

ZIELONA KSIĘGA A EUROPEJSKA POLITYKA ENERGETYCZNA

*Anna
Konarzewska*

PRZEDSTAWIONA 8 MARCA 2006 ROKU PRZEZ KOMISJĘ EUROPEJSKĄ ZIELONA KSIĘGA W SPRAWIE EUROPEJSKIEJ POLITYKI ENERGETYCZNEJ KŁADZIE SZCZEGÓLNY NACISK NA ZEWNĘTRZNE DZIAŁANIA WSPÓLNOTY (M.IN. FORMUŁOWANIE WSPÓLNYCH STANOWISK NA FORUM MIĘDZYNARODOWYM) ORAZ WYKORZYSTANIE INSTRUMENTÓW WEWNĘTRZNYCH (W TYM NP. PROMOCJI ODNAWIALNYCH ŹRÓDEŁ ENERGII) NA RZECZ ZAPEWNIENIA CZŁONKOM UE ODPOWIEDNIEGO POZIOMU BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO.

Publikacja Zielonej Księgi jest kolejnym krokiem na drodze do stworzenia wspólnej polityki unijnej w dziedzinie energetycznej oraz może przyczynić się do pogłębienia debaty na temat możliwości dywersyfikacji obszarów dostaw nośników energetycznych do Europy. Proponowane rozwiązania będą miały zasadniczy wpływ na bezpieczeństwo energetyczne Polski i Unii jako całości.

W dokumencie znalazło się wezwanie do zapewnienia zrównoważonego rozwoju energetyki w Europie, podniesienia konkurencyjności europejskiego rynku energetycznego (m.in. dzięki jego liberalizacji) oraz zwiększenia bezpieczeństwa dostaw surowców energetycznych.

Zaproponowano 6 głównych kierunków działania UE w polityce energetycznej:

Jedność

Unia Europejska musi prowadzić spójną politykę zewnętrzną w dziedzinie energetyki, odzwierciedlającą rolę organizacji jako wielkiego i stabilnego konsumenta surowców energetycznych. Powyższe działania umożliwią w dłuższej perspektywie stopniowe wprowadzenie jednolitej polityki energetycznej przez wszystkich członków UE, m.in. wobec głównych producentów i konsumentów energii (dzięki umiejętnemu wykorzystaniu możliwości europejskiego rynku wewnętrznego oraz posiadanych przez Wspólnotę instrumentów).

Celem działań Wspólnoty powinno być zmniejszenie uzależnienia energetycznego państw członkowskich UE od dostaw zewnętrznych, dywersyfikacja dostaw energii (w kontekście współpracy z różnymi producentami oraz różnymi sposobami i trasami tranzytu) oraz wsparcie działań związanych z nowymi wyzwaniami w sektorze energii na arenie międzynarodowej. Zdaniem Komisji Europejskiej (KE), zasadnicze znaczenie w tym kontekście powinno mieć partnerstwo z sąsiadującymi z UE dostawcami energii, w tym z Rosją, państwami Bliskiego Wschodu, Azji i Ameryki, wspólnie z którymi należy tworzyć bezpieczne, otwarte i stabilne rynki energetyczne¹.

Integracja

UE powinna dążyć do stworzenia jednolitego europejskiego rynku energii elektrycznej i gazu, co przyczyni się do podniesienia bezpieczeństwa, konkurencyjności i równowagi energetycznej wszystkich członków oraz przyniesie korzyści dla indywidualnych odbiorców. Dzięki liberalizacji, prowadzącej do zwiększenia konkurencji na europejskim rynku energetycznym, możliwy będzie swobodny wybór dostawców energii elektrycznej i gazu przez klientów indywidualnych. W planach jest zakończenie liberalizacji rynku energetycznego przed 2008 rokiem oraz rozbudowa połączeń (tzw. interkonektorów) między narodowymi sieciami gazowymi i elektroenergetycznymi.

