

Między interesem narodowym a wspólnotowym.

*Europeizacja polityki na przykładzie sektora
energeycznego*

TOMASZ MŁYNARSKI

Zagadnienia bezpieczeństwa energetycznego i europeizacji tego obszaru współpracy w Europie, stanowią jedne z kluczowych wyzwań współczesnej Unii Europejskiej. Poddanie procesom uwspólnotowienia kolejnych obszarów polityczno – gospodarczych państw członkowskich powoduje silne oddziaływanie obu poziomów: narodowego i ponadnarodowego. Polityki państw i instytucji europejskich będąc elementem szerszego systemu, nie przebiegają linearnie i jednokierunkowo (z poziomu krajowego w kierunku ponadnarodowym i odwrotnie), lecz oddziałują na siebie i podlegają różnym presjom adaptacyjnym. Jak opisać te krzyżujące się relacje i zależności w jednym z najważniejszych obszarów współpracy w UE, sektorze energii?

Europeizacja jako forma eksplanacji w ramach teorii nowego instytucjonalizmu

Współczesny dynamiczny przebieg procesu integracji europejskiej w różnych wymiarach społecznym, politycznym, prawnym, ekonomicznym określany jest mianem europeizacji. Termin „europeizacja” (ang. *europeanisation*, fr. *européanisation*, niem. *europäisierung*) obejmuje wpływ integracji europejskiej na państwa członkowskie w tym prowadzone przez nie polityki i odwrotnie, wpływ państw na przebieg (kierunki i treść) procesu integracji. Próba wyjaśnienia złożoności tego zjawiska prowadzi do rozwoju nowych teoretycznych podejść badawczych.

Koncepcja *europeizacji* jako jednego z modeli eksplanacji w ramach teorii *nowego instytucjonalizmu* obok klasycznych teorii integracji (*neofunkcjonalizmu* i *liberalizmu międzyrządowego*), oferuje nowy sposób analizy złożonych procesów integracji europejskiej. Według przedstawicieli tego nurtu badawczego, do których należą m.in. J. P. Olsen¹, K. Featherstone, C. M. Radaelli², S. J. Bulmer³, J. Caporaso⁴, S. Bartolini⁵, badanie procesu integracji europejskiej jako płaszczyzny międzyrządowych negocjacji (jak definiuje A. Moravcsik) czy jako nieprzerwanego procesu *spillover* (jak określa E. Haas) jest współcześnie niewystarczającym sposobem eksplanacji coraz bardziej skomplikowanej przestrzeni europejskiej współpracy. Badania w świetle założeń *europeizacji* proponują inną perspektywę badawczą, utrzymując, że zjawisko i postęp integracji to żywy

proces, w którym aktorzy nie są statyczni lecz dynamicznie ewoluują w wyniku interakcji między jego uczestnikami. Europeizacja nie pretenduje zatem do miana nowej teorii, ale jest modelem wyjaśniania posługującym się wypracowanymi teoriami, metodami badawczymi, jak również siatką pojęciową⁶.

W przeciwieństwie do neofunkjonalistów, których prace obejmują wyjaśnienie *dłaczego* kompetencje UE rozszerzyły się z polityki środowiskowej do polityki energetycznej, europeizacja podejmuje próbę wyjaśnienia *jak*, czyli samego przebiegu tego procesu i jego następstw. W odróżnieniu od teoretyków *liberalizmu międzyrządowego*, dla których UE to przede wszystkim rzeczywistość międzyrządowa, europeizacja zakłada możliwość powstania pewnych wewnętrznych norm europejskich, które są zdolne kształtować negocjacje aktorów państwowych⁷. Normy te mogą spowodować, że aktorzy nie tylko dokonują określonych wyborów, ale internalizacja pewnych idei (wartości, norm) stopniowo przebudowuje interesy nawet silnych aktorów⁸.

Europeizacja nie jest synonimem uwspólnotowienia, rozumianego jako dynamiczny transfer danego obszaru integracji dotychczas podporządkowanego reżimowi metody międzyrządowej do sfery objętej już zasadami metody wspólnotowej⁹. Europeizacja zachodzi bowiem w obu kierunkach, z perspektywy dwóch poziomów oddziaływania: instytucji europejskich (transfer wzorców i regulacji unijnych do państw członkowskich) oraz z poziomu państw członkowskich (aktorzy rządowi, pozarządowi). *Europeizacja* to ciągły *proces* nabywania przez jednostki (państwo, instytucje ponadnarodowe i innych aktorów, parlamenty, organizacje przedsiębiorstwa, inne) systemu wartości, norm obowiązujących w zbiorowości polityczno – prawnej jaką jest Unia Europejska, zaś założenia europeizacji jako modelu eksplanacji obejmują ocenę sposobu tego oddziaływania.

