

**Mariusz Ruszel**

## **ZNACZENIE REGULACJI PRAWNYCH UNII EUROPEJSKIEJ WKSZTAŁTOWANIUBEZPIECZEŃSTWAENERGETYCZNEGO POLSKI**

### **Wstęp**

UE ma ograniczone kompetencje w zakresie oddziaływania na wspólną politykę energetyczną. Szereg najważniejszych prerogatyw skupionych jest bowiem wokół państw członkowskich, które podejmują najważniejsze decyzje w tym przedmiocie. Spośród instrumentów wpływu na wspólną politykę energetyczną, jakie posiada UE, największe znaczenie mają regulacje prawne. Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, w jaki sposób regulacje te współkształtuje bezpieczeństwo energetyczne Polski. Szczególnie istotne są szanse i zagrożenia dla kraju w kontekście wspólnego rynku energii.

### **1. Bezpieczeństwo energetyczne Polski**

Bezpieczeństwo energetyczne z przedmiotowego punktu widzenia stanowi rodzaj bezpieczeństwa ekonomicznego. Poszczególne definicje bezpieczeństwa energetycznego kładą nacisk na różne jego aspekty<sup>1</sup>. Najbardziej powszechna z polskiego punktu widzenia jest definicja zawarta w art. 3 ust. 16 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne<sup>2</sup>, w którym podkreślono, że jest to „stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców

---

<sup>1</sup> Komisja Europejska podkreśla, że bezpieczeństwo energetyczne ma zapewnić prawidłowe funkcjonowanie gospodarki poprzez ciągłość i stabilność dostaw energii po przystępnej cenie z zachowaniem zasad poszanowania środowiska naturalnego. D. Houssin, *Energy Security: the Role of Oil, Gas and Coal*, Prague, 23.10.2008, s. 1, [http://www.iea.org/speech/2008/houssin\\_prague.pdf](http://www.iea.org/speech/2008/houssin_prague.pdf). Międzynarodowa Agencja Energii podkreśla znaczenie regularności dostaw, akceptowalności ceny oraz transparentności rynku. *The Security of Energy Supply. The European Commission's Green Paper Simulates Debate*, IAEA Bulletin 2000, no. 42/4, s. 1.

<sup>2</sup> Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (DzU nr 54, poz. 348 z późn. zm.).

na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska”. Jak z powyższego wynika, polskie prawo energetyczne postrzega bezpieczeństwo energetyczne jako stan, co jednak nie odpowiada współczesnym wyzwaniom energetyczno-klimatycznym. Z tego punktu widzenia zasadne jest uznawanie bezpieczeństwa energetycznego za dynamicznie zmieniający się proces, w którym istotną rolę odgrywają czynniki ekonomiczne, polityczne, środowiskowe oraz społeczne.

Należy podkreślić, że Polska posiada konwencjonalne i niekonwencjonalne surowce energetyczne, a także dogodne warunki do rozwoju energetyki odnawialnej, w tym generacji rozproszonej, która może zwiększyć bezpieczeństwo energetyczne kraju. Geopolityczne położenie pretenduje Polskę do odgrywania istotnej roli w Europie Środkowo-Wschodniej. Do tego niezbędna jest – po pierwsze – odpowiednia kontrola nad strategiczną dla państwa branżą energetyczną. Po drugie, prowadzenie spójnej i konsekwentnie realizowanej polityki energetycznej, której fundamentem będą stabilne regulacje prawne odpowiadające wyzwaniom wspólnego rynku energii do 2014 r.<sup>3</sup> Po trzecie, istotne jest, aby polityka energetyczna państwa była w sposób należyty skoordynowana, co znacznie ułatwi przeciwstawienie się zagrożeniom, jakie stąd mogą wynikać. Aktualnie kompetencje związane z tym obszarem są bowiem rozproszone pomiędzy różne instytucje współodpowiedzialne za nią. Odpowiednia koordynacja zmniejszy ryzyko wpływania przez państwa trzecie na polski sektor energii. Szczególną aktywność w tym zakresie wykazuje Rosja poprzez podejmowanie prób perswadowania polskiej opinii publicznej<sup>4</sup> jak również poprzez doprowadzanie do eskalacji konfliktów i napięć międzypartyjnych, które sprzyjają zaostrzeniu wzajemnych napięć. Celem tego rodzaju działań jest destabilizacja sytuacji politycznej i powodowanie problemów kadrowych w kluczowych dla Polski instytucjach odpowiedzialnych za bezpieczeństwo energetyczne<sup>5</sup>.

## 2. Znaczenie regulacji prawnych UE

Analizując wpływ unijnych regulacji prawnych na bezpieczeństwo energetyczne Polski, należy zauważyć, że obszar energii oraz sieci transeuropejskich jest dziedziną współdzieloną<sup>6</sup> pomiędzy państwa członkowskie a UE. Powyższe wynika z Trak-

<sup>3</sup> G. Oettinger, *Wyzwania dla europejskiej polityki energetycznej*, „Nowa Europa” 2013, nr 1(14), s. 19–27.

<sup>4</sup> P.M. Maciążek, *Rosyjska dezinformacja w sprawie PKN Orlen*, <http://www.defence24.pl/rosyjska-dezinformacja-sprawie-pkn-orklen/>.

<sup>5</sup> M. Sankowski, *Realizacja rosyjskich celów energetycznych wymaga destabilizacji politycznej Polski*, <http://www.defence24.pl/realizacja-rosyjskich-celow-energetycznych-wymaga-destabilizacji-politycznej-polski/>.

