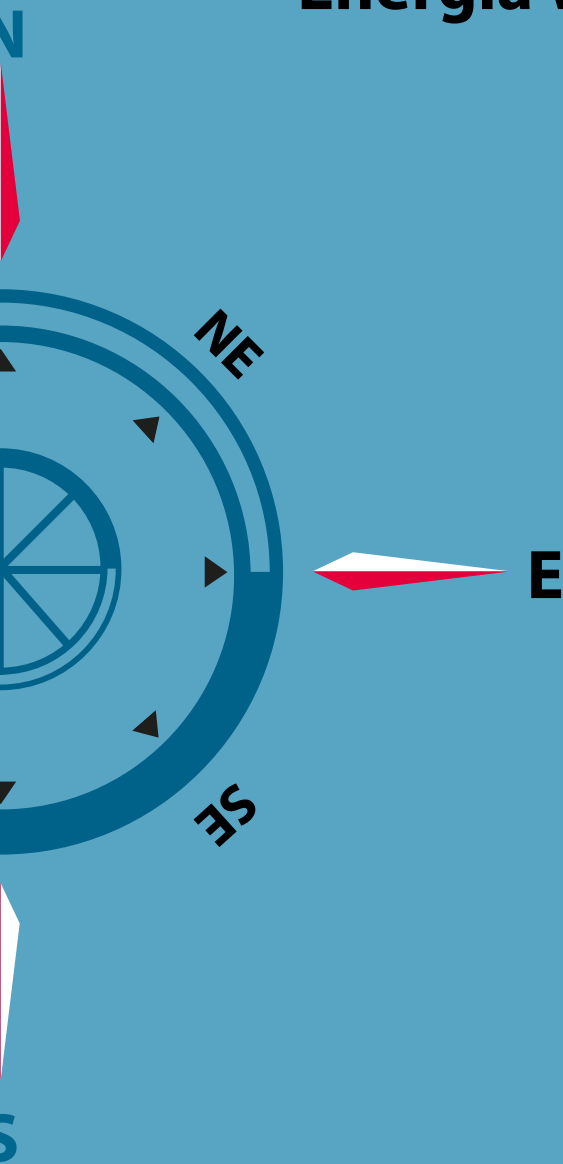


# Energia wielu prędkości

Gra o tani gaz dla Polski  
toczy się na Wschodzie




**Wojciech Jakóbiak**

ENERGIA WIELU PRĘDKOŚCI  
GRA O TANI GAZ DLA POLSKI  
TOCZY SIĘ NA WSCHODZIE





Wojciech Jakóbk

**ENERGIA WIELU PRĘDKOŚCI**   
**GRA O TANI GAZ DLA POLSKI**  
**TOCZY SIĘ NA WSCHODZIE**

Kolegium Europy Wschodniej  
im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego we Wrocławiu  
Wojnowice 2017



ISBN 978-83-7893-134-8

© Copyright by Kolegium Europy Wschodniej  
im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego we Wrocławiu, Wojnowice 2017

Redakcja i korekta Agata Rytel

Treści prezentowane w publikacji  
są wyłącznie poglądami ich Autorów i nie są tożsame  
z oficjalnym stanowiskiem Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP



Rzeczpospolita Polska  
Ministerstwo  
Spraw Zagranicznych

Publikacja została zrealizowana  
w ramach zadania publicznego współfinansowanego  
przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP  
w ramach konkursu Dyplomacja Publiczna 2017  
– komponent „Wymiar samorządowy i obywatelski  
polskiej polityki zagranicznej 2017”



Publikacja została dofinansowana  
ze środków miasta Wrocławia

Publikacja ukazała się w ramach konferencji  
POLSKA POLITYKA WSCHODNIA 2017



Kolegium  
Europy Wschodniej  
im. Jana Nowaka - Jeziorańskiego  
we Wrocławiu

Kolegium Europy Wschodniej  
im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego we Wrocławiu  
ul. Zamkowa 2, 55-330 Wojnowice  
[www.kew.org.pl](http://www.kew.org.pl)

Przygotowanie do druku:  
Pracownia Składu Komputerowego TYPO-GRAF  
Druk i oprawa: Agencja Wydawnicza ARGİ, [www.argi.pl](http://www.argi.pl)



# SPIS TREŚCI

1. Wstęp .....	7
2. Poziomy integracji .....	11
3. Scenariusze .....	22
4. Wnioski .....	26
5. Rekomendacje .....	27



## 1. Wstęp

Polityka energetyczna Unii Europejskiej wykracza poza jej granice. Wartości wspólnego rynku energii elektrycznej i gazu wciągają w proces integracji państwa sąsiednie, także te objęte polityką Partnerstwa Wschodniego oraz kraje bałkańskie. Rozwój integracji może być korzystny dla Polski, dezintegracja zaś może jej zaszkodzić.


### Wspólna polityka energetyczna w UE

Integracja w Unii Europejskiej ma swój wymiar także w sektorze energetycznym. Rozciąga się ona również na państwa Partnerstwa Wschodniego<sup>1</sup>. Kraje unijne integrują swe sektory gazu ziemnego oraz energii między innymi poprzez implementację trzeciego pakietu energetycznego Unii Europejskiej z 2009 roku<sup>2</sup>. To zbiór zasad antymonopolowych, takich jak rozdział właścicielski czy uwolnienie dostępu stron trzecich do infrastruktury. Integracja jest możliwa również dzięki polityce budowy połączeń między-

1 Eastern Partnership. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 3 grudnia 2008, [http://eeas.europa.eu/eastern/docs/com08\\_823\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/eastern/docs/com08_823_en.pdf) (dostęp 20.09.2017).

