

Analiza *natolińska*

1(73)2014

Zapowiedź zmian w polityce energetycznej?

Analiza postanowień Rady Europejskiej obradującej w dniach
20–21 marca 2014 roku w zakresie energii i klimatu

Jerzy Dudek



CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

ul. Nowoursynowska 84, 02-797 Warszawa

tel: 48 22 54 59 800· fax: 48 22 646 12 99

www.natolin.edu.pl

Streszczenie:

Polityka energetyczna Unii Europejskiej opiera się o trzy cele: zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii. Wraz z biegiem czasu kwestia zrównoważonej energii zaczęła odgrywać dominującą rolę skutkując powstaniem logiki *path dependency* rozwoju tej polityki. Zmieniające się okoliczności - spowodowana przez kryzys gospodarczy i recesję chęć zwiększenie konkurencyjności przemysłu i agresywna polityka zagraniczna Rosji, mogą prowadzić do przywrócenia równowagi pomiędzy trzema celami. Autor analizuje konkluzje spotkania Rady Europejskiej z dni 20 - 21 marca 2014 roku w kontekście debat towarzyszących ustalaniu ram funkcjonowania polityki energetycznej do roku 2030. Stwierdza, że decyzje podjęte na spotkaniu Rady Europejskiej odzwierciedlają zmieniające się okoliczności i jednocześnie tworzą korzystne dla Polski warunki do negocjacji przyszłego kształtu polityki energetycznej.

1. WPROWADZENIE

Zapewne gdyby nie inwazja Federacji Rosyjskiej na Krym, to kwestie związane z polityką energetyczną stałyby się czołowym tematem rozmów między przywódcami państw członkowskich Unii Europejskiej podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 20–21 marca 2014 roku w Brukseli. Nie może jednak dziwić, że to kwestia Ukrainy zdominowała szczyt. Ustaleń przyjętych w zakresie energii i klimatu w żaden sposób nie można uznać za przełomowe – podjęcie kluczowych decyzji przesunięto bowiem na później. Niemniej, inne postanowienia oraz sam fakt odroczenia niektórych decyzji może zapowiadać przywracanie równowagi w realizacji trzech celów polityki energetycznej UE – zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii. Nowe okoliczności – kryzys gospodarczy oraz agresywna polityka Rosji względem Ukrainy – mogą doprowadzić do zmiany obecnej logiki rozwoju polityki energetycznej UE, która od 2007 roku jest zdominowana przez kwestie klimatyczne. Ówczesne decyzje wyznaczyły kierunek rozwoju (*path dependecy*), który obecnie, przy sprzyjających okolicznościach, może zostać zmodyfikowany.

Celem niniejszej analizy jest ocena postanowień Rady Europejskiej w kontekście dotychczasowego kształtu polityki energetycznej i perspektyw jej rozwoju. W pierwszej kolejności zostanie opisana dotychczasowa logika funkcjonowania tej polityki. Następnie zostaną przeanalizowane nowe okoliczności wpływające na jej przyszły kształt oraz wydarzenia bezpośrednio rzutujące na treść decyzji Rady Europejskiej. Wreszcie, opisane i poddane ocenie zostaną same konkluzje Rady Europejskiej.

2. OD POLITYKI ENERGETYCZNEJ DO POLITYKI KLIMATYCZNO-ENERGETYCZNEJ

Gdy prawie dekadę temu formułowano cele polityki energetycznej uznano, że energia w UE powinna być zrównoważona, konkurencyjna i bezpieczna¹. Równoczesna realizacja tych trzech elementów powoduje pewne napięcia, czasami nawet sprzeczności, które uniemożliwiają ich urzeczywistnienie. Powstająca polityka energetyczna przybrała bardziej kształt polityki klimatyczno-energetycznej co spowodowało, że UE realizowała głównie

postulat zrównoważonego rozwoju. W rezultacie, dwa pozostałe filary – konkurencyjność i bezpieczeństwo – pozostawały nieco w cieniu.

Taki stan rzeczy był wynikiem splotu różnych okoliczności oraz forsowania własnych interesów przez aktorów wpływających na kształt polityki energetycznej UE. Swoją rolę odegrało również liczbowe określenie celów zrównoważonego rozwoju – chwytlive „3x20” do roku 2020 – przy jednoczesnym braku podobnie sformułowanych ambitnych celów w zakresie konkurencyjności i bezpieczeństwa². Decyzja, że do roku 2020 Unia Europejska zmniejszy emisję gazów cieplarnianych o 20%, zwiększy udział energii ze źródeł odnawialnych do 20% i poprawi efektywność energetyczną o 20% (dla wszystkich tych celów rokiem bazowym był rok 1990)³, była łatwiejsza do sformułowania, niż skonstruowanie podobnych celów w odniesieniu do stopnia zintegrowania rynku energetycznego (i przez to wpłynięcie na podniesienie konkurencyjności cen energii) oraz w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego.

