Dorota Wiśniewska
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Współczesne

Współczesne wyzwania dla integrującej się Europy. Problem pakietu klimatyczno-energetycznego i zaopatrzenia w surowce energetyczne

Historia integracji europejskiego rynku energii

Zakończenie II wojny światowej zapoczątkowało rozkwit idei integracyjnych na kontynencie europejskim. Największe poparcie zyskały wówczas projekty powiązań pomiędzy państwami Europy Zachodniej, które charakteryzował podobny, obniżony poziom rozwoju gospodarczego, spowodowany zniszczeniami wojennymi, oraz podobne systemy polityczne i społeczne, oparte na jednakowych zasadach ustrojowych[1]. Jeden z inicjatorów jednoczącej się Europy, Jean Monet, w 1945 roku wyraził swoje przekonanie, że dobrobyt łatwiej jest osiągnąć na poziomie europejskim niż narodowym. W związku z tym droga do integracji politycznej jest długa i wiedzie nieuchronnie przez ekonomię[2].

Historia Unii Europejskiej zaczęła się od potrzeby współpracy w zakresie wspólnej polityki energetycznej. Dlatego za oficjalny początek procesu kształtowania się struktur wspólnotowych uznaje się dzień 9 maja 1950 r., w którym francuski Minister Spraw Zagranicznych Robert Schuman przedłożył projekt utworzenia ponadnarodowego ugrupowania gospodarczego kontrolującego produkcję węgla i stali w państwach członkowskich. W efekcie powołano Europejską Wspólnotę Węgla i Stali w kwietniu 1951 r.[3]. W myśl postanowień zawartego w Paryżu traktatu, celem EWWiS było przyczynianie się do rozwoju gospodarczego, wzrostu zatrudnienia i poziomu życia w pań-

[1] A. Przyborowska-Klimczak, *Prawne aspekty procesu integracji europejskiej – rys historyczny*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2006, s. 3.

[2] C. Michelle, *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2007, s. 38.

[3] A. Przyborowska-Klimczak, *Prawne*..., op. cit., s. 3.

stwach członkowskich[4]. Traktat o EWWiS dał bowiem początek łączeniu poszczególnych sektorów i działań gospodarczych, które ostatecznie miało doprowadzić do utworzenia wspólnego rynku. Ten ostatni miał być osiągnięty poprzez znoszenie opłat przywozowych i wywozowych, podatków o podobnym znaczeniu oraz ograniczeń ilościowych w obrocie węglem i stalą[5]. Kwestie energetyczne w ramach integracji sześciu państw skupiały się wyłącznie wokół kontroli wydobycia i dystrybucji węgla kamiennego. Kolejnym postępem w kierunku integracji było powołanie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Zalecała ona swoim sygnatariuszom stworzenie wspólnego rynku[6]. Co ważniejsze, Traktaty Rzymskie powoływały Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, która miała zająć się poszukiwaniem alternatywnych dla tradycyjnych źródeł energii. O ile węgiel kamienny mógł być wydobywany w dużych ilościach w Europie Zachodniej, o tyle paliwa płynne i gaz ziemny musiały być importowane z państw trzecich. Konsekwencją takiej kalkulacji było rozpoczęcie badań nad energetyką atomową[7]. Celem nowo powstałej organizacji było ustanowienie warunków niezbędnych dla stworzenia oraz szybkiego rozwoju przemysłu jądrowego. Już w pierwszych latach działalności EWEA okazało się, że wyznaczone jej cele nie są możliwe do realizacji. Ważną przyczyną nieudanej próby integracji w sektorze energetycznym okazały się zbyt wysokie koszty produkcji energii elektrycznej z energii atomowej[8].

Dynamika, która towarzyszyła procesom integracyjnym w pierwszym dziesięcioleciu ówczesnej EWG została zahamowana w latach siedemdziesiątych w wyniku recesji spowodowanej m.in. kryzysem naftowym oraz załamaniem się światowego systemu monetarnego. Te niesprzyjające okoliczności stały się impulsem do przeciwdziałania skutkom pogłębiającego się kryzysu oraz ustanowienia w 1973 r. specjalnego Komitetu Energetycznego, który miał za zadanie przygotować projekty dokumentów Rady WE w ramach polityki energetycznej. W 1974 r. przyjęto plan działania pt. *Polityka energetyczna Wspólnoty – cele na 1985 r*. Zawierał on m.in. plan działań, jakie mają podjąć

[4] A. J. Nehrebecki, *Wspólna polityka energetyczna UE*, „Stosunki Międzynarodowe" 2009, nr 3-4 (t. 40), s. 126.

[5] Ibidem, s. 5.

[6] C. Michelle, *Unia…*, op. cit., s. 42.

[7] E.Synowiec, *Przyczyny powstania oraz cele funkcjonowania Wspólnot Europejskich,* [w:] *Unia Europejska. Przygotowanie Polski do Członkostwa*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, Warszawa 2001, s. 25.

[8] Z. Doliwa-Klepacki, *Encyklopedia Organizacji Międzynarodowych*, Warszawa 1999, s. 48 – 49.

Państwa Członkowskie w celu zwalczania skutków kryzysu energetycznego (zmniejszenie konsumpcji o 15%, wzrost wykorzystania energii nuklearnej, energii geotermalnej oraz gazu; ograniczono tym samym zużycie ropy naftowej jako źródła energii)[9]. Skupiał się także na przeciwdziałaniu postępującemu uzależnieniu od importu źródeł energii, zwłaszcza ropy naftowej. Tak zdefiniowana polityka energetyczna nie koncentrowała się wówczas na żadnych potencjalnych zagrożeniach wynikających ze zmian klimatu.

Kolejnym istotnym wydarzeniem na drodze integracji było podpisanie Jednolitego Aktu Europejskiego, który dążył do stworzenia unii ekonomicznej i monetarnej[10]. Na podstawie JAE włączono do TEWG postanowienia dotyczące ochrony środowiska[11]. Był to pierwszy moment w historii integracji, w którym zwrócono uwagę na potrzebę wspólnych działań na rzecz ochrony środowiska.

