



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 113 (1686), 22 sierpnia 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk  
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

## Zarządzanie unią energetyczną – transfer kompetencji do UE

**Aleksandra Gawlikowska-Fyk**

*Unia energetyczna, jeden z priorytetów Komisji Europejskiej, wymaga zbudowania wspólnotowego systemu zarządzania w dziedzinie energii i klimatu. Taki system niebawem wejdzie w życie. Wzmocni on nie tylko koordynację krajowych polityk energetycznych, lecz także nadzór nad nimi instytucji unijnych. Ma to pozwolić na realizację celów UE, ale kosztem swobody kształtowania polityki przez państwa członkowskie.*

W 2014 r. Rada Europejska, wyznaczając kierunki polityki klimatycznej i energetycznej do 2030 r., zdecydowała, że UE ma zredukować emisje gazów cieplarnianych o co najmniej 40% (w porównaniu z 1990 r.), zwiększyć udział odnawialnych źródeł energii (OZE) w swym bilansie energetycznym do co najmniej 27% i ograniczyć zużycie energii o co najmniej 27%. W przypadku OZE nie określono wiążących celów krajowych (obecnie są do 2020 r.). Zapowiedziano przyjęcie systemu zarządzania, by zapewnić, że UE jako całość osiągnie te zamierzenia. Wprawdzie w konkluzjach z 2014 r. zapisano, że system zarządzania (*energy governance*) ma być elastyczny i utworzony z poszanowaniem praw państw członkowskich do swobodnego kształtowania miksu energetycznego, ale od początku było jasne, że będzie wymagał koordynacji z Komisją Europejską (KE), a w konsekwencji wzmocni nadzór instytucji unijnej. Rozporządzenie ustalające ten system zostało już uzgodnione między Radą, Parlamentem Europejskim i Komisją. Niezależnie od tego ustalono cele, których osiągnięciu ma służyć – udział OZE ma wynieść 32%, a zużycie energii spaść o 32,5%. W konsekwencji można oczekiwać wzrostu ambicji UE dotyczących ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.

**Rosnąca rola Komisji Europejskiej.** Rozporządzenie dotyczące zarządzania unią energetyczną zostało przedstawione 30 listopada 2016 r. jako jedna z ośmiu propozycji legislacyjnych pakietu „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków” (tzw. pakietu zimowego), wdrażającego ideę unii energetycznej. Był to zarazem jedyny akt prawny w tym pakiecie wprowadzający zupełnie nowe regulacje. Po głosowaniu w PE i formalnym przyjęciu przez Radę rozporządzenie wejdzie w życie jeszcze w tym roku. Wzmocniony system zarządzania ma ujednoczyć, scentralizować i uprościć obowiązki planistyczne oraz sprawozdawcze, a także zapewnić osiągnięcie celów UE do 2030 r.

Rozporządzenie – bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich – precyzuje, że system zarządzania unią energetyczną będzie dwupoziomowy. Po pierwsze, będzie polegał na obowiązkowym przedstawieniu 10-letnich zintegrowanych krajowych planów na rzecz energii i klimatu. Wszystkie państwa członkowskie mają zaprojektować, w jaki sposób osiągną założenia polityki UE do 2030 r., a pierwszy taki plan KE chce otrzymać już do końca 2019 r. (ale jego wstępną wersję jeszcze w 2018 r.). Po drugie, KE będzie te plany opiniować, a następnie sprawdzać (na podstawie przedstawianych co dwa lata raportów), czy są wdrażane. KE zyskuje zatem narzędzia do oceny zarówno ambicji państw członkowskich w polityce klimatyczno-energetycznej, jak i realizacji ich zamierzeń.

Jednocześnie KE chce poznać długoterminowe plany państw członkowskich – rozporządzenie wymaga, by każde z nich do 1 stycznia 2020 r. przedstawiło 30-letnią strategię niskoemisyjną. Strategia do 2050 r. ma być de facto planem dekarbonizacji gospodarki, zgodnie z porozumieniem paryskim. W tym celu w rozporządzeniu dodano odniesienia do długoterminowej strategii UE dotyczącej redukcji gazów cieplarnianych, która jest obecnie

konsultowana i którą Komisja ma przyjąć przed 1 kwietnia 2019 r. System zatem z założenia wychodzi poza cele UE na 2030 r. i odzwierciedla dążenie KE do koordynacji całokształtu zagadnień związanych z polityką energetyczną i klimatyczną UE.

**Semestr europejski w energetyce.** Propozycja, by skoordynować politykę energetyczną krajów członkowskich, nasuwała od początku porównanie z wprowadzonym w 2010 r. systemem koordynacji gospodarczej – semestrem europejskim. Podobnie jak w tej procedurze, teraz również w odniesieniu do energii i klimatu realizacja planów krajowych zacznie podlegać ocenie KE, która będzie mogła przekazywać (niewiążące) rekomendacje, gdy uzna działania państwa członkowskiego za niewystarczające. Przyjęte rozporządzenie potwierdza to wprost – rekomendacje, gdy będą miały efekt makroekonomiczny bądź strukturalny, muszą być spójne i uzupełniające wobec semestru europejskiego. Podobnie jak w procedurze semestru, KE zyskuje możliwość podejmowania innych (rozporządzenie nie precyzuje, jakich) działań skierowanych do wszystkich państw członkowskich, gdy uzna, że wspólny wysiłek jest niewystarczający.

W zasadzie już sam semestr europejski dopuszczał ocenę polityki gospodarczej, w tym energetycznej, ale w praktyce koncentrował się na polityce fiskalnej. Nowe rozporządzenie stanowi zatem system przeznaczony bezpośrednio dla energetyki i klimatu, ale – wiele na to wskazuje – pozwalający na silniejszą ingerencję KE. W przeciwieństwie do semestru europejskiego, w ocenach planów dotyczących energii i klimatu nie przewidziano roli Rady w tworzeniu rekomendacji dla państw członkowskich, co wzmacnia rolę Komisji. Ponadto, inaczej niż w przypadku semestru, siłę argumentów KE będzie umacniać już istniejąca i zaakceptowana przez państwa członkowskie strategia, wyznaczająca konkretne cele na 2030 r. Będzie to ograniczać pole do negocjacji między państwem członkowskim a KE, które są istotą koordynacji gospodarczej. W przypadku niezrealizowania celów unijnych, szczególnie związanych z OZE, KE będzie oczekiwać konkretnych działań: zmiany celów krajowych, realizacji projektów z innymi państwami bądź dobrowolnej wpłaty do unijnego „mechanizmu finansującego OZE”, który stanowi załączek nowego funduszu. Co więcej, rozporządzenie dotyczące zarządzania unią energetyczną przyznaje Komisji prawo do wydawania aktów delegowanych (m.in. w razie zmiany zakresu obowiązków sprawozdawczych), a więc instrumentów poza kontrolą państw członkowskich oraz Parlamentu Europejskiego.

**Wnioski.** Rozporządzenie dotyczące zarządzania unią energetyczną stanowi jeden z kluczowych, a jednocześnie jakościowo nowych jej elementów. Jego zadaniem jest doprowadzenie do tego, by państwa członkowskie osiągnęły unijne cele na 2030 r. Jednak znaczenie nowego systemu zarządzania unią energetyczną zdecydowanie poza te cele wykracza.

Po pierwsze, system – przez kompleksowość planów, które dotyczą struktury bilansów energetycznych i działań we wszystkich sektorach gospodarki – tworzy, po raz pierwszy w prawodawstwie UE, formalną ścieżkę angażowania się Komisji w działania zarezerwowane dotychczas dla państw członkowskich.

Po drugie, rozporządzenie, w połączeniu z konsultowaną obecnie niskoemisyjną strategią UE do 2050 r., będzie narzędziem nie tylko do zwiększenia udziału OZE i poprawy efektywności energetycznej (do 2030 r.), lecz także do realizacji tej strategii. KE ma ją przedstawić do końca pierwszego kwartału 2019 r. (choć oczekuje się, że może być ogłoszona jeszcze przed COP24 w Katowicach), a kraje członkowskie do końca przyszłego roku zaprezentują swoje plany krajowe. Ich ocena będzie więc dokonywana przez pryzmat strategii unijnej. Co ważne, KE zapowiada, że w jednym ze scenariuszy przedstawi plan całkowitego ograniczenia emisji do 2050 r., co będzie dotyczyć nie tylko energetyki, ale i unijnej gospodarki w ogóle.

Po trzecie, rozporządzenie pokazuje, w jakim kierunku rozwijają się regulacje i polityka w UE – chodzi o coraz silniejsze włączanie działań na rzecz ochrony klimatu do polityki nie tylko energetycznej, lecz także gospodarczej. W rozporządzeniu zawarte są deklaracje, że działania proklimatyczne powinny stanowić kluczowy czynnik wzrostu gospodarki UE i gospodarek państw członkowskich. Już 25% budżetu UE (w latach 2021–2027) ma być przeznaczony na ochronę klimatu, a włączenie tego priorytetu jest formułowane w odniesieniu do polityki handlowej (obciążenie opłatami importu z państw, które nie ograniczają emisji), czy makroekonomicznej („zazielenienie” semestru europejskiego), a nawet rolnej.

Państwa członkowskie, w tym Polska, znajdują się pod coraz większą presją, aby dostosowywać krajową politykę energetyczną i klimatyczną do unijnej. Po wejściu w życie wymogów dotyczących planów krajowych, KE będzie oczekiwać od Polski konkretnych deklaracji w sprawie promowania OZE i efektywności energetycznej do 2030 r. oraz redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2050 r., a więc de facto zmiany miksu energetycznego. Powinno to stanowić dodatkowy impuls do przygotowania, zgodnie z krajowymi priorytetami, długoterminowej strategii energetycznej, wyprzedzającej działania KE.