

Unijne próby wyhamowania kryzysu energetycznego

Agata Łoskot-Strachota

W związku z pogłębiającym się najpoważniejszym od dekad kryzysem energetycznym w UE w ostatnich tygodniach intensyfikuje się zabiegi, by wypracować wspólne unijne instrumenty przeciwdziałania jego największym negatywnym skutkom, w tym doprowadzić do wyhamowania wzrostów cen gazu i energii elektrycznej. Temu poświęcona była nadzwyczajna rada energetyczna zwołana przez prezydencję czeską 9 września, tego też dotyczą przedstawione przez Komisję Europejską 14 września propozycje interwencji na unijnym rynku energii. Kwestie energetyczne należały również do ważniejszych tematów w ogłoszonym tego samego dnia przez Ursulę von der Leyen dorocznym orędziu o stanie Unii.

Zgodnie z zaprezentowanym przez KE projektem nowego rozporządzenia planuje się podjęcie licznych tymczasowych działań nadzwyczajnych mających chronić odbiorców energii i ograniczać skutki rekordowych cen, a jednocześnie umożliwić dalsze funkcjonowanie wspólnego rynku unijnego i swobodny transgraniczny przepływ energii. Propozycje Komisji to:

1. Ograniczenie zużycia energii elektrycznej poprzez:

- dążenie do zmniejszenia ogólnego poziomu zużycia przez wszystkich konsumentów energii o 10% od 1 listopada 2022 r. do 31 marca 2023 r. (w porównaniu do średniego zużycia w ciągu pięciu poprzedzających lat w analogicznych okresach) w wybrany przez poszczególne państwa członkowskie sposób, w tym przy pomocy specjalnych kampanii informacyjnych czy za sprawą rekompensat finansowych;
- obowiązkowe ograniczenie zużycia brutto w godzinach szczytowego zapotrzebowania (energia jest wtedy najdroższa, a elektrownie gazowe wyznaczają zazwyczaj cenę końcową) o 5%, które miałyby obejmować co najmniej 10% godzin szczytowych w każdym miesiącu; zmniejszenie zużycia miałyby również następować dzięki zastosowaniu wybranych przez państwa członkowskie narzędzi (w tym np. aukcji czy przetargów na działania ograniczające popyt lub na niezużyte ilości energii).

2. Ustanowienie tymczasowego górnego limitu dochodów rynkowych na poziomie 180 euro/MWh dla przedsiębiorstw wytwarzających energię elektryczną przy niższych kosztach końcowych (za pomocą tzw. *inframarginal technologies*), czyli ze źródeł odnawialnych, energii jądrowej i węgla brunatnego. Dochody powyżej limitu miałyby być pobierane przez państwa członkowskie ex-post (po zakończeniu transakcji) i wykorzystywane do wsparcia odbiorców końcowych energii, tj. gospodarstw domowych

czy firm, najbardziej narażonych na skutki wysokich cen. Według przewodniczącej KE miałyby to pozwolić na zgromadzenie w sumie ok. 140 mld euro.

3. Rozszerzenie wsparcia dla konsumentów energii – poprzez zwiększenie dostępnego dla państw członkowskich od jesieni ub.r. wachlarza instrumentów ograniczających negatywne skutki wzrostów cen energii, w tym dopuszczenie przez KE opcji wprowadzenia regulowanych cen energii na poziomach niższych niż koszty jej wytwarzania.
4. Wprowadzenie tymczasowej opłaty solidarnościowej od nadzwyczajnych dochodów (czyli takich, które wzrosły o ponad 20% w porównaniu ze średnimi dochodami w ciągu ostatnich trzech lat) dla nieobjętych ww. limitem dochodowym firm aktywnych w sektorach naftowym, gazowym, węglowym i rafineryjnym w 2022 r. Opłata miałaby zostać przeznaczona przez państwa członkowskie na złagodzenie skutków kryzysu, w tym mogłaby być redystrybuowana do końcowych odbiorców.

Propozycje te są spójne z częścią uzgodnionych w czasie rady energetycznej 9 września postulatów unijnych ministrów energii. Jednocześnie Komisja ma wciąż pracować nad dwoma innymi działaniami, do których wzywali wówczas szefowie resortów – ograniczeniem cen gazu, w tym wprowadzeniem pułapów cenowych, oraz zwiększeniem płynności firm energetycznych, m.in. dzięki rozważanemu poszerzeniu zakresu udzielania pomocy publicznej przez państwa członkowskie. Niewykluczone, że kolejne propozycje KE przedstawi w ciągu najbliższych dwóch tygodni, jeszcze przed następną nadzwyczajną radą ds. energii zaplanowaną na 30 września. Dodatkowo von der Leyen zapowiedziała reformę obecnego modelu funkcjonowania rynku energii elektrycznej, która miałaby umożliwić przynajmniej osłabienie wpływu cen gazu na kształtowanie cen energii elektrycznej w UE.

Komentarz

- Propozycje nadzwyczajnych interwencji ze strony KE wiążą się z narastającym wielopoziomowym kryzysem energetycznym. Wynika on z wrogich działań Rosji manipulującej dostawami gazu na rynek europejski, a pogłębia go ograniczona dostępność energii elektrycznej w związku z nieplanowanymi awariami oraz mniejszym poziomem generacji z elektrowni atomowych i wodnych (wskutek suszy w miesiącach letnich br.). Kryzys na rynkach gazu i energii oraz jego negatywne skutki dla europejskich gospodarek i obywateli UE będą się najpewniej nasilać w najbliższych tygodniach i miesiącach z powodu zbliżającej się zimy, a więc i tradycyjnego wzrostu zapotrzebowania, oraz wchodzenia w życie kolejnych zachodnich sankcji przeciw Rosji (w tym dotyczących ropy i produktów naftowych) i niewykluczonych w związku z tym retorsji z jej strony.
- Nowe instrumenty mają mieć w większości charakter tymczasowy i pozwolić na przynajmniej częściowe uwspólnienie, ukierunkowanie i skoordynowanie posunięć już podejmowanych i zapowiadanych przez poszczególne kraje członkowskie (tylko w ostatnich tygodniach np. Niemcy w ramach ogłoszonego 4 września pakietu działań ratunkowych dla gospodarki planują m.in. ograniczenie nadzwyczajnych dochodów firm energetycznych, Francja zapowiada wprowadzenie limitów wzrostu cen gazu i energii, a Czechy wprost określają górny pułap cen gazu i prądu). Mają też one uzupełniać

dotychczas poczynione przez KE i państwa członkowskie kroki na rynku gazu, w tym ustanowienie celów dotyczących ograniczania zużycia surowca oraz obowiązku zapewnienia magazynów.

- Nowe instrumenty są opracowywane i będą wprowadzane w życie w trybie nadzwyczajnym. W dyskusji nad ich kształtem w dużej mierze pominięto Parlament Europejski – uzgadniając je przede wszystkim Komisja i państwa członkowskie (konsultowane są na bieżąco w stolicach, będą zapewne tematem rady energetycznej 30 września i szczytu przywódców unijnych w Pradze w dniach 6–7 października). Trudno przy tym stwierdzić, czy i które zostaną przyjęte w obecnym kształcie – przynajmniej część propozycji KE budzi kontrowersje. Słyszysz się m.in., że proponowany limit dochodowy w większym stopniu służył będzie tym państwom członkowskim – takim jak Francja czy Niemcy – w których udział generacji z tańszych źródeł (np. odnawialnych czy z energii jądrowej) jest wysoki, natomiast w mniejszym tym, gdzie dużą rolę odgrywa generacja oparta na droższych źródłach, w tym gazie ziemnym – jak ma to miejsce np. we Włoszech. Poziom limitu dochodowego oraz to, czy będzie on jeden dla wszystkich technologii generacji energii, stanie się zapewne jednym z głównych tematów negocjacji państw członkowskich. Sprzeciw części z nich (szczególnie tych, których zapotrzebowania szczytowego nie pokrywa generacja oparta na gazie ziemnym) budzi też obligatoryjność ograniczania zużycia prądu w godzinach największego zapotrzebowania.
- W zaprezentowanym przez KE pakiecie działań interwencyjnych brakuje również intensywnie ostatnio dyskutowanej ewentualności wprowadzenia górnych pułapów cen gazu ziemnego. Wiele unijnych stolic uważa je za kluczowe dla wyhamowania wzrostu cen nie tylko gazu, lecz także prądu w UE, przynajmniej do czasu zapowiedzianej na następny rok strukturalnej reformy modelu funkcjonowania unijnego rynku energii elektrycznej. Brak konkretnych propozycji odnośnie do limitu cen gazu wynika z zasadniczych różnic pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją co do tego, jak taki limit miałby wyglądać. Według pierwotnych zamierzeń KE miałby on dotyczyć wyłącznie importu surowca rosyjskiego. Tego typu pomysł spotkał się z krytyką ze strony większości państw, które obawiały się, że sprowokowałoby to Moskwę do całkowitego wstrzymania dostaw do UE i – w konsekwencji – prowadziło do dalszego wzrostu cen i pogłębienia niedoborów surowca. Dodatkowo zwraca się uwagę na to, że limit cenowy dla gazu z Rosji musiałby zostać ustalony na wyjątkowo niskim poziomie, gdyż surowiec, który wciąż płynie od Gazpromu do unijnych odbiorców, dostarczany jest wyłącznie w ramach kontraktów, po cenach niższych niż rynkowe. Większość państw członkowskich (według doniesień medialnych ponad 15) opowiada się natomiast za ustanowieniem limitu na cały gaz sprowadzany do UE z wielu źródeł. O przygotowanie tego typu nadzwyczajnych instrumentów ograniczających cenę surowca zaapelowali do KE unijni ministrowie państw członkowskich w czasie nadzwyczajnej rady 9 września. Wprowadzenie powszechnego górnego limitu dla całości gazu importowanego do UE może jednak zostać nie najlepiej odebrane przez unijnych sojuszników eksportujących w ostatnich miesiącach do Unii jego rekordowe ilości – co potwierdza sceptyczna reakcja Norwegii. Dodatkowo, w zależności od konkretnego sposobu ustanowienia i wdrożenia takiego limitu oraz jego poziomu, mogłoby to m.in. skutkować ograniczeniem dostaw

surowca do Europy lub naruszeniem zasad kontraktów przez tamtejsze spółki. Wreszcie: podkreśla się, że limit cen mógłby utrudnić redukcję zużycia gazu w UE, co jest jednym z kluczowych sposobów, by zmniejszyć skalę kryzysu i ewentualnych niedoborów surowca najbliższej zimy. W konsekwencji nie wiadomo, kiedy i jakiego typu instrumenty obniżające ceny gazu w UE zostaną zaproponowane i ewentualnie przyjęte. Obecnie Komisja prowadzi konsultacje z najważniejszymi dostawcami na rynek unijny (m.in. w tym celu 11 września Kadri Simson udała się do Norwegii) i bada rozmaite sposoby ograniczania cen gazu. W ich wypracowywaniu ma brać pod uwagę kształt relacji z poszczególnymi eksporterami (sugerując w ten sposób potencjalnie inne instrumenty dla dostaw z Rosji i od państw sojuszników). W szczególności rozważa się powszechniejsze wykorzystanie do negocjowania korzystnych warunków dostaw stworzonej jeszcze wiosną br. platformy do wspólnych zakupów gazu. Trwają też prace nad możliwością ustanowienia innego niż holenderska giełda TTF punktu referencyjnego dla kształtowania europejskich cen surowca, w większym stopniu odzwierciedlającego realia zmieniającego się rynku gazu na Starym Kontynencie, w tym rosnącej roli dostaw LNG.

- Bardzo potrzebne będą też wypracowywane przez Komisję razem z Europejskim Urzędem Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) oraz Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego działania pozwalające na zapewnienie płynności finansowej firmom z branży energetycznej w kontekście m.in. rekordowych cen kontraktów terminowych oraz na poluzowanie, ale też dookreślenie zasad udzielania pomocy publicznej (co zapowiadała już na początku września komisarz ds. konkurencji Margrethe Vestager). To ostatnie jest istotne szczególnie wobec posunięć części państw członkowskich, które pomagają finansowo kluczowym podmiotom sektora energetycznego. Chodzi np. o wielomiliardowe wsparcie przez RFN firm gazowych SEFE (dawniej Gazprom Germania) i Uniper (a możliwe, że także VNG) oraz informacje o rozważaniu przez Berlin ich nacjonalizacji w celu uniknięcia załamania krajowego rynku energetycznego.
- Brak szybkich, wspólnych i powszechnie akceptowalnych rozstrzygnięć najbardziej newralgicznych kwestii związanych z kryzysem – w tym mechanizmów na rzecz wyhamowania wzrostów cen energii i gazu – prowadzić będzie zapewne do wdrażania kolejnych indywidualnych rozwiązań przez państwa członkowskie, których władze chcą chronić swoich obywateli i gospodarki (oraz siebie, by uniknąć losu rządów Bułgarii czy Włoch) przed jego coraz poważniejszymi kosztami. Tego typu nieskoordynowane interwencje grożą utrudnieniami w działaniu wspólnego rynku energii i gazu oraz pogłębianiem różnic, a w przypadku większych niedoborów zimą – trudnościami w solidarnym postępowaniu (związanym z kontraktowaniem, podziałem i dystrybucją awaryjnych dostaw gazu, dostępem do magazynów itp.), co będzie podważać zaufanie zarówno między państwami, jak i do Komisji Europejskiej. To z kolei może prowadzić do fragmentaryzacji europejskich rynków energii i gazu, podważania wiary w sprawczość instytucji UE i słusność jej polityki energetycznej oraz sprzyjać podejmowaniu przez niektóre państwa członkowskie działań na rzecz wznowienia współpracy energetycznej z Rosją.