

POLITYKA ENERGETYCZNA UNII EUROPEJSKIEJ

*Marcin
Tatarzyński*

BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE, JESZCZE KILKANAŚCIE LAT TEMU UWAŻANE ZA MAŁO ISTOTNE, ZAISTNIAŁO W ŚWIADOMOŚCI SPOŁECZNEJ GŁÓWNIEM PODCZAS KRYZYSÓW NAFTOWYCH Z LAT 70. WCZEŚNIEJ WIĘKSZOŚĆ PAŃSTW EUROPEJSKICH DYSPONOWAŁA SPORYMI WŁASNYMI REZERWAMI, A SUROWCE IMPORTOWANE BYŁY TANIE I RACZEJ NIKT NIE MÓGŁ TRAKTOWAĆ POLITYKI ENERGETYCZNEJ JAKO PRZEDŁUŻENIA POLITYKI ZAGRANICZNEJ I NARZĘDZIA WYWIERANIA WPŁYWU. W OSTATNICH LATACH SYTUACJA ZMIENIŁA SIĘ, A BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE STAŁO SIĘ JEDNYM Z KLUCZOWYCH TEMATÓW W DYSKUSJI O BEZPIECZEŃSTWIE NARODOWYM PAŃSTW. EUROPA W CORAZ WIĘKSZYM STOPNIU STAJE SIĘ ZALEŻNA OD ZEWNETRZNYCH DOSTAWCÓW CORAZ DROŻSZEJ ROPY I GAZU. WŁASNE ZASOBY SUROWCÓW WYCZERPUJĄ SIĘ, A ZAPOTRZEBOWANIE NA ENERGIĘ STAŁE WZRASTA. WEDŁUG WYLICZEŃ KOMISJI EUROPEJSKIEJ, W CIĄGU NAJBLIŻSZYCH 20-30 LAT UZALEŻNIENIE UNII EUROPEJSKIEJ OD IMPORTU ENERGII WZROŚNIE DO 70 PROC., A WIĘKSZOŚĆ TEGO IMPORTU BĘDZIE POCHODZIŁA Z ROSJI. BRAK SPÓJNEJ POLITYKI ENERGETYCZNEJ STAJE SIĘ DLA UE JEDNYM Z NAJWIĘKSZYCH WYZWAŃ.

Początki polityki energetycznej Unii Europejskiej sięgają traktatów założycielskich. Od 1951 r. sektor węglowy ówczesnych państw członkowskich podlegał kontroli Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, natomiast od 1958 r. przemysł atomowy był koordynowany

przez Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. Aż do czasu pierwszego kryzysu naftowego w 1973 r. kraje członkowskie Wspólnot nie widziały potrzeby tworzenia wspólnej polityki energetycznej. Gwałtowne podniesienie cen ropy naftowej przez państwa OPEC było dla Europy całkowitym zaskoczeniem i przesłanką do tworzenia ram dla wspólnej polityki energetycznej. W efekcie nastąpiło pewne zbliżenie stanowisk państw europejskich, trwało ono jednak zbyt krótko, a co więcej, państwa takie jak Wielka Brytania i Francja, przedkładały dwustronne negocjacje z dostawcami ropy nad skoordynowaną politykę obejmującą wszystkie kraje Wspólnot.