Instytucje europejskie nie są już tylko „strażnikami” powierzonego im zadania, ale aktywnie oddziałują pełniąc skuteczny nadzór, a kiedy państwo nie radzi sobie ze stosowaniem prawa europejskiego uruchamiają mechanizmy presji i kontroli¹⁰. Europeizacja pozwala więc na analizę zmiany polityki krajowej pod wpływem inkorporacji norm (regulacji) z poziomu europejskiego¹¹. Europeizacja zakłada zatem istnienie permanentnej interakcji w warunkach kompleksowej współzależności pomiędzy aktorami integracji. W wyniku przyznanych kompetencji instytucjom ponadnarodowym, następuje samonapędzająca się „presja adaptacyjna” polityk krajowych do wytycznych wspólnotowych i odwrotnie (norm i reguł unijnych) w sytuacji rozbieżnych preferencji uczestników procesu integracji. Ostatecznie w procesie europeizacji normy, kształtowane w procesie negocjacji zostają w mniejszym lub większym stopniu zinternalizowane.

Europeizacja bada wpływ Unii Europejskiej na państwa członkowskie i sposób implementacji prawa wspólnotowego oraz kształtowania polityk. Według R. Lardrech'a europeizacja: „jest procesem przeorientowania i kształtowania polityki w stopniu, w którym dynamika polityczna i ekonomiczna Wspólnoty Europejskiej staje się częścią logiki organizacyjnej tworzenia polityki narodowej i procesu decyzyjnego”¹². Europeizacja jest opisywana jako sytuacja, w której różne formy *european governance* przekształcają polityki krajowe¹³. Europeizacja składa się zatem z etapów a) konstrukcji b) dyfuzji c) oraz instytucjonalizacji zasad formalnych i nieformalnych, procedur, paradygmatów polityk, stylów, sposobów określania polityk, sposobów działania oraz wspólnych przekonań i norm, które początkowo są definiowane i konsolidowane w procesie politycznym na poziomie UE a następnie wdrażane w logikę krajowych struktur politycznych i polityk publicznych¹⁴.

Wpływ europeizacji najlepiej widać w tych obszarach, gdzie Komisja Europejska nie ma kompetencji lub są one ograniczone. Europeizacja pozwala badać zmiany, które do tej pory były tradycyjną domeną państwa (bezpieczeństwo, obronność) lub zjawiska, które dotąd kompetencje instytucji europejskich nie obejmowały (opieka zdrowotna i społeczna, polityka klimatyczna)¹⁵. *Europeizacja* próbuje wyjaśnić w jaki sposób przebiega presja adaptacyjna na kraje członkowskie w poszczególnych politykach krajowych, na ile istniejące struktury (także normy i zasady) są modyfikowane pod presją rozwiązań wprowadzanych na szczeblu europejskim¹⁶. Jak przebiega proces wdrażania na szczeblu krajowym decyzji podjętych na poziomie UE, oraz na ile decyzje te są wynikiem presji państwowych i niepaństwowych uczestników szerszego procesu integracji.

Teoretyczna analiza europeizacji łączy analizę na dwóch płaszczyznach eksplanacji: wpływu Europy na kraje członkowskie i wpływ krajów członkowskich i innych interesariuszy na kształtowanie treści polityk europejskich. UE jest definiowana jako wielo-poziomowa struktura zarządzania w której prywatni, państwowi, trans- i supra- narodowi aktorzy utrzymują ze sobą relacje w bardzo złożonych sieciach powiązań, zarówno poziomych jak i pionowych¹⁷. Znajduje tu zastosowanie formuła *multi-level governance*. Jednak Unia jest czymś więcej niż złożoną i wielo-poziomową organizacją; reprezentuje bowiem nowy typ organizacji, nową formę związku politycznego, który nie ma odpowiednika w przeszłości, stąd konieczność zastosowania nowej koncepcji wyjaśnienia zjawisk wewnętrznych¹⁸. Tradycyjne teorie (neofunkcjonalizm, liberalizm międzyrządowy) nie kładą głównego nacisku na analizę poziomu krajowego, nie znaczy to że jest on zupełnie pomijany, ale nie spoczywa na nim główny ciężar analityczny. Europeizacja przenosi główne zainteresowanie badań z powrotem na poziom

krajowy i stawia pytanie jaki wpływ ma UE na państwo i jego politykę, poddając analizie sposób implementacji polityk tworzonych na poziomie wspólnotowym w wewnątrz krajowym systemie politycznym¹⁹.

