

Ilona Przybojewska,
Znaczenie transeuropejskich sieci energetycznych
dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego,
C.H. Beck, Warszawa 2017, ss. 432*

Wstęp

„Bezpieczeństwo energetyczne” jest pojęciem szerokim i trudnym do jednoznacznego zdefiniowania, jednak takie elementy, jak: dywersyfikacja źródeł pozyskiwania nośników energii oraz rozbudowa infrastruktury są wspólne dla większości propozycji definicji bezpieczeństwa energetycznego. W książce Ilony Przybojewskiej pt.: *Znaczenie transeuropejskich sieci energetycznych dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego* wyeksponowany jest element infrastrukturalny – czyli znaczenie infrastruktury, w tym przede wszystkim sieci transeuropejskich dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. Taki wybór przedmiotu badawczego jest, moim zdaniem, trafnym wyborem i dobrze wpisuje się w obecną dyskusję dotyczącą budowy Unii Energetycznej, gdzie jednym z filarów ma być właśnie integracja krajowych rynków energii elektrycznej i gazu poprzez rozbudowę połączeń wzajemnych (połączeń międzysystemowych) w ramach sieci transeuropejskich. Dlatego rozwój infrastruktury, a szczególnie rozwój sieci przesyłowych oraz połączeń wzajemnych między państwami członkowskimi UE ma duże znaczenie dla poprawy bezpieczeństwa energetycznego UE oraz poszczególnych krajów członkowskich. Jest to możliwe dzięki bliższej integracji i współpracy krajowych rynków energii, wymiany doświadczeń, know-how oraz, co istotne, możliwości zwiększenia wolumenu transgranicznego handlu energią oraz ewentualnego uzupełniania deficytu energii w systemie jednego państwa z systemu drugiego. Innymi słowy brak dobrze rozwiniętej infrastruktury sieciowo-magazynowej stanowi znaczącą barierę dla integracji gospodarczej, a tym samym naraża krajowe bezpieczeństwo energetyczne na perturbacje. Takie założenie wydaje się być zgodne główną tezą publikacji, gdzie budowa i funkcjonowanie transeuropejskiej infrastruktury energetycznej bezpośrednio oddziałują na poziom bezpieczeństwa energetycznego. Należy jednak zaznaczyć, że istnieje znacząca różnica pomiędzy krajami tzw. starej piętnastki oraz nowymi krajami członkowskimi UE w kontekście rozwoju infrastruktury sieciowo-magazynowej, co znacząco determinuje podejście do kwestii „unijnego bezpieczeństwa energetycznego” oraz relacji z partnerem rosyjskim szczególnie w kontekście dostaw gazu. Ilość połączeń międzysystemowych na rynku energii elektrycznej/gazu pomiędzy państwami członkowskimi, jak również implementacja podstawowych regulacji prawnych dt. budowy wspólnego rynku energii oraz transgranicznej wymiany energii elektrycznej/gazu wciąż budzą wątpliwości.

Struktura pracy

Książka została podzielona na cztery części. W części pierwszej Autorka omawia instytucje transeuropejskich sieci energetycznych w kontekście bezpieczeństwa energetycznego, starając

* Niniejsza recenzja książki powstała na podstawie recenzji rozprawy doktorskiej Pani mgr I. Przybojewskiej.

się zarazem wyjaśnić czym jest to bezpieczeństwo. Zgadzam się Autorką, że stworzenie jednej wspólnej dla wszystkich sektorów i państw definicji bezpieczeństwa energetycznego nie jest w zasadzie możliwe. Na bezpieczeństwo energetyczne państwa składa się wiele czynników zarówno geopolitycznych, jak i prawnych, ekonomicznych, środowiskowych czy technicznych. Każdy kraj Unii Europejskiej z racji swojego położenia geograficznego, zawartych kontraktów, rozwoju rynków energetycznych, dostępu do surowców, wpływu czynników geopolitycznych i gospodarczych znajduje się w nieco innym położeniu, jeśli chodzi o bezpieczeństwo energetyczne, a tym samym kwestia bezpieczeństwa jest pojmowana przez kraje UE w nieco inny sposób. Niewątpliwie jednak elementy, takie jak niezagrożony dostęp do różnych nośników energii, zapewnienie ciągłości ich dostaw czy rozbudowa infrastruktury energetycznej są wspólne. Bywa jednak, że projekty infrastrukturalne nie tylko łączą, ale również dzielą kraje członkowskie, czego przykładem jest wspomniany w pracy Gazociąg Północny (Nord Stream). Gazociąg łączący Rosję z Niemcami, a biegnący po dnie Bałtyku, budzi niepokój szczególnie wśród krajów bałtyckich UE, w tym Polski. Polska, ominięta przez Gazociąg Północny, widzi w projekcie zagrożenie dla swojego bezpieczeństwa energetycznego, o czym świadczą wypowiedzi wielu polskich polityków. Z punktu widzenia Polski kluczowy jest jednak fakt, że kraj nasz traci na znaczeniu jako kraj tranzytowy. Tranzyt/przesył surowców przez dane terytorium stanowi często element polityki negocjacyjnej w kontekście cen surowców. Pojawiają się również głosy wskazujące, iż dalsza rozbudowa Gazociągu Północnego zachwieje ideą solidarności energetycznej, jak również stanie się przeszkodą do tworzenia wspólnej polityki energetycznej w jej zewnętrznym wymiarze. Autorka wskazuje, w kontekście solidarności energetycznej, iż przy budowie Gazociągu Północnego zasada ta była podnoszona jako argument przeciwko budowie. Co więcej, zdaniem Autorki, poza tym, iż istniała możliwość powołania się na zasadę solidarności energetycznej, możliwe było również podniesienie zarzutów w zakresie nieważności relewantnej części ówczesnej decyzji kwalifikującej Gazociąg Północny jako projekt leżący we wspólnym interesie. Byłoby to możliwe zdaniem dr I. Przybojewskiej z uwagi na fakt naruszenia traktatów bądź nadużycia prawa, szczególnie w kontekście unormowań statujących warunki, jakie musi spełniać projekt we wspólnym interesie. Taka argumentacja jest logiczna, choć w praktyce trudna byłaby do obrony, szczególnie że Gazociąg Północny był na etapie budowy uważany przez instytucje UE i znaczną część państw członkowskich za projekt infrastrukturalny o strategicznym znaczeniu dla UE. W tym kontekście ówczesna, a nie obowiązująca już, decyzja 1364/2006/WE Parlamentu i Rady ustanawiająca wytyczne dla transeuropejskich sieci energetycznych (uchylona rozporządzeniem 347/2013) wskazywała osie projektów priorytetowych mających pierwszeństwo w uzyskaniu finansowania z UE, w tym miejsca projektów leżących w interesie Europy, zdefiniowanych w art. 7 i 8 wyżej wymienionej decyzji. I tak za projekt mający znaczenie dla Europy, który pomoże w zaspokojeniu przyszłych potrzeb energetycznych UE uważa się „gazociągi mające połączyć niektóre z głównych źródeł dostaw gazu w Europie, poprawić współdziałanie sieci oraz zwiększyć bezpieczeństwo dostaw, w tym gazociągi przeprowadzone drogą morską z Rosji do UE i drogą lądową z Rosji do Polski i Niemiec (...)”. Wydaje się, iż Gazociąg Północny spełniał jednak dla większości krajów UE przesłanki projektu we wspólnym interesie.

Rozdział drugi monografii poświęcony jest analizie wpływu sieci transeuropejskich na zagwarantowanie ciągłości dostaw. Autorka rozpoczyna swoje rozważania od przedstawienia

koncepcji solidarności energetycznej w kontekście transeuropejskich sieci energetycznych. Powiązanie pojęcia solidarności energetycznej z unijnymi regulacjami dotyczącymi budowy i funkcjonowania transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, zdaniem Ilony Przybojewskiej, mają dwojaki charakter. Po pierwsze, koncepcja solidarności energetycznej na etapie budowy transeuropejskich sieci energetycznych łączy się z ideą spójności, w szczególności gospodarczej i terytorialnej. Po drugie koncepcja solidarności energetycznej znajduje urzeczywistnienie w przypadku procesu budowy i rozwoju infrastruktury energetycznej, ponieważ odpowiedni stan takiej infrastruktury niejako uruchamia koncepcje solidarności energetycznej na etapie funkcjonowania sieci. Powiązanie instytucji sieci transeuropejskich z ideą solidarności energetycznej jest w założeniu logiczne i ma sens, chociaż samo pojęcie „solidarności energetycznej”, występujące w wielu aktach prawnych UE, jest pojęciem niezdefiniowanym, na co również uwagę zwraca dr Przybojewska. Najogólniej można przyjąć, iż idea solidarności energetycznej pomiędzy państwami UE, szczególnie w wymiarze wzajemnej pomocy dotyczyć może sytuacji zarówno takiej, w której państwo X jest w potrzebie, jak i takiej, gdzie państwo Y posiada odpowiednie zasoby i infrastrukturę do udzielenia pomocy. Niewątpliwie, aby urzeczywistnić walory tak rozumianej solidarności energetycznej w praktyce, konieczne jest posiadanie odpowiedniej infrastruktury przesyłowej.

Rozdział trzeci poświęcony jest analizie funkcjonowania transeuropejskich sieci energetycznych w kontekście zapewnienia zliberalizowanego i konkurencyjnego rynku energii jako jednego z podstawowych elementów bezpieczeństwa energetycznego. Relacja tutaj wydaje się być oczywista. Liberalizacja rynku energii, w tym zniesienie barier handlowych, zwiększenie liczby sprzedawców (poprzez swobodny dostęp do infrastruktury), regulacja monopolu infrastrukturalnych przy udziale niezależnych regulatorów i operatorów systemowych korzystnie wpływa na bezpieczeństwo energetyczne państwa. Pamiętać należy jednak, iż w procesie liberalizacji kluczowe jest spełnienie kilku warunków. Po pierwsze, jest to stworzenie odpowiednich regulacji prawnych funkcjonowania rynku energii, także tych odnoszących się bezpośrednio do bezpieczeństwa energetycznego. Po drugie, stworzenie skutecznych organów kontroli przestrzegania regulacji prawnych oraz reguł konkurencji na rynku energii zdominowanym przez monopole naturalne, a przede wszystkim agencji regulacji energetyki oraz niezależnych operatorów systemowych. Po trzecie, jest to rozbudowa infrastruktury sieciowo-magazynowej w państwach członkowskich Unii Europejskiej, bez której korzyści liberalizacji dla bezpieczeństwa energetycznego mogą się okazać niewystarczające. Mając powyższe na uwadze, Autorka stara się w rozdziale trzecim odpowiedzieć między innymi na pytanie, na ile i w jaki sposób poszczególne elementy liberalizacji rynku energii (*unbundling*, zasada TPA, klauzula Gazprom) oddziałują na budowę i funkcjonowanie infrastruktury energetycznej. I tak, zdaniem dr Przybojewskiej, *unbundling* (rozdział działalności komercyjnej od sieciowej) wpływa zarówno na etap budowy, jak i funkcjonowania transeuropejskiej infrastruktury sieciowej. Na etapie budowy, w zależności od przyjętej formy rozdziału, kreuje silniejsze bądź słabsze bodźce do podejmowania decyzji w celu rozwoju sieci. Natomiast na etapie funkcjonowania infrastruktury Autorka książki wskazuje przede wszystkim na niezależność operatora systemu przesyłowego w zakresie swobody dotyczącej podejmowania decyzji inwestycyjnych, w ramach działalności przesyłowej, szczególnie przy rozdziale własnościowym. Należy się zgodzić z Autorką w tych założeniach. Doświadczenie recenzenta wskazują na występowanie

dwojakiego typu problemów w sytuacji, gdy OSD lub OSP jest podmiotem co prawda prawnie wydzielonym, ale własnościowo należącym do spółki zintegrowanej. Po pierwsze, w wielu wypadkach operatorzy systemu traktują swoje spółki powiązane korzystniej niż konkurencyjne spółki trzecie, np. wykorzystując zasoby sieciowe, aby utrudnić konkurentom wejście na rynek. Po drugie, brakuje motywacji do rozwoju infrastruktury w tym zakłócone zostają zachęty inwestycyjne, w ramach zintegrowanego przedsiębiorstwa. Dzieje się tak, ponieważ operatorzy działający w ramach systemu pionowo zintegrowanego nie odczuwają motywacji do rozbudowy sieci w interesie wszystkich uczestników rynku. Podsumowując, brak związków własnościowych z wytwórcami lub sprzedawcami oznacza, że OSP nie odczuwa poważniejszych pokus stosowania dyskryminacji pomiędzy uczestnikami rynku, a tym samym wzmacnione mogą być zachęty inwestycyjne w infrastrukturę.

W kontekście zasady TPA (dostępu stron trzecich), znaczenie tej zasady uwidacznia się na etapie budowy oraz funkcjonowania sieci transeuropejskich. TPA hamuje nieopłacalne inwestycje w infrastrukturę równoległą do już istniejącej i umożliwia nowym podmiotom wchodzenie na rynki bez konieczności dysponowania aktywami sieciowymi, jak wskazuje Autorka.

Cześć czwarta książki dotyczy analizy relacji, jaka zachodzi pomiędzy instytucją transeuropejskich sieci energetycznych a przestrzeganiem wymogów ochrony środowiska. Nie ulega wątpliwości, iż zachodzi tutaj ścisła relacja na etapie budowy i funkcjonowania sieci transeuropejskich. Zarówno budowa, jak i funkcjonowanie sieci może mieć negatywny wpływ na środowisko. Problem polega na tym, że w sektorze energetycznym w praktyce ochrona środowiska, choć co raz bardziej brana pod uwagę przy inwestycjach infrastrukturalnych, w dalszym ciągu jest jednak drugoplanowa. Tym samym mam wątpliwości czy wszystkie trzy komponenty definicji bezpieczeństwa energetycznego zaproponowanej przez dr Przybojewską są równoważne. Nie mogę się również zgodzić, że nie jest możliwe przyznanie któremukolwiek z nich bezwzględnego prymatu nad pozostałymi. Element środowiskowy jest elementem najslabszym do obrony z punktu widzenia rozwoju państwa, kiedy jego bezpieczeństwo jest zagrożone. Naturalnie regulacje prawne na szczeblu UE coraz mocniej akcentują wymóg ochrony środowiska przy inwestycjach strategicznych. Realizacja pewnych strategicznych inwestycji infrastrukturalnych powoduje jednak, iż czasami konieczne jest wyważenie poszczególnych interesów związanych z ochroną środowiska lub bezpieczeństwem energetycznym – a w konsekwencji odstąpienie w pewnych wypadkach od egzekwowania określonych wymogów ochrony środowiska z uwagi na realizację innych istotnych celów – np. bezpieczeństwo energetyczne. Autorka również o tym wspomina, analizując rozporządzenie w sprawie wytycznych dot. transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, wskazując zarazem, że wspomniane rozporządzenie przewiduje zastosowanie klauzuli nadrzędnego interesu publicznego do projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, w przypadku kolizji z obszarami chronionymi Natura 2000. Choć trzeba jasno podkreślić, iż sama klauzula nadrzędnego interesu publicznego jest klauzulą mocno niesprecyzowaną!

Wnioski

Analizowana przez Ilonę Przybojewską instytucja transeuropejskich sieci energetycznych stanowi ważny element w procesie zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państw członkowskich UE. Zaproponowana przez Autorkę konstrukcja bezpieczeństwa energetycznego, oparta

na trzech elementach: 1) zagwarantowaniu ciągłości dostaw; 2) zapewnieniu zliberalizowanego i konkurencyjnego rynku energii oraz 3) przestrzeganiu wymogów środowiska naturalnego, nie jest konstrukcją nową. Co jest jednak interesujące i stanowi nowe podejście w badaniu bezpieczeństwa energetycznego, to analiza wpływu instytucji transeuropejskich sieci na poszczególne, zdefiniowane przez Autorkę, komponenty bezpieczeństwa energetycznego, konsekwentnie analizowane w poszczególnych rozdziałach pracy.

dr hab. Bartłomiej Nowak, prof. ALK

Akademia Leona Koźmińskiego; e-mail: bnowak@alk.edu.pl