Stabilizacja sytuacji po drugim z kryzysów naftowych (z 1979 r.) nie wpłynęła mobilizująco na państwa Wspólnot i dopiero w ostatnich latach kraje unijne zaczęły uświadamiać sobie zagrożenia wynikające z zależności od importu surowców od niepewnych dostawców. W tym kontekście, Rosja była postrzegana, zwłaszcza przez kraje zachodnioeuropejskie, jako dostawca najpewniejszy i najbardziej perspektywiczny. Wielkie zaskoczenie Europy po odejściu dostaw gazu dla Ukrainy na początku 2006 r., co też dotknęło wiele państw europejskich, stanowiło największy impuls dla podjęcia działań w celu urzeczywistnienia idei wspólnej polityki energetycznej UE. Pierwszym poważnym krokiem w tym kierunku było opublikowanie w marcu 2006 r. tzw. Zielonej Księgi: europejskiej strategii na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii. Komisja wyróżniła w niej 6 głównych obszarów priorytetowych UE w polityce energetycznej: dokończenie budowy europejskich rynków wewnętrznych energii elektrycznej i gazu, solidarność państw członkowskich, bezpieczeństwo i konkurencyjność zaopatrzenia w energię, zmiany klimatu, innowacje w zakresie technologii energetycznych i spójną zewnętrzną politykę energetyczną. Po blisko roku międzyrządowych konsultacji w sprawie propozycji zawartych w Zielonej Księdze, w styczniu 2007 r. Komisja ogłosiła kolejne propozycje.

NOWE PROPOZYCJE ENERGETYCZNE

10 stycznia 2007 r. Komisja Europejska przedstawiła Radzie Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu komunikat, w którym ogłosiła pakiet działań mogących doprowadzić do ustanowienia podwalin pod wspólną politykę energetyczną.

Zwracała w nim uwagę na fakt, że obecna polityka energetyczna nie gwarantuje zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych do atmosfery. W obecnym jej kształcie do roku 2030 emisja dwutlenku węgla do atmosfery, nie tylko nie zmniejszyłaby się, lecz wzrosła o 5 proc. Dodatkowo, do 2030 r. zależność Unii Europejskiej od importu energii wzrosłaby z dotychczasowych 50 do 65 proc. W przypadku surowców takich, jak ropa i gaz zależność ta będzie nawet większa – odpowiednio nastąpi wzrost z 82 do 93 proc. i z 57 do 84 proc. Komisja Europejska, powołując się na Międzynarodową Agencję Energii (IEA), twierdzi, że do 2030 r. światowe zapotrzebowanie na ropę naftową wzrośnie o 41 proc., przy czym nie wiadomo jak zaspokoić rosnący popyt, co niesie ze sobą ryzyko natury politycznej i ekonomicznej. Co gorsza, jak zauważa Komisja, mechanizmy zapewniania solidarności między państwami członkowskimi UE w przypadku kryzysów energetycznych obecnie nie funkcjonują.

Opierając się na wyżej wymienionych przesłankach, Komisja zidentyfikowała w swoim komunikacie trzy główne wyzwania, które będą czekać Unię Europejską w najbliższych latach. Są to: zmiany klimatu, wzrastająca zależność UE od importu oraz wyższe ceny energii i wzajemna zależność państw EU pod względem energetycznym. Wychodząc naprzeciwko tym wyzwaniom, Komisja zaproponowała następujący Plan Działania, którego najważniejsze postulaty to:

Stworzenie Wewnętrznego Rynku Energii

Dzięki jego powstaniu zwiększyłaby się konkurencja, co pobudziłoby firmy do inwestowania, a dla obywateli UE skutkowałoby to obniżkami cen. Według Komisji, konieczne będzie oddzielenie wytwarzania energii od jej dystrybucji, ponieważ monopole łączące te dwie gałęzie są szkodliwe dla zapewniania bezpieczeństwa energetycznego. Dzieje się tak dlatego, że producent energii nie ma interesu zwiększać przepustowość swoich sieci przesyłowych, i dopuszczać konkurencję. Z polskiej perspektywy ciekawie przedstawiała się część dotycząca planowanej infrastruktury. Z czterech priorytetowych projektów jeden to połączenie elektroenergetyczne systemów Polski z Niemcami i Litwą, a drugi to budowa gazociągu Nabucco. Komisja zwróciła uwagę na fakt, że muszą być wdrożone odpowiednie mechanizmy zapewnienia solidarności w przypadku kryzysów energetycznych. Według niej powinno się to odbywać w następujący sposób:

Konieczne będzie wdrażanie w życie nowych projektów dotyczących sprowadzania gazu z nowych regionów oraz tworzenie nowych węzłów gazowych (*gas hubs*) w krajach bałtyckich i Europy Środkowej. Duży priorytet należy też nadać działalności Sieci Korespondentów Europejskich oraz Grupie Koordynacyjnej ds. Gazu. Konieczna będzie też budowa nowych strategicznych rezerw gazu oraz gazociągów, jednakże w taki sposób, aby nie obarczać konsumentów niewspółmiernymi kosztami.