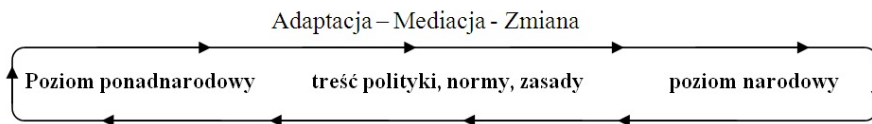
James Caporaso wyróżnia trzy etapy badań nad integracją europejską:²⁰

- 1) związany z przeniesieniem uprawnień decyzyjnych z poziomu krajowego na regionalny (z krajów członkowskich do instytucji europejskich);
- 2) etap związany z badaniami nad procesami politycznymi i decyzyjnymi w instytucjach europejskich;
- 3) europeizacja - badania nad wpływem powyższych dwóch etapów na społeczeństwa i polityki krajowe i odwrotnie.

Obszary politycznej współpracy w UE są coraz szerzej przedmiotem regulacji na poziomie europejskim. J. Caporaso stwierdza, że proces *europeizacji* polityki nie jest tożsamy z metodą *spillover*, jest to wzajemne oddziaływanie na dwóch poziomach wielu aktorów (państwowych i pozapaństwowych) i wielu interesów²¹. Badając interakcje polityki krajowej i wspólnotowej, *europeizacja* koncentruje się na analizie presji adaptacyjnej ponadnarodowych norm (na państwa członkowskie, grupy społeczne, przedsiębiorstwa, instytucje), która poddana mediacji pod wpływem preferencji aktorów krajowych, skutkuje zmianą (lub jej brakiem) w polityce wewnętrznej (przyjęcie/ignorowanie)²². W takich uwarunkowaniach, procesy europeizacji obejmują fazę kształtowania zawartości norm (polityk) europejskich, a następnie transferu regulacji z poziomu unijnego do państw członkowskich (w warunkach efektywnej lub utrudnionej implementacji)²³. Proces *europeizacji* następuje w oparciu o „twarde” lub „miękkie” formy *presji* (dobrowolny lub wymuszony transfer norm europejskich do państw członkowskich)²⁴. W tym sensie *europeizacja* jest procesem wpływania na politykę wewnętrzną państw UE, oraz sposobem adaptowania instytucji wewnętrznych do zmian wywołanych procesem integracji²⁵. Według J. Caporaso postępujący proces integracji europejskiej wywołuje 1). presję adaptacyjną na podmioty integracji (państwa członkowskie, ich obywatele, instytucje), która podlega następnie 2). mediacji i 3). i prowadzi do zmiany (lub jej braku wobec rozbieżnych preferencji narodowych) w polityce wewnętrznej. Proces europeizacji przebiega zatem w kolejności: *adaptacja – mediacja – zmiana* (por rys. 1). W fazie mediacji następuje efekt sprzężenia zwrotnego, czyli artykułowania własnych preferencji na poziomie ponadnarodowym, prowadząc do adaptacji inicjatyw instytucji europejskich.

Adaptacja może przebiegać w sposób pozytywny, gdy aktor państwowy (lub niepaństwowy) dostosowuje swoje zachowanie do czynników zewnętrznych

Rys. 1. Przebieg procesu europeizacji polityki



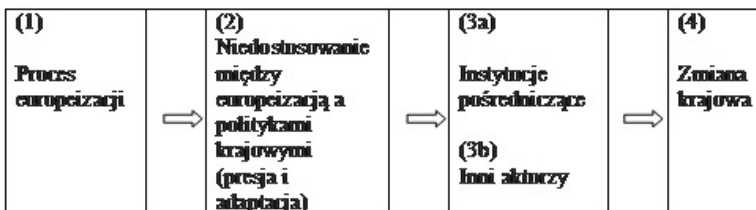
Źródło: opracowanie własne

Między
interese
narodowym
a
wspólnotowym...