Mocne przesunięcie akcentu na jeden filar w początkowym okresie (cele „3x20” przyjęto w trakcie niemieckiej prezydencji w marcu 2007 roku w cieniu przygotowywanych negocjacji przyszłego traktatu lizbońskiego) stworzyło *path dependency* rozwoju polityki energetycznej w kolejnych latach. Wkrótce Komisja Europejska przystąpiła do opracowywania kształtu polityki klimatyczno-energetycznej po roku 2020. Podjęte prace wynikały z konieczności zaproponowania długofalowej strategii rozwoju inwestorom sektora energetycznego (ze względu na długie cykle inwestycyjne w energetyce) oraz przygotowania Unii Europejskiej do kolejnych międzynarodowych negocjacji klimatycznych.

Rozpoczynając debatę w 2011 roku i przedstawiając plany niskoemisyjnej gospodarki do roku 2050⁴, Komisja pozostała w zgodzie z dotychczasową logiką rozwoju polityki energetycznej – jedna z propozycji zakładała zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 80–95% w porównaniu do roku 1990. Negocjacje nad ustaleniem celów do 2050 roku nie doprowadziły do podjęcia decyzji w tej kwestii ze względu na sprzeciw polskiego rządu.

Debata została wznowiona przez Komisję w dotychczasowej logice w 2013 roku poprzez publikację *Zielonej Księgi* na temat ram polityki klimatycznej i energetycznej do roku 2030. Po zebraniu stanowisk zainteresowanych podmiotów, w styczniu 2014 roku Komisja – w ramach, której toczył się spór między dyrekcjami generalnymi bardziej zorientowanymi na środowisko i tymi bardziej odpowiedzialnymi za przemysł –

przedstawiła komunikat, który miał być podstawą dyskusji i negocjacji przywódców państw podczas marcowej Rady Europejskiej⁵.

Komisja zaproponowała redukcję emisji gazów cieplarnianych o 40% w porównaniu z rokiem 1990 oraz udział energii odnawialnej co najmniej na poziomie 27%, ale jedynie dla całej Unii Europejskiej bez wiążących celów krajowych. Jednocześnie zaznaczyła, że kwestia efektywności energetycznej zostanie szczegółowo przeanalizowana w toku przeglądu dyrektywy o efektywności energetycznej, który ma się zakończyć w 2014 roku.

Ustalenie powyższych celów i strategia ich realizacji przyćmiły znaczenie dwóch pozostałych filarów polityki energetycznej. Aczkolwiek należy przyznać, że dokument Komisji odzwierciedlił zwiększoną wrażliwość na kwestie konkurencyjności cen energii (zresztą wraz z komunikatem opublikowano analizę cen i kosztów energii⁶). Bezpieczeństwo dostaw zostało natomiast potraktowane dość marginalnie. Komisja nie zaproponowała żadnych konkretnych i zdecydowanych planów w tym zakresie. Co więcej, sam sposób sformułowania kierunków rozwoju tego filaru pokazywał jak kwestie ochrony środowiska zdominowały sposób postrzegania tego problemu. Warto odnotować w tym miejscu, że wraz z komunikatem Komisja Europejska opublikowała dokument określający ramy bezpiecznej i niezagrażającej środowisku eksploatacji gazu łupkowego⁷.

3. CZY NOWE OKOLICZNOŚCI DOPROWADZĄ DO ZMIAN W POLITYCE ENERGETYCZNEJ?

Wewnętrzne dyskusje w Komisji Europejskiej pomiędzy zwolennikami perspektywy środowiskowej i przemysłowej (ci ostatni preferowali zmniejszenie emisji o 35%) co do ram polityki klimatyczno-energetycznej były wyraźnym przejawem wpływu „nowych okoliczności” na politykę energetyczną UE. Podobne różnice można było zauważyć pomiędzy poszczególnymi podmiotami, które wyraziły swoje stanowiska w ramach konsultacji zainicjowanych publikacją *Zielonej Księgi* w 2013 roku. Przykładowo, niektóre postulowały całkowite zniesienie celu w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych, podczas gdy inne postulowały poziom 30%, a jeszcze inne nawet 45%.

Wewnętrzne dyskusje w Komisji Europejskiej pomiędzy zwolennikami perspektywy środowiskowej i przemysłowej co do ram polityki klimatyczno-energetycznej były wyraźnym przejawem wpływu „nowych okoliczności” na politykę energetyczną UE.

Napięcie między zwolennikami obu perspektyw nie było niczym nowym. Istotną nowością było to, że zmianie uległa waga argumentów, którymi posługiwały się obie strony. Perspektywa przemysłowa zyskała na sile głosu i jest coraz chętniej słuchana. Jest to niewątpliwie efekt kryzysu gospodarczego. W jego wyniku skłonność, a nawet możliwość do ponoszenia wydatków na cele klimatyczne zmalała, szczególnie w sytuacji, gdy reszta świata nie ma podobnych aspiracji jak UE w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatycznym.