2 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z 13 lipca 2009 dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE, Urząd Regulacji Energetyki, <http://www.ure.gov.pl/download/1/5969/dyrektywa200973.pdf>, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z 13 lipca 2009 dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE, Urząd Regulacji Energetyki, <http://www.ure.gov.pl/download/1/5970/dyrektywa200972.pdf> (dostęp 20.09.2017).





systemowych z listy Projektów Wspólnego Zainteresowania, czyli gazociągów i linii elektroenergetycznych umożliwiających handel transgraniczny. Istotnym elementem są także rozbudowa i modernizacja infrastruktury zapewniającej alternatywne źródła dostaw, jak terminale LNG czy gazociągi do państw trzecich, a także modernizacja sieci krajowej, która pozwala na bardziej efektywne rozprowadzenie dostaw po kraju. Dzięki tym zabiegom możliwe jest stopniowe łączenie rynków krajów członkowskich w paneuropejski system naczyń połączonych.

Proces ten został wzbogacony o takie dokumenty jak Europejska Strategia Bezpieczeństwa Energetycznego z 2015 roku czy Czysta Energia dla Wszystkich Europejczyków, zwana pakietem zimowym. To odpowiednio zbiór postulatów polityki energetycznej oraz regulacji, które mają przenieść integrację w sektorze do kolejnej fazy.

Wprowadzane są także dyrektywy i rozporządzenia, które usprawniają działanie rynku. Przykładem może być rozporządzenie o bezpieczeństwie dostaw gazu (SOS), które wprowadza mechanizmy wspólnego reagowania na wypadek kryzysu dostaw gazu. Inny przykład to regulacja dotycząca porozumień międzyrządowych w sektorze energetycznym (IGA), która określa warunki ingerencji Komisji Europejskiej na wszystkich etapach negocjacji i realizacji tego rodzaju kontraktów. Wprowadzanie powyższych regulacji w życie ma doprowadzić do unifikacji krajowych polityk energetycznych. Chociaż realizacja owej polityki napotyka przeszkody, a kraje członkowskie wywiązują się z implementacji w różnym stopniu, to została ona rozciągnięta na państwa objęte programem Partnerstwa Wschodniego.



## Energetyka w Partnerstwie Wschodnim

Partnerstwo Wschodnie to jeden z zagranicznych wymiarów polityki Unii Europejskiej. Zostało uruchomione w 2009 roku z inicjatywy Polski wspieranej przez Szwecję. Skierowano je do sześciu państw Europy Wschodniej: Ukrainy, Mołdawii, Białorusi, Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji. Celem inicjatywy jest integracja krajów partnerskich z Unią poprzez pogłębioną współpracę oraz promocję unijnych wartości, norm i standardów. Partnerstwo działa na dwóch poziomach: dwustronnym i wielostronnym. Zakłada integrację poprzez relacje między poszczególnymi państwami partnerskimi a Unią Europejską oraz przez wspólne działania wszystkich partnerów.


W ramach obszarów współpracy multilateralnej w ramach Partnerstwa Wschodniego wymieniono budowę połączeń z naciskiem na połączenia w sektorze energetycznym, ale także drogi i linie kolejowe. Energetyka znalazła się wśród czterech platform multilateralnych: demokracja, dobre zarządzanie i stabilność; integracja ekonomiczna i konwergencja z polityką UE; bezpieczeństwo energetyczne; kontakty międzyludzkie.

Partnerstwo jest finansowane przez narzędzie Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (ENI), które jest głównym źródłem środków dla Europejskiej Polityki Sąsiedztwa<sup>3</sup>. Dzięki temu możliwe jest finansowanie jednej z flagowych inicjatyw – tej poświęconej energetyce<sup>4</sup>. W jej ramach realizowane są programy: INOGATE – skierowany do władz państw partnerskich w celu wsparcia prze-

3 [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/419/eastern-partnership\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/419/eastern-partnership_en)

4 [https://eeas.europa.eu/topics/eastern-partnership/8392/The-Eastern-Partnership---Flagship-Initiatives\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/eastern-partnership/8392/The-Eastern-Partnership---Flagship-Initiatives_en)





mian na rynku energii i gazu, SUDEP – skierowany do władz samorządowych w celu wsparcia projektów realizowanych w ramach Partnerstwa na rzecz Środowiska i Efektywności Energetycznej Europy Wschodniej (ESP), Energy Efficiency Facilities – skierowany do sektora prywatnego i partnerstw publiczno-prywatnych w celu wsparcia projektów na rzecz zwiększenia efektywności energetycznej<sup>5</sup>. Dokumenty ze szczytów Partnerstwa odnoszą się do sektora energetycznego krajów nim objętych<sup>6</sup>. Wsparcie bezpieczeństwa energetycznego tych państw było postulatem politycznym szczytu Partnerstwa w Pradze w 2009 roku, w Warszawie w 2011 roku, w Rydze w 2013 roku i później. Jednak w ramach tej inicjatywy nie powstały narzędzia pozwalające na efektywną realizację owych postulatów.

## Wspólnota Energetyczna

Narzędziem zewnętrznej polityki Unii Europejskiej w sektorze energetycznym jest Wspólnota Energetyczna<sup>7</sup>. To powstała na mocy traktatu podpisanego w 2005 roku organizacja międzynarodowa zrzeszająca kraje Unii Europejskiej oraz jej sąsiadów z regionu Bałkanów, Morza Czarnego i Kaukazu: Albanii, Bośni i Hercegowinę, Czarnogórę, Gruzję, Kosowo, Macedonię, Mołdawię, Serbię, Ukrainę.

Zadania Wspólnoty to: stworzenie stabilnych ram regulacyjnych i rynkowych, które pozwolą przyciągnąć inwestycje w wy-

5 [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/riga/20150518\\_flagship\\_energy.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/riga/20150518_flagship_energy.pdf)

6 P. Kował, W. Jakóbiak, *Polityka energetyczna UE wobec państw Partnerstwa Wschodniego (2008–2014)* [w:] red. Grela, M., Rapacki, Z., *Monografie. Partnerstwo Wschodnie Unii Europejskiej*, Akademia Finansów i Biznesu Vistula, Warszawa 2016, s. 137–156.

