

TEMAT KOMUNIKATU: Komisja proponuje przyjęcie rozwiązań mających zagwarantować bezpieczeństwo dostaw nośników energii w Unii Europejskiej.

STRONY ZAINTERESOWANE: cała gospodarka, w szczególności dostawcy i importerzy energii, jak również przedsiębiorstwa o dużym zużyciu energii.

**ZALETY:**

- Ochrona infrastruktury energetycznej przed politycznymi wpływami państw spoza UE jest słuszna.
- Bardziej konkurencyjny wewnętrzny rynek energii ograniczy siłę rynkową wielkich eksporterów energii z krajów spoza UE i ograniczy zakłócenia dostaw.

WADY:

- Agregowanie zapotrzebowania importerów gazu ziemnego ograniczy gotowość Państw Członkowskich do inwestowania w transgraniczne systemy przesyłu tego surowca.

TREŚĆ**Tytuł**

Komunikat Europejska Strategia Bezpieczeństwa Energetycznego. Sygnatura COM(2014) 330 z 28 maja 2014 r.

Streszczenie› **Tło i cele**

- Unia Europejska importuje 53 proc. zużywanych przez siebie nośników energii. Stopień zależności od importu nośników energii wynosi od 90 proc. w przypadku ropy, poprzez 66 proc. w przypadku gazu ziemnego, do 42 proc. w przypadku węgla (s. 2).
- Unia Europejska jest mocno uzależniona od importu gazu z Rosji.
 - w 2013 r. aż 39 proc. gazu w UE pochodziło z importu z Rosji;
 - sześć Państw Członkowskich – Bułgaria, Estonia, Finlandia, Łotwa, Litwa i Słowacja – korzysta w 100 proc. z gazu rosyjskiego (s. 2 oraz Załącznik 1).
- Zakłócenia dostaw gazu ziemnego będące rezultatem konfliktów między Rosją a Ukrainą w latach 2006 i 2009 uwiaryściły potrzebę wdrożenia „jednolitej europejskiej polityki energetycznej” (s. 2).
- Europejska „Strategia Bezpieczeństwa Energetycznego”:
 - w krótkiej perspektywie zmniejszy podatność na zakłócenia dostaw wynikające z wydarzeń politycznych w krajach spoza UE,
 - w dłuższej perspektywie zmniejszy zależność od poszczególnych producentów energii, dostawców i szlaków przesyłu.
- Strategia obejmuje osiem „centralnych filarów” - w ich ramach UE i Państwa Członkowskie wdrażać będą szczegółowe rozwiązania, z których część już została zainicjowana (s. 4). Filary można podzielić na trzy grupy:
 - działania mające na celu zapobieżenie krótkotrwałym przerwom w dostawach;
 - działania służące ograniczeniu zależności od importu paliw kopalnych z krajów spoza UE;
 - działania związane z tworzeniem zewnętrznej polityki energetycznej.

› **Zapobieganie krótkotrwałym przerwom w dostawach**

- **Filar 1: Zapobieganie zakłóceniom dostaw gazu ziemnego w zimie 2014/2015**
 - W związku z „aktualnymi wydarzeniami na Ukrainie”, Komisja – wraz z Państwami Członkowskimi oraz operatorami systemów przesyłowych gazu - zamierza podjąć działania mające na celu zapobieżenie zakłóceniom w dostawach w trakcie zimy 2014/2015 (s. 4).
 - Państwa Członkowskie przy wsparciu Komisji:
 - przeprowadzą testy odporności (stress tests) sprawdzające, czy dostawy gazu ziemnego są narażone na zakłócenia, oraz – gdy okaże się to konieczne – zwiększą zapasy gazu, rozbudują infrastrukturę awaryjną, umożliwią przepływy w obu kierunkach oraz ułatwią przejście na paliwa alternatywne w krótkim czasie;
 - w ramach Grupy Koordynacyjnej ds. Gazu [Rozporządzenie (EU) nr 994/2010, art. 12] pogłębią współpracę z unijną agencją energetyczną ACER, operatorami systemów przesyłowych (ENTSO-Gas) oraz przedstawicielami branży gazowniczej i organizacjami konsumentów;
 - będą współpracować z dostawcami gazu ziemnego oraz operatorami systemów przesyłowych w celu pozyskania nowych źródeł dodatkowych, krótkoterminowych dostaw gazu – szczególnie LNG.
- **Filar 2: Koordynacja planowania awaryjnego i ochrona krytycznej infrastruktury energetycznej**
 - Komisja chce:
 - wspólnie z Państwami Członkowskimi sprawdzić działanie planów działań zapobiegawczych oraz planów awaryjnych, przygotowanych na wypadek zakłócenia dostaw gazu [Rozporządzenie (EC) nr 994/2010, art. 4 i nast.], a także skoordynować te plany na poziomie UE, jak również:

- zaproponować Państwom Członkowskim oraz przemysłowi nowe „mechanizmy koordynacji awaryjnej” oraz „plany dostaw energii dla krajów będących w trudnej sytuacji” (s. 6).
- Przedsiębiorstwa spoza UE nie mogą sprawować kontroli nad sieciami przesyłu energii elektrycznej (Dyrektywa w sprawie wewnętrznego rynku energii 2009/72/EC, art. 11) oraz rurociągami gazowymi (Dyrektywa w sprawie wewnętrznego rynku gazu 2009/73/EC, art. 11), jeśli zagraża to bezpieczeństwu energetycznemu w Państwie Członkowskim („Klauzula Gazpromu”). Komisja wzywa Państwa Członkowskie do sprawdzenia, czy wymóg ten jest spełniony przed każdą transakcją, której przedmiotem jest „krytyczna” infrastruktura energetyczna.

› **Zmniejszanie zależności od importu paliw kopalnych**

• **Filar 3: Regulowanie popytu na energię**

- By zmniejszyć popyt na energię, Państwa Członkowskie wdrożą bezzwłocznie Dyrektywę w sprawie Efektywności Energetycznej (2012/27/EU) oraz Dyrektywę w sprawie Efektywności Energetycznej Budynków (2010/31/EU).
- Komisja zamierza dokonać przeglądu Dyrektywy w sprawie etykietowania energii (2010/30/EU) oraz Dyrektywy ekoprojektowej (2009/125/EU), tak aby „zmniejszyć zużycie energii oraz inne rodzaje wpływu produktów na środowisko”.

• **Filar 4: Wzmocnienie wewnętrznego rynku energii**

- Komisja wspiera szerszą koordynację podejmowanych na szczeblu krajowym decyzji mających wpływ na bezpieczeństwo dostaw energii, np. dotyczących wspierania energetyki odnawialnej, rezygnacji z energetyki atomowej oraz planowania i budowy transgranicznej infrastruktury energetycznej.
- „Konkurencyjność i płynność” rynków energii stanowi ochronę przed nadużywaniem pozycji rynkowej lub politycznej przez poszczególnych dostawców oraz przed zakłóceniami dostaw, które mogą oni powodować (s. 8).
- W sektorze energii elektrycznej nastąpi „szybkie wdrożenie” wszystkich projektów dotyczących infrastruktury energetycznej leżących we „wspólnym interesie” [Rozporządzenie (EU) nr 347/2013, art. 3 i nast.], aby możliwe było osiągnięcie celu polegającego na zwiększeniu przepustowości połączeń międzysystemowych. Ma ona wzrosnąć z poziomu 8 proc. zainstalowanej zdolności produkcji energii do poziomu 10 proc. dla wszystkich Państw Członkowskich do roku 2020, i do poziomu 15 proc. do roku 2030 (s. 10).