<sup>6</sup> Należy również pamiętać o zasadzie subsydiarności, która ma zastosowanie w odniesieniu do polityki energetycznej i oznacza, że UE będzie podejmować działania dopiero w sytuacji, gdy na poziomie narodowym nie uda się osiągnąć zamierzonych efektów.

tatu z Lizbony<sup>7</sup>, który jako pierwszy w sposób kompleksowy uregulował traktatowo obszar energii przez włączenie do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) tytułu XXI dotyczącego energetyki. Artykuł 194 ust. 1 TFUE wyróżnia cztery zasadnicze cele polityki energetycznej UE, do których zalicza się: zapewnienie funkcjonowania rynku energii, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii, wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii oraz rozwoju nowych źródeł energii, a także wspieranie rozwoju połączeń transgranicznych<sup>8</sup>. Z Traktatu z Lizbony równocześnie wynika, że kształtowanie wspólnej polityki energetycznej powinno odbywać się w „duchu solidarności pomiędzy państwami członkowskimi”. Oznacza to, że państwa członkowskie powinny udzielać sobie pomocy w sytuacji kryzysowej związanej z przerwaniem ciągłości dostaw energii. Niestety, wydaje się, że kwestia solidarności energetycznej powinna zostać bardziej rozwinięta w prawie wtórnym UE.

Szczególnie istotne w zakresie bezpieczeństwa energetycznego Polski są rozporządzenia UE, które obowiązują bezpośrednio w państwach członkowskich bez konieczności ich implementacji do krajowego porządku prawnego<sup>9</sup>. Z tego punktu widzenia jednym z ważniejszych aktów prawnych jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 994/2010 z 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego<sup>10</sup>. Powstało ono jako odpowiedź na zagrożenia wynikające z przerwania ciągłości dostaw gazu ziemnego do Europy w wyniku kryzysu gazowego pomiędzy Rosją a Ukrainą w 2009 r. Kryzys ten potwierdził, że podstawy traktatowe dotyczące wspomnianej wyżej solidarności energetycznej są niedostateczne i zasadne jest ich wzmocnienie. Wskazane rozporządzenie 994/2010 UE przez to, że nakłada na państwa członkowskie obowiązek modernizacji i rozbudowy gazociągów w taki sposób, aby przesyłały surowiec w dwóch kierunkach<sup>11</sup>, przyczynia się do poprawy bezpieczeństwa energetycznego Polski. W dokumencie wskazano m.in. trzy stany kryzysowe dotyczące dostaw gazu, w obliczu których mogą zostać użyte instrumenty określone w załączniku nr III do rozporządzenia, tj. wykorzystanie rezerw strategicznych gazu ziemnego, zwiększenie

---

<sup>7</sup> A. Lorkowski, M. Nowacki, *Traktatowe uwarunkowania rozwoju polityki energetycznej UE*, „Nowa Europa” 2009, nr 1(8), s. 187.

<sup>8</sup> J. Braun, *Polityka energetyczna Unii Europejskiej w świetle postanowień traktatu lizbońskiego*, „Nowa Europa” 2013, nr 1(14), s. 189.

<sup>9</sup> E. Dynia, *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe wobec wyzwań współczesnego świata*, Rzeszów 2009.

<sup>10</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 994/2010 z 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady nr 2004/67/WE (DzU L 295/I, 12 lutego 2010 r.) – dalej jako rozporządzenie 994/2010.

<sup>11</sup> Praktycznym wymiarem tego zapisu w kontekście bezpieczeństwa energetycznego Polski jest podpisane 21 listopada 2012 r. porozumienie pomiędzy Gaz-Systemem i GASCADE dotyczące rozbudowy stacji pomiarowej Mallnow, dzięki czemu możliwe będą fizyczne dostawy gazu ziemnego na zasadach rewersu fizycznego poprzez gazociąg jamalski. *Fizyczny rewers na gazociągu jamalskim*, [http://www.gaz-system.pl/uploads/media/Fizyczny\\_rewers\\_na\\_gazociagu\\_jamalskim.pdf](http://www.gaz-system.pl/uploads/media/Fizyczny_rewers_na_gazociagu_jamalskim.pdf).

produkcji z własnych złóż oraz wykorzystanie surowca z podziemnych magazynów gazu<sup>12</sup>. Trudno jednak jednoznacznie ocenić praktyczne znaczenie tego dokumentu ze względu na to, że rozwiązania w nim przewidziane nie znalazły jak dotąd zastosowania. W oparciu o przepisy rozporządzenia 994/2010 Ministerstwo Gospodarki opracowało dokument: *Plan na wypadek sytuacji nadzwyczajnych* na podstawie art. 4 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 994/2010 z 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady 2004/67/WE<sup>13</sup>. Szczególnie istotny z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego kraju jest III pakiet energetyczny złożony z trzech dyrektyw i dwóch rozporządzeń<sup>14</sup>. Jego celem jest stworzenie wspólnego rynku energii do 2014 r., na którym działalność obrotowa oddzielona zostanie od wytwórczej i przesyłowej<sup>15</sup>. Pozostałe założenia liberalizacyjne, które wynikają z pakietu, to wzmocnienie uprawnień regulacyjnych, większe prawa dla konsumentów oraz zagwarantowanie dostępu podmiotom trzecim do infrastruktury przesyłowej. Wdrożenie tych przepisów służy demonopolizacji rynku energii oraz zwiększeniu jego konkurencyjności. Potwierdzają to kolejne akty prawne przyjmowane w tym zakresie<sup>16</sup>. Należy zaznaczyć, że Polska była zobowiązana wdrożyć zapisy III pakietu

---

<sup>12</sup> P. Turowski, *Nowe prawo Unii Europejskiej a bezpieczeństwo energetyczne Polski*, „Kwartalnik Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 1, s. 87–88.

