

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział I. Teoretyczne podstawy unii energetycznej	17
1.1. Geneza integracji UE w zakresie energii	17
1.2. Pojęcie i istota koncepcji unii energetycznej	34
1.3. Zakres koncepcji unii energetycznej	45
1.4. Ryzyka dla realizacji koncepcji unii energetycznej	51
1.5. Bariery dla realizacji koncepcji unii energetycznej	55
Rozdział II. Uwarunkowania unii energetycznej	59
2.1. Wyzwania związane z realizacją unii energetycznej	62
2.2. Zagrożenia dla realizacji unii energetycznej	74
2.3. Szanse dla realizacji unii energetycznej	79
Rozdział III. Założenia unii energetycznej	89
3.1. Bezpieczeństwo energetyczne, solidarność i zaufanie	90
3.2. Zintegrowany wewnętrzny rynek energii	95
3.3. Efektywność energetyczna jako sposób na ograniczenie zapotrzebowania na energię	100
3.4. Obniżenie emisyjności gospodarki	103
3.5. Badania naukowe, innowacje i konkurencyjność	105
Rozdział IV. Podstawy normatywne unii energetycznej	108
4.1. <i>Soft law</i> w zakresie unii energetycznej	108
4.2. Regulacje prawne	129
4.2.1. Akty prawne w sektorze energii elektrycznej	131
4.2.2. Akty prawne w sektorze gazu ziemnego	137
4.2.3. Akty prawne w sektorze odnawialnych źródeł energii	141
4.2.4. Akty zawierające ramy prawne funkcjonowania unii energetycznej ...	144
4.2.5. Akty prawne realizujące politykę energetyczno-klimatyczną unii energetycznej	149

Rozdział V. Stan obecny realizacji koncepcji unii energetycznej	154
5.1. Działania w zakresie sektora gazu	154
5.2. Działania w dziedzinie energii elektrycznej	167
5.2.1. Projekty infrastrukturalne w sektorze energii elektrycznej	167
5.2.2. Budowa wewnętrznego rynku energii elektrycznej	173
5.3. Działania w zakresie odnawialnych źródeł energii	177
5.4. Działania związane z sektorem ropy naftowej	180
5.5. Realizacja pozostałych filarów unii energetycznej	185
Rozdział VI. Scenariusze realizacji unii energetycznej	201
6.1. Scenariusz pozytywny	202
6.2. Scenariusz negatywny	205
6.3. Scenariusz neutralny	207
6.4. Podsumowanie	211
Zakończenie	213
Bibliografia	219
Spis rysunków i tabel	237

Wstęp

Energia jest niezbędna do prawidłowego funkcjonowania współczesnego społeczeństwa oraz gospodarki. Od XVIII wieku, czyli od czasu rewolucji przemysłowej notuje się ciągły wzrost zużycia energii. Spowodowane jest to wzrostem gospodarczym, rozwojem technologii oraz wzrostem liczby ludności. W przypadku braku energii w danym państwie całej gospodarce grozi paraliż, a obywatele są pozbawieni dostępu do podstawowych dóbr. Dlatego sektor energetyczny ma charakter strategiczny w funkcjonowaniu gospodarek państw i traktowany jest priorytetowo. Każde państwo dąży do zapewnienia nieprzerwanego dostępu do źródeł energii po przystępnej cenie czyli zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, które jest jednym z celów prowadzonej polityki energetycznej państw. Biorąc pod uwagę, że zapotrzebowanie na energię ciągle rośnie i według prognoz przeprowadzonych przez Międzynarodową Agencję Energetyczną (*International Energy Agency*)¹ dalej będzie wzrastać², należy się spodziewać, że sektor ten, który ma obecnie kluczowe znaczenie, zyska jeszcze więc uwagi w najbliższych latach. Dlatego tak istotne są działania podejmowane przez państwa w celu realizacji wspólnych inicjatyw, które zabezpieczą dostawy energii.