(dobrowolne przyjęcie norm) lub negatywnej (efekt presji zewnętrznej np. groźba sankcji, kar Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, ETS), która prowadzić może do przebudowy preferencji krajowych. Toteż, proces *europeizacji* łączy się z ciągłym arbitrażem pomiędzy narodowymi różnicami, różnymi presjami adaptacyjnymi, różnymi instytucjami mediacyjnymi i wynikami²⁶.

Rozwój koncepcji europeizacji prowadzi do powstania różnych modeli analizy tego zjawiska. Podstawowy model procesu europeizacji podkreśla niedostosowanie (ang. *misfit*) między poziomem państwowym i poziomem ponadnarodowym skutkujące presją adaptacji wewnętrznej pod wpływem oddziaływania instytucji UE (zob. rys. 2). Koncepcja niedopasowania odnosi się do zgodności treści krajowych polityk do norm europejskich i zakłada nacisk na ich dostosowanie.

Rys. 2. Model europeizacji polityki krajowej podstawowy (niedopasowania)

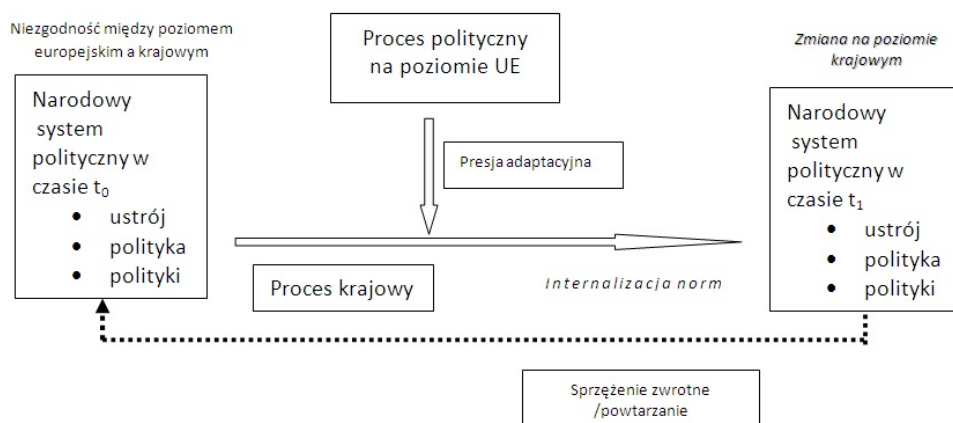


Źródło: opracowanie na podstawie T. Risse, M. G. Cowles, J. A. Caporaso, *Europeanization and Domestic Change: Introduction*, [w:] M. G. Cowles, J. Caporaso, T. Risse, *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001, s. 6.

W modelu transformacji europeizacja jest elementem krajowego procesu politycznego. Czynniki zewnętrzne działają na różne składniki krajowego procesu politycznego w różnych wymiarach systemu. Prowadzi to do sytuacji, w której system krajowy jest w ciągłym procesie transformacji pod wpływem presji krajowej i ponadnarodowej/międzynarodowej (zob. rys. 3). W tym mo-

delu europeizacja jest jedną spośród wielu zmiennych przyczyn transformacji wewnętrznej.

Rys. 3. Model europeizacji polityki krajowej (transformacji)

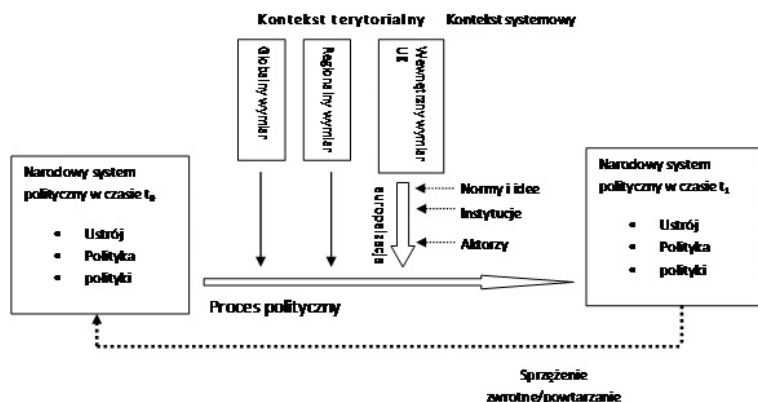


Źródło: opracowanie na podstawie T. Beichelt, *Dimensions of Europeanisation*, [w:] F. Bafoil, T. Beichelt [red.], *Européanisation. D'Ouest en Est L'Harmattan*, Coll. Logiques Politiques, Europa - Universität Viadrina, 2008, s. 6.

