



RAPORT

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
INSTYTUT STUDIÓW POLITYCZNYCH POLSKIEJ AKADEMII NAUK
NORWESKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

CZY UE WYCIĄGNĘŁA WNIOSKI Z KRYZYSU NA UKRAINIE?

ZMIANY W RZĄDZENIU W OBSZARZE
BEZPIECZEŃSTWA, ENERGII I MIGRACJI

WARSZAWA
MARZEC 2015

AUTORZY: JAKUB M. GODZIMIRSKI, LIDIA PUKA, MARTA STORMOWSKA

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
INSTYTUT STUDIÓW POLITYCZNYCH POLSKIEJ AKADEMII NAUK
NORWESKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

Czy UE wyciągnęła wnioski
z kryzysu na Ukrainie?
Zmiany w rządzeniu
w obszarze bezpieczeństwa, energii i migracji

Autorzy:
Jakub M. Godzimirski, Lidia Puka, Marta Stormowska

Warszawa, marzec 2015

© Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2015

Tłumaczenie
Zbigniew Szymański

Redakcja tekstu
Katarzyna Staniewska

Redakcja techniczna, projekt okładki
Dorota Dołęgowska

978-83-64895-33-3 (pb)
978-83-64895-36-4 (pdf)

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa
phone (+48) 22 556 80 00, fax (+48) 22 556 80 99
pism@pism.pl, www.pism.pl

Spis treści

Wstęp	5
I. Rządzenie w obszarze bezpieczeństwa w UE:	
liberalny gracz w świecie realizmu	7
Lepsza koordynacja jako środek i bariera w dziedzinie bezpieczeństwa	7
Sankcje gospodarcze jako narzędzie polityki bezpieczeństwa	8
Odbudowa więzi transatlantyckich	9
Wyzwania w obszarze bezpieczeństwa w nowym cyklu instytucjonalnym UE ..	10
II. Rządzenie w obszarze energii w UE:	
handel między państwami w merkantylistycznym świecie	13
Brak przygotowania na wypadek kryzysu	13
Zapewnienie zimowych dostaw gazu na Ukrainę	14
Zarządzanie kryzysowe i infrastruktura	15
Potrzeba silnych instytucji europejskich	16
Energia w nowym cyklu instytucjonalnym UE	17
III. Rządzenie w obszarze migracji w UE:	
niedokończony zwrot ku polityce liberalnej	19
Polityka azylowa – sprawdzian unijnej solidarności	19
Migracja siły roboczej – sprawdzian otwartości UE	22
Migracja a rozwój – sprawdzian zdolności UE do budowy partnerstwa	22
Migracja w nowym cyklu instytucjonalnym UE	23

IV. Polska i Norwegia w nowych uwarunkowaniach międzynarodowych.	
Wnioski i rekomendacje	25
Zmierzenie się z ostatecznym „końcem końca historii” w obszarze bezpieczeństwa	26
Rozbieżności między importerami a eksporterami energii	28
Aktywne podejście do problemu uchodźców ze wschodu	30
V. Na co należy zwrócić uwagę w 2015 r.	33

Wstęp

„Wyzwanie, jakie kryzys ukraiński rzuca unijnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, da się wymierzyć z wielką precyzją – chodzi o 50 metrów”¹. W tych słowach Jean-Claude Juncker, przewodniczący Komisji Europejskiej, nawiązał do odległości dzielącej brukselskie budynki Berlaymont (siedzibę Komisji) i Justus Lipsius (miejsce regularnie zwoływanych szczytów przywódców krajów członkowskich). Spacer, jakiego wymaga przejście z jednej centrali do drugiej, stał się symbolem rozziwu politycznego między podejściem ogólnoeuropejskim a partykularyzmami narodowymi – rozziwu wywołującego konflikty wewnętrzne i zmniejszającego skuteczność systemu rządzenia w Unii Europejskiej.

Kryzys rosyjsko-ukraiński, który rozpoczął się w 2013 r. i nabrał dynamiki w lutym i marcu 2014 r., podważył niepisane założenie, że konflikty militarne w Europie to już temat dla historyków. Terminy, jakimi się go opisuje – powrót do *Realpolitik*, nowy podział Wschód–Zachód, nowa zimna wojna – stoją w sprzeczności z „miękkim”, ponowoczesnym podejściem do spraw międzynarodowych ze strony Unii Europejskiej. Kryzys, zbiegający się w czasie z początkiem nowego cyklu instytucjonalnego w Unii, wystawia na próbę zarówno jej odporność na zakłócenia zewnętrzne, jak i skuteczność działania wewnątrz organizacji. Ale trzeba też pamiętać, że szok wywołany zdarzeniami zewnętrznymi – jako że ujawnia potrzebę zwiększenia skuteczności prowadzonej polityki – może przyczynić się do poprawy wewnętrznego systemu rządzenia.

Niniejszy raport – stanowiący część większego projektu poświęconego poznawaniu i przejmowaniu najlepszych doświadczeń w zakresie polityki (*policy learning*) oraz metodom rządzenia w Europie – ma ustalić, czy Unia Europejska zdołała podjąć skuteczne działania przystosowawcze w związku z kryzysem ukraińskim. Ocenie poddano trzy obszary: bezpieczeństwa, energii i migracji. Autorzy raportu dowodzą, że chociaż nowe warunki ujawniły słabości europejskich ram instytucjonalnych, nie zmieniły zasadniczo prowadzonej przez Unię polityki. Tym samym podają w wątpliwość opinię, jakoby Unia Europejska miała stanowić pozytywny przykład „rządzenia przez doświadczenie” (w tzw. trybie eksperymentalnym, *experimentalist governance*), opartego na interakcjach pomiędzy podmiotami politycznymi w Europie i ich wzajemnym uczeniu się od siebie. Ten sposób sprawowania rządów ma bowiem wiele ograniczeń. W dalszej części studium autorzy zajmują się wyzwaniami stojącymi przed dwoma państwami – Norwegią i Polską, które jako średniej wielkości państwa europejskie mają szczególny interes we współpracy – a następnie przedstawiają listę zagadnień, na jakie należy zwrócić uwagę w 2015 r.

¹ J.-C. Juncker, *Ukrainian Lessons: What the EU Must Do to Improve Its Foreign and Security Policy*, 15 maja 2014 r., <http://juncker.epp.eu/news/ukrainian-lessons-what-eu-must-do-improve-its-foreign-and-security-policy>.

I. Rządzenie w obszarze bezpieczeństwa w UE: liberalny gracz w świecie realizmu

Kryzys ukraiński ma bezpośredni wpływ na politykę bezpieczeństwa Unii Europejskiej i wymusza zmiany w jej dotychczasowym *modus operandi*. Po pierwsze, Unia traktowana jest – zwłaszcza w Moskwie – nie jako postronny obserwator czy mediator w wydarzeniach ukraińskich, lecz jako strona konfliktu i część problemu. Rosja, interweniując na Ukrainie, dąży do ograniczenia wpływów UE, którą postrzega jako zagrożenie dla własnych interesów, a nawet dla własnego bezpieczeństwa. Po drugie, przywiązanie UE do „miękkich” środków oddziaływania utrudnia zmierzenie się z „twardymi” wyzwaniem w zakresie bezpieczeństwa – UE nie dysponuje bowiem instrumentami „twardej siły”, zwłaszcza w odniesieniu do gracza, który chce i może użyć siły militarnej do realizacji celów politycznych². Po trzecie wreszcie, powodem, dla którego reakcja UE na kryzys nastąpiła stosunkowo późno, są pewne szczególne cechy jej systemu podejmowania decyzji w obszarze bezpieczeństwa.

To właśnie z tego ostatniego powodu nie należy się spodziewać rychłej zmiany zasad prowadzenia polityki przez Brukselę. Proces decyzyjny UE w tej dziedzinie zawsze oznacza mozolne ścieranie się argumentów państw członkowskich i instytucji unijnych, a w rezultacie – skłonność do zachowania *status quo*. Dlatego też praktyka rządzenia w trybie eksperymentalnym – w którym określanie celów, formułowanie polityki, jej realizacja lub ewentualne modyfikacje przebiegają w sposób dynamiczny i iteracyjny – jest w obszarze bezpieczeństwa jeszcze słabiej rozwinięta i rokuje gorzej niż w dziedzinie energii czy migracji³. Trudności te pogłębia jeszcze niepewność co do kierunku rozwoju kryzysu ukraińskiego.

Działania Rosji mogą na przykład doprowadzić do niezamierzonych przez jej władze skutków dla europejskiej polityki bezpieczeństwa – w postaci nowego bodźca do rozwoju tradycyjnej współpracy transatlantyckiej. Mogłoby to pomóc UE i NATO w szybszym pokonaniu różnic i nawiązaniu ściślejszej współpracy, co zaszkodziłoby rosyjskiemu długofalowemu celowi ograniczania amerykańskiej obecności strategicznej w Europie. Mogłoby też skłonić Unię Europejską do przyjęcia tradycyjnych ról w dziedzinie bezpieczeństwa, np. powołania sił zbrojnych, a tym samym zwiększenia jej udziału we wspólnie ponoszonych kosztach „twardego bezpieczeństwa”, co pozwoliłoby wyeliminować jedno z najsilniejszych źródeł napięć we współpracy transatlantyckiej. Chociaż kryzys do pewnego stopnia obnażył słabości Unii jako klasycznego gracza w obszarze bezpieczeństwa, to jednocześnie wykazał, że jej siła rynkowa i potęga gospodarcza są wciąż ważnymi składnikami oddziaływania w Europie.

Warto więc pochylić się nad zagadnieniem starcia między tradycyjnymi a ponowoczesnymi odpowiedziami na kryzys, a następnie przyjrzeć się im w warunkach nowego cyklu instytucjonalnego UE (rozpoczętego wraz z wyborem nowego Parlamentu Europejskiego w maju 2014 r. oraz powołaniem nowych przewodniczących Komisji i Rady Europejskiej w listopadzie 2014 r.).

Lepsza koordynacja jako środek i bariera w dziedzinie bezpieczeństwa

Unijna polityka sąsiedztwa opiera się na mocnym liberalnym założeniu, że najlepszy sposób osiągnięcia stabilności to poprawa jakości rządzenia i wzmocnienie współpracy gospodarczej.

² Więcej na temat napięć wpływających na kształt polityki bezpieczeństwa UE na poziomie globalnym patrz: M.E. Smith, *A Liberal Grand Strategy in a Realist World? Power, Purpose and the EU's Changing Global Role*, „Journal of European Public Policy” 2011, t. 18, nr 2, s. 144–163. Więcej na temat roli UE jako gracza w obszarze bezpieczeństwa patrz: T. Renard, *The European Union: A New Security Actor?*, EUI Working Papers, 2014.

³ L. Puka, R. Parkes (ed.), *Linking National and European Governance: Lessons for Poland and Norway*, „PISM Strategic File”, nr 17 (53), sierpień 2014, <http://goodgov.pism.pl/publikacje/PISM-Strategic-Files-17-53>.

Nie inaczej rzecz się miała z Ukrainą. Jej gospodarcze i polityczne więzi z UE miało pogłębić symboliczne podpisanie umowy stowarzyszeniowej. Zawierała ona część dotyczącą utworzenia pogłębionej i wszechstronnej strefy wolnego handlu oraz szczegółowe warunki odnoszące się np. do sposobu rządzenia na Ukrainie. Nie chodziło przy tym o ogranie Rosji w kategoriach geopolitycznych, lecz o pomoc Ukrainie w modernizacji systemu politycznego i społecznego, a tym samym o zwiększenie stabilności i umocnienie dobrych relacji. Skłaniając Ukrainę do przyjęcia swoich warunków i podjęcia działań w celu ograniczenia korupcji, Unia Europejska starała się rozwiązać problemy związane z szerokim rozumieniem bezpieczeństwa.

Wybuch konfliktu nie zmienił tego podejścia i unijna pomoc finansowa nie została wstrzymana (wręcz przeciwnie, wyasygnowano dodatkową pomoc z Międzynarodowego Funduszu Walutowego). Jednak Partnerstwo Wschodnie tylko w ograniczony sposób wpływa na poziom bezpieczeństwa. Jednym z przykładów może być kwestia zarządzania granicami⁴. UE wysłała kilka misji pomocowych na Ukrainę i do Mołdawii, a po wojnie w 2008 r. zdecydowała się ustanowić misję obserwacyjną w Gruzji. Jak jednak pokazał przypadek Ukrainy, Unia Europejska nie doprowadziła do reformy instytucjonalnej w zakresie zarządzania, a tym samym nie nakłoniła władz kraju do porzucenia metod posowieckich. W rezultacie wojska rosyjskie i grupy ochotników mogły niemal swobodnie wkraczać do obwodu donieckiego i ługańskiego, zmieniając tym samym miejscowy układ sił na niekorzyść Ukrainy.

Ukraińska straż graniczna okazała się nieprzygotowana na tego rodzaju wyzwanie. Dlatego też należy wzmocnić komponent bezpieczeństwa w unijnej polityce sąsiedztwa, a tym samym zwiększyć jej skuteczność. Kryzys pokazał, że kraj poddany agresji ukrytej lub otwartej może przetrwać jedynie wtedy, gdy jego struktury państwowe są zdolne do stawienia czoła takim problemom. Unia Europejska powinna dążyć do wzmocnienia instytucji w krajach partnerskich. W tym celu musi wspomóc te państwa w ustanowieniu skutecznego systemu przestrzegania prawa, służb wywiadowczych oraz struktur obronnych. Realizacja takiej polityki może jednak napotkać rozmaite przeszkody. Przed wybuchem kryzysu ukraińsko-rosyjskiego wzywano UE do zachowania ostrożności, gdyż – jak twierdzono – dodanie kwestii twardego bezpieczeństwa do unijnej polityki sąsiedztwa mogłoby wywołać negatywną reakcję Moskwy i źle wpłynąć na współpracę Unii z Rosją. Kryzys spowodował zmiany w dwóch obszarach. Po pierwsze, ujawnił, że Ukrainie bardzo potrzebna jest dogłębna reforma sektora bezpieczeństwa, w tym zarządzania granicami kraju, co leży również w interesie Unii. Po drugie, doprowadził do niespotykanego pogorszenia stosunków między UE a Rosją, co znacząco osłabia argumenty o możliwych negatywnych konsekwencjach, jakie mogłoby przynieść dodanie wymiaru bezpieczeństwa do unijnej polityki sąsiedztwa.

