



Zewnętrzny wymiar unijnej polityki energetycznej

Zewnętrzny wymiar polityki energetycznej UE, pytanie o istniejące wyzwania dla efektywności działań w tej dziedzinie oraz poszukiwanie innowacyjnych rozwiązań należą obecnie do kluczowych tematów podnoszonych w dyskusjach o unijnej polityce energetycznej. Komisja Europejska odniosła się do tych kwestii w Strategii Energetycznej dla Europy na lata 2011–2020, a pytania o najważniejsze kierunki, cele i narzędzia zagranicznej polityki energetycznej UE są przedmiotem ogłoszonych przez Dyрекcję ds. Energii w grudniu 2010 roku publicznych konsultacji (których końcowym efektem ma być dokument Komisji opublikowany w 2011 roku). Zewnętrzny wymiar unijnej polityki energetycznej ma być też jednym z priorytetów polskiej prezydencji w Radzie UE w drugiej połowie 2011 roku.

W Londynie 24 listopada odbyło się międzynarodowe seminarium „Rethinking the external dimension of EU energy Policy”, współorganizowane przez Ośrodek Studiów Wschodnich (OSW) i Europejską Radę Stosunków Zagranicznych (ECFR). Panel dyskusyjny poprzedzony był wystąpieniami Panów Ministrów Mikołaja Dowgielewicza (Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych RP) i Davida Lidingtona (Sekretarza Stanu ds. Europy w brytyjskim Ministerstwie Spraw Zagranicznych). Wystąpienie wprowadzające wygłosił Pan Ambasador Václav Bartuška. W panelu dyskusyjnym moderowanym przez Andrew Wilsona z ECFR wzięli udział m.in.: Dirk Buschle (Radca Prawny Sekretariatu Wspólnoty Energetycznej), Marcin Korolec (Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki RP), Susanne Nies (Eurelectric, szefowa Energy Policy & Generation Unit), Jeffery Piper (DG ENER, Komisja Europejska) oraz Shamil Midkhatovich Yenikeeff (Oxford Institute for Energy Studies).

Dyskusja w trakcie seminarium koncentrowała się wokół trzech tematów:

- celów stawianych przed zagraniczną polityką energetyczną UE;
- narzędzi, jakimi ta polityka się posługuje;
- kształtem relacji energetycznych UE z państwami-producentami, w tym przede wszystkim z Rosją.

Paneliści zgodnie podkreślali konieczność przyjęcia rynkowego podejścia do kwestii związanych z zewnętrznym wymiarem unijnej polityki zagranicznej, widząc w sprawnie funkcjonującym rynku wewnętrznym warunek wstępny dla działań zewnętrznych, ale też jedno z istotnych narzędzi w relacjach z państwami trzecimi (konieczność respektowania prawa unijnego w umowach/przedsięwzięciach z państwami trzecimi). Wskazywano na pojawiające się napięcie pomiędzy celami i instrumentarium politycznymi a gospodarczo-rynkowymi (m.in. projekty Nord Stream czy Odessa–Brody). W szczególności ostrzegano przed zbyt częstym i szerokim stosowaniem pojęcia bezpieczeństwa energetycznego, które bywa obecnie nadużywane i może stanowić wymówkę dla zawieszenia stosowania zasad rynkowych. Jednocześnie jednak pokazywano, że istnieją w sektorze energetycznym przypadki konieczności podjęcia działań o charakterze politycznym w momencie, gdy rynek zawodzi. Przykładem jest tutaj wciąż niewystarczająca liczba transgranicznych połączeń infrastrukturalnych, kluczowych dla zapewnienia możliwości alternatywnych dostaw, których budowa nie zawsze opłaca się koncernom (np. z powodu dopuszczenia tym samym konkurencji na rynek), a które mogłyby powstać np. dzięki wsparciu (również finansowemu) UE.

Jednym z istotnych tematów poruszanych w trakcie seminarium była w dalszym ciągu niejednoznacznie określona funkcja i kompetencje UE/KE w unijnej zagranicznej polityce

energetycznej, które bywają poszerzane jedynie w wyjątkowych przypadkach (np. w trakcie kryzysu gazowego z 2009 roku). Wskazywano na cały wachlarz istniejących obecnie narzędzi unijnej polityki energetycznej, w tym służących jej wymiarowi zewnętrznemu, zarówno bilateralnych, jak i multilateralnych. W tym kontekście podkreślano konieczność zwiększenia efektywności ich wykorzystania i uproszczenia istniejących rozwiązań/procedur oraz przestrzegano przed tworzeniem nowych instytucji, które mogłyby mieć negatywne konsekwencje dla skuteczności działań unijnych.

Wreszcie dyskutowano kwestie ewoluującego kształtu relacji UE z partnerami zagranicznymi. Jako jeden z głównych warunków dla ich wzmocnienia/poprawy wymieniano potrzebę zwiększenia poziomu wzajemnego zaufania. Na niewystarczający poziom zaufania wskazywano w przypadku relacji rosyjsko-unijnych, co może być istotnym kontekstem dla powolnego tempa realizacji niektórych celów dialogu Rosja–UE czy wręcz stagnacji w niektórych dziedzinach (np. integracji systemów elektroenergetycznych). Dodatkowym czynnikiem wpływającym na relacje UE z producentami są trwające zmiany na europejskim rynku gazu. Nadpodaż surowca, większa dostępność LNG, czy wreszcie – perspektywa pojawienia się gazu niekonwencjonalnego, zwiększają płynność na rynku i modyfikują zasady gry (choć trudno stwierdzić, jaki będzie ich ostateczny kształt). W szczególności utrudniają sytuację rosyjskiego Gazpromu, którego wolumen eksportu do UE i udział w unijnym rynku spada (potwierdzają to dane z III kwartału 2010 roku). Rosja szuka więc nowej definicji swojej roli na zmieniającym się rynku europejskim.

1. CELE

Wspólnym celem 27 państw członkowskich UE jest zapewnienie sobie stabilnych dostaw energii w kontekście rosnącej zależności od importu. Jest to szczególnie aktualne w obliczu istnienia wielu wyzwań dla stabilności dostaw – m.in. związanych z geopolitycznymi czy biznesowymi sporami (np. w styczniu 2009) czy z infrastrukturą (np. jej narażeniem na działanie czynników zewnętrznych typu huragan Catherina w USA, niedostatki infrastrukturalne w UE i krajach trzecich).

Powszechnie jako jeden z głównych celów unijnej zagranicznej polityki energetycznej jest uznawane zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego/bezpieczeństwa dostaw do UE. Pojęcie to, choć bywa rozumiane jako właśnie „zapewnienie stabilnych, nieprzerwanych dostaw”, jest jednak dość nieprecyzyjne i szerokie, a uczestnicy panelu apelowali o jego doprecyzowanie bądź zaniechanie jego stosowania.

W staraniach o zapewnienie stabilnych (bezpiecznych) dostaw energii konieczne jest spełnienie przez samą UE dwóch warunków. Po pierwsze niezbędne jest właściwe funkcjonowanie unijnego rynku wewnętrznego – dzięki implementacji odpowiednich regulacji prawnych, jak i utworzeniu niezbędnej infrastruktury. Po drugie zaś istotne jest wzmocnienie spójności UE w polityce energetycznej – m.in. poprzez utworzenie mechanizmów umożliwiających wypracowywanie i artykułowanie wspólnego stanowiska (mówienie jednym głosem). Konieczność wypracowania innego niż dotychczas funkcjonujący w relacjach bilateralnych języka w relacjach z partnerami zewnętrznymi, odwołującego się do unijnego prawa i reguł, stała się wyraźnie widoczna m.in. w trakcie polsko-rosyjskich negocjacji gazowych (2010).

Stabilne dostawy energii z państw trzecich UE stara się osiągnąć wspierając: (a) dywersyfikację źródeł/szlaków dodatkowych dostaw surowca; (b) rozwój produkcji/eksportu w krajach trzecich; (c) modernizację infrastruktury istniejącej (np. Ukraina) i powstawania nowej (Nabucco); (d) polepszanie klimatu inwestycyjnego (m.in. dla unijnych inwestycji) w krajach trzecich; (e) integrację infrastruktury i/lub rynków krajów trzecich z unijnym; (f) upowszechnianie wysokich standardów środowiskowych/bezpieczeństwa/efektywności energetycznej i in.

2. RELACJE Z KRAJAMI TRZECIMI

Według Strategii Energetycznej 2020 roku można wyróżnić trzy kategorie państw trzecich, z którymi UE utrzymuje relacje energetyczne różniące się ze względu na kształt i cele tych relacji:

- Sąsiedzi – kategoria zmienna (proces rozszerzenia itp). Zazwyczaj celem relacji energetycznych z tymi państwami jest eksport do nich *acquis communitaires* i rozszerzenie obowiązujących na rynku energetycznym UE reguł gry. Dobrym przykładem są relacje UE z państwami Bałkanów Zachodnich (obecnie w ramach Wspólnoty Energetycznej) lub polityka energetyczna UE wobec Ukrainy (która ostatnio zresztą również przystąpiła do Wspólnoty Energetycznej). Fakt utrzymującej się nadpodaży gazu na rynku może sprzyjać zwiększeniu roli czynnika rynkowego w relacjach z sąsiadami UE.
- Strategiczni Partnerzy – w skład tej kategorii wchodzi Rosja, Turcja, Ukraina; a także powinny się w niej znaleźć USA i Chiny. Celem polityki UE jest tu utrzymanie dobrych relacji z kluczowymi partnerami na rynku energetycznym (zarówno producentami, państwami tranzytowymi, jak i konsumentami), umożliwiającą realizację – w każdym przypadku innych – istotnych unijnych interesów.
- Pozostałe państwa należące do szerszego kontekstu międzynarodowego unijnej polityki energetycznej – najważniejszym celem jest wpływ na wydarzenia/kierunki rozwoju sytuacji energetycznej w skali globalnej. Prawdopodobnie jednym z istotniejszych definiowanych przez UE celów na tym poziomie jest promowanie rozwoju gospodarki niskoemisyjnej poprzez Kyoto-follow up, doprowadzenie do ograniczenia emisji CO₂ i politykę klimatyczną.

3. INSTRUMENTY

Istnieje szereg różnego typu instrumentów unijnej zagranicznej polityki energetycznej, a równocześnie, w związku z kształtem samej polityki (*in statu nascendi*) cały czas powstają nowe. Część z istniejących/wypracowywanych instrumentów wynika z kolejnych powstających dokumentów unijnych (Drugi Strategiczny Przegląd Sektora Energetycznego UE, Strategia Energetyczna dla Europy na lata 2011–2020, Pakiet Infrastrukturalny stanowiący potencjalnie silne narzędzie wspierania nowych inwestycji infrastrukturalnych, także transgranicznych). Do powstania innych impulsem były konkretne wydarzenia (np. rosyjsko-ukraiński kryzys gazowy z 2009 roku, który zaowocował regulacją o bezpieczeństwie dostaw tzw. SoS i Mechanizmem Wczesnego Ostrzegania).

W relacjach z państwami-kluczowymi partnerami energetycznymi UE (Strategiczni Partnerzy) wypracowano szereg dwustronnych, odmiennych dla poszczególnych partnerów, porozumień. Przykładem jest rozpoczęty w 2000 roku dialog energetyczny z Rosją, pierwszy tego typu dialog z kluczowym eksporterem surowców energetycznych do Unii.

Relacje UE – Rosja

Rosja jest kluczowym partnerem UE w dziedzinie energii i najważniejszym eksporterem surowców energetycznych. Z tego też m.in. względu zarówno poszczególne państwa członkowskie, jak i samą Unię łączą z Rosją relacje energetyczne o wyjątkowym charakterze. Rosja jest pierwszym państwem-producentem, z którym UE rozpoczęła w 2000 roku zinstytucjonalizowany dialog energetyczny, tworzący szersze ramy dla całokształtu współpracy energetycznej. Kilka z wielu kwestii podejmowanych w ramach regularnych dwustronnych dyskusji grup roboczych zakończyło się sukcesem (prywatyzacja rosyjskiego sektora elektroenergetycznego, choć obecnie trwa stagnacja współpracy w tej dziedzinie, wprowadzenie przez Rosję wymaganych przez UE standardów jakości paliw). Istnieje jednak kilka systemowych problemów w dwustronnych relacjach energetycznych. Dialog, oprócz konkretnych zadań/tematów, ma także na celu odbudowę zaufania pomiędzy UE a Rosją. Niewystarczający poziom zaufania czy też obustronna niepewność/brak poczucia bezpieczeństwa ma swoje źródła m.in. w historii dwustronnych relacji po rozpadzie ZSRR (realizacja zobowiązań ZSRR wobec UE a UE wobec ZSRR po 1991 roku, powiększenie UE i NATO). Dodatkowo Unia i Rosja mają szereg rozbieżnych interesów w dziedzinie energetyki. Jednym z kluczowych wyzwań jest systemowa trudność w pogodzeniu unijnych celów związanych z bezpieczeństwem dostaw z rosyjską potrzebą bezpieczeństwa po stronie popytu. Przykładem są problemy związane z Kartą Energetyczną (Rosja odmówiła jej ratyfikacji; problem z ustaleniem zasad tranzytu surowców przez Rosję). Trudnością dla Rosji może też być proces poszerzania Wspólnoty Energetycznej – wejście doń Ukrainy i Mołdawii najprawdopodobniej oznacza, że państwa te przyłączą się do systemu elektroenergetycznego UCTE – a tym samym odłączy od obejmującego obecnie cały obszar WNP (w tym Rosję) systemu IPS/UPS (póki co stagnacja procesu łączenia go z UCTE).

Stojący przed stroną rosyjską problem bezpieczeństwa popytu jest szczególnie widoczny w ostatnim czasie w związku ze zmianami na europejskim rynku gazu (nadpodaż, konkurencja ze strony LNG, a potencjalnie i gazu niekonwencjonalnego) – w III kwartale 2010 roku konsumpcja rosyjskiego gazu w UE spadła przeciętnie o 25%, a w przypadku niektórych istotnych odbiorców nawet o 50%. Wyzwanie dla Rosji i jej energetycznych interesów w Europie stanowią również zmieniające się (m.in. w związku z procesem liberalizacji) reguły gry na unijnym rynku energetycznym.

Konsekwencją tych rozbieżności jest obustronna potrzeba dywersyfikacji. Naturalnymi partnerami dla UE są w tym kontekście państwa kaspjskie – np. Turkmenistan – szukające nowych rynków zbytu. Tymczasem relacje energetyczne z Rosją, z powodów geopolitycznych, mają również wpływ na relacje Unii z innymi producentami surowców, w szczególności mogą utrudniać relacje z państwami regionu kaspjskiego.

Od czasu rozpoczęcia dialogu energetycznego z Rosją podpisano szereg dwustronnych porozumień, zazwyczaj o charakterze deklaratywnym (Memoranda of Understanding) również z innymi producentami/partnerami w dziedzinie energetyki (m.in. region kaspjski, Ukraina). W ostatnich latach ożywiono także strategiczne partnerstwo energetyczne/dialog UE z USA. Podpisywane memoranda i porozumienia, choć w przeważającej części niewiążące, miały przede wszystkim na celu ustalenie priorytetów dwustronnej współpracy i wytyczenie pożądanych kierunków/celów działań tak instytucji UE, jak i państw członkowskich. Podpisana w marcu 2009 roku deklaracja dotycząca modernizacji ukraińskiego systemu tranzytu gazu (efekt styczniowego kryzysu gazowego) stała się ważnym elementem i punktem odniesienia dla dalszych działań w ramach współpracy energetycznej unijno-ukraińskiej. Jednocześnie według zapisów tej deklaracji UE/KE zyskała istotną funkcję koordynatora współpracy Ukrainy z zagranicznymi donatorami (w danej dziedzinie). Do powstania nowego instrumentu w relacjach UE z partnerami zagranicznymi/producentami może przyczynić się doświadczenie negocjacji gazowych polsko-rosyjskich (instytucjonalne zaangażowanie się w nie UE w celu gwarancji zgodności umów z prawem unijnym).

W relacjach UE z państwami trzecimi wykorzystywane są też instrumenty multilateralne, z których najważniejsze to (a) Wspólnota Energetyczna, której członkami jest szereg państw unijnego sąsiedztwa oraz (b) Karta Energetyczna – ponad 50 państw członkowskich, głównie z obszaru Eurazji. Mają one tworzyć formalne i jednolite reguły dla wielostronnej współpracy UE w dziedzinie energetyki.

Karta Energetyczna ma wprowadzać jasne zasady i metody rozwiązywania sporów w międzynarodowych relacjach energetycznych (dot. m.in. kwestii tranzytu, inwestycji,

efektywności energetycznej). W ostatnich latach coraz więcej jest jednak pytań o skuteczność tego instrumentu. Traktat Karty Energetycznej nie tylko wprowadza dodatkowe (wobec tych funkcjonujących w UE i krajach trzecich) reguły, ale też część jego zapisów i trudność w faktycznej egzekucji zobowiązań budzi zastrzeżenia m.in. kluczowych państw-producentów surowców – Norwegii oraz Rosji, która w 2009 roku zrezygnowała z członkostwa w Karcie Energetycznej.