Utworzenie Unii Europejskij miało być kolejnym etapem w rozwoju integracji europejskiej. Celem UE było zapewnienie trwałego i zrównoważonego postępu gospodarczego i społecznego, a także ustalenie unii gospodarczej i pieniężnej. Rozszerzono wówczas postanowienia dotyczące ochrony środowiska[12]. W 1992 r. Komisja Europejska przedstawiła swoje propozycje dotyczące koncepcji tworzenia wspólnych rynków energii elektrycznej i gazu. Podkreślono wówczas dążenie do liberalizacji rynku energetycznego dzięki stopniowemu wdrażaniu odpowiednich dyrektyw. Pierwsze konkretne przepisy dotyczące energetyki w prawie wspólnotowym dotyczyły rozszerzenia kompetencji WE o środki w dziedzinie energetyki oraz kwestie dotyczące ochrony środowiska.

Po Traktacie z Maastricht UE położyła nacisk na liberalizację rynków energii elektrycznej i gazu oraz tworzenie jednego wewnętrznego rynku energii. Nadal pracowano nad pojęciem polityki energetycznej UE. W 1995r. wydano tzw. „białą księgę", w której zalecono ochronę środowiska naturalnego przed szkodliwym wpływem produkcji i tranzytu energii[13].

Obserwując procesy integracyjne UE w zakresie energii i działań na rzecz poprawy klimatu, należy stwierdzić są one dalekie od pier-

[9] A. J. Nehrebecki, *Wspólna...*, op. cit., s. 129 – 130.

[10] Z. Wysokińska, J. Witkowska, *Integracja Europejska. Rozwój rynków*, Warszawa 2000, s. 28.

[11] A. Przyborowska-Klimczak, *Prawne...*, op. cit., s. 13.

[12] A. Przyborowska – Klimczak, *Prawne...*, op. cit., s. 16.

[13] A. J. Nehrebecki, *Wspólna...*, op. cit., s. 132.

wotnych założeń. Wiele państw chce prowadzić indywidualną politykę w tym zakresie, by nie pogarszać jej kosztem stanu własnej gospodarki. Niestabilność światowych rynków energii i wzrastające znaczenie ochrony środowiska naturalnego sprawiły, że tak ważnym postulatem od 2007 r. stały się zintegrowane działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego oraz ochrona środowiska naturalnego. W tym celu w 2007 r. KE wydała komunikat pt. *Europejska polityka energetyczna*, skupiający się na przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym, zwiększeniu bezpieczeństwa energetycznego i konkurencyjności[14].

Działania UE na rzecz dywersyfikacji źródeł energii oraz ochrony środowiska

Obecnie, pięćdziesiąt lat po rozpoczęciu procesów integracyjnych, pomimo głębokiego stadium wzajemnych powiązań i utworzenia ram dla jednej z najbardziej rozwiniętych gospodarek na świecie, UE stoi przed wieloma dylematami natury rozwojowej. Do tych problemów możemy zaliczyć kwestię polityki energetycznej i ochrony środowiska naturalnego. Stanowią one obecnie ważny cel polityki UE oraz istotną barierę dla pogłębiania się procesów integracyjnych. Na takie stwierdzenie wpływa fakt, że funkcjonowanie gospodarek jest silnie uzależnione od mocy wytwarzania energii elektrycznej oraz dostępu do surowców energetycznych. Polityka energetyczna państw silnie uzależniona jest od czynników zewnętrznych, w tym wydarzeń na rynkach światowych ropy naftowej oraz postępu technicznego umożliwiającego pozyskiwanie innych niż tradycyjne źródeł energii. Do czynników determinujących politykę energetyczną UE należą: dostępność, ceny ropy naftowej i gazu ziemnego, wzrastające uzależnienie UE od ich importu, postępujące zapotrzebowanie na energię, degradacja środowiska naturalnego, a także potrzeba poprawienia konkurencyjności gospodarki europejskiej[15]. Taką poprawę będzie można osiągnąć przede wszystkim poprzez racjonalizację wykorzystania dostępnych nośników energii. Istotnym jest, by ta poprawa nie postępowała kosztem środowiska naturalnego. Jednak poprawa środowiska naturalnego nie może stać się głównym priorytetem polityki UE w krótkim okresie. Tak zdefinio-

[14] MEMO/07/7, *Strategia energetyczna dla Europy – Komisja stawia czoła wyzwaniom, jakie stoją przed energetyką w XXI*, s. 1, http://europa.eu, 30.01.2010.

[15] A. Gwiazda, *Polityka energetyczna w erze malejącej podaży ropy naftowej*, „Wspólnoty Europejskie" 2009, nr 4 (197), s. 56.

wane cele mogą spowodować wiele negatywnych skutków ekonomiczno-społecznych. Dlatego też państwa członkowskie powinny skupić się na wypracowaniu łatwiejszego do realizacji planu. Zamiast zmuszać się nawzajem do naprawienia błędów, których geneza sięga początków rewolucji przemysłowej i dotyczy wszystkich gospodarek świata, winno się uwzględnić specyfikę poszczególnych gospodarek.

Obawy wynikające z zagrożeń, jakie niosą zmiany klimatu, sprawiły, że UE postanowiła zintensyfikować działania na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatu oraz osiągnąć pozycję lidera w tej dziedzinie[16]. W tym celu w 2007 r. KE wezwała do podjęcia jak najszybszych działań, które zagwarantują, że „wzrost średniej globalnej temperatury nie przekroczy poziomu sprzed okresu uprzemysłowienia o więcej niż 2 stopnie Celcjusza"[17]. W niniejszym komunikacie KE przekonywała o wykonalności i opłacalności przedsięwzięcia, o ile państwa emitujące największe ilości zanieczyszczeń podjęłyby natychmiastowe działania[18]. Komunikat opierał się na opublikowanym w 2005 r. projekcie powstrzymywania zmian klimatycznych na świecie, zawierającym zalecenia dotyczące polityki UE w dziedzinie zmian klimatu. KE zaleciła, by UE podjęła polityczne kroki sprzyjające osiągnięciu do 2012 r. nowego światowego porozumienia nawiązującego do pierwszych zobowiązań podjętych w ramach protokołu z Kioto. W 2007 r. KE przyjęła nowatorski projekt legislacyjny, tzw. pierwszy „pakiet klimatyczny", dzięki któremu Unia Europejska miałaby stać się wiodącą gospodarką opartą na czystej energii. Ambitny cel zakładał obniżenie emisji dwutlenku węgla o 20% do 2020 r. oraz jednoczesny wzrost wydajności energetycznej i wykorzystania źródeł energii odnawialnej. Projekt klimatyczny zaproponowany przez Komisję Europejską obejmuje System Handlu Emisjami, dotyczący głównie emisji dwutlenku węgla, zakładający wprowadzenie kwot emisyjnych do obrotu handlowe-