Oprócz niechęci do zwiększania obciążeń finansowych w czasie kryzysu, bardzo duże znaczenie odgrywa wysokość cen energii. Czynnikiem ten determinuje stopień konkurencyjności gospodarki, co z kolei przekłada się na możliwości wzrostu gospodarczego i w konsekwencji zdolność wyjścia z kryzysu gospodarczego. Tym bardziej, że Komisja postuluje zwiększenie udziału przemysłu w unijnym PKB z obecnego poziomu 15,1% do 20% w 2020 roku. Tymczasem w UE ceny energii dla przemysłu są przeciętnie od trzech do czterech razy wyższe niż w Stanach Zjednoczonych, Rosji i Indiach oraz o 12% wyższe niż w Chinach⁸. W Brazylii wskaźnik ten jest podobny, tylko w Japonii ceny są wyższe niż w UE.

O ile kryzys gospodarczy przywrócił odpowiednie miejsce w debacie konkurencyjności cen energii, tak kryzys na Ukrainie i agresywna polityka Rosji przyczyniły się do większego zainteresowania potrzebą zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw. Ta ostatnia kwestia nie mogła zostać uwzględniona w styczniowym dokumencie Komisji, ale zaczęła bardzo szybko odgrywać znaczącą rolę podczas spotkań poprzedzających marcową Radę Europejską.

W konsekwencji pojawienia się nowych okoliczności – zmniejszającej się konkurencyjności unijnego przemysłu oraz nieprzewidywalności Rosji jako znaczącego eksportera surowców energetycznych do UE – może dojść do zmiany dotychczasowej *path dependency* rozwoju polityki energetycznej. Może to doprowadzić do przywrócenia zakładanej na wstępie, lecz szybko utraconej, równowagi między filarami tej polityki. Z tej perspektywy następne kilka-kilkanaście miesięcy ma kluczowe znaczenie. Podstawowe pytanie brzmi czy uda się wykorzystać zarysowującą się zmianę i ugruntować ją w wyraźnych postanowieniach Rady Europejskiej oraz przełożyć na różne cele, inicjatywy i programy wpisane w dokumenty unijne. Jedyne w ten sposób dotychczasowa trajektoria rozwoju polityki energetycznej zostanie zmieniona.

4. PRZYGOTOWANIA DO RADY EUROPEJSKIEJ

Zaproponowane przez Komisję nowe ramy polityki klimatycznej i energetycznej na okres 2020–2030 stały się przedmiotem uzgodnień w ramach grup roboczych Rady Unii Europejskiej oraz w ramach Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER). Negocjacje kontynuowano w różnych formacjach Rady: 20 lutego spotkali się ministrowie ds. przemysłu, 3 marca ds. środowiska, a 4 marca ds. energii. Projekty konkluzji przygotowywanego szczytu były następnie uzgadniane na kolejnych spotkaniach w ramach COREPER-u.

Warto odnotować, że 5 lutego Parlament Europejski przyjął rezolucję - 341 głosów „za” i 264 „przeciw”, w której opowiadał się za prawnie wiążącymi celami klimatycznymi: 40% redukcja emisji gazów cieplarnianych, 30% udział energii ze źródeł odnawialnych oraz zwiększenie o 40% efektywności energetycznej⁹. Cel rezolucji był bardzo jasny: mocno zaznaczyć swoje stanowisko państwom członkowskim przed Radą Europejską oraz wpłynąć na opinię publiczną. Znaczenie Parlamentu wynika z faktu, że uzgodnienia Rady Europejskiej zostaną zawarte w propozycji Komisji Europejskiej, która będzie musiała zdobyć akceptację zarówno Rady UE jak i Parlamentu (w ramach zwykłej procedury ustawodawczej). Tym samym Parlament dał do zrozumienia w jaki sposób będzie głosował nad projektami aktów prawnych dotyczących energetyki i przez to podjął próbę wpłynięcia na ich kształt.

W ramach przygotowań do szczytu uwidocznił się wyraźny podział między państwami członkowskimi. Z jednej strony na początku marca uformowała się tzw. Grupa Zielonego Wzrostu, w której skład wchodziły: Belgia, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Hiszpania, Holandia, Niemcy, Portugalia, Słowenia, Szwecja, Wielka Brytania i Włochy, które wezwały Radę Europejską do przyjęcia kluczowych propozycji Komisji na zbliżającym się spotkaniu. Szybkie podjęcie decyzji, najpóźniej na czerwcowym szczycie, miało korzystnie wpłynąć na międzynarodowe negocjacje klimatyczne w Paryżu w grudniu 2015 roku, a także na wcześniejszy szczyt klimatyczny ONZ we wrześniu 2014 roku. Szczególnie prężne w tej grupie były Francja, Wielka Brytania i państwa skandynawskie.

