

**Zeszyty Naukowe***Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią
Polskiej Akademii Nauk*

rok 2017, nr 97, s. 21–32

Justyna TRUBALSKA*

W kierunku unii energetycznej. Nowa koncepcja bezpieczeństwa energetycznego w Unii Europejskiej

Streszczenie: Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej w dalszym ciągu stanowi jedynie koncepcję niewspartą konkretnymi działaniami. Potwierdzeniem wskazanego stanu rzeczy są zarówno regulacje prawne, które dają państwom członkowskim możliwość indywidualnego kreowania bezpieczeństwa energetycznego, jak również prowadzenia przez państwa członkowskie UE jednostronnej polityki energetycznej, która często leży jedynie w interesie najsilniejszych państw.

Koncepcja solidarności energetycznej i mechanizmów solidarności energetycznej wypływa bezpośrednio z Traktatu z Maastricht; w założeniu miała przyczynić się do wzrostu bezpieczeństwa energetycznego, a przede wszystkim jego budowy na poziomie unijnym. Praktyka funkcjonowania Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskiej wykazała, iż budowa bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej jako pewien cel w dalszym ciągu jest w trakcie tworzenia i jest jedynie kierunkiem działania. W następstwie kryzysu energetycznego z 2009 r. oraz chęci pobudzenia dyskusji na forum Unii Europejskiej, zaproponowano koncepcję unii energetycznej, jako drogi do budowy bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej. Obecnie jej bezpieczeństwo energetyczne ogranicza się do definicji przyjętej przez Komisję Europejską oraz działań mających na celu rozbudowę infrastruktury energetycznej o znaczeniu wspólnotowym, przyczyniającej się do poprawy bezpieczeństwa energetycznego UE.

Celem artykułu jest analiza koncepcji unii energetycznej oraz próba odpowiedzi na pytanie, czy ma ona realne szanse powodzenia oraz czy koncepcja w zaproponowanym kształcie będzie skuteczna i potrzebna. Pytanie to wydaje się istotne z punktu widzenia obserwowanych rozbieżności pomiędzy regulacjami prawnymi, promocją budowy wspólnego bezpieczeństwa energetycznego, a praktycznym działaniem poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo energetyczne, unia energetyczna, polityka energetyczna, regionalizacja

* Dr, Wydział Administracji i Ekonomii, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin;
e-mail: justyna.trubalska@gmail.com

Towards energy union.

The new concept of energy security in the European Union

Abstract: The energy security of the European Union is still a concept, rather than the actual action. It was confirmed by legal regulations that give Member States the possibility of individual control of energy security. Furthermore, EU Member States can perform unilateral energy policy, which is often in the interest of the most powerful countries.

The concept of energy solidarity, solidarity mechanisms of energy flows directly from the Treaty of Maastricht. This was intended to help to increase energy security, and above all, its construction at the EU level. The functioning of the European Communities and the European Union is showing that the goal of building energy security of the European Union is still in the process of creation and still remain a certain course of action. Following the energy crisis of 2009 we can observe discussion about the concept of energy union, as a way to build energy security of the European Union. Currently, its energy security is limited to the definition adopted by the European Commission and activities aimed at the development of energy infrastructure of Community interest, which contributes to improving EU energy security.

The aim of this article is analyze the concept of energy union and attempt to answer the question whether it has a real chance of success, and whether the concept of the proposed shape will be effective and necessary. These questions are important because of we can observe discrepancies between the regulations, promotion of building a common energy security and the practical action of individual Member States of the European Union.

Keywords: energy security, energy union, energy policy, regionalization

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo energetyczne jest obecnie tematem wielu analiz oraz badań, czego efektem jest powstanie wielu opracowań naukowych i popularnonaukowych. Nie ma jednej odpowiedzi, czym jest bezpieczeństwo energetyczne, bo w zależności od uwarunkowań państwa członkowskie różnie je definiują. Na forum Unii Europejskiej istnieje zgoda, że jest to zdolność państwa do zapewnienia stałych, nieprzerwanych dostaw surowców energetycznych po cenie możliwej do zapłacenia z zachowaniem zasad ochrony środowiska.

Na przestrzeni lat zmieniały się metody i instrumenty zapewniania bezpieczeństwa energetycznego w ramach UE, a także płaszczyzny włączane w zakres bezpieczeństwa energetycznego. Początkowo odwoływano się do płaszczyzny gospodarczej oraz politycznej (Sienkiewicz i Nowak 2004), jednak ewolucja sytuacji międzynarodowej, rosnące zanieczyszczenie powietrza i zmiany klimatyczne spowodowały włączenie do bezpieczeństwa energetycznego również płaszczyzny ekologicznej. Jednocześnie wraz z rozszerzaniem Unii Europejskiej o nowe państwa członkowskie, zauważono, że pewną barierą w budowaniu wspólnego bezpieczeństwa energetycznego są uwarunkowania infrastrukturalne i również tę płaszczyznę włączono do ogólnego ujmowania bezpieczeństwa energetycznego (Trubalska 2015).