[16] Charlemegne, *A change climate. European Union is struggling to deliver on its promises to cut carbon emissions*, „The Economist" 18.10.2008.

[17] Komunikat Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Ograniczenie globalnego ocieplenia do 2 stopni Celcjusza w perspektywie roku 2020 i dalszej*, Bruksela, 10.01.2007, KOM (2007) 2 wersja ostateczna, s. 1 – 4, http://www.mos.gov.pl, 30.01.2010.

[18] W opublikowanym w 2005 roku komunikacie Komisji pt. *Powstrzymanie zmian klimatycznych na świecie*, dowiedziono że korzyści z ograniczenia zmian klimatu znacznie przewyższają koszty podejmowanych działań. Wyniki badań potwierdzają zakres oddziaływań zmian klimatu na rolnictwo, rybołówstwo, zjawisko pustynnienia, różnorodność biologiczną, zasoby wodne, śmiertelność związana z wysokimi i niskimi temperaturami itd.

go oraz ich coroczną redukcję (kwoty emisyjne miałyby być naliczane na poziomie europejskim). Drugim elementem pakietu jest chęć zwiększenia zużycia energii odnawialnej (do 2020 r. miałaby ona pokrywać piątą część zapotrzebowania UE). Trzeci priorytet wskazuje na dziesięcioprocentowe zużycie biopaliw w sektorze transportowym do 2020 r. Ostatnie założenie projektu wskazuje na utworzenie ram prawnych oraz gwarancji wsparcia finansowego dla budowy instalacji służącej do wychwytywania i składowania dwutlenku węgla. Tak zdefiniowane kierunki działań państw członkowskich mają doprowadzić do bezpiecznego zasilania UE i przerwania związku pomiędzy rozwojem gospodarczym a degradacją środowiska naturalnego. Porozumienie 27 państw członkowskich UE w wymienionych sprawach dałoby UE pozycję lidera w światowej gospodarce energetycznej. Jednak by osiągnąć taką pozycję, konieczne jest długoterminowe ustabilizowanie przepisów o ochronie środowiska. Pakiet energetyczno-klimatyczny powinien przede wszystkim zwiększyć bezpieczeństwo zasilenia poprzez zwiększenie różnorodności dostępnych zasobów energetycznych oraz integrację wewnętrznego rynku energii elektrycznej. Wzrost udziału energetyki odnawialnej i efektywności energetycznej powinien zmniejszyć tempo wzrostu importu ropy naftowej i gazu. Korzyści z przyjęcia tak zdefiniowanego rozwiązania szacuje się na około 61 mld euro rocznie: to coroczna oszczędność wynikająca ze zmniejszenia importu ropy naftowej i gazu ziemnego na poziomie ok. 50 mld euro rocznie oraz 11 mld euro z tytułu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza. Równocześnie bezpośrednie koszty wdrażania nowego pakietu legislacyjnego wyniosą ok. 0,5-0,6% PKB UE do 2020 r.[19]. Jednak by zaproponowane przez KE cele mogły odnaleźć zastosowanie w rzeczywistości, niezbędne jest wsparcie ze strony rządów. Konieczne jest utworzenie światowych mechanizmów handlu emisjami gazów cieplarnianych, wsparcie rozwoju technicznego energetyki odnawialnej, elektrowni atomowych oraz technik wychwytywania i składowania gazów cieplarnianych. Poprawa działania rynku energii wymagałaby ograniczenia przeszkód w wolnym przepływie energii elektrycznej na terenie Europy. Wiele państw, w tym Polska, Niemcy czy Wielka Brytania chciałyby mieć większą swobodę w tworzeniu strategii osiągnięcia nałożonych przez KE celów.

[19] D. Michalski, *Europejski rynek energii elektrycznej po roku 2012 – w kierunku czystej energii*, „Wspólnoty Europejskie" 2009, nr 5 (198), s. 49 – 51.

Negocjacje na rzecz ustalenia nowego ładu klimatycznego

Wydarzeniem, w którym pokładano duże nadzieje prawnej regulacji omawianej kwestii była XIV Konferencja Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, która trwała w dniach 1-12 grudnia 2008 r. w Poznaniu. Celem spotkania było utworzenie zrębów nowego światowego porozumienia o redukcji emisji dwutlenku węgla, które zastąpi umowę z Kioto wygasającą w 2012 r. W porównaniu do protokołu z Kioto (w którym ustalono średnią redukcję emisji dwutlenku węgla o 5,4 proc. do 2010 r.), dyskutowane w Poznaniu cięcia emisji miały być dużo większe – rzędu 30% do 2020 r., a nawet 80% w perspektywie 2050 r.[20]. Od samego początku zdawano sobie sprawę, że negocjacje nie będą należały do najłatwiejszych, ponieważ tak duże cięcia w emisji dwutlenku węgla będą wymagać dużych i kosztownych zmian w gospodarkach państw. Z drugiej strony, mogą stać się impulsem do modernizacji społeczno-gospodarczej. Zakładano, że wstępne porozumienie w Poznaniu miałoby zostać ostatecznie zatwierdzone na kolejnej konferencji klimatycznej w Kopenhadze w grudniu 2009 r. Już wówczas wiedziano, że brak porozumienia w Poznaniu będzie oznaczał fiasko obrad w Kopenhadze. W kontekście opisywanych powyżej celów szczyt w Poznaniu był szczególnie ważny dla UE, którą uważano za lidera w przeciwdziałaniu groźnym zmianom klimatu. Dlatego już w 2007 r. KE opracowała dyrektywy energetyczno-klimatyczne, których cele zostały przedstawione wyżej. Zdaniem ekspertów unijny pakiet klimatyczno-energetyczny jest największą w dotychczasowej historii świata próbą przestawienia potężnej gospodarki na bardziej ekologiczną[21]. Chcąc stać się wzorem dla innych gospodarek, UE stanęła przed poważnym problemem wewnętrznym. Szybko okazało się, że projekt pakietu przygotowany przez Komisję Europejską nie zyskał akceptacji wielu krajów UE, w tym... Polski, formalnie sprawującej przewodnictwo nad obradami konferencji ONZ w Poznaniu. Polska, podobnie jak osiem innych państw regionu oraz Włochy i Niemcy, stwierdziła, że obecna wersja pakietu jest zbyt kosztowna dla państw Regionu Europy Środkowo-Wschodniej.

