SPRAWY MIĘDZYNARODOWE

2023, t. 76, nr 3/4
ISSN 0038-853X
e-ISSN 2720-0361
DOI 10.35757/SM.2023.76.3-4.06

Gospodarka czasów kryzysu energetycznego

MACIEJ WAPIŃSKI
Uniwersytet Warszawski
ORCID: 0000-0003-1983-4956
maciejwapinski@uw.edu.pl

Wybrnąć z kryzysu

REPowerEU jako przykład inkrementalizmu w polityce publicznej

Muddle through Crisis

REPowerEU as an Example of Incrementalism in Public Policy

Słowa kluczowe:
inkrementalizm, kryzys energetyczny, bezpieczeństwo energetyczne, polityka energetyczna, Unia Europejska

Keywords:
incrementalism, energy crisis, energy security, energy policy, European Union

Wybrnąć z kryzysu. REPowerEU jako przykład inkrementalizmu w polityce publicznej

Artykuł dotyczy kryzysu energetycznego w państwach Unii Europejskiej w latach 2021–2023 oraz formułowania przez Komisję Europejską polityk publicznych, które miały ograniczyć jego skutki. Proces ten analizowany jest z perspektywy inkrementalizmu, zgodnie z którym KE kontynuowała swoje polityki, stosując jednocześnie ucieczkę do przodu, rozumianą jako wzmocnienie wcześniejszych kierunków polityki energetycznej. Skutki kryzysu wywołały jednocześnie największą od czasu stworzenia wspólnego rynku energii elektrycznej debatę na temat jego modelu, co nałożyło się na dynamicznie zachodzące zmiany, związane m.in. z rozwojem źródeł odnawialnych. W ramach badania przeanalizowano plan REPowerEU i porównano jego założenia z wcześniejszymi elementami polityki KE w zakresie bezpieczeństwa energetycznego. Artykuł dotyczy przede wszystkim rynku energii elektrycznej, jednak ze względu na duże znaczenie dostępności gazu i jego cen w kontekście opisywanych procesów podjęto również wątek tego surowca.

Muddle through Crisis. REPowerEU as an Example of Incrementalism in Public Policy

The article deals with the energy crisis in the countries of the European Union in 2021–2023 and the formulation of public policies by the European Commission to limit its impact. The process is analyzed from the perspective of incrementalism, according to which the EC continued previous policies with a quantum leap approach, understood as a reinforcement of previous Community energy policies. At the same time, the effects of the crisis have triggered the biggest debate on the model of the common electricity market since its creation, which has overlapped with dynamic changes related, among other things, to the development of renewable sources. The study analyzes the REPowerEU plan and compares it with previous elements of the EC's energy security policy. The article deals primarily with the electricity market, but due to the great importance of gas availability and its prices in the context of the processes described, the theme of this commodity was also taken up.

Kryzys energetyczny, który rozpoczął się w 2021 r., był najpoważniejszym szokiem cenowym na rynku energii od lat siedemdziesiątych. Wzrost cen paliw sprzed pół wieku na zawsze zmienił sposób postrzegania bezpieczeństwa energetycznego zarówno przez badaczy, jak i państwa oraz instytucje odpowiedzialne za wdrażanie polityk publicznych w tym zakresie[1]. Również obecny kryzys może istotnie wpłynąć na kształtowanie strategii bezpieczeństwa energetycznego na różnych poziomach, m.in. w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu surowców energetycznych jako broni. Kryzys, szczególnie tak głęboki i odczuwalny dla społeczeństwa, może być okazją do wprowadzenia zdecydowanych zmian oraz odwrócenia dotychczasowego podejścia do fundamentalnych kwestii związanych z funkcjonowaniem rynku[2].

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie wpływu skutków kryzysu energetycznego z lat 2021–2023[3] na podejście Unii Europejskiej do bezpieczeństwa energetycznego poprzez analizę działań Wspólnoty w zakresie ograniczenia skutków kryzysu dla rynku energii elektrycznej. Pytanie badawcze brzmi: Czy reakcja UE na kryzys była kontynuacją wcześniejszych polityk, czy raczej stanowiła zupełnie nowe podejście do bezpieczeństwa energetycznego? By na nie odpowiedzieć, przyjęto perspektywę badawczą inkrementalizmu. Zakłada ona, że od strony praktycznej tworzenie i realizowanie polityk czy strategii jest wynikiem reakcji na zmieniające się otoczenie i sprowadza się do podejmowania małych kroków.

W artykule zastosowano metodę analizy treści dokumentów opublikowanych w ramach programu REPowerEU – kluczowego działania instytucji

1 Por. B. Jones, P. Dodds, *Definitions of Energy Security*, [w:] *The Role of Hydrogen and Fuel Cells in Delivering Energy Security for the UK*, ed. R. Steinberger-Wilckens i in., H2FC Hub, London 2017, s. 23.

2 B. Loewen, *Coal, Green Growth and Crises: Exploring Three European Union Policy Responses to Regional Energy Transitions*, „Energy Research & Social Science" 2022, vol. 93, s. 1.

3 W chwili przekazywania artykułu do redakcji ceny gazu kształtowały się na poziomie umiarkowanym, jednak były wyższe niż przed początkiem kryzysu. Nie ma również pewności, że pomimo rozwoju nowej infrastruktury przesyłowej oraz spadku zapotrzebowania szoki cenowe nie powtórzą się w najbliższych latach. Mimo to dla porządku metodologicznego przyjmuję, że omawiany kryzys zakończył się w 2023 r. Przemawiają za tym ustabilizowanie się cen energii elektrycznej na poziomie zbliżonym do tego sprzed kryzysu oraz zmiana fundamentalnych przyczyn, które o nich decydują.

UE w zakresie formułowania polityki publicznej związanej z przeciwdziałaniem skutkom kryzysu. Podejmowane przez Wspólnotę działania związane z rynkiem gazu uwzględniono tylko w kontekście wykorzystania tego surowca w elektroenergetyce.

Stan badań

Mimo że powstało wiele prac dotyczących reakcji UE i poszczególnych państw członkowskich na kryzys energetyczny, to niewiele miejsca poświęcono na analizę tego zagadnienia z perspektywy polityki publicznej[4]. Badacze często skupiają się na ocenie skuteczności poszczególnych działań[5] lub przedstawiają faktyczne czy potencjalne skutki kryzysu[6]. Stanowi on jednak także okazję do rozważań na temat roli poszczególnych technologii wytwarzania energii elektrycznej oraz wzrostu emisji gazów cieplarnianych w związku ze zwiększonym zużyciem węgla w czasie kryzysu[7]. Pojawiły się również artykuły podsumowujące działania poszczególnych państw członkowskich[8] albo porównujące te kroki, a także reakcję odbiorców na kryzys[9].

4 P. Kotek i in., *What Can the EU Do to Address the High Natural Gas Prices?*, „Energy Policy" 2023, vol. 173.

5 Por. J. A. Cámara, V. S. Jiménez, *The European Union Facing the Abyss: Legislative Review in the Face of the Energy Crisis, 2022*, „Journal of Energy & Natural Resources Law" 2023, vol. 41, issue 3, s. 335–350. Warto podkreślić wkład badaczy związanych z ośrodkiem analitycznym Bruegel. Zob. m.in. G. Sgaravatti, S. Tagliapietra, C. Trasi, *National Energy Policy Responses to the Energy Crisis*, „Bruegel" [online], 2022 [dostęp: 5 VI 2024]: <https://www.bruegel.org/dataset/national-energy-policy-responses-energy-crisis>.

6 Zob. np.: H. Yu, *European Energy Prospect under the Russo-Ukrainian War. Highlights in Science*, „Engineering and Technology" 2022, vol. 25, s. 203–209; Sz. Kardaś, *Keeping the Lights on: The EU's Energy Relationships since Russia's Invasion of Ukraine*, „European Council on Foreign Affairs" [online], 4 V 2023 [dostęp: 11 V 2023]: <https://ecfr.eu/publication/keeping-the-lights-on-the-eus-energy-relationships-since-russias-invasion-of-ukraine/>.

7 Y. Liu, X. Xie, M. Wang, *Energy Structure and Carbon Emission: Analysis against the Background of the Current Energy Crisis in the EU*, „Energy" 2023, vol. 280.

