

Unijna polityka energetyczna obszarem polsko-niemieckiej współpracy czy rywalizacji?

Wstęp

Przedmiotem artykułu jest analiza preferencji i interesów Polski i Niemiec wobec unijnej polityki energetycznej. Celem rozważań natomiast uczyniono poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy w obszarze ponadnarodowej polityki energetycznej Unii Europejskiej (UE), przeważają tendencje i mechanizmy kooperatywne czy rywalizacyjne w odniesieniu do działań podejmowanych przez Polskę i Niemcy w systemie europejskim. W toku wywodu starano się zweryfikować hipotezę, iż odmiennie uwarunkowania geopolityczne i geoekonomiczne Polski i Niemiec w odniesieniu do bezpieczeństwa energetycznego w wymiarze krajowym utrudniają efektywną polsko-niemiecką współpracę w zakresie rozwoju ponadnarodowej unijnej polityki energetycznej. Innymi słowy, brak wyraźnie wspólnych interesów i rozbieżność doraźnych celów krajowych polityk energetycznych pozycjonują Polskę i Niemcy w przeciwstawnych obozach/grupach aktywnych w procesie negocjacji i koordynacji unijnej polityki energetycznej. Wykorzystanym w procesie weryfikacji hipotezy podejściem teoretycznym będzie teoria liberalizmu międzyrządowego, uzupełniona o założenia analizy systemowej. Cezurę czasową wyznaczają lata 2009–2016.

1. Ramy teoretyczno-analityczne rozważań

Adekwatnym narzędziem metodologiczno-teoretycznym w poszukiwaniu odpowiedzi na postawione we wstępie pytanie oraz rozwiązanie ujętego w hipotezie problemu badawczego wydaje się być liberalizm międzyrządowy

A. Moravcsika¹. Teorię znaną również pod nazwą intergovernmentalizm, uznać można za teorię systemową, a jej istotnym celem jest wyjaśnianie procesów związanych z szeroko rozumianą integracją europejską. Propozycja ta jest źródłem generalizujących twierdzeń o istocie analizowanego systemu, w tym motywacji jego aktorów i zależności pomiędzy nimi oraz przebiegu i rezultatów zachodzących w systemie interakcji. Pierwotnym aktorem stosunków międzynarodowych w myśl koncepcji Moravcsika są jednostki i grupy prywatne, działające przede wszystkim na poziomie wewnątrzpaństwowym. W odniesieniu do niniejszej analizy aktorami pierwotnymi są obywatele oraz reprezentujący pewien zagregowany interes zbiorowy grupy nacisku. Ich charakter jest zróżnicowany – mogą to być organizacje konsumenckie, związki zawodowe, ale również przedsiębiorstwa z branży energetycznej. Preferencje aktorów pierwotnych stanowią główną przesłankę strategii działających na poziomie ponadnarodowym rządów (tj.: wtórnych aktorów stosunków międzynarodowych). Państwa reprezentujące na arenie międzynarodowej interesy aktorów pierwotnych są natomiast co najmniej minimalnie racjonalne. Interes w liberalizmie międzyrządowym jest kojarzony przede wszystkim z interesem materialnym, nie zaś abstrakcyjnym ideologicznym zbiorem przekonań. Racjonalizm zaś oznacza, że aktorzy kalkulują koszty i zyski podejmowanych działań – dążąc do maksymalizacji własnych korzyści unikają ryzyka.

Rządy państw, działając w systemie międzynarodowym w imieniu krajowych grup interesu, konfrontowane są z potrzebami i żądaniami artykułowanymi przez pozostałych uczestników systemu. Zważywszy na zespół czynników warunkujących europejską politykę energetyczną generujący wysoki poziom współzależności, możliwość efektywnej realizacji potrzeb jednych aktorów jest w dużej mierze zależna od postaw innych. Współzależność, jako stała cecha relacji między uczestnikami systemu europejskiego winna być zdaniem A. Moravcsika

¹ Podstawą do opracowania ram teoretyczno-metodologicznych w niniejszym artykule była lektura następujących prac: A. Moravcsika: A. Moravcsik, *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, „Journal of Common Market Studies” 1993, vol. 31(4), s. 473–524; A. Moravcsik, *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, „Journal of Common Market Studies” 1993, vol. 31(4), s. 473–524; A. Moravcsik, *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*, „International Organization” 1997, vol. 51(4): 513–553; A. Moravcsik, *The Choice of Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press. Ithaca, New York 1998; A. Moravcsik, *European integration: looking ahead*, [w:] „Great Decisions 2008”, The Foreign Policy Association; A. Moravcsik, *Europe. The quite superpower*, „French Politics” 2009, vol. 7(3), s. 403–422; A. Moravcsik, M.A. Vachudova, *National Interests, State Power, and EU Enlargement*, „East European Politics and Societies” 2003, vol. 17(1), s. 42–57.

zarządzana w drodze politycznego procesu koordynacji i negocjacji². Optymalizacja zarządzania procesem współzależności w ramach systemu europejskiego dokonuje się poprzez instytucjonalizację współpracy, która strukturalizuje system europejski, a przez to ogranicza swobodę działania państw narodowych. Jednakże paradoksalnie „integracja europejska umacnia władzę państwa wobec wewnętrznych grup interesu, wpływając na redystrybucję źródeł władzy, a przez to umożliwia rządowi PCz sprawniejszą kontrolę nad sprawami wewnętrznymi”³. Innymi słowy, współzależność uznać można za istotną cechę relacji dwu i wielostronnych pomiędzy państwami w systemie międzynarodowym. Prawdopodobnie ta ma jeszcze donioślejsze znaczenie w warunkach zaawansowanej integracji europejskiej, szczególnie w odniesieniu do takich obszarów jak energetyka. Uznać zatem można, że ekonomiczna współzależność implikuje konieczność kooperacji *stricte* politycznej. Współpraca polityczna natomiast, w której tle w odniesieniu do polityki energetycznej, znajduje się problem szeroko rozumianego bezpieczeństwa, swojego uzasadnienia szuka w deklarowanym dążeniu do gwarantowania stabilności systemu europejskiego, jako całości i redukowaniu zagrożeń generowanych w jego otoczeniu. To z kolei powoduje konieczność wzmacniania instytucjonalnych mechanizmów zarządzania współzależnością na poziomie ponadnarodowym, co nie byłoby możliwe bez transferu kompetencji wcześniej przypisanych państwom członkowskim na rzecz ‘brukselskiego centrum’.

Tabela 1. Najważniejsze założenia teorii liberalizmu międzyrządowego

Założenie 1:	Prymat aktorów społecznych – pierwotnymi aktorami w polityce międzynarodowej są jednostki i grupy prywatne, cechą ich jest racjonalność w działaniu i unikanie ryzyka.
Założenie 2:	Reprezentacja i preferencje państwa (lub innych instytucji politycznych) państwo to aktor wtórny, na arenie międzynarodowej reprezentujący interes krajowych grup społecznych.
Założenie 3:	Współzależność i system międzynarodowy konfiguracja współzależnych preferencji państw determinuje ich zachowanie w systemie międzynarodowym.

Źródło: A. Moravcsik, *Taking Preferences Seriously...*, *op. cit.*, s. 516–521.

² A. Moravcsik, *Preferences and Power in the European Community...*, *op. cit.*, s. 474.

³ J. Czaputowicz, *Teorie Stosunków Międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 337.

2. Unijna polityka energetyczna jako rezultat międzynarodowej współzależności państw

Jak ustalono we wstępie, **ramy czasowe** rozważań obejmują lata 2009–2016. Rok 2009 pod wieloma względami, jeśli chodzi o rozwój ponadnarodowej polityki energetycznej, uznać można za przełomowy. Do najważniejszych wydarzeń w tym okresie zaliczyć należałoby: styczniowy rosyjsko-ukraiński konflikt gazowy, którego konsekwencją było wstrzymanie dostaw rosyjskiego błękitnego paliwa do i przez Ukrainę, między innymi do krajów UE, przyjęcie pierwszego pakietu klimatyczno-energetycznego oraz wejście w życie Traktatu Lizbońskiego, w tekście którego po raz pierwszy pojawił się cały tytuł poświęcony energetyce. Datą zamykającą natomiast jest rok 2016, kiedy to obok rozmaitych wydarzeń polityczno- i gospodarczo-międzynarodowych miały miejsce pierwsze próby podsumowania inicjatywy kluczowej z perspektywy budowy unijnego wewnętrznego runku energii, w postaci Unii Energetycznej. Podsumowań tych dokonywano szczególnie w kontekście zawartego przez 195 państw globalnego w grudniu 2015, w Paryżu porozumienia klimatycznego.

