



POLICY PAPERS

Nr 2/2009

Warszawa, styczeń 2009

Tomasz NIEDZIÓŁKA*

POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO UNII EUROPEJSKIEJ

W XXI wieku dużą rolę i znaczenie w kształtowaniu relacji między państwami odgrywa i będzie odgrywał dostęp do źródeł energii. W sytuacji, gdy wyspecjalizowane zespoły eksperckie poszukują alternatyw dla dotychczasowych źródeł dostarczania energii, z coraz większą determinacją walczy się obecnie o dostęp do tych źródeł, które wciąż jeszcze służą za podstawowe paliwo napędowe gospodarek świata: ropę naftową, oraz gaz. Formy, w jakich toczy się ta walka przybierać będą różnoraki kształt.

Obserwując podłoże sierpniowego konfliktu na Kaukazie nie sposób pominąć faktu, że u jego podstaw legła walka m.in. o strefę wpływów na rynku energii. Abstrahując od podnoszonych oficjalnie kwestii niepodległości oraz suwerenności państw, prawdziwa gra mogła toczyć się tutaj o bardziej wymierne korzyści. Należy przypuszczać, że w momencie podejmowania decyzji o rozpoczęciu działań zbrojnych Rosja posiadała świadomość faktu, iż to właśnie terytorium Gruzji stać się może w niedalekiej przyszłości kanałem dostaw gazu oraz ropy naftowej na Zachód z regionu Bliskiego Wschodu. Obecnie to Rosja jest głównym dostawcą tych surowców dla całej niemal Europy. Konflikt interesów wydaje się więc być nieunikniony.

Przy całej złożoności zaistniałej sytuacji, Unia Europejska oraz Federacja Rosyjska są uzależnione od siebie gospodarczo, a co więcej, wzajemnie sobie potrzebne. Rosjanie zdają sobie sprawę z tego, że ogromną większość przychodów w ich budżecie stanowią środki płynące z eksportu ropy oraz gazu do państw członkowskich Unii Europejskiej. Europa zaś doskonale wie o tym, że to Rosja obecnie jest dla niej największym i najbardziej znaczącym dostawcą surowców, od których zależy jej gospodarczy rozwój. Pojawia się jednak pytanie o to, co wydarzy się w momencie, gdy to obustronnie korzystne dzisiaj współistnienie przestanie mieć pokojowy wymiar?

To ukształtowane historycznie sąsiedztwo nie może zostać pozostawione samemu sobie. W momencie, gdy już dzisiaj dochodzi do krwawej eskalacji napięć pomiędzy rywalizującymi państwami, należy sprawnie kreślić długofalowe scenariusze przebiegu dalszych wydarzeń, a co ważniejsze, przewidywać i zabezpieczyć się przed ich ewentualnymi konsekwencjami.

Unia Europejska, nie chcąc jedynie ulegać zmieniającej się napędce rzeczywistości, powinna przedsięwziąć kroki, pozwalające w długim okresie czasu tę właśnie zmieniającą się rzeczywistość kształtować. Celowi temu służą wieloetapowe prace prowadzone przez instytucje europejskie, a także rozmowy na szczeblu międzynarodowym oraz ustalenia, zmierzające do wprowadzenia długofalowej, wspólnej dla całej Unii Europejskiej polityki bezpieczeństwa energetycznego.

Zrównoważona polityka energetyczna Unii Europejskiej powinna opierać się przede wszystkim właśnie na bezpieczeństwie energetycznym. Działania zmierzające w tym kierunku powinny służyć przede wszystkim minimalizowaniu zagrożenia w postaci braku zaopatrzenia w energię dla gospodarek poszczególnych krajów. Zrównoważona polityka energetyczna powinna również cechować się troską o ochronę środowiska naturalnego, zarówno na etapie wytwarzania energii, jak i jej użytkowania. Ponadto, w XXI w. szczególnego charakteru oraz rangi nabierają działania promujące odpowiedzialne wykorzystywanie energii, a także promowanie rozwiązań technologicznych wykorzystujących alternatywne i odnawialne źródła energii.

