

Beata MOŁO

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

beata.molo@interia.pl

REGULACJE NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA DOSTAW I W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH PRZED WEJŚCIEM W ŻYCIE TRAKTATU Z LIZBONY I PO NIM NA PRZYKŁADZIE ZAOPATRZENIA W GAZ ZIEMNY

ABSTRACT

Regulations for supply security and in emergency situations before and after the Lisbon Treaty entry into force exemplified by supply with natural gas

The text presents selected aspects of the issue of the provision of energy supplies security in the European Union illustrated by the example gas supply before and after the entry into force of the Lisbon Treaty. The legal frameworks oriented toward provision of gas supplies security as well as proper functioning of internal market gas in case of disruptions in gas supplies in the European Community/European Union has been discussed in the text. Among the legal acts described in the text are: Council Directive 2004/67/EC of 26 April 2004, Regulation (EU) No 994/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010, Regulation (EU) 2017/1938 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2017. In order to provide energy supplies security in case of disruptions in supplies the secondary legislation enhances capabilities of transport, storage and reacting.

Key words: European Union, energy supply security, security of gas supply, Treaty of Lisbon

Słowa kluczowe: Unia Europejska, bezpieczeństwo dostaw energii, bezpieczeństwo zaopatrzenia w gaz ziemny, traktat lizboński

WSTĘP

Unia Europejska (UE) dość późno zdecydowała się rozwijać politykę na rzecz zapewnienia zaopatrzenia w gaz ziemny. Inaczej niż w przypadku zaopatrzenia w ropę naftową działania w zakresie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego nie mają długiej tradycji. Dopiero w latach 60. i 70. ubiegłego wieku gaz ziemny stał się ważnym nośnikiem energii w strukturze zużycia energii pierwotnej ówczesnych państw członkowskich Wspólnot Europejskich (WE). Wskutek kryzysu energetycznego z początku lat 70. ubiegłego wieku państwa uprzemysłowione poszukiwały alternatywy dla ciągle rosnącego zużycia ropy naftowej przez ich gospodarki narodowe i znalazły ją m.in. w rodzimej produkcji gazu ziemnego, jak również imporcie tego surowca¹. Ponadto w tym okresie podjęto prace nad regulacjami, które miałyby zapewnić państwom członkowskim WE bezpieczeństwo dostaw ropy naftowej i gazu ziemnego².

Do początku XXI w. akcentowanie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego jako kwestii narodowych polityk energetycznych wynikało ze zróżnicowanej struktury zaopatrzenia i zależności importowej, jak również zmian w wykorzystaniu gazu ziemnego w państwach członkowskich³. Specyfika zastosowania gazu ziemnego czyni poszczególne państwa członkowskie bardziej lub mniej podatnymi na ryzyko przerwania dostaw surowca. Istotne jest w tym kontekście nie tylko używanie, lecz także zastępowalność gazu ziemnego w różnych obszarach, np. przy produkcji energii elektrycznej. Nie bez znaczenia są niewystarczające inwestycje w zwiększanie produkcji, a także modernizację infrastruktury do produkcji i transportu gazu ziemnego. W tym kontekście wymienia się przede wszystkim ryzyko zmniejszenia dostaw z powodu uszkodzenia infrastruktury czy strat podczas transportu spowodowanych złym stanem technicznym gazociągów.

Celem opracowania jest przedstawienie wybranych aspektów zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii w Unii Europejskiej na przykładzie gazu ziemnego przed 2009 r. i po wejściu w życie traktatu z Lizbony. W artykule skoncentrowano się na omówieniu podstawy traktatowej polityki energetycznej Unii Europejskiej, jak również regulacji na rzecz bezpieczeństwa dostaw i w sytuacjach kryzysowych, tj. dyrektywy 2004/67/WE oraz rozporządzeń 994/2010 i 2017/1938 z uwzględnieniem niektórych przyczyn

¹ S. Fischer, *Auf dem Weg zur gemeinsamen Energiepolitik. Strategien, Instrumente und Politikgestaltung in der Europäischen Union*, Baden-Baden 2011, s. 130-132.

² *Richtlinie 73/238/EWG vom 24. Juli 1973 des Rates über Maßnahmen zur Abschwächung der Auswirkungen von Schwierigkeiten bei der Versorgung mit Erdöl und Erdölzeugnissen*, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L, 1973, nr 228, s. 1; *Richtlinie 75/404/EWG des Rates vom 13. Februar 1975 über die Einschränkung des Einsatzes von Erdgas in Kraftwerken*, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L, 1975, nr 178, s. 24; *Richtlinie 75/339/EWG des Rates vom 20. Mai 1975 zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Mindestvorräte an fossilen Brennstoffen bei den Wärmekraftwerken zu halten*, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L, 1975, nr 153, s. 35-37.

³ Zob. S.-D. Kopp, *Politics, Markets and EU Gas Supply Security. Case Studies of the UK and Germany*, Wiesbaden 2015.

proponowanych, a następnie wdrażanych przepisów prawa pochodnego zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego.