W dalszej części rozważań czytelnik nie znajdzie odniesienia do – szeroko omówionych w krajowej i zagranicznej literaturze przedmiotu⁴, następujących po sobie wydarzeń składających się na ewolucyjny proces rozwoju ponadnarodowej polityki energetycznej (w tym tych obejmujących stopniową kodyfikację prawa unijnego oraz rozwoju instytucji odpowiedzialnych za realizację tej polityki). Skoncentrujemy się natomiast na wskazaniu kluczowych problemów i procesów określających dynamikę relacji pomiędzy aktorami systemu europejskiego w perspektywie supranacjonalizacji polityki energetycznej.

Unijna ponadnarodowa polityka energetyczna ‘rodziła się’ i rozwija jako odpowiedź państw członkowskich (PCz) na po pierwsze, rosnącą współzależność ich gospodarek, wpływ czynników zewnętrznych (w tym pogłębiającej się zależności od importu) oraz po drugie, na wyzwania środowiskowe. Supranacjonalizacja polityki energetycznej stanowiła natomiast proces odbywający się zgodnie

⁴ Zob m.in.: M. Rewizorski, R. Rosicki, W. Ostant, *Wybrane aspekty bezpieczeństwa energetycznego w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Difin Warszawa 2013; M. Ruszel, *Polski wpływ na kształtowanie polityki energetycznej UE 2004–2015*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2016; V.L. Birchfield, J.L. Duffield (eds.), *Toward a Common European Union Energy Policy: Problems, Progress, and Prospects*, Palgrave Macmillan, New York & Basingstoke 2011; E. Jones, A. Menon, S. Weatherill (eds.), *European Energy Policy. The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford 2012; J. Dyduch, *EU Energy Policy*, [w:] J. Dyduch, M. Klimowicz, M. Michalewska-Pawlak, *Selected Politics of the European Union. Evolution in the context of the Lisbon Treaty and the Europe 2020 Strategy*, Warszawa Wydawnictwo ASPRA, 2012. s. 83–115.

z logiką integracji funkcjonalnej, będącej rezultatem narastającego wśród elit decydenckich w PCz przekonania, że jest to racjonalna odpowiedź na wyzwania i zagrożenia, z którymi PCz nie byłyby w stanie samodzielnie sobie poradzić. Czynnikiem warunkującym proces uwspólnotowienia polityki energetycznej okazał się wysoki poziom współzależności, obecny tak w stosunkach między aktorami systemu europejskiego, jak również w odniesieniu do ich relacji z jego otoczeniem.

Prognozy Komisji Europejskiej (KE) w omawianym okresie wskazywały, że do 2030 roku poziom zależności od importu surowców w skali całej UE osiągnie 55 proc. Natomiast do 2050 roku, kraje UE będą importować 57 proc. surowców energetycznych⁵. Faktycznie, corocznie publikowane przez KE dane potwierdzały prognozy. Już 2016 roku bowiem znacznie wzrósł udział importowanego spoza Unii Europejskiej gazu z 43,4 w 2014 roku do 67,4 proc. w 2016 roku, ropy i produktów ropopochodnych z 74,1 do 87,4 proc., paliw stałych (węгля) – z 21,5 do 45,6 proc., a węгля kamiennego z 29,7 do aż 67,9 proc.⁶ Jednak kiedy spojrzymy na PCz indywidualnie – wyłania nam się obraz nieco bardziej skomplikowany. Mamy bowiem państwa całkowicie, lub w znacznej części uzależnione od importu surowców energetycznych. Mamy także PCz które są w niewielkim stopniu uzależnienia od importu – w tym Polskę. Mamy wreszcie takie PCz jak Niemcy, których gospodarka charakteryzuje się wysokim zapotrzebowaniem na energię, a jej znaczna część pochodzi z importu. Sytuacja zasygnalizowana powyżej wpływała nie tylko na inną percepcję wizji interesów oraz celów polityki energetycznej PCz w tym Polski i Niemiec, ale również na poziom zaangażowania i determinacji w jej rozwijanie.

Wracając do zagadnienia współzależności, w odniesieniu do energetyki, nie sprowadza się ono wyłącznie do problemu zależności od importu surowców. W omawianym przypadku bowiem, relacje współzależności w ujęciu podmiotowym obejmują dostawców surowców, właścicieli infrastruktury przesyłowej, producentów energii oraz konsumentów. W ujęciu przedmiotowym natomiast odnoszą się one do silnych korelacji między polityką energetyczną a politykami gospodarczymi, jak również polityką środowiskową i klimatyczną, a nawet polityką zagraniczną. Jednym z głównych wypracowanych na poziomie UE sposobów na stawienia czoła problemowi bezpieczeństwa energetycznego była koordynowana przez KE strategia budowania zintegrowanego wewnętrznego

⁵ European Commission, *EU Energy, Transport and GHG Emissions Trends to 2050. Reference Scenario 2013*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2014.

⁶ European Commission, *EU Energy in Figures – Statistical Pocketbook 2016*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2016.

rynku energii⁷. Warto w tym miejscu jednak zauważyć, że proces supranacjonalizacji polityki energetycznej, poprzez ustanawianie wspólnego konkurencyjnego rynku energii, nie oznaczał automatycznie jego całkowitej komercjalizacji i liberalizacji.

Zważywszy bowiem na silne związki między polityką energetyczną a bezpieczeństwem wewnętrznym PCz, pełne urynkowanie sektora energetycznego mogłoby oznaczać, że instytucje publiczne w tym przede wszystkim rządy państw utraciły (całkowicie lub częściowo) kontrolę na kształtowaniem polityki bezpieczeństwa kraju w wymiarze zewnętrznym i wewnętrznym. Dodatkowo, w sytuacji gdy znacząca część przedsiębiorstw działających w branży energetycznej pozostawałaby w rękach prywatnych, instytucje publiczne stałyby się silnie zależne od prywatnych graczy rynkowych – których interes nie zawsze zgodny jest z interesem publicznym (obywateli). Z drugiej natomiast strony, dominacja państwowej własności na rynku energii stanowiłaby przyczynek do upolitycznienia branży oraz (w określonych okolicznościach) obniżenia jej rynkowej efektywności. Problem jak integrować i liberalizować rynek energii w ramach UE bez uszczerbku do bezpieczeństwa energetycznego PCz, był przedmiotem debat, targów, negocjacji tak na poziomie ponadnarodowym, jak i wewnątrz-krajowym. Dodatkowo analiza procesu uwspólnotowienia rynku energii skłania do refleksji nad sposobem funkcjonowania jednolitego europejskiego rynku w perspektywie ogólnej. Wyłączenie energetyki z obowiązywania zintegrowanych zasad i mechanizmów właściwych dla rynku produkcji, usług i kapitału przyczyniało się do powstawania nierówności konkurencyjnej w perspektywie ogólnej. Różnice w cenach pochodzących z importu źródeł energii, znaczne dysproporcje w poziomie efektywności energetycznej w PCz, czy obiektywne możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii (słońca, wiatru, wody) wpływają na kondycję i konkurencyjność krajowych gospodarek w warunkach niemalże pełnej otwartości unijnego rynku. Uwarunkowania powyższe pozycjonowały polski i niemiecki rynek energetyczny, a przez to polską i niemiecką gospodarkę niemalże na przeciwległych biegunach.

Kontynuując warto zauważyć, że proces definiowania interesów aktorów w obszarze energetyki, a ściślej mówiąc postrzegania kategorii bezpieczeństwa energetycznego oraz efektywności rynku energetycznego wynika z szeregu **uwarunkowań**. Do najważniejszych wypada zaliczyć: położenie geograficzne, dostęp do własnych surowców energetycznych, stan stosunków polityczno-gospodarczych państw importerów z państwami eksporterami, stosunek do liberalizacji

⁷ S. Padgett, *Energy Co-operation in the Wider Europe: Institutionalising Interdependence*, „Journal of Common Market Studies” 2011, vol. 49, no. 5, s. 1065–1066.

rynku energii, poziom rozwoju infrastruktury elektroenergetycznej i przesyłowej oraz magazynowej⁸. Można założyć, iż wysoki poziom współzależności będzie stanowić imperatyw do kooperacji. Faktycznie, jeśli chodzi o wewnętrzny wymiar europejskiej polityki energetycznej, z perspektywy PCz dominują deklaratywne **tendencje kooperatywne**. Same polityki energetyczne w większości PCz natomiast w założeniach koncepcyjnych posiadają silny komponent europejski. W praktyce jednak osiągnięcie wspólnego stanowiska na poziomie unijnym dokonuje się w warunkach trudnych, i wymagających często daleko idących kompromisów. Kompromisy owe natomiast nie gwarantują równomiernej redystrybucji korzyści i redukcji ryzyka każdemu z aktorów systemu europejskiego. Tym niemniej państwa, dla których korzyści ze współpracy są relatywnie (w stosunku do innych uczestników systemu) mniejsze/niższe, kierując się logiką racjonalności podejmują współpracę kalkulując, że gdyby pozostały poza nawiasem wewnątrzsystemowych negocjacji, ryzyko strat byłoby większe, a szansa na zysk mniejsza.