Z drugiej strony przez cały czas trwania negocjacji aktywna była grupa państw z Europy Środkowej określana jako V4+2 składająca się z Grupy Wyszehradzkiej - Polska, Czechy, Słowacja, Węgry oraz Bułgarii i Rumunii. Grupa ta uważała, że cel zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych powinien być ustalony na realistycznym poziomie – zgodnie z obecną dynamiką zmian w 2030 roku redukcja osiągnęłaby około 32%. Dodatkowo

grupa ta postulowała, odwrotnie niż Grupa Zielonego Wzrostu, aby nie łączyć ustalania celów z międzynarodowymi negocjacjami klimatycznymi i twierdziła, że jedynie w razie sukcesu tych ostatnich powinny one mieć wpływ na wewnętrzne cele europejskie. Jednocześnie państwa V4+2, zwracały uwagę, że koszty zmian powinny być równomiernie rozłożone i uwzględniać możliwości poszczególnych państw. Towarzyszyć temu powinny niezbędne wyliczenia i uzgodnienia. W tym kontekście warto odnotować wypowiedź wicepremiera i ministra gospodarki Janusza Piechocińskiego z pierwszej połowy lutego, w której dopuścił możliwość zawetowania ustaleń marcowego szczytu.

O ile istniała duża rozbieżność między stanowiskami państw członkowskich w zakresie redukcji emisji oraz w sprawie energii odnawialnej, o tyle co do sprzeciwu wobec proponowanego przez Komisję nowego systemu zarządzania polityką energetyczną do 2030 roku panowała zgoda. W styczniowym komunikacie KE uznała, że należy skonsolidować proces zarządzania. Miałyby to być realizowane przy użyciu środków unijnych i krajowych, opisanych w planach opracowanych przez państwa członkowskie. Plany miałyby zawierać „jasny sposób osiągnięcia własnych celów w zakresie: emisji gazów cieplarnianych w sektorze nieobjętym unijnym systemem handlu emisjami, energii odnawialnej, oszczędności energii, bezpieczeństwa energetycznego, badań i innowacji oraz określić stanowisko w innych ważnych kwestiach, takich jak energia jądrowa, gaz łupkowy, wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla”¹⁰. Kluczową sprawą miałyby być „unijna koordynacja i nadzór obejmujący ocenę planów pod kątem unijnych celów dotyczących klimatu i energii oraz postępów na drodze realizacji celów wewnętrznego rynku energii, a także wytycznych w sprawie pomocy państwa”¹¹. W ramach systemu Komisja miałaby „prowadzić powtarzalny proces oceny planów krajowych [...], a w razie potrzeby wydawać zalecenia”¹². Państwa członkowskie uznały, że taki system zagraża ich kompetencjom w zakresie energetyki, a szczególnie swobodzie określania koszyka energetycznego, co zresztą jest wyraźnie zawarte w art. 194(2) TFUE.

W komunikacie Komisji kwestie bezpieczeństwa dostaw miały marginalne znaczenie, jednak pod wpływem wydarzeń na Ukrainie temat ten odzyskał swoją wagę. Aneksja Krymu przez Rosję, która jest przede wszystkim bardzo poważnym wyzwaniem geopolitycznym, wzmocniła przekonanie o potrzebie zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Europie. Znamienne było, że spotkanie ministrów ds. energii z Europejskiej Partii Ludowej odbyło się dzień przed spotkaniem unijnych ministrów ds. energii

(3 marca) i zostało zdominowane przez ten temat. W uzgodnieniach przed szczytem szczególnie aktywnie uczestniczyły Polska i Wielka Brytania. Londyn rozesłał do innych delegacji opracowanie, w którym proponował ustalenie planu działań w zakresie bezpieczeństwa w bliskiej perspektywie oraz na przestrzeni 25 lat.

5. POSTANOWIENIA RADY EUROPEJSKIEJ

Na spotkaniu Rady Europejskiej nie zapadły decyzje określające ramy polityki energetycznej do roku 2030. Już w trakcie przygotowań do szczytu jasne było, że postanowienia w tej kwestii zostaną odsunięte w czasie. W konkluzjach znalazły się jedynie cztery zasady, na których ma się ona opierać. Jedną z nich, w odpowiedzi na propozycję Komisji odnośnie nowego systemu zarządzania, jest „zapewnienie państwom członkowskim elastyczności co do sposobu dotrzymania ich zobowiązań z uwzględnieniem sytuacji poszczególnych krajów oraz z poszanowaniem ich swobody określania swojego koszyka energetycznego”¹³.

