

Bartłomiej Nowak^{*}

Solidarność i bezpieczeństwo energetyczne jako elementy polityki energetycznej UE. Wybrane prawne formy realizacji na rynku gazu

1. Wprowadzenie

Potrzeba ustanowienia wspólnej polityki energetycznej, która mogłaby być gwarantem bezpieczeństwa energetycznego, a zarazem solidarności energetycznej między państwami członkowskimi, wynika z postanowień traktatów założycielskich¹ oraz szeregu aktów *soft law* oraz prawa wtórnego wydawanych na podstawie delegacji traktatowej². Jednak wola

^{*} Dr hab. **Bartłomiej Nowak**, profesor Akademii Leona Koźmińskiego.

¹ O znaczeniu energetyki dla twórców integracji europejskiej świadczy fakt, iż dwa spośród trzech traktatów założycielskich dotyczyły sektora energetycznego – węgla oraz energii jądrowej. Zob. więcej w B. Delvaux, A. Guimaraes-Purokoski, *Vertical Division of Competences between the European Community and its Member States in the Energy Field – Some Remarks on the Evolution of Community Energy Law and Policy*, w: *EU Energy Law and Policy Issues*, red. M. Delvaux, M. Hunt, K. Talus, Rixensart 2008, s. 17–18.

² Zob. np.: uchwała Rady z 17 grudnia 1974, OJ 1975 C153/2; uchwała Rady z 13 lutego 1975, OJ 1975 C153/6. Ponadto następstwem kryzysu naftowego było przyjęcie szeregu dyrektyw i zaleceń WE, skupiających się przede wszystkim na kwestiach bezpieczeństwa dostaw, zmniejszenia zapotrzebowania na energię przez utrzymanie i wykorzystanie alternatywnych technik energetycznych, takich jak powiązana produkcja ciepła i elektryczności (*combined heat and power*). Zob. np. zalecenie Rady 76/492/EWG z 4 maja 1976 r. w sprawie racjonalnego wykorzystania energii przez przyśpieszenie procesu izolowania cieplnego budynków, OJ L 140/11; zalecenie Rady 76/493/EWG z 4 maja 1976 r. w sprawie racjonalnego wykorzystania energii w systemach grzewczych w istniejących budynkach, OJ L 140/12; zalecenie Rady 77/712/EWG z 25 października 1977 r. w sprawie regulacji ogrzewania przestrzeni, produkcji gorącej wody do użytku domowe-

realizacji tej idei na poziomie Wspólnoty, później Unii Europejskiej, dojrzała stosunkowo powoli, szczególnie w sektorze gazu. Wraz z Traktatem z Lizbony – Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej TFUE³), będącym odpowiedzią na upadek traktatu konstytucyjnego, idea stworzenia wspólnej polityki energetycznej na szczeblu UE w duchu solidarności przy zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw surowców energetycznych, szczególnie gazu do krajów członkowskich UE, zyskała nowy wymiar.

Szczególny impuls do tworzenia instrumentów prawnych, aktów prawa wtórnego służących realizacji idei bezpieczeństwa i solidarności energetycznej, daje art. 194 TFUE poświęcony energetyce⁴, który stanowi:

- „1) W ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy środowiska naturalnego, polityka UE w dziedzinie energetyki ma na celu w duchu solidarności między państwami członkowskimi:
 - a) zapewnienie funkcjonowania rynku energii;
 - b) zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii;
 - c) wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii; oraz
 - d) wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii
- 2) Bez uszczerbku dla stosowania innych postanowień Traktatów, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, ustanawiają środki niezbędne do osiągnięcia celów,

go i pomiarów zużycia ciepła w nowych budynkach, OJ L 295/1; zalecenie Rady 77/713/EWG z 25 października 1977 r. w sprawie racjonalnego wykorzystania energii w przedsiębiorstwach przemysłowych, OJ L 295/3; zalecenie Rady 77/714/EWG z 25 października 1977 r. w sprawie stworzenia w państwach członkowskich ciał doradczych lub komitetów promowania połączonej produkcji ciepła i energii oraz wykorzystania ciepła odpadowego, OJ L 295/5; zalecenie Rady 80/823/EWG z 29 lipca 1980 r. w sprawie racjonalnego wykorzystania energii w przedsiębiorstwach przemysłowych; dyrektywa Rady 75/339/EWG z 20 maja 1975 r. zobowiązująca państwa członkowskie do utrzymywania minimalnych zapasów paliw kopalnych w elektrociepłowniach, OJ 1975 L153/35; dyrektywa 75/404/EWG, OJ 1975 L178/24, uchylona dyrektywą Rady 91/148/EWG, OJ 1991 L 75/52 dotyczącą budowy elektrowni opalanych gazem ziemnym. Zob. również: decyzja Rady 186/77, OJ 1977 L61/23, zmieniona decyzją Rady 879/79, OJ 1979 L270/58 dotycząca kroków zmierzających do zmniejszenia obciążeń z tytułu zobowiązań handlowych państw członkowskich w sytuacji problemów z brakiem wystarczających dostaw.

³ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE – Traktat z Lizbony), Dz. Urz. UE, C 83/47 z dnia 30.3.2010.

⁴ K. Kurze, *The Changing Discourse of Energy Security. A new impetus for energy policy integration in the European Union?*, “Transatlantic Research Papers in European Studies (TraPES)” 2010, nr 2, s. 4.

o których mowa w ustępie 1. Środki te są przyjmowane po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów”.

Zgodnie z art. 194(2) TFUE Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, ustanawiają środki niezbędne do osiągnięcia celów wyznaczonych w ustępie 1. Środkami takimi będą przede wszystkim akty o charakterze ustawodawczym i nieustawodawczym. Przepisanie jednak danemu aktowi prawnemu charakteru ustawodawczego uzależnione jest od trybu uchwalania takiego aktu⁵. Podział na akty ustawodawcze i nieustawodawcze to jedna z zasadniczych zmian wprowadzona przez traktat lizboński, a zarazem budząca pewne wątpliwości, o których jednak ze względu na ramy pracy i podjętą tematykę mowy nie będzie.

Abstrahując od podziału na akty ustawodawcze i nieustawodawcze, należy wskazać, iż idea osobnego rozdziału dotyczącego energii (energetyki) jako części zasadniczej Traktatu ma swoich przeciwników, jak również zwolenników. Zdaniem Hancher, nawet włączenie specjalnego rozdziału o energii do nowej konstytucji dla Europy⁶, w konsekwencji do Traktatu z Lizbony, nie rozwiązuje wszystkich problemów prawnych wokół kwestii uprawnień Komisji do zajmowania się sprawami energetycznymi poszczególnych państw, jak np. kwestią *unbundlingu*⁷. Z drugiej jednak strony utworzenie rozdziału dt. energii w Traktacie o funkcjonowaniu Unii

⁵ Zob. więcej w: A. Zawadzka, *Prawo pochodne Unii Europejskiej*, w: *Źródła Prawa Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2010, s. 20–21.

⁶ Zobacz art. 176 A dotyczący energetyki Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy podpisanego w Rzymie 29 października 2004 r. Treaty establishing a Constitution for Europe (OJ C310/1 from 16.12.2004). Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy podpisany został przez szefów państw lub rządów oraz ministrów spraw zagranicznych 25 krajów członkowskich Unii Europejskiej. Był on efektem trwających, z przerwami, niemal 25 miesięcy obrad Konwentu w sprawie przyszłości Europy (28 lutego 2002 r.–10 lipca 2003 r.), a następnie Konferencji Międzyrządowej (4 października 2003 r.–18 czerwca 2004 r.). Jednak negatywne wyniki referendum w Francji i w Holandii, przeprowadzonych w maju i czerwcu 2005 r., wywołały kryzys polityczny w Unii Europejskiej, co ostatecznie doprowadziło do odrzucenia traktatu konstytucyjnego, który został zastąpiony traktatem lizbońskim. Zob. więcej w: J. Węć, *Reforma obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Traktacie Konstytucyjnym*, „Studia Europejskie” 2006, nr 2, s. 111–133. Więcej na temat konstytucji europejskiej, jej podstawy prawnej, procesu powstawania itd. zob. w: J. Ziller, *Nowa Konstytucja Europejska*, Warszawa 2006.

⁷ L. Hancher, *The New EC Constitution and the European Energy Market*, w: *European Energy Law Report II*, red. M. Roggenkamp, U. Hammer, Intersentia 2005, s. 3–14.

Europejskiej⁸, a dokładnie w art. 194 TFUE, daje podstawę prawną do tworzenia wspólnej polityki energetycznej⁹ w duchu solidarności między państwami członkowskimi, której celem jest m.in. zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii do UE¹⁰. Pierwszym znaczącym aktem prawnym realizującym cel, jakim jest bezpieczeństwo dostaw w UE, a który został wydany na podstawie art. 194(2) TFUE, jest rozporządzenie 994/2010/UE¹¹ (dalej rozporządzenie o bezpieczeństwie dostaw), o czym szerzej w dalszej części pracy.

2. TFUE jako podstawa prawna do działania w ramach polityki energetycznej – dylematy

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej poza bezpośrednim odeślaniem do solidarności energetycznej i bezpieczeństwa dostaw (bezpieczeństwa energetycznego) wprowadza inną zasadniczą zmianę. Mianowicie energetyka *sensu largo* została określona jako jedna z głównych dziedzin, w których Unia dzieli swoje kompetencje z państwami członkowskimi (art. 4 TFUE). Uwzględnienie energetyki w TFUE jako obszaru wspólnych kompetencji postrzegać należy, przy niechętnym nastawieniu państw członkowskich do zmian w sektorze energetycznym i utraty części kompetencji w tej materii, jako próbę ustanowienia specjalnego trybu

⁸ Więcej na temat potrzeby utworzenia rozdziału poświęconego energetyce zob. S.S. Haghighi, *Energy Security and the Division of Competences between the European Community and its Member States*, "European Law Journal" 2008, Vol. 14, No. 4, s. 461–482.

⁹ Zob. więcej w: K. Kurze, *The Changing Discourse of Energy Security. A new impetus for energy policy integration in the European Union?*, "Transatlantic Research Papers in European Studies (TraPES)" 2010, No. 2, s. 5.

¹⁰ W doktrynie jednak trwa dyskusja dotycząca art. 194 TFUE jako podstawy prawnej jedynie: (i) do przyjmowania aktów prawnych w dziedzinie energii, ale tylko w ramach funkcjonowania lub tworzenia wspólnego rynku, jak sugeruje T. Walde, *Energy in the draft EU Constitutional Treaty*, „OGEL” 2003, Vol. 1, No. 5, s. 4, czy znacznie szerzej, (ii) a więc podstawy prawnej do przyjmowania aktów prawnych niezbędnych do osiągnięcia celów traktatowych, o których mowa w ustępie pierwszym art. 194 (m.in. bezpieczeństwa dostaw energii do UE, wychodzących ponad idę wspólnego rynku energii, jak wskazuje T. Bogdanowicz w: *Interes publiczny w prawie energetycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 46.

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 994/2010/EU z dnia 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady 2004/67/WE (Dz. Urz. UE L295/1 z 12.11.2010).

współdziałania i współpracy między Unią Europejską a rządami poszczególnych państw członkowskich, w interesie nie tylko większej przejrzystości rynków energetycznych, ale przede wszystkim stworzenia wspólnej polityki energetycznej, w tym w ramach rynku gazu¹². Oczywiście nie oznacza to, że państwa członkowskie są pozbawione wszelkiej kontroli nad zasobami energetycznymi lub kwestią zaopatrzenia w surowce.

Artykuł 194(2) TFUE, zdanie drugie, stanowi:

„[...] środki [...] nie naruszają prawa Państwa Członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię [...]”

Przeciwnie, kwestie te stanowią domenę państw członkowskich, w której ewentualne decyzje na szczeblu europejskim wymagają jedności zgodnej z art. 192(2c) TFUE¹³.

Artykuł 192 (2c) stanowi:

„[...] Rada stanowiąc jednogłośnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i komitetów regionów uchwala środki wpływające znacząco na wybór Państwa Członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturą jego zaopatrzenia w energię”

Powyższe oznacza, iż np. ewentualny blokowy zakup gazu przez UE (postulat zgłaszany przez Polskę w związku z kryzysem rosyjsko-ukraińskim) z krajów trzecich wymagałby jedności wśród państw członkowskich. Kwestia wszak dotyczy wyboru (przyjęcia środków wpływających znacząco na wybór) między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury zaopatrzenia kraju w energię, gdzie jedność jest konieczna. Trudno jednak spodziewać się, iż w kontekście np. ceny gazu taka jedność będzie. Tym samym wspólny zakup gazu jest obecnie raczej mało prawdopodobny. Teoretycznie zakup gazu przez UE mógłby wchodzić w zakres kompetencji wyłącznych UE – wspólna polityka handlowa – art. 3(1) TFUE w zw. z artykułem 207 TFUE, i jako taki podlegałby proce-

¹² Inaczej Bogdanowicz, który wskazuje, iż znaczenie art. 4(2i) TFUE, który zalicza energię do kompetencji dzielonych, polega bardziej na próbie skodyfikowania podejmowanych do tej pory działań, aniżeli próbie ustalenia specjalnego trybu współdziałania i współpracy. P. Bogdanowicz, op.cit., s. 41.

¹³ Zob. więcej na temat jedności w tym zakresie w: L. Kramer, *EC Environmental Law*, 6th edn, London 2007, s. 91–92. Zob. również, szczególnie w kontekście niedoprecyzowania pojęcia „znacząco wpływające na wybór” z art. 192(2c) TFUE: J.H. Jans, H.H. Vedder, *European Environmental Law*, 3rd edn, Groningen 2008, s. 56–57.

durze większości kwalifikowanej w Radzie UE, przy której o wspólne stanowisko łatwiej. Jednakże takie rozwiązanie jest w sprzeczności z faktem, iż energetyka sama w sobie jest kompetencją dzieloną zgodnie z art. 4(2) TFUE, gdzie Unia i państwa członkowskie mogą wspólnie zawrzeć umowę międzynarodową – umowy takie mają charakter umów mieszanych. Oznacza to co do zasady konieczność zarówno dopełnienia procedury związania się taką umową przez Unię, jak i zatwierdzenia umowy przez strony umowy (państwa członkowskie) zgodnie z ich własnymi wymogami ratyfikacyjnymi¹⁴.

Zasadne jest tutaj postawienie pytania, czy w sytuacji, kiedy decyzje dt. wyboru między różnymi źródłami energii, jak i ogólną strukturą zaopatrzenia w energię pozostawione są w gestii państw członkowskich, może to wpływać szczególnie negatywnie na tworzenie wspólnej polityki energetycznej. Wpływ taki niewątpliwie może być odczuwalny. Jednak istotą wspólnego rynku gazu, na którym panuje zasada swobody przepływu towarów między państwami członkowskimi, jest minimalizacja takich zagrożeń. Co więcej, zdaniem autora, budowa i rozbudowa infrastruktury gazowej, w tym terminali LNG, podziemnych magazynów gazu i gazociągów w powiązaniu ze zliberalizowanym europejskim wspólnym rynkiem gazu (czyli pełną integracją prawną i gospodarczą w ramach rynku gazu), pozwoli krajom członkowskim na posiadanie porównywalnych bilansów energetycznych i zależności importowych, a tym samym podobnych interesów i oczekiwań co do wspólnej polityki energetycznej, w tym bezpieczeństwa i solidarności energetycznej. Ponadto z czysto prawnego punktu widzenia pomimo tego, iż art. 192(2) w powiązaniu z art. 194(2) TFUE pozostawiają pewną swobodę państwom członkowskim, jeśli chodzi o wybór źródeł energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia, nie można wykluczyć iż zwolennicy ścisłej integracji i federalizacji Unii Europejskiej będą dążyć do wykorzystania art. 114 TFUE jako podstawy prawnej do harmonizacji, zbliżania ustawodawstw krajowych w wyżej wskazanej materii¹⁵. Art. 114 (1) TFUE stanowi:

„Z zastrzeżeniem, że Traktaty nie stanowią inaczej, do urzeczywistnienia celów określonych w artykule 26 stosuje się następujące postanowienia. Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, przyjmują środki dotyczące zbliżenia przepisów ustawo-

¹⁴ Więcej na temat umów mieszanych zob. J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, s. 318–327.

¹⁵ Zobacz więcej na ten temat w: H. Bjernebye, *Investing in EU Energy Security. Exploring the Regulatory Approach to Tomorrow's Electricity Production*, Kluwer Law International 2010, s. 141–144.

wych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego”.

Cel traktatowy, o którym mowa w art. 194(1b): „w ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego [...], polityka Unii w dziedzinie energetyki ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w UE”, powinien być osiągnięty w duchu solidarności między państwami członkowskimi. Mimo iż pojęcie solidarności występuje zarówno w TUE, jak i TFUE oraz dyrektywie 2009/73/WE¹⁶, rozporządzeniu WE 715/2009/WE¹⁷ i rozporządzeniu 994/2010/UE, brak jest jednej, pełnej definicji tego pojęcia. Zdaniem Mika¹⁸, pojęcie solidarności wskazuje, iż państwa członkowskie są odpowiedzialne za utrzymywanie wspólnoty interesów, celów i wartości, a w warunkach integracji gospodarczej, jaką jest niewątpliwie liberalizacja sektora gazu, pozostają względem siebie w coraz ściślejszej zależności. W związku z coraz większym powiązaniem rynków i coraz większą ich współzależnością oraz wprowadzaniem wspólnego rynku gazu współpraca państw członkowskich, w tym współpraca obszarów sąsiedzkich w państwach członkowskich w ramach współpracy regionalnej, może zwiększyć indywidualne oraz wspólne bezpieczeństwo dostaw gazu. Co więcej, coraz ściślejsza zależność między państwami członkowskimi powinna warunkować politykę bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej jako całości, gdzie – jak wskazuje art. 122 TFUE – Rada, na wniosek Komisji Europejskiej, może postanowić, w duchu solidarności między państwami UE, o środkach stosownych do sytuacji gospodarczej, w szczególności w przypadku wystąpienia poważnych trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty, zwłaszcza w dziedzinie energii. W tym kontekście niezbędne wydają się budowa i gromadzenie rezerw gazu przez państwa członkowskie UE, jak również wymiana informacji o posiadanych zapasach, co pozwoli na podjęcie skoordynowanych i skutecznych działań w przypadku kryzysu. Proponowana przez Komisję Europejską zasada solidarności powinna obowiązywać w przypadku kryzysu energetycznego, dotyczącego jednego lub więcej członków UE, kryzysu spowodowanego fizycznym zagrożeniem infrastruktury energetycznej oraz w przypadku politycznego przerwania

¹⁶ Dyrektywa 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE (OJ L 211/94 from 14.08.2009).

¹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 715/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1775/2005.

¹⁸ C. Mik, *Solidarność w prawie Unii Europejskiej. Podstawowe problemy teoretyczne* [w:] *Solidarność jako zasada działania Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 2009, s. 46.

dostaw z krajów trzecich. Zdaniem Komisji, chodzi tutaj przede wszystkim o wzajemne informowanie się o zagrożeniach i stanie zapasów paliw, pomocy technicznej oraz tworzeniu infrastruktury ułatwiającej przepływ gazu między państwami członkowskimi.

Takie pojęcie solidarności energetycznej wraz z mechanizmem antykryzysowym jest tożsame z pojęciem solidarności energetycznej wyrażonym w rozporządzeniu 994/2010/UE, które co do zasady wymaga od państw członkowskich współpracy oraz stworzenia odpowiednich planów, a w konsekwencji działań antykryzysowych. Jednak, aby te postulaty mogły zostać urzeczywistnione, konieczne jest stworzenie w pełni funkcjonalnego wspólnego rynku gazu i skutecznej konkurencji na tym rynku. To w dużej mierze mechanizmy rynkowe przy wsparciu niezależnych regulatorów rynku energetycznego mają szansę zapewnić Unii wysoki poziom bezpieczeństwa dostaw do wszystkich państw członkowskich. Niezbędne jest tutaj wspólne działanie w zakresie bezpieczeństwa dostaw, obejmujące w szczególności przejrzystość, solidarność i niedyskryminacyjną politykę zgodną z zasadami wspólnego rynku.

3. Rozporządzenie o bezpieczeństwie dostaw jako prawna forma realizacji traktatowej idei bezpieczeństwa i solidarności energetycznej

Głównym celem rozporządzenia o bezpieczeństwie dostaw, celem zgodnym z duchem Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jest doprecyzowanie i wprowadzenie w życie postanowień art. 194 TFUE o bezpieczeństwie i solidarności energetycznej między państwami członkowskim UE.

Aspekt bezpieczeństwa i solidarności energetycznej między państwami Unii Europejskiej zyskuje nowy wymiar, uwiarygodniony regulacjami prawnymi bezpośrednio stosowanymi, gdzie Komisja Europejska może zgodnie z art. 11(1) rozporządzenia 994/2010/UE ogłosić unijny stan kryzysowy na wniosek jednego kraju, w przypadku zaś wniosku złożonego przez dwa kraje Komisja Europejska jest zobowiązana ogłosić stan nadzwyczajny w Unii lub regionie dotkniętym przerwami w dostawie gazu. Rozwiązanie to jest znacznie korzystniejsze dla Polski, aniżeli rozwiązanie zaproponowane w pierwszym projekcie rozporządzenia 994/2010/UE¹⁹. Projekt bowiem zakładał możliwość ogłoszenia stanu nadzwyczaj-

¹⁹ Zobacz szereg informacji prasowych na ten temat, w tym np. *PE przyjął rozporządzenie ws. Bezpieczeństwa dostaw gazu*, http://forsal.pl/artykuly/453079,pe_przyjal_rozporzadzenie_ws_bezpieczenstwa_dostaw_gazu.html.

nego w związku z utratą co najmniej 10% dziennych dostaw liczonych dla wszystkich krajów UE. Dla Polski procentowe wyznaczenie stanu nadzwyczajnego było niekorzystne. W praktyce nie można by było ogłosić stanu nadzwyczajnego, jeśli zostałyby wstrzymane dostawy np. przez Gazociąg Jamalski, gdyż limit 10% dla wszystkich krajów UE nie zostałby spełniony.

Rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa dostaw stanowi zatem znaczący postęp w tworzeniu instrumentów prawnych służących realizacji bezpieczeństwa dostaw i solidarności energetycznej między państwami UE, co zgodne jest z przedmiotem rozporządzenia wyrażonym w art. 1:

„W niniejszym rozporządzeniu ustanawia się przepisy służące zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw gazu, dzięki zagwarantowaniu prawidłowego i ciągłego funkcjonowania rynku wewnętrznego gazu ziemnego (zwanego dalej „gazem”) poprzez umożliwienie wprowadzenia środków wyjątkowych w przypadku, gdy same mechanizmy rynkowe nie są już w stanie zapewnić wymaganych dostaw gazu, poprzez przejrzyste określenie i podział odpowiedzialności pomiędzy przedsiębiorstwa gazowe, państwa członkowskie i Unię w zakresie działań zapobiegawczych oraz reakcji na konkretne zakłócenia w dostawach. W niniejszym rozporządzeniu określa się również przejrzyste mechanizmy koordynacji planowania i reagowania – w duchu solidarności – na szczeblu państw członkowskich, a także regionalnym i unijnym, w przypadku stanu nadzwyczajnego”.

Znaczącymi beneficjentami rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw powinny być przede wszystkim kraje Europy Środkowej i kraje Bałtyckie należące do UE, w tym Polska, kraje najbardziej narażone na potencjalne przerwy dostaw w związku z uzależnieniem od jednego źródła. Również obowiązek dwukierunkowego przesyłu gazu zgodnie art. 7 rozporządzenia – tzw. rewers – powinien być postrzegany jako pozytywny krok w zwiększeniu bezpieczeństwa energetycznego w polskim sektorze gazu. Szczególnie istotne jest to w sytuacji, kiedy polskie gazociągi skierowane są ze wschodu na zachód, a więc jednokierunkowo. Rewers tym samym, w razie odcięcia dostaw z jednego kierunku – wschodniego,

„Komisja Europejska będzie mogła ogłosić unijny stan kryzysowy dla regionu dotkniętego przerwami w dostawie gazu albo całej UE już na wniosek jednego kraju. Wykreślono warunek, by zakłóconych było 10 proc. dziennych dostaw do regionu. Na poziomie całej UE (albo w razie konieczności tylko w odniesieniu do danego regionu) KE będzie musiała ogłaszać stan kryzysowy, gdy zwróci się o to władze dwóch dotkniętych krajów. Nie ma już warunku, by zakłóconych było 20 proc. dostaw (jak w obecnej dyrektywie z 2004 r.)”.

zapewnia, że kraj może liczyć na dostawy z drugiej strony – z kierunku zachodniego. Naturalnie, aby wypełnić dyspozycję art. 7, potrzebna jest dalsza rozbudowa polskich gazociągów i połączeń międzysystemowych. Bez rozwiniętej infrastruktury trudno jest bowiem mówić o wypełnianiu postanowień regulacji prawnych.

Z perspektywy Polski ważne jest, że rozporządzenie zgodnie z art. 10(3) określa trzy stany zagrożenia – stany kryzysowe, przy czym w przypadku dwóch pierwszych stanów działania zapobiegawcze będą miały charakter rynkowy, natomiast w przypadku trzeciego stanu nadzwyczajnego zachodzi potrzeba zastosowania środków nierynkowych. Stany kryzysowe w państwach członkowskich określa właściwy organ, a następnie weryfikuje je Komisja Europejska, ogłaszając bądź nie unijny stan nadzwyczajny²⁰.

Stany kryzysowe oparte na mechanizmach rynkowych to:

- stan wczesnego ostrzeżenia (zachodzi prawdopodobieństwo zdarzenia, które może doprowadzić do znacznego pogorszenia w zakresie bezpieczeństwa dostaw),
- stan alarmowy – gdy wystąpi zakłócenie w dostawach lub nadzwyczajnie wysokie zapotrzebowanie na gaz (np. w okresie wysokich temperatur, mroźnych zim), które prowadzi do znacznego pogorszenia w zakresie dostaw. Jednak rynek nadal jest w stanie poradzić sobie sam, bez potrzeby stosowania środków nierynkowych.

Stan alarmowy jest zatem ogłaszany, kiedy możliwe jest jeszcze uzupełnienie niedoboru gazu mechanizmami rynkowymi. Innymi słowy, jak

²⁰ To w dużej mierze za sprawą Polski przyjęte zostały poprawki do rozporządzenia zakładające zwiększenie roli Komisji Europejskiej przez nowe instrumenty szybkiego reagowania na szczeblu unijnym, takie jak coroczna ocena ryzyka zakłóceń w dostawie gazu oraz ciągle monitorowanie bezpieczeństwa dostaw. Artykuł 11(1) rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw stanowi: „Na wniosek jednego z właściwych organów, który ogłosił stan nadzwyczajny, oraz po weryfikacji zgodnie z art. 10 ust. 8 Komisja może ogłosić stan nadzwyczajny w Unii lub stan nadzwyczajny w regionie w odniesieniu do szczególnie dotkniętego regionu geograficznego. Na wniosek co najmniej dwóch właściwych organów, które ogłosiły stan nadzwyczajny, oraz po weryfikacji zgodnie z art. 10 ust. 8 i jeżeli przyczyny ogłoszenia tych stanów nadzwyczajnych są powiązane, Komisja ogłasza, stosownie do okoliczności, stan nadzwyczajny w Unii lub w regionie. We wszystkich przypadkach korzystając ze środków komunikacji najbardziej odpowiednich do sytuacji, Komisja zbiera opinie i należyście uwzględnia wszystkie istotne informacje otrzymane od pozostałych właściwych organów. Jeżeli Komisja oceni, że stan faktyczny, który wcześniej powodował konieczność ogłoszenia stanu nadzwyczajnego w Unii lub stanu nadzwyczajnego w regionie nie uzasadnia już utrzymania stanu nadzwyczajnego, Komisja ogłasza jego zakończenie w Unii lub w regionie. We wszystkich przypadkach Komisja uzasadnia swoją decyzję i informuje o niej Radę”.

słusznie wskazuje Turowski, zakłada się, że koncerny energetyczne oraz spółki sprzedające gaz będą gotowe sprzedać swoje nadwyżki surowca w miejscu, gdzie wystąpiły braki²¹. Naturalnie brak odpowiednich rezerw komercyjnych w magazynach gazu znacząco utrudnia stosowanie mechanizmów rynkowych. Zapewnienie zatem bezpieczeństwa dostaw przez umożliwienie wprowadzenia środków wyjątkowych (nierynkowych) w sytuacji nadzwyczajnej jest możliwe w przypadku, kiedy same mechanizmy rynkowe nie są wystarczające, tzn. nie są w stanie zapewnić wymaganych dostaw gazu, o czym zresztą stanowi art. 1 rozporządzenia. Założenie tutaj wydaje się być jasne – bezpieczeństwo dostaw powinno być w pierwszej fazie gwarantowane przez mechanizmy rynkowe, które m.in. wprowadza liberalizacja rynku gazu i trzeci pakiet energetyczny.

Załącznik II do rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw stanowi wykaz rynkowych środków zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu. Wykaz ten jednak nie ma charakteru wyczerpującego. Środki, jakie wymienia załącznik II do rozporządzenia, to m.in.: odwrócenie przepływu, komercyjne składowanie (magazynowanie) gazu, ułatwienie włączenia gazu z odnawialnych źródeł energii (np. biogaz rolniczy) do sieci gazowej czy skoordynowane sterowanie ruchem sieciowym przez operatorów systemów przesyłowych oraz poprawa efektywności energetycznej.

Stan zagrożenia w którym zachodzi konieczność zastosowania środków nierynkowych zgodnie z art. 10 (3c) rozporządzenia to stan nadzwyczajny, który charakteryzuje się nadzwyczajnie wysokim zapotrzebowaniem na gaz lub jest wynikiem znacznego zakłócenia w dostawach. Ponadto obejmuje sytuacje, gdzie zastosowano wszystkie środki rynkowe, ale dostawy gazu są w dalszym ciągu niewystarczające do zaspokojenia pozostałego zapotrzebowania – takim środkiem nierynkowym może być np. ograniczenie dostaw gazu do dużych odbiorców przemysłowych.

Rozporządzenie, jak w przypadku dwóch pierwszych stanów, w załączniku III przedstawia wykaz (niewyczerpujący) nierynkowych środków zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu. Może to być na przykład wykorzystanie rezerw strategicznych gazu czy obowiązek wykorzystania w gospodarce energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł innych niż gaz.

Rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu wymaga ponadto od państw członkowskich odpowiednio wczesnego podjęcia działań zapobiegawczych skutkom ewentualnych zakłóceń w dostawach gazu oraz działań łagodzących owe skutki. W art. 4, 5 oraz 10 zobowiązuje państwa członkowskie (właściwy organ każdego państwa członkowskiego) po

²¹ Zob. więcej w: P. Turowski, *Nowe prawo Unii Europejskiej a bezpieczeństwo energetyczne Polski*, „Bezpieczeństwo Międzynarodowe” 2011, nr I/17, s. 85.

skonsultowaniu się z przedsiębiorstwami gazowymi do stworzenia jasnych i skutecznych planów dotyczących działań zapobiegawczych²² i planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnej²³ na podstawie odpowiedniej oceny ryzyka, o czym mówi art. 4 rozporządzenia. Plany te w ramach współpracy i solidarności regionalnej powinny zostać skonsultowane z państwami sąsiednimi²⁴. Rozporządzenie zatem wymaga stworzenia mechanizmów umożliwiających państwom członkowskim skuteczną współpracę między sobą w przypadku ewentualnych zakłóceń (załącznik IV do rozporządzenia – współpraca regionalna). Rozporządzenie ponadto określa wspólny wskaźnik, definiujący poważne zakłócenie dostaw gazu. Wskaźnik ten, oznaczony N-1 (załącznik 1 do rozporządzenia), pozwala na obliczenie skutków zamknięcia ważnej infrastruktury dostawczej (np. gazociągu importowego). Od państw członkowskich wymaga się zaangażowania właściwego organu, który będzie odpowiedzialny za monitorowanie rozwoju krajowej sytuacji w dostawie gazu, ocenę ryzyka dostaw, opracowanie planów działań zapobiegawczych oraz planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnej.

Podsumowując, zgodnie z rozporządzeniem organ odpowiedzialny za bezpieczeństwo dostaw gazu będzie stosował środki wymagane przepisami przedmiotowego rozporządzenia, w tym dokonanie oceny ryzyka i opracowanie na jej podstawie planu działań zapobiegawczych, planu na wypadek sytuacji nadzwyczajnych oraz regularne monitorowanie dostaw gazu na szczeblu krajowym, lecz na szczeblu unijnym zobowiązana jest Komisja Europejska. Państwa członkowskie zgodnie z rozporządzeniem są również zobowiązane do:

- ścisłej współpracy w razie kryzysu w ramach Grupy Koordynacyjnej ds. Gazu, w skład której wchodzi Europejska Sieć Operatorów Systemów Przesyłowych Gazu (ENTSOg), Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER) oraz organizacje reprezentujące interes branży,
- do stworzenia wspólnego systemu dostępu do rzetelnych informacji i danych o dostawach.

Na zakończenie należy zaznaczyć, iż rozporządzenie 994/2010/UE przez proponowane instrumenty ochrony przed zakłóceniami w dostawach

²² Artykuł 4 (1a) definiuje plan działań zapobiegawczych jako obejmujący środki niezbędne do wyeliminowania lub ograniczenia wskazanych zagrożeń, zgodnie z oceną ryzyka przeprowadzoną na podstawie art. 9 rozporządzenia.

²³ Artykuł 4 (1b) definiuje plan na wypadek sytuacji nadzwyczajnej jako obejmujący środki podejmowane w celu usunięcia lub ograniczenia skutków zakłóceń w dostawach gazu zgodnie z art. 10.

²⁴ Zobacz załącznik IV – współpraca regionalna do rozporządzenia 994/2010.

wach oraz odpowiednie działania na szczeblu unijnym zmierza do zapewnienia wszystkim konsumentom w Unii Europejskiej wysokiego poziomu bezpieczeństwa pod względem zaopatrzenia w gaz. Rozporządzenie potwierdza również większą współzależność między państwami w dostawach gazu w ramach jednolitego, wspólnego rynku gazu w Europie oraz tworzy podstawy skuteczniejszej obrony interesów UE w relacjach z zewnętrznymi dostawcami gazu. W związku z powyższym można stwierdzić, iż rozporządzenie o bezpieczeństwie dostaw ma szczególne znaczenie dla Polski, kraju silnie uzależnionego od surowca rosyjskiego. Stanowi ono również pewien rodzaj gwarancji przed „polityką kija i marchewki” dostawców gazu do UE. Ewentualne przerwy w dostawach, tak jak te z 2009 r., będą już podlegać regulacjom z nowego reżimu prawnego. Trzeba jednak pamiętać, że potrzeba tutaj przede wszystkim rozbudowy infrastruktury, bez czego ambitne plany nie zostaną zrealizowane.

Analizując unijne rozporządzenie, na co wskazuje Turowski²⁵, odnosi się wrażenie, że to wolny rynek oraz mechanizmy podaży i popytu mają za zadanie zniwelować ewentualne braki gazu. Tym samym największy nacisk położono na stworzenie takich warunków, aby spółki gazowe lub podmioty handlujące gazem w sytuacji kryzysowej były zainteresowane dostarczeniem surowca tam, gdzie pojawi się nagły wzrost popytu. Jednak w celu uzyskania technicznej możliwości handlu gazem niezbędne jest wybudowanie nowych lub modernizacja istniejących gazociągów i połączeń międzysystemowych. Rolą państwa jest tym samym stworzenie odpowiednich warunków prawnych oraz stabilnego klimatu zachęcającego do inwestycji w infrastrukturę. To również do administracji centralnej należy wyznaczanie strategicznych celów w ramach bezpieczeństwa państwa, w tym bezpieczeństwa energetycznego, oraz stworzenie odpowiednich ram prawnych funkcjonowania rynku gazu w oparciu o ustawodawstwo unijne. Jednak administracja centralna powinna pozostawiać realizację celów w ramach bezpieczeństwa energetycznego podmiotom działającym na rynku w warunkach konkurencji, przy jednoczesnym przesunięciu ciężaru działań interwencyjnych z administracji centralnej na apolitycznych regulatorów. To regulatorzy zajmujący się monitorowaniem rynku gazu i aktywnym działaniem na rzecz usuwania barier hamujących swobodę działania sił rynkowych powinni przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego kraju w sektorze gazu.

Niestety, nie wszystkie postulaty Polski udało się uwzględnić w rozporządzeniu w sprawie bezpieczeństwa dostaw. W ramach prac w Radzie UE Polska nalegała na umożliwienie odsprzedaży nadwyżek gazu zakupione-

²⁵ P. Turowski, op.cit., s. 86.

go w Rosji przez firmy europejskie wewnątrz Unii. Polska argumentowała, że tak stanowi Karta energetyczna, a ponadto jest to zgodne z zasadą swobodnego przepływu towarów w UE. Na takie rozwiązanie nie zgadzała się jednak Rosja. Dlatego – w kontekście umów zawieranych z Gazpromem – projekt rozporządzenia zakładał zniesienie wszelkich klauzul mających formę restrykcji terytorialnych zakazujących odsprzedaży gazu (klauzule przeznaczenia), jednak w ostatecznym rozporządzeniu taki zapis się nie znalazł. Również sporo kontrowersji wzbudzała kwestia stworzenia odpowiednich zapisów w rozporządzeniu celem ewentualnego przekazania Komisji Europejskiej tekstów istniejących umów międzyrządowych z państwami trzecimi, które mają wpływ na rozwój infrastruktury i bezpieczeństwo dostaw gazu, o czym pisała Adamiec²⁶. Przepis ten jednak co do zasady uderzałby w podstawową zasadę prawa handlowego i cywilnego, czyli zasadę poufności umów i jako taki nie uzyskał poparcia wśród państw członkowskich.

Podsumowanie

Polityka energetyczna Unii Europejskiej obejmująca aspekty bezpieczeństwa energetycznego oraz solidarności energetycznej między państwami UE jest dziedziną, w której nietrudno wskazać wiele problemów i niedoskonałości. Wydaje się ona być odzwierciedleniem ogólnych procesów rozwoju Wspólnot Europejskich, a w konsekwencji Unii Europejskiej, z charakterystycznymi dla integracji okresami zastojów, konfliktów, a następnie ostatecznego przełamania i dość znaczących przemian w ostatniej dekadzie. Zmiany legislacyjne, które zaszły na poziomie unijnym, jak również krajowym, znacząco przybliżają państwa do stworzenia wspólnej polityki energetycznej w duchu solidarności, zapewniając przy tym bezpieczne dostawy gazu do gospodarki. Należy jednak jasno stwierdzić, iż UE jest dopiero w początkowej fazie tworzenia takiej polityki. Choć instrumenty prawne już są, w tym przede wszystkim podstawa traktatowa wyrażona w art. 194 TFUE oraz rozporządzenie 994/2010/UE, potrzeba woli zmian, w tym przede wszystkim woli politycznej po stronie państw członkowskich. Brak wspólnego stanowiska wśród państw członkowskich w zakresie bezpieczeństwa dostaw gazu do UE czy polityki zewnętrznej (zagranicznej) znacząco utrudnia tworzenie spójnej wspólnej polityki na

²⁶ D. Adamiec, *Cele i inicjatywy Unii Europejskiej w dziedzinie polityki energetycznej*, w: *Polityka Energetyczna*, red. M. Sobolewski, „Studia BAS” 2010, nr 1(21), s. 69.

szczegółu unijnym w kwestii bezpieczeństwa i solidarności energetycznej²⁷. Biorąc pod uwagę powyższe, stworzenie wspólnego rynku gazu opartego na swobodnej wymianie handlowej między państwami członkowskimi powinno pozwolić krajom UE na posiadanie porównywalnych bilansów energetycznych (*energy mixes*) i zależności importowych, a tym samym podobnych interesów i oczekiwań co do wspólnej polityki energetycznej (w wymiarze zewnętrznym) w zakresie bezpieczeństwa energetycznego i solidarności energetycznej.

Abstract

Energy Security and Energy Solidarity as Elements of the European Union's Energy Policy. Selected Legal Instruments of Implementation on the Gas Market

The need to establish a common energy policy capable of providing guarantees for both energy security and energy solidarity among member states stems from provisions of the Treaties establishing the EU. However it took relatively long time until there was a will to implement this idea into practice. Together with the Lisbon Treaty energy policy of the EU acquires new dimension, where Article 194 TFUE provides a legal basis for development of a common energy policy in the spirit of solidarity among member states. The first significant act after the Lisbon reform, that sought to achieve the objective of energy supplies security in the EU is regulation 994/2010/EU.

²⁷ Więcej na ten temat zob. B. Nowak, *Różne podejścia jedne cel. W stronę wspólnego stanowiska UE wobec bezpieczeństwa energetycznego*, „Sprawy Międzynarodowe” 2014, nr 1, s. 53–56. Zob. również R. Riedel, *Supranacjonalizacja bezpieczeństwa energetycznego w Europie. Podejścia teoretyczne*, Zeszyt 40, 2010, Centrum Europejskie Natolin, s. 10.