BEZPIECZEŃSTWO DOSTAW ENERGII W TRAKTACIE Z LIZBONY

Pomimo wielu inicjatyw Komisji Europejskiej w zakresie polityki energetycznej poza europejskim prawodawstwem pozostawał ważny obszar – bezpieczeństwo dostaw energii⁴. Warto nadmienić, że wskutek sprzeciwu państw członkowskich nie powiodła się próba włączenia przez Komisję Europejską w 1992 r. osobnego rozdziału dotyczącego energii do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Dziedzina ta została jedynie włączona do listy działań określonych w art. 3 ust. 1 TWE, które Wspólnota powinna podejmować w celu realizacji swoich zadań: *zachęcanie do tworzenia i rozwijania sieci transeuropejskich* [...] środki w dziedzinach energetyki, ochrony ludności i turystyki⁵.

W ocenie Marcina Nowackiego przepisy prawa pierwotnego, które obowiązywały przed wejściem w życie traktatu z Lizbony, stanowiły wystarczające podstawy do przyjmowania i wdrażania przepisów prawa pochodnego skutecznie zapewniających bezpieczeństwo dostaw energii. Jednakże nie były one w pełni wykorzystane, jak np. art. 100 TWE⁶.

Podstawy prawno-traktatowe polityki energetycznej Unii Europejskiej stworzył traktat z Lizbony⁷, podpisany 13 grudnia 2007 r., w wyodrębnionym Tytule XXI *Energetyka*. Traktat ten nie konstytuował wprawdzie „wspólnej” polityki energetycznej, jakkolwiek wprowadzenie odrębnego tytułu obejmującego tę dziedzinę w ramach kompetencji dzielonych (art. 4 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE); Tytuł I *Kategorie i dziedziny kompetencji Unii*)⁸ ocenia się jako ważny etap w procesie uwspólnotowienia polityki energetycznej. W ten sposób Komisja Europejska zyskała uprawnienia do „działania” i inicjowania aktów prawnych w tej dziedzinie.

Polityka energetyczna UE znajduje się pod wpływem innych obszarów współpracy. Unia Europejska uzyskuje wpływ na politykę energetyczną przez swoje kompetencje dotyczące „rynku wewnętrznego”, „sieci transeuropejskich”, „środowiska”, zaś

⁴ Zob. O. Geden, S. Fischer, *Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union. Bestandsaufnahme und Perspektiven*, Baden-Baden 2008.

⁵ *Treaty Establishing the European Community, Codified Version*, Official Journal of the European Union C, 1992, nr 224.

⁶ M. Nowacki, *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w UE*, Warszawa 2010, s. 81.

⁷ *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dz.U. UE C, 2007, nr 306. Zob. S. Fischer, *Energie- und Klimapolitik im Vertrag von Lissabon: Legitimationserweiterung für wachsende Herausforderungen*, „Integration” 2009, nr 1, s. 50-62, [online] <http://dx.doi.org/10.5771/0720-5120-2009-1-50>, s. 50-62.

⁸ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz.U. UE C, 2016, nr 202, s. 51.

art. 194 TFUE (art. 176a traktatu z Lizbony) daje także podstawy do rozwoju zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej. Warto nadmienić, że bezpieczeństwo państw członkowskich wzmacnia uzupełniony art. 122 ust. 1 TFUE (dawny art. 100 ust. 1 TWE): *bez uszczerbku dla innych procedur przewidzianych w Traktatach, Rada, na wniosek Komisji, może postanowić, w duchu solidarności między państwami członkowskimi, o środkach stosownych do sytuacji gospodarczej, w szczególności w przypadku wystąpienia poważnych trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty, zwłaszcza w ob-szarze energii*.

Ramy polityki UE w dziedzinie energetyki, stworzone przez traktat z Lizbony, są istotnie ograniczone prawem państw członkowskich do określenia *warunków wykorzystywania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólną strukturą jego zaopatrzenia w energię* [...] (art. 194 ust. 2 TFUE). Innymi słowy, to państwa członkowskie kształtują swoją mieszankę energetyczną. Skutkiem tego jest zasadnicza sprzeczność między celem stworzenia jednolitego rynku wewnętrznego energii a narodową suwerennością w kształtowaniu bilansu energii pierwotnej. Dodatkowo scaleniu sektora energetycznego Unii Europejskiej nie służy utrzymywanie odrębności Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (EWEA).

Osiągnięcie celów polityki energetycznej UE, określonych w art. 194 ust. 1 TFUE (*zapewnienie funkcjonowania rynku energii, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w UE, wsparcie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii oraz wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii*), powinno pozostawać w zgodzie z *duchem solidarności między państwami członkowskimi*, w ramach *urzeczywistnienia albo funkcjonowania rynku wewnętrznego* i uwzględniać *potrzeby utrzymania i polepszenia środowiska naturalnego*. Artykuł 194 ust. 2 TFUE określił traktatową podstawę prawną – w ramach zwykłej procedury ustawodawczej – przyjmowania aktów prawa pochodnego umożliwiających osiągnięcie celów polityki energetycznej Unii Europejskiej.

Bezpieczeństwo dostaw energii zapewniają mechanizmy współpracy w sytuacjach kryzysowych „w duchu solidarności”, przewidziane w Tytule VII *Klauzula solidarności* art. 222 ust. 1 pkt b) TFUE: *Unia mobilizuje wszystkie będące w jej dyspozycji instrumenty [...] w celu udzielenia pomocy Państwu Członkowskiemu na jego terytorium, na wniosek jego władz politycznych, w przypadku klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka*.