Rozwiązania przyjmowane początkowo w ramach Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskiej, są skoncentrowane na dążeniu do budowy wspólnego rynku energii elektrycznej i gazu ziemnego. Jednak podjęte do tej pory działania są w dalszym ciągu niewystarczające. Widoczne jest to przede wszystkim w płaszczyźnie politycznej i infrastrukturalnej. Wskazaną sytuację powodują rozbieżności pomiędzy państwami członkowskimi, wynikające głównie z uwarunkowań geologicznych, możliwości zaspokojenia zapotrzebowania na energię elektryczną i surowce energetyczne, co bezpośrednio przekłada się na definicje celów i wyznaczanie kierunków polityki energetycznej w państwach członkowskich.

Analizując wyznaczniki bezpieczeństwa energetycznego państw UE, decydującą cechą jest wyraźny podział państw na grupę uzależnioną od jednego kierunku dostaw gazu ziemnego i państw, które dywersyfikacja dostawców jest na zrównoważonym poziomie. Do pierwszej grupy krajów należą między innymi: Polska, Czechy, Węgry, Litwa, Łotwa, Estonia, Słowacja i Słowenia. Do drugiej: Niemcy, Włochy, Hiszpania. Różnice te pozwalają poprzez prostą analogię podzielić państwa na regiony centralne oraz regiony peryferyjne. Wskazany podział potwierdzają liczne wskaźniki między innymi: zależności importowej, samowystarczalności energetycznej czy dywersyfikacji (Kaliski i Staško 2006). Na ich podstawie można w sposób wyraźny zaznaczyć występujące dysproporcje w poziomach bezpieczeństwa energetycznego państw członkowskich UE (Energy... 2013). Regiony centralne są tworzone przez państwa drugiej grupy. Posiadają one zrównoważoną strukturę dostawców, znaczne zasoby gazu ziemnego w magazynach, co pozwala im na dużą elastyczność przy zawieraniu nowych kontraktów. Najczęściej odwołują się do umów bilateralnych, które zapewniają zarówno realizację interesów narodowych, jak również zyski gospodarcze. Przeprowadzona analiza wśród państw należących do wskazanej grupy wskazuje, iż są one zainteresowane pozyskaniem dostawców z kierunku wschodniego. Decyzje te są warunkowane przede wszystkim kosztami przesyłu. Biorąc jednak pod uwagę fakt realizacji projektów typu Nord Stream, ulokowanego we względnie bezpiecznym akwenie, gwarantują niezawodność dostaw. Z kolei dla państw, tworzących regiony peryferyjne, charakterystyczną cechą jest uzależnienie od jednego kierunku dostaw – kierunku wschodniego, z którego pochodzi ponad 80% dostaw gazu (Energy... 2013). Zachwianie równowagi dostawców wpływa na bezpieczeństwo energetyczne oraz bezpieczeństwo państwa jako całości, powodując, że są one bardziej podatne na negatywne konsekwencje przerw w dostawach. Tym samym działania wskazanych państw są oparte na dążeniu do pozyskiwania dostawców, z innych kierunków niż wschodni, a przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa poprzez podejmowanie działań wielostronnych.

Zauważalne różnice w podejściu do definiowania i osiągnięcia bezpieczeństwa energetycznego w ramach UE jednoznacznie wskazują, że państwa silnie wybierają rozwiązania bilateralne i przyjmują rolę aktywną w zakresie prowadzonej polityki energetycznej, przejawiające się w narzucaniu narracji i przyjęciu rozwiązań w ramach Unii Europejskiej. Na drugim biegunie pozostają państwa, które w dalszym ciągu borykają się z problemem jednostronnego uzależnienia od dostaw surowców energetycznych, posiadają przestarzałą i wymagającą modernizacji infrastrukturę energetyczną. W związku z brakiem potencjału nie mają realnej możliwości wpływu na politykę energetyczną w ramach UE. Dychotomiczny podział państw powoduje, że w analizowanej materii w ramach UE wyodrębniamy regiony centralne oraz peryferyjne.

Po kryzysie w 2009 r. nastąpiła zmiana w podejściu do bezpieczeństwa energetycznego w ramach UE. Przedstawiciele regionów peryferyjnych, mających świadomość, iż rozwiązania bilateralne są niewystarczające, wystąpili z propozycją budowy unii energetycznej. Zmiany w zakresie podejścia do bezpieczeństwa energetycznego w ramach UE nie pociągnęły za sobą doprecyzowania regulacji prawnych w podjętym temacie. Tym samym obok przepisów funkcjonujących na poziomie UE, w praktyce funkcjonuje 28 odmiennych polityk energetycznych państw członkowskich.