7 Traktat o Wspólnocie Energetycznej, 25 października 2005, Wspólnota Energetyczna (dostęp 20.09.2017).





tworzenie energii oraz sieci przesyłowe, integracja rynku energii umożliwiająca handel transgraniczny i zintegrowanie z rynkiem unijnym, wzmacnianie bezpieczeństwa energetycznego w celu zapewnienia stabilnych i nieprzerwanych dostaw surowców, poprawa stanu środowiska i promocja odnawialnych źródeł energii oraz efektywności energetycznej, rozwijanie konkurencji na poziomie regionalnym poprzez wykorzystanie efektu skali. Cel ostateczny to „stworzenie zintegrowanego paneuropejskiego rynku energetycznego”<sup>8</sup>.


## 2. Poziomy integracji

Z tego względu można patrzeć na kraje kontynentu europejskiego należące do Unii Europejskiej, Partnerstwa Wschodniego i Wspólnoty Energetycznej jako na obszar objęty procesem integracji w sektorach energii elektrycznej oraz gazu. Można również wyodrębnić obszary znajdujące się na poszczególnych poziomach integracji. Postęp integracji w sektorze energetycznym może być elementem całościowej integracji ekonomicznej i politycznej z państwami Partnerstwa Wschodniego oraz Wspólnoty Energetycznej. Jeśli nie będzie możliwe przyjęcie tych państw do Unii, dalsza integracja może potencjalnie przebiegać w wybranych obszarach, jak energetyka. Z kolei zatrzymanie procesu integracji na niższym poziomie w różnych obszarach nią objętych może stać się powodem rosnącej niespójności między nimi i wyłączenia poszczególnych z nich. Tego rodzaju dezintegracja wspólnej polityki energetycznej może zacząć się poza Unią, w krajach

---

8 <https://www.energy-community.org/aboutus/whoweare.html>





Wspólnoty Energetycznej, a zakończyć w jej wnętrzu, na przykład poprzez utrzymywanie lub pogłębianie się różnic w obowiązywaniu prawa unijnego lub w funkcjonowaniu rynku gazu i energii elektrycznej w poszczególnych krajach członkowskich.

Wspólnota Energetyczna bada proces rozdziału właścicielskiego, wyznaczanie taryf, alokację przepustowości, płynność rynku, stosunek cen do dostaw gazu, wdrażanie regulacji SOS i zasady przejrzystości. Z raportu Sekretariatu Wspólnoty Energetycznej na temat stanu integracji krajów członkowskich na rynku gazu ziemnego, któremu poświęcono szczególną uwagę w tym dokumencie, wynika, że najdalej w implementacji unijnych regulacji zaszły Ukraina i Serbia. Za nimi znajduje się Macedonia. Gorzej radzą sobie Bośnia i Hercegowina oraz Mołdawia, a najgorzej Albania. Więcej informacji o postępach w poddanych analizie krajach Wspólnoty można znaleźć w raporcie, a obrazuje je wykres 1<sup>9</sup>.

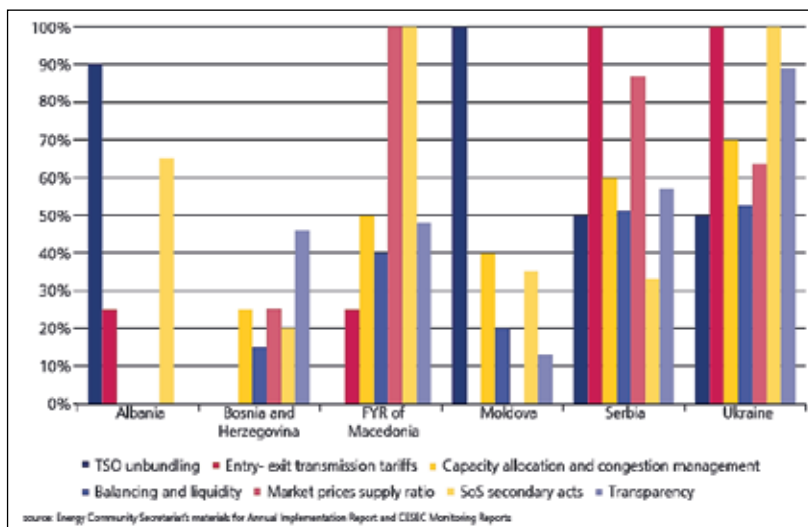
## Pierwszy krąg

Pierwszym kręgiem integracji są kraje członkowskie Unii Europejskiej, które w pełni implementowały obowiązujące regulacje oraz polityki wspólnotowe dla sektora energetycznego. Przykładem mogą być Niemcy lub Polska. Wyjątkami są sytuacje, kiedy prawo lub regulacje z opisywanego zakresu nie są realizowane na mocy wyłączenia przyznanego przez Komisję Europejską. Przykład to wyłączenie spod regulacji Third Party Access gazociągu OPAL, który odprowadza przez Niemcy rosyjski gaz z Nord Stream<sup>10</sup>. De-

9 Sekretariat Wspólnoty Energetycznej, *The State of Gas Market Integration in the Energy Community, Special Report for the CESEC High Level Group Meeting*, 28 września 2017.

10 A. Łoskot-Strachota, Sz. Kardaś, T. Daborowski, *OPAL dla Gazpromu? Decyzja Komisji Europejskiej w sprawie niemieckiej odnogi gazociągu Nord Stream*, Ośrodek Studiów Wschod-





Wykres 1. Postępy integracji krajów Wspólnoty Energetycznej. Źródło: Wspólnota Energetyczna


czyja Komisji w tej sprawie jest kwestionowana w sądzie przez polski rząd oraz spółkę PGNiG ze względu na obawy, że pozwoli głównemu dostawcy z Rosji nasycić dalej rynek regionu surowcem, co utrudni rozwój dostaw z alternatywnych kierunków. Inny wypadek, w którym regulacje nie są przestrzegane, to zaszłości wynikające z problemów politycznych.