Pakiet energetyczno-klimatyczny stał się poważnym obszarem sporów w ramach Unii Europejskiej. W wyniku realizacji tego pakietu emisja dwutlenku węgla w Unii musiałaby zmniejszyć się o 20% do 2020 r. Przewiduje on też, że po 2013 r. elektrownie i ciepłownie

[20] K. Niklewicz, *Oczy Świata zwrócone na Poznań*, „Gazeta Wyborcza" 28.11.2008.
[21] K. Niklewicz, *UE poprawi klimat?*, „Gazeta Wyborcza" 1.12.2008.

musiałyby kupować wszystkie zezwolenia na emisję dwutlenku węgla. Polska razem z wymienionymi państwami UE zablokowała ten pakiet, argumentując to faktem oparcia ich energetyki na węglu (w ok. 90%). Wprowadzenie opisywanych rozwiązań spowodowałoby znaczny wzrost cen energii, według niektórych analiz – nawet o 90%[22], co znacząco wpłynęłoby na stan gospodarek. Tak drastyczne podniesienie cen mogłoby pociągnąć za sobą szereg innych negatywnych skutków tj. wzrost cen towarów, zmniejszenie produkcji, względnie przeniesienie jej do innych państw, co wiąże się ze wzrostem bezrobocia i inflacji. Wobec tego sprzeciwu przewodząca Unii Francja zaproponowała modyfikację pakietu, według której przez pierwsze dwa lata (2013-15) polskie elektrownie musiałyby kupować „tylko" 50% zezwoleń. Jednak już od 2016 r. musiałyby kupować wszystkie. Polski rząd odrzucił i tę ofertę. Przyjął dopiero propozycje przedstawione na szczycie w grudniu 2009 r. Wówczas Polska uzyskała 60 mld zł w ramach tzw. pakietu solidarności w celu modernizacji polskiej elektroenergetyki: wymianę przestarzałych bloków węglowych, inwestycje proekologiczne oraz rozwój odnawialnych źródeł energii[23]. Polska zasugerowała także stopniowe wprowadzanie obowiązku kupowania zezwoleń na aukcjach do 2020 r. oraz utrzymanie darmowych zezwoleń na emisję CO_2 dla nowoczesnych elektrociepłowni produkujących ciepło i prąd[24]. Przeciwne stanowisko wobec tej propozycji zajęli Niemcy, twierdząc że darmowe emisje stałyby się pretekstem dla ich firm do podwyższania cen klientom. Ich rzeczywisty interes tkwił jednak w chęci uzyskania darmowych emisji w sektorach emitujących znaczne ilości dwutlenku węgla: cementowym, wapiennym, stalowym czy chemicznym. Wskazane sektory odpowiadają za 67% niemieckiej emisji[25]. Polskie i niemieckie postulaty okazały się całkowicie sprzeczne, a ich jednoczesne wprowadzenie sprawiłoby, że mechanizm handlu zezwoleniami nie mógłby funkcjonować. Państwa Europy Środkowej wskazały na konieczność solidaryzmu bogatszych państw Zachodu wobec biedniejszych, nowych członków UE. Po dwunastu dniach negocjacji w Poznaniu powołano Fundusz Adaptacyjny, który jest zdecydowanym sukcesem dla państw najuboższych. Jego zadaniem jest finansowanie inwe-

[22] Według polskich naukowców ograniczenie emisji dwutlenku węgla przez nowoczesną elektrownię węglową spowodowałoby wzrost kosztu produkcji energii o 50 – 90%, a wdrożenie reform zajęłoby nawet od 6 do 8 lat.

[23] D. Michalski, *Europejski*..., op. cit., s. 54.

[24] Y. Tebriz, *Szczyt Klimatyczny w Poznaniu*, http://globaleconomy.pl., 12.02.2010.

[25] D. Pszczółkowska, *Pakiet niezgody klimatycznej*, „Gazeta Wyborcza" 20.10.2008.

stycji proekologicznych[26]. Innym pozytywnym osiągnięciem była deklaracja Meksyku i Brazylii o chęci przeciwdziałania zmianom klimatycznym. W poznańskim szczycie pokładano nadzieję przyjęcia *Wspólnej wizji*, czyli dokumentu, który będzie wskazywał, jak bardzo w przyszłości kraje zredukują swoje emisje dwutlenku węgla. Ekolodzy (i niektóre rządy) mieli nadzieję, że we *Wspólnej wizji* zapisana zostanie 25% do 40% redukcja emisji do 2020 r. Ostatecznie *Wspólnej wizji* zabrakło. Różnice zdań między delegacjami były tak duże, że nie udało się nawet dokonać wspólnej oceny stanu realizacji protokołu z Kioto. Państwa UE po trudnych negocjacjach przyjęły plan redukcji dwutlenku węgla do atmosfery[27]. Oczekiwania względem Konferencji COP 14 nie zostały spełnione, co negatywnie nastrajało do planowanej na grudzień 2009 r. konferencji w Kopenhadze.