Zatem niejako podsumowując niniejszy paragraf stwierdzić można, że unijna polityka energetyczna w tej chwili ani w sensie prawnym, ani pod względem operacyjnym nie jest przedsięwzięciem „dokończonym”. Nie można bowiem wciąż mówić o istnieniu w pełni zintegrowanego rynku energii. Ponadnarodowe instytucje UE, w tym przede wszystkim KE nie dysponują wciąż instrumentami do programowania, realizowania i egzekwowania silnej i systemowo zorganizowanej polityki energetycznej. Tym bardziej nie można w chwili obecnej mówić o ostatecznie zeuropeizowanej zewnętrznej polityce energetycznej UE. Ten wymiar europejskiej polityki energetycznej pozostaje w zasadzie sferą samodzielnej aktywności PCz. Wewnątrz wymiar polityki energetycznej natomiast, który w znacznym stopniu powiązany jest z celami polityki środowiskowej, zarządzany jest w coraz większym stopniu metodą wspólnotową. Proces supranacjonalizacji jest tutaj wyraźnie progresywny, a instytucjom ponadnarodowym (szczególnie KE) faktycznie przybywa kompetencji. Podczas gdy wymiar zewnętrzny polityki energetycznej zdominowany przede wszystkim kwestią bezpieczeństwa dostaw pozostaje domeną PCz, a metodą podejmowania decyzji wciąż pozostaje – podobnie jak w przypadku polityki zagranicznej – metoda międzyrządowa.

Jak przyjęto za twórcą liberalizmu międzyrządowego, zakres i skala gotowości rządów państw zaangażowanych w integrację europejską do przekazywania kompetencji unijnym instytucjom ponadnarodowym były pochodną kalkulacji dokonywanych na poziomie narodowym⁹. Natomiast na poziomie międzynaro-

⁸ B. Nowak, *Różne podejścia jeden cel. W stronę wspólnego stanowiska Unii Europejskiej wobec bezpieczeństwa energetycznego*, „Sprawy Międzynarodowe” 2014, nr 1, s. 42.

⁹ A. Moravcsik, *The Choice of Europe...*, op. cit., s. 486–487.

dowym w relacjach z innymi aktorami stosunków międzynarodowych rządu kierują się przede wszystkim chęcią realizacji preferencji własnej wewnątrz krajowej bazy politycznej. W pewnym uproszeniu powyższy mechanizm jest przyczyną zróżnicowanej percepcji przez PCz UE kierunku rozwoju polityki energetycznej. Poniżej dokonana zostanie charakterystyka i ocena preferencji i interesów Polski i Niemiec wobec tendencji rozwojowych unijnej polityki energetycznej.

3. Preferencje i interesy Polski i Niemiec wobec unijnej polityki energetycznej

Stanowisko Polski i Niemiec wobec rozwijającej się unijnej polityki energetycznej pozostaje pod wpływem kurczących się własnych zasobów surowców energetycznych i w tym kontekście wzrastającej zależności gospodarek od importu. Po drugie, narastającego na poziomie europejskim przeświadczenie o konieczności walki z degradacją środowiska i ociepleniem klimatu¹⁰. Pomimo tego rozwój energetyki w obu krajach, w okresie objętym analizą, znacznie się od siebie różnił – podobnie jak nierzadko stanowisko każdego z krajów wobec kierunków i konkretnych rozwiązań ponadnarodowej, unijnej polityki energetycznej. Czasami różnica stanowisk była ewidentna – a nawet generująca konflikt, czasami nie powodowała ona kolizji interesów. W większości przypadków jednak jej charakter pozostawiał pole do negocjacji i w dłuższej perspektywie – kompromisu oraz kooperacji.

Poniżej przyjrzymy się wyraźnie eksponowanym zagadnieniom agendy europejskiej polityki energetycznej, kwestie te jednocześnie stanowiły w Polsce i w Niemczech oś krajowych debat polityczno-gospodarczych na temat efektywności i bezpieczeństwa energetycznego. Zanim jednak przejdziemy do stanowisk obu krajów wobec unijnej polityki energetycznej, pokrótce zasygnalizowane zostaną najważniejsze ich uwarunkowania. Mając na uwadze wspomniane w poprzednim paragrafie uwarunkowania sposobu definiowania interesów oraz preferencji państw w zakresie energetyki, zwrócić należy na wstępie uwagę na kształt miksu energetycznego każdego z krajów.

W przypadku Polski, której poziom zależności od importu surowców jest stosunkowo niski (w 2014 roku wyniósł 25,8 proc.¹¹), krajowe zapotrzebowa-

¹⁰ T. Müller, *Polska i Niemcy – odmienne wizje rozwoju energetyki*, Biblioteka Źródłowa Energetyki Prokonsumenckiej, http://ilabepro.polsl.pl/bzep/static/uploads/MULLER_-_Polska_i_Niemcy_odmienne_wizje_rozwoju_energetyki.pdf [dostęp: 12.01.2017].

¹¹ Główny Urząd Statystyczny, *Energia 2015*, Warszawa 2015, <http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5485/1/3/1/energia2015.pdfm> [dostęp: 12.02.2017].

nie na energię pokrywane jest przede wszystkim przez spalanie pochodzących z krajowego wydobycia głównie (choć nie wyłącznie) paliw kopalnych w postaci węgla kamiennego i brunatnego, co daje łącznie ponad 80 proc. produkowanej w Polsce energii pierwotnej. Natomiast w strukturze zapotrzebowania na energię pierwotną węgiel w latach 2013–2014 roku stanowił nieco ponad 50 proc. Dalej w polskim miksie energetycznym mamy odpowiednio, pochodzące głównie z importu, ropę naftową (blisko 25 proc.) oraz gaz ziemny (blisko 14 proc.)¹². W końcu ostanie miejsce zajmowały odnawialne źródła energii (ok. 9 proc.). W Niemczech poziom zależności od importu w omawianym okresie wynosił ponad 60 proc. i był wyraźnie wyższy aniżeli średnia unijna (53 proc.)¹³, jednocześnie niemiecki miks energetyczny wykazywał duży poziom zróżnicowania, co należy uznać za pozytywną jego cechę. Dane z 2013 roku wskazywały, iż 35 proc. energii pierwotnej w Niemczech produkowanej było z olei mineralnych (powstałych z przeróbki ropy naftowej). Kolejne miejsce w niemieckim miksie energetycznym zajmował węgiel (brunatny i kamienny – dając w sumie 24,6 proc.) nieco mniejszy udział miał gaz ziemny (20 proc.), dalej energia ze źródeł odnawialnych (11,1 proc.) w końcu energia jądrowa (8,1 proc.)¹⁴.

Tabela 2. Zależność od importu surowców energetycznych oraz struktura miksu energetycznego w Polsce i Niemczech (dane z 2013 roku)

	Polska	Niemcy
Zależność od importu	25,8%	62,7%
Struktura zużycia nośników energii	Węgiel (kamienny i brunatny): 53,7% Ropa naftowa: 23,2% Gaz ziemny: 13,9% Odnawialne źródła energii: 8,7% Energia jądrowa: –	Węgiel (kamienny i brunatny): 24,6% Ropa naftowa: 35% Gaz ziemny: 22,3% Odnawialne źródła energii: 11,1% Energia jądrowa: 8,1%

Źródło: B. Molo, *Polska i Niemcy wobec wyzwań polityki energetycznej Unii Europejskiej (na przykładzie Unii Energetycznej)*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, XIII: 2016, nr 1, s. 152.

¹² Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A., *Sektor energetyczny w Polsce 2013*, http://www.paiz.gov.pl/files/?id_plik=19609 [dostęp: 23.01.2017].

¹³ B. Molo, *Polska i Niemcy wobec wyzwań polityki energetycznej Unii Europejskiej (na przykładzie Unii Energetycznej)*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, XIII: 2016, nr 1, s. 154.

¹⁴ J. Auer, *The changing energy mix in Germany*. Deutsche Bank Research, June 26, 2014. https://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD0000000000337663/The+changing+energy+mix+in+Germany%3A+The+drivers+ar.PDF [dostęp: 23.02.2015].

Już powyższe zestawienie, pokazujące zasadniczo różniące się uwarunkowania polityki energetycznej każdego z krajów pozwala wstępnie stwierdzić, iż odmienne były również preferencje wobec kierunków rozwoju energetyki w Polsce i w Niemczech. W przypadku Polski niski poziom uzależnienia od importu, będący konsekwencją wykorzystywania własnych zasobów surowcowych oraz kształtującej się przez dekady specyficznej struktury energetyki (a w jej ramach powiązań między różnymi podmiotami: lobby węglowym, przemysłem elektroenergetycznym, związkami zawodowymi i elitami politycznymi) sprawiał, że władze jak i poszczególne grupy interesu włącznie z indywidualnymi konsumentami nie były szczególnie zainteresowane drastyczną zmianą struktury miksu energetycznego. Niemcy natomiast to kraj, który swoją polityczno-międzynarodową tożsamość mocarstwa regionalnego buduje na sile rodzimej gospodarki, szczególnie zaś na energochłonnym przemyśle (min.: motoryzacyjnym, stoczniowy, chemiczny). To z kolei w korelacji z relatywnie dużą zależnością od importu surowców z zagranicy dawało podstawy do kształtowania się silnych, symbiotycznych związków niemieckiego przemysłu energetycznego (E.ON Ruhrgas, BASF/Wintershall, Metro, Knauf) z elitami politycznymi. Zatem dla zachowania stabilności rozwoju gospodarczego konieczna była dbałość o zachowanie stabilności dostaw surowców w pełni zaspokajających popyt rozmaitych podmiotów rynku krajowego. Niemieckie elity i grupy interesu w nie ustawały w wysiłkach by zmniejszyć zależność od importu surowców a jednocześnie wzmocnić eksportowy potencjał niemieckiej gospodarki. Rozwiązaniem miała być koncepcja transformacji energetyki w Niemczech (z niem. *Energiewende*).

Co prawda, aktualne założenia i cele niemieckiej polityki energetycznej, konceptualizowane były od 2007 roku¹⁵, jednak zostały one ostatecznie określone w 2010 w dokumencie „Koncepcja przyjaznej dla środowiska energetyki oraz niezawodnego zaopatrzenia w energię”¹⁶ gdzie perspektywa czasu została określona do 2050 roku. Natomiast w 2011 roku przyjęto szereg rozwiązań legislacyjnych, mających na celu uruchomienie procesów związanych z wspomnianą powyżej transformacją energetyczną w Niemczech. Istota programu polegać miała na odchodzeniu od wysokoemisyjnych technologii energetycznych i dzięki temu zmniejszeniu emisji CO₂. Duży nacisk kładziono na rozwój technologii

¹⁵ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), *Eckpunkte für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm*, August 2007, http://www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/klimapaket_aug2007.pdf [dostęp: 14.02.2017].

¹⁶ Bundesregierung, *Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung*, 28. September 2010, https://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/_Anlagen/2012/02/energiekonzept-final.pdf?__blob=publicationFile&v=5 [dostęp: 14.02.2017].

wykorzystujących odnawialne źródła energii a przez to zmianę struktury miksu energetycznego oraz na działania zmierzające do zwiększenia efektywności energetycznej¹⁷. Celem było bowiem obniżenie zależności niemieckiej gospodarki od nośników energii uznawanych za szkodliwe dla środowiska (energii jądrowej, węgla), względnie od importu surowców energetycznych (ropy naftowej, gazu ziemnego, uranu). Dynamiczny rozwój technologii i sektora przemysłu związanego z odnawialnymi źródłami energii (OZE) postrzegano również jako szansą na pomnożenie potencjału eksportowego niemieckiej gospodarki.

Warto również dodać, iż istotnym elementem programu niemieckiej transformacji energetycznej było założenie odchodzenia od energetyki nuklearnej i stopniowe wygaszanie istniejących w Niemczech elektrowni atomowych, a do 2022 roku całkowita rezygnacja z tego źródła energii¹⁸. Wątek ten jest interesujący na dwójnasób. Po pierwsze, zwrócić uwagę należy na okoliczności podjęcia wyżej wspomnianej decyzji, kiedy to po katastrofie elektrowni jądrowej w japońskiej Fukushima, nasiliły się w Niemczech protesty organizacji ekologicznych domagających się rezygnacji z energetyki jądrowej. Co ważne, według sondaży przeprowadzonych już po katastrofie, 80 proc. Niemców było przeciwko utrzymywaniu energetyki nuklearnej w kraju¹⁹. Presja na rządzących ze strony krajowych grup interesu wydaje się być podstawową przesłanką, implikującą rozmaite konsekwencje decyzji o eliminacji atomu z niemieckiego miksu energetycznego. Jedną z nich była konieczność zastąpienia tego źródła innym, co przełożyło się na szerokie wsparcie elit politycznych dla rozwoju OZE. Dziś Niemcy zajmują czołowe miejsce wśród największych światowych producentów energii ze źródeł odnawialnych. W kraju tym stale wzrasta udział energii wyprodukowanej z instalacji OZE, w 2014 roku było to 27,3 proc., natomiast już w 2015 roku 32,5 procent²⁰. Co warto podkreślić, koncerny niemieckie, które wcześniej mocno zaangażowane były w energetykę jądrową jak firma Siemens, podążając za zmianami stały się potentatami w zakresie technologii OZE. Władze niemieckie stawiały głównie na rozwój zielonej energetyki, w tym przede wszystkim solarnej oraz farm wiatrowych na lądzie, w mniejszym stopniu na morską energetykę

¹⁷ B. Molo, *Międzynarodowy kontekst niemieckiej Energiewende*, „Rocznik Bezpieczeństwa” 2015, vol. 9, nr 1, s. 72–92.

¹⁸ P. Frączek, *Energetyka jądrowa a modernizacja sektora energii w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 37(1), s. 347.

¹⁹ J. Ślifierz, M. Ślifierz, *Niemiecka energetyka jądrowa, czyli wejście i wyjście*, Centrum Informacji i Rynku Energii (CIRE.pl), http://www.cire.pl/pliki/2/nemiecka_energetyka_jadrowa.pdf [dostęp: 14.02.2017].

²⁰ G. Rueter, E. Stasik, *Niemcy: Rekordowy rok dla energii odnawialnej*, portal „Deutsche Welle”, 8.01.2016 r., <http://www.dw.com/pl/niemcy-rekordowy-rok-dla-energii-odnawialnej/a-18968214> [dostęp: 14.02.2017].

wiatrową. Minimalne wsparcie natomiast uzyskiwać miały podmioty produkujące energię ze spalania biomasy oraz elektrownie wodne²¹. Takie polityczne profilowanie rozwoju określonych gałęzi gospodarki – stanowi drugi interesujący wątek. Swoista synergia działań rządzących oraz aktorów wewnątrz krajowych (koncernów przemysłowych, organizacji proekologicznych oraz obywateli), miała wymierne skutki dla pozycji Niemiec w systemie europejskim. Otóż znacznie bardziej zaawansowane technologicznie oraz infrastrukturalnie od partnerów w Europie w zakresie produkcji energii ze źródeł odnawialnych Niemcy były coraz bardziej zainteresowane eksportem swoich technologii, gotowych elementów instalacji OZE (np.: turbin wiatrowych, paneli fotowoltaicznych) oraz samej wyprodukowanej w Niemczech energii. Władze niemieckie natomiast na poziomie UE starały się tworzyć optymalne warunki dla urzeczywistnienia własnej wizji rozwoju energetyki. Robiono to poprzez współkształtowanie rozwiązań legislacyjnych na poziomie ponadnarodowym, aktywne zaangażowanie w proces strategicznego planowania i działań operacyjnych.

Tymczasem polski dyskurs o środowiskowych aspektach unijnej polityki energetycznej, w tym polityce klimatycznej, koncentrował się na analizowaniu kosztów i zagrożeń z niej wynikających, co szczególnie mocno słyszalne było w okresie negocjacji kolejnych unijnych planów rozwoju ‘zielonej’ polityki energetycznej (pierwszy Pakiet Energetyczno-klimatyczny z 2009 r., Mapa Droga Energia 2050 w 2011/2012 roku, drugi Pakiet klimatyczny z 2015 roku). Walka ze zmianami klimatycznym była w omawianym okresie dla niemal całej polskiej klasy politycznej nie lada problemem. W dyskusji o konsekwencjach realizacji polityki klimatycznej, podnoszono zwykle kwestię likwidacji miejsc pracy w energetyce konwencjonalnej, ucieczkę przemysłu poza UE (w tym inwestujących w Polsce firm zagranicznych) oraz wzrost cen energii elektrycznej²². Polska postawa wobec propozycji pojawiających się na poziomie europejskim, których autorami nierzadko byli Duńczycy, Niemcy, a nawet Francuzi (których energetyka oparta o atomie jest niskoemisyjna) była reakcyjna i zachowawcza. Polacy nie wykazywali się szczególną aktywnością w zakresie działań koncepcyjnych odnośnie unijnej polityki klimatycznej, natomiast działania operacyjne były prostą konsekwencją presji dostosowawczej ze strony brukselskiego centrum. I tak wobec zawartego w pakiecie klimatyczno-energetycznym z 2009 roku wymogu wzrostu udziału OZE w bilansie energetycznym – Polska faktycznie

²¹ R. Bajczuk, *Odnawialne źródła energii w Niemczech. Obecny stan rozwoju, grupy interesu i wyzwania*, „Raport OSW”, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, Warszawa 2014, s. 8.

²² Zob. J. Dyduch, *Winners and Losers in the context of the European Climate Policy. The Polish Perspective*, [w:] J. Dyduch, M. Michalewska-Pawlak, R. Murphy (eds.), *European Union Development. Challenges and Strategies*, Oficyna Wydawnicza ASPRA, Warszawa 2013, s. 95–117.

dotrzymywała zobowiązań, lecz koncepcja rozwoju technologii i dalej przemysłu związanego z wykorzystaniem OZE w Polsce miała w omawianym okresie zupełnie inne założenia aniżeli w Niemczech. Wspierano bowiem głównie produkcję energii odnawialnej przez duże elektrownie wodne i elektrownie konwencjonalne spalające biomasę, defaworyzowaną technologią natomiast była fotowoltaika²³. Rozwój branży związanej z OZE w Polsce, skutecznie hamował trwający wiele lat, nietransparentny i budzący rozliczne kontrowersje proces legislacyjny związany z opracowywaniem ustawy o OZE, przyjętej dopiero w 2015 roku, i wkrótce potem w 2016 roku nowelizowanej.

Generalnie można powiedzieć, że w Polsce koncepcja rozwoju energetyki opierała się na zgoła odmiennych założeniach niż w Niemczech. Preferencje te wynikały z preferencji aktorów krajowych. Dokumentem określającym priorytety w zakresie energetyki była przyjęta przez rząd w 2009 roku strategia zatytułowana „Polityka energetyczna Polski do 2030 roku”²⁴. Natomiast politykę energetyczną państwa zasadniczo określała wielokrotnie nowelizowana (ostatnie zmiany weszły w życie 1 stycznia 2017 roku) ustawa „Prawo energetyczne” z 1997 roku. W dokumentach koncepcyjno-strategicznych za główny cel polskiej polityki energetycznej uznano wzrost bezpieczeństwa energetycznego, przy zachowaniu zasady zrównoważonego rozwoju. W odniesieniu do tak określonego celu wyznaczone zostały podstawowe kierunki działania w zakresie energetyki w tym: poprawa efektywności energetycznej, wzrost bezpieczeństwa dostaw paliw i energii, dywersyfikacja struktury wytwarzania energii elektrycznej poprzez wprowadzenie energetyki jądrowej, rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii, w tym biopaliw, rozwój konkurencyjnych rynków paliw i energii, oraz ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko²⁵. W 2014 roku zainicjowane zostały natomiast prace nad nowym wieloletnim planem zatytułowanym „Polityki energetycznej Polski do 2050 roku”, który w 2015 roku został skierowany do konsultacji społecznych oraz międzyresortowych. W zakresie priorytetów polityki energetycznej kraju nie wprowadzał on jednak zasadniczych zmian, można powiedzieć, że mieliśmy tu do czynienia z nawiązaniem i kontynuacją. Za cel podstawowy uznano bowiem „tworzenie warunków dla stałego i zrównoważonego rozwoju sektora energetycznego, przyczyniającego się do rozwoju gospodarki narodowej, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego

²³ T. Müller, *Polska i Niemcy – odmienne wizje rozwoju energetyki*, op. cit., s. 3.

²⁴ Ministerstwo Gospodarki, *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, Warszawa, 10.11.2009 r. <http://www.me.gov.pl/files/upload/8134/Polityka%20energetyczna%20ost.pdf> [dostęp: 12.02.2017].

²⁵ *Ibidem*, s. 4–5.

kraju oraz zaspokojenia potrzeb energetycznych przedsiębiorstw i gospodarstw domowych”²⁶.

Kluczem do zrozumienia preferencji Polski natomiast wobec polityki energetycznej w wymiarze krajowym i szerszej europejskim, jest wyjaśnienie powiązań pomiędzy ‘bezpieczeństwem energetycznym’ (rozumianym jako dostęp do surowców energetycznych po akceptowanej cenie) oraz ‘zrównoważonym rozwojem’. Między kategoriami zachodzi bowiem sprzężenie zwrotne – tworząc relacje swoistej synergii, którą interpretować należy w świetle polskiego prawodawstwa, gdzie „bezpieczeństwo energetyczne jest osiągnięte wówczas gdy zaspokojone są bieżące i perspektywiczne potrzeby energetyczne w sposób ekonomicznie i technicznie uzasadniony”²⁷. Zaspokajanie potrzebowania na energię dokonuje się poprzez optymalne wykorzystanie zasobów własnych oraz pokrywanie istniejących niedoborów, importując surowiec z zewnątrz. Konkludując powyższe zatem, priorytetem polskiej polityki energetycznej jest bezpieczeństwo energetyczne – odnoszone głównie do zachowania wewnątrz krajowej stabilności gospodarczo-społecznej. Wymiar zewnętrzny polityki energetycznej Polski dotyczy nie zwiększania możliwości eksportowych jak u Niemców, a raczej ograniczenia konieczności zapotrzebowania na import oraz redukcji groźby jego polityzacji, której konsekwencją mogłyby być zakłócenia dostaw surowca.

Jak natomiast wynika z zaproponowanego we wcześniejszym paragrafie, modelowego ujęcia zespołu uwarunkowań kształtujących stosunek krajów wobec własnej jak i unijnej polityki energetycznej, uwzględnić powinniśmy również relacje z kluczowymi krajami eksporterami surowców energetycznych (ropy naftowej i gazu ziemnego). W przypadku Polski, jak i Niemiec najważniejszym dostawcą wspomnianych wyżej surowców była Rosja. Choć poziom zależności od dostaw surowców z Rosji prezentował się w każdym przypadku nieco inaczej, tak dla Polski jak i Niemiec Rosja pozostawała strategicznie ważnym partnerem handlowym. Przykładowo, o ile Polska importowała w 2013 roku z Rosji 93,7 proc. potrzebnej na krajowym rynku ropy naftowej²⁸, w Niemczech import z Rosji pokrywał jedynie 35 proc. zapotrzebowania na ten surowiec²⁹. Tymczasem polityczna atmosfera dwustronnych stosunków Polski i Niemiec

²⁶ Ministerstwo Gospodarki, *Projekt Polityki energetycznej Polski do 2050 roku*, Warszawa, sierpień 2015 r., <http://bip.me.gov.pl/node/24670> [dostęp: 12.02.2017], s. 7–8.

²⁷ M. Ruszel, *Bezpieczeństwo energetyczne Polski. Wymiar teoretyczny i praktyczny*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2014, s. 195.

²⁸ Nafta Polska, *Import surowca*, <http://www.nafta-polska.pl/przemysl%20naftowy/import-surowca/> [dostęp: 20.02.2017].

²⁹ S. Amelang, *German's dependence of imported fossil fuels*, Clean Energy Wire CLEW, 11.02.2016, <https://www.cleanenergywire.org/factsheets/germanys-dependence-imported-fossil-fuels> [dostęp: 15.02.2017].

z Rosją była zgoła odmienna. W ciekawym i wciąż aktualnym raporcie autorstwa Marca Leonarda i Nicu Popescu na temat stosunków rosyjsko-unijnych, autorzy pozycjonują Polskę i Niemcy w dwóch wyraźnie różnych obozach. Niemcy scharakteryzowani zostali w opracowaniu jako „strategiczni partnerzy Rosji” realizujący z tym krajem szczególne relacje, konsekwencją których bywało podważanie, względnie osłabianie unijnych wspólnych polityk³⁰. Polska z drugiej strony określona została mianem „nowego zimnowojennego wojownika”, a jej relacje z Rosją uznane zostały za „wrogie”³¹. I choć w omawianym przedziale czasowym (2009–2016) relacje polsko-rosyjskie okresowo się ocieplały, a stosunki niemiecko-rosyjskie nieco ochładzały, to w kwestiach energetyczno-strategicznych ocenić je należy jako niekorzystne dla Polski i korzystne dla Niemiec.

Polscy decydenci starali się zredukować efekty niekorzystnej koniunktury w relacjach polsko-rosyjskich w obszarze energetyki poprzez dążenie do ściślejszej integracji w ramach UE. Szczególnie zależało im na wzmocnieniu bezpieczeństwa energetycznego UE poprzez wprowadzenie i uruchomienie instrumentów solidarności energetycznej³². Polska była orędownikiem uwzględnienia zapisów stanowiących traktatową podstawę prawną dla ponadnarodowej polityki energetycznej w prawie pierwotnym UE. Postulat ten został uwzględniony, i do Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFEU) dołączono w 2007 roku tytuł XXI „Energia”. Ponadto decydentom w Warszawie zależało na powiązaniu celów kształtującej się polityki energetycznej³³ z ‘zasadą solidarności’. Inicjatywę rządu polskiego wsparły również kraje Grupy Wyszehradzkiej – co istotnie wzmocniło pozycję negocjacyjną Polski na forum UE. Choć pomysł ten nie spotkał się z entuzjastyczną reakcją takich PCz UE jak Francja, Niemiec i Wielka Brytania, w obliczu kategorycznego stanowiska Polski i gotowości do kompromisu w innych kwestiach (np.: reformy instytucji UE) ostatecznie został zaakceptowany. Niemcy były powściągliwe, jeśli chodzi o przekazywanie kompetencji w zakresie polityki energetycznej ponadnarodowym instytucjom unijnym. Rząd w Berlinie szczególnie interesowało zachowanie niekrępowanej swobody

³⁰ M. Leonard, N. Popescu, *A Power Audit of EU-Russia Relations*, European Council on Foreign Relations, November 2007, s. 2.

³¹ *Ibidem*.

³² M. Ruszel, *Wpływ Polski na kształtowanie polityki energetycznej Unii Europejskiej*. [w:] J.M. Fiszer, *Dziesięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Próba bilansu i Nowe Otwarcie*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2015, s. 388.

³³ Cele unijnej polityki energetycznej: a) zapewnienie funkcjonowania rynku energii; b) zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii; c) wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii; oraz d) wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii.

w „określaniu warunków wykorzystania zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię”³⁴.

Stanowisko Polski jak i większości krajów Europy Środkowo-Wschodniej wobec budowy jednolitego rynku energii było przychylne. Miało to związek z faktem, że bezpieczeństwo energetyczne utożsamiane było właśnie z bezpieczeństwem dostaw surowców z zewnątrz oraz z europejską solidarnością w sytuacji kryzysów wynikających z ich zakłóceń³⁵. Tymczasem stanowisko Niemiec w tej kwestii można byłoby uznać za w pewnym sensie ambiwalentne. Z jednej strony bowiem, kraj ten prezentował się jak orędownik integracji europejskiej. Z drugiej zaś, w kwestii liberalizacji rynku energii „Niemcy zazwyczaj sprzeciwiały się prokonkurencyjnym propozycjom KE, broniąc krajowych przedsiębiorstw przez reformami”³⁶. Co więcej, wykorzystując swoją silną pozycję w UE uzyskiwały wyłączenia dla stosowania unijnych przepisów w odniesieniu do ważnych dla siebie projektów. Przykładem może być zwolnienie z obowiązywania tzw. zasady udziału strony trzeciej (z ang. Third Part Access)³⁷ zapisanej w Trzecim Pakiecie Energetycznym wobec gazociągu OPAL – będącym odnogą gazociągu Nord Stream³⁸. O powściągliwości Niemców wobec projektów zmierzających do uwspólnotwienia rynku energii, decydowała przede wszystkim podyktowana narodowym interesem pragmatyka ekonomiczna. Tak należy rozumieć sceptyczne reakcje Berlina, wobec zaprezentowanej w 2014 roku przez polskiego premiera D. Tuska Unii Energetycznej. Jednym z kluczowych założeń polskiej koncepcji była optymalizacja zasady ‘solidarności energetycznej’ w ramach UE, między innymi poprzez zerwanie z dotychczasową „zasadą, że warunki kontraktów gazowych zależą od kontaktów politycznych poszczególnych PCz z Rosją”³⁹. Ostatecznie przygotowana przez Komisję Europejską i przyjęta w marcu 2015 roku ‘brukselska Unia Energetyczna’ zasadniczo różniła się od jej ‘warszawskiego’ pierwowzoru. ‘Warszawska wersja’ koncentrowała się na kwestiach związanych z bezpieczeństwem energetycznym i postulacie wspólnych

³⁴ Unia Europejska, *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 326/47, 26.10.2012 r., Art. 194.

³⁵ A. Gawlikowska-Fyk, *Wspólny czy narodowy? Interes energetyczny państw Unii Europejskiej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, 4/(66), s. 32.

³⁶ *Ibidem*, s. 30.

³⁷ Zasada ‘TPA’ to zasada polegająca na udostępnieniu stronom trzecim przez właściciela bądź operatora sieci przesyłowej swojej infrastruktury, w sytuacji gdy jej moc przesyłowa nie była w pełni wykorzystywana.

³⁸ Zob. więcej: A. Łoskot-Strachota, *OPAL dla Gazpromu? Decyzja Komisji Europejskiej w sprawie niemieckiej odnogi gazociągu Nord Stream*, „Komentarze OSW”, 9.11.2016.

³⁹ M. Ruszel, *Wpływ Polski na kształtowanie polityki energetycznej Unii Europejskiej...*, *op. cit.*, s. 393.

europiejskich negocjacji i zakupów surowców. Natomiast 'brukselska wersja Unii Energetycznej', bezpieczeństwo energetyczne potraktowała jako jeden pięciu elementów (obok rynku wewnętrznego energii, efektywności energetycznej, dekarbonizacji oraz innowacyjności)⁴⁰. Oczywiście ostateczny kształt strategii⁴¹ określającej cele i zasady Unii Energetycznej był efektem negocjacji i rzecz jasna kompromisów. Jednym z nich była rezygnacja z polskiego postulatu wspólnych negocjacji i zakupów surowców energetycznych, którym sprzeciwiały się Niemcy.

Władze w Berlinie – forsując preferencje krajowych grup interesu, w drodze negocjacji i przetargów starały się efektywnie modyfikować rozwiązania wypracowywane na poziomie ponadnarodowym, tak by w dłuższej perspektywie optymalizować zyski płynące ze współpracy i minimalizować koszty generowane przez sektor energetyczny. Dobrą ilustracją takiego właśnie działania był projekt rozbudowy sieci przesyłowych łączących rynek UE z krajami eksporterami, z zapewnieniem celu dywersyfikacyjnego poprzez zastosowanie tzw. interkonektorów (instalacji umożliwiających łączenia sieci przesyłu energii elektrycznej lub przesyłu surowców ropy i gazu) oraz instalacji tzw. rewersów (umożliwiających przepływ surowców w dwóch kierunkach).

Najpilniejsze z punktu widzenia bezpieczeństwa integrującego się unijnego rynku energii okazały się projekty obejmujące rynki krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Z polskiej perspektywy najważniejsze były projekty budowy nowych połączeń międzysystemowych między Polską a Słowacją, Polską a Czechami i Polska a Litwą. Projekty powyższe uzyskały finansowanie ze środków europejskich programów strategicznych (m.in.: Transeuropejskie sieci energetyczne TEN-E)⁴², a inwestycjom nadano status „Projektu o znaczeniu wspólnotowym” (z ang. *Project of Common Interest*) i zastosowano wobec nich w unijny instrument „Łącząc Europę” (z ang. *Connecting Europe Facility*). Istotna była również rozbudowa międzysystemowej linii przesyłu gazu Polska-Niemcy, umożliwiająca zwiększenie przepływów gazu między Niemcami a Polską, a także ułatwiająca zapewnienie zdolności odwrócenia przepływu. Interesujący jest natomiast fakt, że niewątpliwie korzystna dla Polski rozbudowa sieci przesyłowych w ramach UE, dla Niemiec oznacza możliwość odsprzedawania rosyjskiego surowca krajom Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polsce. Niemcy bowiem kupowali

⁴⁰ J. Dudek, *Od warszawskiej do brukselskiej Unii Energetycznej*, „Analiza Natolińska” 2015, 1(75), s. 2.

⁴¹ Komisja Europejska, *Pakiet dotyczący Unii Energetycznej: Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu*, Bruksela, dnia 25.02.2015 r. COM(2015).

⁴² Zob. więcej: Gaz-system, *Transeuropejska sieć energetyczna TEN-E*, <http://www.gaz-system.pl/wsparcie-z-ue/transeuropejska-siec-energetyczna-ten-e/> [dostęp: 20.02.2017].

rosyjskie błękitne paliwo o około 20 proc. taniej niż Polacy⁴³. Fakt ten należy interpretować w świetle realizacji niemiecko-rosyjskiego projektu budowy i rozbudowy gazociągu Nord Stream. Dla Polski inwestycja ta, obok powyżej zasygnalizowanych konsekwencji, oznaczała odejście od korzystnego statusu bycia głównym krajem tranzytowym dla rosyjskich surowców do Europy Zachodniej (z wykorzystaniem Gazociągu Jamalskiego) oraz redukcję mocy przerobowych budowanego w Świnoujściu terminala LNG – co spowodowane było faktem, iż ułożone na dnie Bałtyku rury Gazociągu Północnego uniemożliwiały wpływanie do portu tankowców o dużym zanurzeniu⁴⁴.

Uzupełniając powyższe, dodać można, iż instytucje państwowe agregujące i reprezentujące interesy i preferencje generowane i definiowane na poziomie narodowym, wynoszą je potem na miarę własnych możliwości i kompetencji w postaci określonych strategii politycznych na poziom ponadnarodowy⁴⁵. Uwzględniając takowy przebieg procesu kształtowania się preferencji międzynarodowych, instytucje państwowe – w tym przede wszystkim rządy Polski i Niemiec były nie tylko aktorem systemu *per se* ale również stawały się czymś w rodzaju pasów transmisyjnych, za pomocą których komunikowali się ze sobą aktorzy funkcjonujący na poziomie narodowym (jednostki i grupy prywatne) z aktorami z poziomu ponadnarodowego (ponadnarodowe instytucje unijne).

Zatem podsumowując niniejszy paragraf stwierdzić można, iż niemieckiemu rządowi federalnemu w kontekście rozwoju europejskiej polityki energetycznej zależało na:

- wzmocnieniu wymiaru środowiskowego ponadnarodowej, unijnej polityki energetycznej;
- uzyskaniu wsparcia politycznego i finansowego (ze środków europejskich) dla rozwoju technologii i przemysłu OZE;
- liberalizacji rynku OZE, na którym Niemcy posiadały przewagę konkurencyjną;
- forsowaniu ambitnych programów walki ze zmianami klimatycznymi polegającej przede wszystkim na redukcji emisji CO₂;
- utrzymaniu uprzywilejowanych względem innych PCz UE relacji z państwami eksporterami surowców energetycznych;

⁴³ A. Kublik, *Więcej rosyjskiego gazu z Niemiec do Polski. W ten sposób będzie taniej*, „Gazeta Wyborcza” 7.01.2015 r.

⁴⁴ A. Kublik, *Niemcy blokują nurą Nord Stream rozwój portu w Świnoujściu*, „Gazeta Wyborcza”, 19.12.2015 r.

⁴⁵ M.A. Pollack, *Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity or Experiment in New Governance*, „Annual Review of Political Science” 2005, no. 8, s. 361.

- kontrolowaniu procesu budowy unijnego rynku wewnętrznego energii (tak w sensie prawno-instytucjonalnym jak i infrastrukturalnym), co sprzyjało umacnianiu podmiotowej i kreacyjnej roli Niemiec;
Podkreślić należy, że Niemcom udawało się dość efektywnie realizować powyższe cele.

Z drugiej strony natomiast, rządzący w Polsce wobec europejskiej polityki energetycznej prezentowali postawę, charakteryzującą się:

- skupieniem uwagi na aspektach geopolitycznych i geoekonomicznych unijnej polityki energetycznej – gdzie najmocniej eksponowane było zagrożenie bezpieczeństwa energetycznego;
- forsowaniem i promowaniem ‘zasady solidarności energetycznej’ pomiędzy PCz UE, zasada ta postrzegana była jako podstawowy instrument osiągnięcia i utrzymywania bezpieczeństwa energetycznego w wymiarze krajowym i europejskim;
- dążeniem do zachowania *status quo* w odniesieniu do struktury polskiego miksu energetycznego co wynikało z względnie stabilnej i korzystnej sytuacji energetycznej kraju;
- sceptycznym (a nawet negatywnym) stosunkiem polskich decydentów wobec ambitnych, unijnych planów polityki klimatycznej;

Oceniając poziom efektywności polskich rządzących w procesie negocjacji i koordynacji unijnej polityki energetycznej, stwierdzić można niską skuteczność polskiej dyplomacji w tym zakresie. Postawa polska wobec brukselskich negocjacji nad kształtem polityki energetycznej oraz strategicznymi kierunkami jej rozwoju, była w dużej mierze reakcyjna a nie kreacyjna, nawet gdy polskie elity wygenerowały nowatorski koncept w postaci Unii Energetycznej, zabrakło im siły i determinacji dla jego efektywnego wdrażania.

Zakończenie: Unijna polityka energetyczna obszarem polsko-niemieckiej współpracy?

Naszkiecowany powyżej obraz niemieckiego i polskiego podejścia do energetyki na poziomie krajowym i europejskim dowodzi istnienia dwóch różnych modeli kształtowania preferencji wobec trendów rozwojowych europejskiej polityki energetycznej. To w korelacji z obiektywnie istniejącymi różnymi uwarunkowaniami bezpieczeństwa energetycznego krajów powodowało po pierwsze, iż w każdym przypadku inaczej układały się relacje pomiędzy elitami politycznymi a krajowymi grupami nacisku. Po drugie, na poziomie europejskim Polska i Niemcy działały inaczej – tak jeśli chodzi o formę, jak i treść ich aktywności

polityczno-międzynarodowej. W przypadku Niemiec, mówić możemy o dobrze opanowanej zdolności do projektowania polityki w długiej perspektywie oraz konsekwentnej przynoszącej wymierne korzyści jej operacjonalizacji. Taki stan rzeczy świadczy o dobrze rozwiniętym strategicznym dialogu między niemieckimi elitami politycznymi a krajowymi grupami interesu. Na poziomie europejskim należy Niemcy zaliczać do grupy państw kreatorów polityki energetycznej. Niemieccy politycy i dyplomaci dobrze opanowali umiejętność budowania długofalowych koalicji z innymi państwami oraz przekonywania instytucji ponadnarodowych do swoich racji. Nauczyli się również skutecznie prezentować europejskiej opinii publicznej interesy własne – jako interesy europejskie, co w odniesieniu do analizowanego tematu ustrzegło ich przed oskarżeniami o zbyt uporczywe forsowanie partykularnych interesów. Natomiast w przypadku Polski konceptualizowane na poziomie krajowym mozolnie strategie nie były koherentne z trendami rozwojowymi na poziomie europejskim. Dodatkowo rządzący nierzadko nie radzili sobie z efektywnym balansowaniem rozbieżnych interesów grup społecznych, stając się ‘zakładnikiem’ rozbieżnych krajowych wizji rozwoju energetyki. W rezultacie polscy rządzący na forum europejskim zajmowali się głównie łagodzeniem skutków propozycji unijnych instytucji, poprzez zabieganie o dostosowawcze okresy przejściowe lub próby blokowania decyzji europejskich, które kończyły się politycznym ostracyzmem (jak w przypadku gdy polski rząd chciał powstrzymać przyjęcie w 2012 roku Energetycznej Mapy Drogowej). Podczas gdy niemieccy politycy zajmowali się kształtowaniem europejskiego modelu polityki energetycznej zgodnie z własnymi preferencjami.

Myśląc o oddziaływaniu i wpływie procesów zachodzących w systemie europejskim na preferencje i interesy Polski i Niemiec względem polityki energetycznej zauważyć można, że pomimo wyraźnie różniących się uwarunkowań narodowych polityk energetycznych oraz podejścia do unijnej polityki energetycznej – przestrzeń systemu europejskiego dla Polski Niemiec była obszarem, gdzie dominowały bodźce do współpracy, nie zaś rywalizacji. Relacje polsko-niemieckie w obszarze polityki energetycznej kształtowane przez społeczne preferencje wynikające z sąsiedztwa, jak również z powiązanej z nim międzynarodowej współzależności (przede wszystkim gospodarczej ale również geopolitycznej) za sprawą europejskiego kontekstu zyskiwały dodatkową płaszczyznę dla interakcji. Interakcje owe przybierały rozmaite formy, od wymiany informacji o własnych preferencjach, przez konkurowanie o korzystniejsze dla siebie rozwiązania, po współpracę przynoszącą obu stronom korzyści. Samo natomiast sąsiedztwo – rozumiane jako złożona geograficzno-społeczno-kulturowo-polityczna kategoria generowało określone problemy i potrzeby. Wiele z nich mogło zostać rozwiązane bądź zaspokojone, czy też skuteczniej zarządzane jedynie w drodze

międzynarodowej koordynacji. Owa współzależność natomiast była jednocześnie przyczyną i konsekwencją współpracy Polski i Niemiec, tak w formule bilateralnej, częściej jednak w ramach zinstytucjonalizowanych w różnym stopniu struktur współpracy multilateralnej.

W odniesieniu do postawionej we wstępie hipotezy, iż brak wyraźnej wspólnej interesów i rozbieżność doraźnych celów krajowych polityk energetycznych pozycjonują Polskę i Niemcy w przeciwstawnych obozach/grupach aktywnych w procesie negocjacji i koordynacji unijnej polityki energetycznej, należy stwierdzić, iż przedstawione powyżej procesy i zjawiska pozytywnie weryfikują hipotezę. Lecz już w przypadku stwierdzenia, iż odmienne uwarunkowania geopolityczne i geoeconomiczne Polski i Niemiec w odniesieniu do bezpieczeństwa energetycznego w wymiarze krajowym utrudniają efektywną polsko-niemiecką współpracę w zakresie rozwoju ponadnarodowej unijnej polityki energetycznej, należy zachować większą ostrożność. Paradoks polegający na większej skłonności do współpracy aniżeli rywalizacji Polski i Niemiec w odniesieniu do europejskiej polityki energetycznej w okolicznościach wyraźnej odmiennych interesów każdego z państw, wyjaśnić można za pomocą teorii liberalizmu międzyrządowego. Kluczowe znaczenie ma tutaj założenie o konsekwencjach międzynarodowej współzależności aktorów oraz wynikającej z nich strategii racjonalnego dążenia do realizacji interesów krajowych grup nacisku na arenie europejskiej. Współpraca na poziomie europejskich stawała się zatem również metodą zarządzania kwestiami spornymi.

Literatura

- Amelang S., *German's dependence of imported fossil fuels*, Clean Energy Wire CLEW, 11.02.2016, <https://www.cleanenergywire.org/factsheets/germanys-dependence-imported-fossil-fuels> [dostęp: 15.02.2017].
- Auer J., *The changing energy mix in Germany*. Deutsche Bank Research, June 26, 2014. https://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD0000000000337663/The+changing+energy+mix+in+Germany%3A+The+drivers+ar.PDF [dostęp: 23.02.2015].
- Bajczuk R., *Odnawialne źródła energii w Niemczech Obecny stan rozwoju, grupy interesu i wyzwania*, „Raport OSW”, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, Warszawa 2014.
- Birchfield V.L., Duffield J.L. (eds.), *Toward a Common European Union Energy Policy: Problems, Progress, and Prospects*, Palgrave Macmillan, New York & Basingstoke 2011.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), *Eckpunkte für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm*, August 2007, <http://www.bmub>.

- bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/klimapaket_aug2007.pdf [dostęp: 14.02.2017].
- Bundesregierung, *Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung*, 28. September 2010, https://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/_Anlagen/2012/02/energiekonzept-final.pdf?__blob=publicationFile&v=5 [dostęp: 14.02.2017].
- Czaputowicz J., *Teorie Stosunków Międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Dudek J., *Od warszawskiej do brukselskiej Unii Energetycznej*, „Analiza Natolińska” 2015, 1(75), http://www.natolin.edu.pl/pdf/analizy/Natolin_Analiza_1_2015.pdf [dostęp: 14.02.2017].
- Dyduch J., *Winners and Losers in the context of the European Climate Policy. The Polish Perspective*, [w:] J. Dyduch, M. Michalewska-Pawlak, R. Murphy (eds.), *European Union Development. Challenges and Strategies*, Oficyna Wydawnicza ASPRA, Warszawa 2013.
- European Commission, *EU Energy, Transport and GHG Emissions Trends to 2050. Reference Scenario 2013*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014.
- European Commission, *EU Energy in Figures – Statistical Pocketbook 2016*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2016.
- Frączek P., *Energetyka jądrowa a modernizacja sektora energii w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 37(1).
- Gawlikowska-Fyk A., *Wspólny czy narodowy? Interes energetyczny państw Unii Europejskiej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, 4(66).
- Gaz-system, *Transeuropejska sieć energetyczna TEN-E*, <http://www.gaz-system.pl/wsparcie-z-ue/transeuropejska-siec-energetyczna-ten-e/> [dostęp: 20.02.2017].
- Główny Urząd Statystyczny, *Energia 2015*, Warszawa 2015, <http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5485/1/3/1/energia2015.pdfm> [dostęp: 12.02.2017].
- Heisenberg D., *The institution of ‘consensus’ in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council European*, „Journal of Political Research” 2005, vol. 44.
- Komisja Europejska, *Pakiet dotyczący Unii Energetycznej: Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu*, Bruksela, dnia 25.02.2015 r. COM(2015).
- Kublik A., *Więcej rosyjskiego gazu z Niemiec do Polski. W ten sposób będzie taniej*, „Gazeta Wyborcza”, 7.01.2015.
- Kublik A., *Niemcy blokują rurą Nord Stream rozwój portu w Świnoujściu*, „Gazeta Wyborcza”, 19.12.2015.
- Leonard M., Popescu N., *A Power Audit of EU-Russia Relations*, European Council on Foreign Relations, November 2007, http://www.ecfr.eu/publications/summary/a_power_audit_of_eu_russia_relations [dostęp: 14.02.2017].
- Łoskot-Strachota A., *OPAL dla Gazpromu? Decyzja Komisji Europejskiej w sprawie niemieckiej odnogi gazociągu Nord Stream*, „Komentarze OSW”, 9.11.2016, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2016-11-09/opal-dla-gazpromu-decyzja-komisji-europejskiej-w-sprawie> [dostęp: 14.02.2017].
- Ministerstwo Gospodarki, *Projekt Polityki energetycznej Polski do 2050 roku*, Warszawa, sierpień 2015 r., <http://bip.me.gov.pl/node/24670> [dostęp: 12.02.2017].
- Molo B., *Międzynarodowy kontekst niemieckiej Energiewende*, „Rocznik Bezpieczeństwa” 2015, vol. 9, nr 1.
- Molo B., *Polska i Niemcy wobec wyzwań polityki energetycznej Unii Europejskiej (na przykładzie Unii Energetycznej)*, „Krakowie Studia Międzynarodowe”, XIII: 2016, nr 1.

- Moravcsik A., *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, „Journal of Common Market Studies” 1993, vol. 31, no. 4.
- Moravcsik A., *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*, „International Organization” 1997, vol. 51, no. 4.
- Moravcsik A., *The Choice of Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press. Ithaca, New York 1998.
- Moravcsik A., *European integration: looking ahead*, [w:] „Great Decisions 2008”, The Foreign Policy Association.
- Moravcsik A., *Europe. The quite superpower*, „French Politics” 2009, vol. 7(3).
- Moravcsik A., Vachudova M.A., *National Interests, State Power, and EU Enlargement*, „East European Politics and Societies” 2003, vol. 17 no. 1.
- Müller T., *Polska i Niemcy – odmienne wizje rozwoju energetyki*, Biblioteka Źródłowa Energetyki Prokonsumenckiej, http://ilabepro.polsl.pl/bzep/static/uploads/MULLER_-_Polska_i_Niemcy_odmienne_wizje_rozwoju_energetyki.pdf [dostęp: 12.01.2017].
- Nafta Polska, *Import surowca*, <http://www.nafta-polska.pl/przemys%C5%82-naftowy/import-surowca/> [dostęp: 20.02.2017].
- Nowak B., *Różne podejścia jeden cel. W stronę wspólnego stanowiska Unii Europejskiej wobec bezpieczeństwa energetycznego*, „Sprawy Międzynarodowe” 2014, nr 1.
- Padgett S., *Energy Co-operation in the Wider Europe: Institutionalising Interdependence*, „Journal of Common Market Studies” 2011, vol. 49, no. 5.
- Pollack M.A., *Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity or Experiment in New Governance*, „Annual Review of Political Science” 2005, no. 8.
- Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A., *Sektor energetyczny w Polsce*, 2013, http://www.paiz.gov.pl/files/?id_plik=19609 [dostęp: 23.01.2017].
- Rewizorski M., Rosicki R., Ostant W., *Wybrane aspekty bezpieczeństwa energetycznego w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Difin Warszawa 2013.
- Rueter G., Stasik E., *Niemcy: Rekordowy rok dla energii odnawialnej*, portal „Deutsche Welle”, 8.01.2016, <http://www.dw.com/pl/niemcy-rekordowy-rok-dla-energii-odnawialnej/a-18968214> [dostęp: 14.02.2017].
- Ruszel M., *Bezpieczeństwo energetyczne Polski. Wymiar teoretyczny i praktyczny*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2014.
- Ruszel M., *Polski wpływ na kształtowanie polityki energetycznej UE 2004–2015*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2016.
- Schimmelfennig F., *Liberal intergovernmentalism and the euro area crisis*, „Journal of European Public Policy” 2015, vol. 22(2).
- Szczerbowski R., *Polityka energetyczna wybranych krajów europejskich a strategia energetyczna Polski*, „Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal” 2015, tom 18, zeszyt 3.
- Ślifierz J., Ślifierz M., *Niemiecka energetyka jądrowa, czyli wejście i wyjście*, Centrum Informacji i Rynku Energii, CIRE.pl, http://www.cire.pl/pliki/2/niemiecka_energetyka_jadrowa.pdf [dostęp: 14.02.2017].
- Unia Europejska, Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 326/47, 26.10.2012.