Zgodnie z oczekiwaniami Grupy V4+2, Rada Europejska zobowiązała Komisję do „przeanalizowania następstw, jakie dla poszczególnych państw członkowskich mają wnioski Komisji w sprawie ogólnounijnych celów redukcji emisji i w sprawie energii odnawialnej” oraz „opracowanie mechanizmów, których efektem będzie całościowo sprawiedliwy podział wysiłku redukcyjnego, i które będą sprzyjać modernizacji sektora energetycznego”¹⁴. Dodatkowo Komisja ma opracować środki zapobiegające tzw. *carbon leakage* (ucieczce emisji) oraz służące promowaniu długoterminowych inwestycji przemysłowych.

Podsumowanie zainicjowanych prac ma nastąpić na kolejnym, czerwcowym spotkaniu Rady Europejskiej. Natomiast ostateczna decyzja w sprawie nowych ram polityki ma zapadnąć najpóźniej w październiku 2014 roku. Właśnie kwestia harmonogramu była źródłem największych sporów. Poufny projekt konkluzji z 17 marca wskazywał, że ostatecznie decyzja zapadnie „przed końcem roku”. Dzień przed szczytem w innym poufnym projekcie kwestia została określona już tak, jak w przyjętych konkluzjach.

Takie wyznaczenie terminu sugeruje, że Unia nie będzie poprzez wcześniejsze jednostronne deklaracje próbowała zachęcać innych uczestników międzynarodowych negocjacji klimatycznych do pójscia w swoje ślady. Unijna decyzja co do celów na lata 2020–2030 zapadnie w październiku, czyli po zakończeniu wrześniowego szczytu klimatycznego ONZ. Zadeklarowano jedynie, że „szczegółowy cel UE na rok 2030 w zakresie redukcji emisji gazów

cieplarnianych będzie w pełni dostosowany do uzgodnionego ambitnego celu UE na rok 2050¹⁵. Dodatkowo przywódcy państw członkowskich potwierdzili, że UE przedstawi swój wkład w pierwszym kwartale 2015 roku, podobnie jak mają to uczynić pozostali uczestnicy negocjacji.

Warto zauważyć, że podczas Rady Europejskiej z projektu konkluzji wykreślono sformułowania, które mogłyby sugerować jakie powinny być cele unijne. Ostatecznie przyjęte konkluzje mówią o „szczegółowym celu UE na rok 2030”, chociaż w poufnym projekcie konkluzji z dnia 19 marca zamiast słowa „szczegółowy” użyto słowa „nowy”. Dodatkowo zniknęło ważne zdanie, które mogłoby zostać wykorzystane przy kolejnych negocjacjach wewnątrz UE – cel powinien „być bardziej ambitny niż wpływ w 2030 roku wdrożenia środków przyjętych w dotychczasowych zobowiązaniach”.

Konkluzje zawierają istotne postanowienia dotyczące urzeczywistnienia wewnętrznego rynku energii. Nacisk położono na zwiększenie poziomu połączeń międzysystemowych. Przypomniano o uzyskaniu poziomu elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych odpowiadającego co najmniej 10 % ich zainstalowanej mocy produkcyjnej. Oprócz tego podkreślono wagę trzeciego pakietu energetycznego oraz skutecznego stosowania i egzekwowania przepisów UE, natomiast kwestiom cen energii poświęcono osobny punkt. Gdyby na tym poprzestano, to byłyby to jedynie nic nie wnoszące sformułowania. Jednakże, o ile w poufnym projekcie konkluzji z 19 marca nie było żadnego wyraźnego odniesienia, o tyle w konkluzjach przyjętych na szczycie znalazło się zdanie: „Rada Europejska zwraca się do Komisji o zaproponowanie do czerwca konkretnych celów w zakresie połączeń międzysystemowych, które mają zostać zrealizowane do roku 2030, z myślą o podjęciu decyzji najpóźniej do października 2014 roku”. Tym samym stworzono warunki, aby kwestia połączeń międzysystemowych zyskała na znaczeniu dzięki konkretnym zobowiązaniom. Co ważne, mają one zostać podjęte w tym samym czasie, co decyzje w zakresie celów związanych ze środowiskiem.

Podobnie korzystną zmianę można dostrzec w dziedzinie bezpieczeństwa dostaw. Jak zauważono wcześniej, w komunikacie Komisji sprawa ta została potraktowana dość

O ile kryzys gospodarczy przywrócił odpowiednie miejsce w debacie konkurencyjności cen energii, tak agresywna polityka Rosji przyczyniła się do większego zainteresowania bezpieczeństwem dostaw.