8 N. Frilingou i in., *Navigating through an Energy Crisis: Challenges and Progress towards Electricity Decarbonisation, Reliability, and Affordability in Italy*, „Energy Research & Social Science" 2023, vol. 96.

9 T. Ingram, M. Wieczorek-Kosmala, K. Hlaváček, *Organizational Resilience as a Response to the Energy Crisis: Systematic Literature Review*, „Energies" 2023, vol. 16, issue 2.

Na uwagę zasługują opracowania dotyczące funkcjonowania rynku, szczególnie wartościowa seria artykułów badaczy związanych z Massachusetts Insitute of Technology Energy Initiative[10]. Niewiele jest natomiast pozycji, których autorzy skupiają się na samym sposobie formułowania polityki, a dotyczą one przede wszystkim poszczególnych państw, nie zaś UE jako instytucji. Jednym z nielicznych jest artykuł *European Commission Response to the Energy Crisis of 2022*[11], który jednak powstał jeszcze w czasie kryzysu, dlatego mimo niewątpliwej wartości naukowej nie może stanowić szerokiego omówienia analizowanego problemu.

Inkrementalizm jako praktyka polityczna oraz perspektywa analityczna

Według podejścia przyrostowego decydenci przy formułowaniu polityk w pierwszym rzędzie modyfikują dotychczasowe rozwiązania, a nie tworzą zupełnie nowe strategie. Ujęcie to, sformułowane jeszcze pod koniec lat pięćdziesiątych XX w. przez amerykańskiego badacza Charlesa Edwarda Lindbloma[12], zakłada, że mają oni ograniczone zasoby, niedostateczną wiedzę i są niechętni wprowadzaniu gwałtownych zmian w obawie przed sprzeciwem wyborców. Nie można też mieć absolutnej pewności, jakie będą skutki danej polityki publicznej. Decydenci wybierają więc bezpieczną drogę i starają się po prostu wybrnąć z danej sytuacji (Lindblom

10 T. Schittekatte, C. Battle, *Power Crisis in the EU 3.0: Proposals to Complete Long-term Markets*, MIT Energy Initiative, Cambridge 2023: <https://energy.mit.edu/wp-content/uploads/2023/03/MITEI-WP-2023-01.pdf> [dostęp: 30 IV 2023]; C. Battle, T. Schittekatte, Ch. Knittel, *Power Price Crisis in the EU: Unveiling Current Policy Responses and Proposing a Balanced Regulatory Remedy*, MIT Energy Initiative, Cambridge 2022: <https://energy.mit.edu/wp-content/uploads/2022/02/MITEI-WP-2022-02.pdf> [dostęp: 30 IV 2023]; ciż, *Power Price Crisis in the EU 2.0+: Desperate Times Call for Desperate Measures*, MIT Energy Initiative, Cambridge 2022: <https://energy.mit.edu/wp-content/uploads/2022/04/MITEI-WP-2022-03.pdf> [dostęp: 10 V 2023].

11 S. Thomas, *European Commission Response to the Energy Crisis of 2022. Discussion Paper*, Public Services International Research Unit, University of Greenwich, [London] 2022: <https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/37893/7/37893_THOMAS_European_Commission_response_to_the_ebergy_crisis_of_2022.pdf> [dostęp: 21 V 2023].

12 Ch. E. Lindblom, *The Science of „Muddling through"*, „Public Administration Review" 1959, vol. 19, issue 2, s. 79–88.

używa terminu *muddle through*). Zamiast koncepcji rozwiązania synoptycznego, które zakłada, że decydent ma pełną wiedzę o założeniach i skutkach danej polityki oraz innych potencjalnych rozwiązaniach, stosowana jest raczej kategoria środka wystarczająco dobrego, który bazuje na stosunkowo niewielkim modyfikowaniu dotychczas funkcjonujących sposobów postępowania.

Wielu badaczy krytykuje inkrementalizm[13]. Najczęstszym zarzutem jest brak ambicji mający być jego immanentną cechą, która może utrudniać wprowadzanie skokowych zmian, opóźniając osiągnięcie oczekiwanych efektów. Krytycy podejścia inkrementalnego przywołują także trudność w ustaleniu wielkiego celu, do którego ma prowadzić polityka publiczna. W tym ujęciu inkrementalizm ma być raczej operacyjną metodą realizacji polityki małych kroków, a nie sposobem formułowania dalekosiężnych planów[14]. Martin Potůček zwraca także uwagę na kwestię czasu, w którym ujawniają się ewentualne błędy polityki publicznej. Rezultaty zasadniczo można ocenić dopiero po wielu latach. Jeżeli dana polityka zawiedzie, jej twórca często nie uczestniczy już w życiu publicznym i nie odczuwa skutków podejmowanych decyzji. Nie zawsze można również jednoznacznie ocenić, czy to założenia danej polityki były błędne, czy też może zawiodło jej wdrożenie lub zmieniły się okoliczności, w których była projektowana[15]. Paradoksalnie w ujęciu tym decydenci mogą znaleźć bodziec do wybierania bardziej zdecydowanych, radykalnych rozwiązań, których ewentualne negatywne skutki będą ponosili dopiero ich następcy.

Dwadzieścia lat po opublikowaniu *The Science of „Muddling through"* Lindblom napisał drugą część tekstu, w której odniósł się do tych zarzutów[16]. Argumentuje w nim, że inkrementalizm nie powinien być traktowany jako postulat i idealna formuła funkcjonowania polityk publicznych, ale raczej opis stanu faktycznego i praktyki politycznej. Przedstawił także

13 M. M. Atkinson, *Lindblom's Lament: Incrementalism and the Persistent Pull of the Status Quo*, „Policy and Society" 2017, vol. 30, issue 1, s. 9–10.

14 A. Weiss, E. Woodhouse, *Reframing Incrementalism: A Constructive Response to the Critics*, „Policy Sciences" 1992, vol. 25, issue 3, s. 255–273.

15 M. Potůček i in., *Public Policy. A Comprehensive Introduction*, Karolinum Press, Charles University, Prague 2018, s. 73.

16 Ch. E. Lindblom, *Still Muddling, Not yet through*, „Public Administration Review" 1979, vol. 39, issue 6, s. 517–526.

mechanizm wzajemnego dostosowania się stron (*partisan mutual adjustment*), zgodnie z którym zaburzenie *status quo* w jakieś sprawie przez zmieniające się otoczenie powoduje, że wszystkie strony sporu muszą zmodyfikować swoje oczekiwania i działania. Polityka publiczna jest zatem tworzona niejako poprzez nieustające inkrementalne akcje i reakcje poszczególnych uczestników danego procesu.

Inkrementalizm może być w związku z tym rozumiany dwojako: jako praktyczne podejście decydentów do zmian w politykach publicznych oraz jako stosowane w wielu dyscyplinach naukowych pojęcie analityczne odnoszące się do wizji formowania się strategii niejako przy okazji innych procesów, nie zaś wyłącznie świadomego i celowego działania. Inkrementalizm jest przy tym bliski instytucjonalizmowi historycznemu, jednemu z kluczowych podejść badawczych w ramach nowego instytucjonalizmu. Autor stoi na stanowisku, że w pierwszym znaczeniu inkrementalizm jest dominującą praktyką polityczną instytucji UE, a wprowadzane zmiany – nawet znaczące – bazują na dotychczasowych politykach wypracowanych przez dziesięciolecia tworzenia *acquis communautaire*, czyli prawno-instytucjonalnego dorobku Wspólnoty. Wydaje się, że reakcja UE na kryzys z lat 2021–2023 może być przykładem takiego podejścia.

Przyczyny i przebieg kryzysu

Bezpośrednią przyczyną kryzysu energetycznego w Europie była ograniczona podaż gazu, a w konsekwencji wzrost jego cen, co przełożyło się na rekordowo wysokie ceny energii elektrycznej na rynkach hurtowych. Chociaż kryzys nasilił się po pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę, to warto zaznaczyć, że trend wzrostowy widoczny był już w 2021 r. Również wtedy wzrost cen energii elektrycznej wynikał ze spadku podaży gazu, związanego przede wszystkim z ożywieniem gospodarczym po pandemii, zwłaszcza wzrostem popytu na surowce energetyczne w Azji, a także ograniczeniem dostaw gazu przez Rosję.

Skutki tej sytuacji w pierwszej kolejności ujawniły się w krajach z istotnym udziałem energetyki gazowej, m.in. w Hiszpanii i Wielkiej Brytanii[17].

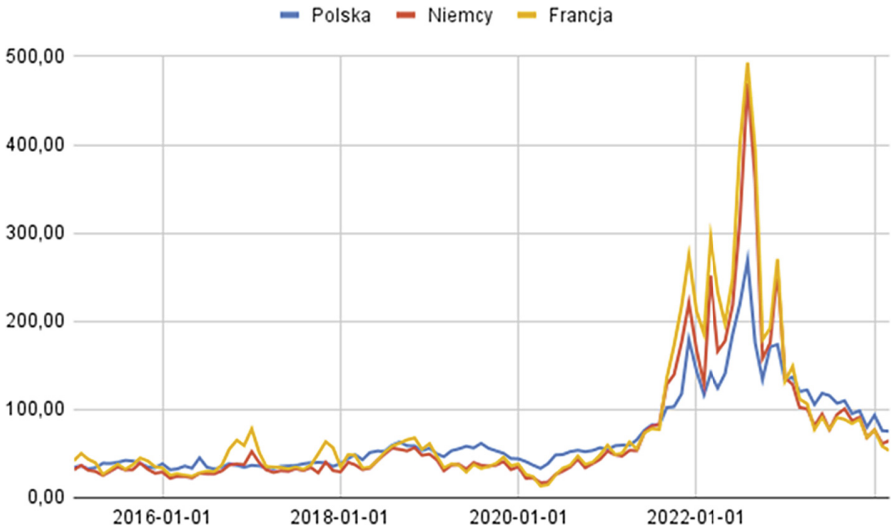
17 Na rynku dnia następnego – głównym rynku spotowym – cenę dla wszystkich jednostek wytwórczych wyznacza najdroższe źródło, które musi pracować, by zaspokoić zapotrzebowanie (zasada *pay-as-cleared* lub *marginal pricing*). W warunkach długo

Część państw, chcąc ograniczyć zużycie rekordowo drogiego gazu, zwiększyła wykorzystanie węgla w elektroenergetyce i ciepłownictwie, co spowodowało również wzrost cen tego surowca. W niektórych krajach pojawiły się też problemy z logistyką jego dostaw do jednostek wytwórczych, co spowodowało obawy o wystarczalność generowania energii elektrycznej i dalszy wzrost jej cen. Sytuację pogorszyła niedostępność znacznego wolumenu francuskich jednostek jądrowych oraz niekorzystna sytuacja hydrologiczna na północy i zachodzie Europy, która spowodowała ograniczenie generacji zarówno w elektrowniach wodnych, jak i konwencjonalnych (m.in. ze względu na zbyt niski poziom rzek lub za wysoką temperaturę wody wykorzystywanej do chłodzenia). Choć zasadniczo rynek zareagował poprawnie (wzrost cen energii elektrycznej w obliczu wzrostu kosztów zmiennych oraz niedoborów mocy), to długotrwałe utrzymywanie się bardzo wysokich cen zagrażało stabilności gospodarek, a problemy z dostępnością paliw wywoływały obawy o możliwość zaspokojenia potrzeb.

Ceny energii elektrycznej osiągnęły maksimum w sierpniu 2022 r., gdy wyniosły blisko 500 euro/MWh. Od stycznia 2023 r. na rynkach europejskich można było zaobserwować względną stabilizację cen na poziomie ok. 100–150 euro/MWh z okresami bardzo niskich cen przy wysokiej generacji jednostek odnawialnych. Jednocześnie zauważalny jest trend pojawiania się na rynku dnia następnego układów cenowych podobnych do tych sprzed kryzysu, w tym stosunkowo wysokich cen energii elektrycznej w państwach z dużym udziałem jednostek węglowych (w tym w Polsce). Wynika to przede wszystkim ze spadku cen gazu oraz wzrostu cen uprawnień do emisji w ramach EU ETS, spadku zapotrzebowania na energię (zwłaszcza na gaz), korzystnych dla pracy OZE warunków pogodowych i zwiększenia dostępności francuskich elektrowni jądrowych.

Nie jest jednak pewne, czy sytuacja ta utrzyma się w dłuższej perspektywie. O ile w najbliższych miesiącach prognozowane są znacznie niższe

utrzymujących się wysokich cen wyznaczonych przez bardzo drogie jednostki (w analizowanym okresie głównie gazowe) znaczące są zyski jednostek z niskimi kosztami zmiennymi (przede wszystkim źródeł odnawialnych, które nie ponoszą kosztów paliwa czy uprawnień do emisji). Jednostki zamykające stos ofert nazywa się marginalnymi, a te poniżej wyznaczonego przez nie poziomu cen – inframarginalnymi. Więcej na temat zasad funkcjonowania rynku zob. m.in. L. Hirth, *The Merit Order Model and Marginal Pricing in Electricity Markets*, Neon Energy, 2 IX 2022: <https://neon.energy/marginal-pricing> [dostęp: 1 V 2023].



Wykres 1. Średnie ceny na rynku dnia następnego energii elektrycznej między styczniem 2015 a kwietniem 2024 r.

Źródło: oprac. własne na podstawie danych ENTSO-E

ceny gazu i energii elektrycznej od szczytów z sierpnia 2022 r.[18], o tyle nie jest wykluczone, że w przypadku kolejnych problemów z dostępnością surowca czy niekorzystnymi warunkami pogodowymi ponownie znacząco wzrosną.

Reakcja Unii Europejskiej na kryzys

Jawne działania Rosji na rynku gazu w 2021 r. doprowadziły do wzrostu cen tego surowca, ale początkowo nie spowodowało to znaczącej zmiany polityki energetycznej UE. Poszczególne państwa członkowskie stosowały przede wszystkim krótkoterminowe działania zapobiegające wzrostowi cen dla odbiorców końcowych. W październiku 2021 r. Komisja Europejska opublikowała zbiór możliwych rozwiązań (*toolbox*) zgodnych z unijnymi przepisami i nienaruszających np. zasad udzielania pomocy publicznej[19].

18 W kwietniu 2023 r. na Towarowej Giełdzie Energii produkt BASE 24 dla energii elektrycznej (stała cena dostaw w całym 2024 r.) wyceniany był na ok. 165 euro/MWh, podczas gdy w sierpniu 2022 r. miał kurs na poziomie 360–370 euro/MWh.

19 *Energy Prices: Commission Presents a Toolbox of Measures to Tackle Exceptional Situation and Its Impacts*, „European Commission" [online], 13 X 2021 [dostęp: 1 V 2023]: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_5204>.

Dopiero pełnoskalowa inwazja Rosji na Ukrainę stała się bodźcem do uznania za priorytet bezpieczeństwa, w tym energetycznego. Wcześniej w ramach polityki klimatyczno-energetycznej nacisk kładziono na kwestie związane z transformacją energetyczną jako bodźcem do rozwoju gospodarczego oraz sprawne funkcjonowanie rynku jako głównego gwaranta bezpieczeństwa, co dotyczyło również kwestii kierunków dostaw surowców energetycznych. W tym duchu toczona była m.in. dyskusja o taksonomii i wsparciu dla poszczególnych technologii wytwarzania energii elektrycznej[20].

W 2022 r. powrót twardego bezpieczeństwa jako kategorii polityki publicznej w UE dotyczył przede wszystkim kwestii militarnych, jednak według części badaczy najbardziej palącą kwestią stała się właśnie energetyka. Jak zwraca uwagę Adam Tooze, państwa członkowskie przeznaczyły więcej środków na ograniczenie skutków kryzysu energetycznego niż na zbrojenia lub pomoc Ukrainie[21].

Jeszcze w 2021 r. poszczególni członkowie Wspólnoty zaczęli wprowadzać rozwiązania mające zminimalizować skutki wzrostu cen dla odbiorców. Większość z nich obejmowała ograniczenie zysków jednostek inframarginalnych (np. poprzez podatek od nadmiarowych zysków)[22], ograniczenie wysokości VAT za energię elektryczną, wprowadzenie limitów cen gazu dla odbiorców indywidualnych czy aukcje dla źródeł bezemisyjnych[23]. Już po rozpoczęciu agresji Rosji na Ukrainę katalog ten został rozszerzony o m.in. limity cen dla małych i średnich przedsiębiorstw. Hiszpania i Portugalia dążyły do ustanowienia ograniczeń cen na gaz (tzw. *price cap*), co zresztą zostało wdrożone i przyniosło natychmiastowy spadek hurtowych cen od drugiego kwartału 2022 r.

20 M. Lynas, *EU Taxonomy and Nuclear Energy: How to Fix Europe's Energy Crisis while also Achieving Climate Neutrality*, European Liberal Forum, 2021 (Policy Paper, 8): <https://liberalforum.eu/wp-content/uploads/2021/11/00_FINAL-Policy-Paper_N8.pdf> [dostęp: 20 III 2023].

21 A. Tooze, *Europe's Energy Crisis that Isn't*, „Foreign Policy" [online], 5 IV 2023 [dostęp: 19 IV 2023]: <https://foreignpolicy.com/2023/04/05/europe-energy-crisis-security-renewable-solar-wind-nuclear-carbon/>.

22 R. Vázquez del Rey Villanueva, *Spain's Royal Decree-Law 17/2021 on Natural Gas Prices*, „Field Fisher" [online], 21 IX 2021 [dostęp: 20 IV 2023]: <https://www.fieldfisher.com/en/insights/spain-s-royal-decree-law-17-2021-on-natural-gas-pr>.

23 G. Sgaravatti, S. Tagliapietra, C. Trasi, *National...*

Krótko- i średnioterminową strategię działania UE w związku z kryzysem energetycznym Komisja Europejska przedstawiła w komunikacie REPowerEU z 18 maja 2022 r., którego założenia zostały doprecyzowane w pięciu kolejnych komunikatach. Na samym początku KE wskazuje agresję Rosji na Ukrainę jako powód zakłóceń na rynku, przyznając jednocześnie, że UE jest nadmiernie uzależniona od rosyjskich surowców, a głównym celem REPowerEU jest zmniejszenie tej zależności. Autorzy dokumentu jako bazę do działań antykryzysowych wskazali pakiet Gotowi na 55:

> REPowerEU opiera się na pełnej realizacji wniosków przedstawionych w zeszłym [2021] roku w ramach pakietu *Gotowi na 55* i nie zakłada modyfikacji ambitnego celu polegającego na osiągnięciu zmniejszenia o co najmniej 55% emisji gazów cieplarnianych netto do 2030 r. i osiągnięciu neutralności klimatycznej do 2050 r. zgodnie z Europejskim Zielonym Ładem[24].

REPowerEU zakłada także rewizję dyrektyw dotyczących odnawialnych źródeł energii (dyrektywa RED) oraz efektywności energetycznej (dyrektywy EED, EPBD).

KE wskazała cztery kierunki działań:

- oszczędność energii;
- dywersyfikację dostaw (w pierwszej kolejności poprzez stworzenie wspólnej platformy do koordynacji oceny zapotrzebowania na gaz, wykorzystania infrastruktury odbioru LNG, przesyłu i magazynowania, a w dalszej kolejności wspólnych zakupów surowca od zaufanych dostawców);
- szybkie zastąpienie paliw kopalnych dzięki przyspieszeniu transformacji Europy w kierunku czystej energii;
- inteligentne łączenie inwestycji i reform (przyspieszenie projektów wspólnego zainteresowania, które wzmacniają wspólny europejski rynek energii; środki na ich realizację mają pochodzić m.in. z licytacji uprawnień do emisji w ramach EU ETS)[25].

24 *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Plan REPowerEU*, Komisja Europejska, Bruksela, 18 V 2022: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF> [dostęp: 20 IV 2023].

25 Tamże.

Jednym z kluczowych środków ograniczających kryzys, które wskazała KE, była redukcja zapotrzebowania na energię. Komisja proponowała zwiększenie do 13 proc. wiążącego celu określonego w dyrektywie dotyczącej efektywności energetycznej, utrzymując jednocześnie założenia pakietu Gotowi na 55, co miałoby przynieść redukcję zapotrzebowania na gaz ziemny o ok. 30 proc. względem poziomów z 2015 r.[26] Sposobem na osiągnięcie tego celu ma być przede wszystkim zwiększenie efektywności energetycznej budynków oraz wykorzystanie bardziej wydajnych źródeł ciepła. Komisja postulowała także zwiększenie świadomości energetycznej i promowanie wśród odbiorców oszczędzania energii. Do apeli tych przyłączyła się m.in. Międzynarodowa Agencja Energii poprzez dziesięciopunktowy zbiór porad *Playing my part*, który zachęcał odbiorców m.in. do obniżania temperatury w domach, korzystania z transportu publicznego czy wprowadzenia dni bez samochodu[27].

Oszczędzanie surowców energetycznych dzięki dobrej woli odbiorców traktowano przede wszystkim jako środek krótkoterminowy, potrzebny do ograniczenia skutków kryzysu w sezonie grzewczym 2022/2023. Stąd też duży nacisk kładziono wówczas na kampanie społeczne i angażowanie odbiorców, co jest istotnym pozaregulacyjnym narzędziem polityki publicznej. KE dostrzega w redukcji zapotrzebowania także cel i narzędzie w dłuższym okresie: „W perspektywie średnio- i długoterminowej oszczędność energii przyczyniłaby się do obniżenia cen energii oraz skutecznego reagowania na nagłe wzrosty cen i niedobory dostaw"[28]. W tym ujęciu kluczowe znaczenie przypisuje się przede wszystkim działaniom zwiększającym efektywność energetyczną budynków oraz transportu.

26 R. Hanoteaux, L. Fischer, *Phasing Down Gas Use in Europe*, „E3G" [online], 6 IX 2021 [dostęp: 20 IV 2023]: <https://www.e3g.org/publications/phasing-down-gas-use-in-europe/>.

27 Zachęcanie do ograniczenia wykorzystania samochodów było elementem polityki publicznej także w czasie kryzysu energetycznego w latach siedemdziesiątych. Por. A. Glazener i in., *The Impacts of Car-Free Days and Events on the Environment and Human Health*, „Current Environmental Health Reports" 2022, vol. 9, issue 2, s. 165–182; D. Yergin, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money, and Power*, Simon & Schuster, New York 1991, s. 674–698.

28 *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Oszczędność energii w UE*, Komisja Europejska, 18 V 2022: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A240%3AFIN> [dostęp: 1 V 2023].

Rozwinięcie postulatów z planu REPowerEU dla sektora gazowego znalazło się w komunikacie KE *Save Gas for Safe Winter* z 20 lipca 2022 r. Dokument ten przewidywał m.in. dobrowolne zmniejszenie zużycia gazu przez każde państwo członkowskie o 15 proc. w okresie od 1 sierpnia 2022 do 1 kwietnia 2023 r., możliwość wprowadzenia obowiązkowych redukcji zużycia, a także koordynację działań na rzecz ograniczenia wykorzystania gazu i zachęty dla odbiorców do zmniejszania jego konsumpcji. Co istotne, komunikat ogłoszono prawie pół roku po rozpoczęciu przez Rosję agresji na Ukrainę, gdy widoczne były już skutki działań państw UE w zakresie redukcji zapotrzebowania na gaz. Wyraźna była już wówczas dysproporcja w tym zakresie między poszczególnymi członkami Wspólnoty, spośród których część zmniejszyła zapotrzebowanie, ale niektóre je zwiększyły – w tym kraje najbardziej zależne od dostaw z Rosji[29].

Jak podała w marcu 2023 r. Międzynarodowa Agencja Energii, w roku 2022 zużycie gazu w UE spadło rok do roku o 55 mld m^3, czyli ok. 13 proc. Analitycy MAE wskazują kilka głównych czynników, które miały na to wpływ: stosunkowo łagodną zimę, zachowania odbiorców, zmniejszenie produkcji przemysłowej (tzw. destrukcję popytu – brak opłacalności produkcji przy zbyt wysokich kosztach zmiennych) oraz zmianę paliwa, zwłaszcza w ciepłownictwie i elektroenergetyce (przede wszystkim zwiększenie udziału węgla kosztem gazu)[30]. W ocenie Agencji znaczący był także wkład odnawialnych źródeł energii, których moc zainstalowana w UE wzrosła w ciągu roku o 50 GW, co według analityków pozwoliło na zaoszczędzenie 11 mld m^3 gazu[31].

Ograniczenie zużycia energii to postulat zgłaszany przez UE od wielu lat, a będący jednym z podstawowych założeń pakietu energetyczno-klimatycznego 20-20-20 z 2008 r., mającego doprowadzić m.in. do zwiększenia efektywności energetycznej o 20 proc. do 2020 r. Szczegółowe regulacje

29 A. Łoskot-Strachota, *Plan Komisji Europejskiej na rzecz zmniejszenia zużycia gazu w UE*, „Ośrodek Studiów Wschodnich" [online], 21 VII 2022 [dostęp: 20 IV 2023]: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-07-21/plan-komisji-europejskiej-na-rzecz-zmniejszenia-zuzycia-gazu-w-ue>.

30 P. Zeniewski, G. Molnar, P. Hugues, *Europe's Energy Crisis: What Factors Drove the Record Fall in Natural Gas Demand in 2022?*, „International Energy Agency" [online], 14 III 2023 [dostęp: 1 V 2023]: <https://www.iea.org/commentaries/europe-s-energy-crisis-what-factors-drove-the-record-fall-in-natural-gas-demand-in-2022>.

31 Tamże.

w tej sprawie określane były m.in. w kolejnych wersjach dyrektywy o efektywności energetycznej, a na poziomie państw członkowskich – w krajowych planach na rzecz efektywności energetycznej[32]. Jako cel wskazywano m.in. zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego poprzez zmniejszenie zapotrzebowania[33]. Kryzys 2021 r. spowodował, że dążenie do ograniczenia zużycia energii stało się jednym z głównych elementów polityki publicznej w zakresie energetyki. Warto w tym kontekście przypomnieć początki formułowania unijnej polityki energetycznej w jej obecnym kształcie. W 1995 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat *For European Union Energy Policy. Green Paper*, w którym postulowała sformułowanie wspólnej wizji rozwoju energetyki w perspektywie kolejnych dwudziestu lat, a także określenie swoich kompetencji w tym zakresie. Jako jeden z priorytetów wskazano bezpieczeństwo dostaw, które w opinii Komisji miało zostać osiągnięte m.in. poprzez oszczędzanie energii oraz rozwój metod pozyskiwania jej z odnawialnych źródeł[34]. Choć postulaty te były formułowane blisko trzydzieści lat temu, zdaniem niektórych badaczy UE wciąż za mało uwagi poświęcała efektywności energetycznej, skupiając się na bezpieczeństwie dostaw surowców oraz budowaniu wspólnego rynku[35].

Głównym działaniem w obszarze dywersyfikacji dostaw było utworzenie wspólnej platformy do zakupu gazu, w pierwszym kroku pozwalającej na koordynację popytu oraz wykorzystanie infrastruktury odbiorczej, przesyłowej i magazynowej. Co istotne, platforma jest dostępna także dla członków Wspólnoty Energetycznej, a nie jedynie państw UE.

32 M. Ciucci, *Efektywność energetyczna*, „Parlament Europejski" [online], marzec 2023 [dostęp: 20 IV 2023]: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/69/efektywnosc-energetyczna>.

33 *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 20 20 by 2020. Europe's Climate Change Opportunity*, Commission of the European Communities, Brussels, 23 I 2008: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0030> [dostęp: 20 IV 2023].

34 *For European Union Energy Policy. Green Paper*, Commission of the European Communities, Brussels, 23 II 1995: <http://aei.pitt.edu/1185/1/energy_gp_COM_94_659.pdf> [dostęp: 31 VII 2023].

35 R. L. Larsson, *Tackling Dependency: The EU and Its Energy Security Challenges*, FOI, Stockholm 2007: <https://inis.iaea.org/collection/NCLCollectionStore/_Public/39/015/39015073.pdf> [dostęp: 17 III 2023].

W kolejnym kroku KE planowała dokonywanie dobrowolnych wspólnych zakupów gazu. W swoim komunikacie zapowiedziała także import energii elektrycznej z Ukrainy[36].

O ile oszczędzanie energii i działania na rzecz zabezpieczenia dostaw mieszczą się przede wszystkim w kategorii krótkoterminowej reakcji na kryzys, o tyle w opinii KE odpowiedzią na szok na rynku powinno być także przyspieszenie wzrostu mocy z OZE. Szczególną rolę ma tu pełnić fotowoltaika jako technologia szybsza w realizacji niż np. lądowe czy morskie farmy wiatrowe, a w dłuższej perspektywie – energetyka wiatrowa oraz instalacje na biometan i wodór. KE zapowiada także dążenie do elektryfikacji kolejnych gałęzi przemysłu i ciepłownictwa. Wszystko to ma pomóc w ograniczeniu importu surowców energetycznych. Wskazano przy tym konkretne wartości liczbowe: „Komisja proponuje podwyższenie do 2030 r. celu określonego w dyrektywie w sprawie energii odnawialnej z 40 proc. przewidzianych we wniosku z poprzedniego roku do 45 proc."[37] KE zapowiedziała m.in. prace nad przyspieszeniem procesu uzyskiwania pozwoleń i zgód administracyjnych dla instalacji OZE oraz magazynów energii. Działania te mają pozwolić na ograniczenie konieczności importowania surowców energetycznych.

Oprócz opisanych wyżej czterech filarów REPowerEU przewidywała m.in. wsparcie dla infrastruktury wodorowej o znaczeniu ponadregionalnym, a także dążenie do wypełnienia magazynów gazu w państwach UE w co najmniej 80 proc. do początku listopada 2022 r. W kontekście rozważań o inkrementalnym podejściu do polityki energetycznej UE warto przyjrzeć się temu ostatniemu działaniu. W najnowszej historii Wspólnoty nie znajdujemy bezpośredniej analogii do obowiązku zapełniania magazynów. Takiego postulatu KE nie zgłaszała formalnie w czasie gazowych kryzysów z drugiej połowy pierwszej dekady XXI w. Pozornie zatem byłoby to swego rodzaju *novum* wymykające się ujęciu przyrostowemu. Warto jednak

36 Wymiana była prowadzona do października 2022 r., gdy wstrzymano ją ze względu na niszczenie przez Rosjan ukraińskiej infrastruktury energetycznej. Została wznowiona w kwietniu 2023 r.

37 *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU. Save Energy*, European Commission, Brussels, 18 V 2022: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0240> [dostęp: 17 III 2023].

wspomnieć, że już w 1968 r. Wspólnoty nałożyły na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania rezerw ropy naftowej i paliw płynnych[38]. Wraz z rozwojem wspólnego rynku wprowadzane były obowiązki dotyczące m.in. monitorowania i raportowania sytuacji paliwowej, co znalazło odzwierciedlenie w dyrektywie gazowej z 2003 r.[39] Z kolei w 2004 r. przyjęta została dyrektywa dotycząca bezpieczeństwa dostaw w sektorze gazowym, określająca środki podejmowane przez państwa członkowskie i instytucje UE w przypadku wystąpienia zaburzenia dostaw[40]. Również w nowej dyrektywie gazowej z 2009 r. zwrócono uwagę na rolę magazynów gazu, choć większość zapisów dotyczy przede wszystkim zasad ich funkcjonowania na rynku[41], co wpisuje się w strategię zapewnienia bezpieczeństwa poprzez liberalizację i gwarantowanie swobodnego funkcjonowania konkurencyjnego rynku.

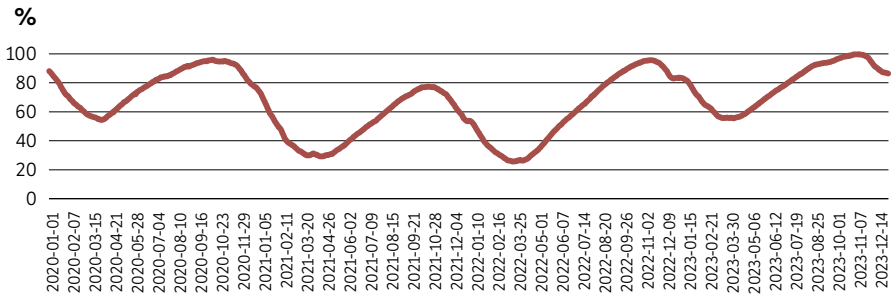
Obowiązek zapełnienia magazynów gazu w połączeniu z mechanizmami solidarnościowymi miał zabezpieczyć podstawowe potrzeby związane z wykorzystaniem tego surowca, choćby w ciepłownictwie, na wypadek dalszego spadku podaży lub wzrostu zapotrzebowania w związku z np. mroźną zimą. Finalnie UE wyszła z sezonu grzewczego z magazynami zapełnionymi w ponad połowie, czyli na poziomie ostatni raz obserwowanym w czasie pandemii COVID 19.

38 *Dyrektywa Rady z dnia 20 grudnia 1968 r. nakładająca na Państwa Członkowskie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów surowej ropy naftowej i/lub produktów ropopochodnych*, Dz.Urz. UE, 20 XII 1968, L 308 14: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31968L0414> [dostęp: 5 VI 2024],

39 *Dyrektywa 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE*, Dz.Urz. UE, 26 VI 2003, L 176 57: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0055> [dostęp: 5 VI 2024].

40 *Dyrektywa Rady 2004/67/WE z dnia 26 kwietnia 2004 r. dotycząca środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego*, Dz.Urz. UE, 26 IV 2004, L 127 92: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0067> [dostęp: 5 VI 2024].

41 *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE*, Dz.Urz. UE, 13 VII 2009, L 211 94: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0073> [dostęp: 5 VI 2024].



Wykres. 2. Poziom zapełnienia magazynów gazu w państwach UE od stycznia 2019 do grudnia 2023 r.

Źródło: oprac. własne na podstawie danych Gas Infrastructure Europe (GIE) AGSI+ Storage Transparency Platform

Na poziomie regulacyjnym kluczowym dokumentem UE przygotowanym w reakcji na kryzys było *Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1854 z dnia 6 października 2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii*[42]. Przede wszystkim ustalił on pułap dochodowy dla producentów energii na poziomie 180 euro/MWh dla jednostek innych niż korzystające z gazu, biometanu lub węgla kamiennego jako paliwa. Nadwyżka ta ma być przeznaczana na ograniczenie skutków kryzysu dla odbiorców końcowych w ramach tymczasowej składki solidarnościowej. Rozporządzenie zawiera także szereg zapisów dotyczących zasad redukcji zapotrzebowania oraz wydatkowania dodatkowych środków z alokacji zdolności przesyłowych na połączeniach transgranicznych. Większość zapisów obowiązywała do końca 2023 r., z wyjątkiem m.in. artykułów dotyczących limitu dochodów (ważne do końca czerwca 2023 r.) i obowiązku ograniczenia zużycia w godzinach szczytu (ważne do końca marca 2023 r.).

Jak można wywnioskować z powyższego opisu reakcji UE na szok cenowy i podażowy, za cel przyjęto zarówno bieżące zarządzanie kryzysem, jak i wprowadzenie środków, które mają zapewnić długoterminowe bezpieczeństwo poprzez szybszą realizację celów strategicznych, jak elektryfikacja różnych sektorów gospodarki, głęboka dekarbonizacja oraz

42 *Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1854 z dnia 6 października 2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii*, Dz.Urz. UE, 7 X 2022, L 261 I: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1854> [dostęp: 31 VII 2023].

rozwój źródeł bezemisyjnych. Równocześnie rozpoczęła się szersza debata na temat modelu rynku, która wcześniej toczyła się raczej poza głównym nurtem unijnej polityki.

W okresie kryzysu pojawiły się liczne apele o poważne przeobrażenie zasad funkcjonowania rynku energii[43]. Szok cenowy z 2022 r. przywrócił m.in. debatę o rozwoju rynku dwutowarowego, na którym oprócz samej energii elektrycznej wyceniana jest moc, czyli gotowość jednostek wytwórczych do pracy. Takie rozwiązania – przyjmujące różny kształt – obowiązywały przed kryzysem w szeregu państw europejskich (np. rynek mocy w Polsce czy rezerwa strategiczna w Niemczech), a obecnie kolejne przygotowują się do wprowadzenia swoich mechanizmów mocowych (np. Litwa i Szwecja). Toczy się także dyskusja nad zmianami zabezpieczającymi interesy odbiorców i wytwórców poprzez kontrakty długoterminowe[44]. Pojawiają się wreszcie postulaty odejścia od zasady *pay as cleared*, będącej jednym z kluczowych elementów spotowego rynku energii elektrycznej[45]. Zgodnie z tą regułą cena energii elektrycznej na rynku hurtowym ustalana jest przez najdroższe źródło potrzebne do zaspokojenia zapotrzebowania – w przypadku bardzo wysokich cen korzystały na tym przede wszystkim źródła o zerowych lub niskich kosztach zmiennych. Stąd też wzięły się postulaty szerszego stosowania mechanizmów opartych na kontraktach różnicowych, w ramach których systemy wsparcia dla źródeł opiera się na stałej cenie ustalonej w wyniku aukcji. Jeżeli cena rynkowa znajduje się poniżej tego poziomu, państwo dopłaca właścicielowi jednostki różnicę. W odwrotnej sytuacji różnicę wpłaca do budżetu właściciel. Dyskusje te wpłynęły również na postrzeganie bezpieczeństwa energetycznego w kontekście energii elektrycznej.

43 M. Burny, R. Pawlik, *Ostry bój o nowy model europejskiego rynku energii*, „Wysokie Napięcie" [online], 11 IV 2023 [dostęp: 3 V 2023]: <https://wysokienapiecie.pl/85220-ostry-boj-o-nowy-model-europejskiego-rynku-energii/>.

44 G. Zachmann, C. Heussaff, *Phased European Union Electricity Market Reform*, „Bruegel" [online], 16 III 2023 [dostęp: 30 IV 2023]: <https://www.bruegel.org/policy-brief/phased-european-union-electricity-market-reform>.

45 Co zaskakujące, krytykę tego modelu wyraziła m.in. przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen: F. Simon, N. J. Kurmayer, *EU Chief Announces Electricity Market Overhaul amid „Skyrocketing" Prices*, „Euractiv" [online], 13 VI 2022 [dostęp: 9 V 2023]: <https://www.euractiv.com/section/electricity/news/eu-chief-announces-electricity-market-overhaul-amid-skyrocketing-prices/>.

Wpływ kryzysu na postrzeganie bezpieczeństwa energetycznego

Jak podkreśla większość autorów, *bezpieczeństwo energetyczne* jest terminem niejasnym, a jego rozumienie może być bardzo różne zależnie od przyjętej perspektywy podmiotowej (producent lub konsument), czasowej (bezpieczeństwo krótko- lub długoterminowe) czy przedmiotowej (bezpieczeństwo fizyczne infrastruktury, odporność rynku na szoki itp.). Trudności definicyjne wynikają także ze stosowania tego terminu w szerokiej debacie publicznej, gdzie przyjmuje rolę słowa wytrycha (*buzzword*)[46]. Rozumienie bezpieczeństwa energetycznego zmienia się też w czasie, w zależności m.in. od uwarunkowań w stosunkach międzynarodowych, rozwoju technologicznego czy oczekiwań konsumentów.

Najczęściej stosowana jest czteroelementowa definicja, zgodnie z którą bezpieczeństwo energetyczne oznacza niezakłócone dostawy energii elektrycznej o odpowiedniej jakości i akceptowalnej cenie przy zachowaniu dbałości o środowisko naturalne. Tak też rozumieją ten termin prawodawcy (polska ustawa *Prawo energetyczne* w art. 3, ust. 16 stwierdza, że bezpieczeństwo energetyczne to „stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska") czy instytucje międzynarodowe (m.in. Międzynarodowa Agencja Energii, która opisuje bezpieczeństwo energetyczne jako „niezakłóconą dostępność źródeł energii po przystępnej cenie").

Część autorów zwraca uwagę, że sposób postrzegania bezpieczeństwa energetycznego wynika po części z sytuacji rynkowej. W okresach względnie niskich cen nośników energii oraz ich wysokiej dostępności dominuje podejście liberalne, podkreślające rolę sprawnie funkcjonujących rynków, współpracy międzynarodowej oraz instytucji. Zakłócenia w dostępności surowców sprawiają zaś, że na znaczeniu zyskuje ujęcie realistyczne, w którym dominującą rolę ma dążenie do braku zależności od innych państw oraz postrzeganie energii jako narzędzia prowadzania polityki, a nie towaru. W okresach kryzysu popularność zyskuje także samo pojęcie bezpieczeństwa energetycznego.

46 N. Hildyard, L. Lohmann, S. Sexton, *Energy Security. For Whom? For What?*, Corner House, 2012, s. 6.

Wydaje się, że podobne zjawisko można było zaobserwować w okresie kryzysu energetycznego lat 2021–2023. Jednym z głównych celów REPowerEU ma być bowiem „zapewnienie dostępu do bezpiecznej i przystępnej cenowo energii"[47]. Głównym środkiem do osiągnięcia go ma być rozwój szeroko rozumianej energetyki odnawialnej. OZE na poziomie politycznym stały się elementem bezpieczeństwa i zgodnie z terminologią tzw. szkoły kopenhaskiej poddano je sekurytyzacji. W koncepcji UE energetyka odnawialna ma być głównym elementem bezpieczeństwa, powinno się ją zatem traktować w szczególny sposób (ułatwiać realizację inwestycji, udzielać pomocy publicznej itp.).

Zainteresowanie bezpieczeństwem objęło także model funkcjonowania rynku energii elektrycznej. W tym przypadku szok cenowy wydaje się być bardziej katalizatorem do zmian w tym obszarze niż ich bezpośrednią przyczyną. Są one bowiem wprowadzane w szerszym kontekście strukturalnych zmian w europejskiej energetyce, zwłaszcza wzrostu udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energii, wycofywania źródeł dyspozycyjnych, bardzo dużych zmian cen w zależności od generacji źródeł pogodozależnych, a także wzrostu kosztów inwestycji w nowe źródła.

Podsumowanie i propozycje dalszych badań

Reakcja UE na kryzys w znacznym stopniu stanowiła rozwinięcie założeń wcześniejszej polityki energetyczno-klimatycznej, przede wszystkim Europejskiego Zielonego Ładu oraz Gotowi na 55, co wprost wyrażono w treści komunikatu REPowerEU. Zmieniły się przyczyny, priorytety i oczekiwane tempo wprowadzanych zmian, ale nie doszło do znaczącej modyfikacji celów ani środków realizacji polityki, a raczej przyjęto strategię „jeszcze więcej tego samego". Ujmując to w perspektywie inkrementalizmu, możemy mówić o wzajemnym dostosowaniu – punktem wyjścia jest stan z początku 2021 r., gdy system znajdował się we względnej równowadze. Wzrost cen gazu wymusił podjęcie przez państwa członkowskie działań mających na celu ograniczenie skutków kryzysu. Po inwazji

47 Komunikat Komisji Europejskiej dotyczący REPowerEU: *REPowerEU at a glance*, European Commission [online, dostęp: 3 V 2024]: <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en?prefLang=pl>.

Rosji na Ukrainę i dalszych zaburzeniach na rynku gazu osiągnięte *status quo* ponownie uległo zachwianiu. Odpowiedzią UE w zakresie rynku energii było podejmowanie działań opartych na wcześniejszych politykach lub przejmowanie rozwiązań stosowanych już przez poszczególne państwa członkowskie. Nie zdecydowano się na przykład na tymczasową zmianę zasad funkcjonowania systemu EU ETS czy zgodę na przedłużenie mechanizmów mocowych dla jednostek wykorzystujących węgiel, choć w czasie kryzysu takie postulaty były zgłaszane i mają szansę na realizację. Trudno jednak ocenić, na ile był to wynik potrzeby wywołanej kryzysem, a na ile innych trendów w elektroenergetyce (przede wszystkim trudności funkcjonowania źródeł dyspozycyjnych na rynku). Wydaje się, że kryzys doprowadził do skupienia się na aspekcie bezpieczeństwa energetycznego związanego z ceną akceptowalną dla odbiorców, przy czym podstawowym środkiem do jego osiągnięcia jest dekarbonizacja elektroenergetyki.

Znacznie większe zmiany zaszły na poziomie poszczególnych państw członkowskich, zwłaszcza Niemiec[48], które zdecydowały się na tymczasowe zawieszenie swojej polityki energetycznej (przesunięcie dat zamknięcia części jednostek węglowych i jądrowych), a w przypadku rynku gazu – na jej całkowite przeformułowanie (w obliczu fiaska polityki opartej na imporcie tego surowca gazociągami z Rosji rozpoczęto intensywne rozwijanie infrastruktury do odbioru LNG, a także przyspieszono projekty wodorowe).

Takie działania pokazują, że choć reakcja UE na kryzys miała charakter inkrementalny, to finalnie może doprowadzić do trwałego przeobrażenia europejskiego rynku energii elektrycznej. Można przypuszczać, że szybkość tych zmian będzie zależała od wystąpienia kolejnych szoków cenowych na rynku, a także tempa transformacji energetycznej, zwłaszcza wzrostu zapotrzebowania oraz możliwości szybkiego rozwoju źródeł odnawialnych.

48 M. Kędzierski i in., *Niemcy wobec wojny. Rok zmian*, red. A. Eberhardt, A. Kwiatkowska, W. Konończuk, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2023: <https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/Niemcy_wobec_wojny_OSW_0.pdf> [dostęp: 20 IV 2023]. Warto przy tym zwrócić uwagę, że pomimo znaczącej zmiany polityki energetycznej Niemcy nie zdecydowały się na przedłużenie pracy elektrowni jądrowych po 15 IV 2023 r.

Bibliografia

Atkinson M. M., *Lindblom's Lament: Incrementalism and the Persistent Pull of the Status Quo*, „Policy and Society" 2017, vol. 30, issue 1.

Battle C., Schittekatte T., Knittel Ch., *Power Price Crisis in the EU: Unveiling Current Policy Responses and Proposing a Balanced Regulatory Remedy*, MIT Energy Initiative, Cambridge 2022: <https://energy.mit.edu/wp-content/uploads/2022/02/MITEI-WP-2022-02.pdf> [dostęp: 30 IV 2023].

Battle C., Schittekatte T., Knittel Ch., *Power Price Crisis in the EU 2.0+: Desperate Times Call for Desperate Measures*, MIT Energy Initiative, Cambridge 2022: <https://energy.mit.edu/wp-content/uploads/2022/04/MITEI-WP-2022-03.pdf> [dostęp: 10 V 2023].

Burny M., Pawlik R., *Ostry bój o nowy model europejskiego rynku energii*, „Wysokie Napięcie" [online], 11 IV 2023 [dostęp: 3 V 2023]: <https://wysokienapiecie.pl/85220-ostry-boj-o-nowy-model-europejskiego-rynku-energii/>.

Cámara J. A., Jiménez V. S., *The European Union Facing the Abyss: Legislative Review in the Face of the Energy Crisis, 2022*, „Journal of Energy & Natural Resources Law" 2023, vol. 41, issue 3.

Ciucci M., *Efektywność energetyczna*, „Parlament Europejski" [online], marzec 2023 [dostęp: 20 IV 2023]: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/69/efektywnosc-energetyczna>.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 20 20 by 2020. Europe's Climate Change Opportunity, Commission of the European Communities, Brussels, 23 I 2008: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0030> [dostęp: 20 IV 2023].

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU. Save Energy, European Commission, Brussels, 18 V 2022: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0240> [dostęp: 17 III 2023].

Dyrektywa 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE, Dz.Urz. UE, 26 VI 2003, L 176 57: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0055> [dostęp: 5 VI 2024].

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE, Dz.Urz. UE, 13 VII 2009, L 211 94: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0073> [dostęp: 5 VI 2024].

Dyrektywa Rady 2004/67/WE z dnia 26 kwietnia 2004 r. dotycząca środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego, Dz.Urz. UE, 26 IV 2004, L 127 92: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0067> [dostęp: 5 VI 2024].

Dyrektywa Rady z dnia 20 grudnia 1968 r. nakładająca na Państwa Członkowskie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów surowej ropy naftowej i/lub produktów ropopochodnych, Dz.Urz. UE, 20 XII 1968, L 308 14: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31968L0414> [dostęp: 5 VI 2024].

Energy Prices: Commission Presents a Toolbox of Measures to Tackle Exceptional Situation and Its Impacts, „European Commission" [online], 13 X 2021 [dostęp: 1 V 2023]: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_5204>.

For European Union Energy Policy. Green Paper, Commission of the European Communities, Brussels, 23 II 1995: <http://aei.pitt.edu/1185/1/energy_gp_COM_94_659.pdf> [dostęp: 31 VII 2023].

Frilingou N. i in., *Navigating through an Energy Crisis: Challenges and Progress towards Electricity Decarbonisation, Reliability, and Affordability in Italy*, „Energy Research & Social Science" 2023, vol. 96.

Glazener A., Wylie J., Waas W. van, Khreis H., *The Impacts of Car-Free Days and Events on the Environment and Human Health*, „Current Environmental Health Reports" 2022, vol. 9, issue 2.

Hanoteaux R., Fischer L., *Phasing Down Gas Use in Europe*, „E3G" [online], 6 IX 2021 [dostęp: 20 IV 2023]: <https://www.e3g.org/publications/phasing-down-gas-use-in-europe/>.

Hildyard N., Lohmann L., Sexton S., *Energy Security. For Whom? For What?*, Corner House, 2012.

Hirth L., *The Merit Order Model and Marginal Pricing in Electricity Markets*, Neon Energy, 2 IX 2022: <https://neon.energy/marginal-pricing> [dostęp: 1 V 2023].

Ingram T., Wieczorek-Kosmala M., Hlaváček K., *Organizational Resilience as a Response to the Energy Crisis: Systematic Literature Review*, „Energies" 2023, vol. 16, issue 2.

Jones B., Dodds P., *Definitions of Energy Security*, [w:] *The Role of Hydrogen and Fuel Cells in Delivering Energy Security for the UK*, ed. R. Steinberger-Wilckens, J. Radcliffe, N. Al-Mufachi, P. E. Dodds, A. Velazquez Abad, O. Jones, Z. Kurban, H2FC Hub, London 2017.

Kardaś Sz., *Keeping the Lights on: The EU's Energy Relationships since Russia's Invasion of Ukraine*, „European Council on Foreign Affairs" [online], 4 V 2023 [dostęp: 11 V 2023]: <https://ecfr.eu/publication/keeping-the-lights-on-the-eus-energy-relationships-since-russias-invasion-of-ukraine/>.

Kędzierski M., Gibadło L., Frymark K., Kwiatkowska A., Płóciennik S., Gotkowska J., Bogusz M., Dębiec K., Łoskot-Strachota A., Kardaś Sz., Menkiszak M., Wiśniewska I., *Niemcy wobec wojny. Rok zmian*, red. A. Eberhardt, A. Kwiatkowska, W. Konończuk, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2023: <https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/Niemcy_wobec_wojny_OSW_0.pdf> [dostęp: 20 IV 2023].

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Oszczędność energii

w UE, Komisja Europejska, 18 V 2022: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A240%3AFIN> [dostęp: 1 V 2023].

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Plan REPowerEU, Komisja Europejska, Bruksela, 18 V 2022: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF> [dostęp: 20 IV 2023].

Kotek P., Selei A., Takácsné Tóth B., Felsmann B., *What Can the EU Do to Address the High Natural Gas Prices?*, „Energy Policy" 2023, vol. 173.

Larsson R. L., *Tackling Dependency: The EU and Its Energy Security Challenges*, FOI, Stockholm 2007: <https://inis.iaea.org/collection/NCLCollectionStore/_Public/39/015/39015073.pdf> [dostęp: 17 III 2023].

Lindblom Ch. E., *The Science of „Muddling through"*, „Public Administration Review" 1959, vol. 19, issue 2.

Lindblom Ch. E., *Still Muddling, Not yet through*, „Public Administration Review" 1979, vol. 39, issue 6.

Liu Y., Xie X., Wang M., *Energy Structure and Carbon Emission: Analysis against the Background of the Current Energy Crisis in the EU*, „Energy" 2023, vol. 280.

Loewen B., *Coal, Green Growth and Crises: Exploring Three European Union Policy Responses to Regional Energy Transitions*, „Energy Research & Social Science" 2022, vol. 93.

Lynas M., *EU Taxonomy and Nuclear Energy: How to Fix Europe's Energy Crisis while also Achieving Climate Neutrality*, European Liberal Forum, 2021 (Policy Paper, 8): <https://liberalforum.eu/wp-content/uploads/2021/11/00_FINAL-Policy-Paper_N8.pdf> [dostęp: 20 III 2023].

Łoskot-Strachota A., *Plan Komisji Europejskiej na rzecz zmniejszenia zużycia gazu w UE*, „Ośrodek Studiów Wschodnich" [online], 21 VII 2022 [dostęp: 20 IV 2023]: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-07-21/plan-komisji-europejskiej-na-rzecz-zmniejszenia-zuzycia-gazu-w-ue>.

Potůček M., *Public Policy. A Comprehensive Introduction*, Karolinum Press, Charles University, Prague 2018.

REPowerEU at a glance, „European Commission" [online, dostęp: 3 V 2024]: <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en?prefLang=pl>.

The Role of Hydrogen and Fuel Cells in Delivering Energy Security for the UK, ed. R. Steinberger-Wilckens, J. Radcliffe, N. Al-Mufachi, P. E. Dodds, A. Velazquez Abad, O. Jones, Z. Kurban, H2FC Hub, London 2017.

Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1854 z dnia 6 października 2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii, Dz.Urz. UE, 7 X 2022, L 261 I: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1854> [dostęp: 31 VII 2023].

Schittekatte T., Battle C., *Power Crisis in the EU 3.0: Proposals to Complete Long-term Markets*, MIT Energy Initiative, Cambridge 2023: <https://energy.mit.edu/wp-content/uploads/2023/03/MITEI-WP-2023-01.pdf> [dostęp: 30 IV 2023].

Sgaravatti G., Tagliapietra S., Trasi C., *National Energy Policy Responses to the Energy Crisis*, „Bruegel" [online], 2022 [dostęp: 5 VI 2024]: <https://www.bruegel.org/dataset/national-energy-policy-responses-energy-crisis>.

Sgaravatti G., Tagliapietra S., Zachmann G., *National Policies to Shield Consumers from Rising Energy Prices*, „Bruegel" [online], 2022 [dostęp: 1 V 2023]: <https://www.bruegel.org/dataset/national-policies-shield-consumers-rising-energy-prices>.

Simon F., Kurmayer N. J., *EU Chief Announces Electricity Market Overhaul amid „Skyrocketing" Prices*, „Euractiv" [online], 13 VI 2022 [dostęp: 9 V 2023]: <https://www.euractiv.com/section/electricity/news/eu-chief-announces-electricity-market-overhaul-amid-skyrocketing-prices/>.

Thomas S., *European Commission Response to the Energy Crisis of 2022. Discussion Paper*, Public Services International Research Unit, University of Greenwich, [London] 2022: <https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/37893/7/37893_THOMAS_European_Commission_response_to_the_ebergy_crisis_of_2022.pdf> [dostęp: 21 V 2023].

Tooze A., *Europe's Energy Crisis that Isn't*, „Foreign Policy" [online], 5 IV 2023 [dostęp: 19 IV 2023]: <https://foreignpolicy.com/2023/04/05/europe-energy-crisis-security-renewable-solar-wind-nuclear-carbon/>.

Vázquez del Rey Villanueva R., *Spain's Royal Decree-Law 17/2021 on Natural Gas Prices*, „Field Fisher" [online], 21 IX 2021 [dostęp: 20 IV 2023]: <https://www.fieldfisher.com/en/insights/spain-s-royal-decree-law-17-2021-on-natural-gas-pr>.

Weiss A., Woodhouse E., *Reframing Incrementalism: A Constructive Response to the Critics*, „Policy Sciences" 1992, vol. 25, issue 3.

Yergin D., *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money, and Power*, Simon & Schuster, New York 1991.

Yu H., *European Energy Prospect under the Russo-Ukrainian War. Highlights in Science*, „Engineering and Technology" 2022, vol. 25.

Zachmann G., Heussaff C., *Phased European Union Electricity Market Reform*, „Bruegel" [online], 16 III 2023 [dostęp: 30 IV 2023]: <https://www.bruegel.org/policy-brief/phased-european-union-electricity-market-reform>.

Zeniewski P., Molnar G., Hugues P., *Europe's Energy Crisis: What Factors Drove the Record Fall in Natural Gas Demand in 2022?*, „International Energy Agency" [online], 14 III 2023 [dostęp: 1 V 2023]: <https://www.iea.org/commentaries/europe-s-energy-crisis-what-factors-drove-the-record-fall-in-natural-gas-demand-in-2022>.