Współpraca w zakresie energii stanowi fundament Unii Europejskiej (UE). To właśnie dzięki współpracy w zakresie węgla a następnie paliwa jądrowego powstały pierwsze wspólnoty europejskie tj. Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS) oraz Euratom. Jednak nigdy państwa UE nie prowadziły wspólnej, kompletnej polityki energetycznej.

¹ Międzynarodowa Agencja Energetyczna (MAE) została utworzona w listopadzie 1974 r. w następstwie pierwszego światowego kryzysu naftowego w ramach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). MAE składa się z 30 krajów członkowskich i 8 krajów stowarzyszonych i zajmuje się przede wszystkim promowaniem współpracy międzynarodowej, opracowywaniem statystyk i prowadzeniu szkoleń.

² International Energy Agency, *World Energy Outlook 2013*, Paryż 2013, s. 55.

Aktualną podstawę prawną do podejmowania działań w zakresie energii stanowi art. 194 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE³). Polityka energetyczna należy do kompetencji dzielonych pomiędzy UE a państwa członkowskie. UE może podejmować działania stosując się do zasady proporcjonalności, czyli działania Unii nie mogą wykroczać poza działania niezbędne do osiągnięcia celów wyznaczonych w traktatach oraz zasady pomocniczości, która mówi, że UE działa w obszarach dzielonych tylko wtedy, gdy jej działania będą skuteczniejsze od działań podejmowanych przez pojedyncze państwa członkowskie. Traktaty nadały UE prawa do podejmowania działań w obszarach:

- a) zapewnienia funkcjonowania rynku energii;
- b) zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii w Unii;
- c) wspierania efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii; oraz
- d) wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii.

Sytuacja polityczna w ciągu ostatnich dwóch dekad pozwoliła na pojawienie się szansy na dalszą integrację w zakresie energii. Państwa Unii Europejskiej, głównie te, które są w największym stopniu uzależnione od dostaw z kierunku wschodniego z Federacji Rosyjskiej zaproponowały zacieśnienie współpracy w ramach polityki energetycznej i zapewnienia bezpieczeństwa dostaw. Przyczyną bezpośrednią były przede wszystkim konflikty gazowe z 2006 r. i 2009 r.⁴, które dotknęły głównie państwa Europy Środkowo-Wschodniej a także widmo kolejnych kryzysów i przerw w dostawach gazu przez terytorium Ukrainy, które zwiastowało zajęcie Krymu przez Federację Rosyjską w 2014 r. Istota zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego jest szczególnie ważna w dobie narastających konfliktów na linii Federacja Rosyjska – Ukraina w ciągu ostatnich kilku lat. Konflikty te mają znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego UE ze względu na fakt, że ponad połowa gazu z Rosji do UE transportowana jest właśnie przez terytorium Ukrainy a udział rosyjskiego gazu na rynku UE z roku na rok stale rośnie. Dodatkowo, Federacja Rosyjska w przeszłości pokazała się jako niewiarygodny partner, który wykorzystuje swoją pozycję aby osiągnąć założone cele. Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że konieczne jest podjęcie działań mających na celu zabezpieczenie nieprzerwanych dostaw gazu co wpisuje się w koncepcję unii energetycznej.

³ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 3276/47 z dnia 26.10.2012 r.).

⁴ Zob. M. Ruszel, *Wpływ rosyjsko-ukraińskich kryzysów gazowych na politykę energetyczną UE – ujęcie teoretyczne*, „Przegląd Politologiczny” 2015, nr 2, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań, s. 49–58.

Dlatego Komisja Europejska (KE) w 2015 r. zaproponowała utworzenie unii energetycznej, która poprzez swoje filary zwiększy bezpieczeństwo dostaw oraz pomoże w osiągnięciu założonych celów energetyczno-klimatycznych na 2030 r. Pierwotny projekt, który został zaproponowany przez byłego przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Jerzego Buzka i Jacques'a Delorsa oraz kontynuatora tej idei Donalda Tuska skupiał się głównie na wspólnych zakupach gazu oraz na zabezpieczeniu dostaw energii. Koncepcja KE rozszerzyła, a nawet oparła swoje założenia na ochronie klimatu i osiągnięciu celów na 2030 r. Zaproponowany przez KE projekt wywołał wiele kontrowersji. Według ekspertów zabrakło w nim mechanizmu umożliwiającego wspólne zakupy gazu, o które zabiegały państwa Europy Środkowo-Wschodniej, natomiast wiele miejsca poświęcono ochronie klimatu i transformacji energetycznej.