<sup>13</sup> Ministerstwo Gospodarki, *Plan na wypadek sytuacji nadzwyczajnych*, Warszawa 2013, [http://www.mg.gov.pl/files/upload/13473/EP\\_final\\_PL.pdf](http://www.mg.gov.pl/files/upload/13473/EP_final_PL.pdf).

<sup>14</sup> W skład III pakietu energetycznego wchodzi: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 714/2009 z 13 lipca w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 715/2009 z 13 lipca w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowej gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1775/2005, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 713/2009 z 13 lipca ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki.

<sup>15</sup> Państwa członkowskie UE mogą wybrać jedną z trzech możliwości rozdzielania tej działalności. Pierwsza zakłada rozdział właścicielski polegający na tym, że przedsiębiorstwo zintegrowane miałoby sprzedać swoje sieci oraz stworzyć odrębny podmiot, który zarządzałby sieciami. Druga zakłada prawne wydzielenie niezależnego operatora i wówczas przedsiębiorstwo mogłoby zachować nadzór właścicielski nad sieciami przesyłowymi, lecz państwa członkowskie mogły to przedsiębiorstwo zobowiązać do przekazania zarządzania sieciami niezależnemu operatorowi. Trzecia zakłada integralność obrotu i przesyłania energii, lecz zobowiązuje obie części przedsiębiorstwa do tego, aby działały niezależnie. *Trzeci pakiet energetyczny przyjęty!*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20080616FCS31737+0+DOC+XML+V0//PL>.

<sup>16</sup> Zob. Rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 347/2013 z 17 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, uchylającej decyzję nr 1364/2006/WE oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 713/2009, (WE) nr 714/2009 i (WE) nr 715/2009 (DzU L 115/39, 25 kwietnia 2013 r.).

energetycznego do marca 2011 r., czego jednak nie uczyniła. Nie dokonała również transpozycji dyrektywy elektroenergetycznej, w wyniku czego Komisja Europejska skierowała 24 października 2012 r. do Trybunału Sprawiedliwości UE wnioszek o ukaranie Polski karą pieniężną w wysokości 84,3 tys. euro za każdy dzień zwłoki. Jednocześnie Polska nie wdrożyła także dyrektywy gazowej, co spowodowało, że KE wystąpiła do Trybunału Sprawiedliwości z kolejnym wnioskiem o ukaranie Polski kwotą 88,8 tys. euro za każdy dzień zwłoki. Obecnie w polskim parlamencie trwają prace nad stworzeniem odpowiednich przepisów prawnych mających na celu wdrożenie ww. dyrektyw<sup>17</sup>. Prace ustawodawcze spowalnia z jednej strony różnorodność interesów wielu podmiotów funkcjonujących na rynku energii, z drugiej strony – skala wyzwań i zagrożeń wynikających z jego otwarcia. W oparciu o zapisy III pakietu energetycznego UE oraz z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego Polski istotne jest funkcjonowanie na rynku niezależnego operatora przesyłowego gazu ziemnego, którym jest Gaz-System, oraz energii elektrycznej, którym jest PSE-Operator. Stosownie do decyzji prezesa Urzędu Regulacji Energetyki Gaz-System i PSE-Operator mają przedłużone koncesje do przesyłania odpowiednio gazu ziemnego i energii elektrycznej do 31 grudnia 2030 r.

Istotne znaczenie dla rozbudowy infrastruktury energetycznej Polski ma rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 347/2013 z 17 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, uchylające decyzję nr 1364/2006/WE oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 713/2009, (WE) nr 714/2009 i (WE) nr 715/2009<sup>18</sup>. Dokument ten przyczyni się do powstawania grup regionalnych, które będą zajmowały się projektami wspólnego zainteresowania. Stosownie do zapisów ww. rozporządzenia do „31 grudnia 2016 r. ENTSO energii elektrycznej i ENTSO gazu wspólnie przedstawią Komisji i Agencji spójny i wzajemnie powiązany model sieci i rynku energii elektrycznej i gazu, obejmujący zarówno infrastrukturę przesyłu energii elektrycznej, jak i gazu oraz obiekty magazynowania i LNG w priorytetowych korytarzach i obszarach infrastruktury energetycznej”<sup>19</sup>. Ponadto, załącznik nr I tego aktu prawnego UE określa priorytetowe projekty infrastruktury energetycznej, a wśród nich znajdują się m.in. elektroenergetyczne połączenia Północ–Południe w Europie Środkowo-Wschodniej,

---

<sup>17</sup> W sierpniu 2013 r. prezydent RP podpisał nowelizację ustawy Prawo energetycznego. Zob. *Prezydent podpisał mały trójpak energetyczny*, <http://www.ekonomia.rp.pl/artukul/1039498.html>. Obecnie trwają prace nad kolejną nowelizacją Prawa energetycznego. Zob. *Czerwiński: Trójpak w połowie 2014 roku. Komisja ds. energetyki w przyszłym tygodniu*, <http://biznesalert.pl/czerwinski-trojpak-w-polowie-2014-roku-komisja-ds-energetyki-w-przyszlym-tygodniu/>.

<sup>18</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 347/2013 z 17 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, uchylające decyzję nr 1364/2006/WE oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 713/2009, (WE) nr 714/2009 i (WE) nr 715/2009, DzU UE L 115/39.

