

Agata Jurkowska-Gomułka*

Polityka energetyczna UE – wybrane problemy w perspektywie polskiej Prezydencji

Chociaż wystąpienie pani Magdaleny Lumińskiej z Ministerstwa Spraw Zagranicznych bardzo mi się podobało, to nie mogę się zgodzić z jednym z jej stanowisk, a mianowicie takim, w którym uznała ona, że wyznaczenie już dziś priorytetów Prezydencji nie jest konieczne, bo sytuacja jest dynamiczna i właściwie to najlepiej, jak w ostatniej chwili zadecydujemy, jakie te priorytety są. Mam wrażenie, że niestety wiele inicjatyw w naszym kraju właśnie taką zasadą się kieruje. W moim odczuciu nie jest ona najlepsza. Trzeba pamiętać o tym, że priorytety Prezydencji oznaczają przede wszystkim postawienie sobie jakichś określonych celów, które chcemy osiągnąć. I tych celów nie da się wymyśleć z dnia na dzień, te cele trzeba przewidzieć; w scenariuszu Prezydencji trzeba także zaprogramować to, w jaki sposób mogą zachować się różni interesariusze, to jest ci, którzy są zainteresowani osiągnięciem albo nieosiągnięciem tego celu. Co więcej, jak Państwo, którzy przeszliście jakikolwiek kurs prawa UE wiecie, że podejmowanie decyzji w UE polega na tworzeniu koalicji. To jest czasami bardzo mozolne gromadzenie głosów dużych i małych państw, żeby w systemie głosów ważonych osiągnąć większość. I Polska też już musi to robić, jeżeli chcemy, aby

* Adiunkt, Zakład Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie.

nasza pierwsza Prezydencja była prezydencją udaną i stała się naszym organizacyjnym i politycznym sukcesem. Jakkolwiek nie mówilibyśmy o tych priorytetach, że one dzisiaj są jedynie wzmiankowane, to z całą pewnością naszym priorytetem naszej Prezydencji będzie polityka energetyczna UE. Być może Państwo pamiętacie, że Polska raz wystąpiła z dyplomatyczną inicjatywą podpisania Traktatu Energetycznego w UE. Niestety, ta inicjatywa nie spotkała się z pozytywnym przyjęciem i utworzenie Europejskiej Wspólnoty Energii zostało zawieszona, czy odsunięta w czasie na „nie wiadomo kiedy”. Mówiąc o polityce energetycznej dzisiaj, proszę pamiętać, że mamy na myśli bardzo szerokie spektrum zagadnień, bo to są wszystkie problemy związane z energią elektryczną, z gazem, ale polityka energetyczna to także tak zwana zielona energia, czyli energia odnawialna. I nie ma tutaj żadnych wątpliwości, że polska Prezydencja na tych wszystkich trzech podobszarach, problemach musi się koncentrować, chociażby dlatego, że polityka energetyczna dzisiaj jest realizowana w kontekście również tak zwanych celów klimatycznych. Dzisiaj zwykliśmy bardzo krytycznie podchodzić do możliwości jakiegokolwiek współpracy państw członkowskich UE w obszarze polityki energetycznej. Myślę, że niekiedy ta ocena jest w pewnym sensie zbyt krytyczna. Trzeba bowiem pamiętać, że w przeszłości państwa członkowskie umiały się dogadać co do polityki energetycznej, bo przecież dwie pierwsze wspólnoty, to były wspólnoty właściwie energetyczne: Europejska Wspólnota Węgla i Stali, czyli Europejska Wspólnota Węglowa, to była wspólnota energetyczna; Europejska Wspólnota Energii Atomowej – to także była wspólnota energetyczna. A zatem jak się wydaje i tutaj jakies