Kolejny przykład to spór o projekt Nord Stream 2<sup>11</sup>. Z analizy ekonomicznej węgierskiego think tanku Regional Centre for Energy Policy Research (REKK) wynika, że zgoda na projekt Nord Stream 2 bę-

nich, 9.11.2017 (dostęp 20.09.2017), <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2016-11-09/opal-dla-gazpromu-decyzja-komisji-europejskiej-w-sprawie>

11 A. Łoskot-Strachota, Sz. Kardaś, P. Szymański, *Komisja Europejska gotowa rozmawiać z Rosją o Nord Stream 2*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 5.04.2017 (dostęp 20.09.2017), <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-04-06/komisja-europejska-gotowa-rozmawiac-z-rozja-o-nord-stream-2>



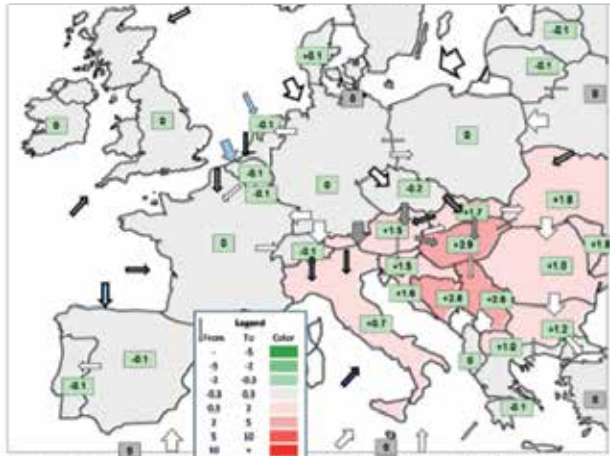


dzie miała wymiernie negatywny wpływ na ceny gazu dla odbiorców w Europie Środkowo-Wschodniej<sup>12</sup>. Ze względu na różnice infrastrukturalne między zachodnią a wschodnią częścią Unii Europejskiej po uruchomieniu dostaw przez nowy gazociąg z Rosji do Niemiec mogą powstać „wąskie gardła”, które uniemożliwią efektywne zaopatrzenie w gaz krajów regionu, a co za tym idzie, doprowadzą do podwyżki cen na tych rynkach. Oznacza to, że zgoda na projekt będzie miała nie tylko negatywne skutki polityczne (podziały wewnątrz Unii Europejskiej, podważanie wspólnej polityki energetycznej), ale także ekonomiczne, czyli wyższe ceny gazu w Europie Środkowo-Wschodniej, co widać na rysunku 1. Według zwolenników tej inwestycji, szacowanej na 11 mld dolarów i 55 mld m sześć. przepustowości rocznej, zapewni ona większy wolumen gazu dla klientów europejskich. Według krytyków doprowadzi do ugruntowania dominującej pozycji Gazpromu na rynku Europy Środkowo-Wschodniej, utrudni dalsze zmniejszanie zależności od głównego rosyjskiego dostawcy i podkopie rentowność projektów takich jak terminal LNG w Świnoujściu czy postulowany gazociąg z Norwegii Baltic Pipe. Ponadto doprowadzi do zmniejszenia dostaw gazu przez tradycyjny szlak tranzytowy ciągnący się przez Ukrainę, co uderzy w jej stabilność ekonomiczną, bo ograniczy przychody z tytułu opłat tranzytowych opłacanych przez Gazprom i obniży ciśnienie w infrastrukturze do stopnia, który mógłby uniemożliwić jej funkcjonowanie na rynku<sup>13</sup>.

12 P. Kotek, A. Selej, B. Takácsné Tóth, *Impact of the Construction of the Nord Stream 2 Gas Pipeline on Gas Prices and Competition*, REKK 2017.

13 G. Zachmann, *Nord Stream 2: A bad deal for Germany and Eastern Europe*, Bruegel, 18 lipca 2016 (dostęp 20.09.2017), <http://bruegel.org/2016/07/nord-stream-2-a-bad-deal-for-germany-and-eastern-europe/>






*Note: The rectangles represent the price change compared to the reference scenario as a result of expanding the capacity of the Nord Stream.*

**Rysunek 1.** Wpływ Nord Stream 2 na ceny gazu w Europie. Źródło: REKK

Kolejny przykład to utrzymywanie się faktycznej kontroli rosyjskiego Gazpromu nad gazociągiem Jamał-Europa (tzw. Gazociąg Jamalski) poprzez spółkę EuRoPol Gaz, w której Rosjanie posiadają po połowie udziałów z polskim PGNiG. Tymczasem polski operator gazociągów przesyłowych ma jedynie formalną kontrolę nad magistralą, chociaż znajduje się pod jurysdykcją unijnego prawa.

Inny przykład to groźba, że pojawią się problemy z dostawami gazu z Niemiec do Polski w punkcie Mallnow na Jamale w razie ograniczenia przesyłu z kierunku wschodniego przez Gazociąg Jamalski. Na te obawy podnoszone przez Warszawę odpowiedzi udzieliła zrewidowana regulacja SOS, która w razie kryzysu zobowiązuje Niemcy do zapewnienia dostaw na określonych warunkach. Te zostały zaakceptowane na poziomie wspólnotowym. Z powodu obaw o los liberalizacji rynku gazu w Polsce (postulat





polityki unijnej) zagraniczne i prywatne podmioty na tym rynku kontestują ustawę o zapasach gazu, która zapewnia większe bezpieczeństwo dostaw do polskich odbiorców, ale jednocześnie nakłada na wszystkich uczestników rynku obowiązek opłacenia mocy magazynowych, co ogranicza ich konkurencyjność, a w niektórych przypadkach uniemożliwia działalność na polskim rynku.