Konferencja Stron Ramowej Konwencji ds. Zmian Klimatycznych Narodów Zjednoczonych w Kopenhadze z grudnia 2009 r. została zaplanowana jako kluczowe wydarzenie, mające na celu przyjęcie wiążącego prawnie porozumienia określającego nowy globalny ład klimatyczny. Miałby on obowiązywać po wygaśnięciu z końcem 2012 r. ustaleń Protokołu z Kioto. Zadanie okazało się niewykonalne. Bardzo złożony proces negocjacyjny wymagał uwzględnienia złożonych interesów politycznych, gospodarczych, zaszłości historycznych, wzięcia odpowiedzialności za przeszłość i przyszłość[28]. Już przed formalnym rozpoczęciem szczyt nie miał dobrej prasy. Przyczyną był m.in. skandal *Climatgate*, w którym hakerzy włamali się do baz danych Climate Research Unit University of East Anglia[29]. Ujawniono e-maile wskazujące, że naukowcy celowo manipulują wynikami badań, by utrzymać twierdzenie, iż to działalność człowieka jest przyczyną ocieplania się klimatu[30]. Dodatkowo podczas szczytu doszło do przerwania obrad w wyniku protestu organizacji pozarządowych. Spór dotyczył małych wysp na Pacyfiku, dla których zmieniający się klimat może ozna-

[26] K. Niklewicz, M. Kuźmicz, *Sukces o gorzkim smaku porażki*, „Gazeta Wyborcza" 15.12.2008.

[27] Ibidem.

[28] E. Bendyk, *Kopenhaskie klimaty*, „Polityka" 6.12.2009.

[29] CRU jest jednym z najważniejszych ośrodków badań klimatu, zajmujący się m.in. zbieraniem i przechowywaniem danych ze stacji pomiarowych z całego świata oraz rekonstrukcją danych historycznych.

[30] Wśród badaczy powszechne jest zdanie, że trudno udowodnić związek między emisją dwutlenku węgla do atmosfery a zmianami klimatycznymi. Ostatnie zlodowacenie, jakie miało miejsce na Ziemi, zaczęło ustępować 16 tysięcy lat temu, trudno wówczas oskarżać o to człowieka.

czać zatopienie. Kolejnym utrudnieniem w procesie negocjacyjnym było opublikowanie przez brytyjską gazetę „Guardian" dokumentów wskazujących na zmuszanie przez ONZ państw rozwijających się do wyrażenia zgody na konkretne obniżki emisji i inne posunięcia, których pierwotnie nie przewidziano[31]. Porozumienie zakładało przyznanie krajom rozwiniętym wyższych limitów emisji dwutlenku węgla na mieszkańca niż państwom ubogim. Miałyby one wynieść w 2050 r. odpowiednio 2,67 i 1,44 tony. Takie ustalenia zrywały z zasadą protokołu z Kioto, zgodnie z którą główny ciężar zatrzymania zmian klimatu miał spoczywać na krajach uprzemysłowionych[32].

Umowa z Kopenhagi nie przyniosła przełomu w polityce klimatycznej. W efekcie UE nie zwiększy zobowiązań redukcji emisji dwutlenku węgla i będzie zmuszona dostosować swoją strategię ograniczania emisji dwutlenku węgla do realiów światowych. Podczas konferencji Stany Zjednoczone wyraziły niechęć do ponoszenia nadmiernych zobowiązań klimatycznych kosztem wzrostu gospodarczego. Podobną do Stanów Zjednoczonych politykę prowadzą Chiny, które od początku negocjacji w ramach konwencji klimatycznej godziły się tylko na dobrowolne działania[33]. Warto dodać, że Stany Zjednoczone planowały niższe ograniczenie emisji gazów cieplarnianych (o 3-4%)[34] w porównaniu z UE (20-30 proc.) do 2020 r., co wydało się być bardziej rozsądnym rozwiązaniem w kontekście ówczesnego załamania gospodarczego. Konferencja w Kopenhadze nie utwierdziła UE o słuszności jej polityki energetyczno-klimatycznej[35].

---

[31] *Awantura o klimat: porażka szczytu w Kopenhadze*, „Rzeczpospolita" 24.12.2009.

[32] Ł. Ruciński, P. Rudzki, *Skandal na szczycie w Kopenhadze*, „Rzeczpospolita" 9.12.2009.

[33] M. Kozmana, *Ochrona klimatu poległa w walce ze wzrostem PKB*, „Rzeczpospolita" 21.12.2009.

[34] Amerykańska Agencja ds. Środowiska nie uważa dwutlenku węgla za gaz szkodliwy dla zdrowia człowieka.

[35] Polska będzie w najbliższym roku zabiegała przede wszystkim o to, by UE nie zmieniała celu redukcji emisji CO_2 z obecnych 20% na 30%. Porażka konferencji w Kopenhadze jest argumentem przemawiającym na korzyść polskiej propozycji. W czasie obrad COP15 okazało się, że Polska może liczyć na poparcie nie tylko państw z regionu Europy Środkowo-Wschodniej, ale także np. Włoch. Polska będzie też nadal zabiegała o zachowanie nadwyżek praw do emisji CO_2. W ramach protokołu z Kioto Polska zmniejszyła emisję gazów cieplarnianych o 29% zamiast wymaganych 6%. Dzięki temu posiada nadwyżkę uprawnień do emisji 500 mln ton CO_2, które są warte ok. 2 mld euro. Mogą jednak stracić ważność po 2012 r. gdy wygasają obecne zobowiązania protokołu z Kioto.