marginalnie, ale w skutek wydarzeń na Ukrainie temat ten zyskał na znaczeniu. Znalazło to swoje odbicie w konkluzjach. Przywódcy państw członkowskich uznali, że „należy zintensyfikować wysiłki, by obniżyć wysokie wskaźniki zależności Europy od energii gazowej, w szczególności w odniesieniu do najbardziej uzależnionych państw członkowskich”. Wprawdzie podkreślono też, że „zmniejszenie zapotrzebowania na energię poprzez zwiększenie efektywności energetycznej powinno być pierwszym krokiem, który pomoże osiągnąć również inne cele dotyczące energii i klimatu”. Co bardzo ważne, Rada Europejska zobowiązała Komisję do przeprowadzenia „pogłębionej analizy kwestii bezpieczeństwa energetycznego UE” oraz przygotowania „kompleksowego planu zmniejszenia zależności energetycznej Unii” do czerwca 2014 roku. Jednocześnie przywódcy państw członkowskich, co równie istotne, określili kwestie, do jakich taki unijny plan powinien się odnosić: przyspieszenie dalszej dywersyfikacji źródeł dostaw energii, umocnienie pozycji negocjacyjnej UE i efektywności energetycznej, rozwijanie odnawialnych i innych lokalnych źródeł energii oraz koordynacja rozwoju infrastruktury w celu wsparcia dywersyfikacji w sposób zrównoważony, również za pomocą rozwoju połączeń międzysystemowych.

Warto zwrócić uwagę, że pomysł zobowiązania Komisji do przygotowania analizy i konkretnego planu w terminie do czerwca 2014 roku został uzgodniony bezpośrednio przed szczytem Rady Europejskiej. Takie zobowiązanie pojawiło się dopiero w projekcie konkluzji z 19 marca. Również wtedy dodano zdanie: „Państwa członkowskie wykażą solidarność w przypadku nagłych zakłóceń dostaw nośników energii w jednym lub większej liczbie państw członkowskich”. Stwierdzenie to ma jednak przede wszystkim charakter symboliczny, bowiem istnieją odpowiednie przepisy w Rozporządzeniu 994/2010¹⁶ w zakresie mechanizmów solidarnościowych w takich sytuacjach. Kolejne ważne sformułowanie pojawiło się pod sam koniec uzgadniania treści przyjętych konkluzji (nie zawiera go projekt z 19 marca): „Ponadto należy podjąć dalsze działania w celu wsparcia rozwoju południowego korytarza gazowego, w tym dalszych szlaków prowadzących przez Europę wschodnią, zbadania możliwości ułatwienia eksportu gazu ziemnego z Ameryki Północnej do UE i przeanalizowania najlepszego sposobu na odzwierciedlenie tego w transatlantyckim partnerstwie handlowo-inwestycyjnym, oraz zwiększenia przejrzystości międzyrządowych umów w dziedzinie energii”¹⁷.

6. OCENA KONKLUZJI RADY EUROPEJSKIEJ

Z punktu widzenia interesu Polski ostateczne konkluzje Rady Europejskiej są korzystne z kilku względów. Po pierwsze, odsunięto w czasie decyzję w sprawie poziomu ograniczenia emisji oraz udziału źródeł odnawialnych w produkcji energii oraz zobowiązano Komisję do przygotowania analizy kosztów podejmowanych decyzji oraz mechanizmów ich wyrównywania. Stwarza to dobre warunki do kolejnych negocjacji. Jednocześnie, udało się uniknąć sformułowań, które – z perspektywy Warszawy – mogłyby negatywnie wpłynąć na dalszy przebieg rozmów.

Po drugie, kwestie konkurencyjności energii oraz bezpieczeństwa dostaw zyskały na znaczeniu. Ważne, że opisane powyżej nowe okoliczności miały przełożenie na konkretne postanowienia oraz, że Komisja ma przygotować analizy na temat realizacji celów w tych dwóch, do tej pory zaniedbanych, filarach polityki energetycznej. Warto również podkreślić znaczenie doprecyzowania, jakie kwestie powinny być przeanalizowane przez Komisję i zawarte w planie zmniejszenia zależności energetycznej UE. Realne jest bowiem zagrożenie, że rozwiązania Komisji mogłyby przykładać zbyt dużą wagę do odnawialnych źródeł energii oraz efektywności energetycznej, podczas gdy w rzeczywistości o bezpieczeństwie energetycznym rozstrzygają dywersyfikacja dostaw gazu oraz połączenia międzysystemowe. Oczywiście, samo zobowiązanie Komisji do przygotowania stosownych analiz i planów, nie wyklucza, że kwestie bezpieczeństwa energetycznego zostaną potraktowane w sposób niewystarczający, jak to było w 2006 i 2009 roku. Niemniej marcowe konkluzje stwarzają korzystne warunki negocjacyjne.