Można przytoczyć także przykłady z sektora elektroenergetycznego, gdzie integrację rynku Polski i państw bałtyckich hamuje spór o to, w jaki sposób doprowadzić do synchronizacji pracy obu systemów w celu usunięcia bałtyckiej wyspy energetycznej. W zgodzie z polityką budowy interkonektorów przyjętą przez Unię Europejską należałoby oprócz istniejącego połączenia LitPol Link wybudować drugie, zwane LitPol Link 2, które pozwoli na swobodny transgraniczny handel energią. Jednak ze względu na opór strony polskiej trwają negocjacje w sprawie przeprowadzenia synchronizacji za pomocą innych dostępnych rozwiązań.

Powyższe przykłady pokazują, że pojawiają się przypadki nieprzezwyciężenia prawa unijnego dla sektora energetycznego w pierwszym kręgu integracji. Budzą one spory i kończą się w sądzie lub przy stole negocjacyjnym. W innym wypadku wpływają destabilizująco na proces integracji w energetyce.

Istnieją także państwa członkowskie, które nie wprowadziły dotąd wszystkich przepisów wspólnotowych dla sektora energetycznego. Na przykład Łotwa nie wdrożyła trzeciego pakietu energetycznego i dopiero w 2016 roku dokonała rozdziału właścicielskiego w sektorze gazu<sup>14</sup>. Wynikało to z utrzymującego się

14 J. Hyndle-Hussein, *Łotwa liberalizuje rynek gazu*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 17.02.2016





destabilizującego wpływu rosyjskiego Gazpromu na tamtejszy sektor. Nie wiadomo, jaki wpływ na spowolnienie procesu miała obecność mniejszości rosyjskiej w kraju i reprezentantów jej interesów w rządzie łotewskim.

Należy zatem stwierdzić, że Unia Europejska nie jest jednolita pod względem implementacji regulacji dla sektora energetycznego. Szare strefy realizacji zobowiązań wspólnotowych w energetyce to punkty zapalne sporów między państwami członkowskimi. Do ich analizy należy powrócić po przedstawieniu dalszych kręgów.


## Drugi krąg

Kolejny krąg to państwa Wspólnoty Energetycznej należące do Partnerstwa Wschodniego. Są to kraje, które zobowiązały się do implementacji prawa wspólnotowego w energetyce na mocy Traktatu o Wspólnocie Energetycznej, a jednocześnie należą do Partnerstwa Wschodniego, które promuje integrację energetyczną. To Mołdawia, Gruzja i Ukraina. Znajdują się one na różnych etapach implementacji. Ograniczeniem ich potencjału są realia polityki wewnętrznej: wpływy oligarchiczne na Ukrainie czy wpływ spółek rosyjskich na sektor elektroenergetyczny w Gruzji. Nie bez znaczenia są także zamrożone konflikty na wschodzie Ukrainy czy w Nadnistrzu, w Mołdawii. Utrudniają one dywersyfikację dostaw gazu i energii elektrycznej oraz osłabiają gospodarki tych państw, co wpływa na zmniejszenie ich możliwości realizacji reform, na przykład przez mniejszą elastyczność budżetową lub wrażliwość

---

(dostęp 20.09.2017), <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-02-17/lotwa-liberalizuje-rynek-gazu>





społeczną na zmiany. Czynniki zewnętrzne, jak wpływ polityczny i ekonomiczny Rosji, oraz wewnętrzne, jak działalność oligarchów, sprawiają, że państwa te miewają problemy z implementacją prawa unijnego w sektorze energetycznym. Czynniki te nierzadko ze sobą korelują, na przykład wpływ polityczno-ekonomiczny Rosji ma znaczenie dla układów oligarchicznych na Ukrainie.

Postępy w tym zakresie regularnie bada Wspólnota Energetyczna; jej Sekretariat przygotowuje coroczne raporty, w których można znaleźć informacje o tych postępkach. W razie ich braku państwom członkowskim Wspólnoty grozi wycofanie pomocy finansowej z Unii Europejskiej i Międzynarodowego Funduszu Walutowego, która jest niezbędna do realizacji reform. Następuje zatem sprzężenie zwrotne: od implementacji unijnego prawa będzie zależeć zdolność państw Wspólnoty do kontynuacji reform i utrzymania stabilności w sektorze energetycznym. Z kolei od utrzymania pomocy zagranicznej będzie zależało tempo reform. Na przykładzie Ukrainy widać, że jedynie warunkowe utrzymanie wsparcia działa motywująco na ośrodki decyzyjne, które są niezdolne do realizacji reform bez tego bodźca.

Ze względu na destabilizujący wpływ sporu o OPAL czy kontrowersyjnego projektu Nord Stream 2 w Europie można stwierdzić, że problemy ze spójnością polityki energetycznej w Unii Europejskiej wpływają demobilizująco na proces reform w krajach Wspólnoty Energetycznej. Z kolei problemy we Wspólnocie stają się w dyskusjach o spójności polityki unijnej w energetyce pretekstem do zgadzania się na wyjątki, jak decyzja OPAL, które wpływają destabilizująco na współpracę energetyczną Unii. Istnieje zatem ścisła korelacja między tym, co dzieje się w Unii Europejskiej





i Wspólnocie Energetycznej. Dlatego w celu zachowania spójnej polityki energetycznej kraje unijne muszą utrzymać aktywne wsparcie na rzecz implementacji prawa unijnego w państwach Wspólnoty Energetycznej. Z kolei państwa Wspólnoty muszą kontynuować proces reform, aby uniknąć osłabienia wsparcia unijnego i erozji integracji w energetyce z Unią Europejską. Z drugiej strony krajom unijnym powinno zależeć na powodzeniu reform we Wspólnocie Energetycznej, ponieważ ich brak może posłużyć do usprawiedliwienia erozji prawa wewnątrz Unii Europejskiej i powtórzenia precedensów, jak sprawa OPAL.