pole do współpracy funkcjonuje. Chociaż pewną trudnością było to, że w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską, właściwie nigdy nie zagościły przepisy, które dawały podstawy prawne polityki energetycznej, nie mówiąc już o ewentualnej wspólnej polityce energetycznej. Stosowanie wobec polityki energetycznej takich klasycznych instrumentów z zakresu rynku wewnętrznego i reguł konkurencji mogło doprowadzić i doprowadziło do sukcesu organizacji rynku energii, ale na pewno nie do wypracowania jakichś mechanizmów bezpieczeństwa energetycznego i solidarności energetycznej. Wyzwaniem polskiej Prezydencji będzie ocena tego, zmienił się kształt polityki energetycznej w ramach Traktatu o funkcjonowaniu UE. Po pierwsze, polityka ta zyskała w Traktacie o funkcjonowaniu UE podstawę prawną, został wprowadzony nowy tytuł Traktatu, który wskazuje na cele polityki energetycznej. Jednocześnie jednak, choć ten nowy tytuł to jest krok do przodu, mamy też krok wstecz. To jest dzisiejszy artykuł 14 Traktatu o funkcjonowaniu UE, który mówi o usługach w ogólnym interesie gospodarczym. Przesył energii z całą pewnością tego rodzaju usługą jest. I ten artykuł 14 właściwie oddaje pole do regulacji tej sfery państwom członkowskim. Unia Europejska samoograniczyła się, dając pierwszeństwo działaniom państw członkowskich, byleby tylko te państwa realizowały poprzez organizacje rynków tego typu usług, ważny interes społeczny. I z całą pewnością to nowe brzmienie regulacji poświęconych usługom w ogólnym interesie gospodarczym wcale nie będzie sprzyjało budowie wspólnej polityki energetycznej. To, co jest bardzo ważne i wyznacza „podpriorytety” polskiej Prezydencji w obszarze polityki energetycznej, to są z całą pewnością cele tej polityki wska-

zane w Traktacie. Zwracam Państwa uwagę, że trudno tutaj mówić o jakimkolwiek rankingu tych celów, bo one wszystkie muszą być realizowane równocześnie, aby można było mówić o takiej skutecznej, efektywnej, wspólnej polityce energetycznej. Wydaje się, że takimi podstawowymi wyzwaniami polskiej Prezydencji będą trzy problemy: 1) infrastruktury; 2) tzw. solidarności energetycznej; 3) nad którym najmniej się pochylę – cel klimatyczny. Co do tego ostatniego celu UE wypracowała pewien kompromis, ale nawet wewnątrz UE jest on krytykowany, nie mówiąc już o tym, że to efektywność klimatycznego porozumienia wewnątrzunijnego jest osłabiana, storpedowana przez brak zainteresowania reszty świata wdrażaniem tych celów.

Musimy mieć świadomość, że wszystkie państwa stare i nowe zawsze wykorzystują Prezydencję dla promocji własnych celów politycznych. I te cele energetyczne z polskiego punktu widzenia nie tylko powinny, ale wręcz muszą znaleźć odzwierciedlenie w sposobie prowadzenia Prezydencji 2011 roku. Trzeba też pamiętać, że te cele będą realizowane już właściwe z takim spojrzeniem w przód, z nową perspektywą finansową. Myślę, że jest to szczególnie istotne w tym pierwszym obszarze, w infrastrukturze. Jednym z powodów, dla którego nie ma wspólnej polityki energetycznej, jest to, że nie ma wspólnych sieci energetycznych w UE, że nie mamy sieci, które rzeczywiście umożliwiałyby łatwy przepływ, łatwy eksport, import energii pomiędzy państwami członkowskimi. Jeszcze Wspólnota Europejska co prawda wypracowała taki program sieci transeuropejski, ale on w gruncie rzeczy w praktyce, w sektorze energetycznym prawie w ogóle się nie sprawdził, m.in. dlatego, że

zasady finansowania sieci transeuropejskich są takie, że promują one projekty komercyjne, czyli takie, które będą się w stanie na siebie zarobić, i takie, które cieszą się zainteresowaniem potencjalnych sponsorów, natomiast zdecydowanie mniejszym zainteresowaniem w doborze tych sieci finansowanych przez UE jest to, jak szerokiego interesowi, jakiemu interesowi, te sieci transeuropejskie służą. Akurat Polska jest niestety jednym z tych krajów, który ma gorzej rozwiniętą infrastrukturę energetyczną, w tym brakuje nam połączeń z sieciami energetycznymi sąsiadów. Oznacza to, że jak wszyscy zaczniemy w Polsce używać klimatyzatorów, bo będzie takie wyjątkowe ciepłe lato, to nam grozi to, że prądu zabraknie i w normalnych warunkach rynku wewnętrznego taki prąd się po prostu importuje z innego państwa członkowskiego. W Polsce ze względu na to, że tych przyłączy z sieciami z innymi państw członkowskich jest za mało, coś takie będzie po prostu niemożliwe. Stąd Polska podczas swojej Prezydencji powinna współpracować z państwami członkowskimi nad wypracowaniem nowych zasad finansowania sieci transeuropejskiej, takich zasad, które będą atrakcyjne dla inwestorów, ale które przede wszystkim będą uwzględniać ten ogólnoeuropejski interes.

Drugie ważne zagadnienie, na które chciałabym zwrócić uwagę, to jest bezpieczeństwo energetyczne, czyli dzisiejsze tworzenie w państwach członkowskich możliwie najlepszego tak zwanego „*energy mix*”. To jest to, co często określa się jako zdywersyfikowanie źródeł energii. Tutaj Polska, dosyć nieoczekiwanie, zyskała o tyle mocne dzisiaj stanowisko negocjacyjne, że do tej pory byliśmy postrzegani jako kraj, który jest totalnie zależny od importu gazu

z Rosji. Ostatnie odkrycie łupków gazowych oceniane jest co do skali jako realne zagrożenie dla interesów Gazpromu w Polsce. I ta zmiana, dar od losu, bo żaden tutaj nasz udział w tym, sprawiła, że Polska startuje z trochę innej pozycji negocjacyjnej. Myślę, że ma też lepszą pozycję do rozmowy o bezpieczeństwie, solidarności energetycznej. Od jakiegoś czasu już państwa członkowskie próbowały się dogadać co do zmian zasad tak zwanych strategicznych rezerw gazowych, a więc tych rezerw gazu, które państwa członkowskie powinny posiadać na wypadek, gdyby ustały z jakichś powodów, bardzo często politycznych, ale także ekonomicznych, czy też naturalnych po prostu, dostawy gazu. Dzisiaj takie przepisy oczywiście funkcjonują, ale są one powszechnie krytykowane, jako przepisy, które są przepisami po prostu niewystarczającymi. Ten obowiązek utrzymywania rezerw trzeba ustanowić na zdecydowanie wyższym poziomie. Tym, co również powinno być zadaniem polskiej Prezydencji w dziedzinie energetyki, jest również dążenie do tego, żeby zwiększyć przejrzystość państw członkowskich na forum międzynarodowym w dziedzinie polityki energetycznej. Nie jest dzisiaj żadną tajemnicą, że państwa członkowskie na forach instytucji UE deklarują solidarność energetyczną, a zupełnie co innego robią przy innych stołach negocjacyjnych i tutaj, myślę, najlepszym przykładem takiego braku przejrzystości jest to, co zrobiła Austria. Może Austria nie jako państwo, ale austriacki koncern monopolista OMV, który ze względu na strukturę własności może być postrzegany jako emanacja państwa. To był koncern, który miał przewodzić konsorcjum odpowiedzialnemu za budowę gazociągu Nabucco, który miał transportować gaz z Morza Kaspijskiego do Europy

Środkowej i na zachód Europy i miał być realną alternatywą dla Nord Stream'u, czyli gazociągu północnego, rosyjskiego. Okazało się jednak, że Rosja wystąpiła z konkurencyjnym projektem do Nabucco, czyli tzw. South Stream'em, rurociągiem południowym i przekonała Austriaków, koncern OMV, do tego, żeby również uczestniczyli w konsorcjum, w budowie południowej rury. W realnym świecie rachunków, zysków i strat oznacza to mniej więcej tyle, że właściwie projekt Nabucco dzisiaj już upada.

Zatem z całą pewnością skłonienie państw członkowskich do odkrycia kart w dziedzinie polityki energetycznej będzie bardzo ważne.

Tytułem podsumowania chciałaby zwrócić państwu uwagę na to, że oczywiście te cele polityki energetycznej jako cele Prezydencji polskiej są niezwykle ambitne. Z całą pewnością są one nie do zrealizowania w ciągu roku, tym bardziej w ciągu półrocza. Należy je postrzegać jako cele długoterminowe, ale przynajmniej zainicjowanie dyskusji przez Polskę w tym półrocznym okresie prezydencji z całą pewnością może przynieść jakieś realne efekty. Brak takich realnych, namacalnych efektów, brak podpisanych dokumentów, czy brak wprowadzenia nowych regulacji w żaden sposób nie może być postrzegany jako porażka polskiej Prezydencji, właśnie dlatego, że Prezydencja trwa tak krótko, jest taka ambitna i zwykle za kadencji jednej prezydencji co najwyżej tylko pewne tematy się „rozgrzebuje” i one żyją własnym życiem później. Z całą pewnością istotna jest współpraca w ramach „trio”, po to żeby kolejne państwa sprawując Prezydencję kontynuowały tematy podniesione przez Polskę w drugiej połowie 2011 roku.