Dodatkowo Komisja proponuje wprowadzenie od wiosny 2007 roku publikacji rocznych przeglądów unijnej polityki energetycznej, które mają wytyczyć strategię działań w tej dziedzinie na poziomie wspólnotowym i krajowym.

Solidarność

Integracji musi towarzyszyć solidarność, aby Unia mogła lepiej reagować na wahania w popycie i podaży surowców energetycznych na rynkach międzynarodowych. Niezbędne wydaje się gromadzenie obowiązkowych rezerw gazu ziemnego (na wzór ropy naftowej) przez członków Unii oraz wymiana informacji o posiadanych zapasach, co pozwoli na podjęcie skoordynowanych i skutecznych działań w przypadku kryzysu. KE proponuje też powołanie Europejskiego Obserwatorium Dostaw Energii, które będzie monitorować sytuację na rynku energetycznym i określać potencjalne zagrożenia występujące na tym rynku, oraz Europejskiego Centrum Sieci Energetycznych, zajmującego się koordynowaniem działań i rozwojem energetycznych sieci transmisyjnych.

Proponowana przez Komisję zasada solidarności ma obowiązywać w przypadku kryzysu energetycznego, dotyczącego jednego (lub więcej) członków organizacji, spowodowanego fizycznym zagrożeniem infrastruktury energetycznej (w wyniku zamachu terrorystycznego lub katastrofy naturalnej) oraz w przypadku „politycznego ryzyka przerwania dostaw”. Zdaniem KE, zasada solidarności miałaby obowiązywać też w celu zniwelowania skutków przerw w dostawach gazu do państw członkowskich UE. Ma być ona rozumiana jako wzajemne informowanie się o zagrożeniach i stanie zapasów paliw, pomocy technicznej oraz tworzeniu infrastruktury, ułatwiającej ewentualny przepływ energii między państwami członkowskimi.

Zrównoważenie

Należy stworzyć gospodarkę przyjazną dla środowiska, opartą m.in. na ograniczeniu emisji dwutlenku węgla, do czego niezbędne będzie wykorzystanie zarówno istniejących, jak i nowych źródeł energii. Konieczne są działania na rzecz wprowadzenia rozwiązań prawnych, sprzyjających wprowadzaniu różnorodnych technologii energetycznych, dzięki którym zmniejszona zostanie emisja szkodliwych gazów do atmosfery (m.in. energia ze źródeł odnawialnych, energia jądrowa).

1) Według KE, współpraca z Rosją powinna umożliwiać wzajemny dostęp do rynków i infrastruktury energetycznej, także przez państwa trzecie.

Oszczędność

Niezbędne są zdecydowane działania na rzecz bardziej oszczędnego wykorzystywania energii, co będzie miało pozytywne skutki dla klimatu, konsumentów i bezpieczeństwa członków UE.

Innowacje

W gospodarce europejskiej niezbędne jest promowanie oszczędności i innowacyjności w dziedzinie energetyki, głównie w obliczu rosnących wy-mogów, dotyczących ochrony środowiska naturalnego (m.in. obniżenie emi-sji dwutlenku węgla przez wprowadzenie technologii tzw. czystego węgla). Działania KE powinny być nakierowane na zmniejszenie zużycia surowców energetycznych dzięki rozpowszechnieniu programów badawczo-rozwojo-wych oraz zastosowaniu energooszczędnych i przyjaznych dla środowiska technologii.

Zielona Księga nie wylicza działań, które powinna podjąć UE. Propozycje mają być jedynie wstępem do dyskusji o sprawach energetycz-nych we Wspólnocie. Konieczność sformułowania wspólnej europejskiej polityki energetycznej wynika z pogłębiającej się zależności państw człon-kowskich UE od dostaw surowców energetycznych (głównie gazu ziemne-go i ropy naftowej) z państw trzecich (głównie Rosji, Norwegii, Algierii i państw OPEC)², zmniejszania się światowych zasobów tych surowców przy jednoczesnym rosnącym ich zużyciu w państwach europejskich oraz niebezpieczeństw związanych z zanieczyszczeniem środowiska naturalnego (m.in. emisja gazów cieplarnianych powodująca ocieplanie się klimatu). Niepokojący jest również nieustanny wzrost cen gazu i ropy – w ciągu ostatnich 2 lat w UE zaobserwowano ich dwukrotny wzrost.