Poddając jednak analizie wszystkie powyższe elementy, którymi powinna cechować się zrównoważona polityka energetyczna nie sposób wartościować, który z nich jest najistotniejszy. Nie pozostawia jednak wątpliwości fakt, że bez zapewnienia odpowiedniego bezpieczeństwa w sferze energetycznej, wszystkie pozostałe priorytety mogą nie zostać zrealizowane. Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego wydaje się być kluczowe, z punktu widzenia zarówno dnia dzisiejszego, jak również z punktu przyszłych pokoleń Europejczyków. Dlatego właśnie tak istotne jest budowanie polityki energetycznej, która będzie nosiła znamiona polityki strategicznej, tworzonej z myślą o przyszłości.

Dotychczasowe działania Rosji, jako głównego dostawcy gazu do Europy, powinny dać do myślenia kolejnym krajom kierującym Unią Europejską.

Prezydencja Francuska za jeden ze swych głównych celów uznała wprowadzenie w życie pakietu energetyczno-klimatycznego, który w dużym stopniu reguluje kwestie związane z budowaniem zrównoważonej polityki energetycznej. W dniach 11-12 grudnia 2008 r. a więc na niespełna 20 dni przed zakończeniem rządów Francji w Unii Europejskiej, Rada Europejska przyjęła pakiet energetyczno-klimatyczny. Uregulowane w nim kwestie dotyczą m.in. Systemu Handlu Emisjami, redukcji emisji gazów cieplarnianych, dyrektywy o wychwytywaniu i składowaniu dwutlenku węgla, a także dyrektywy dotyczącej odnawialnych źródeł energii. Wszystkie poruszone w dokumencie kwestie mają kluczowe znaczenie dla dalszego budowania polityki energetycznej Unii Europejskiej. Wszystkie jednak są technicznymi narzędziami, prowadzącymi do polepszania sytuacji klimatycznej w Europie i na świecie. Należy jednak zastanowić się nad politycznymi konsekwencjami działań podejmowanych do tego czasu przez Wspólnotę, a także rozważyć, czy faktyczne, a nie tylko legislacyjne działania podejmowane dotąd przez Unię Europejską w dziedzinie energetyki, nie zepchnęły jej do jednego z narożników na ringu międzynarodowych rozgrywek.

Zastanawiając się nad opisaną wyżej sytuacją, można dojść do wniosku, że dotychczasowe działania Unii, a właściwie ich brak, doprowadziły do sytuacji, w której Rosja dyktować będzie warunki zupełnie bezbronnej pod względem swej niezależności energetycznej Europie.

Na wstępie należy jednak zadać istotne pytanie, czy Unia Europejska na dzień dzisiejszy posiada wspólną politykę energetyczną, która pozwoliłaby czuć się jej bezpiecznie?

Zgodnie ze stanem faktycznym należy odpowiedzieć, że tak. Unia posiada bowiem system aktów prawnych, które regulują kwestie bezpieczeństwa energetycznego. Podstawowym dokumentem, który definiuje kierunki polityki energetycznej Unii Europejskiej jest Traktat z Maastricht. Jego celem było m.in. stworzenie jednolitego rynku energii jako instrumentu jednolitego rynku wewnętrznego. Działania, które zmierzałyby do osiągnięcia pożądanego stanu rzeczy skupiały się na kilku podstawowych dyscyplinach. Istotna była harmonizacja prawa, dzięki której możliwy był swobodny przepływ towarów i usług rynku energii. Nie mniej istotna jest zasada swobody i swobodnego przepływu usług na rynku energii w kontekście firm świadczących takie właśnie usługi w Unii Europejskiej. Istotne było również wzmocnienie zasady konkurencji, zapewniając wszystkim producentom jednakowe możliwości działalności.

Należy również zauważyć, że już Układ Europejski z 16 grudnia 1991 r. ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, w art. 78 mówi o łączeniu narodowych systemów energetycznych, jako narzędziu prowadzącemu do integracji rynków narodowych. Co więcej, ten liczący już ponad 17 lat dokument w art. 80 mówi nam o ograniczeniach w emisji zanieczyszczeń, sygnalizując, iż problem ten już wówczas nie pozostawał bez echa.

Także kolejne dokumenty pozwalają twierdzić, że polityka energetyczna Unii Europejskiej została porządnie nakreślona i poparta stosownymi aktami prawnymi. Należy przytoczyć tutaj Europejską Kartę Energetyczną czy Traktat Karty Europejskiej z nadrzędną rolą Protokołu Karty Energetycznej.