Porozumienie zawarte w Kopenhadze, którym zakończył się szczyt COP 15, nie zostało przyjęte przez wszystkich 193 uczestników. Ponadto nie stanowi też prawnie wiążącego dokumentu, zaakceptowanego zgodnie z zasadami ONZ przez strony konwencji klimatycznej. Ma za zadanie otworzyć drogę do przyjęcia w przyszłości prawnej umowy dla ochrony klimatu w ramach konwencji. Można jednocześnie stwierdzić że porozumienie kopenhaskie zakłada dobrowolność w prowadzeniu polityki ochrony klimatu, co stanowi całkowitą porażkę w konfrontacji z jej założeniami. Konferencja w Kopenhadze uświadomiła wielu uczestników społeczności międzynarodowej o zmianie sił zachodzących w układzie globalnym[36]. Wielu uczestnikom konferencji, w tym UE, zostało wyperswadowane przeświadczenie o tym, że świat jest nadal unilateralny, a kluczem do rozwiązania problemów jest włączenie do umowy Stanów Zjednoczonych. Należy pamiętać, że porozumienie końcowe zostało wynegocjowane w wąskim gronie pięciu państw: RPA, Brazylii, Chin, Indii i USA. Dopiero ich efekty przedstawiono pozostałym stronom do akceptacji. Pozostawiono im jedynie wybór: zaakceptowania lub odrzucenia tekstu końcowego.

Konferencja w Kopenhadze pokazała jak bardzo istotna jest pozycja Chin. Kraj ten nie zalicza się już go grupy państw rozwijających się (G77), ale stawia stanowcze wymagania adekwatne do swojej pozycji na arenie międzynarodowej. Podobnie postępują Indie i Brazylia, których świadomość o własnej potędze wzrasta. Zaskakującym okazało się zlekceważenie zdania UE i Rosji. Wewnętrzne animozje oraz wygórowane ambicje tej pierwszej sprawiły, że nie potrafiła być partnerem ani dla Stanów Zjednoczonych, ani dla Chin. Można by powiedzieć, że w obliczu trwającego wówczas kryzysu gospodarczego i skupienia uwagi na innych problemach, wygórowane wymagania UE nie przekonywały nikogo. Stanowisko UE wydaje się niezrozumiałe, zwłaszcza w kontekście ilości emitowanego przez nią dwutlenków węgla. W skali światowej UE emituje zaledwie 10% szkodliwego gazu[37].

Problem zmieniającego się klimatu łączy się z wzrastającym niedoborem surowców energetycznych UE. Zdaniem KE działania podejmowane przez UE w celu zmian klimatu mogłyby znacząco wpłynąć na jej bezpieczeństwo energetyczne. Według obliczeń, import gazu ziem-

[36] Z. Karaczun, A. Kassenberg, *Droga od nadziei do frustracji*, „Rzeczpospolita" 21.12.2009.

[37] A. Słojewska, *Unia Europejska gotowa do walki o klimat*, „Rzeczpospolita" 29.01.2009.

nego i ropy naftowej zmniejszyłby się do 2030 r. nawet o 20%[38]. Sytuacja wydaje się tym bardziej poważna jeśli uwzględnimy, że za deficyt obrotów handlowych UE odpowiada głównie import surowców energetycznych. W 2008 r. łączny deficyt UE wzrósł do rekordowego poziomu 242,1 mld euro (eksport wyniósł 1309 mld, a import 1551 mld euro). W 2008 r. produkty energetyczne były największą grupą towarów importowanych przez kraje unijne osiągając wartość 303 mld euro[39].

W związku z wzrastającym znaczeniem bezpieczeństwa energetycznego, kwestia ta została uregulowana w Traktacie o funkcjonowaniu UE w art. 194: „W ramach ustanowienia lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem zachowania i poprawy środowiska naturalnego, polityka Unii w dziedzinie energetyki ma na celu, w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi: zapewnienie funkcjonowania rynku energii, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii, wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii oraz wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii"[40]. Traktat nie narusza prawa państw członkowskich do określenia warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru miedzy różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego wyposażenia w energię[41]. W związku z mało precyzyjnym określeniem *solidarności energetycznej*, od początku 2010 r. trwają prace w PE nad interpretacją tej zasady. Jest to konieczne, by uodpornić państwa członkowskie bardziej narażone na naciski polityczne i gospodarcze ze strony dostawców gazu i ropy.

Unijno-rosyjski sojusz energetyczny

Opisując tak zdefiniowane bezpieczeństwo energetyczne, należy wspomnieć o unijno-rosyjskim sojuszu energetycznym. Jego początek związany jest z objęciem w 2000 r. władzy przez W. Putina w Rosji. Wówczas to Kreml uczynił z polityki energetycznej główny instrument reform gospodarczych i polityki zagranicznej, a UE zaczęła traktować kwestie bezpieczeństwa energetycznego jako priorytetowe. Przebieg dialogu energetycznego do końca drugiej kadencji W. Putina był deter-

[38] *Komunikat Komisji Europejskiej do Rady*..., op. cit., s. 5.

[39] P. Stefaniak, Surowce *energetyczne zwiększają deficyt obrotów handlu zagranicznego UE*, „Wirtualny Nowy Przemysł", http://finanse.wnp.pl, 27.08.2009.

[40] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, art. 194, ust. 1, 2.

[41] Ibidem, art. 192, ust. 2, litera c.

minowany splotem wielu okoliczności i uwarunkowań. Wiązały się one m.in. z reformami wewnętrznymi realizowanymi w UE, jej rozszerzeniem na Wschód, skutkującym wzrostem uzależnienia energetycznego rozszerzonej UE od Rosji, inicjatywami UE mającymi na celu wzmocnienie europejskiego bezpieczeństwa energetycznego oraz wspierającymi reformy w kompleksie paliwowo-energetycznym[42]. Od 2000 r. stała się jednym z podstawowych instrumentów formowania relacji unijno-rosyjskich. Niestety Rosja zaczęła działać w tej sferze według kryteriów politycznych, a nie wolnorynkowych. Początkowo strony zakładały, że prowadzony dialog doprowadzi do komplementarności energetycznej między Wschodem i Zachodem oraz urzeczywistnienia synchronizacji dwóch strategii energetycznych. Niestety w praktyce państwa UE uświadomiły sobie wagę bezpieczeństwa energetycznego w sytuacji kurczących się zasobów, a Rosja wykorzystała zasoby surowcowe do realizacji celów polityki międzynarodowej[43]. Konfliktogenny charakter polityki energetycznej ujawnił się zwłaszcza po rozszerzeniu UE na wschód. Wzrastająca asymetria wynikała z rosyjskich aspiracji do uzyskania pozycji lidera na rynku energetycznym. Urzeczywistnieniu tych aspiracji miała służyć m.in. rosyjska „strategia klucza energetycznego". Miała ona uniezależnić Rosję od odbiorców europejskich, pozwalając na selektywne prowadzenie polityki energetycznej „za pomocą rur". Jej negatywne skutki miały już okazję odczuć niektóre państwa unijne. W efekcie został ujawniony brak spójnej polityki UE. Uwidoczniły się wówczas odmienne interesy państw tzw. „starej" Unii oraz obawy nowych przed przekazaniem kompetencji w tej dziedzinie na poziom ponadnarodowy. Wewnętrzna niespójność UE została wykorzystana przez dyplomację rosyjską do zróżnicowania polityki energetycznej wobec państw i regionów UE. Zaczęto stosować podwójne standardy do państw „starej" i „nowej" UE oraz praktykować politykę bilateralną[44]. Dane statystyczne wskazują, że problem bezpieczeństwa energetycznego w kontekście importu gazu z Rosji widziany z perspektywy Unii jako całości ma inny wymiar, niż problem widziany przez pryzmat zależności od importu gazu rosyjskiego gospodarek poszczególnych państw członkowskich UE[45]. Rynki gazu ziemnego