<sup>19</sup> *Ibidem*, art. 11, pkt 8.

gazowe połączenia Północ–Południe w Europie Środkowo-Wschodniej, południowy korytarz gazowy umożliwiający dostawy surowca z regionu Morza Kaspijskiego oraz rozbudowa połączeń gazowych i elektroenergetycznych łączących państwa bałtyckie z resztą unijnego rynku energii oraz połączenia dostawcze ropy naftowej do państw Europy Środkowo-Wschodniej. Oznacza to, że celem UE jest doprowadzenie do stopniowej integracji rynków energii oraz stworzeniem „autostrad elektroenergetycznych”, które mają pojawiać się w perspektywie 2020 r.

Przepisy unijne mają bezpośredni wpływ na poziom bezpieczeństwa energetycznego Polski, czego przykładem jest stosowanie rewersu wirtualnego na gazociągu jamalskim, a docelowo – rewersu fizycznego<sup>20</sup>. Z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego Polski zasadne jest odpowiednio wczesne monitorowanie działań i decyzji podejmowanych przez kluczowe instytucje unijne odpowiedzialne za kształtowanie dorobku prawnego UE. Istotne jest przewidywanie nie tylko treści tych regulacji prawnych i wczesne reagowanie na proponowane i przyjęte rozwiązania, ale także prowadzenie aktywnej działalności na szczeblu UE w zakresie wpływania na ich ostateczny kształt.

### **3. Rola Komisji Europejskiej jako instytucji UE**

Istotną rolę w zakresie stanowienia prawa unijnego odgrywają Rada Europejska, Komisja Europejska, Parlament Europejski oraz Rada UE. Stosownie do procedury decyzyjnej poszczególne instytucje posiadają określone kompetencje. Szczególnie istotne są prerogatywy Komisji Europejskiej, która stoi na straży unijnego prawa.

Po pierwsze, instytucja ta prowadzi działania zapewniające swobodną konkurencję na unijnym rynku, a także stara się przeciwdziałać monopolowym praktykom stosowanym przez przedsiębiorstwa energetyczne. Na rynkach unijnych gazu ziemnego szczególną pozycję ma rosyjski Gazprom, który jest jednym z głównych dostawców tego surowca do Europy. Przez wiele lat koncern ten stosował – i jeszcze w niektórych przypadkach stosuje – różne klauzule kontraktowe, które zakazywały reeksportu, dopuszczania stron trzecich do rynku oraz zmuszały do odbierania określonej ilości surowca, a w przypadku jego nieodebrania do zapłaty za niego (klauzula „bierz lub płać”). Ponadto, stosowana przez Gazprom polityka cenowa zmuszała poszczególne podmioty na unijnym rynku do płacenia za gaz dostarczany przez koncern coraz wyższych stawek. Polityka Gazpromu polega na uzależnianiu poszczególnych państw europejskich

---

<sup>20</sup> Rozporządzenie 994/2010 zakłada dwukierunkowe przepływy gazu ziemnego na połączeniach transgranicznych. 21 listopada 2012 r. spółki Gaz-System i GASCADE podpisały porozumienie dotyczące rozbudowy stacji pomiarowej Mallnow, która umożliwi fizyczne dostawy gazu ziemnego na zasadzie rewersu fizycznego na poziomie 5,5 mld m<sup>3</sup> rocznie. Inwestycja realizowana jest zgodnie z wytycznymi ww. rozporządzenia. Obecnie w ramach wirtualnego rewersu – uruchomionego w listopadzie 2011 r. – na zasadach przerywanych możliwy jest import gazu ziemnego w ilości 2,3 mld m<sup>3</sup> gazu ziemnego rocznie.

od kontraktów długoterminowych, przy których cena za gaz ziemny indeksowana jest do ceny za ropę naftową. Taka formuła cenowa zapewniała odpowiednie wpływy do rosyjskiego budżetu. Ostatecznie jesienią 2011 r. Komisja Europejska zdecydowała się przeprowadzić niezapowiedziane inspekcje zarówno w siedzibach Gazpromu w Czechach i Niemczech, a także w wielu powiązanych z nim koncernach działających w Europie Środkowo-Wschodniej<sup>21</sup>. Nastęstwem tych działań było wszczęcie przez Komisję 4 września 2012 r. postępowania antymonopolowego wobec rosyjskiego Gazpromu. Sprawa ma charakter precedensowy oraz może w sposób bezpośredni przyczynić się do budowy wspólnego rynku energii opartego o zasady swobodnej konkurencji i gry rynkowej. Dotychczas Komisja Europejska postępowanie o podobnej skali wytoczyła firmie Microsoft i spór ten zakończył się nałożeniem kary finansowej na firmę<sup>22</sup>. We wcześniejszych latach Komisja wnioskowała o nałożenie kar finansowych na przedsiębiorstwa energetyczne, które nie przestrzegały reguł konkurencji, m.in. EDF, GDF/Suez, E.ON, RWE<sup>23</sup>. W obecnym postępowaniu przeciwko Gazpromowi Komisja wystosowała zarzut o zakazie odsprzedaży (*destination clause*), zarzut o odmowie lub ograniczeniu dostępu stron trzecich oraz zarzut o stosowaniu nieuczciwych cen. Rozstrzygnięcie tego sporu może mieć ogromne konsekwencje ekonomiczne i polityczne dla rosyjskiego Gazpromu oraz Federacji Rosyjskiej, a także innych podmiotów dostarczających surowce energetyczne i energię. Jednocześnie może ono wpłynąć korzystnie na sytuację odbiorców gazu ziemnego, nie tylko Polski, ale wielu podmiotów na europejskim, a nawet światowym rynku surowcowym.