Złożoność analizy polega m.in. na tym, iż na poziomie kraju trudno odizolować zmiany wyłącznie wynikające z europeizacji (postępu integracji), gdyż działa ona w tym samym czasie co inne procesy, jak np. globalizacja. Krajowa przestrzeń nie jest ograniczona tylko do wymiaru wewnętrznego ale jest osadzona w różnych kontekstach regionalnych i globalnych. Proces polityczny jest postrzegany jako złożona interakcja (w każdym przypadku jest ich kilka) podmiotów i instytucji, których celem jest osiągnięcia określonego polityczny wyniku. Rozszerzony model transformacji postrzega europeizację jako proces przebiegający w szerszym otoczeniu, którego oddziaływanie należy uwzględnić (zob. rys. 4).

Wyrazem *europeizacji* jest zapewnienie transmisji regulacji UE do państw członkowskich (europeizacja krajowych systemów prawnych). Jednak równoległe podmioty poddane skutkom uwpólnotowienia silnie oddziałują na ośrodki inicjujące na poziomie europejskim, co powoduje przenikanie dwóch procesów i wzajemne kształtowanie treści reguł koegzystencji w układzie UE – państwa członkowskie. *Europeizacja* następuje wówczas, gdy proces kształtowania politycznej decyzji nie ogranicza się do jednokierunkowego transferu uprawnień na poziom europejski w ściśle zakreślonych granicach (jak zakładał A. Moravcsik) zgodnie z preferencją narodową, lecz uznaje oddziaływanie instytucji europej-

Rys. 4. Model europeizacji polityki krajowej (rozszerzony model transformacji)



Źródło: opracowanie na podstawie T. Beichelt, *Dimensions of Europeanisation*, s. 7.

Między
interesem
narodowym
a
wspólnotowym...

skich (transfer wzorców i regulacji do państw członkowskich). W ten sposób proces politycznego podejmowania decyzji podlega presjom adaptacyjnym z obu poziomów i w obu kierunkach. W efekcie, zależność ta stanowi szczególnego rodzaju siłę napędową procesów integracji europejskiej, przy czym proces europeizacji może być odniesiony do poszczególnych aktorów indywidualnie lub aktorów zbiorowych.

Badania nad europeizacją kładą nacisk na zakres zmian (adaptacji) w każdym kraju członkowskim wdrażającym decyzje UE oraz to na ile istniejące struktury (także normy i zasady) poddają się presji rozwiązań wprowadzanych na szczeblu europejskim²⁷. Presja adaptacyjna nie musi dotyczyć tylko wewnętrznych polityk wspólnotowych, ale może wkraczać w nowe obszary, które dotychczas były tylko wyłączną domeną państw.

Europeizacja polityk wynika ze strategicznego zachowania Komisji Europejskiej, która „wywiera nacisk na Radę UE poprzez odwołanie do ponadnarodowych zobowiązań prawnych zmieniając preferencje, niektórych krajów członkowskich lub warunki podejmowania decyzji”, co prowadzi do „sterowania” Radą przez Komisję opierającą się na fundamencie umocowań ETS²⁸. Organy ponadnarodowe według Susanne Schmidt mogą wywierać skuteczny wpływ na proces decyzyjny np. ustalając agendę lub wymuszając dostosowanie do prawa europejskiego grożąc skierowaniem sprawy do ETS. KE może wywierać presję na negocjacje Rady używając istniejących ponadnarodowych zobowiązań prawnych oraz władzy administracyjnej jaką posiada w celu skonfrontowania istniejących narodowych regulacji²⁹. W ten sposób wraz z postępem podjętych wysiłków na rzecz dostosowań dane państwo członkowskie powoli zmienia swoje stanowisko

i zaczyna popierać rozwiązania europejskie, którym by się sprzeciwiało, gdyby nadal mogło prowadzić samodzielną politykę, w konkretnym obszarze³⁰. Wynikiem europeizacji jest dostosowanie na poziomie krajowym (adaptacja - przyswojenie) i na poziomie ponadnarodowym (uczenie się – reorientacja) do oczekiwań interesariuszy procesu integracji europejskiej³¹.