1. Bezpieczeństwo energetyczne w polityce Komisji Europejskiej

Bezpieczeństwo energetyczne Unii Energetycznej jest utożsamiane z bezpieczeństwem dostaw (Dyrektywa Rady 2004) i jest rozumiane jako nieprzerwany dostęp do energii w każdym czasie, w różnych formach, w wystarczającej ilości i po rozsądnej cenie i/lub cenie możliwej do zapłacenia (Komisja Europejska 2006). Przytoczona definicja przyjęta przez Komisję Europejską jest dosyć ogólna, jednak zawiera szereg elementów mających znaczenie dla realizacji bezpieczeństwa energetycznego w praktyce. Należy zauważyć, iż w przywołanej definicji odwołano się do bezpieczeństwa dostaw (*security of supply*). Tym samym bezpieczeństwo energetyczne stanowi zdolność do zaspokojenia niezbędnego zapotrzebowania na energię zarówno za pomocą odpowiednich środków produkcji krajowej, przy wykorzystaniu zapasów surowców energetycznych (rezerwy strategiczne), bądź przez zakup odpowiednich ilości surowców energetycznych ze stabilnych, zewnętrznych źródeł zaopatrzenia (Working... 1990). Tak rozumiane bezpieczeństwo energetyczne wpisuje się w logikę pojęcia integralnego rozwoju (*integral development*), które odnosi się zarówno do rozwoju gospodarczego (stabilność gospodarcza, ceny energii, konkurencyjność gospodarki) i społecznego (stabilność polityczna, bezpieczeństwo, solidarność), jak również uwzględnia ochronę środowiska przyrodniczego (poziom emisji dwutlenku węgla, optymalne zużycie zasobów surowców energetycznych, wpływ na zmiany klimatu) (Trubalska 2015). Jednocześnie bezpieczeństwo energetyczne jest celem polityki energetycznej państw oraz organizacji regionalnych (Winzer 2011; Ney 2000; Cziomer 2008).

Przytoczona definicja wskazuje na silną zależność pomiędzy funkcjonowaniem gospodarki a stałym, nieprzerwanym dostępem do surowców energetycznych. Jednocześnie w 2006 r. w kolejnym dokumencie Komisji Europejskiej wskazano na konieczność uwzględnienia w definicji bezpieczeństwa energetycznego kolejnych elementów: bezpieczeństwa sieci infrastruktury, zapasów surowców energetycznych oraz podkreślenie konieczności dywersyfikacji źródeł pochodzenia surowców energetycznych (Europejska Strategia 2014).

Przytoczona definicja jest na tyle ogólna, że ma zastosowanie do wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. Stanowi punkt odniesienia do definicji przyjmowanych przez poszczególne państwa członkowskie. Jednak praktyka funkcjonowania państw, uwarunkowania prowadzenia polityk, w tym energetycznej, pokazuje, że już w fazie identyfikacji potrzeb, określenia możliwości i faktycznego zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa członkowskie napotykały trudności. Z kolei w fazie zapewniania bezpieczeństwa energetycznego pojawia się wiele rozbieżności, których głównym uwarunkowaniem jest stan posiadanych zasobów surowców energetycznych, stan infrastruktury krytycznej, zaawansowanie technologiczne itd. Ma to bezpośrednie przełożenie na rozbieżności przy realizacji bezpieczeństwa energetycznego w ramach Unii Europejskiej. Do tego stopnia, że bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej pozostaje w dalszym ciągu koncepcją, aniżeli faktycznym działaniem. Potwierdzeniem wskazanego stanu rzeczy są przepisy prawne zawarte w Traktacie z Lizbony, w którym wprowadzono odniesienie do ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego w dziedzinie energetyki, w duchu solidarności pomiędzy państwami członkowskimi, wskazując obok zapewnienia funkcjonowania rynku energii, wspierania efektywności energetycznej i oszczędności, rozwój odnawialnych źródeł energii i wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii. Ponadto podkreślono zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii. Jednocześnie przepisy Traktatu przyznają

państwom członkowskim, prawo decydowania w zakresie wykorzystania zasobów energetycznych, wyboru źródeł energii oraz określenia struktury dostawców zaopatrujących dane państwo członkowskie w surowce energetyczne (Traktat... 2009).