Traktat z Lizbony dookreślił i ugruntował kompetencje Unii Europejskiej w zakresie zapewnienia funkcjonowania rynku energii, bezpieczeństwa dostaw energii, wspierania rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz promowania efektywności energetycznej i oszczędności energii. W odniesieniu do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu związane jest to z działaniami Komisji Europejskiej mającymi na celu budowę nowych gazociągów zapewniających dostawy od różnych producentów z różnych kierunków oraz zapewnienie dostaw gazu ziemnego wewnątrz UE tak, aby każde państwo członkowskie mogło zaopatrzyć się w surowiec w przypadku braku dostawy z zewnątrz.

REGULACJE NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA DOSTAW I W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH PRZED WEJŚCIEM W ŻYCIE TRAKTATU Z LIZBONY

Ryzyka bezpieczeństwa dostaw gazu znajdują się na wielu zróżnicowanych płaszczyznach, które są warunkowane głównie sytuacją energetyczną poszczególnych państw. Tylko przy uwzględnieniu obu czynników, tj. z jednej strony uzależnienia od poszczególnych producentów, państw tranzytowych albo infrastruktury, a z drugiej – znaczenia gazu w systemie energetycznym każdego państwa członkowskiego, można całościowo ocenić ryzyko bezpieczeństwa dostaw.

Sprzeczne interesy państw członkowskich utrudniały przez długi czas włączenie kwestii bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego do polityki energetycznej WE, a później UE. Z jednej strony bowiem eksporterzy gazu ziemnego nie potrzebowali zabezpieczenia dostaw na wypadek kryzysu, z drugiej strony zaś dla państw członkowskich importujących gaz ziemny w oparciu o długoterminowe umowy bilateralne z partnerami spoza UE nie do przyjęcia było angażowanie Komisji w zabezpieczenie dostaw gazu ziemnego. Zwłaszcza Niemcy i Francja obawiały się istotnych ograniczeń przy kształtowaniu swoich bilateralnych stosunków w obszarze energii z pozaunijnymi partnerami spowodowanych ingerencją Komisji Europejskiej. Istotnym argumentem była w tym kontekście również sprawa narodowej suwerenności w kształtowaniu zaopatrzenia w gaz ziemny⁹.

W komunikacie z 11 września 2002 r. Komisja Europejska przedstawiła propozycje skoordynowanych działań w dziedzinie bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego¹⁰. Podstawę prawną propozycji dyrektywy o środkach zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu stanowił art. 95 TWE (odnoszący się do ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego). Pomijając kwestie szczegółowe, należy podkreślić, że szereg zapisów w propozycji Komisji wzbudził sprzeciw państw członkowskich, w tym wskazana podstawa prawna dyrektywy. Państwa prezentowały stanowisko, że unijne regulacje dotyczące zaopatrzenia w gaz ziemny powinny być ograniczone do niezbędnego minimum, a za utrzymanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa odpowiedzialne powinny być przede wszystkim podmioty rynkowe.

Ostatecznie podstawą prawną dyrektywy Rady 2004/67/WE z dnia 26 kwietnia 2004 r. dotyczącej środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego¹¹ był art. 100 TWE. Dyrektywa 2004/67/WE tworzyła po raz pierwszy ramy prawne *mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa dostaw gazu oraz właściwego funkcjonowania wewnętrznego rynku gazu w przypadku zakłóceń w dostawach gazu*. Stanowiła ona

⁹ S. Fischer, *Auf dem Weg...*, s. 132-133.

¹⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat „Energiebinnenmarkt: Abgestimmte Maßnahmen im Bereich der Energieversorgungssicherheit”*, Brüssel, 11 IX 2002, KOM(2002)0488 endgültig.

¹¹ Dyrektywa Rady 2004/67/WE z dnia 26 kwietnia 2004 r. dotycząca środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego, Dz.U. UE L, 2004, nr 127.

warunki ramowe, zgodnie z którymi państwa członkowskie powinny rozwijać politykę zabezpieczenia dostaw gazu ziemnego.

Niemniej jednak istotne dla zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu było określenie odpowiedzialności wszystkich podmiotów działających na rynku. Specyfikacja standardów dla bezpieczeństwa dostaw gazu i wybór instrumentów pozostawał w decyzji państw członkowskich. Grupa Koordynacyjna ds. Gazu, złożona z przedstawicieli państw członkowskich i ciał przedstawicielskich branży oraz zainteresowanych odbiorców, miała koordynować środki bezpieczeństwa dostaw i pracować pod przewodnictwem Komisji (art. 7). W przypadku kryzysu przewidziane było trójfazowe zarządzanie kryzysowe: w pierwszej fazie miały to być środki zastosowane przez podmioty rynkowe (sektor gazowy) w ramach wstępnej reakcji na poważne zaburzenie dostaw. Gdyby okazały się one niewystarczające, państwa członkowskie mogły sięgać do środków (druga faza), aby usunąć przerwanie dostaw z *uwzględnieniem stosownych umów dwustronnych*. Działania na poziomie Wspólnoty (trzecia faza) miały być uruchamiane, gdyby działania podjęte w dwóch poprzednich fazach okazały się niewystarczające (art. 9). Załącznik zawierał niewyczerpującą listę instrumentów służących wzmocnieniu bezpieczeństwa dostaw gazu, w tym zapewnienie takiej przepustowości sieci gazociągów, która umożliwiłaby przekierowanie dostaw gazu do dotkniętych kryzysem obszarów, możliwości przesyłu transgranicznego, elastyczność produkcji, zróżnicowanie źródeł dostaw gazu i kontrakty długoterminowe na dostawy¹².

Rozszerzenie Unii Europejskiej w 2004 r. zmieniło sytuację energetyczną i przyniosło szereg nowych wyzwań dla polityki energetycznej UE. W szczególności stosunki większości państw Europy Środkowo-Wschodniej z Federacją Rosyjską zmieniły sposób postrzegania największego dostawcy surowców energetycznych na rynek UE. Bruksela musiała mierzyć się z dużą zależnością importową państw członkowskich od jednego dostawcy surowca spoza UE. Tym samym pojawiła się wewnątrz Unii Europejskiej potrzeba silniejszego uwzględniania kwestii bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego w ramach jej polityki energetycznej¹³.

Mechanizmy reagowania kryzysowego przewidziane w dyrektywie 2004/67/WE okazały się nieskuteczne w odpowiedzi na skutki rosyjsko-ukraińskich kryzysów gazowych, zwłaszcza na początku 2009 r., gdy Ukraina w odpowiedzi na wstrzymanie dostaw gazu z Rosji zablokowała tranzyt surowca przez swoje terytorium. Deficyt dostaw gazu ziemnego w niektórych państwach członkowskich UE (w szczególności na Słowacji i w Bułgarii) oraz ograniczone dostawy w szeregu kolejnych państwach uświadomiły trudności w zapewnieniu bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego. Pokazały bowiem, że handel gazem ziemnym może być wykorzystywany jako instrument polityki zagranicznej. Równocześnie coraz wyraźniej pobrzmiewało hasło „więcej Europy” w kwestiach bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego. Stało się jasne, że formuła „europejska solidarność energetyczna” nie była w praktyce wystarczająca¹⁴. Pomimo transgranicznego

¹² *Tamże*, s. 23.

¹³ S. Fischer, *Auf dem Weg...*, s. 45.

¹⁴ Por. O. Geden, *Gasversorgungssicherheit in der Europäischen Union – mehr Eigenvorsorge, weniger Energieaußenpolitik?*, „Energiewirtschaftliche Tagesfragen” 2009, vol. 59, nr 12, s. 2-4.

charakteru problemu niedostateczna była instytucjonalizacja reakcji na kryzys. Także wsparcie ze strony innych państw członkowskich, mimo wystarczającej ilości gazu ziemnego w systemie energetycznym UE, okazało się niejednokrotnie niemożliwe.

W dyskusjach o bezpieczeństwie dostaw gazu nie bez znaczenia była specyficzna struktura systemu zaopatrzenia w surowiec poszczególnych państw członkowskich UE, w tym brak rzeczywistej dywersyfikacji mieszanki energetycznej i silna zależność niektórych państw członkowskich od dostaw gazu z Rosji. Gaz ziemny jest drugim, po ropy naftowej, ważnym nośnikiem energii w mieszance energetycznej Unii Europejskiej¹⁵. O znaczeniu gazu ziemnego świadczy używanie go w produkcji energii elektrycznej i ciepła, w przemyśle i w mniejszym stopniu w transporcie, a także wkład w ochronę klimatu poprzez stosowanie go w miejsce wysokoemisyjnego węgla czy ropy naftowej. Ponadto oczekuje się wzrostu wielkości konsumowanego gazu ziemnego w procesie dekarbonizacji produkcji energii elektrycznej po 2050 r.

Problem zapewnienia zaopatrzenia w gaz ziemny można sprowadzić do trzech czynników. Pierwszym z nich jest infrastruktura, tj. powiązanie dostaw gazu ziemnego z istniejącą siecią transportową, co prowadzi do zależności między producentem a odbiorcą surowca. Zaopatrzenie w gaz ziemny wielu państw członkowskich UE wskazuje poprzez uwarunkowania infrastrukturalne nie tylko na jednostronną zależność od poszczególnych producentów, lecz ogranicza się także do niewielu obiektów infrastrukturalnych. Kolejnym czynnikiem jest regionalna struktura rynków i brak połączeń międzysystemowych. Kryzys z początku 2009 r. uwidocznił brak integracji rynków w regionie Europy Środkowo-Wschodniej z rynkami Europy Zachodniej, a więc z kierunku przepływu zachód-wschód oraz północ-południe. Ostatnim czynnikiem są ograniczone i zróżnicowane możliwości magazynowania gazu oraz jego koszty (średnio koszty magazynowania gazu ziemnego są pięć razy wyższe niż koszty magazynowania ropy naftowej i produktów ropopochodnych). Wśród państw członkowskich dużą liczbą magazynów dysponują Niemcy, Włochy, Francja i Austria¹⁶.

BEZPIECZEŃSTWO DOSTAW GAZU ZIEMNEGO W UNII EUROPEJSKIEJ PO WEJŚCIU W ŻYCIE TRAKTATU Z LIZBONY – PRAWO POCHODNE

Zaprezentowane powyżej czynniki uwzględniono podczas przygotowywania przez Komisję Europejską projektu rozporządzenia w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego¹⁷.

¹⁵ Zob. J. Pollak, S. Schubert, P. Słominski, *Die Energiepolitik der EU*, Wien 2010.

¹⁶ S. Fischer, *Auf dem Weg...*, s. 125-126. Zob. K. Westphal, *Russisches Erdgas, ukrainische Röhren, europäische Versorgungssicherheit. Lehren und Konsequenzen aus dem Gasstreit 2009*, Berlin 2009, *SWP-Studie*, S18.

¹⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/67/EG*, Brüssel, 16 VII 2009, KOM(2009) 363 endgültig.

Podstawę prawną rozporządzenia 994/2010 z dnia 20 października 2010 r. stanowił art. 194 TFUE ust. 2¹⁸. Rozporządzenie ustanawiało *przepisy służące zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw gazu* oraz podział odpowiedzialności za bezpieczeństwo dostaw gazu pomiędzy przedsiębiorstwa gazowe, państwa członkowskie i UE *w zakresie działań zapobiegawczych oraz reakcji na konkretne zakłócenia w dostawach*. Stanowiło również *przejrzyste mechanizmy koordynacji planowania i reagowania – w duchu solidarności – na szczeblu państw członkowskich, a także regionalnym i unijnym, w przypadku stanu nadzwyczajnego*. Środki odnoszące się do bezpieczeństwa dostaw gazu miała koordynować Grupa Koordynacyjna ds. Gazu złożona z *przedstawicieli państw członkowskich, w szczególności ich właściwych organów, a także Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki, ENTSO gazu [ENTSO, European Network of Transmission System Operators for Gas – B.M.] i organizacji reprezentujących interesy przedmiotowej branży i zainteresowanych odbiorców*. Grupie przewodniczyła Komisja (art. 12)¹⁹.

Rozporządzenie 994/2010 określało trzy podstawowe stany kryzysowe (art. 10). Pierwszy to stan wczesnego ostrzeżenia – ogłaszany, gdy pojawiają się wiarygodne informacje, że *może dojść do zdarzenia, które prawdopodobnie doprowadzi do znacznego pogorszenia sytuacji w zakresie dostaw*. Drugi to stan alarmowy – ogłaszany wówczas, gdy wystąpi zakłócenie w dostawach lub nadzwyczajnie wysokie zapotrzebowanie na gaz ziemny. *Rynek nadal jest w stanie poradzić sobie z tym zakłóceniem lub sprostać zapotrzebowaniu bez potrzeby stosowania środków nierynkowych*. Ostatnim jest stan nadzwyczajny – ogłaszany w przypadku nadzwyczajnie wysokiego zapotrzebowania na gaz ziemny lub znacznego zakłócenia w dostawach, oraz *w przypadku gdy zastosowano wszystkie stosowne środki rynkowe, ale dostawy gazu są niewystarczające do zaspokojenia pozostałego zapotrzebowania na gaz, tak że jest konieczne wprowadzenie dodatkowo środków nierynkowych*²⁰. Komisja Europejska mogła ogłosić stan nadzwyczajny na wniosek jednego z państw członkowskich, a w przypadku złożenia wniosku przez dwa państwa członkowskie była zobowiązana ogłosić stan nadzwyczajny w UE lub w regionie. Jednocześnie miały być wdrożone mechanizmy ograniczające zapotrzebowanie na gaz ziemny, w tym zamiana paliwa i produkcja energii elektrycznej z innych nośników energii.

Rozporządzenie 994/2010 nakazywało opracowanie planów działań zapobiegawczych i planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnych. Każde z państw członkowskich było zobowiązane do przygotowania tych planów we własnym zakresie. Do tego plany krajowe miały być konsultowane z państwami sąsiednimi i państwami tworzącymi grupy regionalne. W przypadku rozbieżności stanowisk pomiędzy państwami sąsiednimi lub grupami regionalnymi Komisja Europejska mogła wystąpić w roli arbitra oraz zalecić sporządzenie planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnych dla grup regionalnych²¹.

¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 994/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady 2004/67/WE, Dz.U. UE L, 2010, nr 295.

¹⁹ Tamże, s. 15.

²⁰ Tamże, s. 12-14.

²¹ Tamże.

Plany działań zapobiegawczych i plany na wypadek sytuacji nadzwyczajnej, w tym wspólne plany, miały być przyjęte i upublicznione do 3 grudnia 2012 r.

Państwa członkowskie miały obowiązek zagwarantować możliwość korzystania z transgranicznych gazociągów przesyłowych, jeśli umożliwiałyby to możliwe względy techniczne. W związku z tym rozporządzenie 994/2010 nakładało obowiązek modernizacji istniejącej infrastruktury, jak i rozbudowy nowej, w tym połączeń międzysystemowych tak, aby możliwe było przesłanie surowca w sytuacji kryzysowej. Tym samym nowa infrastruktura przesyłowa powinna przyczyniać się do poprawy bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego, a także zapewniać prawidłowe funkcjonowanie wewnętrznego rynku gazu.

Załącznik nr III do rozporządzenia 994/2010 zawierał listę nierynkowych środków zapewnienia dostaw gazu możliwych do użycia przy ogłoszeniu stanu nadzwyczajnego, takich jak m.in. wykorzystanie rezerw strategicznych gazu, zwiększenie produkcji surowca z własnych złóż i obowiązkowy odbiór z instalacji magazynowych. Natomiast w Załączniku nr IV zawarty był wykaz grup regionalnych, które powinny tworzyć wspólne plany zapobiegawcze i nadzwyczajne na wypadek przerwy w dostawach gazu ziemnego: Polska i trzy państwa bałtyckie (Estonia, Łotwa i Litwa); Półwysep Iberyjski (Hiszpania i Portugalia) i Francja; Irlandia i Zjednoczone Królestwo; Bułgaria, Grecja i Rumunia; Dania i Szwecja; Słowenia, Włochy, Austria, Węgry i Rumunia; Francja, Belgia, Holandia, Luksemburg i Niemcy; Polska i Niemcy; Czechy, Słowacja i Niemcy²².

W rozporządzeniu 994/2010 podkreślono aspekt „solidarności energetycznej”. Mianowicie *celem wzmocnienia solidarności między państwami członkowskimi w przypadku wystąpienia stanu nadzwyczajnego w Unii, państwa członkowskie powinny opracować środki służące zapewnieniu solidarności*²³.

Niektóre spośród przyjętych rozwiązań mogłyby zakłócać funkcjonowanie jednolitych zasad reagowania kryzysowego. Dlatego też Komisja Europejska w sprawozdaniu z października 2014 r., poświęconym wdrażaniu rozporządzenia 994/2010, wskazała obszary, w których należałoby udoskonalić przepisy tak, aby mogły dodatkowo przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego w UE. Problematyczne okazały się zwłaszcza niejednolicie stosowana definicja odbiorcy chronionego, standard infrastrukturalny oparty na wskaźniku N-1 i dwukierunkowość przepływów. W związku z tym Komisja Europejska odnotowała zbyt powolne wdrażanie infrastruktury przepływów dwukierunkowych i brak uwzględnienia kryterium przyszłego rozwoju infrastruktury gazowej w decyzjach o braku dwukierunkowości przepływów, jak również uznaniowość krajowych decyzji o wyłączeniach z obowiązku istnienia dwukierunkowości. Ponadto wskazywała na brak jednolitych standardów w zakresie tworzenia ocen ryzyka, planów działań zapobiegawczych i planów postępowania w nagłych sytuacjach oraz brak regionalnej koordynacji pomiędzy planami i ocenami tworzonymi

²² Tamże, s. 21.

²³ Tamże, s. 5. Zob. J. De Jong i in., *A New EU Gas Security of Supply Architecture?*, „European Energy Journal” 2012, vol. 2, nr 3, s. 32-40.

na szczeblu krajowym. Wobec czego Komisja Europejska za konieczne uznała przyspieszenie rozwoju połączeń międzysystemowych i projektów, których celem jest dywersyfikacja źródeł dostaw. Wykazano zwłaszcza, że ściślejsza współpraca państw członkowskich może zmniejszyć skutki bardzo poważnego zakłócenia dostaw w najbardziej narażonych państwach członkowskich²⁴.

Rozporządzenie 2017/1938 z dnia 25 października 2017 r. ma służyć zagwarantowaniu nieprzerwanych dostaw gazu ziemnego w Unii Europejskiej [...] *poprzez umożliwienie wprowadzenia środków wyjątkowych, w przypadku gdy rynek nie jest już w stanie zapewnić wymaganych dostaw gazu, w tym środków solidarnościowych stosowanych w ostateczności* [...]²⁵.

Mechanizm solidarności ma być uruchamiany w sytuacjach, w których w danym państwie członkowskim zagrożone są dostawy dla odbiorców chronionych w ramach solidarnego wsparcia zaspokajające podstawową potrzebę i będące niezbędnym priorytetem. Rozporządzenie zawęża definicję odbiorców chronionych w ramach mechanizmu solidarności do gospodarstw domowych, niemniej jednak powinna ona móc nadal uwzględniać, pod pewnymi warunkami, także podmioty świadczące podstawowe usługi społeczne i instalacje systemów ciepłowniczych²⁶.

Rozporządzenie 2017/1938 ustanawia Grupę Koordynacyjną ds. Gazu (GKG) złożoną z przedstawicieli państw członkowskich, w szczególności przedstawicieli ich właściwych organów, a także Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki, ENTSOG i organizacji reprezentujących interesy sektora gazu oraz organizacji reprezentujących interesy stosownych odbiorców (art. 4). Komisja Europejska przewodniczy GKG, zwołuje jej posiedzenia i *dzieli się z nią informacjami otrzymanymi od właściwych organów* [...].

Zostają ustanowione trzy stany kryzysowe: stan wczesnego ostrzeżenia, stan alarmowy i stan nadzwyczajny. W przypadku ogłoszenia przez właściwy organ państwa członkowskiego jednego ze stanów kryzysowych powinien on niezwłocznie powiadomić o tym Komisję, a także właściwe organy państw członkowskich, z którymi państwo członkowskie tego właściwego organu jest bezpośrednio połączone. W przypadku ogłoszenia stanu nadzwyczajnego należy poinformować o tym również państwa członkowskie w grupie ryzyka. Na wniosek co najmniej dwóch właściwych organów, które ogłosiły stan nadzwyczajny, Komisja Europejska powinna ogłosić stan nadzwyczajny w regionie lub w UE. Natomiast koniec stanu nadzwyczajnego w regionie lub w UE Komisja Europejska powinna oznajmić wtedy, gdy po przeprowadzeniu oceny sytuacji stwierdzi, że ogłoszenie stanu nadzwyczajnego nie jest już

²⁴ European Commission, *Commission staff working document "Report on the implementation of Regulation (EU) 994/2010 and its contribution to solidarity and preparedness for gas disruptions in the EU", Accompanying the document "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the short term resilience of the European gas system", Preparedness for a possible disruption of supplies from the East during the fall and winter of 2014/2015*, Brussels, 16 X 2014, SWD(2014) 325 final.

²⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 z dnia 25 października 2017 r. dotyczące środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (UE) nr 994/2010, Dz.U. UE L, 2017, nr 280.

²⁶ *Tamże*, s. 6.

uzasadnione²⁷. Główną zasadą rozporządzenia 2017/1938 jest współpraca regionalna, *w duchu solidarności i z udziałem zarówno organów publicznych, jak i przedsiębiorstw gazowych, w celu łagodzenia zidentyfikowanych ryzyk, optymalizacji korzyści wynikających ze skoordynowanych środków i wdrażania środków najbardziej opłacalnych dla uniijnych odbiorców*. Położenie akcentu na zacieśnianie współpracy regionalnej wynika z faktu, że zakłócenie w dostawach gazu ziemnego może dotknąć więcej państw członkowskich jednocześnie.

Załącznik nr I do rozporządzenia 2017/1938 zawiera cztery grupy ryzyka państw członkowskich (podzielonych w zależności od usytuowania źródeł dostaw gazu) będące podstawą do współpracy w oparciu o ryzyko: grupy ryzyka ze względu na dostawy gazu ze Wschodu (m.in. Polska), grupy ryzyka ze względu na dostawy gazu z Morza Północnego, grupy ryzyka ze względu na dostawy gazu z Afryki Północnej i grupy ryzyka ze względu na dostawy gazu z południowego wschodu. Regionalne plany działań zapobiegawczych, plany na wypadek sytuacji nadzwyczajnych oraz regionalne oceny ryzyka są obowiązkowe i opracowywane wspólnie przez wszystkie państwa członkowskie z tej samej grupy. Po stosownych konsultacjach podlegają zatwierdzeniu przez Komisję Europejską. W rozporządzeniu określone zostały obowiązkowe wzory z wykazem aspektów, które należy wziąć pod uwagę podczas przeprowadzania oceny ryzyka i sporządzania planów działań zapobiegawczych, i plany na wypadek sytuacji nadzwyczajnych. Do 1 października 2018 r. państwa członkowskie powinny przekazać Komisji Europejskiej pierwszą wspólną ocenę ryzyka, jak również krajowe oceny ryzyka. Przepisy przewidują aktualizowanie ocen ryzyka co cztery lata, *chyba że okoliczności wymagają częstszych aktualizacji*²⁸.

Drugim bardzo istotnym elementem rozporządzenia podlegającym rewizji i mającym wpływ na bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego w państwach członkowskich (a także sąsiadów UE) jest możliwość dwukierunkowego przesyłu gazu na połączeniach międzysystemowych (Załącznik nr III *Stała zdolność przepływu w obu kierunkach*). Wprowadzone zostają ulepszenia dotyczące stosowania standardu w zakresie dostaw dla odbiorców chronionych i standardu w zakresie infrastruktury (możliwość dostawy gazu ziemnego w przypadku, gdy nie jest dostępna największa infrastruktura).

Rozporządzenie wprowadza szczególne obowiązki państw członkowskich względem Wspólnoty Energetycznej. Chodzi o koordynowanie ze stronami Wspólnoty Energetycznej współpracy *w procesie sporządzania ocen ryzyka oraz opracowywania planów działań zapobiegawczych i planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnej*, która może obejmować *określenie interakcji i korelacji ryzyka oraz konsultacje z myślą o zapewnieniu transgranicznej spójności planów działań zapobiegawczych i planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnej* (art. 29).

Uwzględniając rozwiązania zawarte w rozporządzeniu 2017/1938, należy zauważyć, że zapewnienie państwu członkowskiemu UE bezpieczeństwa dostaw gazu

²⁷ Tamże, s. 22.

²⁸ Tamże, s. 32.

ziemnego będzie możliwe w przypadku istnienia sieci gazociągów umożliwiających dostawę surowca od wielu producentów z różnych kierunków. Innymi słowy, dywersyfikacja dostaw gazu pozwoli państwu importującemu zastąpić w sytuacji awaryjnej brakującą ilość surowca dostawami od innego producenta. Istotna jest w tym kontekście także budowa nowych połączeń gazowych (w tym zwłaszcza międzysystemowych), które umożliwią przesył gazu ziemnego w sytuacjach kryzysowych. Przy planowaniu nowych połączeń międzysystemowych należy brać pod uwagę kryterium umiejscowienia geograficznego potencjalnych nowych dostawców gazu ziemnego.

PODSUMOWANIE

W odniesieniu do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu interesy państw członkowskich były zróżnicowane, a ponadto przez długi czas zaopatrzenie w gaz ziemny wydawało się pewne i stabilne. Dopiero wraz z przyjęciem państw środkowo- i wschodnioeuropejskich do Unii Europejskiej i po doświadczeniach z przerwaniem dostaw surowca do niektórych państw członkowskich w efekcie rosyjsko-ukraińskich kryzysów gazowych nastąpiła zmiana w postrzeganiu roli samoregulujących się sił rynku i stosunków dostawca-odbiorca gazu ziemnego.

Sprzeczne interesy państw członkowskich stanowiły przeszkodę dla tworzenia wspólnej polityki energetycznej Unii Europejskiej, w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii. Regulowanie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego miało pozostawać w kompetencjach państw członkowskich, a za jego zapewnienie miały być odpowiedzialne duże przedsiębiorstwa państwowe.

Odpowiadając na pojawiające się zakłócenia w dostawach gazu ziemnego do państw członkowskich, a zwłaszcza dostrzegając trudności związane z zagwarantowaniem stabilnych dostaw gazu ziemnego w sytuacjach kryzysowych, Unia Europejska podjęła działania, których efektem są ramy prawne systemu zapewniania bezpieczeństwa na wypadek zagrożenia stabilności i ciągłości dostaw gazu ziemnego. Niezbędne w tym kontekście jest wybudowanie nowych lub modernizacja istniejących gazociągów, w tym połączeń międzysystemowych, aby uzyskać techniczną możliwość sprowadzenia gazu w sytuacjach kryzysowych. Magazyny gazu ziemnego są jednak tylko częściowym rozwiązaniem problemu, ponieważ rozbudowanym systemem magazynowania zapasów surowca dysponują tylko niektóre państwa członkowskie, a funkcjonowanie tych systemów wiąże się z dodatkowymi kosztami.

BIBLIOGRAFIA

- De Jong J. i in., *A New EU Gas Security of Supply Architecture?*, „European Energy Journal” 2012, vol. 2, nr 3.
- Dyrektywa Rady 2004/67/WE z dnia 26 kwietnia 2004 r. dotycząca środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego, Dz.U. UE L, 2004, nr 127.

- European Commission, *Commission staff working document "Report on the implementation of Regulation (EU) 994/2010 and its contribution to solidarity and preparedness for gas disruptions in the EU"*, Accompanying the document "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the short term resilience of the European gas system", *Preparedness for a possible disruption of supplies from the East during the fall and winter of 2014/2015*, Brussels, 16 X 2014, SWD(2014) 325 final.
- Fischer S., *Auf dem Weg zur gemeinsamen Energiepolitik. Strategien, Instrumente und Politikgestaltung in der Europäischen Union*, Baden-Baden 2011.
- Fischer S., *Energie- und Klimapolitik im Vertrag von Lissabon: Legitimationserweiterung für wachsende Herausforderungen*, „Integration” 2009, nr 1, [online] <http://dx.doi.org/10.5771/0720-5120-2009-1-50>.
- Geden O., *Gasversorgungssicherheit in der Europäischen Union – mehr Eigenvorsorge, weniger Energieaußenpolitik?*, „Energiewirtschaftliche Tagesfragen” 2009, vol. 59, nr 12.
- Geden O., Fischer S., *Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union. Bestandsaufnahme und Perspektiven*, Baden-Baden 2008.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat „Energiebinnenmarkt: Abgestimmte Maßnahmen im Bereich der Energieversorgungssicherheit”*, Brüssel, 11 IX 2002, KOM(2002) 488 endgültig.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/67/EG*, Brüssel, 16 VII 2009, KOM(2009) 363 endgültig.
- Kopp S.-D., *Politics, Markets and EU Gas Supply Security. Case Studies of the UK and Germany*, Wiesbaden 2015.
- Nowacki M., *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w UE*, Warszawa 2010.
- Pollak J., Schubert S., Słominski P., *Die Energiepolitik der EU*, Wien 2010.
- Richtlinie 73/238/EWG vom 24. Juli 1973 des Rates über Maßnahmen zur Abschwächung der Auswirkungen von Schwierigkeiten bei der Versorgung mit Erdöl und Erdölerzeugnissen*, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L, 1973, nr 228.
- Richtlinie 75/339/EWG des Rates vom 20. Mai 1975 zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Mindestvorräte an fossilen Brennstoffen bei den Wärmekraftwerken zu halten*, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L, 1975, nr 153.
- Richtlinie 75/404/EWG des Rates vom 13. Februar 1975 über die Einschränkung des Einsatzes von Erdgas in Kraftwerken*, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L, 1975, nr 178.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 994/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady 2004/67/WE*, Dz.U. UE L, 2010, nr 295.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 z dnia 25 października 2017 r. dotyczące środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (UE) nr 994/2010*, Dz.U. UE L, 2017, nr 280.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz.U. UE C, 2016, nr 202.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dz.U. UE C, 2007, nr 306.

Treaty Establishing the European Community, Codified Version, Official Journal of the European Union C, 1993, nr 224.

Westphal K., *Russisches Erdgas, ukrainische Röhren, europäische Versorgungssicherheit. Lehren und Konsequenzen aus dem Gasstreit 2009*, Berlin 2009, SWP-Studie, S18.

Dr hab. Beata MOLO, zatrudniona na stanowisku profesora nadzwyczajnego na Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, doktor habilitowany nauk społecznych w zakresie nauk o polityce. Jej badania koncentrują się na polityce energetycznej współczesnych Niemiec, polityce energetyczno-klimatycznej Unii Europejskiej oraz uwarunkowaniach bezpieczeństwa ekologicznego i klimatycznego.