Konieczne będą też inwestycje w międzysieciowe połączenia elektroenergetyczne między poszczególnymi państwami UE.

Zwiększenie efektywności wykorzystania energii

Komisja zwróciła uwagę na przyjęty już wcześniej, bo 19 października 2006 r., Plan Działania na rzecz Efektywności Wykorzystania Energii¹, w którym zawarto cel redukcji zużycia energii podstawowej o 20 proc. do roku 2020. Oznaczałoby to oszczędności rzędu 100 mld euro rocznie oraz zmniejszenie emisji dwutlenku węgla do atmosfery o 780 mln ton rocznie. Zmniejszenie zużycia energii odbywałoby się głównie poprzez zaostrenie standardów produkcji energooszczędnych urządzeń elektrycznych, zwiększenie popularności transportu publicznego oraz podjęcie szeregu decyzji promujących oszczędności energii.

Zwiększenie znaczenia energii odnawialnej

Komisja zaproponowała wiążący cel, aby do 2020 r. poziom energii odnawialnej w ogólnym bilansie zużycia nośników energii (*energy mix*) w Unii Europejskiej wynosił 20 proc. Jest to cel bardzo ambitny, biorąc pod uwagę fakt, że w 2010 najprawdopodobniej nie uda się osiągnąć założonych przez Komisję w 1997 r. 12 proc. Dodatkowo zakłada się zwiększenie udziału biopaliw do minimum 10 proc. w ogólnym zużyciu paliw do 2020 r.

Przyszłość energii jądrowej

Obecnie jedna trzecia elektryczności generowanej w UE oraz 15 proc. ogólnego zużycia energii pochodzi z energii jądrowej. Komisja widzi zarówno

1) *Energy Efficiency Action Plan*

zalety takiego rozwiązania (brak emisji CO² do atmosfery, mała zależność ceny energii finalnej od ceny uranu), jak też i wady (odpady radioaktywne). Dlatego też każde państwo członkowskie powinno mieć wybór odnośnie korzystania z energii nuklearnej.

Wspólne stanowisko w międzynarodowej polityce energetycznej

Komisja zwraca uwagę na fakt, że przy wypełnieniu przez państwa członkowskie jej Planu Działania, do 2020 r. Unia Europejska będzie zużywać mniej niż 10 proc. energii światowej. W związku z tym, wyzwań związanych z bezpieczeństwem dostaw energii oraz zmianami klimatycznymi nie uda się rozwiązać tylko przy udziale państw członkowskich. Konieczna jest współpraca zarówno z krajami rozwiniętymi, jak i rozwijającymi się oraz z odbiorcami energii i jej producentami. Unia Europejska powinna dążyć do tych celów prezentując wspólne stanowisko, tworząc efektywne partnerstwa i przekładając je na znaczącą politykę zewnętrzną. Kwestie energetyczne muszą stać się główną częścią wszystkich unijnych stosunków zewnętrznych, są konieczne dla zapewnienia bezpieczeństwa geopolitycznego, stabilności ekonomicznej, rozwoju społecznego oraz walki ze zmianami klimatu.

PERSPEKTYWY ROZWOJU POLITYKI ENERGETYCZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ I GŁÓWNE WYZWANIA

Na marcowym szczycie Unii Europejskiej przywódcy 27 państw członkowskich przyjęli większość propozycji Komisji. Uzgodniono, że do 2020 r. Unia zmniejszy redukcję dwutlenku węgla o 20 proc. w porównaniu z rokiem 1990, zwiększy udział energii odnawialnej w ogólnym zużyciu energii do 20 proc. oraz zwiększy udział biopaliw w transporcie do 10 proc. Przy postanowieniach dotyczących energii odnawialnej osiągnięto kompromis polegający na tym, że cel osiągnięcia jej 20 procentowego udziału w ogólnym zużyciu energii nie będzie identyczny dla wszystkich państw członkowskich, lecz obowiązujący na poziomie całej Unii Europejskiej. Przy ustalaniu celów indywidualnych konieczne będzie uwzględnienie sytuacji wyjściowej każdego państwa. W kwestiach dotyczących solidarności polityki energetycznej Polsce udało uzyskać się zapisy mówiące o tym, że Unia

będzie „w pełni wykorzystywać dostępne jej instrumenty, żeby poprawić współpracę z dostawcami energii”. Można uznać, że szczyt UE zakończył się sukcesem, jednak nadal pewne wątpliwości budzi podejście Komisji Europejskiej do kwestii wspólnej polityki energetycznej. Wydaje się, że Komisja koncentrując się w swoich propozycjach na kwestiach związanych z konkurencją i zmianami klimatu, nie daje odpowiedzi jak sprostać równie istotnym wyzwaniom stojącym przed krajami członkowskimi Unii Europejskiej, takich jak np. zależność od importowanej ropy i gazu czy prowadzenie wspólnej polityki wobec Rosji.

Tymczasem uzależnienie krajów Unii Europejskiej od surowców stale wzrasta. Według prognoz Komisji, zależność od importu gazu wzrośnie z obecnych 57 proc. do 84 proc. w 2030 r., a ropy z 82 proc. do 93 proc. Praktycznie całość importu będzie pochodzić z kilku krajów Bliskiego Wschodu, basenu Morza Kaspijskiego oraz z Rosji. Żaden z tych dostawców nie posiada liberalnego, otwartego rynku, co sprawia, że Europie trudno będzie zapewnić sobie bezpieczeństwo energetyczne. Kluczową rolę dostawcy surowców energetycznych do Europy będzie spełniać Rosja. Z uwagi na plan stopniowego zamykania elektrowni jądrowych w niektórych państwach UE oraz ze względu na coraz ostrzejsze wymogi dotyczące emisji gazów cieplarnianych, wybór gazu jako paliwa do elektrowni staje się coraz częstszy. Surowiec ten dostarczany rurociągami jest zazwyczaj tańszy niż LNG. Rosja posiadając bogatą infrastrukturę rurociągów biegnących do Europy, będzie preferowanym dostawcą dla wielu krajów europejskich. Dodatkowo, dzięki swojemu położeniu geograficznemu, Moskwa kontroluje tranzyt gazu z basenu Morza Kaspijskiego.

Do tej pory Unia Europejska starała się rozwiązać problem rosnącej zależności w dwojaki sposób. Po pierwsze – usiłując skłonić Rosję do ratyfikacji Karty Energetycznej, w szczególności do podpisania Protokołu Tranzytowego, po drugie – wprowadzając w UE politykę liberalizacji i konkurencji.

Pierwsze rozwiązanie nie przyniosło rezultatu i nie wydaje się, aby Rosja kiedykolwiek zdobyła się na ratyfikację tych dokumentów. Cała polityka zagraniczna tego kraju jest budowana na monopolistycznej pozycji Gazpromu i mało prawdopodobne, aby Rosja z tego zrezygnowała dopuszczając konkurencję. W przypadku drugiego rozwiązania, o ile samo w sobie

jest ono pozytywne, trudno domniemywać, aby miało duży wpływ na uniezależnienie się od dostawców zewnętrznych. Wszystko to sprawia, że trudno będzie Unii Europejskiej osiągnąć wspólne i spójne stanowisko wobec Rosji. Wśród państw unijnych istnieje rozbieżność interesów strategicznych. Część państw unijnych opowiada się za coraz ściślejszą współpracą z Moskwą dążąc do zwiększenia importu gazu z tego kierunku, podczas gdy inne państwa prą do zmniejszenia procentu rosyjskiego gazu w swoim *energy mix*. Sprawia to, że niektórzy członkowie wolą rozwijać dwustronne relacje, przedkładając je nad wspólną politykę.