Po drugie, Komisja Europejska włączyła się do negocjacji gazowych pomiędzy Polską a Federacją Rosyjską. Instytucja ta zakwestionowała pierwotny zakres ustaleń pomiędzy stronami, argumentując, że są one niezgodne z prawem unijnym<sup>24</sup>. Jednocześnie zaproponowała swoją pomoc w zakresie sformułowania umowy w sposób zgodny z prawem unijnym. Pojawiały się spekulacje, że Polska wystąpiła do Komisji Europejskiej o pomoc prawną w negocjacjach, a tym samym o wystąpienie w roli mediatora, który był gwarantem poszanowania przepisów unijnych w podpisanym porozumieniu<sup>25</sup>. Można wręcz stwierdzić, że swoją aktywnością Komisja

---

<sup>21</sup> A. Riley, *Komisja Europejska kontra Gazprom. Konfrontacja dekady w batalii antymonopolowej?*, „Nowa Europa” 2013, nr 1(14), s. 66–67.

<sup>22</sup> Komisja Europejska wszczęła postępowanie antymonopolowe przeciwko Microsoft w 1993 r., które zakończyło się wydaniem decyzji o nadużywaniu dominującej pozycji na rynku w 2004 r. Początkowo nałożono na Microsoft karę w wysokości 497 mln euro, lecz w 2008 r. podwyższono ją do 899 mln euro, by ostatecznie obniżyć ją do poziomu 860 mln euro. Zob. A. Kawnik, *Komisja Europejska znowu ukarze Microsoft? Gigant ogranicza możliwość wyboru przeglądarki*, <http://socialpress.pl/2013/03/komisja-europejska-znowu-ukarze-microsoft-gigant-ogranicza-mozliwosc-wyboru-przegladarki/#>.

<sup>23</sup> A. Riley, *op.cit.*, s. 66.

<sup>24</sup> A. Kublik, *Gazowe rozmowy w Moskwie zakończone. Final w październiku?*, [http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,8421264,Gazowe\\_rozmowy\\_w\\_Moskwie\\_zakonczone\\_Final\\_w\\_pazdzierniku\\_.html](http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,8421264,Gazowe_rozmowy_w_Moskwie_zakonczone_Final_w_pazdzierniku_.html).

<sup>25</sup> W. Jakóbiak, K. Zając, *Nowa umowa gazowa – rozgrywka między Polską i Rosją a... Komisja Europejską? (analiza)*, <http://www.omp.org.pl/blog/?p=291>.

wymusiła zmiany w kontrakcie jamalskim w postaci odstąpienia od klauzuli zakazu reeksportu gazu ziemnego oraz dostępu do rurociągu przez innych dostawców gazu ziemnego. Skutkiem tych zmian jest możliwość sprzedaży przez Polskę niewykorzystanych w kraju nadwyżek surowca zakupionego od rosyjskiego Gazpromu.

#### 4. Szanse i zagrożenia jednolitego rynku energii

Jednolity rynek energii jest jednym z najważniejszych instrumentów polityki energetycznej UE i dlatego też jego budowa jest jednym z głównych celów Rady Europejskiej<sup>26</sup>. Zintegrowany rynek energii stwarza szereg szans, ale również zagrożeń dla podmiotów na nim funkcjonujących. Dotychczasowy partykularyzm interesów państw członkowskich i ich koncernów energetycznych, który charakteryzuje się systemem monopolów, zostanie zastąpiony konkurencją rynkową. Niezbędne jest jednak odpowiednie rozbudowanie sieci przesyłowych, które zapewnią sprawne funkcjonowanie rynku energii. Chodzi przede wszystkim o rozbudowę dwukierunkowych połączeń międzysystemowych gazu ziemnego i energii elektrycznej. Istotne jest zwiększenie nakładów inwestycyjnych na rozbudowę sieci przesyłowych<sup>27</sup>. Wpłyne to na zintegrowanie rynku energii, który cechował się będzie elastycznością dostaw. Z punktu widzenia Polski oznacza to szereg szans i zagrożeń wynikających z konieczności funkcjonowania na konkurencyjnym rynku energii UE.

Po pierwsze, w pełni zintegrowany rynek ułatwi zapewnienie bezpieczeństwa dostaw surowców energetycznych i energii elektrycznej, które w sytuacji kryzysowej będzie można dostarczać z różnych kierunków. Po drugie, jednolity rynek energii oznacza większą swobodę w zakresie wyboru dostawców gazu ziemnego i energii elektrycznej dla odbiorców końcowych. Oznacza to, że klienci będą mogli wybierać takiego dostawcę, który zaoferuje najkorzystniejszą cenę dostarczonej energii. W dłuższej perspektywie czasu będzie to stymulowało cenę energii na możliwie najniższym poziomie z racji na ciągłą konieczność konkurencji wszystkich branży sektora energii. Rynek będzie weryfikował, z jakich surowców energię finalną najbardziej opłaca się wyprodukować. Z perspektywy energochłonnych przedsiębiorstw wspólny rynek energii jest szansą na zakup po niższych cenach gazu ziemnego i energii elektrycznej, dzięki czemu będą one budować swoją przewagę konkurencyjną na europejskich i światowych rynkach. Po trzecie, warunki konkurencji rynkowej dzięki rozbudowanym sieciom przesyłowym i elastyczności dostaw będą promowały najbardziej konkurencyjnych producentów energii elektrycznej. Oznacza to, że energia finalna będzie produkowana przez podmioty, które będą posiadać surowce energetyczne lub uwarunkowania naturalne oraz technolo-

<sup>26</sup> G. Oettinger, *op.cit.*, s. 20–21.

<sup>27</sup> Zob. *Jednolity rynek energii w interesie Polski*, <http://www.euractiv.pl/energia-i-srodowisko/artukul/jednolity-rynek-energii-w-ineresie-polski-004509>.



gie umożliwiające im produkcję energii po najbardziej konkurencyjnych cenach. W konsekwencji energia elektryczna może być produkowana na wspólnym rynku energii w państwach najbardziej do tego pretendowanych, a w innych wcale. Nawet jeżeli poszczególne państwa i ich przedsiębiorstwa uzależnią się na wspólnym rynku od importu energii elektrycznej po niższych cenach, to mogą budować swoją przewagę konkurencyjną, wytwarzając swoje produkty taniej. W przypadku gazu ziemnego tańszą ceną tego surowca będzie zainteresowana w Polsce przede wszystkim branża chemiczna, która jest największym odbiorcą tego surowca<sup>28</sup>. Zakupem energii elektrycznej po niższych cenach będzie zainteresowanych więcej podmiotów. Nie tylko energochłonne przedsiębiorstwa, ale również gospodarstwa domowe, a więc klienci indywidualni, którzy będą mogli swobodnie zmieniać dostawcę energii, wybierając tego, który sprzeda im ją najtaniej. Sytuacja ta doprowadzi do coraz ostrzejszej konkurencji pomiędzy producentami energii elektrycznej. Po czwarte, wspólny rynek energii spowoduje upowszechnienie energii jako produktu, który będzie można nabyć od dowolnego sprzedawcy. Wpłyne to na odpolitycznienie dostaw gazu ziemnego i energii elektrycznej oraz ich urynkowanie. Po piąte, jednolity rynek energii stwarza możliwości uzyskania dofinansowania ze środków unijnych na budowę nowej infrastruktury przesyłowej gazu ziemnego i energii elektrycznej oraz rozbudowę istniejącej. Zintegrowana sieć połączeń międzysystemowych zwiększy bezpieczeństwo energetyczne kraju<sup>29</sup>.

Z drugiej jednak strony jednolity rynek energii stwarza szereg wyzwań dla polskich przedsiębiorstw energetycznych, które zostaną zmuszone do funkcjonowania w warunkach konkurencji. Jeżeli okażą się mniej konkurencyjne od zagranicznych przedsiębiorstw energetycznych, to wówczas utracą na ich rzecz swoją pozycję na polskim rynku i stracą część odbiorców końcowych. Szczególnie niebezpieczna byłaby sytuacja, kiedy zagraniczne przedsiębiorstwa energetyczne i ich spółki-córki będą zwiększały ilość sprzedawanego w Polsce gazu ziemnego i energii elektrycznej. Im więcej importowanej energii zostanie dostarczonej do kraju, tym więcej korzyści wynikających z tej sytuacji będzie przenosić się za granicę. Oznacza to pogorszenie sytuacji finansowej polskich spółek energetycznych posiadających dotychczas dominującą pozycję w sektorze gazu ziemnego, a więc Polskiego

---

<sup>28</sup> Potwierdza to kontrakt zawarty pod koniec 2012 r. pomiędzy spółką Handen a Zakładami Azotowymi Police na dostawy gazu ziemnego w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 1 stycznia 2015 r. Firma Handen należy do spółki G.EN Gaz Energia, która z kolei należy do niemieckiego dystrybutora gazu Verbundnetz Gas (VNG). Spółka powstała w 2005 r. w celu prowadzenia obrotu gazem ziemnym. Pod koniec 2009 r. spółki Handen i KRI podpisały 15-letnią umowę z Gaz-Systemem na przesyłanie gazu ziemnego za pośrednictwem interkonektora w Cieszynie.

<sup>29</sup> W konkluzjach Rady Europejskiej z 22 maja 2013 r. zostało podkreślone, że rozwijanie połączeń międzysystemowych powinno następować w taki sposób, aby do 2015 r. zakończyć izolację państw członkowskich od europejskich sieci gazowych i elektrycznych. *Konkluzje Rady Europejskiej z 22 maja 2013 r.*, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/137205.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/137205.pdf).

Górnictwa Naftowego i Gazownictwa oraz w sektorze energii elektrycznej, czyli Polskiej Grupy Energetycznej, Taurona, Enei i Energi. Im więcej energii elektrycznej zostanie sprowadzone do Polski, tym mniej trzeba jej będzie wyprodukować w kraju, a więc zmniejszy się nie tylko wydobycie węgla kamiennego i brunatnego, lecz również zwiększy się liczba zwalnianych osób w spółkach energetycznych.

Szczególnie niepokojące są plany litewskiej spółki INTER RAO Lietuva<sup>30</sup>, która zadebiutowała w grudniu 2012 r. na GPW w Warszawie. Jednocześnie kilka miesięcy wcześniej utworzona została w Polsce spółka IRL Polska, która ma docelowo zajmować się działalnością obrotową energią elektryczną, którą sprowadzać będzie do Polski litewska spółka. Oznacza to, że kolejne koncerny energetyczne będą dążyły do wchodzenia na polski rynek energii poprzez swoje spółki zależne lub będą dążyły do bezpośredniego zawierania kontraktów z odbiorcami końcowymi. Jednocześnie należy spodziewać się usług kompleksowych świadczonych przez różnych graczy rynkowych, a więc przykładowo sprzedaży energii elektrycznej łącznie z usługami teleinformatycznymi w pakietach zintegrowanych. Jeżeli polskie spółki energetyczne będą traciły stopniowo rentowność na polskim rynku, to tym samym będą spadać ich akcje na giełdzie, co w perspektywie czekających branżę energetyczną ogromnych inwestycji w nowe moce wytwórcze i sieci dystrybucyjne oznaczać będzie zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego kraju. Trzeba jednocześnie pamiętać, że oprócz reguł wolnorynkowych przedsiębiorstwa energetyczne odczuwają również skutki pakietu energetyczno-klimatycznego, który w sposób jednoznaczny będzie faworyzował producentów niskoemisyjnej energii, a więc energetykę wielkoskalową opartą o tradycyjne zasoby węgla kamiennego i brunatnego. Z punktu widzenia polskich spółek energetycznych oznacza to kolejne wyzwania, którym muszą stawić czoło.

Pojawia się wątpliwość, czy zwiększenie ilości dostarczanego gazu ziemnego i energii elektrycznej z innych państw, w tym z Federacji Rosyjskiej, stanowi zagrożenie dla Polski. Jeżeli energia byłaby normalnym towarem, który jest ogólnodostępny, a jego dostawy nie byłyby obciążone dodatkowymi czynnikami politycznymi, to skala zagrożeń na pewno nie byłaby tak duża, jak jest obecnie. Otóż spółki rosyjskie zgodnie z przyjętą w Rosji doktryną Falina<sup>31</sup> poprzez surowce energetyczne starają

---

<sup>30</sup> Z oficjalnych komunikatów władz spółki wynika, że celem INTER RAO Lietuva jest zdobycie pozycji lidera na rynku elektroenergetycznym w Europie Środkowo-Wschodniej. Obecnie 51% akcji w spółce posiada fińska firma RAO Nordic OY, która jest zależna od rosyjskiej spółki INTER RAO UES, która z kolei jest czołowym producentem energii elektrycznej w Federacji Rosyjskiej. Po debiucie na GPW w Warszawie zależna od Rosji firma RAO Nordic OY zachowa 51% akcji, co oznacza, że decydujący wpływ na decyzje spółki będzie miała Federacja Rosyjska. <http://www.interrao.lt>.

<sup>31</sup> Doktrynę Falina sformułowano w kwietniu 1991 r. i została ona uznana za strategię działania politycznego ZSRR (a po jego rozpadzie Federacji Rosyjskiej) wobec państw Europy Środkowo-Wschodniej. Rosja chciała utrzymać wpływy w regionie oraz zapobiec rozwojowi współpracy militarnej byłych państw satelickich z zachodnioeuropejskimi organizacjami poprzez uzależnienie tych państw od dostaw surowców energetycznych, tj. ropy naftowej i gazu ziemnego. Zob. J. Strzelczyk, *Jaka była geneza doktryny Falina i jaki był jej sens?*, <http://ebe.org.pl/analizy/joanna-strzelczyk-odpowiada-na-krotkie-pytania.html>.

się zdobyć jak najsilniejszą pozycję na rynkach europejskich. Z perspektywy Federacji Rosyjskiej jest to szansa na odbudowanie wpływów politycznych w Europie Środkowo-Wschodniej. Rosyjskie spółki energetyczne starają się systematycznie zdobywać poszczególne rynki w Europie, w tym również rynek polski.

Powyższa sytuacja prowadzi do pewnego paradoksu. Z jednej strony z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego państwo powinno dążyć do produkcji własnej energii elektrycznej, wspierać własne gałęzie przemysłowe, napędzając swoją gospodarkę oraz tworząc nowe miejsca pracy. Z drugiej jednak strony ciągłe myślenie o własnym rynku i jego ochrona przed czynnikami zewnętrznymi mogącymi poprzez dostawy gazu ziemnego i energii elektrycznej wpływać politycznie na dany kraj opóźnia proces budowy zintegrowanego rynku. Oznacza to, że należy wypracować takie rozwiązania, które godziłyby interesy bezpieczeństwa narodowego z procesami budowy zintegrowanego rynku energii UE. Jednocześnie wraz z jego powstawaniem UE powinna doprowadzić do przyspieszenia postępowania antymonopolowego wobec rosyjskiego Gazpromu, aby ograniczyć jego dominującą pozycję na rynku. Należy przypuszczać, że w nadchodzących latach zwiększy się konkurencja dostawców energii o odbiorców, na co wpływ będzie miał import surowców energetycznych z USA. Tym bardziej UE powinna posiadać obszary przewag konkurencyjnych, które będą gwarantowały jej produkcję energii z własnych zasobów energetycznych. Szansą w tym zakresie jest wydobycie gazu z łupków, co wymagałoby konsensusu politycznego oraz odpowiednich regulacji prawnych. Na europejskim rynku energii jest również miejsce dla polskich spółek energetycznych pod warunkiem, że wypracują własne przewagi konkurencyjne. Istotną kwestią jest stabilność prawa, które z jednej strony stwarza odpowiedni klimat inwestycyjny i ogranicza ryzyko, a z drugiej strony może ułatwiać dążenie do optymalizacji produkcji, racjonalności wydatków oraz zwiększenia efektywności energetycznej. W związku z powyższym zasadne jest stworzenie takich uwarunkowań prawnych, które implementując zobowiązania unijne, nie będą ograniczać optymalnego wykorzystania własnych surowców energetycznych do osiągnięcia przewag konkurencyjnych polskiej gospodarki na konkurencyjnym rynku. Jednocześnie należy podkreślić, że energia jest tylko czynnikiem prowadzącym do wytwarzania innych produktów finalnych, które należy sprzedawać na unijnych i światowych rynkach.

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że regulacje prawne UE są istotnym instrumentem kształtowania wspólnej polityki energetycznej, a tym samym wpływają także na kształt krajowej polityki. Silnie występująca obecnie różnorodność interesów poszczególnych państw członkowskich oraz ich koncernów narodowych uwidacznia się w pracach legislacyjnych UE, gdzie przyjmowane są kolejne akty prawne mające zapewnić Europie bezpieczeństwo energetyczne. Braki odpowiednich regulacji prawnych uwidocznili kryzys gazowy pomiędzy Rosją a Ukrainą z 2009 r. Odpowiedzią na ten kryzys było przyjęcie rozporządzenia 994/2010, które

podkreśla znaczenie modernizacji i rozbudowy gazociągów, które powinny być dwukierunkowe, co zapewni większą elastyczność dostaw. Wydaje się, że zasadne było przyjęcie kolejnych aktów prawnych, które doprecyzowałyby kwestie solidarności energetycznej, nadając jej praktycznego wymiaru. UE planuje zbudować jednolity rynek energii, który zgodnie z deklaracjami politycznymi zawartymi w konkluzjach Rady Europejskiej z 2011 i 2013 r. ma zostać utworzony do 2014 r. Wydaje się, że będzie trudno państwom członkowskim Unii osiągnąć ten cel w tak krótkiej perspektywie czasu. Tym bardziej że wiele krajów ma problemy z implementacją części postanowień III pakietu energetycznego, a szczególnie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE. Pełne wdrożenie III pakietu energetycznego w UE wraz z przyjętym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 347/2013 z 17 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, uchylającym decyzję nr 1364/2006/WE oraz zmieniającym rozporządzenia (WE) nr 713/2009, (WE) nr 714/2009 i (WE) nr 715/2009 jest szansą na rozwój konkurencyjnego i zintegrowanego rynku energii.

Regulacje prawne UE mają istotny wpływ na bezpieczeństwo energetyczne Polski, czego przykładem są zapisy rozporządzenia 994/2010. Dokument ten zmusza do modernizacji sieci przesyłowych gazu ziemnego oraz budowy nowych, a więc przyczynia się do rozbudowy infrastruktury energetycznej. Ponadto, regulacje unijne w sposób korzystny wpłynęły na kontrakt jamalski<sup>32</sup>, przyczyniając się do zniesienia niekorzystnych klauzul kontraktowych oraz dostępności stron trzecich do przepustowości gazociągu jamalskiego. Należy również zauważyć, że Komisja Europejska stara się zapobiegać sytuacji, aby dany koncern energetyczny łamał art. 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który dotyczy zakazu nadużywania pozycji dominującej na rynku. We wrześniu 2012 r. KE wszczęła w powyższym zakresie śledztwo przeciwko rosyjskiemu Gazpromowi, co mogło przyczynić się pozytywnie w obszarze ostatecznych rabatów rosyjskiego koncernu dla europejskich partnerów, w tym polskiego PGNiG.

Oznacza to, że istotne jest, aby Polska umiejętnie wpływała na kształt polityki energetycznej UE, gdyż docelowo jest nią związana. Należy rozwijać wspólny rynek energii, który zapewniając bezpieczeństwo energetyczne Europy, uwzględni zróżnicowane struktury wytwórcze energii poszczególnych państw członkowskich, a także ich potencjał surowcowy. Dlatego też ważne jest, aby Polska posiadała jasną i spójną wizję własnego rozwoju polityki energetycznej państwa, która będzie

---

<sup>32</sup> Kontrakt nr 2102-13/RZ-1/25/96 z 25 września 1996 r. o sprzedaży gazu ziemnego Rzeczpospolitej Polskiej

godziła interesy polityczne, biznesowe i obywatelskie. Polityka ta powinna być konsekwentnie realizowana na poziomie krajowym oraz umiejętnie przedstawiana na forum unijnym. Geopolityczne położenie Polski w Europie pretenduje państwo do odegrania istotnej roli w zakresie solidarnego rozumienia różnorodności wytwórczej energii finalnej, która nie zmieni się na wspólnym rynku energii. Poszanowanie tych odrębności połączone z umiejętnym wykorzystaniem własnego potencjału surowców energetycznych wzmocni UE na arenie międzynarodowej. Dlatego też UE potrzebuje dobrych regulacji prawnych, które nie będą ograniczać państw członkowskich w zakresie wykorzystania swoich potencjałów surowcowych do budowy solidarnej energetycznie „jedności w różnorodności”.

### **THE IMPORTANCE OF THE LAW OF THE EU IN CREATING POLAND’S ENERGY SECURITY**

#### Summary

The aim of the article is the answer a question about the importance of law and European Union (EU) institution in creating Poland’s security of supply. According to the article energy security is dynamically changing process. To ensure of this kind of security coherent and consistent policy of energy has to be conducted. EU through secondary legislation i.e. regulations and directives tries to create the common area energy. The regulations are particularly important because they are in force directly in the Member States without the need for their implementation into national law. From the viewpoint of the Poland’s energy security Third Energy Package, which support internal energy market to 2014, is as important as “Regulation (EU) No 994/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 concerning measures to safeguard security of supply and repealing Council Directive 2004/67/EC”. Internal energy market creates number of opportunities and risks for all participants. That’s why Poland should have consistent and coherent energy policy. Moreover it is crucial not to forget about the role of the European Union institution especially European Commission which has strong prerogatives in this area. It is also very important for Poland to improve their influence on the EU’s energy policy.