Europeizacja sektora energetycznego

Europeizacja jest właściwym podejściem do badania rozwoju nowego obszaru politycznej współpracy na poziomie ponadnarodowym, kiedy kształtują się zasady tej współpracy, a podmioty (państwa członkowskie i instytucje ponadnarodowe) wyrażają wzajemne preferencje w oparciu o własne wizje wynikające z interesów, jaki powinien być kształt nowej polityki. Sektor energetyczny, który jest dynamicznie rozwijającym się obszarem współpracy europejskiej może stanowić ciekawy przedmiot analizy badawczej ze względu na proces tworzenia reżimów regulacyjnych, tym bardziej, że głębokie różnice w systemach energetycznych państw członkowskich, nie ułatwiły tworzenia wspólnego podejścia do problemów energetycznych UE. Inicjatywy Komisji Europejskiej i preferencje narodowe „zderzały się” i niosły skutki tak na poziomie UE, jak i narodowym (por. Tabela 1).

Do lat 80. XX w., bezpieczeństwo energetyczne oparte było o Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS) oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EWEA). Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) podpisany dnia 25 marca 1957 r., w art. 3 określił obszary współpracy, ale nie objął kwestii energetycznych. W tym czasie państwa koncentrowały się na współpracy w sektorze węgla i energetyki jądrowej, nie przewidując wzrostu roli surowców energetycznych takich jak ropa naftowa czy gaz ziemny³². Mimo wysiłków Komisji podejmowanych w latach 60. XX w., kompetencje EWG do działania w sektorze energetycznym były ograniczone. Realny postęp na rzecz współpracy energetycznej przyniosły kryzysy naftowe lat 70. XX w. Komisji podjęła próbę zdefiniowania założeń polityki energetycznej całej WE, przyjmując w 1974 r., *Uchwałę Rady w sprawie nowej strategii polityki energetycznej dla Wspólnot*³³.

Okres po przyjęciu Jednolitego Aktu Europejskiego (1987) i po utworzeniu wspólnego rynku, to okres silnej presji Komisji Europejskiej na liberalizację tego sektora. Posługując się w sektorze energetycznym „zapożyczonymi” podstawami prawnymi i kompetencjami z polityki konkurencyjności (w której Unia ma wyłączne kompetencje w ustanawianiu reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego, art. 3 Traktatu o funkcjonowaniu UE),

KE poddała go rosnącej presji adaptacyjnej (otwarcie rynków, ograniczenie monopolu narodowych, zapewnienie konkurencyjnego rynku wewnętrznego) nierzadko wbrew intencjom państw członkowskich. Od początku lat 90. XX w., KE przyspieszyła tworzenie wspólnego rynku energii elektrycznej i gazu ziemnego uznając, że jego ukończenie nadal pozostaje ograniczone przez wysoki poziom koncentracji, faworyzujący niektóre dominujące firmy, wysoki stopień integracji pionowej przedsiębiorstw, rozdrobniony rynek energetyczny funkcjonujący w granicach państw narodowych³⁴. W 1991 r., komisarz ds. Energii, Antonio Cardoso e Cunha, zalecił całkowitą liberalizację sektora energii³⁵. W efekcie Komisja będąc siłą napędową procesu reform, doprowadziła do przyjęcia kolejno trzech pakietów środków ustawodawczych (1996-1998, 2003 i 2009, tzw. „pakiety liberalizujące”), reorganizując „tradycyjny model” organizacji rynku poprzez rozdzielenie działalności publicznych podmiotów (przesyłu energii i dystrybucji detalicznej od wytwarzania/dostaw) otwierając rynek na konkurencję, wprowadzając specjalne zasady dostępu dla stron trzecich i zwiększając stopień regulacji sektora przez jednostki niezależne od rządów krajowych, przyspieszając prace nad zbudowaniem ogólnoeuropejskiej sieci infrastruktury krytycznej.

Systematyczna liberalizacja sektora energetycznego „pod presją” Komisji w poszczególnych państwach członkowskich, doprowadziła do demonopolizacji i przebudowy założeń polityk bezpieczeństwa energetycznego wielu z nich. Działania KE na rzecz liberalizacji sektora wymuszały procesy prywatyzacji narodowych czempionów (firm historycznych, często monopolu), oraz dekoncentrację (i otwarcie) rynku dla alternatywnych dostawców. Integracja energetyczna rozwijała się zatem poprzez – „europeizację negatywną”, czyli znoszenie barier w wymianie handlowej i budowy wspólnego rynku, zamiast „pozytywnej integracji” w postaci tworzenia mechanizmów wspólnej polityki energetycznej³⁶. Niemniej jednak Komisja Europejska badała możliwość rozwoju wspólnego podejścia tam gdzie było to możliwe np. w obszarze ochrony klimatu. Próba złączenia znacząco różnych interesów na poziomie UE spotkała się ze strategią oporu (np. opóźnianie implementacji prawa wspólnotowego do krajowego porządku prawnego) niektórych państw³⁷.