[42] M. Bodio, *Z badań nad polityką energetyczną w stosunkach miedzy UE a Rosją*, „Przegląd Europejski" 2009, nr 2 (19).

[43] Ibidem, s. 47 – 49.

[44] Ibidem, s. 50.

[45] M. Woszczyk, *Bezpieczeństwo energetyczne UE*, http://www.ure.gov.pl, 30.01.2010.

państw unijnych z Europy Środkowej i Wschodniej pozostają w istotnym stopniu uzależnione od dostaw gazu z Rosji. Kraje Europy Zachodniej, które konsumują najwięcej gazu rosyjskiego w całej UE (np. Niemcy i Włochy), mają możliwość dywersyfikacji kierunków i metod dostaw gazu. Sposobem na poprawę bezpieczeństwa w zakresie zaopatrzenia w gaz ziemny w każdym kraju członkowskim UE mogłaby być budowa jednolitego rynku gazu. Jednolitość w tym kontekście oznaczałaby zniwelowanie istniejących różnic do ryzyka wystąpienia zakłóceń w dostawach gazu na terenie poszczególnych państw członkowskich. Efekt taki mógłby zostać osiągnięty wskutek możliwości swobodnej realokacji dostaw gazu między narodowymi systemami gazowymi. Tak scharakteryzowane bezpieczeństwo energetyczne państw Europy Środkowej, według wielu państw członkowskich może przyczynić się do ochłodzenia stosunków z Rosją[46].

W celu dywersyfikacji dostaw surowców KE wsparła projekt budowy gazociągu Nabucco. Formalne i finansowe wsparcie projektu stało się odpowiedzią na kryzys energetyczny wywołany sporem rosyjsko-ukraińskim. Budowa gazociągu nabrała szczególnego znaczenia dla UE ponieważ dawała możliwość częściowego uniezależnienia się od dostaw surowców energetycznych z Rosji. Gazociąg Nabucco zaplanowano w celu importu gazu z rejonu Morza Kaspijskiego[47]. Projekt ma dostarczać surowce z Azerbejdżanu, Turkmenistanu, Kazachstanu, a może i z Iraku. Celem budowy gazociągu jest zaopatrzenie w surowce szczególnie rejonów Europy Południowej i Środkowej. Nabucco stanowi swoistą przeciwwagę dla rosyjskiego planu budowy rurociągu przez Morze Czarne do Włoch i Grecji.

By zapobiec dalszemu upolitycznianiu surowców energetycznych na terenie UE, w lipcu 2009 r. KE przedstawiła wniosek będący odpowiedzią na działania zapobiegające zakłóceniom w dostawach gazu. Wniosek jest kluczowym elementem ram prawnych zapewniających bezpieczeństwo energii[48]. Inspiracją do tak sformułowanego celu był rosyjsko-ukraiński kryzys gazowy ze stycznia 2009 r.[49]. Takie rozpo-

[46] T. Bielecki, *Polska walczy o solidarność energetyczną UE*, „Gazeta Wyborcza" 28.01.2010.

[47] A. Łakoma, *Gazociąg Nabucco ma być gotowy za pięć lat*, „Rzeczpospolita" 2.10.2009.

[48] Komunikat prasowy. 2983. posiedzenie Rady Transport, telekomunikacja i energia. *ENERGIA*, Bruksela, http://www.consilium.europa.eu, 7.12.2009.

[49] Konflikt gazowy pomiędzy Rosją a Ukrainą rozpoczął się 1 stycznia 2009 r. Jego przyczyną był brak porozumienia Naftohaz i Gazpromu w kwestii ustalenia cen gazu dla Ukrainy w bieżącym roku oraz cen jego tranzytu przez terytorium Ukrainy. Wówczas zo-

rządzenie zobowiązuje państwa członkowskie do gotowości i współpracy w razie zakłóceń w dostawach gazu. Problem jest bardzo istotny, zwłaszcza jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że UE jest dużym konsumentem gazu – stanowi on 1/4 źródeł zaopatrzenia w energię – a kryzys ze stycznia 2009 r. unaocznił słabość unijnych mechanizmów reagowania na przerwy w dostawach. Ponad połowa gazu pochodzi ze źródeł zewnętrznych, a przewiduje się, że do 2020 r. udział importu wyniesie ponad 80%. Niektóre państwa członkowskie są już obecnie całkowicie zależne od importu gazu[50].