Szczególną natomiast rolę w kształtowaniu europejskiej polityki energetycznej odgrywają wydawane przez Komisję Europejską Księgi, w których zawarte są szczegółowe zasady strategii energetycznej Unii Europejskiej.

Również w ostatnim czasie kwestia polityki energetycznej, oraz bezpieczeństwa energetycznego zostały przez Wspólnotę zauważone i podkreślone. W komunikacie Komisji Europejskiej skierowanym do Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, datowanym na 13 listopada 2008 r., Komisja skupiła się na wyzwaniach stojących przed Europą w obliczu zwiększającego się zapotrzebowania na gaz ziemny oraz ropę, jako głównych paliw napędowych gospodarek Europy. Komisja Europejska starała się w swym oświadczeniu wyjść naprzeciw oczekiwaniom krajom m.in. takim jak Polska, które w największym stopniu zagrożone są zmonopolizowaniem dostaw tych surowców z jednego tylko źródła, ze względu na ograniczoną infrastrukturę własną. Najistotniejszymi jednak kwestiami podnoszonymi przez Komisję w jej komunikacie były zagadnienia stworzenia optymalnej przestrzeni społecznej i gospodarczej dla rozwoju infrastruktury zapewniającej bezpieczeństwo energetyczne w Unii.

Z czysto pragmatycznego punktu widzenia, szczególnie istotnym problemem, nad którym pochylila się Komisja, było zapewnienie źródeł finansowania tak istotnych działań. Głównym pomysłem Komisji w tym względzie ma być specjalnie w tym celu powołany „EU Energy Security and Infrastructure Instrument”, który miałby stać się głównym elementem finansowania tego rodzaju działań.

Ważne z punktu widzenia całej Unii wydaje się być zdanie wyartykułowane przez Komisję, mówiące o rozważaniu przez nią nałożenia na państwa członkowskie konieczności informowania jej o inwestycjach w dziedzinie energetyki, które mogłyby być istotne dla całej Wspólnoty. Takie rozwiązanie mogłoby przyczynić się istotnie do ujednoczenia polityki energetycznej całej Unii, bez aktów wewnętrznego sabotażu niektórych europejskich państw, prowadzących niejednokrotnie własną, odrębną politykę energetyczną - niespójną, a często wręcz kolidującą z interesami pozostałej części państw członkowskich. Komisja w swym komunikacie nie odniosła się także pozytywnie do pomysłu ustanowienia pełnomocnika Unii do spraw zewnętrznej polityki energetycznej. Komisja wyszła bowiem z założenia że o wiele bardziej efektywne od mnożenia kolejnych stanowisk w unijnej administracji będzie skuteczniejsze prowadzenie jednoznacznej i spójnej polityki energetycznej.

Istotną propozycją Komisji było znowelizowanie prawodawstwa dotyczącego Międzynarodowej Agencji Energii (MAE), oraz pomysł dotyczący konieczności informowania MAE

przez jej członków o ilości posiadanych zapasów baryłek ropy naftowej¹, co istotniejsze nie tylko tych państwowych, lecz również komercyjnych. Wszystkie te działania mają zabezpieczyć kraje członkowskie MAE przed ewentualnymi następstwami potencjalnego kryzysu na rynku energetycznym.

Z polskiego punktu widzenia istotne było to, że Komisja podjęła temat sektora węglowego, jako alternatywy dla innych źródeł pozyskiwania energii. Komisja uznała jednak, że obecnie jest to źródło niespójne z kierunkami polityki klimatycznej, która staje się jednym z kluczowych wyznaczników dalszych działań Unii związanych z problematyką pozyskiwania energii.

Równie istotną cechą powyższego komunikatu, kluczową dla jego efektywności jest fakt, że Komisja wydała dokument, w którym zauważyła specyfikę każdego z państw, oraz ich personalne predyspozycje, dotyczące indywidualnych szans i zagrożeń w pozyskiwaniu energii. Podsumowując analizę powyższego dokumentu należy podkreślić, że szczególnie istotne jest, aby przy całej rozciągłości różnic pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej, były one umiejętnie niwelowane, a budując politykę energetyczną całej wspólnoty część państw nie była pozostawiona samym sobie.