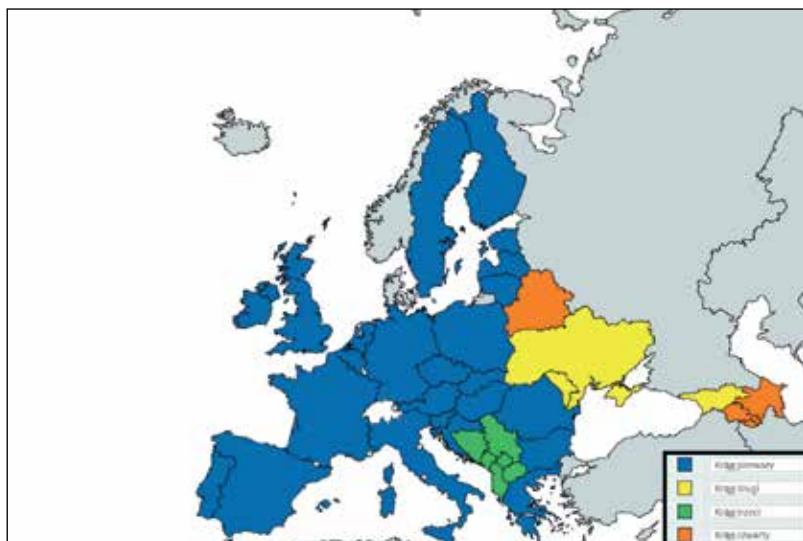
### Trzeci krąg

Następnym kręgiem są państwa Wspólnoty Energetycznej spoza Partnerstwa Wschodniego, czyli kraje bałkańskie: Albania, Bośnia i Hercegowina, Kosowo, Macedonia i Serbia. Korzystają one z oferty Wspólnoty Energetycznej, nie są jednak przedmiotem polityki wschodniej Unii Europejskiej w ramach Partnerstwa Wschodniego.

### Czwarty krąg

Ostatni krąg to państwa Partnerstwa Wschodniego, które nie weszły do Wspólnoty Energetycznej: Azerbejdżan, Armenia i Białoruś, czego powodem mogły być odpowiednio: zasobność w węglowodory lub daleko idąca zależność polityczna od Rosji. Kraje te integrują się z Unią Europejską na skalę opisaną w Partnerstwie Wschodnim, nie korzystając z bogactwa oferty Wspólnoty Energetycznej. Są naturalnymi kandydatami do członkostwa w niej, ale





**Rysunek 2.** Kręgi integracji energetycznej w Europie. Grafika własna autora

aby zrealizować ten cel, musiałyby się zmienić realia ich polityki wewnętrznej i międzynarodowej.

### Polski interes

Z polskiego punktu widzenia pożądane jest poszerzenie pierwszego kręgu o kraje z drugiego kręgu. Priorytety polityki wschodniej RP zakładają integrację europejską państw byłego Związku Sowieckiego w celu oddalenia wpływów rosyjskich. Integracja w sektorze energetycznym zmniejsza wpływy rosyjskich koncernów paliwowych, czego przykładem może być sama Polska. Ten proces może powtórzyć się w krajach integrujących się poprzez Wspólnotę Energetyczną i Partnerstwo Wschodnie. W zależności od postępów obszar wspólnej polityki energetycznej zmniejszają-



cy zależność od Rosji będzie rósł lub malał. Będzie to miało konsekwencje dla Polski, która może zyskać na odsunięciu wpływów rosyjskich dzięki roli pośrednika w dostawach węglowodorów z alternatywnego źródła albo roli stabilizatora sektora energetycznego za pośrednictwem kapitału i akcjonariatu firm polskich angażujących się na przykład w dostawy surowca lub modernizację infrastruktury. Kluczem do realizacji tego celu jest jednak powodzenie reform w krajach stowarzyszonych, jest to warunek niezbywalny podtrzymania pomocy ze Wspólnoty Energetycznej oraz instytucji finansowych. W razie niepowodzenia przemian istnieje niebezpieczeństwo, że długofalowo doszłoby do odwrócenia procesu integracji w samej Unii Europejskiej.


Rozwój współpracy energetycznej z krajami Partnerstwa Wschodniego drugiego kręgu byłby pożądanym dla Polski w celu otwarcia i ustabilizowania rynku na poczet planowanego reeksportu gazu ziemnego z projektów Bramy Północnej, czyli terminalu LNG w Świnoujściu oraz postulowanego Korytarza Norweskiego, na rynek krajów sąsiednich<sup>15</sup>. To także możliwość zapewnienia ewentualnego importu energii elektrycznej z Ukrainy; obecnie polskie spółki elektroenergetyczne nie są do tego przekonane, obstają przy interwencyjnych dostawach w razie niedoboru.

Podobnie mogłoby być w sektorze węgla. W razie powodzenia procesu integracji państwa te weszłyby do pierwszego kręgu i stały się obszarem wspólnego rynku energii oraz gazu. Oznaczałoby to dla nich „wstąpienie do Unii Europejskiej” w tych

---

15 Strategia GAZ-SYSTEM do 2025 r., GAZ-SYSTEM (dostęp 20.09.2017), [http://www.gaz-system.pl/fileadmin/pliki/do\\_pobrania/Informacje\\_prasowe/Prezentacja\\_Briefing\\_Prezes\\_Stepien\\_01.pdf](http://www.gaz-system.pl/fileadmin/pliki/do_pobrania/Informacje_prasowe/Prezentacja_Briefing_Prezes_Stepien_01.pdf)





sektorach. Długofalowym i nie mniej istotnym dla Polski skutkiem takiego rozwoju wypadków byłoby trwałe ograniczenie w tym regionie wpływu nieprzewidywalnych oligarchów oraz wrogich podmiotów rosyjskich, jak Gazprom.