Sankcje gospodarcze jako narzędzie polityki bezpieczeństwa

Unia Europejska nie mogła zignorować coraz bardziej jawnych działań militarnych Rosji, które doprowadziły do zajęcia Krymu i wszczęcia wojny domowej w Donbasie. Spowodowały one, że w bliskim sąsiedztwie Unii, i to w kraju rozwijającym gospodarczą i polityczną współpracę z UE, pojawiły się tradycyjne zagrożenia o charakterze wojskowym. W celu deeskalacji konfliktu Unia postanowiła wpłynąć na Rosję i skłonić ją do zmiany kursu w kierunku większej współpracy. Jak zwykle jednak nie zdecydowała się na środki militarne, lecz – idąc za przykładem Stanów Zjednoczonych – wybrała restrykcje gospodarcze. To one bowiem, wspomagane dialogiem politycznym, stanowią główne narzędzie polityki bezpieczeństwa Unii.

⁴ N. Popescu, *First Lessons from the Ukrainian Crisis*, „EUISS Issue Alert”, 10 października 2014 r., www.iss.europa.eu/publications/detail/article/first-lessons-from-the-ukrainian-crisis.

Pomimo pojawiania się w UE głosów przeciwnych, Bruksela zdołała uzyskać formalne poparcie wszystkich krajów członkowskich dla wprowadzenia kilku etapów sankcji gospodarczych przeciw Rosji. Było to spore osiągnięcie, biorąc pod uwagę różnice w postawach wobec niej między poszczególnymi państwami członkowskimi. Celem tych kroków nie było ukaranie Rosji, lecz skłonienie jej do zmiany działania na poziomie strategicznym oraz do odegrania bardziej konstruktywnej roli w rozwiązaniu kryzysu ukraińskiego. By to osiągnąć, Unia zdecydowała się utrzymać dialog w formacie trójstronnym, z Rosją i Ukrainą. Przesunięcie na 2016 r. realizacji umowy stowarzyszeniowej można interpretować jako próbę uwzględnienia interesów Rosji. Lecz gdy w końcu sierpnia 2014 r. Rosja wysłała na Ukrainę swoje oddziały – dla wsparcia separatystów, poddanych rosnącemu ukraińskiemu naciskowi wojskowemu – UE nie zawahała się przed uruchomieniem kolejnej serii sankcji.

Odbudowa więzi transatlantyckich

Poczynania rosyjskie na Krymie i wschodniej Ukrainie stanowiły bodziec do lepszej współpracy między Unią Europejską a NATO. Skoordynowane działania Zachodu przyniosły już pewne rezultaty. 17 kwietnia 2014 r. cztery delegacje biorące udział w spotkaniu w Genewie – rosyjska, unijna, amerykańska i ukraińska – uzgodniły, że wszystkie strony powstrzymają się od użycia siły, zastraszania i wszelkiego rodzaju prowokacji. Postanowiono również, że wszystkie nielegalne formacje zbrojne zostaną rozbrojone, wszelkie nielegalnie zajęte budynki – zwrócone prawowitym właścicielom, a wszystkie nielegalnie zajmowane ulice, place i inne obiekty publiczne w miastach Ukrainy – opuszczone. Uzgodniono też wprowadzenie amnestii dla protestujących i tych, którzy opuszczą budynki i inne obiekty publiczne oraz zdadzą broń, z wyjątkiem osób uznanych za winne zbrodni podlegających najwyższemu wymiarowi kary. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie miała wzmocnić uprawnienia swojej specjalnej misji obserwacyjnej na Ukrainie (działającej od 21 marca 2014 r.), tak by mogła ona pomagać władzom Ukrainy i społecznościom lokalnym w niezwłocznym wdrażaniu środków deeskalacyjnych. Unia Europejska, Rosja i Stany Zjednoczone zobowiązały się do wsparcia tej misji⁵.

Co najważniejsze, na spotkaniu genewskim ustalono również, że proces konstytucyjny będzie inkluzyjny, przejrzysty, z jasno określonym zakresem odpowiedzialności. Wszystkie strony podkreśliły, jak duże znaczenie ma stabilizacja gospodarki i finansów Ukrainy, oraz wyraziły gotowość do rozmów na temat dalszej pomocy. By osiągnąć te cele, przywódcy zachodni zdecydowali się pozostawić otwarte kanały komunikacji i jednocześnie wywierać presję bezpośrednio na prezydenta Rosji Władimira Putina.

Zarówno prezydent Stanów Zjednoczonych Barack Obama, jak i liderzy europejscy pozostawali w bezpośrednim kontakcie ze stroną rosyjską i ukraińską. 2 lipca 2014 r. ministrowie spraw zagranicznych Rosji, Ukrainy, Niemiec i Francji (tzw. format normandzki) spotkali się w Berlinie, by omówić sposoby wyjścia z sytuacji; kolejna runda rozmów odbyła się w tym samym mieście 17 sierpnia 2014 r. Stworzyło to podstawę do zwołania spotkań w Mińsku 26 sierpnia i 5 września, które przyniosły porozumienie o trwałym zawieszeniu broni na wschodniej Ukrainie. Tę samą problematykę dyskutowano na spotkaniach w Mediolanie 16 i 17 października 2014 r., podczas których Angela Merkel, François Hollande, Władimir Putin i Petro Poroszenko wymieniali opinie na temat sytuacji na Ukrainie i zastanawiali się, jak sprostać temu największemu wyzwaniu w zakresie bezpieczeństwa europejskiego. Merkel przeprowadziła również ponad czterdzieści rozmów telefonicznych z Putinem, a także odbyła z nim czterogodzinną rozmowę w kuluarach szczytu G20 w Brisbane (17 listopada 2014), podczas której towarzyszył jej nowy przewodniczący Komisji Europejskiej, Jean-Claude Juncker. Prezydent Francji François Hollande

⁵ Więcej na temat OBWE patrz: *Special Monitoring Mission to Ukraine*, <http://osce.org/ukraine-smm>.

również zdecydował się na spotkanie z Putinem w Moskwie 6 grudnia 2014 r., by uświadomić mu powagę sytuacji oraz konieczność znalezienia wyjścia z impasu. W końcu ogłoszono, że czworo przywódców – Merkel, Hollande, Poroszenko i Putin – spotka się w styczniu 2015 r. w stolicy Kazachstanu Astanie. Spotkanie nie doszło jednak do skutku z powodu eskalacji konfliktu zbrojnego w Donbasie oraz braku zgody co do porządku obrad wśród ministrów spraw zagranicznych wszystkich czterech państw. 11 lutego 2015 r. przywódcy państw formatu normandzkiego spotkali się ponownie w Mińsku, żeby uzgodnić warunki nowego zawieszenia broni na wschodniej Ukrainie. Po kilkunastogodzinnych rozmowach wynegocjowano kruche porozumienie, które podpisały wszystkie strony konfliktu. Po kilku dniach intensywnej walk w rejonie ważnego strategicznie miasta Debaltsewe obie strony zaczęły wycofywać ciężkie uzbrojenie pod nadzorem specjalnej misji OBWE, co stwarza warunki do wcielenia w życie także politycznych postanowień zapisanych w dokumencie końcowym procesu znanego jako „Mińsk 2”. Na obecnym etapie trudno jednak określić, jak trwałe będzie to porozumienie i jak rozwinie się konflikt we wschodniej części Ukrainy.

Kryzys w największym stopniu przyczynił się – choć nie był bynajmniej jedynym powodem – do przemyślenia przez Unię Europejską jej relacji ze Stanami Zjednoczonymi i NATO. Może więc przynieść nowy impuls do zacieśnienia współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa między UE i Sojuszem. W deklaracji ogłoszonej na zakończenie swojego ostatniego szczytu w Walii Sojusz poparł unijne sankcje wobec Rosji i określił UE mianem wyjątkowego partnera o zasadniczym znaczeniu, wyznającego wspólne z natowskimi wartości i mającego wspólne interesy strategiczne. Zobowiązał się również do dalszej współpracy z UE w ramach operacji zarządzania kryzysowego, do rozszerzenia zakresu konsultacji politycznych oraz do rozwijania komplementarności obu organizacji w dążeniu do zwiększenia wspólnego bezpieczeństwa i stabilności. W dalszej części deklaracji podkreślono, iż „obecne otoczenie strategiczne uwydatnia potrzebę dalszego wzmocnienia naszego strategicznego partnerstwa, wspólnych wysiłków i przesłania ideowego”⁶.

Wyzwania w obszarze bezpieczeństwa w nowym cyklu instytucjonalnym UE

Nowa Komisja Europejska zamierza poświęcić więcej uwagi koordynacji unijnej polityki bezpieczeństwa. Federica Mogherini – której wybór na wysokiego przedstawiciela UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa był początkowo kwestionowany w niektórych państwach członkowskich, gdzie uważano, że reprezentuje zbyt uległe stanowisko wobec Rosji – zdołała jednak zapewnić sobie poparcie wszystkich. W piśmie określającym jej zadania w nowym układzie instytucjonalnym⁷ nowy przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker napisał, że Mogherini – która jest również wiceprzewodniczącą Komisji – będzie odpowiadać za działalność wszystkich komisarzy w zakresie stosunków zewnętrznych, ściśle współpracować z pozostałymi wiceprzewodniczącymi, a także kierować pracami komisarzy ds. europejskiej polityki sąsiedztwa i negocjacji w sprawie rozszerzenia, handlu, współpracy międzynarodowej i rozwoju, oraz pomocy humanitarnej i zarządzania kryzysowego. Mogherini powinna również korzystać z instrumentów polityki i doświadczenia Komisji w innych obszarach – w tym podlegających komisarzom ds. polityki klimatycznej i energetycznej, transportu, migracji, spraw wewnętrznych i obywatelstwa – o znacznym wymiarze międzynarodowym. Chociaż Mogherini w swoim pisemnym oświadczeniu przygotowanym na przesłuchanie przez Parlament Europejski 6 października 2014 r. nie wspomniała o kryzysie ukraińsko-rosyjskim, to złożyła obietnicę realizacji „zdecy-

⁶ *Wales Summit Declaration issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales*, 5 września 2014 r., www.nato.int/cps/po/natohq/official_texts_112964.htm.

⁷ J.-C. Juncker, *Mission Letter to High Representative of the Union for Foreign Policy and Security Policy/ Vice-President of the European Commission*, 1 listopada 2015 r., http://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/mogherini_en.pdf.

dowanej i spójnej polityki zewnętrznej UE". Odpowiadając na zadawane pytania, podkreśliła również, że najlepszym sposobem wpłynięcia na postawę Rosji jest udzielanie Ukrainie pomocy i ścisła współpraca z jej przywódcami. Na przestrzeni ostatnich kilku miesięcy Mogherini aktywnie poszukiwała rozwiązania obecnego kryzysu, wydając oświadczenia, organizując spotkania z decydentami (w tym również z ministrem spraw zagranicznych Rosji Siergiejem Ławrowem 4 grudnia 2014 r.) oraz wzywając Putina i pozostałych przywódców rosyjskich do radykalnej zmiany ich postawy wobec reszty świata w kierunku współpracy. Na konferencji OBWE w Bazylei 4 grudnia 2014 r. zaapelowała również do Rosji o natychmiastowe wstrzymanie „napływu broni, sprzętu i wojsk przez granicę z Rosją” oraz o „wycofanie ze wschodniej Ukrainy wszelkich nielegalnie tam przebywających obcych wojsk, najemników i sprzętu wojskowego”⁸. Wciąż jest jeszcze za wcześnie na ocenę skuteczności tej polityki, ale można przynajmniej stwierdzić, że nowa wysoka przedstawiciel Unii zdołała wysłać przywódcom rosyjskim silny sygnał o konieczności zmiany podejścia Rosji do kryzysu.

⁸ W oparciu o oficjalne informacje o działalności F. Mogherini, opublikowane przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, www.eeas.europa.eu/index_en.htm.

II. Rządzenie w obszarze energii w UE: handel między państwami w merkantylistycznym świecie

Konflikt między Rosją, głównym dostawcą surowców do UE, a Ukrainą, głównym krajem tranzytowym, wystawił na próbę skuteczność działania Unii Europejskiej w obszarze energii. Pytanie o zdolność Unii do radzenia sobie z szokami zewnętrznymi – w tym również wstrzymaniem dostaw gazu przez Rosję – wysunęło się na pierwszy plan w dyskusjach prowadzonych na forum Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego oraz w pracach Komisji. Kryzys był sprawdzianem dla unijnych organów decyzyjnych oraz dla jedności organizacji. Ujawnił słabości we wszystkich powyższych obszarach rządzenia, nie spowodował jednak rewolucyjnych zmian jakościowych.

Jednocześnie kryzys podważył wiarę UE w to, że sprawnie działający, zintegrowany rynek stanowi panaceum na wszelkie wyzwania energetyczne. W samej Unii projekt utworzenia jednolitego rynku energii elektrycznej i rynku gazu wciąż daleki jest od pełnej realizacji, zaś kształt polityki zależy w znacznej mierze od działań największych podmiotów prywatnych w branży oraz partykularnych interesów państw członkowskich. W relacjach zewnętrznych zaś Unia Europejska staje się coraz bardziej uzależniona od importu, co naraża ją na konfrontację z merkantylistycznymi praktykami stosowanymi przez eksporterów, np. Rosję.

Brak przygotowania na wypadek kryzysu

Gdyby nie kryzys ukraiński, bezpieczeństwo dostaw najprawdopodobniej pozostałoby na końcu listy celów polityki energetycznej UE – za klimatem i konkurencyjnością. Taki brak kompleksowego przygotowania na wypadek zakłóceń czy przerw w dostawach może dziwić, jeśli pamięta się o potężnym unijnym deficycie nośników energii (UE importuje niemal dwa razy tyle energii co Stany Zjednoczone i pięć razy tyle co Chiny). Udział gazu ziemnego transportowanego przez Ukrainę to 15% ogółu zużycia w Unii Europejskiej, która najwyraźniej nie wyciągnęła wystarczających wniosków z dwukrotnych zakłóceń dostaw tranzytowych w 2006 i 2009 r. To prawda, że w 2010 r. przyjęto rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego, lecz ze względu na jego powolną implementację kraje Europy Środkowej i Wschodniej wciąż pozostają najbardziej narażone na konsekwencje przerw w dostawach gazu⁹. Wcześniejsze zakłócenia nie zaowocowały również wypracowaniem mechanizmu zapobiegania kryzysom, nie mówiąc już o wszechstronnym przygotowaniu się na różne warianty rozwoju sytuacji zewnętrznej w zakresie energetyki (np. związane z przekształceniami struktury podaży energii i popytu na nią, zmianami znaczenia największych graczy na rynku światowym czy niestabilnością polityczną głównych eksporterów)¹⁰.

Choć nie było to planowane, Rosja, wstrzymując dostawy gazu na Ukrainę w 2014 r., podniosła cenę surowca. Dodała bowiem do zakontraktowanych cen gazu niepisany „podatek od bezpieczeństwa dostaw”. Podjęte przez nią działania militarne osłabiły jej wiarygodność jako partnera biznesowego i osłabiły siłę argumentów wysuwanych przez zazwyczaj prorosyjską lewicę europejską. Tym samym podważony został liberalny paradygmat unijnej polityki energetycznej. Komisja Europejska po raz pierwszy zaczęła rozważać scenariusz Europy radzącej sobie bez gazu rosyjskiego, a nawet – pomimo wysokich kosztów z tym związanych – możliwość zastąpienia tranzytu przez Ukrainę innymi dostawami (chodzi o ok. 57 mld m³ gazu). Oszacowano, że zmniejszenie zależności UE od dostaw rosyjskiego gazu o 40% w ciągu jednej tylko zimy kosz-

⁹ Komisja Europejska, *In-depth Study of European Energy Security*, SWD (2014) 330, lipiec 2014, http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20140528_energy_security_study_0.pdf.

¹⁰ K. Szulecki, K. Westphal, *The Cardinal Sins of European Energy Policy: Non-governance in an Uncertain Global Landscape*, „Global Policy” 2014, t. 5, nr spec.

towałoby ok. 33 mld USD¹¹. W końcu jednak udało się uniknąć ostateczności w postaci sankcji gazowych, które mogłyby spowodować zaognienie problemu, a nie jego rozwiązanie. Unia za swoje główne cele obrała: zapewnienie dostaw gazu na Ukrainę w okresie zimowym, wzmocnienie wewnętrznych mechanizmów zarządzania kryzysowego oraz rozbudowę infrastruktury przesyłowej, tak aby możliwy był przepływ gazu w kierunku wschodnim i południowym.

Zapewnienie zimowych dostaw gazu na Ukrainę

Nie ulega wątpliwości, że zapewnienie Ukrainie gazu w zimie oraz zminimalizowanie ryzyka zakłóceń w dostawach surowca z Rosji do Europy stało się priorytetem UE. Począwszy od czerwca 2014 r., przerwy w dostawach rosyjskiego gazu na Ukrainę wynikały ze sporów o jego cenę, wartość zadłużenia czy inne postanowienia umów między rosyjskim Gazpromem a ukraińskim Naftohazem. W maju Gazprom jednostronnie wycofał się z poprzednio udzielanych Ukrainie upustów, podwyższając cenę gazu z 285 USD do 485 USD za 1000 m³. Strona rosyjska wniosła dodatkowo roszczenie o zapłatę 4,5 mld USD zaległości ze strony Naftohazu za dostawy w listopadzie i grudniu 2013 r. oraz kwietniu, maju i czerwcu 2014 r. Gazprom wniósł sprawę do sądu arbitrażowego w Sztokholmie. Ukraina zakwestionowała te żądania i wniosła o zmianę formuły cenowej oraz odszkodowanie od Gazpromu w wysokości 6 mld USD za zawyżanie cen dostaw od 2010 r.

Wszystko to miało poważne konsekwencje dla bezpieczeństwa dostaw do całego regionu. Postępowanie przed sądem arbitrażowym jest czasochłonne – z reguły trwa od roku do trzech lat. Oby spółkom zależało więc na tym, by osiągnąć porozumienie wcześniej i wznowić dostawy. Liczyli na to również unijni odbiorcy gazu, chcący uniknąć zakłóceń w jego transzycie z Rosji do Europy. Z tego też względu Komisja Europejska – poczynając od czerwca 2014 r. – włączyła się w prowadzone przez obie strony negocjacje. Ponadto pod koniec września komisarz Günther Oettinger próbował doprowadzić do zwiększenia dostaw z Norwegii¹², zaś Polska, Słowacja i Rumunia przekierowały niewielkie ilości gazu na Ukrainę. Po siedmiu rundach rozmów, trwających pięć miesięcy, osiągnięto porozumienie – czemu po części sprzyjało osłabienie wyników finansowych Gazpromu. 31 października Ukraina, Rosja i Komisja Europejska podpisały trójstronny protokół¹³, na podstawie którego przywrócono dostawy rosyjskiego gazu na Ukrainę w okresie od listopada 2014 r. do 31 marca 2015 r. Ustanowiono elastyczną formułę poziomu dostaw, zgodnie z którą Ukraina może składać zamówienia stosownie do potrzeb, nie podlegając rygorom formuły „bierz lub płać”. Cenę ustalono na poziomie „poniżej 385 USD za 100 m³”. Według stanu na koniec 2014 r. Ukraina pożyczyła i spłaciła 3,1 mld USD na poczet roszczenia Gazpromu o dług; kwota ewentualnego zadłużenia zostanie jednak ostatecznie rozstrzygnięta przez sąd arbitrażowy w Sztokholmie.

Wciąż jednak jest za wcześnie, by uznać, że problem udało się rozwiązać. Postępowanie arbitrażowe między spółkami nadal się toczy, a poza tym naruszenie przez Rosję porozumienia z Mińska obniżyło wzajemne zaufanie. Co więcej, wciąż nie jest jasne, czy, jak długo i na jakich

¹¹ W oparciu o dane Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej Komisja Europejska określiła trzy działania prowadzące do osiągnięcia tego celu: sięgnięcie do zapasów gazu, przelicytowanie Azji na rynku LNG oraz przejście od energii wytwarzanej z gazu do energii wytwarzanej z ropy naftowej. Komisja Europejska, *In-depth Study of European Energy Security Accompanying the Document Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: European Energy Security Strategy*, COM (2014) 330 final, Staff Working Document, Brussels, 16 czerwca 2014 r., http://ec.europa.eu/energy/doc/20140528_energy_security_study.pdf (dostęp 15.12.2014).

¹² L. Puka, *Paradoks stabilnego dostawcy: Norwegia w gazowej strategii Unii Europejskiej*, „Biuletyn PISM”, nr 112 (1224), 13 października 2014 r., www.pism.pl/files/?id_plik=18394.

¹³ Binding Protocol regarding the conditions for gas delivery from the Russian Federation to Ukraine for the period from November 2014 until 31 March 2015, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/oettinger/headlines/news/2014/11/doc/20141030_trilateral_protocol.pdf (dostęp 15.12.2014).

warunkach kredytodawcy Ukrainy będą skłonni przeznaczać środki na poczet uregulowania należności za gaz po wygaśnięciu porozumienia w kwietniu 2015 r.

Zarządzanie kryzysowe i infrastruktura

Komisja Europejska podjęła również działania na rzecz zarządzania kryzysowego wewnątrz Unii i zwiększenia bezpieczeństwa dostaw przy współpracy z krajami sąsiednimi i tranzytowymi¹⁴. Po raz pierwszy przeprowadzono gazowe „testy wytrzymałościowe”, by zapobiec skutkom ewentualnego przerwania rosyjskich dostaw w trakcie zbliżającej się jesieni i zimy. Oprócz UE oraz Norwegii i Szwajcarii, należących do Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu, testami objęto kraje, które zgodziły się przestrzegać unijnego reżimu liberalizacji energii w ramach wspólnoty energetycznej (Albanię, Bośnię i Hercegowinę, Kosowo, byłą Jugosłowiańską Republikę Macedonii, Mołdawię, Czarnogórę, Serbię oraz Ukrainę), a także kraj kandydujący – Gruzję. Konsultowano się również z innymi poważnymi interesariuszami w dziedzinie energii, tj. Stanami Zjednoczonymi, Kanadą, Japonią, Turcją, Europejską Siecią Operatorów Systemów Przesyłowych Gazu (ENTSO-G) oraz Międzynarodową Agencją Energetyczną.

Wyniki testów wykazały, że przerwy w dostawach gazu z Rosji najbardziej dotknęłyby państwa Europy Wschodniej i Południowo-Wschodniej oraz Finlandię i Estonię. W tych ostatnich, a także w byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii, w Bośni i Hercegowinie oraz w Serbii, niedobory gazu wyniosłyby co najmniej 60%¹⁵. Wśród natychmiastowych działań prowadzących do zmniejszenia negatywnych skutków przerw w dostawach znalazły się: implementacja liberalizujących przepisów unijnych (w kierunku podejścia rynkowego), zwiększenie potencjału połączeń międzysystemowych (łączników, interkonektorów), zniesienie restrykcji wobec transgranicznego handlu energią (zwłaszcza z wykorzystaniem odwróconego przepływu) oraz skłonienie władz publicznych i przemysłu do redukcji popytu (poprzez zwiększenie efektywności energetycznej lub zmniejszenie konsumpcji).

Kwestia uzależnienia od jednego dostawcy powróciła w grudniu 2014 r., wraz z odwołaniem przez Rosję projektu budowy gazociągu South Stream, zamierzonego przez Gazprom jako alternatywna droga dostaw do Europy Południowo-Wschodniej, z pominięciem Ukrainy. Gazociąg przechodzić miał pod dnem Morza Czarnego do Bułgarii i dalej – przez Serbię i Węgry – do Austrii. Zamiast tego Rosja ogłosiła swój zamiar poprowadzenia gazociągu – również pod dnem Morza Czarnego – do granicy turecko-greckiej. Rezygnacja z projektu South Stream oznacza konieczność wzmocnienia infrastruktury europejskiej w południowowschodniej części kontynentu przez europejskie firmy i państwa członkowskie, a także Komisję Europejską, która w styczniu 2015 r. obiecała przyznać priorytetowe znaczenie bezpieczeństwu energetycznemu i połączeniom międzysystemowym w tym regionie¹⁶.

Jednakże połączenia międzysystemowe i możliwość przesyłu gazu w odwrotnym kierunku to tylko pierwszy krok w stronę rzeczywistego (fizycznego) przesyłu energii między państwa-

¹⁴ *Report on the Findings of the Energy Community Focus Group, Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the Short-term Resilience of the European Gas System. Preparedness for a Possible Disruption of Supplies from the East During the Fall and Winter of 2014/2015*, Brussels, 16 października 2014 r., http://ec.europa.eu/energy/doc/nuclear/2014_energystresstests_energycommunityfocusgroup.pdf (dostęp 15.12.2014).

¹⁵ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odporności europejskiego systemu gazowego w krótkim okresie. Przygotowanie na możliwe zakłócenia dostaw ze Wschodu jesienią i zimą 2014/2015 r.*, COM(2014) 654, Bruksela, 16 października 2014 r.

¹⁶ Komisja Europejska, *Energy Security and Interconnectivity in Bulgaria and the Other Countries of South-east Europe—a Priority for the European Commission*, Press release IP/15/3180, 12 stycznia 2015 r., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-3180_en.htm.

mi i handlu nią¹⁷. Tą drogą przesyłane jest obecnie mniej niż 10% energii elektrycznej i gazu w Europie Południowej i Wschodniej. W wyniku obecnego kryzysu regiony te mają szansę otrzymać część funduszy unijnych na rozbudowę interkonektorów. Główne projekty infrastrukturalne służące bezpieczeństwu dostaw gazu uzyskałyby pierwszeństwo w ramach programu „Łącząc Europę” (Connecting Europe Facility – 5,85 mld euro), a także, w przyszłości, możliwość finansowania z zasobów Europejskiego Funduszu Inwestycji Strategicznych. Lista tych projektów stanowi załącznik do Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa Energetycznego przyjętej przez Komisję w maju 2014 r.¹⁸ Będą się one jednak zmagać z silną konkurencją, bowiem w latach 2014–2020 unijne bezpośrednio finansowanie projektów energetycznych zaspokoi jedynie 5% potrzeb infrastrukturalnych UE. Wybrane projekty nie tylko zwiększą poziom bezpieczeństwa energetycznego, lecz także będą wpływać na kształt rynku gazu w nadchodzących latach.

Potrzeba silnych instytucji europejskich

Jak pokazuje przykład negocjacji w sprawie zapewnienia dostaw gazu na Ukrainę, Komisja Europejska nie próbowała nawet skrywać ambicji użycia swoich kompetencji ustawodawczych i wykonawczych do kształtowania polityki energetycznej UE. Nie była to jednak sztuka dla sztuki. Rozumowanie przyjęte przez Komisję opiera się na prostym założeniu: im większa zależność od importu, tym silniejsza potrzeba mocnych instytucji rekompensujących brak zasobów naturalnych. Jednakże skuteczność instytucji odpowiedzialnych w UE za politykę energetyczną jest ograniczona. W dziedzinie tej wciąż ścierają się interesy podmiotów krajowych z interesami ponadnarodowymi. Ten dysonans wpisany jest w prawo unijne, a konkretnie w art. 194 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Z jednej strony instytucje unijne mają jasno sformułowane uprawnienia do określania polityki w dziedzinie energii¹⁹, z drugiej strony każde państwo członkowskie ma prawo decydowania o swoim własnym koszyku energetycznym i zasadach opodatkowania energii. Oznacza to, że podejmowanie decyzji w tych obszarach na poziomie unijnym wymaga jedności wszystkich państw członkowskich²⁰. Osiągnięcie konsensusu pozostanie trudnym zadaniem, tak długo jak państwa członkowskie różnić się będą pod względem zasobów surowców energetycznych, potrzeb w tej dziedzinie oraz interesów państwowych spółek energetycznych²¹.

Podobne słabości cechują zewnętrzny wymiar polityki energetycznej UE, stanowiący swoistą ekstrapolację unijnych regulacji wewnętrznych poza granice wspólnoty. W wymiarze zewnętrznym, nawet bardziej niż w wewnętrznym, państwa członkowskie strzegą swojej niezależności²². Tym samym, aby wzmocnić instytucje unijne, należałoby lepiej wykorzystać ich dotychczasowe kompetencje lub zwiększyć je poprzez zmianę podstaw traktatowych. Drugi wariant jest obecnie niemożliwy ze względu na brak poparcia politycznego. Jeśli zaś chodzi o pierwszy, to należy zauważyć, że stosowano go dotąd w sposób selektywny. Pomimo znacznych uprawnień – zwłaszcza w zakresie prawa konkurencji – Komisja Europejska powstrzymywała się od działań mogących antagonizować Rosję (prawo ochrony konkurencji to jedyna sfera działania

¹⁷ J. De Jong, J.M. Glachant, M. Hafner, *A Smart EU Energy Policy*, CIEP, EUI, FEEM, Wilton Park, 2010; Komisja Europejska, *Progress towards Completing the Internal Energy Market*, COM (2014) 634 final, październik 2014, http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/doc/2014_iem_communication.pdf.

¹⁸ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Europejska strategia bezpieczeństwa energetycznego*, COM (2014) 330 final, 28 maja 2014 r., s. 22–23, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/itre/dv/com_com%282014%290330_/com_com%282014%290330_pl.pdf.

¹⁹ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, w dorobku prawnym Unii od 1 grudnia 2009 r.

²⁰ L. Hancher, F.M. Salerno, *Energy Policy after Lisbon*, w: A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley (red.), *EU Law after Lisbon*, Oxford University Press, Oxford–New York 2012, s. 367–402.

²¹ N. Nugent, *Government and Politics of the European Union*, Duke University Press, Durham 2006, s. 376.

²² R. Youngs, *The EU's Global Climate and Energy Policies: Gathering or Losing Momentum?*, w: A. Goldthau (red.), *The Handbook of Global Energy Policy*, Wiley-Blackwell, Malden 2013, s. 421.

UE, gdzie Komisja ma zarówno wyłączne uprawnienia decyzyjne, jak i szerokie kompetencje w zakresie nakładania kar finansowych). W czasie kryzysu w 2014 r. Komisja odroczyła termin podjęcia decyzji w postępowaniu antymonopolowym wobec Gazpromu, oskarżonego o nadużywanie pozycji dominującej²³. Dopiero w lutym 2015 r. komisarz ds. konkurencji zapowiedziała przyspieszenie sprawy.

Wracamy więc do punktu wyjścia: dla osiągnięcia odpowiedniej skuteczności w polityce zewnętrznej należy wzmocnić skuteczność polityki konkurencji wewnątrz Unii. Nie wystarczą do tego obecne przepisy liberalizujące i integrujące rynek wewnętrzny. Przykład rynku energii elektrycznej pokazuje, że proces ten nie jest wolny od wad. Niedawny spadek cen hurtowych energii elektrycznej w UE nie przełożył się na korzyści dla konsumentów²⁴, co dostarczyło państwom członkowskim argumentu za wprowadzeniem środków protekcyjnych, które z kolei – niczym w błędnym kole – utrudniają integrację rynków w przyszłości.

Energia w nowym cyklu instytucjonalnym UE

Komisja Europejska pod przewodnictwem Jeana-Claude'a Junckera chce uczynić energię ważnym filarem integracji UE. W tym celu sama przeszła reorganizację strukturalną, odzwierciedlającą potrzebę powołania unii energetycznej. Utworzono nowe stanowisko wiceprzewodniczącego ds. unii energetycznej, połączono też politykę klimatyczną i energetyczną w kompetencjach jednego komisarza. Kierunek polityki został opisany w wytycznych Junckera. Teoretycznie „priorytetowym projektem” Komisji – a więc utworzeniem prężnej unii energetycznej – zajmuje się wiceprzewodniczący Maroš Šefčovič, koordynujący prace grupy komisarzy, w tym również Miguela Ariasa Cañete²⁵. Cañete, jako członek zespołu ds. realizacji projektu unii energetycznej, odpowiada za propozycje zmian legislacyjnych²⁶. W praktyce jednak wiele zależy będzie od ambicji poszczególnych komisarzy i ich skłonności do współpracy – nie mówiąc już o uzyskaniu poparcia ze strony Parlamentu Europejskiego. Tak więc nie należy bynajmniej z góry zakładać, że ten układ „zachodzących na siebie kompetencji” wykaże się większą niż dotychczas skutecznością.

Jak dotąd Šefčovič ujawnia duże aspiracje, rozwijając koncepcję unii energetycznej, przedstawioną początkowo przez polskiego premiera Donalda Tuska. Koncepcja ta, z modyfikacjami, znalazła się w wytycznych Junckera²⁷ i została zaprezentowana przez Komisję Europejską w lutym 2015 r. Podkreśla ona potrzebę integracji rynku — dokończenia wprowadzania rynku wewnętrznego²⁸, połączenia zasobów i rozwoju infrastruktury sieciowej oraz zwiększenia bezpieczeństwa dostaw (poprzez zróżnicowanie źródeł, zmniejszenie zależności najbardziej narażonych krajów członkowskich od dostaw energii oraz wzmocnienie siły przetargowej wobec krajów trzecich). W tym drugim obszarze najbardziej kontrowersyjna propozycja Tuska – ostrożnie

²³ W razie uznania winy Gazpromu kara mogłaby sięgnąć 10 mld euro. W obecnej sytuacji geopolitycznej miałyby to wymowę polityczną i stanowiło rodzaj dodatkowej sankcji – dlatego w 2014 r. Komisja starała się uniknąć tego typu konfrontacji. Więcej w: A. Riley, *Commission v. Gazprom: The Anti-trust Clash of the Decade?*, CEPS, Brussels 2012, www.ceps.eu/book/commission-v-gazprom-antitrust-clash-decade.

²⁴ Komisja Europejska, *Progress towards Completing...*, op. cit.

²⁵ Komisarze ds. polityki klimatycznej i energetycznej transportu, rynku wewnętrznego, przemysłu, przedsiębiorczości i MŚP, środowiska, gospodarki morskiej i rybołówstwa, polityki regionalnej, rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, oraz badań, nauki i innowacji. J.-C. Juncker, *Mission Letter to Vice-President for Energy Union*, 1 listopada 2015 r., http://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/sefcovic_en.pdf.

²⁶ J.-C. Juncker, *Mission Letter to Commissioner for Climate Action and Energy*, 1 listopada 2015 r., http://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/arias-canete_en.pdf.

²⁷ J.-C. Juncker, *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission*, http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/pg_en.pdf.

²⁸ Komisja Europejska przewiduje, że pełne ustanowienie rynku wewnętrznego dałoby wartość dodaną równą 200 mld euro, *ibidem*, s. 19.

podjęta przez Šefčoviča w listopadzie 2014 r.²⁹ – dotyczy wspólnych zakupów gazu. Propozycje Tuska i Komisji różnią się definicją „lokalnych zasobów energetycznych”, jakie należałoby rozwijać w UE. Dla Tuska są to przede wszystkim paliwa kopalne, podczas gdy przewodniczący i wiceprzewodniczący Komisji przypisują ogromną rolę odnawialnym źródłom energii. Komisja chciałaby, by Unia Europejska zachowała przywództwo na polu polityki klimatycznej oraz by była światowym liderem w dziedzinie odnawialnych źródeł energii.

Dyskusje o celach UE na 2030 r. nie rozwiązały tego sporu, pozwoliły jedynie zachować *status quo*, charakteryzujący się zróżnicowanymi koszykami energetycznymi – a tym samym interesami – poszczególnych krajów członkowskich. Konkluzje Rady Europejskiej na zakończenie szczytu w dniach 23–24 października 2014 r. (dotyczące ram polityki energetycznej i klimatycznej do 2030 r.) ustanawiają tylko jeden wiążący cel dla każdego kraju członkowskiego: zmniejszenie do 2030 r. emisji gazów cieplarnianych o 40% w stosunku do poziomu z 1990 r.³⁰ Narzędziem transformacji ma pozostać zreformowany system handlu emisjami. Dziesięciu państwom członkowskim UE o najniższym poziomie dochodu narodowego, w tym również Polsce, przyznano dodatkowy dostęp do kredytów na modernizację systemu energetycznego oraz możliwość uzyskania do 40% uprawnień do emisji nieodpłatnie. Dokument nie nakłada na państwa wiążących zobowiązań w zakresie udziału odnawialnych źródeł energii, choć ustala taki cel na poziomie unijnym; nie określa też wiążących celów dotyczących zwiększania efektywności energetycznej na poziomie krajowym. Teoretycznie więc w 2030 r. wciąż będzie w UE miejsce dla elektrowni opalanych węglem. W praktyce jednak wiele zależy od cen uprawnień do emisji, jak również od nowych rozwiązań w zakresie procesu decyzyjnego między Komisją a państwami członkowskimi. Komisja będzie bowiem ustalać krajowe cele dotyczące energetyki odnawialnej w dialogu z państwami członkowskimi. Na postęp w ich realizacji wpłynie też stopień skuteczności działania Komisji Europejskiej po reformie oraz relacje między Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim.

Jak dotąd, projekt unii energetycznej wywołuje obawy o niewystarczającą innowacyjność. Kryzys ukraiński nie zniwelował zasadniczych różnic interesów, ani pomiędzy poszczególnymi krajami członkowskimi, ani wobec zagranicznych kontrahentów. Dopiero kolejne kroki Komisji Europejskiej, w szczególności działania w zakresie prawa konkurencji i zapowiadana bezprecedensowa nowelizacja legislacji, napełnią ten projekt treścią.

²⁹ Šefčovič: *We Should Explore Common Purchasing of Gas*, EurActiv, 18 listopada 2014 r., www.euractiv.com/sections/energy/sefcovic-we-should-explore-common-purchasing-gas-310091?utm_source=EurActiv+Newsletter&utm_campaign=d82242608b-newsletter_daily_update&utm_medium=email&utm_term=0_bab5f0ea4e-d82242608b-245671905.

³⁰ Rada Europejska, *Konkluzje przyjęte na posiedzeniu z dn. 23 i 24 października 2014 r.*, 24 października 2014 r., www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/145432.pdf.

III. Rządzenie w obszarze migracji w UE: niedokończony zwrot ku polityce liberalnej

Jak dotąd, kryzys rosyjsko-ukraiński jedynie w ograniczonym stopniu wpłynął na unijną politykę zarządzania granicami zewnętrznymi i politykę migracyjną – bez względu na to, jak doniosły jest humanitarny wymiar tego konfliktu. Co symptomatyczne, na okładkę publikacji agencji Frontexu *Annual Risk Analysis 2014* trafiło zdjęcie łodzi z imigrantami zrobione na Morzu Śródziemnym – i w istocie to południowa, nie wschodnia granica Unii zdaje się odczuwać najsilniejszą presję migracyjną. Lecz niezależnie od kierunku geograficznego istnieje silna potrzeba ogólnej poprawy polityki migracyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem wspólnego europejskiego systemu azylowego i nowoczesnego zarządzania granicami. Co do zasady, celem europejskiej polityki migracyjnej w jej wymiarze zewnętrznym nie jest wyłącznie uzupełnienie unijnej swobody przemieszczania się czy też zapewnienie bezpieczeństwa w strefie Schengen, ale również wzmocnienie polityki sąsiedztwa UE. Ze względu jednak na coraz większe wyzwania pojawiające się w sąsiedztwie Unii, a także rozdział między potrzebami w zakresie zarządzania migracją a możliwościami państw członkowskich, wysiłki UE na rzecz polityki liberalnej należy uznać za niewystarczające.

W tym kontekście kryzys rosyjsko-ukraiński tworzy kolejne wyzwanie dla unijnego systemu rządzenia w obszarze migracji. Po pierwsze, w obecnej bardzo niepewnej sytuacji istnieje potrzeba opracowania planów ewentualnościowych na wypadek znacznego napływu imigrantów przymusowych, który poddałby próbie solidarność europejską, już teraz mocno nadwyrężoną na południowym odcinku. Po drugie, w okresie gdy Unia Europejska dąży do zmian w polityce migracyjnej wobec narastających nastrojów antyimigracyjnych wśród jej obywateli, Ukraina najprawdopodobniej stanie się źródłem rosnącego napływu siły roboczej. Po trzecie wreszcie, uderzając w obecne rozwiązania we współpracy unijno-ukraińskiej (takie jak plan działań na rzecz liberalizacji reżimu wizowego), kryzys może utorować drogę nowym instrumentom, na przykład partnerstwu na rzecz mobilności.

Polityka azylowa – sprawdzian unijnej solidarności

Kraje członkowskie UE, wraz ze Szwajcarią i Norwegią, odnotowały znaczny wzrost ukraińskich wniosków o azyl, zwłaszcza od początku 2014 r. Liczba takich wniosków złożonych w maju 2014 r. wyniosła 720, wobec 70 odnotowanych w tym samym miesiącu rok wcześniej³¹. Wzrost ten był szczególnie duży w Polsce, która w pierwszej połowie 2014 r. otrzymała prawie jedną trzecią całkowitej liczby wniosków. W lipcu 2014 r. Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (European Asylum Support Office – EASO) zorganizował w Warszawie warsztaty poświęcone napływowi Ukraińców³². Ponieważ nie można wykluczyć dalszego nasilenia obecnej tendencji, kilka krajów członkowskich opracowało już swoje plany ewentualnościowe³³. Szczególnie Polska może spodziewać się zwiększenia liczby wniosków, jako kraj graniczny, w którym jest już wielu imigrantów z Ukrainy (a tym samym istnieją sieci społeczne ułatwiające kolejne przyjazdy).

Czy UE jest przygotowana na wymuszone migracje ze wschodu? W następstwie konfliktu w Kosowie – i w obawie przed masowym napływem uchodźców – Unia przyjęła dyrektywę o ochronie tymczasowej³⁴. Jednak do tej pory nie zdecydowano się na jej zastosowanie, pomimo

³¹ W 28 państwach UE, dane: Eurostat.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę

znacznego strumienia migracji spowodowanego przez „arabską wiosnę” i konflikt w Syrii. Wśród celów i instrumentów systemu azylowego UE wymieniana jest „solidarność”, lecz zakres tego pojęcia celowo pozostaje niedookreślony³⁵. Zgodnie z niedawno renegocjowanymi („przekształconymi”) dyrektywami dotyczącymi wspólnego europejskiego systemu azylowego, podmiotami odpowiedzialnymi za przeprowadzenie odpowiednich procedur azylowych są państwa członkowskie. Dodatkowy ciężar ponoszony jest przez kraje na granicach zewnętrznych UE, gdyż zgodnie z rozporządzeniem dublińskim³⁶ za rozpatrzenie wniosku odpowiada pierwsze państwo członkowskie, którego granica zostanie przekroczona (o ile nie mają zastosowania inne względy, takie jak np. łączenie rodzin). Znaczenie i wykorzystanie mechanizmów solidarnościowych – pomocy finansowej dostępnej z Funduszu Migracji i Azylu³⁷, pomocy operacyjnej udzielanej przez Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu³⁸ oraz instrumentów specjalnych, takich jak relokacja³⁹ – jest ograniczone.

Niemniej, chociaż procentowy udział Ukraińców w ogólnej liczbie nowo składanych wniosków azylowych w UE szybko rośnie, wciąż jest na względnie niskim poziomie 2,5% w ciągu 2014 r.⁴⁰ Ponadto tylko niewielu z ubiegających się uzyskuje jakąś formę ochrony – ogólnie rzecz biorąc, Ukraińcy nie spełniają bowiem kryteriów wymaganych do przyznania statusu uchodźcy⁴¹. Dlatego też wielu z nich wybiera inne ścieżki migracji do krajów trzecich, np. migrację zarobkową, lub przemieszcza się wewnątrz Ukrainy⁴². Według Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców liczba wewnętrznych uchodźców na Ukrainie wynosi co najmniej 514 tys., a wielu z nich potrzebuje pilnej pomocy⁴³.

wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0055&from=PL>.

³⁵ M. Garlick, *Strengthening Refugee Protection and Meeting Challenges: The European Union's Next Steps on Asylum*, Policy Brief, Migration Policy Institute Policy Europe, czerwiec 2014.

³⁶ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 118/2014 z dnia 30 stycznia 2014 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1560/2003 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0118&from=PL>.

³⁷ Komisja Europejska, *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Fundusz Migracji i Azylu*, COM (2011) 751 Final, 15 listopada 2011 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0751:FIN:PL:PDF>.

³⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0011:0028:PL:PDF>.

³⁹ Konkluzje Rady Europejskiej z 18–19 czerwca 2009 r.

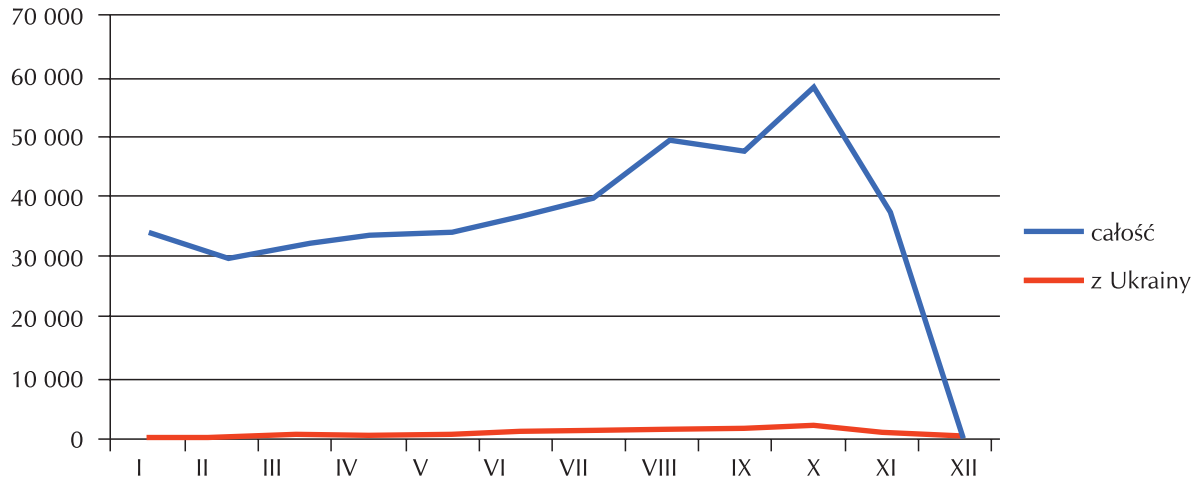
⁴⁰ Eurostat.

⁴¹ Kryteria ustanowione w: *Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r.* oraz *Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r.*

⁴² Więcej szczegółów patrz: M. Jaroszewicz, *Problem uchodźczy na Ukrainie: ocena sytuacji*, Komentarze OSW, Ośrodek Studiów Wschodnich, 18 września 2014 r., www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2014-09-18/problem-uchodzczy-na-ukrainie-ocena-sytuacji.

⁴³ *State for December 2014, UNHCR*, Briefing note, www.unhcr.org/5481b1896.html.

Rys. 1. Liczba nowych wniosków o azyl złożonych do Unii Europejskiej w 2014 r.



Źródło: Eurostat.

Rys. 2. Liczba nowych wniosków o azyl złożonych przez obywateli ukraińskich w 2014 r. w Polsce i w całej Unii Europejskiej



Źródło: Eurostat.

Migracja siły roboczej – sprawdzian otwartości UE

Ukraińska migracja zarobkowa kieruje się przede wszystkim do Rosji, lecz niewiele mniej pracowników – ok. 40% osób migrujących z Ukrainy – szuka szczęścia w Unii Europejskiej i krajach Europy Zachodniej. Na tendencji tej korzysta w znacznej mierze Polska, gdzie Ukraińcy – znajdujący zatrudnienie głównie w rolnictwie, budownictwie i sektorze usług domowych – stanowią największą grupę przybyszów. Wielu z nich to migranci typu cyrkulacyjnego, pracujący w UE, lecz mieszkający na Ukrainie. Według pogłębionej prognozy przedstawionej przez polski Ośrodek Studiów Wschodnich w 2014 r. liczba Ukraińców w UE-27 i Norwegii w 2050 r. osiągnie – w zależności od wariantu prognozy – poziom od 1,5 mln do 2,5 mln, wobec 1 mln obecnie⁴⁴. Dane te nie uwzględniały w pełni wpływu, jaki może wywrzeć konflikt rosyjsko-ukraiński – lecz jak wskazują wstępne szacunki, jedynie znaczne pogorszenie sytuacji mogłoby spowodować istotne zmiany przewidywanych wielkości⁴⁵. Przy braku takiego znacznego pogorszenia wpływ konfliktu na Ukrainie będzie miał raczej charakter pośredni; dalsze osłabienie gospodarcze kraju mogłoby skutkować migracją na poziomie górnego przedziału prognozy.

W 2013 r. Ukraińcy uzyskali najwięcej pierwszych zezwoleń pobytowych w całej Unii Europejskiej, przy czym dla większości z nich krajem przyjmującym była Polska. Udział zezwoleń wydanych z tytułu pracy wyniósł 64,1%. Oprócz sytuacji gospodarczej i bezpieczeństwa, wiele zależeć też będzie od rosyjskiej polityki wobec imigracji z Ukrainy – zarobkowej i wymuszonej. Ewentualne zaostrenie przepisów imigracyjnych może doprowadzić do zmiany kierunku przepływu wykwalifikowanej siły roboczej – ku zamożniejszym państwom członkowskim UE i EOG⁴⁶. Wynikające z imigracji zwiększenie podaży siły roboczej mogłoby się okazać korzystne dla gospodarek krajów członkowskich – borykających się ze skutkami niesprzyjających zmian demograficznych – lecz jednocześnie pociągnęłoby za sobą nowe wyzwania, i to w okresie silnych nastrojów antyimigracyjnych ogarniających społeczeństwa dotkniętej kryzysem Europy. Jednym z takich wyzwań może być zmiana charakteru migracji w kierunku osiedlania się na stałe coraz większej liczby przybyszów i ściągania przez nich rodzin, a także wzrostu liczby studentów i osób uczących się⁴⁷. Wzrost liczby imigrantów może również doprowadzić do nasilenia imigracji nieregularnej, którą obecnie ocenia się na 20–40% całości przepływów migracyjnych⁴⁸.

Migracja a rozwój – sprawdzian zdolności UE do budowy partnerstwa

Komisja uznała zwiększenie mobilności w relacjach UE z Ukrainą za jeden z najważniejszych elementów unijnego wsparcia dla rozwoju tego kraju i jego transformacji⁴⁹. Poparła ukraińskie wysiłki w celu szybkiego spełnienia wymogów planu działań na rzecz liberalizacji reżimu wizowego, proponując zawarcie partnerstwa na rzecz mobilności oraz wskazując na szersze możliwości przepływu studentów i młodych osób w ramach programu Erasmus+.

Rozmowy o liberalizacji wizowej między UE a Ukrainą rozpoczęły się w 2008 r. Jej zasady zostały uzgodnione w podpisanym w 2010 r. planie działań na rzecz liberalizacji reżimu wizowego. W maju 2014 r. – po przyjęciu większości wymaganych zmian ustawodawczych – Ukraina wkroczyła w drugą fazę planu, w której Komisja ocenia rzeczywistą realizację uzgod-

⁴⁴ M. Jaroszewicz, M. Lesińska (red.), *Forecasting Migration between the EU, V4, and Eastern Europe: Impact of Visa Abolition*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, lipiec 2014; podana liczba dotyczy migracji legalnej i nie uwzględnia migracji o charakterze cyrkularnym (wahadłowej).

⁴⁵ *Ibidem*, s. 16.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 103–104.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 221.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 10.

⁴⁹ Komisja Europejska, *European Commission's Support to Ukraine, Memo*, 5 marca 2014 r., http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_en.htm.

nionej polityki⁵⁰. Jak dotąd niestety realizacja ta pozostawia wiele do życzenia⁵¹. Wpływ kryzysu rosyjsko-ukraińskiego na postęp liberalizacji wizowej jest dwojaki. Po pierwsze, kryzys znacznie utrudnia wprowadzanie reform przez Ukrainę i ocenę ich postępów przez Unię, po drugie zaś, liberalizacja wizowa staje się coraz ważniejszym instrumentem polityki zagranicznej służącym intensyfikacji kontaktów międzyludzkich. Dlatego też, zanim proces liberalizacji wizowej się zakończy, kraje członkowskie mogą skorzystać z już istniejących możliwości (na podstawie umowy o ułatwieniach wizowych czy kodeksu wizowego) ułatwienia napływu niektórych grup imigrantów z Ukrainy⁵².

Partnerstwa na rzecz mobilności to polityczne deklaracje zainteresowanych państw członkowskich oraz krajów trzecich, mające na celu usprawnienie reżimu migracyjnego we wspólnym interesie obu stron. Jak dotąd, negocjacje prowadzone pod kierownictwem Komisji zakończyły się zawarciem siedmiu takich umów. Podczas prezydencji węgierskiej dyskutowano możliwość podpisania takiego partnerstwa z Ukrainą, lecz cel ten nie został osiągnięty⁵³. W obecnych warunkach ta właśnie forma współpracy mogłaby zyskać na znaczeniu, gdyby tylko UE zdołała przedstawić atrakcyjną propozycję⁵⁴. Oznaczałoby to nie tylko ułatwienie legalnej migracji, lecz również zmniejszenie negatywnych skutków drenażu mózgow (ang. *brain drain*) czy też zaprzeczanie potencjału intelektualnego migrantów (ang. *brain waste*). Udział państw członkowskich w tworzeniu partnerstwa na rzecz mobilności z Ukrainą – jako dobrowolna inicjatywa – byłby sprawdzianem ich rzeczywistego zaangażowania.

Migracja w nowym cyklu instytucjonalnym UE

Wprawdzie to nie sytuacja w sąsiedztwie wschodnim UE determinuje nową agendę unijnej polityki migracyjnej, lecz nowe podejście w tym względzie może pomóc w podejmowaniu wyzwań wynikających z konfliktu rosyjsko-ukraińskiego.

Zarówno Rada Europejska (w dokumencie „Strategiczny program Unii w okresie zmian”), jak i nowo wybrany przewodniczący Komisji Europejskiej (w swojej prezentacji priorytetów nowej Komisji dokonanej na forum Parlamentu Europejskiego)⁵⁵ uznają politykę migracyjną za jeden z celów UE na najbliższe lata. Główny nacisk położono na opanowanie problemów migracyjnych na południowej flance UE, np. poprzez usprawnienie zarządzania granicami oraz wzmocnienie komponentu solidarnościowego wspólnego europejskiego systemu azylowego. Zdobyte na południu doświadczenia mogłyby okazać się przydatne w razie katastrofy humanitarnej na Ukrainie, gdyby sytuacja wymknęła się spod kontroli i wyzwoliła potężną falę wymuszonej migracji z tego rozdartego przez kryzys kraju.

Zwiększeniu i usprawnieniu przepływów migracyjnych z Ukrainy może również służyć zapowiadane skupienie się na migracji legalnej, która ma pomóc Europie w zmaganiu się z kry-

⁵⁰ Komisja Europejska, *Fourth Report on the Implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation*, COM(2014) 336 final, 27 maja 2014 r., http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/fourth_report_on_the_implementation_by_ukraine_of_the_action_plan_on_visa_liberalisation_en.pdf.

⁵¹ Patrz: *Eastern Partnership Visa Liberalisation Index for Ukraine*, <http://monitoring.visa-free-europe.eu/ukraine>.

⁵² *Znowelizowana Umowa między Unią Europejską a Ukrainą o ułatwieniach w wydawaniu wiz, oraz Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy)*.

⁵³ E. Guild, S. Carrera, J. Parkin, *What Role for Migration Policy in the Ukrainian Crisis?*, „CEPS”, 27 marca 2014 r., www.ceps.be.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Odpowiednio: Rada Europejska, *Strategiczny program Unii w okresie zmian*, 26–27 czerwca 2014 r.; J.-C. Juncker, *A New Start for Europe...*, *op. cit.*

zysem demograficznym i deficytem siły roboczej. Niektóre aspekty nowego podejścia znajdują odzwierciedlenie w ramach instytucjonalnych nowej Komisji⁵⁶, gdzie wiceprzewodniczący koordynują prace komisarzy zgrupowanych w poszczególnych zespołach zadaniowych. W takim układzie wymiar zewnętrzny polityki migracyjnej UE zostanie wzmocniony przez współpracę między komisarzem odpowiedzialnym za politykę migracyjną i sprawy wewnętrzne a wysoką przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Przestrzeganiu praw podstawowych sprzyjać będzie nadzór ze strony wiceprzewodniczącego ds. lepszego stanowienia prawa, stosunków międzyinstytucjonalnych, praworządności i Karty praw podstawowych. Tak więc głównym czynnikiem decydującym o zdolności UE (lub jej braku) do podjęcia wyzwań migracyjnych wywołanych przez kryzys ukraiński będzie nie tyle kształt nowo przyjętej polityki, ile raczej jej realizacja.

⁵⁶ Patrz: http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/structure/index_en.htm.

IV. Polska i Norwegia w nowych uwarunkowaniach międzynarodowych. Wnioski i rekomendacje

Eskalacja konfliktu rosyjsko-ukraińskiego – poczynając od żywiołowych protestów na Ukrainie, poprzez interwencję rosyjską, do wojny hybrydowej⁵⁷ – określiła nowe ramy ładu europejskiego i wywołała skutki wykraczające znacznie poza granice dziedziny bezpieczeństwa. Szczególny wpływ wydarzenia te wywarły na dwa państwa europejskie – sąsiadujące z Rosją Norwegię i Polskę. Chociaż obie należą do średnich krajów europejskich pod względem obszaru i liczby ludności, ich znaczenie polityczne w UE i NATO ostatnio wzrosło, czego wyrazem było objęcie przez ich byłych premierów czołowych stanowisk w Europie: Donald Tusk został przewodniczącym Rady Europejskiej, a Jens Stoltenberg sekretarzem generalnym NATO. Można to uznać ukoronowanie lojalnej współpracy obu państw w ramach tych organizacji⁵⁸, ale mamy też do czynienia z czymś więcej: oto bowiem oczekuje się, że zarówno Norwegia, jak i Polska będą współkształtować UE i NATO oraz przedstawiać im nowe idee – Polska jako sąsiad Ukrainy, górlivy rzecznik interesów tego kraju i Partnerstwa Wschodniego w UE, oraz Norwegia jako główny, po Rosji, dostawca surowców naturalnych do UE.

Nie można oczywiście twierdzić, że interesy i priorytety obu krajów są jednakowe. Polska, świadoma swoich słabości wewnętrznych, koncentruje się na kwestii solidarności. W szczególności wskazuje na niewystarczającą w jej opinii moc międzynarodowych gwarancji bezpieczeństwa dla Europy Środkowej i Wschodniej oraz na potrzebę zwiększenia narodowych wydatków zbrojeniowych. Podkreśla również słabości systemów energetycznych w tej części kontynentu i wzywa do utworzenia unii energetycznej. Te argumenty wzmocniły polską pozycję przetargową przy opracowywaniu strategii polityki klimatycznej i energetycznej UE do 2030 r. oraz pozwoliły na włączenie wątków bezpieczeństwa do projektu unii energetycznej. Z drugiej jednak strony, napływ uchodźców do regionu śródziemnomorskiego oraz ciągła niepewność co do wymuszonych migracji na wschodzie stawiają Polskę w trudnej sytuacji: to ona jest teraz bowiem adresem wezwań do solidarności płynących z innych państw członkowskich.

Norwegia podziela polskie obawy związane ze słabością gwarancji międzynarodowych w tej części Europy; kraj ten również zwiększył swoje wydatki na obronę oraz ściślej związał się politycznie z UE. Jednakże czyni to z silniejszej pozycji budżetowej; Oslo uważa też, że Moskwa nie zaryzykuje pogorszenia sytuacji na swoich północnych szlakach morskich, jak dotąd dość dobrze uregulowanej. Co więcej, priorytetem Norwegii w dziedzinie energetyki jest wciąż dbanie o to, by UE nadal utrzymywała gaz ziemny jako ważny nośnik energii, mimo że obecnie postrzega go jako mniej pewny ze względu na nieprzewidywalność Rosji w obszarze bezpieczeństwa. Polskie propozycje wzmocnienia pozycji państw członkowskich UE za pomocą wspólnych zakupów gazu – co stanowi trzon pierwotnej idei unii energetycznej – przyjęte były jednak sceptycznie przez norweskich dostawców. Jeśli chodzi o migrację z Ukrainy, nie jest ona jeszcze odbierana jako bezpośrednie zagrożenie, lecz nastawienie to może się zmienić, jeśli weźmie się pod uwagę ogromną siłę przyciągania norweskiego rynku pracy.

⁵⁷ Więcej o wojnie tego typu i związanych z nią wyzwaniach zob. F.G. Hoffman, *Conflicts in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*, Potomac Institute for Policy Studies, Arlington 2007; F.G. Hoffman, *Hybrid Warfare and Challenges*, „Joint Force Quarterly” 2009, nr 52, s. 34–39; J. Vandiver, *SACEUR: Allies Must Prepare for Russia’s Hybrid War*, „Stars and Stripes”, 4 września 2014 r. W obecnym kontekście znaczenia nabiera również studium M. Galleotti, *The ‘Gerasimov Doctrine’ and Russian Non-Linear War*, 2014, <http://inmoscowsshadows.wordpress.com/2014/07/06/the-gerasimov-doctrine-and-russian-non-linear-war>.

⁵⁸ Polska jest pełnoprawnym państwem członkowskim UE. Norwegia ma status specjalny – ponad 70 umów, w tym również Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, wiąże ten kraj z rynkiem wewnętrznym UE i z unijną polityką w wielu innych obszarach.

Ta mieszanina wspólnych i rozbieżnych interesów Polski i Norwegii wpasowuje się w coraz powszechniejszy wzorzec współpracy w stosunkach międzynarodowych, który można określić mianem „kompleksowej współzależności”. W tej sytuacji oba kraje stoją przed perspektywą wypracowania wspólnych sposobów na sprostanie trzem arcyważnym wyzwaniom.

Zmierzenie się z ostatecznym „końcem końca historii”⁵⁹ w obszarze bezpieczeństwa

Zarówno Polska, jak i Norwegia uważają, że działania rosyjskie naruszają podstawowe zasady regulujące stosunki międzynarodowe. Inaczej więc, niż głosił Fukuyama, wygląda na to, że koniec zimnej wojny nie oznaczał niepodważalnego, ostatecznego kroku ku „końcowi historii”. Rosyjski interwencjonizm i zajęcie Krymu zadały kłam tezie, że zachodnia demokracja liberalna – również w Europie – stanowi ostateczny projekt ustrojowy i że od tej pory konflikty rozwiązywane będą środkami politycznymi. Jako kraje europejskie średniej wielkości, Polska i Norwegia zainteresowane są stabilnością obecnego systemu międzynarodowego i jego dalszym funkcjonowaniem, podczas gdy rewizjonistyczna polityka Rosji stwarza nową sytuację, negatywnie wpływającą na współpracę i bezpieczeństwo w bezpośrednim sąsiedztwie obu państw. Popierając obecny porządek, zarówno Norwegia, jak i Polska potępiły działania rosyjskie, które zaalarmowały je z trzech powodów.

Po pierwsze, Rosja złamała prawo międzynarodowe, interweniując zbrojnie w suwerennym kraju bez mandatu Narodów Zjednoczonych i zajmując część terytorium Ukrainy po przeprowadzeniu sfałszowanego referendum⁶⁰. Złamała również memorandum budapeszteńskie z 1994 r. – które sama podpisała, wraz ze Stanami Zjednoczonymi i Wielką Brytanią – gwarantujące Ukrainie bezpieczeństwo i integralność terytorialną w zamian za rezygnację tego kraju z posowieckiego arsenału nuklearnego.

Po drugie, Rosja rzuciła otwarte wyzwanie podstawowym wartościom i normom regulującym europejską współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa, zwłaszcza wymogowi pokojowego rozwiązywania konfliktów politycznych i rezygnacji z użycia siły w stosunkach z innymi członkami społeczności międzynarodowej. Pomięła także instytucje międzynarodowe, takie jak OBWE czy ONZ, jako forum, na którym mogłaby dać wyraz swoim obawom⁶¹.

Po trzecie wreszcie, w wyniku rosyjskiej interwencji na Ukrainie środowisko bezpieczeństwa europejskiego stało się bardziej nieprzewidywalne i niestabilne – i to w czasie, gdy Europa musi stawić czoło innym wyzwaniom w obszarze bezpieczeństwa, takim jak wrzenie w Afryce Północnej, ekspansja Państwa Islamskiego na Bliskim Wschodzie oraz skutki głębokiego kryzysu gospodarczego.

Interwencję Rosji na Ukrainie odebrano w Polsce jako ostateczne potwierdzenie powrotu rosyjskiej idei imperialnej, stanowiącej zagrożenie nie tylko dla Ukrainy, lecz również dla całego porządku międzynarodowego – i tym samym wymuszającej ponowne przemyślenie hierarchii

⁵⁹ Dokładne przedstawienie idei końca historii zawiera książka wydana w 1992 r. przez Francis Fukuyamę. Jego głównym wnioskiem jest to, że koniec zimnej wojny nie tylko zakończył konkretny konflikt ideologiczny, lecz również oznaczał uniwersalizację zachodniej demokracji liberalnej jako ostatecznej formy ustrojowej. Jedną z konsekwencji takiego rozwoju byłoby rozwiązywanie konfliktów politycznych środkami politycznymi, a nie wojskowymi. Więcej na ten temat w: F. Fukuyama, *Koniec historii*, Zysk i S-ka, Poznań 1996.

⁶⁰ Rosja tłumaczyła swoją interwencję koniecznością ochrony ludności rosyjskiej na tym terenie, lecz – odmiennie niż w przypadku interwencji w Gruzji, przedstawianej jako humanitarna – Moskwa zdecydowała się na zajęcie Krymu i kontynuację swojego zaangażowania, udzielając bezpośredniego i pośredniego wsparcia politycznego i wojskowego separatystom na wschodniej Ukrainie, którzy wystąpili przeciw integralności terytorialnej państwa ukraińskiego.

⁶¹ Chociaż Rosja nie jest formalnie członkiem europejskiej i transatlantyckiej wspólnoty bezpieczeństwa, powszechne było przekonanie, że nie będzie się ona uciekać do środków militarnych w swojej polityce wobec partnerów europejskich i zachodnich.

zagrożeń stojących przed Polską⁶². Głównymi działaniami podjętymi przez polskich decydentów były zdynamizowanie reformy wojska oraz przyspieszone wdrożenie programu rozwoju sił zbrojnych, koncentrującego się na zdolności odparcia tradycyjnych zagrożeń terytorialnych. Polska odegrała ważną rolę w nakłonieniu zarówno UE, jak i NATO do przyjęcia bardziej spójnej postawy wobec interwencji rosyjskiej i zwrócenia większej uwagi na obronę zbiorową. Polscy decydenci, pamiętając o doświadczeniach historycznych swojego kraju (a także w wyniku dokonanej oceny zasobów materialnych i woli politycznej tradycyjnych partnerów zachodnich), podjęli wysiłki, by NATO i UE wykazały większą determinację i chęć obrony sojuszników. Podczas wizyty w Polsce w czerwcu 2014 r. Barack Obama mówił o nowych zobowiązaniach Stanów Zjednoczonych na rzecz bezpieczeństwa europejskiego, zaś na wrześniowym szczycie NATO w Walii przedstawiono zmodyfikowane podejście Sojuszu Północnoatlantyckiego do Rosji i bezpieczeństwa regionalnego.

Norwegia przez kilka ostatnich lat zaangażowana była w rozwój wielopłaszczyznowej współpracy z Moskwą, dlatego rosyjską interwencję na Ukrainie przyjęła z niedowierzaniem, zaniepokojeniem i rozczarowaniem. Włączyła się we wszystkie restrykcje nałożone przez UE wobec Rosji oraz wyraziła zgodę na to, by Jens Stoltenberg – jeden z najbardziej doświadczonych polityków tego kraju – objął funkcję nowego sekretarza generalnego NATO, a tym samym zajął się bezpośrednimi skutkami rosyjskich działań. Na poziomie krajowym Norwegia zmieniła ocenę strategicznego znaczenia Rosji, co znalazło wyraz w dwóch obszernych dokumentach z połowy października 2014 r. wydanych – przy okazji prac nad budżetem – przez ministerstwa obrony oraz spraw zagranicznych⁶³. Motywując to koniecznością przystosowania się do nowych okoliczności w zakresie bezpieczeństwa oraz zademonstrowania odpowiedzialnej postawy wobec partnerów z NATO, ministerstwo obrony wniosło o zwiększenie swojego budżetu o 3,4% (1,46 mld NOK). 1 października 2014 r. minister obrony polecił głównodowodzącemu sił zbrojnych przygotowanie do końca 2015 r. rekomendacji na temat podwyższonej gotowości norweskich sił zbrojnych do podjęcia przyszłych wyzwań, w tym również wynikających – bezpośrednio lub pośrednio – z rosyjskiej interwencji na Ukrainie⁶⁴.

Wnioski i rekomendacje

Na szerszym polu bezpieczeństwa istnieje niewątpliwa potrzeba wprowadzenia pewnych zmian w polityce sąsiedztwa UE. I chociaż widać wiele przejawów potwierdzających znaczenie siły gospodarczej UE jako instrumentu bezpieczeństwa, jak również nieustającą atrakcyjność unijnego modelu rządzenia, to jednocześnie kryzys rosyjsko-ukraiński ujawnił, że dotychczasowe ramy okazały się niewystarczające. Kryzys na Ukrainie najprawdopodobniej doprowadzi do rozszerzenia i pogłębienia współpracy między UE a NATO. Otwiera to nowe możliwości rozbudowy dwustronnej współpracy między Polską a Norwegią w dziedzinie bezpieczeństwa; może także skłonić oba państwa do lepszej koordynacji działań w zakresie polityki bezpieczeństwa na forum NATO, jak również do wspólnego wsparcia bardziej owocnego współdziałania między NATO a UE, odnoszącego się do różnych aspektów bezpieczeństwa w Europie.

⁶² Biała Księga Bezpieczeństwa z 2013 r. zawierała stwierdzenie o niskim prawdopodobieństwie wybuchu wojny między państwami w Europie i przedstawiała dane wskazujące, że Polacy nie obawiają się utraty suwerenności i niepodległości. *Biała księga bezpieczeństwa*, BBN, Warszawa 2013, s. 78.

⁶³ W obu dokumentach podkreśla się, że Rosja, podejmując na Ukrainie działania nielegalne z punktu widzenia prawa międzynarodowego, zmieniła środowisko bezpieczeństwa wokół Norwegii, zwiększając napięcia między Zachodem a Rosją do najwyższego poziomu od 1989 r. Norweskie ministerstwo obrony: *Prop. 1 S (2014–2015), Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjetåret 2015, 2014*, www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2015/dokumenter/pdf/fd.pdf, oraz ministerstwo spraw zagranicznych: *Prop. 1 S (2014–2015), Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjetåret 2015, 2014*, www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2015/dokumenter/pdf/ud.pdf.

⁶⁴ Szczegółowy opis zadania w: <http://regjeringen.no/upload/FD/Dokumenter/Rammeskriv.pdf>.

Jakie kroki należy zatem podjąć w Warszawie i Oslo? Polska powinna przyspieszyć i dokończyć proces budowy wszechstronnego systemu bezpieczeństwa narodowego, tworzącego podstawy do lepszej niż dotąd komunikacji i współpracy między różnymi agendami i służbami rządowymi. Budowa skutecznego krajowego potencjału odstraszenia wymaga ściślejszego zdefiniowania przyszłej struktury, zadań i wyposażenia sił zbrojnych oraz zapewnienia finansowania długoterminowego. Polska musi zachować równowagę między inwestowaniem w rozwój europejskiego potencjału obronnego a zwiększaniem własnych możliwości zbrojnej obrony terytorium i granic kraju – zwłaszcza w sytuacji braku automatycznej realizacji zobowiązania do zbiorowej samoobrony zapisanego w art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego lub kiedy „osiągnięcie konsensusu jest utrudnione”. Pilna potrzeba realizacji tych postulatów staje się coraz bardziej oczywista w obliczu asymetrycznego i hybrydowego sposobu prowadzenia wojny, z jakim mamy do czynienia na Ukrainie. Polska i Norwegia – w skrajnym scenariuszu działań wojennych – uzależnione są od wsparcia militarnego z zewnątrz, dlatego powinny wyraźnie potwierdzić gotowość wypełniania swoich zobowiązań w ramach NATO.

Norwegia powinna zastanowić się nad zwiększeniem wydatków wojskowych do 2% PKB – do czego zachęca Sojusz – z przeznaczeniem na obronę zbiorową oraz nad wzmocnieniem potencjału strategicznego i pozycji kraju w regionie. Zarówno Polska, jak i Norwegia powinny nasilić współpracę z państwami członkowskimi UE stojącymi przed podobnymi dylematami bezpieczeństwa, wywołanymi przez działania Rosji. Kryzys ukraiński potwierdził, że Rosja wciąż uważa użycie siły zbrojnej, w różnej formie, za uprawnione narzędzie polityki. Przy tak dużej różnicy potencjałów Norwegia musi polegać na sojusznikach, jeśli chce osiągnąć odpowiedni poziom odstraszenia/obrony progowej przed zagrożeniami. Nie oznacza to jednak odejścia od polityki kontynuacji i wysiłków na rzecz rozproszenia obaw Rosji. To dwutorowe, odstrasząco-uspokajające podejście okazało się skuteczne – np. w 2010 r. zdołano rozwiązać spór graniczny z Rosją na Morzu Barentsa – i dlatego Norwegia nie powinna rezygnować z niego również w nowej sytuacji strategicznej, zwłaszcza gdyby Rosja zrewidowała swoją politykę wobec Ukrainy i przyjęła bardziej konstruktywne podejście do budowy wzajemnego zaufania. Może się to jednak okazać trudne, skoro żaden z sojuszników Norwegii nie ma wątpliwości, że na odwoływanie sankcji wobec Rosji jest jeszcze zbyt wcześnie.

Rozbieżności między importerami a eksporterami energii

Ani Polska, ani Norwegia nie dokonały fundamentalnych zmian polityki energetycznej w następstwie kryzysu, lecz obie zastosowały doraźne środki w celu zmniejszenia negatywnych skutków zakłóceń dostaw gazu na Ukrainę. Polska przekierowała tam 1,5 mld m³ gazu (co jednak odpowiada jedynie 6% ukraińskich dostaw z Rosji), zaś Norwegia zgodziła się dostarczyć Ukrainie pewne ilości swojego surowca poprzez europejską sieć gazociągów. W zaistniałej sytuacji zarówno Warszawa, jak i Oslo podjęły wysiłki, by wpłynąć na kształt unijnej agendy energetycznej i zabezpieczyć swoje interesy.

Polska stanęła przed dylematem, z jakim muszą zmierzyć się również inni importerzy energii. Ma bogate złoża węgla kamiennego i brunatnego, a paliwa kopalne zaspokajają większość jej potrzeb energetycznych (90%). Jednakże krajowe wydobycie węgla jest bardzo drogie ze względu na wysoki udział kosztów stałych, co skutkuje zależnością od importu z Rosji ropy naftowej, gazu ziemnego, a nawet samego węgla. Polityka polska koncentruje się zatem na bezpieczeństwie dostaw – (zarządzaniu kryzysowym, mechanizmach solidarności, dywersyfikacji itd.) i ze sceptycyzmem podchodzi do forsowanych przez UE rozwiązań bazujących na odnawialnych źródłach energii oraz zmiany gospodarki na niskoemisyjną (gdyż koliduje to z planami eksploatacji krajowych zasobów węgla). Problem z dostawami gazu wykorzystano jako argument za tym, by na forum Unii poruszyć kwestię bezpieczeństwa energetycznego jako uzupełnienia

polityki klimatycznej. Polska opowiadała się za unijnym bezpieczeństwem dostaw gazu, ściślejszą współpracą energetyczną w UE oraz jednolitą polityką wobec Rosji. Dlatego w projekcie unii energetycznej przedstawionym przez Donalda Tuska w kwietniu 2014 r. znalazło się kilka przedsięwzięć na rzecz poprawy bezpieczeństwa. Większość z nich została włączona do projektu unii energetycznej przyjętego przez Komisję Europejską pod koniec lutego 2015 r.⁶⁵

Zupełnie odmienna jest perspektywa Norwegii, będącej eksporterem energii na rynki UE⁶⁶. W pewnym sensie bowiem znajduje się ona w tej samej grupie co Rosja – w obu krajach gospodarka uzależniona jest od sprzedaży gazu i ropy głównie na rynki Unii. Kryzys zwiększył atrakcyjność gazu norweskiego, uważanego za politycznie pewniejszy, co pociągnęło za sobą wzrost jego produkcji oraz wejście na nowe rynki (takie jak np. Litwa i Ukraina). Jednakże Norwegia – ze względu na wewnętrzne ograniczenia w zakresie przepustowości przesyłowej, wydobycia i rezerw – nie jest w stanie zastąpić rosyjskich dostaw i tym samym usunąć źródeł niepewności rynkowej. Wywołuje to obawy o miejsce gazu ziemnego w przyszłym koszyku energetycznym Unii. Podobnie rzecz się ma z transformacją UE w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, co Oslo popiera, pod warunkiem że nie zmniejszy się europejski popyt na ropę i gaz. Norwegia znajduje się w czołówce krajów korzystających z odnawialnych źródeł energii, stanowiących połowę norweskiego koszyka energetycznego, lecz dalsze zwiększenie tego udziału wiązałoby się ze znacznymi kosztami.

Wnioski i rekomendacje

Konflikt ukraińsko-rosyjski uwidocznił trzy główne potrzeby, jeśli chodzi o rządzenie w dziedzinie energii w Unii Europejskiej. Pierwsza z nich to udzielenie pewniejszych gwarancji bezpieczeństwa energetycznego państwom członkowskim i tranzytowym; druga to wzmocnienie przywództwa Komisji Europejskiej i zwiększenie skuteczności działania instytucji unijnych; trzecia to wewnętrzna integracja wokół wspólnego celu, zarówno na polu gospodarczym (poprzez połączenia międzysystemowe), jak i politycznym.

Powrót do troski o bezpieczeństwo energetyczne w UE jest najbardziej rzucającym się w oczy, choć zapewne raczej krótkookresowym, skutkiem konfliktu. W czasie jego trwania Norwegia okazała się solidnym partnerem UE, a zaufanie między stronami wzrosło, choć jeszcze wyraźniejsze stały się ograniczenia w możliwościach zwiększenia dostaw z Norwegii. Kolejne następstwa kryzysu to usprawnienie komunikacji pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie zarządzania kryzysowego oraz silniejsze zmotywowanie władz ukraińskich do realizacji europejskich przepisów o liberalizacji rynku gazu.

Zależność od rosyjskich dostaw gazowych nie zniknie z dnia na dzień, ze względu na długookresowy charakter kontraktów zawierających klauzulę „bierz lub płać” zawieranych przez Gazprom w całej Europie, a także na prawdopodobne problemy ze znalezieniem środków finansowych na modernizację zdekapitalizowanej infrastruktury energetycznej i poprawę efektywności energetycznej w Europie Wschodniej i Południowo-Wschodniej, w tym również na Ukrainie. Jest to sprawa niezwykle ważna dla Polski, która planuje przeprowadzenie do 2020 r. inwestycji w moce wytwórcze i przesył (zarówno energii elektrycznej, jak i gazu) o łącznej wartości szacowanej na 25 mld euro. Polska mogłaby również wykorzystać kryzys do zwiększenia wagi regionu, jeśli chodzi o podział unijnych środków finansowych i kredytów. Większy potencjał przesyłu

⁶⁵ Niektóre szczegółowe aspekty pomysłów wspólnych zakupów gazu oraz rehabilitacji węgla skrytykowano, jako odchodzące od linii liberalizacji sektora i jego długofalowych przekształceń.

⁶⁶ Więcej na temat norweskiego podejścia do dylematów energetycznych kraju patrz: J.M. Godzimirski, *The Norwegian Energy Security Debate*, w: E. Moe, P. Midford (red.), *Common Challenges, National Responses: The Political Economy of Renewable Energy and Energy Security in Japan, China and Northern Europe*, Palgrave Macmillan, London–New York, 2014, s. 116–136.

między poszczególnymi krajami w tej części Europy przyczyni się do rozwoju polskiego rynku, na którym, wraz z oddaniem do użytku terminala regazyfikacyjnego w Świnoujściu i po uruchomieniu dostaw LNG z Kataru, może pojawić się nadwyżka gazu. W perspektywie długoterminowej, w zależności od rozwoju rynku, Polska może być zainteresowana kontraktami z innymi dostawcami.

Objęcie roli przywódczej przez Komisję Europejską jest utrudnione przez dotychczasowy traktatowy podział kompetencji. Podobnie jak w przypadku sektora finansowego, Komisja mogłaby zwiększyć swój wpływ, wykorzystując mechanizm semestru europejskiego. Również wzorując się na sektorze finansów, można twierdzić, że wzrostu efektywności energetycznej nie da się osiągnąć bez użycia najsilniejszego z dostępnych narzędzi, czyli prawa konkurencji. Pierwszym krokiem w kierunku transformacji sektora jest ściślejsza integracja rynków oraz zapewnienie takich samych warunków działania dla wszystkich – co jednak może okazać się trudne bez wprowadzenia czwartego pakietu liberalizacyjnego i bez przyznania większych uprawnień agencjom UE, takim jak Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER). Jak pokazują doświadczenia z negocjacji poprzednich trzech pakietów, zmiany te napotykałyby opór krajów członkowskich UE mających rozbieżne interesy.

Co się tyczy celów polityki, komisyjna reforma wewnętrznych metod rządzenia odzwierciedla dążenie do zbliżenia interesów państw członkowskich i kontynuacji transformacji energetycznej w stronę gospodarki niskoemisyjnej. Mogłoby w tym pomóc opracowanie regulacji środowiskowych, gdzie zakres uprawnień Komisji jest szerszy. Jeżeli jednak ta tendencja będzie się dalej rozwijać, wystąpi ryzyko podziału wewnątrz UE: podczas gdy w jednej grupie państw członkowskich sektor energetyczny podlegać będzie przemianom w kierunku niskoemisyjnym, to druga grupa – coraz bardziej uzależniona od paliw kopalnych – będzie musiała albo wprowadzać nowe technologie (otrzymując jedynie ograniczone wsparcie z UE), albo też ponosić dodatkowe koszty związane z zanieczyszczeniem powietrza. Pozostanie również w większym stopniu narażona na fluktuacje światowych cen surowców. Polska, której udało się uzyskać dla krajowego sektora węglowego zwolnienia z wymogów polityki klimatycznej w perspektywie do 2030 r., najprawdopodobniej znajdzie się w tej drugiej grupie – bardzo trudno jest bowiem rozwijać sektor paliw kopalnych, a jednocześnie wprowadzać nowe technologie lub przechodzić na odnawialne źródła energii. Skutki reformy będą odczuwalne w Norwegii, która oficjalnie przyjęła cele polityki klimatycznej UE i jest objęta europejskim systemem handlu emisjami. W przyszłości możliwy jest dalszy rozwój współpracy w dziedzinie energii elektrycznej (połączenie rynków energii elektrycznej w Europie Północno-Zachodniej i krajach nordyckich oraz rozbudowa interkonektorów między Norwegią a Europą kontynentalną i Wielką Brytanią).

Aktywne podejście do problemu uchodźców ze wschodu

Polska, jako państwo bezpośrednio graniczące z regionem w stanie kryzysu, jest w oczywisty sposób zaniepokojona ewentualnością wymuszonej migracji na dużą skalę. Dotychczas odpowiedź na presję migracyjną ze wschodu nie przekroczyła możliwości Polski, lecz w razie znacznego nasilenia się tego zjawiska konieczna może okazać się pomoc europejska. Kiedy inne państwa proszą Warszawę o okazanie solidarności, ma ona trudności z określeniem swego stanowiska: jest czy nie jest po stronie państw śródziemnomorskich domagających się ustanowienia europejskiego systemu solidarnościowego? Tymczasem Europa staje się coraz bardziej atrakcyjnym celem migracji zarobkowej z Ukrainy. Polska już obecnie gości 37 tys. Ukraińców⁶⁷ i możliwe, że przyjdzie jej zmierzyć się nie tylko z nasileniem migracji, lecz również z jej większym zróżnicowaniem. Niedawno podjęto decyzję o ewakuacji osób pochodzenia polskiego z Don-

⁶⁷ Ważne pozwolenia na pobyt, wg stanu z 31 grudnia 2013 r. – źródło: M. Jaroszewicz, M. Lesińska (red.), *op. cit.*, s. 91.

basu (w programie wzięło udział 178 osób)⁶⁸, a jakość pomocy oferowanej w Polsce będzie sprawdzianem jej zdolności do realizacji programów integracyjnych i koordynacji działań pomiędzy ministerstwami. Tymczasem wciąż jeszcze trwa proces liberalizacji i wzmocnienia polityki imigracyjnej kraju, w ramach wdrażania strategicznego dokumentu „Polska polityka migracyjna: stan obecny i postulowane działania”⁶⁹. Ponadto Polska może się również spodziewać, że ogólne wsparcie unijne dla Ukrainy przełoży się na postępujące ułatwienia wizowe.

W przypadku Norwegii – choć niektóre jej dylematy przypominają polskie – najważniejszą różnicę stanowi to, że nie jest ona państwem bezpośrednio sąsiadującym z Ukrainą, które musi przygotować plany ewentualnościowe na wypadek pogorszenia się sytuacji humanitarnej. Nie oznacza to wszakże zwolnienia z wszelkich zobowiązań. Norwegowie dobrze wiedzą, że kryzys humanitarny nawet w najodleglejszym zakątku świata prędzej czy później przełoży się na zwiększony napływ osób ubiegających się o azyl. Tak właśnie było w przypadku uchodźców czeczeńskich, przybyłych do Norwegii po wybuchu drugiej wojny w ich kraju w latach 1999–2000. Do udziału w toczącej się unijnej debacie o solidarności uprawnia też Norwegię jej zaangażowanie w przyjmowanie uchodźców z obszaru wschodniośroziemnomorskiego. Z kolei dla migrującej ukraińskiej siły roboczej bogata gospodarka Norwegii i rozwiązania przyjęte na krajowym rynku pracy mogą się okazać niezwykle silnym magnesem. Wszystko wpływa na znaczenie Norwegii w działaniach UE na rzecz ułatwień wizowych z krajami sąsiadującymi⁷⁰.

Wnioski i rekomendacje

Kryzys rosyjsko-ukraiński nie doprowadził do zmiany reguł gry w podejściu UE do problemów migracji, a jedynie uwidoczniał niektóre charakterystyczne braki i słabości rozwiązań unijnych w tym zakresie. W wysoce nieprzewidywalnej sytuacji, z jaką mamy obecnie do czynienia, planowanie ewentualnościowe staje się coraz trudniejsze, a jednocześnie coraz bardziej niezbędne. Dotyczy to zwłaszcza wspólnego europejskiego systemu azylowego (obecnie w nowej fazie implementacji), w ramach którego wdrażane są wspólne standardy procedur stosowanych przy przyjmowaniu osób ubiegających się o azyl. Tymczasem UE ma problemy z określeniem, co właściwie oznacza w tej sferze pojęcie „solidarność”. Wobec wzmagających się nastrojów antyimigracyjnych i szerzej – antyunijnych, zwiększona migracja zarobkowa może się okazać poważnym wyzwaniem dla decydentów, i to pomimo utrzymującego się deficytu wykwalifikowanej siły roboczej oraz pogarszającej się sytuacji demograficznej. W końcu wreszcie, UE musi również realizować swoją politykę migracyjną w sposób uwzględniający oczekiwania krajów trzecich oraz zgodny z kierunkiem europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Ze względu na geograficzną bliskość Ukrainy oraz swoją aktywną politykę wschodnią, Polska znajduje się wśród państw najsilniej odczuwających te wyzwania. Jest bardzo istotne, by zachowała gotowość do przyjmowania uchodźców ukraińskich oraz kładła nacisk na wzmocnienie ogólnounijnych instrumentów solidarnościowych. Polska polityka imigracyjna jest jeszcze

⁶⁸ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *People of Polish Descent Evacuated from Donbas*, 13 stycznia 2015 r., http://www.msz.gov.pl/pl/c/MOBILE/aktualnosci/msz_w_mediach/pierwsi_polacy_ewakuowani_z_donbasu_juz_w_polsce_depesza_pap_z_dnia_13_stycznia_2015_r.

⁶⁹ Stan realizacji z dn. 8 października 2014 r., <http://bip.msw.gov.pl/bip/polityka-migracyjna-po/19529,Polityka-migracyjna-Polski.html>.

⁷⁰ Po podpisaniu porozumienia o liberalizacji wizowej z krajem trzecim Unia zaprasza do przyłączenia się państwa stowarzyszone należące do strefy Schengen, takie jak Norwegia, Szwajcaria i Islandia. Poza tym Norwegia wykazała się znaczną aktywnością w tworzeniu międzynarodowych ram dla rozwiązywania problemów uchodźczych (zgodnie ze swoją ambitną polityką pomocy międzynarodowej); jest również gorącą orędowniczką współpracy międzynarodowej w tej dziedzinie.

wciąż tworzona⁷¹; konieczne są inwestycje wzmacniające politykę integracyjną, tak by mogła sobie poradzić ze zwiększoną liczbą i różnorodnością imigrantów z Ukrainy. Polska powinna też wciąż być orędowniczką ułatwień wizowych i liberalizacji. W przypadku Norwegii wpływ kryzysu rosyjsko-ukraińskiego jest bardziej pośredni i prawdopodobnie taki pozostanie. Niemniej potrzebne jest ściśle monitorowanie sytuacji oraz zaangażowanie w pomoc humanitarną. Ponieważ dla ukraińskiej migracji zarobkowej Norwegia ma ogromną siłę przyciągania, potrzebne będzie również – w razie pogorszenia się sytuacji humanitarnej na Ukrainie – przeciwdziałanie nadużywaniu przepisów azylowych.

⁷¹ Patrz: J.M. Godzimirski, K. Kasianiuk (red.), *Polish and Norwegian Governance: Closing the Gaps*, Warszawa, lipiec 2014, www.pism.pl/publikacje/Raporty-PISM/Polish-and-Norwegian-Governance-Closing-the-Gaps, s. 29–34.

V. Na co należy zwrócić uwagę w 2015 r.

Kryzys na Ukrainie pojawił się u progu nowego cyklu instytucjonalnego UE. Tym samym zapoczątkował zmiany procedur rządzenia w kierunku wzmocnienia skuteczności polityk unijnych oraz stał się okazją do wymiany doświadczeń – a więc zapewnił warunki do rządzenia w trybie eksperymentalnym⁷². Rezultat tych działań zależeć jednak będzie od jedności wewnątrz Unii oraz zgody państw na przedłożenie interesów unijnych ponad krajowe. W wymiarze wewnętrznym przeformułowanie agendy UE przez Radę Europejską i Komisję Europejską umożliwiło dyskusję na temat nowych wyzwań strategicznych. Chociaż nakreślony przez Radę „Strategiczny program Unii w okresie zmian” uznaje wzrost gospodarczy za najważniejszy cel, to na liście priorytetów wysokie miejsca zajmują również kwestie energetyczne, lepsze zarządzanie migracjami oraz skuteczna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa⁷³.

Stworzenie nowej struktury Komisji Europejskiej odzwierciedla chęć skoncentrowania prac na głównych problemach⁷⁴, z których wiele ma decydujące znaczenie w związku z kryzysem rosyjsko-ukraińskim (np. unia energetyczna czy też większa zgodność działań zewnętrznych UE). Jednakże nowa struktura to również spore wyzwanie. Wytyczne określające zadania komisarzy, ich przesłuchania w Parlamencie Europejskim i początkowe działania stanowią pierwszy krok⁷⁵. Dla prowadzenia lepszej polityki kluczowe jest to, jak będzie pracować nowa Komisja i czy jej nowa struktura zapewni lepszą koordynację i spójność polityk unijnych. W poszczególnych obszarach rządzenia zdolność UE do dostosowania się do nowej sytuacji w średnim i długim okresie można będzie ocenić na podstawie poniższych kryteriów.

W obszarze bezpieczeństwa i obrony:

- Rozwój współpracy między NATO a UE pomoże w ustaleniu, czy skutki kryzysu na Ukrainie mają charakter krótko-, czy długookresowy.
- Wpływ, jaki działania rosyjskie wywrą na wydatki na obronę i bezpieczeństwo w Europie, pokaże, czy w europejskiej polityce bezpieczeństwa możliwe będzie zmniejszenie roli czynników ekonomicznych i przywrócenie wagi bezpieczeństwa. Można oczekiwać różnych reakcji, w zależności od odległości danego państwa członkowskiego od strefy konfliktu.
- Skuteczność Unii Europejskiej w przewartościowaniu jej polityki sąsiedztwa i rozwinięciu szerszej koncepcji bezpieczeństwa będzie w znacznym stopniu zależeć od tego, czy wysoka przedstawiciel okaże się rzeczywistym koordynatorem polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

W obszarze energii:

- Rozwój infrastruktury i regulacji umożliwiających przepływ gazu w połączeniach międzysystemowych w odwrotnym kierunku stanowi sprawdzian rzeczywistego zaangażowania w zwiększenie bezpieczeństwa dostaw w perspektywie krótkoterminowej. Państwa Eu-

⁷² L. Puka, R. Parkes (red.), *op. cit.*

⁷³ *Strategic Agenda, op. cit.*

⁷⁴ Więcej na temat nowej struktury w: M. Stormowska, *Junckera recepta na sukces: nowa struktura Komisji Europejskiej*, 6 października 2014 r., http://blog.pism.pl/pl/Czy_taka_jest_przyszlosc_Europy?p=1&id_blog=39&lang_id=12&id_post=365.

⁷⁵ V. Petruscot, *Juncker's 'Last Chance' Commission: Can He Deliver?*, „Policy Network”, 23 października 2014 r.

ropy Południowo-Wschodniej mogą skorzystać z pomocy UE – zarówno pod względem dywersyfikacji, jak i rozwoju rynku – o ile przestrzegać będą unijnych przepisów.

- Jednakże w perspektywie średniookresowej konieczne będzie wypracowanie formuły współpracy z Rosją, ze względu na wysoki stopień wzajemnej zależności w obszarze energii.
- Pomimo niezmiennego stanowiska Komisji Europejskiej w sprawie przejścia do gospodarki niskoemisyjnej, osiągnięcie tego celu uzależnione będzie od stopnia integracji rynków państw członkowskich, rozwoju czystych technologii węglowych oraz rozpowszechnienia odnawialnych i bardziej efektywnych źródeł energii, zwłaszcza w Europie Wschodniej i Południowo-Wschodniej. Od tych zmian, jak i od zmian społecznych, zależeć będzie osiągnięcie porozumienia w sprawie okresu po 2030 r.
- Jeśli sposób rządzenia Komisji Europejskiej po reformie okaże się skuteczny, będzie ona inicjować dalsze działania w celu transformacji energetycznej Unii. W perspektywie średnio- i długookresowej może spotęgować to rozdźwięk między państwami, które są liderami transformacji i integracji rynków, a pozostałymi członkami Unii.
- Powołanie unii energetycznej to konieczny, lecz bynajmniej nie przesądzony krok w stronę bliższej integracji politycznej. Zmiana jakościowa wciąż uzależniona jest od kształtu porozumienia (w którym państwa członkowskie muszą doszukać się bezpośrednich korzyści) oraz od kierunku działań legislacyjnych Komisji.

W obszarze migracji:

- Przed przystąpieniem do oceny spraw na wschodzie należy zbadać, jak Europa radzi sobie z wyzwaniami na południowej flance UE – przede wszystkim jaka będzie skuteczność prowadzonej przez agencję Frontex nowej operacji Triton, w ramach której patrolowane są granice w rejonie śródziemnomorskim⁷⁶, a także nowych inicjatyw w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi.
- Chcąc ocenić, czy UE sprosta zadaniu usprawnienia polityki azylowej, należy obserwować, jak skutecznie realizowane są przekształcone dyrektywy dotyczące wspólnego europejskiego systemu azylowego i czy więcej państw członkowskich przyłącza się do inicjatyw w sprawie relokacji i przesiedleń.
- Wiele zależeć będzie od tego, jak ambitne cele Komisji w zakresie migracji legalnej przełożą się na konkretne działania oraz jakie rezultaty przyniesie ocena dyrektywy wprowadzającej niebieską kartę (Blue Card).
- Trzeba również sprawdzić, jak UE ustosunkuje się do debaty o nowych zasadach swobodnego przepływu osób oraz dostępności świadczeń społecznych na poziomie krajowym i unijnym.
- W końcu, należy obserwować, w jakim stopniu nowa struktura Komisji poprawi koordynację polityki migracyjnej i jaka będzie w tym rola wysokiej przedstawiciel.

⁷⁶ Komisja Europejska, *Frontex Joint Operation 'Triton'—Concerted Efforts to Manage Migration in the Central Mediterranean*, memo, 7 października 2014 r., http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-566_en.htm.

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM) jest czołowym środkowoeuropejskim think tankiem zajmującym się polityką zagraniczną, integracją europejską, bezpieczeństwem oraz międzynarodowymi stosunkami gospodarczymi. Sytuując się między światem polityki a niezależną analizą, PISM jest propagatorem idei wspierających polską dyplomację oraz rozwój stosunków międzynarodowych.



Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk (ISP PAN) został ufundowany we wrześniu 1990 roku jako całkowicie nowa instytucja w strukturze Polskiej Akademii Nauk. Skupiony jest na analizie zmian w społeczeństwach postkomunistycznych w ujęciu komparatystycznym. ISP PAN prowadzi badania z zakresu socjologii, historii, geopolityki i politologii, łącząc badania empiryczne i teoretyczne.



Norwegian Institute
of International
Affairs

Norweski Instytut Spraw Międzynarodowych (NUI) od ponad 50 lat jest ważnym centrum badań i analiz w zakresie międzynarodowej polityki i ekonomii, wymienianym w czołówce think tanków rządowych w rankingach międzynarodowych. Instytut prowadzi zarówno wieloletnie projekty badawcze, jak i krótkoterminowe przedsięwzięcia doradcze, a jego analitycy są autorami artykułów w międzynarodowych czasopiśmie recenzowanych.

GoodGov – „Rządzenie na szczeblu narodowym i europejskim: współpraca polsko-norweska dla większej skuteczności polityki energetycznej, migracyjnej i bezpieczeństwa” to projekt badawczy prowadzony przez PISM we współpracy z Norweskim Instytutem Spraw Międzynarodowych oraz Instytutem Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk. Celem tej inicjatywy jest określenie, czego Polska i Norwegia mogą się od siebie nauczyć w kluczowych obszarach bezpieczeństwa, energii i migracji, a także jak na politykę tych państw wpływają relacje z Unią Europejską.

Niniejszy raport powstał na zakończenie pierwszej części projektu. Pozostałe trzy publikacje odpowiadają na pytania: Jak pomimo nierówności państwa mogą uczyć się od siebie skuteczniejszego rządzenia? W jaki sposób krajowe procesy powiązane są ze zmianami zachodzącymi w Unii Europejskiej i Europejskim Obszarze Gospodarczym? Co w praktyce oznacza to dla współpracy Polski i Norwegii? Kierownikiem projektu jest Lidia Puka (PISM), a redaktorem prowadzącym Roderick Parkes (PISM). Więcej informacji znajduje się na stronie internetowej projektu: goodgov.pism.pl.

Publikacja powstała dzięki dofinansowaniu badań naukowych udzielonych w ramach programu Polsko-Norweska Współpraca Badawcza realizowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014 w ramach Umowy nr Pol-Nor/202499/39/2013.