Postępująca europeizacja polityki energetycznej ograniczana suwerennością państw w planowaniu jej założeń, skutecznie modyfikowała interesy narodowe, tak aby osiągnąć ich kompatybilność na szczeblu ponadnarodowym. Potwierdzeniem postępującej europeizacji sektora energetycznego może być skala harmonizacji legislacji krajowej przez prawo wspólnotowe. UE poprzez aparat legislacyjny (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje) oddziałuje na nowe obszary (wewnętrzny rynek energetyczny, zewnętrzny wymiar bezpieczeństwa energetycznego, kreowanie nowych agend i instytucji regulatorów na przykład powo-

łanie niezależnej Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki, ACER)³⁸. Szczególnym wyrazem wpływu norm europejskich na polityki energetyczne państw członkowskich jest „pakiet energetyczno – klimatyczny”, przyjęty przez Radę Europejską w dniach 11-12 grudnia 2008 r., który w niespotykany dotychczas sposób harmonizuje ustawodawstwo w UE i modyfikuje założenia strategii energetycznych państw członkowskich (szczególnie obciążający państwa, których energetyka jest oparta na węglu)³⁹. Rygorystyczne wymagania polityki środowiskowej ingerującej w sektor energii, narzucają znaczące ograniczenia dla krajów członkowskich w podejmowaniu decyzji w dziedzinie, która tradycyjnie należała do suwerennych kompetencji państwa⁴⁰.

Innym przykładem europeizacji były negocjacje dotyczące kolejnych dyrektyw liberalizujących, które stanowiły wyraz adaptacji podejmowanej przez racjonalnych aktorów państwowych. Formalna i nieformalna dynamika instytucjonalna negocjacji UE wywoływała zmiany i dostosowanie polityczne na poziomie krajowym, co doskonale obrazuje wpływ europeizacji prowadzącej do zmiany stanowiska krajowego, pod wpływem procesów na poziomie UE.

Za przykład posłużyć mogą negocjacje nad *trzecim pakietem energetycznym*, zaproponowanym przez Komisję w styczniu 2007 r. kluczowym elementem, którego był rozdział własnościowy (*unbundling*) produkcji od przesyłu i dystrybucji, celem ograniczenia monopolu pionowo zorganizowanych przedsiębiorstw. Nowe rozwiązanie miało umożliwić niedyskryminacyjny dostęp do sieci energetycznych małym firmom, które starały się wejść na rynki zdominowane przez operatorów historycznych. Propozycje Komisji wprowadzenia rozdziału właścicielskiego uzyskały poparcie tylko Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Szwecji, Holandii i Irlandii. Sprzeciw wyraziły Francja, Niemcy, Austria, Bułgaria, Cypr, Grecja, Łotwa, Luksemburg, Słowacja. Duet francusko –niemiecki stał się liderem opozycji, która doprowadziła do zawązania na początku 2008 r., koalicji ośmiu krajów, przeciwnych propozycjom KE. W styczniu 2008 r., w liście „ośmiu” skierowanym do Komisji Europejskiej grupa niechętnych państw argumentowała, że uczciwa konkurencja jest możliwa bez separacji własności, a zmuszanie przedsiębiorstw energetycznych do zbycia swoich aktywów przesyłowych nie jest zgodne z zasadą swobodnego przepływu kapitału. „Grupa ośmiu” złożyła alternatywną propozycję rozwiązań nazwaną „trzecią drogą”, która umacniała niezależność zarządców sieci bez zmiany struktury własnościowej spółek. W maju 2008 r., Komisja zrewidowała i złągodziła swoje stanowisko, które nie zakładało rygorystycznego rozdzielenia produkcji energii od przesyłu, zaś władze krajów „grupy ośmiu” dokonywały adaptacji własnego modelu w formule „minimum” jeśli chodzi o zakres i kalendarz otwarcia rynku na konkurencję⁴¹.