Ocieplanie się klimatu oraz ciągły wzrost emisji gazów cieplarnianych do atmosfery jest bezsprzecznie problemem globalnym. Spowodowane jest to głównie działalnością człowieka związaną z rozwojem gospodarczym. Wzrost przemysłu, który od rewolucji przemysłowej opierany był głównie na paliwach wysokoemisyjnych spowodował szybsze ocieplanie się klimatu. Dlatego tak istotne jest podejmowanie działań mających na celu przechodzenie na odnawialne, niskoemisyjne źródła energii oraz zwiększanie efektywności energetycznej tak, aby spadało jej zużycie. Koncepcja wdrożenia unii energetycznej jest w tym aspekcie istotną sprawą. Dzięki realizacji jej filarów sektor energetyczny znacząco obniżyłby emisje.

Utworzenie unii energetycznej spowodowałoby znaczące zmiany także na arenie międzynarodowej. Między innymi dlatego, że jednym z założeń jest mówienie jednym głosem w sprawach dotyczących energii a także prowadzenie spójnej polityki energetycznej przez państwa członkowskie. Jeśli projekt zostałby wdrożony w całości, państwa członkowskie kierowałyby się dobrem wspólnym a nie interesami pojedynczych państw.

Wszystkie przywołane czynniki skłoniły mnie do zgłębienia i przeanalizowania tej koncepcji, możliwości jej realizacji, uwarunkowań a także wszystkich barier i ryzyk z nią związanych. Warto nadmienić, że koncepcja utworzenia unii energetycznej w ramach UE stała się przedmiotem zainteresowań badawczych naukowców nie tylko z UE lecz także z całego świata jednak nigdy zagadnienia te nie zostały zbadane w sposób wystarczający oraz kompletny. Najczęściej tematyka koncepcji unii energetycznej była podejmowana w artykułach naukowych, m.in. J. Trubalskiej, *Unia Energetyczna – kluczowa koncepcja w polityce energetycznej UE*⁵ oraz

⁵ J. Trubalska, *Unia Energetyczna – kluczowa koncepcja w polityce energetycznej UE*, Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego, Warszawa 2015.

A. Pach-Gurgul, *Unia Energetyczna – nowy etap polityki energetycznej Unii Europejskiej?*⁶, które ogólnie przedstawiały jej założenia. W literaturze brak jest pozycji, które w sposób całościowy analizowałyby podjętą kwestię. Brakuje też pozycji, która łączy elementy teoretyczne i empiryczne. Biorąc pod uwagę niewystarczający stan badań autorka podjęła próbę przeprowadzenia kompletnej analizy koncepcji, jej uwarunkowań oraz barier w jej realizacji.

Przedmiotem badań jest integracja europejska w zakresie energii i procesy wzmacniania współpracy w ramach koncepcji unii energetycznej zainicjonowanej przez Komisję Europejską w 2015 r. Główny przedmiot badań stanowi stan obecny sektora energetycznego w UE oraz uwarunkowania realizacji koncepcji unii energetycznej.

Głównym celem monografii jest kompleksowa analiza koncepcji unii energetycznej od jej ogłoszenia poprzez realizację aż do oficjalnego oświadczenia, że koncepcja została zrealizowana. Autorka zamierza zbadać, czy faktycznie unia energetyczna została osiągnięta zarówno pod względem prawnym jak też praktycznym. Praca ma także na celu ukazanie roli unii energetycznej w prowadzeniu polityki energetycznej zarówno w ramach UE, tj. w wymiarze wewnętrznym jak też przedstawienie jej roli w kształtowaniu się polityki energetycznej na arenie międzynarodowej, tj. w wymiarze zewnętrznym.

W oparciu o przedstawiony przedmiot monografii oraz jej główny cel autorka sformułowała hipotezę główną oraz hipotezy szczegółowe. Hipoteza główna zakłada, że koncepcja unii energetycznej to kolejny, bardziej pogłębiony etap integracji sektora energetycznego, który w sposób bardziej kompletny i całościowy pozwoli na prowadzenie wspólnej polityki energetycznej uregulowanej prawnie poprzez akty prawnie wiążące. Unia energetyczna umożliwi nawiązanie ściślejszej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie energii, co przełoży się na wzrost bezpieczeństwa energetycznego całej UE, ujednoczenia europejskiego rynku energii oraz zwiększenia konkurencyjności.

Autorka sformułowała następujące hipotezy szczegółowe:

H1. Główną barierą dla realizacji unii energetycznej jest posiadanie przez państwa członkowskie UE rozbieżnych interesów w zakresie prowadzenia polityki energetycznej wynikającej m.in. z różnych bilansów energetycznych oraz uwarunkowań geograficznych. Przekazanie kompetencji na poziom unijny oznaczałoby częściowe zrzeczenie się kompetencji w zakresie energii co z kolei budzi obawy państw odnośnie zapewnienia ich bezpieczeństwa energetycznego.

⁶ A. Pach-Gurgul, *Unia Energetyczna – nowy etap polityki energetycznej Unii Europejskiej?*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 3(81).

- H2. Dzięki realizacji unii energetycznej współpraca w zakresie jej pięciu filarów będzie odbywać się efektywniej, skuteczniej i szybciej. Budowanie wspólnego bezpieczeństwa energetycznego w duchu solidarności i zaufania, dokończenie budowy wspólnego rynku energii, wzmocnienie efektywności energetycznej, współpraca na rzecz obniżenia emisyjności oraz wprowadzanie innowacji w sektorze energii wzmocnią sektor energetyczny UE.
- H3. Głównym zagrożeniem dla powodzenia realizacji unii energetycznej jest infrastruktura energetyczna. Jej przestarzały stan w niektórych z państw członkowskich oraz niewystarczające połączenia międzysystemowe nie pozwolą na utworzenie w pełni połączonej unii energetycznej, chyba że powstaną nowe inwestycje zarówno w połączenia międzysystemowe pomiędzy państwami członkowskimi jak także transnarodowe sieci przesyłowe z państw trzecich. Konieczne są także inwestycje w modernizację już istniejących sieci.
- H4. Szansą na częściowe uniezależnienie się od importu paliw jest przejście na niskoemisyjną energię pozyskiwaną ze źródeł odnawialnych co wpisuje się także w politykę klimatyczno-energetyczną, jaką obrała UE w walce przeciwko ocieplaniu się klimatu.

Niniejsza monografia ma charakter teoretyczno-empiryczny, z uwagi przede wszystkim na złożoność procesów zachodzących w UE oraz szeroki zakres działań w ramach unii energetycznej. Praca zawiera także analizę stanu prawnego prawodawstwa UE w ramach unii energetycznej.

Zakres przedmiotowy monografii obejmuje tematykę związaną z bezpieczeństwem energetycznym UE oraz prowadzoną przez nią polityką energetyczno-klimatyczną a w szczególności pięć obszarów tematycznych, które stanowią jej filary tj. bezpieczeństwo energetyczne, solidarność i zaufanie; budowa wspólnego rynku energii; zwiększenie efektywności energetycznej; obniżenie emisyjności gospodarki oraz badania naukowe, innowacje i konkurencyjność.

Ze względu na temat pracy, zakres badań obejmuje lata od roku 2015 do lipca 2021 r. Uzasadnieniem wyboru takiej cezurę czasowej jest fakt, że właśnie w 2015 r. Komisja Europejska ogłosiła koncepcję unii energetycznej w komunikacie „Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu”⁷. Natomiast datę końcową wyznacza ogłoszenie przez Komisję Europejską nowego pakietu legislacyjnego „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze

⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu*, COM(2015) 80 final, Bruksela, 25.02.2015 r.