Postępy integracji Wspólnoty Energetycznej są dla Polski istotne także dlatego, że – jak sygnalizowano powyżej – dezintegracja może doprowadzić do erozji lub implozji integracji w tym zakresie także wewnątrz pierwszego kręgu, czyli Unii Europejskiej. Sprawiłoby to, że prawo unijne, będące swoistym parasolem ochronnym dla zdrowego funkcjonowania rynków energii elektrycznej i gazu w Europie, mogłoby przestać chronić państwa członkowskie. Symptodem takiego niebezpieczeństwa są przypadki dyskusyjne, jak decyzja OPAL czy dyskusja o projekcie Nord Stream 2.

### 3. Scenariusze

W przyszłości możliwe są cztery scenariusze bazowe rozwoju sytuacji w opisywanej problematyce.

#### Stabilizacja

W razie utrzymania się wspólnej polityki energetycznej na poziomie Unii Europejskiej i braku istotnych postępów w reformach w krajach takich jak Ukraina może dojść do stabilizacji. Unia przestrzega regulacji wspólnotowych dla sektora energetycznego, kontynuowany jest proces łączenia rynków i dywersyfikacji źródeł dostaw. Jednak w krajach Wspólnoty Energetycznej reformy nie postępują zgodnie z planem, a mimo to pomoc europejska zosta-





je utrzymana do stopnia gwarantującego stabilność ekonomiczną państw partnerskich. Firmy europejskie, w tym polskie, mogą warunkowo inwestować w dostawy i przesył gazu oraz energii elektrycznej.


Z polskiego punktu widzenia realizacja tego scenariusza jest umiarkowanie korzystna. Nie prowadzi do destabilizacji w krajach objętych Partnerstwem Wschodnim, ale z drugiej strony daje jedynie „małą stabilizację”, która strategiczne inwestycje, jak na przykład przejście udziałów w operatorze gazociągów przesyłowych na Ukrainie, czyni nadal ryzykownymi. Nie gwarantuje także ograniczenia wpływów oligarchów na politykę wewnętrzną kraju, a to z kolei utrudnia prognozowanie rozwoju wypadków, co jest niezbędne do podjęcia trafnych decyzji biznesowych.

## Ekspansja

Utrzymanie wspólnej polityki energetycznej Unii Europejskiej i udane reformy w państwach partnerskich doprowadzają do integracji w sektorze energetycznym między nimi. Kraje partnerskie przyłączają swe rynki energii elektrycznej i gazu do rynku europejskiego. Dochodzi do synchronizacji, powstają wspólne połączenia elektroenergetyczne i gazowe. Utrzymana jest pomoc Unii Europejskiej i instytucji finansowych wspierająca modernizację sektora energetycznego oraz dalsze zmniejszanie zależności od surowca. Firmy europejskie, w tym polskie, mogą bezpiecznie inwestować w dostawy i przesył gazu oraz energii elektrycznej. Kraje partnerskie Wspólnoty Energetycznej zyskują głos w debacie o europejskim rynku, stając się potencjalnymi sojusznikami Polski w europejskich sporach o energetykę.







To scenariusz najbardziej pożądanym z polskiego punktu widzenia. Kraje objęte Partnerstwem Wschodnim, pod warunkiem wywiązania się przez nie z reform, otrzymują parasol ochronny unijnych regulacji w sektorze energii elektrycznej i gazu. Ich wdrożenie zwiększa przejrzystość i przewidywalność działalności w tych obszarach, co daje stabilność inwestorom z państw Unii Europejskiej. Polskie firmy mogą podejmować strategiczne decyzje o inwestycjach, jak przejęcie udziałów w operatorze gazociągów przesyłowych czy rozwój bezpośrednich dostaw gazu oraz energii elektrycznej. To również szansa na bezpieczny import energii i surowców z tych krajów, jeśli pojawi się taka potrzeba.

## Erozja

Brak reform w krajach partnerskich oraz problemy wspólnej polityki energetycznej Unii Europejskiej doprowadzają do erozji procesu integracji. Państwa te ograniczają aktywność w ramach Wspólnoty Energetycznej, a w zamian otrzymują mniejsze wsparcie Unii Europejskiej oraz instytucji finansowych. Proces integracji zostaje zatrzymany i stopniowo się cofa. Firmy europejskie, w tym polskie, mogą warunkowo inwestować w dostawy i przesył gazu oraz energii elektrycznej. Erozja może przenieść się na Unię Europejską. O ile obecnie nieprawidłowości w funkcjonowaniu wspólnego rynku sygnalizowane przez Polskę (casus Nord Stream 2) są incydentalne, a nie systemowe, to w przyszłości mogłyby się pojawiać częściej, wraz z osłabianiem się integracji w sektorze energetycznym.

Jest to scenariusz niekorzystny z punktu widzenia polskiego interesu. Doprowadziłby on do stopniowego poluzowania integracji w sektorze energii elektrycznej i gazu między krajami pierw-





szego i drugiego kręgu, co zmniejszyłoby potencjał współpracy w tych dziedzinach. Istnieje również zagrożenie, że proces erozji przeniósłby się do pierwszego kręgu, a niekorzystne zjawiska, jak wspomniane wyżej ustępstwa organów europejskich na korzyść dominującego dostawcy, pojawiałyby się częściej, osłabiając omnipotencję prawa wspólnotowego w samej Unii Europejskiej.