W praktyce oznacza to, że realizacja bezpieczeństwa energetycznego państw członkowskich wykazuje dużą różnorodność. Ma ona wpływ na kilka zjawisk zachodzących w ramach Unii Europejskiej i nie odnosi się tylko do jej polityki energetycznej, a rzutuje w jej ramach na całość stosunków. Jest to zasadnicza różnica. Obecnie każde państwo podejmuje działania mające na celu realizację własnych interesów narodowych, co jest związane z pragmatyką funkcjonowania państw. Takie rozwiązanie powoduje, że posiadany potencjał gospodarczy i polityczny ma istotne znaczenie dla kreowania polityki energetycznej w UE. Przekłada się to na podział korzyści i kosztów związanych z prowadzoną polityką energetyczną w ramach Unii Europejskiej. W tak przyjętym rozwiązaniu to państwa dysponujące różnorodnym portfelem dostawców i źródeł, a przede wszystkim silne gospodarczo są w stanie narzucić swoje rozwiązania przyjmowane, jako cele Unii Europejskiej. Po drugiej stronie znajdują się państwa średnie i małe, które posiadają własny katalog wyzwań, zagrożeń i problemów w poruszanej tematyce, a co za tym idzie rozwiązania proponowane w ramach UE bywają dla tej grupy niekorzystne. Generuje to dodatkowy problem przejawiający się w polaryzacji państw członkowskich na dwie kategorie regionów: centralne, grupujące państwa starej Unii Europejskiej oraz regiony peryferyjne, obejmujące państwa, które przystąpiły do UE po 2004 r. Za uzasadnieniem podziału państw członkowskich przemawia fakt posiadania cech wspólnych w zakresie uwarunkowań bezpieczeństwa energetycznego oraz zbieżnych celów w zakresie polityki energetycznej. Konsekwencją podziałów na regiony centralne i peryferyjne jest pogłębianie się występujących dysproporcji gospodarczych, a tym samym nadrabianie zaległości przez państwa tworzące regiony peryferyjne będzie utrudnione.

Dążenie do budowy rynku energii elektrycznej i gazu ziemnego jednoznacznie wskazuje na chęć ujednoczenia mechanizmów i procedur działania, którego efektem będzie budowa wspólnego bezpieczeństwa energetycznego w ramach Unii Europejskiej.

2. Istota koncepcji unii energetycznej

Różnorodność w podejściu do identyfikacji potrzeb oraz metod zapewniania i realizacji bezpieczeństwa energetycznego państw członkowskich Unii Europejskiej spolaryzowała państwa, które wyrażają chęć ścisłej współpracy w analizowanym zakresie. Głównie dotyczy to państw posiadających niewystarczające zdolności pokrycia zapotrzebowania z własnych zasobów, zmuszonych tym samym do ich importu, posiadających zbliżone uwarunkowania infrastrukturalne. Chęć pogłębienia współpracy w zakresie polityki energetycznej w ramach Unii Europejskiej jest tożsama dla państw Europy Środkowej i Wschodniej i wpływa na przekonania, że pogłębienie współpracy wzmocni ich pozycję w ramach UE i wpłynie na to, że ich głos będzie bardziej słyszalny na jej forum. Wraz ze zmianami i turbulencjami w środowisku międzynarodowym będących następstwem kryzysów energetycznych, państwa te zaczęły promować koncepcję unii energetycznej.

Współczesne wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego wymuszają współpracę wychodzącą poza stosunki bilateralne. W związku z tym, że bezpieczeństwo Polski,

Litwy, Łotwy, Czech, Węgier, Słowacji jest determinowane przez posiadaną przez nie infrastrukturę (zorientowaną na odbiór gazu ziemnego ze wschodu) podejmują inicjatywy mające na celu budowę unii energetycznej, gdyż z tym projektem wiąże bezpieczeństwo energetyczne.

Jedną z inicjatyw była propozycja wysunięta w 2009 r. przez Donalda Tuska – koncepcja unii energetycznej jako element spajający koncepcję bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej. Zgodnie z propozycją unia energetyczna powinna być oparta na sześciu filarach (mechanizmy solidarności energetycznej, rozbudowa infrastruktury energetycznej, wspólne zakupy surowców energetycznych, wzmocnienie pozycji UE w stosunkach zewnętrznych w zakresie polityki energetycznej, dywersyfikacja nośników energii dywersyfikacja dostawców surowców energetycznych), które warunkują się wzajemnie i są ze sobą sprzężone.

Pierwszy z nich odnosi się do wprowadzenia skutecznych mechanizmów solidarności energetycznej, uruchamianych w momencie przerw w dostawach surowców energetycznych i zagrażających bezpośrednio bezpieczeństwu państw. Zasada solidarności, jako jedna z kluczowych zasad budowy jednolitego rynku energii, odnosi się również do sektora energii (Traktat... 1992). Natomiast kolejne regulacje prawne są podstawą dla podjęcia decyzji przez Radę na wniosek Komisji Europejskiej, w przypadku wystąpienia trudności w dostawach pewnych produktów (Traktat... 2009). Oznacza to, iż w zakresie wprowadzania mechanizmów solidarności energetycznej stworzono podstawy prawne, jednak mogą być one zastosowane w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, która może wystąpić na skutek przerw w dostawach, w co najmniej 20% dostaw gazu do Unii Europejskiej z państw trzecich, a środki podjęte przez pojedyncze państwa okazałyby się niewystarczające. Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 994/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu stwierdzono, że działania jednostronne państw członkowskich są niewystarczające, co pociąga za sobą podjęcia skoordynowanych, spójnych i efektywnych działań w zakresie bezpieczeństwa dostaw.

Kolejny filar odnosi się do rozbudowy infrastruktury energetycznej w ramach Unii Europejskiej, co bezpośrednio dotyczy fizycznej możliwości wprowadzenia w życie mechanizmów solidarności energetycznej. Jednym z elementów warunkujących bezpieczeństwo energetyczne UE są występujące ubytki w infrastrukturze energetycznej państw członkowskich, głównie przejawiające się brakiem faktycznych możliwości przesyłowych i odbiorczych w państwach członkowskich. Generuje to potrzebę podejmowania na poziomie UE działań, które przyczynią się do dofinansowania projektów infrastrukturalnych mających istotne znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego UE. Obecnie w ramach projektów infrastrukturalnych są podejmowane skuteczne inicjatyw w tym kierunku.

Trzeci filar unii energetycznej odnosi się do wspólnego zakupu surowców energetycznych i obecnie jest najbardziej kontrowersyjnym elementem unii energetycznej. Państwa postulujące utworzenie unii energetycznej podkreślają, iż wskazany element jest kluczowy dla zmniejszenia dysproporcji cen zakupu gazu ziemnego, które występują obecnie i często warunkowane są sytuacją polityczną. Wspólny zakup gazu ziemnego w przyszłości pozwoliłyby na zmniejszenie ryzyka potencjalnego nacisku politycznego ze strony dostawców. Dodatkowo Donald Tusk zaproponował wzmocnienie roli Komisji Europejskiej w zakresie kontroli umów na dostawy surowców energetycznych. Stanowiłyby on podbudowę dla kolejnego (czwartego) filaru unii energetycznej, który odnosi się do wzmocnienia pozycji

przetargowej Unii Europejskiej w stosunkach zewnętrznych, co pociąga za sobą wypracowania spójnego stanowiska UE. Jednak w związku z pozostawieniem polityki energetycznej i możliwości kształtowania portfela dostawców oraz doboru źródeł dostaw w kompetencji państw członkowskich, wydaje się, iż będzie to trudne do osiągnięcia (Trubalska 2015a). Świadczą o tym dwustronnie podejmowane działania państw członkowskich Unii Europejskiej, a sztandarowym przykładem jest gazociąg Nord Stream.

Przedostatni (piąty) filar unii energetycznej odnosi się do dywersyfikacji nośników energii, które są wykorzystywane przez państwa w ich strukturze surowcowo-paliwowej. Założeniem tego filaru jest dostosowanie regionalnych uwarunkowań oraz możliwości państw przy wyborze nośników energii wchodzących w skład *energy mix*. Dodatkowo D. Tusk podkreślał konieczność wykorzystania z rodzimych nośników energii, głównie węgla (Trubalska 2015a). Ostatnim (szóstym) filarem unii energetycznej jest dywersyfikacja dostawców surowców energetycznych do państw członkowskich Unii Europejskiej i określenie kierunków dywersyfikacji.

Wskazane założenia unii energetycznej pozwalają na zidentyfikowanie jej istoty, która odnosi się do centralizacji i koordynacji polityki energetycznej i przeniesienia bezpieczeństwa energetycznego na poziom ponadnarodowy. Uspółnotowanie polityki energetycznej stanowi obecnie wyzwanie zarówno dla UE jak i jej państw członkowskich. Bez wątplenia stwarzałyby ono potencjalną możliwość wyrównania dysproporcji w poziomach bezpieczeństwa energetycznego państw członkowskich.

Zauważalna jest jakościowa zmiana w podejściu do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w ramach Unii Europejskiej. Punkt ciężkości zostaje stopniowo przeniesiony na rozwiązania stricte fizyczne i odnosi się do rozbudowy infrastruktury energetycznej. Głównym uwarunkowaniem tak przyjętych rozwiązań są doświadczenia po kryzysach energetycznych. Zatem koncepcję unii energetycznej należy traktować, jako pewnego rodzaju uporządkowanie i ujednoczenie procedur, których wprowadzenie doprowadziłoby do sprawnie funkcjonującego wspólnego rynku energii. W samej Unii Europejskiej występuje zgoda, co do konieczności wzmocnienia jej bezpieczeństwa energetycznego oraz bezpieczeństwa jej państw członkowskich. Dążenie do wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego jest naturalnym kierunkiem działania, ponieważ bezpieczeństwo UE jest określane przez stan najsłabszego państwa. Tym samym wszelkie inicjatywy mające na celu włączenie regionów peryferyjnych w udział w działaniach na rzecz bezpieczeństwa energetycznego jest kluczowe dla osiągnięcia wspólnego rynku energii.

Dodatkowo konieczność realizacji bezpieczeństwa Unii Energetycznej w sektorze energii i gazu ziemnego są wyzwania średnio- i długoterminowe zawarte w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa Energetycznego. Przed wszystkim w dokumencie założono rozwój energetyki odnawialnej, poprawę efektywności energetycznej, dywersyfikację kierunków dostaw surowców energetycznych, stworzenie wewnętrznego rynku energii, budowę brakujących połączeń infrastrukturalnych, przyjęcie wspólnego stanowiska państw europejskich w kwestii polityki energetycznej oraz wzmocnienie współpracy pomiędzy państwami UE w zakresie rynku energii (Europejska Strategia 2014).

Praktyka podejmowania decyzji w omawianym zakresie przez państwa członkowskie pokazuje, że koncepcja ta jest rozwiązaniem istotnym z punktu widzenia państw uzależnionych od dostaw z jednego kierunku, nieposiadających dostatecznie rozbudowanej infrastruktury energetycznej, które faktycznie nie są w stanie elastycznie prowadzić swojej

polityki energetycznej. Dodatkowo państwa tzw. starej unii realizują umowy dwustronne, które zaspokajają tylko ich interesy narodowe.

W dniu 25 lutego 2015 r. została przyjęta Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu ([Komunikat 2015](#)), w której potwierdzono konieczność budowy zintegrowanego systemu energetycznego w Europie na rzecz zapewniania bezpieczeństwa energetycznego. W dokumencie podkreślono, że istnieje zgoda w zakresie budowy unii energetycznej opartej na powiązanych ze sobą obszarach ([Komunikat 2015](#)). Wskazane w Strategii ramowej... obszary w dużym stopniu odnoszą się do propozycji unii energetycznej, przedstawionych w 2009 r.

Punktem wyjścia dla osiągnięcia unii energetycznej jest rozwój technologii niskoemisyjnych, zapewniających efektywność energetyczną oraz trwałą i przyjazną dla środowiska gospodarkę. Stanowi to odejście od propozycji przedstawianych w 2009 r., w których podkreślano konieczność dostosowania struktury surowcowo-paliwowej do wewnętrznych uwarunkowań oraz możliwości państw członkowskich. Zasadne jest również wskazanie, że w Strategii ramowej... nastąpiła zmiana uwarunkowań budowy unii energetycznej. W 2009 r. dominującym komponentem unii energetycznej były zagadnienia związane z infrastrukturą w sektorze gazu ziemnego (modernizacja, rozbudowa i budowa). Odejście od kwestii infrastrukturalnych na rzecz ochrony środowiska przyrodniczego jest związane z uzgodnieniami zawartymi w Konkluzjach Rady Europejskiej (23 i 24 października 2014 r.) w sprawie ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 ([Konkluzje... 2014](#)). Rada Europejska zatwierdziła unijne cele, które dotyczą zarówno ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do roku 2030 o co najmniej 40% w porównaniu z poziomem z roku 1990, osiągnięcie udziału energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii w UE na poziomie co najmniej 27%, osiągnięcie w pełni funkcjonującego i połączonego wewnętrznego rynku energii, jak również zmniejszanie zależności energetycznej oraz wzmacnianie bezpieczeństwa energetycznego ([Konkluzje... 2014](#)). Poczynione uzgodnienia zdeterminowały kolejne decyzje w zakresie kształtowania unii energetycznej.

W dokumencie z 2015 r. kluczowym wyznacznikiem jest odwołanie się do ochrony środowiska przyrodniczego, a także uwzględnienie innych niż gaz ziemny nośników energii. Strategia ramowa... przedstawia katalog działań koniecznych do realizacji unii energetycznej.

Pierwszy obszar, istotny z punktu widzenia budowy unii energetycznej, został zdefiniowany jako bezpieczeństwo energetyczne, solidarność i zaufanie. W swojej istocie odnosi się on do postulatów zawartych w pierwszym filarze koncepcji. Na uwagę zasługuje rozszerzenie katalogu podmiotów biorących udział w budowie unii energetycznej. Zgodnie z wytycznymi powinna ona obejmować zarówno państwa członkowskie, jak również przedsiębiorstwa tworzące krajowe systemy przesyłowe oraz przemysł energetyczny. Dodatkowo, w analizowanym obszarze rozwinięto postulaty zawarte w filarze drugim oraz czwartym. W przytoczonym dokumencie dywersyfikacja jest rozumiana szeroko, obejmuje wszystkie komponenty: źródła energii, dostawców oraz trasy przesyłu. Przyjęte rozwiązanie wpisuje się w wielopoziomowe zarządzanie bezpieczeństwem energetycznym jednostek geopolitycznych. Drugi obszar unii energetycznej odnosi się do zintegrowanego wewnętrznego rynku energii. Zasadne jest wskazanie, iż od czasu ogłoszenia koncepcji unii energetycznej, państwa członkowskie są w dalszym ciągu podatne na kryzysy energetyczne, przede wszystkim ze względu na brak wystarczających połączeń transgranicznych. Jednocześnie istotne jest

odwołanie do konieczności realizacji przepisów w zakresie wewnętrznego rynku energii, jako warunku koniecznego dla osiągnięcia sprawnie funkcjonującej unii energetycznej. Dodatkowo założenia koncepcji unii energetycznej przedstawionej w analizowanym dokumencie uwzględniają również wymiar ludzki bezpieczeństwa (*human security*), wskazując jako wyzwanie problem ubóstwa energetycznego.

Trzeci obszar unii energetycznej obejmuje efektywność energetyczną przede wszystkim w sektorze budownictwa oraz transportu. Wyzwaniem dla Komisji Europejskiej w tym zakresie jest tworzenie zachęt dla państw członkowskich, które wpiszą efektywność energetyczną jako jeden z celów polityki energetycznej państwa. Przeniesienie punktu ciężkości na kwestie związane z zapobieganiem zmian klimatu, przy tworzeniu unii energetycznej, znalazło swój wyraz w kolejnym obszarze unii energetycznej, który odnosi się do obniżenia emisyjności gospodarki. Komisja Europejska zwróciła szczególną uwagę na rolę i potencjał odnawialnych źródeł energii w zapewnianiu bezpieczeństwa energetycznego UE ([Komunikat... 2015](#)). Ostatnim elementem unii energetycznej jest obszar na rzecz badań naukowych, innowacji i konkurencyjności.

Kierunki wyznaczone w Strategii ramowej..., które bezpośrednio odnoszą się do rozwoju odnawialnych źródeł energii, znalazły swoje potwierdzenie oraz doprecyzowanie w kolejnych dokumentach przedstawianych przez Komisję Europejską. W dniu 30 listopada 2016 r. został wydany Komunikat Komisji – Czysta energia dla wszystkich Europejczyków – tzw. pakiet zimowy ([Komunikat... 2016](#)), w którym wskazano na pakiet środków, które mają przyczynić się do wzrostu konkurencyjności UE na światowych rynkach energii. W dokumencie przyjęto trzy główne cele: efektywność energetyczna, UE jako światowy lider w sektorze energii odnawialnej oraz uczciwe traktowanie konsumentów ([Komunikat... 2016](#)). Istotne jest wskazanie celu osiągnięcia co najmniej 27-procentowego udziału energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii w UE do 2030 r. ([Komunikat... 2016](#)). Przy czym w pakiecie zimowym wskazano, że jego osiągnięcie wiąże państwa członkowskie na poziomie UE. Oznacza to, że państwa będą zobowiązane do określenia swojego wkładu w zintegrowanych krajowych planach w zakresie energii i klimatu ([Rozporządzenie... 2016](#)).

Rozszerzenie koncepcji unii energetycznej, której postulaty początkowo były skoncentrowane na sektorze gazu ziemnego, wydaje się rozwiązaniem nieuzasadnionym z punktu interesów wszystkich państw członkowskich UE. Należy zwrócić uwagę na fakt, że o ile w koncepcji z 2009 r. dążono do realizacji celów politycznych, „mówienia jednym głosem” w kwestiach energii, a przede wszystkim odwoływano się do lokalnych potrzeb i warunkowań bezpieczeństwa, to w 2015 r. przyjęto odmienne podejście. Położono nacisk na wzmocnienie roli odnawialnych źródeł energii w strukturze surowcowo-paliwowej państw członkowskich. Uzasadnienie przyjętych rozwiązań jest podyktowane chęcią realizacji celów związanych z ochroną środowiska. Natomiast przyjęte rozwiązanie nie odpowiada realne potrzeby państw członkowskich UE, wchodzących w skład regionów peryferyjnych.

Podsumowanie

Obserwując działania państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie polityki energetycznej nie sposób odnieść wrażenia, iż model integracji *opt-out*, polegający na przyznaniu dużej swobody w zakresie inicjatyw podejmowanych na rzecz integracji w ramach UE.

Analizując zachowania państw członkowskich, wydaje się, że model ten, mimo jego dezaktualizacji w ramach UE, ma zastosowanie w praktyce prowadzenia polityki energetycznej. Kolejny model integracji – *spillover* – w omawianej tematyce również nie ma zastosowania. Mimo dość rozbudowanych mechanizmów w ramach pozostałych polityk, nie można odnaleźć analogii w sektorze polityki energetycznej. Wydaje się, że swobodna i samoczynna integracja jest blokowana i powstrzymywana poprzez realizację interesów pojedynczych państwa.

Poczynione rozważania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków dotyczących koncepcji unii energetycznej. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że jest to koncepcja centralizacji bezpieczeństwa energetycznego w ramach unii energetycznej. Jednak założenia i kierunki działania przyjmowane przez UE wydają się zbyt ambitne. Jednocześnie, w dalszym ciągu nie występuje korelacja trzech elementów: wyznaczanych kierunków polityki energetycznej z tworzonym prawem oraz decyzji i działań państw członkowskich UE. Odnosi się wrażenie, że formułowanie racjonalnej polityki stoi w sprzeczności z interesami wszystkich państw członkowskich, a działania większości pokazują, że w dalszym ciągu liczą się decyzje i interesy najsilniejszych graczy. W tym znaczeniu istotną rolę w dalszym ciągu odgrywają regiony peryferyjne, do których bez wątpienia można zaliczyć państwa, przystępujące do Unii Europejskiej po 2004 r. – w dalszym ciągu stanowią one najsłabszy element bezpieczeństwa energetycznego. Występuje dychotomia pomiędzy realizacją celów istotnych z punktu widzenia regionów centralnych, które są realizowane skutecznie i efektywnie, co jest szczególnie istotne w kontekście realizacji polityki energetycznej. Koncepcja unii energetycznej ma stanowić remedium na pogłębiające się podziały pomiędzy państwami członkowskimi, jednak wspomniane jednostronne działania państw wpływają na ich pogłębianie. To właśnie w tej płaszczyźnie współpracy widać, że realizowane są interesy państw centrum i są one promowane, jako interesy całej Unii Europejskiej.

Unia energetyczna ma stanowić swoiste uzupełnienie polityki energetycznej UE. Jednak należy zadać pytanie, czy takie rozwiązanie jest potrzebne i zgodne z interesami państw członkowskich UE. Jest ono zasadne z punktu widzenia uwspólnotowienia polityki energetycznej, która raz przekazana na poziom unijny nie będzie przedmiotem rozważań i w kompetencji państw członkowskich. Dlatego warto odpowiedzieć pytaniem, czy w perspektywie 10 czy 20 lat warto politykę energetyczną i bezpieczeństwo energetyczne pozostawić w gestii unijnej?

Obecnie państwa członkowskie w zakresie polityki energetycznej mają przyznany pewien zakres samodzielności i szeroki katalog kompetencji. Dlatego, w obliczu zachodzących zmian, warto zastanowić się, jaki kierunek jest istotny z punktu widzenia realizacji interesów narodowych. Czy szeroka i szczegółowa formuła współpracy ma szansę zapewnić bezpieczeństwo energetyczne państw członkowskich Unii Europejskiej?

Literatura

Cziomer, E. 2008. Podstawowe pojęcia i zakres międzynarodowego bezpieczeństwa energetycznego [W:] *Międzynarodowe bezpieczeństwo energetyczne w XXI w.* Cziomer E. red., Wydawnictwo Oficyna Wydawnicza AFM.

Dyrektywa 2004/67/WE z 26 kwietnia 2004 r. dotycząca środków zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 127, 29/4/2004, s.19–23.

- Energy, Transport and Environmental indicators 2013 – Eurostat, Luksemburg.
- Kaliski, M. i Staško, D. 2006. Bezpieczeństwo energetyczne w gospodarce paliwowej Polski. Wyd. 1, *Studia, Rozprawy, Monografie* nr 138, Kraków, Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN.
- Komisja Europejska 2006 – *Zielona Księga. Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii – KOM(2006) 105 wersja ostateczna*, 8/3/2006.
- Komunikat... 2015 – 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*, – KOM (215) 80 wersja ostateczna, 25/2/2015.
- Komunikat... 2016 – Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, *Czysta energia dla wszystkich Europejczyków* – KOM (2016) 860 wersja ostateczna, 30/11/2016.
- Konkluzje Rady Europejskiej (23 i 24 października 2014 r.) w sprawie ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030, SN 79/14, 23/10/2014.
- Ney, R. 2000. Perspektywy energetyczne Polski w świetle tendencji światowych. *Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal* t. 3, z. 1, s. 5–25.
- Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 994/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu, *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej* L 295, 12/11/2010, s. 1–21.
- Rozporządzenie... 2016 – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania unią energetyczną, zmieniające dyrektywę 94/22/WE, dyrektywę 98/70/WE, dyrektywę 2009/31/WE, rozporządzenie (WE) nr 663/2009, rozporządzenie (WE) nr 715/2009, dyrektywę 2009/73/WE, dyrektywę Rady 2009/119/WE, dyrektywę 2010/31/UE, dyrektywę 2012/27/UE, dyrektywę 2013/30/UE i dyrektywę Rady (UE) 2015/652 oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 – KOM (2016) 759 wersja ostateczna, 30/11/2016.
- Sienkiewicz, P. i Nowak, D. 2004. Bezpieczeństwo energetyczne państwa. *Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej* nr 4, s. 75–95.
- Traktat o Unii Europejskiej 1992 – *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej* C 191, 29/7/1992.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską o funkcjonowaniu Unii Europejskiej 2009 – *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej* C 83, 28/7/2009.
- Trubalska, J. 2015a. *Unia Energetyczna – kluczowa koncepcja w polityce energetycznej UE, Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego*, nr 1.
- Trubalska, J. 2015. *Bezpieczeństwo energetyczne Rzeczypospolitej Polskiej*. Wyd. 1, Kraków: PTG.
- Winzer, C. 2011. Conceptualizing Energy Security. *EPRG Working Paper* 1123, Cambridge.
- Working Paper of the Commission on Security of Supply, The Internal Energy Market and Energy Policy 1999 – SEC(90) 1248 final, 14/9/1990.
- Europejska Strategia 2014 – Europejska Strategia Bezpieczeństwa Energetycznego 2014 – COM(2014) 330 final, 28/5/2014.