Wspólnota Energetyczna jest ciałem, w którym Unia odgrywa kluczową rolę – KE koordynuje prace Wspólnoty, a odnośnikiem prawnym jest unijne prawodawstwo/regulacje. Jej celem jest *de facto* eksport zasad wspólnego unijnego rynku energetycznego do sąsiedztwa UE (Bałkany Zachodnie, Ukraina, Mołdowa, przed 2007 rokiem także Bułgaria i Rumunia, potencjalnie także Turcja i Gruzja). Unia dąży tym samym do poszerzenia wewnętrznego rynku oraz zmniejszenia ryzyka i kosztów transakcyjnych funkcjonowania na nim podmiotów z UE. Państwa-członkowie Wspólnoty liczą natomiast na większy napływ inwestycji, objęcie mechanizmami solidarnościowymi, a w niektórych przypadkach traktują swoje członkostwo we Wspólnocie jako przygotowanie do akcesji do UE (tak jak to było w przypadku Bułgarii i Rumunii). Po poszerzeniu Wspólnoty w 2010 roku o Ukrainę i Mołdawię pojawia się pytanie, czy istnieje możliwość i na jakich zasadach rozważenia w najbliższych latach przyciągnięcia do Wspólnoty Energetycznej Białorusi. Kluczowym wyzwaniem dla skuteczności Wspólnoty Energetycznej, podnoszonym m.in. w związku z przystąpieniem Ukrainy, ale także z powolnym i niepełnym wdrażaniem reguł wewnętrznego rynku energetycznego przez same państwa członkowskie UE, jest podobnie jak w przypadku Karty Energetycznej, faktyczna trudność w egzekucji zobowiązań podjętych przez państwa członkowskie Wspólnoty.

Istnieją bądź powstają wreszcie mechanizmy, wykorzystywane zarówno w ramach dwu-, jak i wielostronnej współpracy, mające na celu realizację konkretnych celów lub rozwiązanie konkretnych dwu/wielostronnych problemów. Należą do nich unijno-rosyjski Mechanizm Wczesnego Ostrzegania mający ułatwiać informowanie o ew. kłopotach w dostawach surowców; Caspian Development Corporation – wypracowywana koncepcja utworzenia wspólnej koordynowanej przez KE platformy zakupów kaspijskiego gazu, mającej na celu przede wszystkim gwarancje odpowiedniego zbytu surowca Turkmenistanowi; czy projekt Korytarza Południowego – lobbowanego przez UE, mającego umożliwić powstanie czwartego korytarza eksportu gazu (z regionu kaspijskiego i bliskowschodniego) do Europy.

4. SKUTECZNOŚĆ

Instytucjonalne uwarunkowania unijnej zagranicznej polityki energetycznej już obecnie są skomplikowane. Wyzwaniem dla efektywności unijnej zagranicznej polityki energetycznej jest m.in. brak jednoznacznego określenia (m.in. w świetle zapisów Traktatu Lizbońskiego) kompetencji poszczególnych instytucji UE w tej dziedzinie. Unijna wartość dodana i przyzwolenie państw członkowskich na większe zaangażowanie instytucjonalne UE pojawia się zazwyczaj wyłącznie w konsekwencji kryzysów (por. kryzys gazowy z 2009 roku).

Tymczasem powstają nowe koncepcje dotyczące zarówno celów, jak i sposobu realizacji unijnej polityki energetycznej – m.in. proponowana przez Jacques'a Delorsa i Jerzego Buzka Europejska Wspólnota Energetyczna. Istnieją obawy, że złożone narzędzia i tworzenie kolejnych instytucji lub angażowanie kolejnych podmiotów w politykę energetyczną (m.in. Traktat Lizboński w większym stopniu włączył w nią parlamenty państw członkowskich) mogą negatywnie wpływać na skuteczność działań UE.

W trakcie panelu pojawiły się w związku z tym postulaty:

- nietworzenia nowych instytucji/instrumentów/struktur, a efektywniejszego wykorzystania tych już istniejących (także poprzez jasne określenie ich kompetencji);
- zwiększenia kompetencji Komisji Europejskiej;

- wypracowywania możliwie prostych rozwiązań dla złożonych problemów i wyzwań zagranicznej polityki energetycznej;
- uspołnienia prac pomiędzy poszczególnymi instytucjami unijnymi odpowiedzialnymi za politykę energetyczną (m.in. DG ENER, DG ENLAR, oraz Europejska Służba Działań Zewnętrznych); a także prac pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi i wewnątrz nich;
- większej koordynacji działań pomiędzy regionalnymi instytucjami (ENTSO, ACER);
- zadbania o odpowiednie kwalifikacje ludzi zaangażowanych w prace energetyczne w poszczególnych instytucjach UE – potrzeba więcej ludzi z energetycznym wykształceniem oraz branżowym/eksperckim doświadczeniem.

Agata Łoskot-Strachota