## Implozja

Brak reform i kryzys wspólnej polityki energetycznej Unii Europejskiej hamują integrację w energetyce i odwracają proces. Przerwana zostaje pomoc Unii i instytucji finansowych. Państwa partnerskie występują ze Wspólnoty Energetycznej, dochodzi do pogłębienia lub ponownej oligarchizacji sektora. Firmy europejskie, w tym polskie, nie mogą bezpiecznie inwestować w dostawy i przesył gazu oraz energii elektrycznej. Karta państw Wspólnoty w europejskiej debacie o energetyce traci znaczenie. Dochodzi do implozji procesu integracji w energetyce i stopniowej erozji wspólnej polityki w tym zakresie także na poziomie europejskim.

To rozstrzygnięcie najbardziej niekorzystne z polskiego punktu widzenia. Proces integracji ulega gwałtownemu odwróceniu. Państwa drugiego kręgu przerywają wprowadzanie reform i wykluczają możliwość stabilnej współpracy energetycznej z krajami Unii Europejskiej. Proces przenosi się do pierwszego kręgu i prowadzi do dezintegracji wspólnej polityki w sektorze gazu oraz energii elektrycznej. Unia Europejska przestaje przestrzegać własnych regulacji chroniących przed nadużyciami dominujących dostawców. Parasol ochronny nad polskimi sektorami energii elektrycznej i gazu zostaje złożony.





## 4. Wnioski

W polskim interesie leży wzmacnianie procesu integracji w energetyce. W tym celu Polska powinna działać na poziomie unijnym na rzecz umocnienia regulacji wspierających integrację z krajami Wspólnoty Energetycznej, na przykład poprzez rozciągnięcie wspomnianych regulacji IGA i SOS na ich terytorium. Aby utrzymać wiarygodność w tym działaniu, Polska musi także docelowo w pełni implementować te przepisy, na przykład w zakresie liberalizacji rynków gazu i energii elektrycznej. Jeżeli jednak proces integracji zostanie odwrócony, dezintegracja może dotknąć również Polskę, która była do tej pory chroniona przed nadużyciami za pomocą unijnych regulacji z wyłączeniem takich przypadków jak casusy OPAL czy Nord Stream 2. Ze względu na to, że mechanizmy europejskie mogą nie wystarczyć, Polska poprzez bilateralne więzi biznesowe powinna stabilizować integrację, która będzie ograniczać możliwość powrotu niepożądanego wpływu na państwa Wspólnoty.

Polskie zaangażowanie w krajach Wspólnoty nie może być jednak bezwarunkowe. Realizacja zobowiązań wobec Komisji Europejskiej i instytucji finansowych przez państwa partnerskie powinna być podstawowym wyznacznikiem dla skali zaangażowania polskiego kapitału politycznego i ekonomicznego w integrację krajów Wspólnoty Energetycznej, na przykład poprzez wejście na rynek gazu lub energii elektrycznej albo akwizycję udziałów w infrastrukturze przesyłowej. W razie utrzymywania się niejasnej sytuacji zalecane jest działanie z użyciem pośredników, którzy będą brali na siebie część ryzyka. Pomocnym przykładem może być za-





angażowanie PGNiG w sprzedaż gazu na ukraińskim rynku za pośrednictwem prywatnej spółki ERU Trading – płaci ona z góry za gaz, który potem samodzielnie sprzedaje na Ukrainie.

Należy także rozważyć możliwość akwizycji udziałów w infrastrukturze strategicznej państw partnerskich, na przykład w systemie przesyłowym gazu, w celu wykorzystania jej potencjału na korzyść podmiotów gazowych działających na tym rynku. Analogiczne rozwiązania można wprowadzić w sektorze energetycznym, na przykład poprzez akwizycję prywatnej Polenergii i wykorzystanie jej aktywów na Ukrainie do pośredniczej działalności na rynku energii. Działalności w sektorze energii elektrycznej należy jednak poświęcić oddzielne opracowanie.

Okazuje się, że obrona wspólnego rynku gazu i energii elektrycznej może posłużyć utrzymaniu osłony jego regulacji na terenie Polski. Może także pomóc w rozwoju współpracy energetycznej z jej sąsiadami i uzyskaniu obniżki cen gazu ziemnego w regionie Europy Środkowo-Wschodniej. Z kolei podważanie procesu integracji w tych sektorach może zniechęcić kraje współpracujące z Unią Europejską do reform, a państwa członkowskie Unii do uznaniowego traktowania wspólnej polityki energetycznej oraz regulacji.

## 5. Rekomendacje

Krótkoterminowo Polska powinna wspierać integrację energetyczną z krajami wszystkich kręgów. Powinna przestrzegać prawa unijnego na swoim terytorium i domagać się jego respektowania w spornych przypadkach, jak OPAL czy Nord Stream 2.





Długoterminowo Polska powinna wykorzystywać proces integracji z krajami sąsiednimi do rozwoju współpracy energetycznej, na przykład za pośrednictwem projektu Bramy Północnej. Powinna także dążyć do wykluczenia precedensów relatywizowania prawa unijnego w pierwszym kręgu, czyli w Unii Europejskiej, w przypadku spornych przedsięwzięć jak wspomniane OPAL czy Nord Stream 2.

W celu skutecznej realizacji tej polityki Polska powinna utrzymać pełną wiarygodność na arenie europejskiej, a także zachować wpływ na prace instytucji Unii Europejskiej poprzez kadry, organizacje branżowe, organizacje pozarządowe oraz zgodną politykę Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Energii i innych instytucji państwa polskiego działających w Brukseli.

## Wojciech Jakóbiak

Analityk sektora energetycznego. Absolwent politologii i stosunków międzynarodowych na Uniwersytecie Jagiellońskim. Redaktor naczelny BiznesAlert.pl.

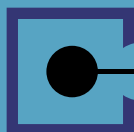


W



NW

SW



Kolegium  
Europy Wschodniej

im. Jana Nowaka - Jeziorańskiego  
we Wrocławiu

ISBN 978-83-7893-134-8