Zielona Księga jest jednak typowym przykładem kompromisowego do-kumentu UE, w którym każde państwo może znaleźć odpowiadające mu rozwiązania. KE ograniczyła się jedynie do sformułowania ogólnych pro-pozycji bez nakreślania konkretnych celów. Słabą stroną dokumentu jest brak priorytetowego potraktowania odnawialnych źródeł energii, o których mówi się razem z energią atomową i tradycyjnymi surowcami kopalny-mi (m.in. węglem kamiennym). Zabrakło również wskazania i dokładnej charakterystyki głównych przyczyn pogłębiającego się zanieczyszczenia środowiska naturalnego, w tym wpływu transportu drogowego na efekt cieplarniany. Zbyt ogólny jest także punkt, dotyczący działań na rzecz ograniczenia zużycia energii. Brak w nim przede wszystkim konkretnych zaleceń, dzięki którym wzrósłby poziom oszczędzania energii w Europie

(np. ocieplanie budynków, rozwój produkcji energooszczędnych samochodów). Tymczasem uzyskane w ten sposób oszczędności przyczyniłyby się do zwiększenia oszczędności w budżetach gospodarstw domowych i narodowych członków UE. W konsekwencji doszłoby do zrównoważenia bilansu płatniczego w wymianie handlowej z państwami trzecimi, a zaoszczędzone fundusze można byłoby przeznaczyć na inwestowanie w nowoczesną infrastrukturę energetyczną³, stworzenie nowych miejsc pracy w ośrodkach naukowych zajmujących się opracowywaniem nowoczesnych technologii skutecznego wykorzystania energii oraz zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska naturalnego. Mimo powyższych niedociągnięć, istnieje jednak szansa, że dzięki Zielonej Księdze Komisji uda się przynajmniej zainicjować na forum UE debatę o bezpieczeństwie energetycznym we Wspólnocie. Wszelkie poprzednie próby kończyły się niepowodzeniem, jednak ze względu na problemy w dostawach gazu ziemnego na początku br., spowodowane sporem między Rosją a Ukrainą, obecnie pojawiły się realne szanse na sformułowanie założeń bezpieczeństwa w polityce energetycznej na poziomie wspólnotowym.

Część państw członkowskich UE (m.in. Holandia, Francja) jest sceptycznie nastawiona do propozycji KE, zawartych w Zielonej Księdze z uwagi na dążenia do utrzymania narodowej kontroli nad posiadanymi rezerwami gazu ziemnego i ropy naftowej. Ich zdaniem, poszczególni członkowie UE powinni pozostać odpowiedzialni za zarządzanie własnymi źródłami i zasobami nośników energii. Tymczasem niechęć do przekazywania kompetencji narodowych w polityce energetycznej, uważanej za strategiczny sektor gospodarczy, na szczebel ponadnarodowy i swego rodzaju renacjonalizacja tej gałęzi gospodarki (np. we Francji) spowoduje nie tylko opóźnienia w przyjmowaniu wspólnotowych regulacji w tej dziedzinie (czego skutkiem będzie brak jasnych i przejrzystych zasad), ale przyczyni się do dalszego obniżenia poziomu bezpieczeństwa energetycznego Wspólnoty. Będzie miało też negatywne skutki m.in. w przypadku kolejnych przerw w dostawach nośników energetycznych do Europy.

2) W ostatnim czasie doszło do pogłębienia się zależności UE od importu nośników energetycznych – w ciągu następnych 20-30 lat wzrośnie on do ok. 70 proc. (obecnie wynosi 50 proc.).