Po trzecie, przyjęty harmonogram sprawia, że decyzje co do celów środowiskowych, połączeń międzysystemowych oraz bezpieczeństwa dostaw będą ze sobą powiązane. Zwiększa to szanse na pozytywne rozstrzygnięcia w negocjacjach, szczególnie na uzyskanie korzystnych decyzji w zakresie środków wzmacniających bezpieczeństwo dostaw w zamian za ustępstwa w innej dziedzinie. Aczkolwiek można również sformułować przeciwną ocenę: takie powiązanie obszarów negocjacji może spowodować, że trudno będzie się nie zgodzić na niekorzystne dla Polski poziomy celów środowiskowych, jeżeli w zamian zostaną zaoferowane korzystne decyzje w innych obszarach. Pierwsza perspektywa powinna przeważać, jeżeli Polsce uda się zbudować szeroką koalicję oraz, jeśli nie będzie musiała występować w pojedynkę jako twardy negocjator w każdym z tych obszarów.

Po czwarte, podjęcie decyzji w październiku nastąpi po szczycie klimatycznym. Można się spodziewać, że ten ostatni nie tylko nie spowoduje wzrostu optymizmu w kwestii osiągnięcia globalnej zgody na ambitne cele klimatyczne, a wręcz przeciwnie, obnaży trudności i różnice uniemożliwiające wypracowanie takiego porozumienia. Taki rozwój wypadków wzmocniłby argument, że ustalanie celów klimatycznych UE nie powinno się odbywać pod wpływem chęci odegrania przodującej roli w negocjacjach międzynarodowych.

Wreszcie po piąte, termin październikowy ma również inną jeszcze, dodatkową zaletę. Decyzje w zakresie ram polityki energetycznej będą podejmowane po zakończeniu negocjacji dotyczących przyszłego składu Komisji Europejskiej¹⁸. Powiązanie pertraktacji w obu tych sprawach mogłoby się okazać dla Polski niekorzystne. Scenariusz, w którym najpierw (lub równoległe) toczą się negocjacje energetyczne i Warszawa chciałaby twardo negocjować sprawy energetyki, nie wykluczając użycia weta, niewątpliwie osłabiłoby pozycję negocjacyjną odnośnie obsady stanowisk. Oznaczałoby to, że chcąc utrzymać korzystną pozycję negocjacyjną w sprawie składu Komisji, należałoby unikać twardego stanowiska w kwestiach energetycznych. Innymi słowy, w przypadku, gdy negocjacje energetyczne toczyłyby się wcześniej niż rozmowy na temat składu Komisji, trudno byłoby uzyskać korzystną pozycję negocjacyjną w obu tych obszarach. Termin październikowy pozwala na korzystne negocjacje w sprawie składu Komisji oraz nie ogranicza możliwości na zdecydowane negocjacje w kwestiach energetycznych.

Ostateczne decyzje co do ram polityki energetycznej na lata 2020–2030, które mają się znaleźć w październikowych konkluzjach Rady Europejskiej, będą miały olbrzymie znaczenie - wyznaczą kierunek przygotowywanej następnie przez Komisję Europejską propozycji legislacyjnej. Projekt ten będzie wymagał zgody zarówno ze strony Rady UE jak i Parlamentu Europejskiego. O ile Rada Europejska musi podjąć decyzję jednomyślnie, o tyle w procesie legislacyjnym stosowana będzie kwalifikowana większość głosów. Co prawda, zależy to od podstawy prawnej projektu legislacyjnego, ale trudno się spodziewać, aby przyjęto podstawę, która byłaby prawnie uzasadniona i jednocześnie nie wiązała się ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Tym samym, może być bardzo trudno odwrócić niekorzystne decyzje Rady Europejskiej lub brak podjęcia przez nią decyzji na szczycie.

O ogromnym znaczeniu październikowej Rady Europejskiej decyduje jeszcze to, że od 1 listopada 2014 roku zacznie obowiązywać nowy system głosowania (podwójnej większości) w Radzie UE, a dotychczasowy system nicejski będzie można zastosować jedynie na specjalne życzenie państwa członkowskiego przez kolejne 3 lata. Ponieważ w nowym systemie głosowania siła głosu Polski w stosunku do innych państw będzie mniejsza, trudniej będzie budować koalicje i uzyskiwać pożądane rozstrzygnięcia. Ponadto należy oczekiwać, że Parlament będzie wierny swojemu dotychczasowemu zdecydowanemu poparciu dla ambitnych celów środowiskowych. Co więcej, zgodnie z sondażami opinii publicznej można przypuszczać, że w Parlamencie nowej kadencji reprezentacja środowisk wyrażających takie stanowisko będzie większa.

Decyzje podjęte na spotkaniu Rady Europejskiej odzwierciedlają zmianę okoliczności w stosunku do okresu kiedy ustalano cele do 2020 roku i stwarzają możliwość modyfikacji obecnego kształtu rozwoju polityki energetycznej. Nowa sytuacja geopolityczna na Wschodzie, choć stanowi niezwykle niekorzystną zmianę, otwiera również nowe perspektywy działania w ramach Unii Europejskiej. Bezpieczeństwo energetyczne jest bez wątpienia obszarem, w którym należy dążyć do korzystnych rozwiązań dla Polski.