• **Filar 5: Zwiększanie produkcji energii w Unii Europejskiej**

- Zdaniem Komisji, wykorzystywanie energetyki odnawialnej spowoduje zmniejszenie kosztów importu paliw o 30 mld euro. Komisja wzywa Państwa Członkowskie do dalszego rozwoju odnawialnych źródeł energii (s. 13). W celu ograniczania kosztów w tym zakresie, krajowe systemy wsparcia: [SWD(2013) 439]
 - oparte będą na „rynkowym podejściu”;
 - będą lepiej koordynowane na szczeblu UE.
- Komisja dostrzega dodatkowe możliwości w zakresie produkcji energii w UE ze „źródeł niekonwencjonalnych”, takich jak gaz łupkowy („szcelinowanie”, s. 13). Państwa Członkowskie będą upraszczać procedury administracyjne oraz stworzą system „jednego okienka” przy uzyskiwaniu pozwoleń na prowadzenie tego rodzaju projektów.

• **Filar 6: Dalszy rozwój technologii energetycznych**

- By zmniejszyć zależność energetyczną konieczne jest rozwijanie nowych technologii, umożliwiających zwiększenie efektywności energetycznej lub poszerzenie możliwości składowania energii.
- w trakcie realizacji Ramowego Programu na rzecz Badań i Innowacji Horyzont 2020 Komisja będzie priorytetowo traktować wspieranie rozwoju technologii energetycznych, służących zwiększaniu bezpieczeństwa dostaw.

› **Zewnętrzna polityka energetyczna**

• **Filar 7: Dywersyfikacja dostawców zewnętrznych**

- Zdaniem Komisji, alternatywą dla importu gazu z Rosji mogą być:
 - zwiększenie importu gazu ziemnego z Norwegii i Afryki Północnej;
 - budowa rurociągu łączącego Europę z producentami w rejonie Morza Kaspijskiego („Korytarz Południowy”) oraz
 - dostawy gazu płynnego (LNG) z Ameryki Północnej, Australii i Kataru.

• **Filar 8: Koordynacja krajowych polityk zewnętrznych w zakresie energetyki**

- Państwa Członkowskie poprawią koordynację komunikatów i decyzji w zakresie polityki energetycznej, prezentowanych i podejmowanych w międzynarodowych organizacjach i innego rodzaju forach;
- Wspólnie z Państwami Członkowskimi Komisja opracuje „procedurę” służącą „zwiększeniu przejrzystości” rynku gazu ziemnego (s. 19).
- Przed rozpoczęciem negocjacji z krajami spoza UE, dotyczących porozumień, które mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo energetyczne, Państwa Członkowskie będą informować Komisję Europejską. Włączą też Komisję do przebiegu tych negocjacji. W związku z tym znowelizowana zostanie Decyzja w sprawie „mechanizmu” na rzecz wymiany informacji na temat międzyrządowych porozumień energetycznych zawieranych pomiędzy Państwami Członkowskimi a krajami spoza UE (nr 994/2012/EU).
- Komisja rozważa wprowadzenie mechanizmów „dobrowolnego agregowania zapotrzebowania” przez importerów gazu, mającego na celu wzmocnienie ich pozycji przetargowej wobec eksporterów z krajów spoza UE.

Uwagi Komisji na temat zasady pomocniczości

Zdaniem Komisji, kwestie bezpieczeństwa energetycznego są często rozwiązywane wyłącznie na szczeblu krajowym, bez odpowiedniego uwzględnienia kwestii wzajemnej zależności Państw Członkowskich. Komisja uznaje, że „klucz do poprawy bezpieczeństwa energetycznego” leży w koordynacji krajowych strategii energetycznych oraz w koordynacji na poziomie UE zewnętrznej polityki energetycznej (s. 3).

Tło polityczne

Dyrektywa w sprawie utrzymywania minimalnych rezerw ropy i/lub produktów petrochemicznych (2009/119/EG) obliguje Państwa Członkowskie do stworzenia centralnych magazynów, zapewniających wystarczające rezerwy ropy, możliwe do wykorzystania w nagłych wypadkach. W reakcji na rosyjsko-ukraiński kryzys gazowy z 2009 r., w 2010 r. przepisy w sprawie gwarancji dostaw gazu zostały zaostrome – szczególnie w odniesieniu do standardów dostaw gazu oraz ochrony krytycznej infrastruktury przesyłu gazu ziemnego [Rozporządzenie (EU) nr 994/2010]. W marcu 2014 r., w momencie wybuchu kolejnego konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, Rada Europejska wezwała Komisję do opracowania aktualnej strategii [Konkluzje z 20-21 marca 2014 r., par. 20]. W czerwcu 2014 r. Rada Europejska zwróciła się do Rady o „dalsze analizowanie innych średnio- i długoterminowych środków” zwiększających bezpieczeństwo energetyczne (Konkluzje z 26/27 czerwca 2014 r., par. 22). Ostateczna decyzja w tej sprawie [miała zostać] podjęta w październiku 2014 r.

Podmioty mające wpływ na proces polityczny

Dyrekcja generalna:

Dyrekcja generalna ds. energii (prowadząca)

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Powtarzające się konflikty między Rosją i Ukrainą uwidaczniają ryzyko płynące ze zbyt dużej zależności Unii Europejskiej od importu surowców energetycznych. Wyniki testów odpornościowych ostatecznie pokażą, czy istniejące plany awaryjne na wypadek kryzysu są wystarczające, czy też powinny zostać uzupełnione.

Ochrona krytycznej infrastruktury energetycznej przed szkodliwym wpływem firm podlegających politycznej kontroli w państwach spoza UE ma kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa dostaw nośników energii. Komisja słusznie więc apeluje do Państw Członkowskich o skrupulatne analizowanie porozumień dotyczących sprzedaży krytycznej europejskiej infrastruktury energetycznej przedsiębiorstwom spoza UE.

Wpływ na efektywność i indywidualną swobodę wyboru

Wzrost efektywności energetycznej może zmniejszyć popyt na energię, a przez to również zmniejszyć zależność od importu nośników energii z krajów spoza UE. Decyzje dotyczące tego, czy inwestowanie w efektywność energetyczną jest opłacalne, najlepiej byłoby jednak pozostawić w rękach prywatnych inwestorów, a nie powierzać rządowi. Istnieje bowiem niebezpieczeństwo, że działania na rzecz efektywności energetycznej będą prowadzone zbyt dużym kosztem, przez co będą nieekonomiczne.

Konkurencyjny wewnętrzny rynek energii ogranicza przewagę rynkową dużych eksporterów surowców spoza UE nad poszczególnymi Państwami Członkowskimi – paliwami takimi, jak gaz ziemny, można swobodnie handlować na wolnym rynku. To daje efekt w postaci koordynacji cen nośników energii w UE i zmniejsza zagrożenie zakłócenia dostaw, wynikającego z przyczyn politycznych.

Produkcja energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych może zmniejszyć zależność UE od importu paliw kopalnych. Elektrownie konwencjonalne, w szczególności gazowe, wciąż będą jednak potrzebne – przede wszystkim do produkowania energii wówczas, gdy ze względu na warunki pogodowe niemożliwe będzie dostarczenie wystarczającej ilości energii z siłowni wiatrowych i instalacji solarnych. Instalacji do magazynowania energii wciąż brakuje.

Większa dywersyfikacja potencjalnych krajów-dostawców gazu ziemnego może zmniejszyć zależność od importu z poszczególnych państw, takich jak Rosja, a przez to zwiększyć bezpieczeństwo dostaw. W sytuacji nieprzewidzianych niedoborów – wynikających np. z napięć politycznych w krajach spoza UE – możliwe będzie przejście na źródła alternatywne. Wymaga to jednak nie tylko olbrzymich inwestycji w infrastrukturę do przesyłu gazu, umożliwiającą podłączenie się do systemów innych państw eksportujących gaz, ale również wymaga rozbudowy i modernizacji rurociągów na terenie samej UE. Budowa instalacji do odbioru i konwersji gazu płynnego z USA, Australii i Kataru również zwiększy liczbę potencjalnych krajów-dostawców, ponieważ gaz płynny - podobnie jak ropa naftowa - może być importowany niezależnie od istniejących sieci przesyłowych. Instalacje do odbioru i konwersji gazu często przynoszą jednak straty, ponieważ - ze względu na długi transport i skomplikowany proces konwersji, polegający na chłodzeniu i regazyfikacji - gaz płynny jest relatywnie drogi. Cieszy się przez to mniejszym zainteresowaniem niż gaz ziemny, który można importować rurociągami.

Szersza koordynacja między Państwami Członkowskimi w zakresie zewnętrznej polityki energetycznej może poprawić pozycję negocjacyjną wobec dostawców nośników energii spoza UE.

Szersza koordynacja wśród Państw Członkowskich w zakresie dwustronnych porozumień dotyczących kwestii energetycznych, zawieranych z państwami spoza UE, może zapobiec zawieraniu porozumień, które zakłócały handel na rynku wewnętrznym i będą miały negatywny wpływ na bezpieczeństwo dostaw.

Choć dobrowolna agregacja zapotrzebowania importerów gazu ziemnego w UE może zmniejszyć zależność poszczególnych państw UE od dostawców gazu spoza UE, a przez to zwiększyć bezpieczeństwo dostaw, ograniczy również skłonność Państw Członkowskich do inwestowania w rozbudowę transgranicznych rurociągów gazowych. Tymczasem rozbudowa infrastruktury jest pilnie potrzebna, pozwoli bowiem Państwom Członkowskim pozyskiwać gaz ziemny wieloma różnymi szlakami, co również zmniejszy zależność od dostawców – ale już na stałe.

Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Działania zaproponowane przez Komisję mogą zwiększyć bezpieczeństwo dostaw gazu. Będzie to miało również pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy i poziom zatrudnienia, szczególnie w branżach o dużym zużyciu energii.

Wpływ na atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Bezpieczne i wiarygodne dostawy energii są dla międzynarodowych przedsiębiorstw ważnym czynnikiem przy podejmowaniu decyzji o lokalizacji inwestycji. Zaproponowane rozwiązania zwiększają więc atrakcyjność Europy jako miejsca prowadzenia interesów.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Nie budzą wątpliwości. UE może podjąć zaproponowane rozwiązania, by zapewnić bezpieczeństwo dostaw nośników energii (art. 194 (1) b TFEU).

Pomocniczość

Nie budzi wątpliwości – transgraniczny wymiar problemu jest oczywisty. Koordynacja działań Państw Członkowskich jest możliwa wyłącznie na szczeblu UE (art. 5 (3) TEU).

Proporcjonalność w odniesieniu do Państw Członkowskich

Zaproponowane rozwiązania – oceniane w oparciu o obecne dane - nie wykraczają poza zakres działań niezbędnych do zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw nośników energii (art. 5 (4) TEU).

WNIOSKI

Ochrona infrastruktury energetycznej przed szkodliwym wpływem przedsiębiorstw podlegających politycznej kontroli w państwach spoza UE ma kluczowe znaczenie. Decyzje w sprawie tego, czy inwestowanie w efektywność energetyczną ma sens, powinno się pozostawić w rękach prywatnych inwestorów. Bardziej konkurencyjny wewnętrzny rynek energii ograniczy przewagę rynkową wielkich eksporterów nośników energii z krajów spoza UE nad poszczególnymi Państwami Członkowskimi i ograniczy skalę zakłóceń w dostawach. Szersza koordynacja wśród Państw Członkowskich w zakresie dwustronnych porozumień z krajami spoza UE może zapobiec zawieraniu umów mających negatywny wpływ na bezpieczeństwo dostaw. Agregowanie zapotrzebowania przez importerów gazu ziemnego zmniejszy gotowość Państw Członkowskich do inwestowania w transgraniczne sieci przesyłu gazu ziemnego.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl