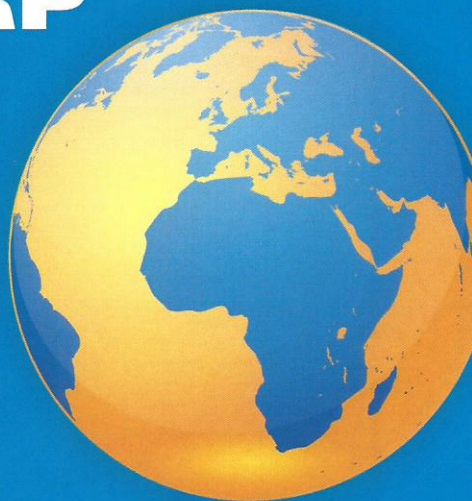


Polityka zagraniczna III RP

20 lat po przełomie

Tom 2: Stosunki polityczne
i gospodarcze



Pod redakcją Lucyny Czechowskiej, Magdaleny Bierowiec

Recenzenci

Stanisław Gajewski

Zbigniew Karpus

Projekt okładki

Bartosz Kontek

Opracowanie redakcyjne

Elżbieta Kossarzecka

Printed in Poland

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe UMK
Toruń 2011

ISBN 978-83-231-2621-8



WYDAWNICTWO NAUKOWE UMK

ul. Gagarina 5, 87-100 Toruń

REDAKCJA: tel. (056) 611 42 95; fax (056) 611 47 05

wydawnictwo@umk.pl

DYSTRYBUCJA: ul. Reja 25, 87-100 Toruń

tel./fax (056) 611 42 38, books@umk.pl

www.wydawnictwoumk.pl

ŁAMANIE: Andrzej Urbański

DRUK: Wydawnictwo Naukowe UMK

87-100 Toruń, ul. Gagarina 5, tel. (056) 611 22 15

Michał Piechowicz

Polityka energetyczna Unii Europejskiej i jej wpływ na politykę zagraniczną Polski

1. Wstęp

Unia Europejska, przez długi okres skoncentrowana na rozwoju rynku wewnętrznego nie wypracowała w dziedzinie polityki energetycznej skutecznych instrumentów umożliwiających solidarne działanie na zewnątrz w imię ochrony interesów jej członków¹. Krótkotrwałe zaburzenia dostaw w latach 2006–2007 zwróciły uwagę na polityczny wymiar problematyki paliwowej i na pilną potrzebę przezwyciężenia na poziomie UE istniejących rozbieżności między państwami członkowskimi w celu wypracowania spójnej polityki bezpieczeństwa energetycznego². Bezpieczeństwo energetyczne jest bowiem nie tylko cechą stanu gospodarki, ale i wypadkową zewnętrznych uwarunkowań, a zwłaszcza sytuacji politycznej w państwach producentach.

Poza silnie prezentowanym wolnorynkowym podejściem Unii coraz większej wagi nabiera uwzględnienie kwestii politycznych i strategicznych.

¹ Patrz więcej: I. Słomczyńska, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Lublin 2007, s. 21–88.

² Ropa naftowa i gaz ziemny, podstawowe źródła energii pierwotnej w Unii Europejskiej, są produktami o znaczeniu strategicznym, tzn. niezbędnymi do funkcjonowania gospodarki. Mimo ciągłego postępu w wykorzystaniu energii odnawialnej oraz atomowej, na dzień dzisiejszy ropa naftowa i gaz ziemny są niemożliwymi do zastąpienia surowcami w kontekście stabilności rozwoju społeczno-gospodarczego, jak i bezpieczeństwa w rozumieniu tradycyjnym.

W procesie przenoszenia kompetencji z poziomu krajowego na wspólnotowy Unia nie może pominąć sprawy ustanowienia stosownych instrumentów zapewniających spójną i solidarną zewnętrzną politykę energetyczną. Jeśli państwa szczególnie podatne na zagrożenie energetyczne nie otrzymają gwarancji realnego wsparcia Brukseli, zwłaszcza w razie ewentualnego zakłócenia dostaw, to prawdopodobną reakcją może być spowolnienie procesu liberalizacji rynku i wzrost roli krajowych polityk energetycznych, co oczywiście wpłynęłoby na funkcjonowanie Unii jako jednolitego organizmu gospodarczego.

Podjmując się refleksji nad fundamentami wspólnej polityki energetycznej UE, należy wyjść od zasadniczych wyzwania, z którymi w najbliższym czasie przyjdzie się zmierzyć.

Podstawą jest fakt, że rośnie światowe zapotrzebowanie na energię. Ocenia się, że wzrośnie ono – wraz z emisją dwutlenku węgla – do 2030 roku o około 60%. Światowe zużycie ropy naftowej zwiększyło się od 1994 roku już o ponad 20% i według analiz ma dalej rosnać w tempie 1,6% rocznie. Z drugiej strony Unia Europejska pilnie potrzebuje inwestycji. Aby zaspokoić oczekiwane zapotrzebowanie na energię oraz wymienić przestarzałą infrastrukturę w samej Europie, w ciągu najbliższych 20 lat trzeba będzie zainwestować około jednego biliona euro.

Wzrasta uzależnienie od importu. Jeśli produkowana przez nas energia nie stanie się bardziej konkurencyjna, to w ciągu najbliższych 20–30 lat wynoszące obecnie 50% uzależnienie energetyczne wzrośnie do 70%. Taki właśnie odsetek energii będziemy sprowadzać spoza Unii – także z regionów niestabilnych politycznie.

Rezerwy energii skoncentrowane są w niewielu krajach. Pomijając zasoby własne, około połowa gazu na potrzeby UE pochodzi obecnie z trzech krajów: z Rosji, Norwegii i Algierii.

Rosną ceny ropy i gazu. Ich wzrost pociąga za sobą również podwyżki cen energii elektrycznej. Rosnące globalne zapotrzebowanie na paliwa kopalne, nadwężone łańcuchy dostaw i wzrastające uzależnienie od importu każą sądzić, że wysokie ceny ropy i gazu nie są zjawiskiem tymczasowym. Sytuacja ta jest w krótkiej perspektywie dotkliwa dla konsumentów, jednak w szerszej skali ma szansę posłużyć jako bodziec do większej oszczędności energii i innowacji w tym zakresie, co Komisja Europejska ma zamiar wykorzystać.

Ociepla się klimat. Według Międzyrządowego Panelu ds. Zmian Klimatu (IPCC) emisje gazów cieplarnianych doprowadziły już do podwyższenia temperatury na świecie o 0,6°C. Jeśli nie zostaną podjęte skuteczne działania, do końca tego stulecia klimat ociepli się o 1,4 do 5,8°C. Zmiana taka przyniesie

poważne konsekwencje gospodarcze i ekologiczne dla wszystkich regionów naszego globu, w tym także dla UE³.

2. Sfera regulacji prawnej

Zdając sobie sprawę ze wspomnianych wyzwań oraz dotychczasowych zaniedbań w omawianej kwestii, Unia rozpoczęła proces stopniowej regulacji polityki energetycznej. Wyrazem dążenia do unifikacji działań w tej dziedzinie są kolejno zielona i biała księga⁴, dotyczące polityki energetycznej UE, w których to Komisja określa zmiany w sytuacji bezpieczeństwa energetycznego jako nowe europejskie wyzwanie. Najważniejszą jednak zaletą „ksiąg” jest zebranie w całości propozycji i sugestii, które do tej pory były rozproszone, a przez to wydawały się słabo ze sobą powiązane. Sytuacja ta prowadziła do sztucznego podziału na działania wewnętrzne Unii, czyli ogólnie rzecz ujmując, na tworzeniu jednolitego rynku energii i skuteczne zarządzanie popytem, oraz zewnętrzne, czyli rozwój stosunków z największymi importerami surowców energetycznych⁵.

Przykładem konkretnych działań, zmierzających do wprowadzenia wspólnej polityki energetycznej, jest dyrektywa Rady UE z kwietnia 2004 roku o środkach zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu. Celem dyrektywy jest

ustalenie środków, które przyczynią się do prawidłowego funkcjonowania wewnętrznego rynku gazu. Dyrektywa ustala wspólne ramy, w których państwa członkowskie winny zdefiniować ogólne, przejrzyste i niedyskryminacyjne polityki bezpieczeństwa dostaw zgodne z wymaganiami opartymi na zasadach konkurencji wewnętrznego europejskiego rynku gazu; sprecyzować zasadnicze role i zakresy odpowiedzialności różnych podmiotów rynkowych oraz wprowadzić szczegółowe niedyskryminacyjne procedury zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu⁶.

³ Patrz więcej: *Fuelling our future: the European Commission sets out its vision for an Energy Strategy for Europe*, IP/06/282, Bruksela 08.03.2006, europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/282&format=HTML&aged=1&language=PL&guiLanguage=en [dostęp: 10.01.2010].

⁴ *Green paper – towards an European strategy for the security of energy supply*, www.cire.pl/UE/dokumenty/Green_paper.pdf [dostęp: 25.12.2009].

⁵ Patrz: E. Wyciszewicz, *Perspektywy wspólnej polityki bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2006, 1, s. 66.

⁶ *Dyrektywa Rady 2004/67WE z dnia 26.04.2004 r. dotycząca środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego*, art. 1, eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0067:PL:HTML [dostęp: 26.12.2009].

Jest to akt prawny, w którym podkreśla się, że każde utrudnienie dotyczące płynności dostaw, skutkujące jego zmniejszeniem, może spowodować zakłócenia w działalności gospodarczej UE. W związku z tym konieczne jest zdobycie się na solidarność między państwami członkowskimi w nadzwyczajnych sytuacjach związanych z płynnością dostaw surowców energetycznych⁷. Stąd Komisja podkreśla szczególną rolę kontraktów długoterminowych, ale zarazem zaznacza, że dyrektywa ta nie narusza suwerennych praw państw członkowskich dotyczących ich własnych zasobów naturalnych.

Wołą polityczną, ku realizacji wspomnianych celów, stały się postanowienia z 27 października 2005 roku, kiedy podczas szczytu w Hampton Coart przywódcy UE zgodzili się na realizację idei „wspólnej polityki energetycznej”⁸, obejmującej w swoich założeniach zarówno wspólne zakupy paliwa, jak i jednolitą strategię w obszarze energetyki jądrowej.

Wychodząc naprzeciw wspomnianym problemom, w marcu 2006 roku Komisja Europejska przyjęła nową zieloną księgę⁹. Dokument ten miał stanowić punkt wyjścia debaty publicznej i konsultacji politycznych, których owocem miało być opracowanie koncepcji nowej europejskiej polityki energetycznej, eliminującej błędy charakteryzujące dotychczasowe podejście¹⁰. W księdze tej wyszczególnia się, że kwestie, takie jak: ukończenie budowy rynku wewnętrznego, walka ze zmianami klimatycznymi oraz bezpieczeństwo dostaw są wyzwaniem wymagającymi wspólnych rozwiązań. Stąd, aby nowa europejska polityka energetyczna stała się rzeczywistością, zielona księga nakreśla sposób, w jaki polityka ta mogłaby sprostać trzem zasadniczym

⁷ Patrz: tamże.

⁸ Istotne okazało się pytanie, czy celowe jest tworzenie kolejnej polityki wspólnotowej ze wszystkimi tego skutkami, czy też raczej należy skierować się w stronę uwypuklenia i nowego podejścia do tych elementów, które mają zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa. Wybrano ten drugi wariant, gdyż wypracowanie wspólnej polityki energetycznej, np. wzorem wspólnej polityki rolnej, uznano wówczas za zabieg sztuczny, jako że energia stanowi integralną część wspólnej polityki gospodarczej i handlowej UE i jest objęta zasadami jednolitego rynku określonymi w traktacie z Maastricht. Niemniej specyfika sektora paliwowo-energetycznego zasługuje na szczególną uwagę. W polityce energetycznej spleta się bowiem wymiar wspólnotowy wewnętrzny, którego wyrazem jest proces liberalizacji, z wymiarem międzyrządowym zewnętrznym, związanym z wpływem na bezpieczeństwo narodowe państw członkowskich i politykę zagraniczną Unii.

⁹ Patrz: *Zielona Księga – europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii*, COM(2006, 105), eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0105:FIN:PL:PDF [dostęp: 26.12.2009].

¹⁰ E. Wyciszewicz, dz. cyt., s. 49–50.

celem: zrównoważonemu rozwojowi, konkurencyjności i bezpieczeństwu dostaw. W księdze określono kilka priorytetowych obszarów.

Pierwszy wyszczególnia, że w celu stworzenia wewnętrznego rynku energii rozważa się takie posunięcia, jak: europejski kod sieci energetycznej, priorytetowy plan europejskich połączeń wzajemnych, europejski regulator energii oraz nowe inicjatywy ukierunkowane na zabezpieczenia konkurencji na rynku.

Drugim priorytetowym obszarem są kwestie związane z bezpieczeństwem dostaw na wewnętrznym rynku energii przy zapewnieniu solidarności pomiędzy państwami członkowskimi. Zaproponowano możliwe środki, w tym utworzenie europejskiego obserwatorium dostaw energii oraz przegląd istniejącego prawodawstwa UE dotyczącego zapasów ropy i gazu w celu zapewnienia rozwiązań na wypadek potencjalnych zakłóceń w dostawach.

Jako trzeci priorytet wyznaczono zrównoważoną, oszczędną i zróżnicowaną strukturę energetyczną. Choć wewnętrzna struktura energetyczna leży w kompetencji każdego państwa członkowskiego, wybory dokonywane przez jedno państwo nieuchronnie mają wpływ na bezpieczeństwo jego sąsiadów, a często całej Unii Europejskiej. Dlatego w myśl zasady subsydiarności Unia mogłaby przyczynić się do kształtowania struktury energetycznej poprzez strategiczny przegląd energetyczny obejmujący całokształt polityki energetycznej, poddający analizie wszystkie zalety i wady rozmaitych źródeł energii, poczynając od źródeł odnawialnych poprzez węgiel aż po energię nuklearną. Mogłoby to doprowadzić do ustanowienia wspólnych celów w zakresie struktury energetycznej UE dla zapewnienia bezpieczeństwa dostaw. Nie podważałoby to jednocześnie prawa państw członkowskich do dokonywania własnych wyborów.

Jako czwarty obszar działania Komisja proponuje serię środków związanych z globalnym ociepleniem. W szczególności przedstawiono propozycje rozwiązań, jakie można umieścić w planie działań na rzecz oszczędności energii. Nie można ignorować faktu, że technologie pozwalające na produkcję oszczędnej energii i ograniczające produkcję dwutlenku węgla tworzą szybko rosnący międzynarodowy rynek, którego wartość w nadchodzących latach będzie sięgać miliardów euro. Stąd strategiczny plan technologii energetycznych, zgodnie z propozycją w piątym obszarze działania opisanym w zielonej księdze, zapewni, że sektory przemysłu europejskiego będą liderami w tej nowej generacji technologii i procesów.

Zielona księga podkreśla także potrzebę wspólnej zewnętrznej polityki energetycznej. Jeśli Europa chce sprostać wyzwaniom związanym z rosną-

cym popytem, wysokimi i niestabilnymi cenami, zmianami klimatycznymi oraz zwiększającym się uzależnieniem od importu, musi przemawiać jednym głosem na arenie międzynarodowej. W tym celu Komisja proponuje, aby strategiczny przegląd energetyczny określał priorytety w zakresie infrastruktury dla zapewnienia bezpieczeństwa dostaw w UE (uwzględniając rurociągi oraz terminale LNG) oraz zawierał konkretne działania w celu realizacji tych priorytetów. Komisja chce także, aby przegląd energetyczny stanowił mapę drogową dla tworzenia paneuropejskiej wspólnoty energetycznej posiadającej wspólny obszar regulacyjny. Zdaniem Komisji w przeglądzie należy również zdefiniować nowe podejście do partnerów Europy, w tym do Rosji – ważnego dostawcy energii – które odzwierciedlałyby nasze wzajemne zależności. Przegląd ma wreszcie proponować nowy mechanizm wspólnotowy, pozwalający na szybkie i skoordynowane reagowanie na sytuacje kryzysowe związane z zewnętrznymi dostawami energii¹¹.

Efektom prac nad księgami oraz licznymi konsultacjami było przedstawienie na posiedzeniu Rady do spraw energii w grudniu 2006 roku konkretnych propozycji działań. Zabiegi okazały się skuteczne, ponieważ ostatecznie doprowadziły do uregulowania kwestii wspólnej polityki energetycznej na poziomie prawa pierwotnego.

Traktat z Lizbony również miał wpływ na zapisy dotyczące polityki energetycznej, o czym świadczy tytuł XXI „Energetyka” Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Artykuł 194 stanowi, że

w ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy środowiska naturalnego, polityka Unii w dziedzinie energetyki ma na celu, w duchu solidarności między państwami członkowskimi, zapewnienie funkcjonowania rynku energii; zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii; wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii; oraz wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii. Istotnym jest, że artykuł ten podkreśla także, iż jego zapisy – nie naruszają prawa państwa członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia¹².

¹¹ Patrz: *Zielona Księga*.

¹² *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, art. 194, eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:PL:PDF [dostęp: 09.10.2010].

3. Stanowisko Komisji Europejskiej

Dla Komisji Europejskiej polityka energetyczna ma szersze znaczenie i łączy się z pojęciem bezpieczeństwa ekonomicznego, które jest kategorią szeroką, obejmującą obok energetyki także takie kwestie, jak: bezpieczeństwo żywnościowe, surowcowe, zasobów wody, a także zapewnienie niezakłóconego funkcjonowania gospodarki oraz komparatywnej równowagi z gospodarkami innych państw. Jednakże znaczenie ropy i gazu jest o tyle istotne dla zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego państw, gdyż wpływa na kluczowe wskaźniki determinujące wzrost gospodarczy, takie jak kurs walutowy, inflacja, stopy procentowe oraz stan bilansu płatniczego.

Biorąc pod uwagę, że popyt na ropę naftową i gaz ma charakter sztywny, co oznacza, że wzrost cen nie powoduje zmniejszenia popytu, a często wręcz odwrotnie – jego wzrost, oraz że przez następne 20 lat ogólnoswiatowe zapotrzebowanie na ropę będzie rosło, KE zaproponowała działania mające pomóc w realizacji wspólnej polityki energetycznej UE.

Wyróżniono działania jednostronne, które państwa członkowskie realizowałyby samodzielnie. Są nimi inwestycje w infrastrukturę, tworzenie rezerw, poszukiwanie własnych złóż oraz tworzenie procedur reagowania kryzysowego. Pomimo że są to działania, które mają być wykonywane indywidualnie, KE wspiera je swoimi funduszami. Bardziej istotne z punktu widzenia Brukseli są działania wielostronne, mające spowodować płynne przejście z poziomu narodowych polityk energetycznych do wspólnej polityki energetycznej. Działaniami tymi są dywersyfikacja dostaw na poziomie UE, zawieranie sojuszy energetycznych, zacieśnianie współzależności państw członkowskich m.in. poprzez tworzenie silnych transnarodowych grup energetycznych.

Ponadto Komisja Europejska stoi na stanowisku, że tylko prawdziwa konkurencja zapewni bezpieczeństwo energetyczne Unii, a zarazem przychylna jest zróżnicowaniu dostaw i sprzyja, bądź bardziej dyplomatycznie – nie sprzeciwia się, takim projektom jak Nord¹³ i South Stream czy Nabucco. Punktem wyjścia jest bowiem fakt, że Europa nadal nie ma w pełni konkurencyjnych wewnętrznych rynków energii. Komisja twierdzi, że dopiero gdy ta-

¹³ Rosja od lat planowała rozwój swoich portów nad Zatoką Fińską, tak aby poprzez liczne inwestycje zwiększyć eksport surowców drogą morską. Gazociąg Północny, czyli kontynuacja planów wykorzystania przez Rosjan Morza Bałtyckiego, uznawany jest za konkurencyjny wobec niezrealizowanej jeszcze, przecinającej Polskę, nitki gazociągu Europa–Jamał. Patrz więcej: K. Wardin, *Transport rosyjskiej ropy naftowej i gazu na Morzu Bałtyckim*, „Rocznik Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, Wrocław 2006, s. 176–187.

kie rynki będą istniały, obywatele i przedsiębiorstwa w UE będą mogły w pełni korzystać z bezpieczeństwa dostaw i niższych cen. Aby osiągnąć ten cel, należy rozwinąć sieć wzajemnych połączeń, stworzyć skuteczne ramy prawne i regulacyjne, które będzie można w pełni przełożyć na praktykę, jak również zapewnić rygorystyczne przestrzeganie wspólnych zasad konkurencji. Ponadto, jeśli Europa ma stawić czoła licznym wyzwaniom i poczynić właściwe inwestycje na przyszłość, konsolidacja sektora energetycznego musi opierać się w pełni na siłach rynkowych¹⁴.

4. Aspekty polityczne

Konsolidacja dyplomacji unijnej wokół kwestii źródeł dostaw surowców energetycznych wzmogła się w ciągu ostatnich kilku lat. Powaga sytuacji stała się wyraźniejsza w obliczu krótkotrwałego odcięcia dostaw surowców płynących przez Ukrainę i do Gruzji na początku 2006 roku. W rezultacie wielu europejskich polityków zaczęło wzywać do podjęcia działań w sektorze energetycznym. Benita Ferrero-Waldner, ówczesna komisarz ds. stosunków zewnętrznych UE i europejskiej polityki sąsiedztwa, zauważyła, że rosyjsko-ukraiński kryzys „otworzył Unii oczy”, wysuwając kwestię energii na pierwsze miejsce porządku dziennego polityki zagranicznej. Sytuacja ta była o tyle istotna, że Unia Europejska importuje z Rosji w sumie 25% kupowanego przez nią gazu, którego 90% przepływa właśnie przez Ukrainę¹⁵. Jednak wyraźnie należy zaznaczyć, że powodów tego kryzysu należy szukać głównie nie w relacjach Unia–Rosja, a Ukraina–Rosja. Reorientacja polityki Moskwy wobec Kijowa jest znaczna od czasu pomarańczowej rewolucji z grudnia 2005 roku¹⁶. Po niewątpliwej klęsce swojej polityki wobec Ukrainy Kreml przyjął wyczekującą postawę. Podobnie zachowała się także UE, ważąc słowa wypowiedziane pod adresem Kijowa i unikając wiążących deklaracji¹⁷.

Relacje pomiędzy Rosją a UE na przestrzeni lat podlegały zmianom, co było efektem znacznych przekształceń politycznych w obu organizmach. Zmiany w Europie sprawiły, że państwa stanowiące niegdyś część bloku

¹⁴ Patrz szerzej: *Fuelling our future*.

¹⁵ S. Gardocki, *Polityka energetyczna Unii Europejskiej na początku XXI w.*, „Stosunki Międzynarodowe” 2007, 1–2, s. 67–68.

¹⁶ Patrz więcej: A. Karatnycky, *Ukraines's Orange Revolution*, „Foreign Affairs” 2005, 03/04, s. 35–53.

¹⁷ Patrz więcej: M. Krenz, *Unia Europejska – Ukraina: Czy wszystko zmieszało się na zawsze*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2007, 1, s. 209–222.

wschodniego stały się jednocześnie dla Moskwy podmiotami gospodarczymi i politycznymi, za którymi stoi stosunkowo silna i zamożna machina jednoczącej się Europy.

Warto także zwrócić uwagę na czynniki różnicujące oba światy. Podstawowym jest konieczność funkcjonowania w odmiennym położeniu geopolitycznym. Rosja tylko na północnym zachodzie graniczy z państwami rozwiniętymi i stabilnymi. Nie może na wzór Zachodu, żyjącego od lat w poczuciu bezpieczeństwa w ramach Wspólnot (obecnie Unii), zrezygnować z prowadzenia polityki siły. Jest ona, z punktu widzenia Kremla, konieczna wobec nieeuropejskich sąsiadów Rosji, a głównie wobec byłych republik radzieckich. Istotny wydaje się także trzeci czynnik, którym jest inna logika polityki. Unia, podobnie jak USA, wprowadza w życie model liberalny, rynkowy, nakłaniając inne państwa do wstępowania w ich ślady. Tymczasem niemal wszyscy ważni z europejskiego punktu widzenia producenci surowców energetycznych (poza Norwegią, należącą do Europejskiego Obszaru Gospodarczego) jak Rosja czy członkowie OPEC prowadzą politykę interwencjonizmu, nastawioną na pełną lub częściową kontrolę państwa nad wydobyciem, transportem i eksportem surowców. Unia miewa kłopoty w relacjach z podmiotami postępującymi zgodnie z inną niż ona logiką, stąd zderzenie na poziomie międzynarodowym tych odmiennych filozofii działania – liberalnej i etatystycznej – osłabia realną możliwość oddziaływania Unii Europejskiej na sytuację za pomocą wypracowanych przez nią instrumentów¹⁸.

Istotne w rozważaniach na temat polityki energetycznej jest także rozszerzenie UE w 2004 roku. Przesunięcie granic na wschód spowodowało większe zróżnicowanie wewnętrzne państw członkowskich pod względem uzależnienia od dostawców zewnętrznych, a w przypadku państw naszego regionu, w największym stopniu od Federacji Rosyjskiej¹⁹. Ten temat miał być jednym z podstawowych problemów w wypracowaniu spójnego głosu Unii w przyszłych rozmowach z Moskwą²⁰.

¹⁸ Patrz więcej: M. Mardas, *Poszerzona Unia Europejska wobec wschodniego sąsiedztwa*, „Sprawy Wschodnie” 2004, 2/3, s. 125–138.

¹⁹ Patrz: E. Wyciszkiewicz, dz.cyt., s. 53.

²⁰ Problemem w wypracowaniu wspólnego stanowiska jest bardzo prosty fakt. Otóż dla każdego kraju UE słowo dywersyfikacja i bezpieczeństwo energetyczne oznacza skierowanie się na inny rejon świata. Nowe kraje członkowskie, a także Austria czy Niemcy mają na myśli Rosję, która jest ich największym importerem surowców. Z kolei dla Włoch, Hiszpanii czy Grecji słowo dywersyfikacja oznacza próbę zminimalizowania wpływu importu gazu z Algierii bądź krajów OPEC.

Warto także przypomnieć, że podstawą dla kreacji stosunków pomiędzy Rosją a UE stało się, począwszy od roku 2000, tzw. partnerstwo energetyczne, szczególnie popierane przez Niemcy. Ogłoszony wówczas przez przewodniczącego Komisji Europejskiej Romana Prodiego plan zakładał budowę gazociągu do przesyłu gazu z Rosji do krajów Zachodu. Podwojenie jego zakupów miało być finansowane przez inwestycje w rosyjskim przemyśle energetycznym. Oficjalnie chodziło o zróżnicowanie dostaw źródeł energii wobec zaburzeń na Bliskim Wschodzie i skokowych wzrostów cen ropy naftowej²¹.

5. Polska polityka zagraniczna i jej działania w aspekcie wspólnej polityki energetycznej UE

Nieodosobnione są głosy, że nasze miejsce w Europie i rola w Unii Europejskiej w dużym znaczeniu zależy od sposobu, w jaki zdefiniujemy nasze relacje w Rosję. Jest to podstawa do rozważań o sytuacji międzynarodowej w ogóle, jak również konieczny element, bez którego trudno będzie wypracować spójny, całościowy pakiet polskiej polityki zagranicznej²². W tezie tej przejawia się problem istnienia, a raczej brak koncepcji polskiej polityki wschodniej. Trudno bowiem oprzeć się wrażeniu, że przez ostatnią dekadę polska myśl polityczna w tej dziedzinie nie zdobyła się na nowe koncepcje²³.

Chcąc podjąć się wysiłku odpowiedzi na pytanie, dlaczego tak się stało, warto spojrzeć na ten aspekt z szerszej perspektywy państw naszego regionu. Zauważa się bowiem, że zazwyczaj politycy w Europie Środkowo-Wschodniej tradycyjnie mierzą znaczenie państwa według wielkości jego zasobów i potencjału. Powtarzają też hasła o konieczności wzmocnienia pozycji swojego państwa w układzie międzynarodowym. Nie starają się wyjaśnić, co rozumieją przez to pojęcie. Wystrzegają się definiowania siły swojego państwa w kategoriach relacji, czyli jako siły sprawczej. Rzadko spotyka się myślenie o zmianie sytuacji międzynarodowej państwa w drodze jego funkcjonalnej integracji z systemem i przez przezwyciężenie klasycznego dylematu bezpieczeństwa (zwiększając własne bezpieczeństwo, zmniejszamy bezpieczeństwo innych).

²¹ M. Cybulski, *Zmiany w stosunkach Rosja–Unia Europejska. Przyczyny i konsekwencje*, „Środkoeuropejskie Studia Polityczne” 2005, nr 1, s. 117–118.

²² S. Meller, *How to Talk with Russia*, „The Polish Quarterly of International Affairs” 2008, nr 1, s. 11.

²³ Patrz więcej: J. M. Nowakowski, *Spojrzenie na wschód*, „Polska w Europie” 2000, nr 31, s. 15–20.

W polityce państw naszego regionu charakterystyczne jest ignorowanie kryterium funkcji państwa w systemie międzynarodowym dla oceny jego miejsca i zakresu wpływu. Zamiast tworzyć pomosty między własnymi dążeniami a interesami innych państw, politycy subregionu często podejmowali i wciąż podejmują się misji, które wynikają wyłącznie z zawyżonej oceny własnych możliwości i niezweryfikowanej interpretacji tego, co można osiągnąć²⁴.

Wydawać by się mogło, że integracja w Unię Europejską wpłynie na reorientację tego podejścia. Byłaby to znacząca zmiana dla polityki zagranicznej naszego kraju, gdyż patrząc na historię polskiej dyplomacji, największym i najwięcej nas kosztującym błędem było niezrozumienie i niezdolność dostosowania się Polski do prądów dziejowych w Europie. Z zasady Rzeczpospolita zapatrzona w siebie szła odrębną drogą, ignorując przemiany dokonujące się w innych krajach²⁵.

Współcześnie bezpieczeństwo i pomyślność Polski zależą przede wszystkim od roli i funkcji, którą pełni ona w systemie, a nie od naszych snów o potędze. Polska racja stanu nie przekształca się automatycznie w rację Polski, ale raczej w izolację, jeśli nie wpisuje się w szersze ramy polityki europejskiej. Tym bardziej należy pamiętać, że polityka zagraniczna dużego państwa Unii Europejskiej, aby była skuteczna, nie może być z zasady rozbieżna z zamierzeniami i dążeniami struktury, do której się należy i której politykę się współtworzy. Polska ponosi porażki, gdy stawia sobie cele z epoki westfalskiej w Europie postwestfalskiej, kierując się logiką nieograniczonej suwerenności, której już prawie nikt w Europie nie pragnie²⁶.

Polityka zagraniczna i dyplomacja średniego kraju liczy się o tyle, o ile ma on coś do powiedzenia i zaproponowania w sprawach, które wykraczają poza jego bezpośrednie interesy²⁷. Tym bardziej, aby działania polskiej dyplomacji były znaczące i w pełni wykorzystujące możliwości kreowania polityk Unii, muszą mieć realne podstawy i być zorientowane także europejsko w kwestiach, które dotyczą jej bezpośrednio, np. wspólnej polityki energetycznej²⁸.

²⁴ P. Grudziński, *Polska w poszukiwaniu nowej roli*, „Sprawy Międzynarodowe” 2008, nr 1, s. 72.

²⁵ P. Wandycz, *Polska w polityce międzynarodowej. Przerwana ciągłość?*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2006, s. 5.

²⁶ P. Grudziński, dz. cyt., s. 71–72.

²⁷ Patrz: tamże, s. 70.

²⁸ Średnie państwa cierpią na deficyt strategicznego myślenia, mimo że potrzebują go nie mniej niż wielkie mocarstwa. Strategiczne ograniczenia zawężają im możliwość wybo-

6. Podsumowanie

Podstawowym wnioskiem płynącym z dotychczasowych rozważań jest stwierdzenie, że Polska naraża się na zagrożenie i marginalizację, gdy jej polityka zagraniczna różni się zasadniczo od jej sojuszników. Ta lekcja sugeruje tworzenie trwałych sojuszy na podstawie wartości i głębszych pokładów tożsamości, a nie tylko interesów, które są zmienne. Polska powinna funkcjonować w gęstej sieci powiązań dwustronnych i wielostronnych, współpracować z wieloma aktorami i być obecna w wielu miejscach. Tworzyć system wielu kotwic. Ponieważ najważniejszą kotwicą i tarczą jest dla Polski Unia Europejska zwiększająca nasze możliwości wpływania na postępowanie innych, nawet jeśli ogranicza wpływ na nasze własne sprawy.

W związku z tym, że polityka jest sztuką zręcznego powiązania własnych celów z dążeniami innych państw²⁹, im prędzej w kwestii bezpieczeństwa energetycznego zaczniemy być współkreatorem, a nie tylko kontrkreatorem propozycji Komisji Europejskiej, tym więcej możliwości będzie miała Warszawa na przesunięcie wektorów dopiero tworzonej wspólnej polityki energetycznej Unii Europejskiej. Zaznaczyć bowiem należy, że Polska ze względu na swoje położenie geograficzne, a także potencjał, jest w stanie przy rozsądnym podejściu wywierać na tę politykę znaczny wpływ.

Warto to podejście powiązać z szerszą koncepcją, zakładającą, że w interesie Polski leży silna i spójna Unia Europejska. Polska powinna być zainteresowana pogłębianiem integracji europejskiej, zwłaszcza politycznej, czemu służą sprawne i zdolne do podejmowania decyzji instytucje. Polska nie może obawiać się żadnej wzmocnionej współpracy wewnątrz UE, jej ewentualnego twardego rdzenia, lecz od samego początku wchodzić w jej skład. Polska powinna również popierać umacnianie instrumentów polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony UE, łącznie z projektowanym ustanowieniem w łonie Unii klasycznego sojuszu polityczno-strategicznego. To instrumentarium jest dla Unii konieczne właśnie ze względów geopolitycznych: w celu umacniania roli Zachodu i równowagi wewnątrz NATO (między USA a UE), obrony wła-

ru, a zatem muszą one manewrować między wielkimi państwami i wyzwaniem ostrożnie i z rozważą. Zachodni stratedzy ukuli pojęcie wielkiej strategii, która oznacza podjęcie wysiłku optymalizacji wszystkich elementów narodowej potęgi dla osiągnięcia konkretnych celów politycznych. Klasyczne definicje mają raczej konotację militarną niż polityczną. Obecnie potrzebne jest ujęcie, które łączy elementy polityczne, gospodarcze i społeczne. Patrz więcej: P. Grudziński, dz. cyt., s. 83–84.

²⁹ Patrz: tamże, s. 69.

snych interesów w kontekście globalnym, lepszego oddziaływania w kierunku wschodnim³⁰. Polsce jest potrzebna Unia silna międzynarodowo i spójna instytucjonalnie, tak samo jak niezbędna jest dla Polski wspólna polityka energetyczna Unii Europejskiej, ponieważ złożoność tej kwestii wykracza poza możliwości pojedynczego kraju.

The European Union's Energy Policy and its Influence on Poland's Foreign Policy

Summary

The main aim of this essay is to give a general outlook on the Common Energy Policy of the European Union. It analyses the beginnings of this policy in the 1990's as well as both, law and political approach at present. This background is necessary to measure the engagement of Polish diplomacy in the realization (or countering) of Common Energy Policy.

³⁰ R. Kuźniar, *Geopolityka i polityka bezpieczeństwa Polski*, „Sprawy Międzynarodowe” 2008, nr 1, s. 61.