Powyższe wyliczenie pokazuje w sposób klarowny, że Unia Europejska od samego początku swego istnienia starała się budować politykę energetyczną, która w długiej perspektywie pozwoliłaby jej na stanie się samodzielnym podmiotem, który w oparciu o sprawdzonych i pewnych partnerów zewnętrznych realizowałby zrównoważony rozwój.

Rzeczywistość pokazuje jednak, że nie zawsze można będzie prowadzić spokojną współpracę, opartą na zasadach pokojowego współistnienia. Współpraca taka przestaje być obustronnie korzystna w momencie, gdy jedna ze stron porozumienia chce na nim zebrać nie tylko ekonomiczny, lecz również polityczny kapitał.

Wnioski:

- Najistotniejszą obecnie kwestią w Unii Europejskiej jest rozwój wspólnego rynku energii. Wobec niewystarczających złóż własnych powinna ona dążyć do opracowania mechanizmów prowadzących do nawiązywania współpracy i stałej, opartej na równych zasadach kooperacji z partnerami z zewnątrz,
- Należy dążyć do zintensyfikowania prac nad dywersyfikacją źródeł oraz kanałów przesyłu gazu do Europy. W tym celu niezbędne jest przyspieszenie decyzji odnośnie pozyskiwania surowców z rejonów Bliskiego Wschodu, Norwegii, czy rejonu Morza Kaspijskiego,

¹ Kraje członkowskie Międzynarodowej Agencji Energii (*International Energy Agency - IAE*) utrzymują obecnie rezerwy na poziomie 4 miliardów baryłek ropy naftowej na wypadek kryzysu na rynku energii.

- Unia Europejska powinna również dążyć do zwiększenia konkurencyjności odnawialnych źródeł energii, a także prowadzić działania promujące efektywne jej zużywanie,
- Należy wspierać Turcję w jej dążeniu do stania się znaczącym punktem tranzytu energii na mapie Europy,
- Należy wzmocnić spójność działań wszystkich instytucji Unii Europejskiej tak, aby działania te służyły jednemu celowi w skoordynowany sposób, dla przyspieszenia realizacji wspólnego celu, jakim jest zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego.

* * *

* **Tomasz NIEDZIÓŁKA** – Student Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Członek zespołu analiz Fundacji Aleksandra Kwaśniewskiego *Amicus Europae*. Współpracownik oraz koordynator projektów edukacyjnych o tematyce europejskiej autorstwa profesora Dariusza Rosatego.

Seria „**POLICY PAPERS**” Fundacji *Amicus Europae* to krótkie, syntetyczne analizy dotyczące najbardziej aktualnych problemów bezpieczeństwa międzynarodowego oraz sytuacji politycznej w kluczowych regionach i aspektach stosunków międzynarodowych na świecie.

Tezy przedstawiane w serii „**POLICY PAPERS**” Fundacji *Amicus Europae* odzwierciedlają wyłącznie poglądy ich autorów.

Nadrzędną misją Fundacji *AMICUS EUROPAE* jest popieranie integracji europejskiej, a także wspieranie procesów dialogu i pojednania, mających na celu rozwiązanie politycznych i regionalnych konfliktów w Europie.

Do najważniejszych celów Fundacji należą:

- Wspieranie wysiłków na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego, państwa prawa i umocnienia wartości demokratycznych;
- Propagowanie dorobku politycznego i konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej;
- Propagowanie idei wspólnej Europy i upowszechnianie wiedzy o Unii Europejskiej;
- Rozwój Nowej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy i Białorusi;
- Wsparcie dla krajów aspirujących do członkostwa w organizacjach europejskich i euroatlantyckich;
- Promowanie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, szczególnie w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i rozwoju gospodarki światowej;
- Integracja mniejszości narodowych i religijnych w społeczności lokalne;
- Propagowanie wiedzy na temat wielonarodowej i kulturowej różnorodności oraz historii naszego kraju i regionu;

FUNDACJA *AMICUS EUROPAE*

Al. Przyjaciół 8/5, 00-565 Warszawa,
tel. +48 22 622 66 33, fax +48 22 629 48 16
www.kwasniewskialeksander.pl
e-mail: fundacja@fae.pl