3) KE szacuje, że dla zapewnienia coraz większych potrzeb i modernizacji europejskiej infrastruktury energetycznej niezbędne są inwestycje w wysokości 1 bln euro.

W chwili obecnej światowy rynek energetyczny charakteryzuje rosnące zapotrzebowanie na energię w Azji (głównie w Chinach i Indiach, gdzie notuje się wysoki wzrost gospodarczy) oraz celowa polityka Rosji, skupiona na wykorzystywaniu własnych źródeł energii i państwowych koncernów energetycznych (m.in. Gazpromu) jako pośredniego instrumentu do odzyskania pozycji mocarstwa światowego. Tymczasem Europa wydaje się w tej sytuacji bezbronna, ponieważ prawie nie posiada własnych źródeł surowców energetycznych, a więc jest w dużym stopniu uzależniona od importu zewnętrznego. Ponieważ import ropy naftowej do Europy pochodzi głównie z Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej i Rosji, a gazu ziemnego z Rosji i Algierii, można wnioskować, że w przyszłości zaopatrzenie państw zachodnich w energię będzie w coraz większym stopniu uzależnione od importu z obszarów niestabilnych. Bez poważnych inwestycji europejskich w tej dziedzinie na własnym terytorium może zwiększyć się realne zagrożenie przerw w dostawach tych surowców.

Bez stabilnych źródeł zaopatrzenia w energię gospodarka europejska będzie podlegać ciągłym zachwianiom, a obywatele nie będą czuli się bezpiecznie. Dlatego wydaje się, że pogłębienie współpracy UE w sferze energetycznej z głównymi producentami i konsumentami energii przy jednoczesnej znacznej dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia jest niezbędne. Unia wzywa do prowadzenia partnerskiego dialogu w tej dziedzinie z Rosją, państwami basenu Morza Kaspijskiego i Śródziemnego, Norwegią oraz państwami OPEC, z którymi kontakty uległy znacznej intensyfikacji od połowy 2004 roku. Należy też pogłębić relacje z głównymi europejskimi państwami tranzytowymi, w tym Ukrainą i Turcją, a także członkami Wspólnoty Energetycznej Europy Południowo-Wschodniej.⁴ Warto zastanowić się nad rozpoczęciem współpracy z głównymi konsumentami energii, w tym Stanami Zjednoczonymi, Japonią, Chinami i Indiami.

Działania Wspólnoty na rzecz pogłębienia bezpieczeństwa energetycznego jej członków powinny opierać się na wymianie poglądów i doświadczeń, wzajemnych konsultacjach oraz koordynacji polityki energetycznej m.in. ze Stanami Zjednoczonymi w celu stworzenia zachodniej koncepcji strategicznej tej polityki. Ze względu na zainteresowanie USA obszarem Morza Czarnego i Morza Kaspijskiego możliwe byłoby stworzenie wspólnej amerykańsko-europejskiej polityki bezpieczeństwa energetycznego. Jednak w Zielonej Księdze nie znalazło się wezwanie do współpracy ze Stanami Zjednoczonymi w tej dziedzinie (np. w formie stałego mechanizmu

konsultacyjnego między USA a Unią Europejską) ani jakiegokolwiek odniesienie do bezpieczeństwa energetycznego całej strefy euroatlantyckiej. Tymczasem USA proponują reaktywowanie projektów gazo- i ropociągów, przedstawionych w latach 90. poprzedniego wieku – projekt korytarza tranzytowego między Europą, Kaukazem i Azją Centralną – Rurociąg Transkaspijski (Trans-Caspian Pipeline) oraz Korytarz Energetyczny Wschód-Zachód (East-West Energy Corridor), który obecnie istnieje jedynie między Azerbejdżanem i Turcją – ropociąg Baku-Tbilisi-Ceyhan (wykluczając Rosję i Iran), ale jego budowa została przerwana.

Pewne elementy Zielonej Księgi wpisują się w polskie dążenia do wprowadzenia idei solidarności i wzajemnej pomocy w przypadku kryzysu energetycznego w ramach Wspólnoty. UE uważa jednak, że w dziedzinie polityki energetycznej należy pogłębiać współpracę z Rosją, dlatego niezbędne jest wprowadzenie partnerstwa energetycznego i konstruktywnego dialogu z partnerem rosyjskim w tej dziedzinie, aby zapewnić wszystkim członkom odpowiedni poziom bezpieczeństwa energetycznego i dostaw surowców energetycznych. Dla Wspólnoty import nośników energetycznych⁵ z Rosji jest bardzo ważny, a z kolei dla Rosji – Unia jest stabilnym rynkiem zbytu.⁶

Największym dostawcą ropy naftowej i gazu ziemnego do Polski jest Rosja. Import rosyjskiego gazu stanowi ok. 45 proc. całości importu tego surowca. Jeśli w najbliższej przyszłości nie pojawią się inne źródła dostaw tych surowców, to dojdzie prawdopodobnie do jeszcze większego uzależnienia Polski od Rosji, choć dzięki członkostwu Polski w Unii możliwe jest podniesienie polskiej pozycji przetargowej w kontaktach z Rosją. Z drugiej strony, trzeba jednak pamiętać, że w polityce energetycznej państwa zachodnioeuropejskie mają częściowo odmienne interesy niż Polska. Dla większości starych członków UE (Niemcy, Francja, Włochy) dywer-

4) Pod koniec 2004 roku wraz z 11 państwami Europy Południowo-Wschodniej utworzono Wspólnotę Energetyczną Europy Południowo-Wschodniej, której celem jest ujednoczenie zasad dotyczących zakupów energii i jej przepływu.

5) Takie podejście popiera większość członków UE, między innymi Niemcy, dla których Rosja pozostaje podstawowym i wypróbowanym źródłem zaopatrzenia w nośniki energetyczne.

6) Rosja dostarcza 25 proc. gazu ziemnego zużywanego w UE.

syfikacja kierunków importu ropy i gazu oznacza zwrot w stronę Rosji od dotychczasowych dostawców z Europy Północnej (Norwegia) i Afryki Północnej (m.in. Algieria).

W tworzeniu narodowej strategii bezpieczeństwa energetycznego Polska powinna zwrócić szczególną uwagę na swoje tranzytowe położenie geograficzne między Niemcami a Rosją i państwami postradzieckimi. Może ono ułatwić włączenie naszego kraju w sieć gazociągów europejskich. Należy brać aktywny udział w pracach KE przygotowujących projekty dróg dostaw ropy naftowej i gazu ziemnego z Rosji do UE. Projekty powinny uwzględniać równowagę między indywidualnymi interesami poszczególnych członków Unii a interesem wspólnotowym.

Poparcie utworzenia europejskiego rynku energetycznego i zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego UE będzie dla Polski korzystne. Działania Wspólnoty w tej dziedzinie powinny jednak zawierać m.in. określenie źródeł zaopatrzenia w surowce energetyczne i tras ich transportu, zapewnienie ich odpowiedniej dywersyfikacji oraz zwiększenie importu gazu skroplonego (LNG).⁷ W ten sposób Polska będzie dążyć do dywersyfikacji dróg transportu gazu rosyjskiego, zgodnie z koncepcją budowy wspólnego europejskiego rynku gazu ziemnego, przy zapewnieniu maksymalizacji korzyści dla państw członkowskich UE.

7) Naturalny gaz ziemny można przesyłać w formie płynnej dzięki wykorzystaniu specjalnych tankowców, które muszą być wyposażone w odpowiednie urządzenia do jego ponownego przeniesienia w stan lotny. Obecnie jedynie Francja, Hiszpania, Grecja, Włochy, Belgia i Portugalia posiadają urządzenia do importu gazu LNG. Budowę terminalu na skraplany gaz LNG w Wilhelmshaven planują Niemcy. Rozważa to także Polska.