Stanowisko takie prezentują głównie Niemcy, od czasów kanclerza Schroedera posiadające znakomite stosunki z Rosją. Gazociąg Bałtycki z pewnością może być atrakcyjnym rozwiązaniem dla partnerstwa rosyjsko-niemieckiego oraz kilku innych zachodnioeuropejskich krajów, godzi natomiast w interesy Polski oraz krajów nadbałtyckich. Trudno być optymistą czytając ambitne propozycje Komisji Europejskiej dotyczące „mówienia jednym głosem”, a jednocześnie obserwując rzeczywistość. Inne kraje europejskie (takie jak np. Włochy, Węgry, a wkrótce zapewne kilka innych) widząc korzyści jakie niesie dwustronna współpraca z Rosją, idą w ślady Niemiec, przekreślając tym samym coraz bardziej ideę wspólnej zewnętrznej polityki energetycznej.

ZMIANY KLIMATU

W swoich nowych planach, Komisja proponuje trzecią opcję, która ma rzutować zarówno na uzależnienia od importowanych paliw kopalnych i pozytywnie wpływać na zachodzące zmiany klimatu. Mowa tu o zamianie części paliw kopalnych na energię odnawialną oraz nuklearną.

O ile w zamierzeniu rozwiązanie takie jest dobre, z pewnością pojawią się pewne problemy przy jego realizacji. Przystawienie części energetyki tradycyjnej na odnawialną będzie wiązało się z ogromnymi kosztami dla budżetu wielu krajów. Co do energii nuklearnej, Komisja daje państwom wolną rękę w jej rozwijaniu bądź też rezygnacji. Także tutaj trudno jest zaobserwować spójne podejście do polityki energetycznej w Unii Europejskiej. Niektóre państwa jak np. Polska, Słowacja, Bułgaria, Rumunia czy Finlandia i Francja, są gorącymi orędownikami coraz szerszego wykorzystania energii pochodzącej z uranu, inne – głównie Niemcy, Włochy i Hiszpania

– obecnie się z tej energii wycofują. Można spodziewać się, że zastąpienie wycofywanych mocy atomowych zostanie skompensowane przez budowę elektrowni gazowych, o czym mogą świadczyć coraz to nowe kontrakty długoterminowe zawierane przede wszystkim z Gazpromem.

W kwestii dotyczącej zmian klimatu należy sobie uświadomić, że Unia Europejska samotnie nie jest w stanie im zapobiec. W 2030 r. kraje UE będą zużywać mniej niż 10 proc. łącznej ilości energii konsumowanej na całym świecie. Komisja zdając sobie z tego sprawę proponuje prowadzenie międzynarodowej polityki energetycznej aktywnie wspierającej europejskie interesy. O ile można mieć wątpliwości, czy wszystkie kraje unijne poradzą sobie z proponowanymi limitami dotyczącymi emisji dwutlenku węgla do atmosfery, tym mniej prawdopodobne jest, że kraje rozwijające się, potrzebujące coraz więcej taniej (a przez to często „brudnej”) energii, będą skłonne współdziałać z Europejczykami w tej kwestii. Można przypuszczać, że w ich przypadku interes ekonomiczny jest dużo istotniejszy niż postępujące zanieczyszczenie środowiska.

Trudno obecnie być optymistą, jeśli chodzi o efektywną i spójną politykę energetyczną Unii Europejskiej. Obecnie 27 państw członkowskich nie mówi w sprawach energetycznych jednym głosem i szanse na to, że sytuacja ta się poprawi w przyszłości są niewielkie. Rozbieżność interesów wynika z całego szeregu uwarunkowań, od ekonomicznych, przez społeczne, na historycznych kończąc. Fakt, że kwestia wspólnej polityki energetycznej jest często poruszana, stając się w błyskawicznym tempie jednym z istotniejszych priorytetów unijnych, jest bardzo pozytywny i może budzić nadzieję na poprawę sytuacji w przyszłości.