Konkluzje przyjęte na spotkaniu Rady Europejskiej w dniach 20–21 marca 2014 roku stwarzają Polsce bardzo dobre warunki do dalszych negocjacji kształtu polityki energetycznej. Wykorzystanie pojawiającej się szansy zależy od sprawności działań polskiego rządu. Należałoby oczekiwać dużej aktywności na poziomie eksperckim, aby wpływać na rozwiązania przedkładane przez Komisję i przygotować propozycje, które mogą okazać się przydatne w trakcie negocjacji, a także dużej aktywności dyplomatycznej, aby zbudować jak najszerszą koalicję w sprawie preferowanych przez Polskę rozstrzygnięć.

kwiecień 2014

Jerzy Dudek jest absolwentem prawa i nauk politycznych na Uniwersytecie Warszawskim oraz prawa na uniwersytecie w Cambridge. Obecnie prowadzi badania w Departamencie prawa na Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji.

1 W marcu 2006 roku Komisja Europejska przedstawiła pierwszy ogólny dokument poświęcony kwestiom energetycznym. Komisja Europejska, *Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii*, COM(2006) 105, Bruksela, 8 marca 2006 roku.

2 Z tak sformułowanymi celami klimatycznymi trudno porównywać datę wdrożenia wspólnego rynku energii (do 2014 roku), który wciąż jest na etapie tworzenia, czy istniejący (od 2002 roku) głównie na papierze cel uzyskania poziomu elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych odpowiadającego co najmniej 10% ich zainstalowanej mocy produkcyjnej.

3 Rada Unii Europejskiej, *Rada Europejska w Brukseli 8-9 marca 2007 roku Konkluzje prezydencji*.

4 Komisja Europejska, *Roadmap for moving to a competitive low-carbon economy in 2050*, COM(2011) 112, Bruksela, 8 marca 2011 roku; Idem, *Energy Roadmap 2050*, COM(2011) 885, Bruksela, 15 grudnia 2011 roku; Idem, *White Paper. Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system*, COM(2011) 144, Bruksela, 28 marca 2011 roku.

5 Komisja Europejska, *Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii*, COM(2012) 15, Bruksela, 22 stycznia 2014 roku.

6 Komisja Europejska, *Commission Staff Working Document. Energy Prices and Costs Reports*, SWD (2014) 20 final/2, Bruksela, 17 marca 2014 roku.

7 Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie rozpoznawania i wydobywania węgłowodórów (takich jak gaz łupkowy) w UE z zastosowaniem intensywnego szczelinowania hydraulicznego*, COM(2014) 23, Bruksela 22 stycznia 2014 roku.

8 Komisja Europejska, *Działania na rzecz odrodzenia przemysłu europejskiego*, COM(2014) 14, Bruksela 22 stycznia 2014 roku.

9 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 lutego 2014 roku w sprawie ram polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030* (2013/2135(INI)).

10 Komisja Europejska, *Ramy polityczne na okres 2020–2030...*, s. 15.

11 Ibidem.

12 Ibidem.

13 Rada Unii Europejskiej, *Rada Europejska 20-21 marca 2014 roku Konkluzje*, pkt 17.

14 Ibidem, pkt 18.

15 Ibidem, pkt 15.

16 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 994/2010 z dnia 20 października 2010 roku w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady 2004/67/WE.*

17 Dla porządku należy dodać, że w projekcie konkluzji z 19 marca nie było również zdania, które następnie znalazło się w ostatecznie przyjętych konkluzjach: „Takie połączenia międzysystemowe powinny też obejmować Półwysep Iberyjski i basen Morza Śródziemnego. W stosownych przypadkach należy także zapewniać połączenia międzysystemowe z państwami trzecimi”.

18 Przewodniczący Komisji Europejskiej powinien zostać wybrany na czerwcowej Radzie Europejskiej, a następnie zostać zatwierdzony przez Parlament Europejski w lipcu. Natomiast poszczególni komisarze mają być wytypowani latem, a następnie przesłuchiwani przez PE we wrześniu. Można się spodziewać, że zatwierdzenie przez PE składu całej KE nastąpi w październiku. Choć harmonogram może ulec zmianie pod wpływem przeciągających się negocjacji z PE, to jednak kluczowe decyzje między państwami członkowskimi będą już podjęte.

Centrum Europejskie Natolin (CEN) rozpoczęło działalność w 1993 roku. Od swego powstania wykonuje zadania publiczne - projekty badawcze, informacyjne i edukacyjne związane z problematyką Unii Europejskiej i szeroko pojętą polityką europejską. Realizuje zlecenia administracji rządowej i prowadzi własną działalność statutową. We współpracy ze szkołami wyższymi i instytucjami naukowymi organizuje konferencje i seminaria. Prowadzi również działalność publikacyjną (m.in. periodyk „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”)i informacyjną w zakresie specjalistycznych zagadnień związanych z integracją europejską i euroatlantycką.