By zapobiegać ograniczeniom dostaw gazu, Jacek Saryusz-Wolski przedstawił w styczniu 2010 r., w PE projekt nawołujący KE do działania w sytuacjach kryzysowych. Pod pojęciem sytuacji kryzysowej rozumie się ograniczenie dziennej dostawy gazu z importu o 10%. W takiej sytuacji KE byłaby zmuszona do ogłoszenia „stanu wyjątkowego" i uruchomienia rezerw innego Państwa Członkowskiego. Projekt zawiera także propozycję wprowadzenia klauzul bezpieczeństwa energetycznego do umów z państwami trzecimi, które zakazywałyby uniemożliwienia odsprzedaży surowców zakupionych poza terytorium Unii. Eurodeputowany zaproponował wprowadzenie rozporządzenia umożliwiającego państwom UE swobodny dostęp do gazu przesyłanego tranzytem. Propozycja wynika z ograniczeń, jakie narzuciło Polsce rosyjskie przedsiębiorstwo Gazprom. Koncern wprowadził zakaz nabywania surowców przez Polskę z gazociągu tranzytowanego do Niemiec[51]. Ograniczenie nałożone przez Gazprom stanowi naruszenie zasady swobodnego przepływu towarów i jest niezgodne z Prawem UE. Wstępne szacunki wskazują, że projekt zgłoszony przez J. Saryusza-Wolskiego nie zostanie poparty należytą większością głosów podczas głosowania w RUE.

Wnioski

Należy stwierdzić, że ochrona klimatu i zaopatrzenie w surowce energetyczne stały się priorytetowymi wyzwaniami UE. Powaga problemów i ich znaczenie dla funkcjonowania poszczególnych gospodarek stały się przyczyną wielu wewnętrznych antagonizmów, co wpłynęło na osłabienie autorytetu Unii Europejskiej. Postawa UE wobec proble-

stały także odcięte dostawy gazu do Polski i innych państw UE.

[50] *Większe bezpieczeństwo dostaw gazu w UE*, http://www.euractiv.pl/gospodarka, 17.07.2009.

[51] A. Kublik, *W euro parlamencie debaty nad przepisami o bezpieczeństwie dostaw gazu*, „Gazeta Wyborcza" 26.01.2010.

mu zmieniającego się klimatu jest różnie oceniana. Najbardziej wyważonym wydaje się stwierdzenie, że problem zmieniającego się klimatu jest istotny, aczkolwiek realizacja proponowanego przez Unię Europejską Pakietu klimatyczno-energetycznego jest zbyt kosztowna. Nałożenie tak dużych zobowiązań finansowych, wynikających z realizacji pakietu mogłoby przyczynić się do wielu negatywnych skutków ekonomiczno-społecznych. Warto dodać, że projekty promujące dbałość o rodowisko naturalne mogą znaleźć akceptację w okresach gospodarczej *prosperity*. Unijny Pakiet klimatyczno-energetyczny został zaproponowany w szczytowym okresie globalnego kryzysu ekonomicznego, kiedy uwaga rządów skupiona była na przeciwdziałaniu wszechogarniającej recesji. Dla niektórych państw kryzys stał się wymówką. Tym bardziej trudno dziwić się niechęci niektórych państw europejskich do brania odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez państwa emitujące największe ilości trujących gazów i nie wykazujące inicjatywy ich redukcji. Tak sformułowana krytyka nasuwa pytanie: czy pakiet klimatyczny jest nam potrzebny? Odpowiedź brzmi: jest, ale zmieniony, mniej kosztowny, uwzględniający specyfikę gospodarek państw członkowskich, światowe realia, ponieważ jego celem jest zwiększenie wydajności gospodarek, a nie ich osłabienie.

Jeżeli chodzi o kwestie energetyczne, w ostatnich latach możemy zaobserwować wzmożony wysiłek KE nad stworzeniem struktur dla funkcjonowania wspólnego rynku energii oraz odpowiedniego zabezpieczenia energetycznego państw członkowskich. Pakiet klimatyczno-energetyczny stanowi krok ku uwspólnotowieniu polityki energetycznej UE. Najbliższe lata powinny zweryfikować możliwość jego realizacji. Warto podkreślić także preferowane przez UE kierunki pozyskiwania energii. Gazociąg Nabucco, a także stopniowe inwestycje w nowoczesne technologie, mogą sprawić, że potencjalne zachwiania na światowych rynkach energii nie wpłyną na funkcjonowanie gospodarki UE. Unia powinna skupić się na jak najbardziej racjonalnym wykorzystaniu istniejących zasobów energii, a także dywersyfikacji dostaw. Innym priorytetem powinny być stopniowe inwestycje w nowoczesne, ekologiczne technologie, które w przyszłości zastąpią tradycyjne źródła energii. Dominacja nowoczesnych technologii jest nieunikniona i nastąpi z właściwą dla siebie dynamiką[52]. Jednak urzeczywistnienie

[52] Geoffrey Carr w specjalnym raporcie *The Power and The Glory* dla „The Economist" stwierdził, że era alternatywnych źródeł energii jest nieunikniona i nastąpi podobnie jak era komputerów Internetu, biotechnologii i nanotechnologii.

tych założeń wymaga współpracy. Ujednolicenie stanowisk dwudziestu siedmiu rządów w tak newralgicznych, rzutujących na funkcjonowanie gospodarek sprawach, wymaga długotrwałych negocjacji, ale także zdolności kompromisu. Zwłaszcza gdy wciąż istnieje ogromna przepaść pomiędzy potencjałami „starej" i „nowej" Europy. Na koniec warto przypomnieć, że ponad pięćdziesięcioletnia tradycja WE/UE pełna jest przykładów odmiennych interesów i antagonizmów. Miejmy nadzieję, że opisywane wyzwania staną się w efekcie kolejnym krokiem ku pełnej integracji Unii Europejskiej.

Summary

The aim of this article is to highlight a major evolving problem that the European Union has long been facing: energy deficiency. The article also illustrates a long and difficult process of integrating the energy sector. The process has to this day remained problematic one due to the fact that energy availability affects a country's economic standing. Apart from that, EU member states have started seeking alternative sources of energy. These factors combined have prevented countries from reaching a consensus about climate and energy package. To conclude, this article not only presents the main advantages and disadvantages of climate-energy package, but also lists several possible solutions for the energy deficiency problem, which are quite novel in the field.

Nota o autorze

Dorota Wiśniewska [wis.dorota@gmail.com] – studentka I roku SUM, na kierunku stosunki międzynarodowe o specjalności gospodarka światowa i biznes międzynarodowy na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM.