

*Problem eksternalizacji norm i zasad
«energy acquis» jako formy instytucjonalizacji
zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej
Unii Europejskiej*

TOMASZ MŁYNARSKI

Pojęcie i dwa wymiary instytucjonalizacji sektora energetycznego UE

Instytucjonalizacja jako przejaw pogłębiającej się internacjonalizacji działalności międzynarodowej oraz symbol bogactwa i różnorodności form przejawiania się współpracy, koordynacji, kooperacji, czy rywalizacji uczestników stosunków międzynarodowych, poprzez próbę porządkowania wielopoziomowych i wielopłaszczyznowych powiązań, wyraża tendencję do kształtowania coraz to nowych więzi (politycznych, ekonomicznych, społecznych), opartych na katalogu wspólnych wartości, interesów i celów, norm, procedur i instytucji, określonych uczestników życia międzynarodowego¹. Ułatwia w ten sposób ich wzajemne kontakty i stabilizuje system międzynarodowy poprzez zinstytucjonalizowane formy współpracy².

Instytucjonalizacja to proces, w ramach którego ewoluuje europejska przestrzeń polityczna – arena ponadnarodowych polityk i obszar zarządzania, kształtowana w sposób uporządkowany przez zbiór zasad, procedur i działań kreowanych przez instytucje UE³. Instytucje są postrzegane jako struktury, które łączą uczestników danej zbiorowości, czy danego systemu poprzez zespół procedur, norm, wartości kreujących oczekiwany wzór zachowań, podczas gdy instytucjonalizacja jest procesem ich internalizacji w celu stabilizacji wzajemnych relacji⁴. Postępujący proces supranacjonalizacji sprawia, że europejskie normy zaczynają nabierać własnej dynamiki, napędzając proces instytucjonalizacji, co wywołuje pogłębienie integracji⁵. Procesy instytucjonalizacji zachodzą równolegle na dwóch poziomach. Pierwszy dotyczy uwspólnotwienia określonego sektora (obszaru współpracy) wewnątrz wspólnoty międzypaństwowej, drugi zaś — instytucjonalizacji stosunków tej wspólnoty z innymi podmiotami stosunków międzynarodowych spoza UE.

Zjawiskiem instytucjonalizacji procesu integracji europejskiej zajmuje się nowy instytucjonalizm. Ten nurt badawczy (Mark. A. Pollack, Jonas Tallberg, Alec Stone Sweet, Johan P.

Młynarski Olsen, Claudio M. Radaelli, James Caporaso) zakłada, że państwa decydują się na powołanie do życia pewnych instytucji ponadnarodowych (odbiorcy uprawnień) w celu uelastycznienia i obniżenia kosztów współpracy międzynarodowej. Procesy instytucjonalizacji obejmują fazę kształtowania zawartości norm (polityk) europejskich, a następnie transferu wzorców i regulacji z poziomu unijnego do państw członkowskich (jak i oddolnego kształtowania instytucji i polityk europejskich w wyniku presji państw i innych aktorów), przy czym presja adaptacyjna nie musi dotyczyć tylko wewnętrznych polityk wspólnotowych, ale może wkraczać w nowe obszary, które dotychczas były wyłączną domeną państw. Tu ujawnia się drugi wymiar instytucjonalizacji „na zewnątrz” tzn. budowa powiązań prawnych, z aktorami spoza UE.

Przyjmując za J. Kukułką, iż „aspiracje, cele i interesy jednych podmiotów są współzależne z innymi ... kiedy są one zbieżne, jak też w przypadku rozbieżności i krzyżowania się. Cele i interesy zbieżne wspomagają się [...], rozbieżne mogą się wykluczać wzajemnie [...], krzyżujące się zaś [...] mogą ograniczać swój wzajemny zasięg lub prowadzić do zderzeń, lub konfliktów”, instytucjonalizacja opiera się na tworzeniu „przez państwa trwałych i celowo współdziałających zespołów oddziaływań międzynarodowych, stanowiących nowe węzły komunikowania oraz ramy zbiorowego rozpatrywania i rozwiązywania problemów będących wspólnym przedmiotem zainteresowania” i w tym sensie jest to proces wywierania wpływu na utrwalanie i stabilizowanie ich funkcjonowania, przy czym „instytucje zabezpieczają realizację wartości, interesów i celów określonych grup społecznych oraz ich bazy społeczno-ekonomicznej w ramach danego porządku”⁶. Odwołując się do prawniczego rozumienia pojęcia „instytucjonalizacji” (jako zespołu norm prawnych w ramach różnych systemów normatywnych) na potrzeby niniejszego opracowania instytucjonalizacja definiowana jest jako pochodna sformalizowanej formy współpracy między UE a państwami dostawcami surowców i krajami tranzytowymi, obejmująca eksternalizację (uzewnętrznienie) unijnego dorobku prawnego (zespół norm i zasad regulujących współpracę energetyczną) podejmowaną przez instytucje UE wobec dostawców i partnerów handlowych spoza obszaru wspólnego rynku energetycznego (*internal energy market*)⁷. Instytucjonalizacja staje się dla UE środkiem dialogu z wykorzystaniem reżimu prawnego opartego na liberalnych przepisach wspólnego rynku energetycznego i wynika z potrzeby regulowania i utrwa-

lania pożądaných działań i interakcji między odbiorcą (UE) a dostawcami energii.

Instytucjonalizacja zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej UE obejmuje podejmowanie działań głównie przez Komisję Europejską mających na celu uzewnętrznienie zasad wspólnego rynku energetycznego (czyli wytworzonych przez KE norm, reguł, kodeksów prawnych m.in. obrotu i przesyłu surowców energetycznych) poza obszar wspólnoty⁸. Reguły te kształtują strukturę interakcji UE – państwo dostawca, a podstawową funkcją instytucjonalizacji jest stabilizowanie (także legitymizowanie i integrowanie) zmierzające do utrzymania i utrwalenia pozytywnych i pożądaných aspektów polityczno-ekonomicznego *status quo*, pojmowanego w kategoriach zorganizowanego uporządkowania (obejmującego definiowanie oraz normowanie sfery, sytuacji, ról i zobowiązań międzynarodowych)⁹. Funkcja stabilizacyjna polega na stwarzaniu ochrony i gwarancji obrony, a zatem równoważeniu i stabilizacji interesów członków instytucji międzynarodowych, funkcja integracyjna zaś – zbliżając państwa, zorganizowane wokół wspólnych celów – mobilizuje je do uzgadniania i koordynacji ich aktywności, wzmacnia wzajemnie i kanalizuje żywiołowość ich oddziaływań¹⁰. Chodzi o zacieśnienie współpracy i – jednocześnie – pogłębienie współzależności występujących między poszczególnymi aktorami stosunków międzynarodowych (UE odbiorca – państwo dostawca) celem zapewnienia nieprzerwanej dostępności dostaw po przystępnych cenach i na oczekiwanym poziomie, przy czym podmiotem bezpieczeństwa energetycznego jest UE, która funkcjonuje w odniesieniu do innych uczestników systemu bezpieczeństwa energetycznego takich, jak bezpośredni dostawcy, państwa tranzytowe, czy transnarodowe korporacje energetyczne¹¹. Instytucjonalizacja definiowana jako proces tworzenia powiązań prawno-politycznych, „wymusza” więc na dostawcach przyjęcie określonych reguł gry (w zakresie transgranicznego handlu energią).

Dotychczas wysiłki Komisji Europejskiej ograniczały się jednak głównie do wewnętrznego wymiaru polityki energetycznej UE obejmującego budowę wspólnego rynku energetycznego. W tym świetle unijna współpraca energetyczna potrzebuje „drugiego płuca” w postaci zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej. Traktat z Lizbony, który stworzył podstawy prawno-traktatowe dla polityki energetycznej UE, nie włączył wprawdzie spraw energetycznych jako przedmiotu szczególnego zainteresowania i regulacji Wspólnej Polityki Zagranicznej

Młynarski i Bezpieczeństwa (WPZiB) UE, stworzył jednak podstawy do dalszego rozwoju zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej Unii¹². KE dąży do internalizacji pewnych idei – wartości – norm przez państwa dostawców surowców spoza UE¹³. Instytucje europejskie nie są już tylko „strażnikami” powierzonego im zadania (liberalizacji i budowy wspólnego rynku energetycznego), ale aktywnie oddziałują, stają się aktywnymi kreatorami powiązań handlowych opartych o inkorporację państw trzecich norm (wewnętrznych regulacji europejskich) z poziomu europejskiego¹⁴. W tym aspekcie organy ponadnarodowe mogą wywierać skuteczny wpływ, wymuszając dostosowanie porozumień handlowych do prawa europejskiego. Instytucjonalizacja stosunków z państwami dostawcami poprzez „eksport” unijnych zasad i prawa wewnętrznego rynku jest próbą znalezienia odpowiedniej formy organizacyjnej stosunków z państwami dostawcami w celu stabilizacji bezpieczeństwa dostaw a pośrednio bezpieczeństwa energetycznego UE. Jest to próba tworzenia nowych więzi między UE a państwami dostawcami surowców.

Procesy te wzmacnia od 2010 roku utworzona w strukturze KE odrębna dyrekcja generalna DG ENER (energia), w skład której włączony został zespół ds. energetycznej polityki zagranicznej, podlegający dotąd dyrektoriatowi ds. stosunków zewnętrznych. Poszerzenie kompetencji komisarza ds. energii o sprawy zewnętrznej polityki energetycznej Unii zapewnia mu bezpośredni wpływ na kształtowanie stosunków energetycznych UE w tym obszarze i stanowi istotne umocnienie jego pozycji wobec Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Ponadto ważną rolę w tym zakresie odgrywa ustanowienie (maj 2010 r.) sieci korespondentów energetycznych (*EU Network of Energy Security Correspondents*, NESCO) odpowiedzialnych za monitorowanie i ciągły rozwój zdarzeń związanych z zewnętrznym bezpieczeństwem dostaw energii do UE.

Geneza instytucjonalizacji zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej UE

Geneza współpracy energetycznej w Europie jest długa i sięga początków procesu integracji europejskiej (Europejska Organizacja Węgla, EWWiS, Euratom), jednak działania Wspólnoty w sektorze energetycznym głównie ze względu na kompetencje europejskich instytucji ograniczały się do budowy wspólnego rynku energetycznego (*Internal Energy Market*, IEM)¹⁵. Ustano-

wienie IEM stanowiło ważny etap instytucjonalizacji polityki energetycznej w wymiarze wewnętrznym, chociaż w dalszym ciągu kwestie energetyczne nie stanowiły szczególnego przedmiotu zainteresowania WPZiB UE.

W listopadzie 2000 roku w Zielonej Księdze zatytułowanej *W kierunku europejskiej strategii na rzecz bezpieczeństwa dostaw energii* Komisja apelowała o aktywną politykę energetyczną, bez której Unia Europejska nie będzie mogła uwolnić się od rosnącej zależności energetycznej i ryzyka związanego z takim uzależnieniem¹⁶. Porównując UE do „Guliwera w kajdanach”, Komisja wezwała do stworzenia wspólnej europejskiej strategii bezpieczeństwa dostaw energii, która zminimalizowałaby tę zależność¹⁷.

Początkowe wysiłki KE nie przyniosły jednak oczekiwanych inicjatyw politycznych. Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 12 grudnia 2003 roku zawierała wprawdzie zdanie o rosnącej europejskiej zależności energetycznej, ale nie wiązała problemu zapewnienia nieprzerwanych dostaw z innymi strategicznymi celami działań, takimi jak na przykład przeciwdziałanie zagrożeniom terroryzmu czy nuklearnej proliferacji¹⁸.

Wobec niepowodzenia konsolidacji wspólnego stanowiska w obrębie państw członkowskich Komisja podjęła próbę promocji logiki liberalnej przez transfer zasad i norm wspólnego rynku, starając się zintegrować europejskie peryferie ze Wspólnotą. Unia poszukiwała możliwości „eksportu zasad rynku wewnętrznego jako sposobu uwolnienia dostaw energii spod kontroli niestabilnych regionów. W opublikowanym w maju 2003 roku obszernym komunikacie w sprawie polityki energetycznej KE zwróciła uwagę na konieczność rozszerzenia na kraje sąsiednie zasad wewnętrznego rynku energii¹⁹. Komunikat Komisji przyjęty przez Radę 15 grudnia 2003 roku w formie konkluzji zatytułowanych *Infrastruktura energetyczna i polityka energetyczna w Szeszkiej Europie* określał najważniejsze kierunki wspólnej polityki zewnętrznej w dziedzinie energii, obejmujące: dialog energetyczny UE – Rosja i wyzwania Północy dla państw basenu Morza Bałtyckiego, współpracę euro-śródziemnomorską, region Południowo-Wschodniej Europy oraz rejon Morza Kaspijskiego²⁰.

W marcu 2006 roku Komisja wydała kolejną Zieloną Księgę – *Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii*, która dała nowy impuls polityce energetycznej, wzywając do zapewnienia *Common External Energy Policy*²¹.

Rada Europejska w konkluzjach prezydencji przyjętych na szczycie 15 i 16 czerwca 2006 roku rozpatrzyła przygotowany

Młynarski przez Komisję Europejską dokument poświęcony zewnętrznej polityce Unii Europejskiej w dziedzinie energii, który stwierdzał, że bezpieczne zaopatrzenie w energię wymaga połączenia polityk wewnętrznych i zewnętrznych: „Nie chodzi o zakwestionowanie uzasadnionego prawa poszczególnych państw członkowskich do utrzymywania swoich własnych stosunków zewnętrznych dla zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii i do wyboru swoich wewnętrznych źródeł energii. Niemniej jednak rozwój spójnej i zogniskowanej zewnętrznej polityki energetycznej UE, opartej na pełnym wachlarzu wewnętrznych i zewnętrznych polityk UE, wzmocniłby zbiorowe bezpieczeństwo zewnętrzne Unii”²². W ten sposób Rada Europejska zaaprobowała „rozwój i wdrożenie zewnętrznej polityki energetycznej” Unii przez „rozszerzenie wewnętrznego rynku energii UE na jej sąsiadów” w tym zasad Traktatu o Wspólnocie Energetycznej²³.

Instrumenty zewnętrznej polityki energetycznej UE

Cele zewnętrznej polityki energetycznej UE zostały ukierunkowane przede wszystkim na bezpieczeństwo i poprawę dywersyfikacji dostaw energii. Zewnętrzny wymiar współpracy energetycznej oferuje dość zróżnicowany zestaw instrumentów obejmujący inicjatywy dwustronne, regionalne i wielostronne odzwierciedlające różne formy polityczno-prawnej współpracy. Najważniejszym elementem tej koncepcji było stworzenie kręgów współpracy państw wokół UE na podstawie zasad wywiedzionych z rynku wewnętrznego²⁴. Rozszerzenie wspólnotowego dorobku prawnego wewnętrznego rynku energii (norm, zasad i instytucji pochodzących z rynku wewnętrznego) poza granice stało się celem *energy security governance* i narzędziem integracji rynku energii w wymiarze kontynentu, mającym przynieść poprawę bezpieczeństwa energetycznego²⁵.

UE poprzez różne polityczno – prawne instrumenty obejmujące inicjatywy dwustronne, regionalne i wielostronne dąży do zapewnienia bezpieczeństwa i poprawy dywersyfikacji dostaw energii. Inicjatywy współpracy realizowane są na różnych poziomach, takich jak Europejska Polityka Sąsiedztwa (European Neighbourhood Policy – ENP), Wymiar Północny (Northern Dimension), partnerstwo Wschodnie (Eastern Partnership) lub Synergia Morza Czarnego (Black Sea Synergy), inicjatywy – Baku, czy Strategia UE dla Azji Środkowej (Central Asia Strategy), bądź projekty współpracy energetycznej w ramach

Unii dla Śródziemnomorza. Inicjatywy te tworzą ramy polityki, w których UE rozwija współpracę energetyczną wobec „bliskiej zagranicy”. Szczególnym instrumentem tej strategii jest traktat o Wspólnocie Energetycznej (*Energy Community Treaty*) zawarty (25 października 2005 roku)²⁶ między państwami członkowskimi UE a 9 państwami Europy Południowo-Wschodniej o ówczesnym statusie krajów kandydujących lub potencjalnych kandydatów (Rumunia, Bułgaria, Chorwacja, Serbia, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Macedonia, Albania i misja ONZ w Kosowie)²⁷. Traktat o Wspólnocie Energetycznej jest narzędziem prawnym zmierzającym do stworzenia paneuropejskiej wspólnoty energetycznej przez przeniesienie zasad organizacji rynku energii (elektrycznej i gazu) na kraje sąsiedzkie.

Niezwykle ważnym krokiem budowy wspólnej wizji i mechanizmów współpracy w sektorze energetycznym na zewnątrz UE było przyjęcie przez 46 państw Europejskiej Karty Energetycznej (1991), podstawy Traktatu Karty Energetycznej (*Energy Charter Treaty*) z 17 grudnia 1994 roku), którego sygnatariuszami zostały wszystkie kraje byłego Związku Radzieckiego, kraje Europy Środkowo-Wschodniej oraz członkowie Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)²⁸. Celem tej inicjatywy było wsparcie współpracy w dziedzinie paliw i energii obejmujące między innymi ułatwienie swobodnego tranzytu surowców energetycznych, stworzenie konkurencyjnego rynku paliw, energii i usług energetycznych, wzajemny dostęp do zasobów energetycznych i ich eksploatacji na zasadach handlowych. Unia Europejska stara się rozciągnąć zasady Karty Energetycznej na kraje peryferyjne: Rosję, Azję Centralną, Południowy Kaukaz, Ukrainę, Bałkany i region śródziemnomorski²⁹.

Ważnym wymiarem kształtowania dialogu energetycznego jest formuła „Europejskiej Polityki Sąsiedztwa” zaprezentowana w maju 2004 roku. W komunikacie KE na jej temat czytamy: „Wiele krajów szuka lepszego dostępu do rynku energii UE, jako aktualni lub przyszli dostawcy (Rosja, Algieria, Egipt, Libia) lub jako kraje tranzytowe (Ukraina, Białoruś, Maroko, Tunezja)”³⁰. Dlatego UE dąży do skonsolidowania stosunków energetycznych z krajami sąsiadującymi oraz do promowania jednolitego rynku energii w skali kontynentu. W ramach polityki sąsiedztwa UE rozwija dwustronną współpracę energetyczną z krajami Basenu Morza Kaspijskiego, Północnej Afryki i Bliskiego Wschodu, w tym w szczególności z państwami tranzytowymi, jak kraje Kaukazu³¹.

Regionem szczególnego zainteresowania jest basen Morza Śródziemnego, w którym Unia wspiera projekty w ramach

Młynarski śródziemnomorskiego pierścienia energetycznego łączącego Europę Południową z krajami Afryki Północnej za pomocą wzajemnych połączeń elektrycznych i gazowych. Na konferencjach ministrów energii w Atenach i Rzymie w 2003 roku określono priorytety euro-śródziemnomorskiej współpracy energetycznej, w tym stworzenie zintegrowanego euro-śródziemnomorskiego rynku energetycznego. Współpraca euro-śródziemnomorska ma dwa zasadnicze wymiary: regionalny – przez wspólne inicjatywy całego EUROMED (*Euro-Mediterranean Partnership*) ustanowione w grudniu 2007 roku, i bilateralny – (dwustronna współpraca pomiędzy UE a poszczególnymi partnerami śródziemnomorskimi)³². UE dąży do współpracy zgodnie z traktatem o Wspólnocie Energetycznej.

W marcu 2011 roku KE wydała komunikat *Partnerstwo dla demokracji i wspólnego dobrobytu*, w którym nawoływała do ustanowienia *EU-South Mediterranean Energy Community* między UE a krajami Maghrebu (Maroko, Algieria, Tunezja, Libia i Mauritania), a w późniejszym etapie do rozszerzenia na kraje Maszreku (Egipt, Jordania, Liban, Syria i Palestyńskie Terytoria Okupowane)³³. Komisja – uznając Południe za jeden z regionów, tak jak Wschód – dostrzega potencjał euro-śródziemnomorskiego partnerstwa (w szczególności w zakresie wykorzystania OZE) jako elementu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego UE. Współpraca z regionem śródziemnomorskim jest oparta na modelu sieciowym, gdyż utworzenie rynku euro-śródziemnomorskiego łączy się z harmonizacją ustawodawstwa i zasad polityk energetycznych krajów w obrębie całego regionu (zarówno w układzie UE – kraje południowo-śródziemnomorskie, jak i między nimi nawzajem)³⁴.

Kaukaz Południowy to kolejny kierunek partnerstwa (proces Baku) realizowany na szczeblu ministerialnym. W jego ramach w listopadzie 2006 roku przyjęto „mapę drogową” obejmującą m.in. konwergencję rynków energii na podstawie unijnych zasad rynku wewnętrznego energii oraz poprawę bezpieczeństwa energetycznego (popytu, podaży i tranzytu)³⁵. Dokument wyraźnie stwierdza, że długoterminowym celem czwartego priorytetu będzie integracja rynków energetycznych partnerów z wewnętrznym rynkiem energii w UE (w odniesieniu do gazu, energii elektrycznej i ropy naftowej).

Współpraca UE z regionem skandynawskim odbywa się w ramach nordyckiego rynku (NORDEN), którego jednym z wymiarów jest współpraca w sektorze energetycznym.

Komisja stała się też promotorem intensyfikacji współpracy energetycznej z ważnymi konsumentami i producentami, taki-

mi jak Chiny (od 1994 roku ENER-MOST Energy Conference, a od 2005 roku Dialog Energetyczny Komisja Europejska – Chiny) oraz OPEC (dwustronny dialog od 2004 roku)³⁶.

Wysiłki KE na rzecz uwspólnotowienia zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej UE zostały wyrażone w komunikacie Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej *An Energy Policy for Europe* z 10 stycznia 2007 roku, w którym Komisja stwierdziła, że energia musi stać się centralną częścią stosunków zewnętrznych UE³⁷. Nadto w konkluzjach szczytu 8–9 marca 2007 roku Rada Europejska przyjęła europejską politykę energetyczną, uznając potrzebę zintegrowanego podejścia do zmian klimatu i bezpieczeństwa dostaw³⁸.

Również Parlament Europejski w dniu 26 września 2007 roku przyjął rezolucję w sprawie wspólnej europejskiej polityki zagranicznej w dziedzinie energetyki, w której wyraził oczekiwanie przyjęcia przez Unię odpowiedniej podstawy traktatowej do prowadzenia polityki energetycznej i bezpieczeństwa energetycznego.

Szczególnym politycznym katalizatorem zacieśnienia współpracy państw członkowskich UE w wymiarze zewnętrznym stały się systematycznie powtarzające się kryzysy gazowe Rosji z Ukrainą, które zmobilizowały UE do zaproponowania we wrześniu 2007 r., nowej „umowy sąsiedztwa energetycznego” (*Neighbourhood Energy Agreement*).

W listopadzie 2008 roku Komisja zaprezentowała *Drugi strategiczny przegląd sytuacji energetycznej. Plan bezpieczeństwa energetycznego i solidarności energetycznej UE*, w którym zaleciła podjęcie nowych inicjatyw zmierzających do poprawy europejskiego bezpieczeństwa dostaw (dywersyfikacja dostaw, zewnętrzny wymiar relacji energetycznych, zapasy oraz mechanizmy reagowania kryzysowego)³⁹. Dokument podkreślał, że dotychczasową słabością w kształtowaniu wspólnej polityki energetycznej UE był brak mówienia jednym głosem państw członkowskich wobec krajów dostawców zewnętrznych.

Ważnym krokiem w kierunku nadania większej spójności działań i wypracowania wspólnego podejścia były decyzje europejskich szefów państw i rządów podjęte na szczycie energetycznym w dniu 4 lutego 2011 roku w Brukseli, wzywające Komisję do przedstawienia pomysłów na poprawę spójności zewnętrznej polityki energetycznej Unii. W odpowiedzi, 7 września 2011 roku, Komisja w komunikacie *Polityka energetyczna UE. Stosunki z partnerami spoza UE*, zaproponowała m.in. mechanizm wymiany informacji dotyczących umów międzyrządowych zawieranych między państwami

Młynarski członkowskimi a państwami trzecimi w zakresie dostaw surowców strategicznych⁴⁰. Proponowany mechanizm rozszerza procedurę notyfikacyjną stosowaną już w odniesieniu do umów gazowych (obowiązek raportowania umów gazowych dla państw członkowskich, art. 13, pkt. 6 Rozporządzenia 994/2010). Nowe rozwiązanie wzmacnia i rozszerza obowiązek raportowania o umowy międzyrządowe, które mogą mieć wpływ na rynek wewnętrzny energii lub na państwa członkowskie.

Komisja jest gotowa zapewnić państwom członkowskim wsparcie prawne w trakcie negocjowania umów, które mają bezpośredni związek z prawodawstwem dotyczącym rynku wewnętrznego. W szczególnych przypadkach Komisja może sporządzić ocenę *ex-ante* dotyczącą zgodności przyszłej umowy międzyrządowej z przepisami UE, zanim taka umowa zostanie podpisana. Unijny komisarz ds. energii Günther Oettinger stwierdził: „Proponujemy mechanizm wczesnej i dokładnej wymiany informacji [...] dla wszystkich porozumień energetycznych, niezależnie od tego, czy mówimy o gazie, ropie, energii elektrycznej lub odnawialnych źródłach energii”⁴¹.

W ten sposób KE uzyskała uprawnienia monitorowania wszystkich międzyrządowych porozumień dotyczących energii między państwami członkowskimi UE a państwami trzecimi. Stworzenie mechanizmu wymiany informacji na poziomie UE przed rozpoczęciem negocjacji z państwami trzecimi i po ich zakończeniu zwiększy siłę przetargową w negocjacjach umów dostaw surowców. Mechanizm został zatwierdzony, nawiązując do art. 194 TFUE w październiku 2012 roku, decyzją PE i Rady, co obrazuje proces postępującej instytucjonalizacji zewnętrznego wymiaru wspólnej polityki energetycznej UE⁴². Istotnym postępem byłoby przyjęcie zasad współpracy państw członkowskich na forach międzynarodowych (MAE, IRENA) w ramach których UE prezentowałaby spójne stanowisko wobec zewnętrznych aspektów europejskiej polityki energetycznej.

Polityczno – prawne bariery eksternalizacji polityki energetycznej Unii Europejskiej na przykładzie dialogu UE – Rosja

Szczególnym przykładem próby instytucjonalizacji współpracy jest dialog energetyczny UE – Rosja. W początkowym okresie demontażu radzieckiej gospodarki planowej UE próbowała zaangażować Rosję w tworzenie obszaru współpracy opartej na tych samych zasadach co europejski rynek wewnętrzny. Wysiłek ten zakończył się podpisaniem Traktatu Karty Energetycz-

nej (i protokołu tranzytowego), który miał ograniczyć monopol Gazpromu, zapewnić Unii oparcie wzajemnych relacji na zasadach rynkowych oraz dostęp do infrastruktury (wolny handel i nieskrępowany przesył) i zasobów w krajach byłego bloku sowieckiego. Strony zobowiązały się między innymi do ułatwień w postaci wolnego tranzytu surowców energetycznych. Wkrótce jednak Rosja zaczęła postrzegać presję UE na rzecz otwarcia swojego rynku i liberalizacji zasad handlu jako *quasi-imperialistyczny* sposób krępowania europejskimi przepisami i normami podmiotów gospodarczych na terenie Federacji Rosyjskiej. W końcu Rosja odrzuciła zasady normatywne w sektorze energetycznym Unii, uznając, że Europejska Karta Energetyczna mogłaby skutkować olbrzymimi stratami finansowymi dla rosyjskiego monopolisty – Gazpromu.

Decyzja o instytucjonalizacji współpracy energetycznej nastąpiła 30 października 2000 roku na szóstym szczycie UE – Rosja w 2000 roku w Paryżu, szczycie, który później zapoczątkował spotkania nazwane dialogiem energetycznym UE – Rosja. Rok później, 3 października 2001 roku na kolejnym szczycie UE – Rosja w Brukseli został przyjęty dokument *Przyszły kierunek dialogu energetycznego pomiędzy Unią Europejską a Federacją Rosyjską* (aneks 3 wspólnego oświadczenia)⁴³. Zawierał on propozycje m.in. zbliżenia unormowań prawnych w zakresie handlu i transportu surowcami. W celu zrealizowania tych postanowień powołano Komitet Współpracy ds. Energii oraz utworzono centrum technologii energetycznych UE – Rosja w Moskwie (5 listopada 2002 roku).

W tym czasie UE nieustannie zabiegała o doprowadzenie do ratyfikacji przez Rosję Traktatu Karty Energetycznej oraz podpisanie przez nią protokołu tranzytowego i podejmowała dalsze inicjatywy przyjęcia przez Rosję niektórych zasad rynku wewnętrznego energii, między innymi w ramach Stałej Rady Partnerstwa funkcjonującej na szczeblu ministrów w poszczególnych sektorach (2005). O ile działania Gazpromu zmierzały do wzmocnienia jego pozycji na zachodnich rynkach, o tyle wysiłki UE zmierzały do skłonienia Rosji na przyjęcie unijnych reguł IEM, w szczególności zaakceptowania reguły rozdziału właścicielskiego (tzw. *unbundling*, czyli rozdzielenia produkcji od przesyłu i dystrybucji celem ograniczenia monopolu pionowo zorganizowanych przedsiębiorstw). Wobec tych rozbieżności w grudniu 2006 roku strona rosyjska podjęła decyzję o rezygnacji z planów ratyfikacji traktatu Karty Energetycznej, pozostając jego stroną.

Wkrótce po zakończeniu rosyjsko-ukraińskiego kryzysu gazowego w styczniu 2009 roku strona rosyjska poinformowała

Młynarski (oficjalnie 20 sierpnia 2009 roku), że nie zamierza być stroną traktatu (który nadal nie był ratyfikowany), i przedstawiła w kwietniu własną, alternatywną propozycję regulacji stosunków międzypaństwowych dotyczących energetyki (*Conceptual Approach to the New Legal Framework for Energy Cooperation*)⁴⁴. 9 grudnia 2009 roku przyjęto tak zwane Oświadczenie Rzymskie, które przywołując rosyjską propozycję, wskazało na konieczność rozpoczęcia prac nad modernizacją karty⁴⁵. W obliczu fiaska ratyfikacji Traktatu Karty Energetycznej Unia Europejska próbowała aktywnie poszukiwać nowego instrumentu zarządzania współzależnością energetyczną poprzez podpisanie 16 listopada 2009 roku uaktualnionej umowy *Memorandum on an Early Warning Mechanism* w sprawie mechanizmu wczesnego ostrzegania⁴⁶. Mimo to UE nadal poszukuje solidnej podstawy prawnej dla relacji z Rosją, próbując uregulować podstawowe zagadnienia, takie jak dostęp do zasobów energetycznych, sieci i rynków eksportowych, ochrona inwestycji, wzajemność, zapobieganie kryzysom, zapewnianie równych warunków działania i zasad kształtowania cen paliw energetycznych.

Zasadniczym jednak problemem w relacji energetycznej UE – Rosja jest nie tylko opór tej ostatniej w przyjęciu wolnorynkowych reguł handlu i przesyłu surowców, ale brak spójności podejścia państw członkowskich UE w energetycznych relacjach z Rosją. Silna regionalizacja struktury dostaw surowców strategicznych i różny stopień bezpieczeństwa energetycznego państw członkowskich UE sprawia, że w Unii powstało kilka zewnętrznych polityk energetycznych. Państwa, co podkreśla sama Komisja Europejska, mają różne interesy w sektorze energetycznym⁴⁷. Rozdzźwięk między deklaratywnymi celami a rzeczywistością strategii energetycznych państw członkowskich jest decydującą przeszkodą w wysiłkach na rzecz instytucjonalizacji zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej UE. Duże państwa członkowskie UE (Francja, Niemcy, Włochy), które czerpią korzyści ekonomiczne ze „specjalnych” stosunków gospodarczych z zagranicznymi dostawcami, są niechętnie czynieniu zewnętrznej polityki energetycznej integralną częścią WPZiB UE, a wysiłki mniejszych państw członkowskich na rzecz stworzenia mechanizmów zwiększających ich przewagę negocjacyjną (na przykład wspólne zakupy) z poziomu instytucji europejskich są postrzegane jako czynnik osłabiający ich interesy gospodarcze.

- Proces instytucjonalizacji zewnętrznej polityki energetycznej UE postępuje, na podstawie unijnych wysiłków eksternalizacji *energy acquis* do krajów spoza jej obszaru. Zbudowanie prawno – międzynarodowej płaszczyzny uregulowania relacji energetycznych, oparte zostało na próbie znalezienia poczucia współzależności (*energy interdependence*) w ramach powiązań umów i politycznych inicjatyw współpracy na linii UE – dostawcy spoza niej. Szczególnym narzędziem jest Traktat o Wspólnocie Energetycznej, który ma na celu nie tylko egzekwowanie przepisów UE w państwach trzecich, ale również tworzenie niezwykle zinstytucjonalizowanej struktury, powiązań polityczno-prawnych. Wyjątkiem jest Rosja, która niechętnie odnosi się do internalizacji unijnych norm wolnorynkowych (np. swobody tranzytu), utożsamiając je z nałożeniem sztywnego „gorsetu” prawnego, utrudniającego wykorzystanie surowców w zależności od jej potrzeb politycznych.
- Instytucjonalizacja współpracy energetycznej została oparta o eksport unijnego prawodawstwa, celem poszerzenia zasad wewnętrznego rynku energii oraz zmniejszenia ryzyka i kosztów importu paliw. Środkiem do tego celu są liczne (dwi i wielostronne) porozumienia z producentami i krajami tranzytowymi. Komisja poszukuje bezpieczeństwa energetycznego nie w geopolityce rurociągów, lecz w promowaniu filozofii wolnego rynku. Takie podejście (określane *market & institutions* w przeciwieństwie do *region & empires* realizowanego przez państwa) zakłada objęcie europejskim reżimem regulacyjnym (produkcji, transportu energii, norm środowiskowych) jak najszerszej geoprzestrzeni, która wymaga instytucjonalnych form współpracy z głównymi dostawcami.
- Instytucjonalizacja zewnętrznej polityki UE w sektorze energii jest problematyczna z dwóch powodów: po pierwsze interesów suwerennych państw członkowskich; po drugie instytucjonalnych uwarunkowań podejmowania decyzji w UE. Oddziaływanie Komisji obejmujące normowanie zasad obrotu handlowego (posługując się kompetencjami w zakresie polityki konkurencyjności) a tym samym pośrednio rozwój zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej UE pozostaje mocno ograniczone ze względu na słabość lub brak umocowania kompetencyjnego KE w obszarze WPZiB. Takie instrumenty prawne, jak decyzje określające działania, czy decyzje

- określające stanowiska są zastrzeżone dla WPZiB (czyli dla Rady), więc Komisja nie może tutaj z nich korzystać, dyrektywy zaś odnoszą się do rynku wewnętrznego. Brak instrumentów prawnych uniemożliwia KE podjęcie skutecznych inicjatywy na rzecz głębszego uwspólnotowienia zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej UE.
- Obecne rozwiązania traktatowe nie tworzą wspólnej zewnętrznej polityki energetycznej, ale stanowią solidną podstawę jej rozwoju. Uwspólnotowienie zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej UE będzie mieć charakter pełzający i będzie zdermianowane umiejętnością przewyciężenia interesów oligopoli energetycznych, nierzadko wspieranych przez ośrodki polityczne. Komisja osiągnęła jednak pierwszy krok do koordynacji zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej przez obowiązek informowania o zawieranych umowach dostaw surowców energetycznych.
 - Kolejne kryzysy rosyjsko-ukraińskie z lat 2006 i 2009 dały impuls do głębszej koordynacji mechanizmów współdziałania i rozwoju mechanizmów reagowania kryzysowego. Napięte relacje rosyjsko – ukraińskie powinny dać kolejny impuls do wypracowania mechanizmów zbiorowych zakupów gazu ziemnego. Wymaga to jednak przewyciężenia partykularnych interesów ekonomicznych oraz zbudowania politycznego przekonania wśród państw członkowskich UE, że jako jeden gracz będzie bardziej skuteczna w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego wszystkim jej członkom.

PRZYPISY

1. Zob. T. Łoś-Nowak [red.], *Organizacje międzynarodowe w stosunkach międzynarodowych. Istota – mechanizmy działania – zasięg*, Wrocław 2009, s.15; J. Kukułka, „Procesy internacjonalizacji i współzależności w stosunkach międzynarodowych” [w:] E. Halizak, R. Kuźniar [red.], *Stosunki międzynarodowe – geneza - struktura – dynamika*, Warszawa 2004, s. 230–1.
2. T. Łoś-Nowak [red.], *Organizacje...*, s. 15–6.
3. A. Stone Sweet, W. Sandholtz, N. Fligstein, *The Institutionalization of Europe*, OUP Oxford, 2001, s. 3.
4. Por. B. Waterhout, *The Institutionalisation of European Spatial Planning*, Delft University Press 2008, s. 18–9.
5. A. Stone Sweet, W. Sandholtz, *European Integration and Supranational Governance*, *Journal of European Public Policy*, 4:3, September 1997, s. 310, s. 297.

6. J. Kukułka, *Teoria stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2000, s. 222, s. 205, s. 204.
7. Por. J. Kukułka, *Teoria...*, s. 203.
8. Zasady te są dorobkiem tzw. III pakietu (dyrektyw i rozporządzeń) energetycznego zaproponowanego w 2007 r. (wszedł w życie 3 marca 2011 r.).
9. J. Kukułka, *Teoria...*, s. 211, s. 213.
10. J. Kukułka, „Instytucjonalizacja w stosunkach międzynarodowych”, [w:] J. Kukułka [red.], *Zmienność i instytucjonalizacja stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1988, s. 312–3.
11. Zob. T. Młynarski, *Bezpieczeństwo energetyczne w pierwszej dekadzie XXI wieku. Mozaika interesów i geostrategii*, Kraków 2011.
12. Równocześnie art. 194 ust. 1 pkt. b) TFUE mówi o „zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw energii w Unii”, nie zaś „do” Unii, co może rodzić pewną obawę interpretacyjną odnośnie domniemania kompetencji UE w zakresie zewnętrznej polityki energetycznej, zob. więcej: T. Młynarski, *Francja w procesie uwspólnotowienia bezpieczeństwa energetycznego i polityki klimatycznej Unii Europejskiej*, Kraków 2013, s. 182–4.
13. Por. P. Rieker, *From Common Defence to Comprehensive Security Towards the Europeanisation of French Foreign and Security Policy?*, Norwegian Institute of International Affairs, 2005, s. 6.
14. Por. S. J. Bulmer, C. M. Radaelli, *The Europeanisation of National Policy?*, s. 3.
15. Postęp na rzecz współpracy energetycznej przyniósł kryzys naftowy na przełomie lat 1973 i 1974, w którego rezultacie Komisja podjęła próbę zdefiniowania założeń polityki energetycznej całej Wspólnoty Europejskiej, aczkolwiek państwa członkowskie przedkładały dwustronne negocjacje nad skoordynowaną politykę.
16. *Vers une stratégie européenne de sécurité d’approvisionnement énergétique*, 29.II.2000, COM/2000/0769 final.
17. *Green Paper – Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply*, COM/2000/0769 final.
18. *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003.
19. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Development of Energy Policy for an Enlarged EU, its Neighbours and Partners*, COM (2003) Brussels, 262/2 final.
20. *Energy Infrastructure and Energy Policies in a Wider Europe – Council Conclusions*, ENER 350.
- COEST 108 RELEX 485, Brussels, 19 December 2003.
21. *An European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy*, Green Paper, Brussels, 8.03.2006, COM (2006) 105 final, s. 19–20.
22. *Zewnętrzna polityka służąca interesom Unii Europejskiej w dziedzinie energii. Stawianie czoła zewnętrznym zagrożeniom w dziedzinie energii*, Dokument od Komisji/SG/WP dla Rady Europejskiej, 2006, s. 1.

- Młynarski
23. *Presidency Conclusions*, European Council, Brussels 15/16 June 2006, 10633/1/06 REV 1, s. 11.
 24. Model „pierścieni” współpracy energetycznej wokół wewnętrznego rynku energii w UE, oparty został na trzech typach partnerstwa: z perspektywą członkostwa (kraje Bałkanów Zachodnich), kraje sąsiedzkie (bez perspektywy członkostwa w UE ale członkowie Wspólnoty Energetycznej) oraz kraje w sąsiedztwie sąsiada (bogate w surowce i kraje tranzytowe z Azji Środkowej, kraje śródziemnomorskie oraz z regionu Zatoki Perskiej), za: *External Energy Relations – from Principles to Action*, Brussels, 12.10.2006 COM (2006) 590 final.
 25. Por. R. Youngs, *Energy Security. Europe's New Foreign Policy Challenge*, London–New York 2009, s. 17.
 26. Rada UE zarekomendowała przedłużenie obowiązywania Traktatu o Wspólnocie Energetycznej na okres po 2016 r.
 27. Council Decision of 29 May 2006 on the Conclusion by the European Community of the Energy Community Treaty, L 198/15, 20.07.2006.
 28. Karta miała charakter deklaracji gospodarczo-politycznej, a jej przepisy przewidywały m.in. powstanie konkurencyjnego rynku paliw, energii i usług energetycznych, swobodny wzajemny dostęp do rynków energii, dostęp do zasobów energetycznych i ich eksploatację na zasadach handlowych, ułatwienie dostępu do infrastruktury transportowej energii w celu międzynarodowego tranzytu.
 29. Karta Energetyczna wprowadza zasady i reguły rozwiązywania sporów międzynarodowych w relacjach energetycznych m.in. w zakresie kwestii tranzytu surowców.
 30. *Communication from the Commission European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, Brussels, 12.05.2004, COM (2004) 373 final, s. 17.
 31. W 2005 r. UE przyjęła także *Energy Community of South East Europe Treaty*, który rozszerza granice wewnętrznego rynku energii poza granice państw członkowskich Wspólnoty pod warunkiem przyjęcia *acquis communautaire* w dziedzinie energetyki przez państwa niebędące członkami UE m.in.: Albania, Bośnia i Hercegowina, była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Kosowo, Serbia i Czarnogóra oraz Turcja (Mołdawia obserwator).
 32. *Ministerial Declaration on The Euro-Mediterranean Energy Partnership Adopted Together with its Annexes by Ministers at the Conference in Limassol*, Cyprus on 17, December 2007.
 33. *A Partnership for Democracy and Shared Prosperity*, Brussels, 8.03.2011 COM (2011) 200 final, s. 9.
 34. G. Bosse, „The EU's Geopolitical Vision of a European Energy Space: When «Gulliver» meets «White Elephants» and Verdi's Babylonian King”, *Geopolitics*, Vol. 16, Iss. 3, 2011, s. 524.
 35. *Ministerial Declaration on Enhanced Energy Co-operation between the EU, the Littoral States of the Black and Caspian Seas and their Neighbouring Countries*, 30.11.2006.

36. EU – OPEC Energy Dialogue.
37. *An Energy Policy for Europe, Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament on Energy Policy for Europe*, European Commission, 2007 COM (2007), Brussels, s. 17.
38. European Council, *Presidency Conclusions* 8/9 March 2007, Brussels, 7224/1/07, REV 1, 2 May 2007.
39. „An EU Energy Security and Solidarity Action Plan”, *Second Strategic Energy Review*, 13 November 2008, COM (2008).
40. *The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond Our Borders*, Brussels, 7.9.2011, COM (2011) 539 final.
41. S. van Renssen, „External Energy Policy: Brussels Takes Charge”, *European Energy Review*, 12.09.2011.
42. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 994/2012/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu wymiany informacji w odniesieniu do umów międzyrządowych w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi, L 299/13, 27.10.2012.
43. *Future Direction of the Energy Dialogue between the European Union and the Russian Federation*, Bruksela, 3.10.2011.
44. *Conceptual Approach to the New Legal Framework for Energy Cooperation* (Goals and Principles), President of Russia, 21.04.2009.
45. *Energy Charter Conference Adopts Rome Statement*, Energy Charter.
46. *Memorandum on an Early Warning Mechanism in the Energy Sector within the Framework of the EU-Russia Energy Dialog*, 2009.
47. „An EU Energy Security and Solidarity Action Plan”, *Second Strategic Energy Review*, Brussels, COM (2008) 13 November 2008, Brussels, 781 final, s. 7.

*Problem
eksternalizacji
norm i zasad...*