Tabela I. *Stanowisko i preferencje wybranych państw i instytucji ponadnarodowych poddane procesowi europeizacji w sektorze energetycznym w UE*

WEWNĘTRZNY WYMIAR	KOMISJA EUROPEJSKA	PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE UE*
	<ul style="list-style-type: none"> – otwarty, konkurencyjny wolny rynek – wspólne standardy (demonopolizacja, deregulacja, deoligopolizacja, nisoemisyjność...) <p>Preferencje: adaptacja (koordynacja) – wewnątrz UE) – adaptacja zasad i norm w ramach polityk przez państwa członkowskie i innych aktorów (koncerny)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – silni narodowi czempioni, – koncentracja rynku, dominacja silnych oligopoli (państwowych lub niepaństwowych) – interwencjonizm rządu w sektorze produkcji i dystrybucji, cen <p>Preferencje: 1) grupy państw: ochrona i protekcjonizm (ekonomiczny) (Francja, Niemcy, Włochy)</p> <p>Preferencje 2) grupy państw: stopniowa liberalizacja, urynkowienie (W. Brytania)</p>
ZEWNĘTRZNY WYMIAR	<p>EU <i>external governance</i> – ekspansja norm</p> <ul style="list-style-type: none"> – transfer zasad i norm rynku wewnętrznego np. rozdział właścicielski przesyłu od dystrybucji, dywersyfikacja dostaw, jeden podmiot zamówień – kooperacja i eksport norm wspólnego rynku w ramach Traktatu Karty Energetycznej, Traktatu o Wspólnocie Energetycznej (adresaci m.in. Rosja, Bałkany) – koncepcja jeden zamawiający w imieniu UE, – na wdrożenie trans-europejskich sieci (np. projekt Nabucco w ramach czwartego korytarza południowego omijający Rosję). <p>Preferencje: eksport i internacjonalizacja (zasad norm unijnych poza UE)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – <i>status quo</i> w zakresie suwerenności energetycznej, kształtowania polityki dostaw – umowy bilateralne współpracy – wspólne projekty dostaw np. z Rosją <p>Preferencje państw (<i>status quo</i>): bilateralne umowy dostaw jako najlepsza forma bezpieczeństwa energetycznego wynikająca z suwerenności, własne projekty dywersyfikacji dostaw (Nord Stream i South Stream).</p> <p>Preferencje: budowanie pozycji, kalkulacja zysków, dominacja (na rynkach, w imporcie)</p>

Źródło: opracowanie własne (*przykłady oparte głównie na analizie polityki energetycznej Francji, Niemiec, Włoch i Wielkiej Brytanii).

w dziedzinie konkurencji sięgały głęboko do spraw regulacyjnych różnych sektorów gospodarki, w tym przemysłu energetycznego. Groźba sankcji wynikająca z polityki konkurencji, posłużyła Komisji jako potężne narzędzie dostosowania na poziomie krajowym elementów sektora i założeń polityki energetycznej do postulatów liberalizacji. W konsekwencji proces europeizacji, który obejmuje przenikanie wpływów, budowanie koalicji pomiędzy aktorami, prowadził do

*Między
interese
narodowym
a
wspólnotowym...*

„synchronizacji sektora energetycznego (i systematycznego poszerzenia kompetencji instytucji europejskich). Wejście w życie Traktatu z Lizbony (1 grudnia 2009 r.) stworzyło prawnie – traktatowe podstawy prawne dla polityki energetycznej UE, co wzmacnia oddziaływanie instytucji unijnych i pozwala w dłuższej perspektywie na pogłębienie europeizacji sektora energetycznego.

Wnioski

☞ Klasyczne teorie okazują się niewystarczające do opisu współczesnych zjawisk procesu integracji: skupiają się one na analizie wydarzeń na poziomie europejskim i mimo, że nie pomijają one zupełnie poziomu krajowego to jednak nie czynią z niego głównej płaszczyzny analizy badawczej. Europeizacja jako koncepcja eksplanacji w ramach teorii nowego instytucjonalizmu tworzy nowe podejście dla wyjaśnienia coraz bardziej złożonych procesów integracji europejskiej, przy wykorzystaniu istniejących teorii, systemu pojęciowego, metod badawczych.

☞ Proces europeizacji prowadzi do kształtowania treści polityk europejskich obejmując dwa poziomy oddziaływania: instytucji europejskich (transfer wzorców i regulacji unijnych do państw członkowskich) oraz z poziomu państw członkowskich silnie oddziałujących na kształtowanie unijnej rzeczywistości prawnie – politycznej zgodnie z interesem narodowym. W efekcie, zjawiska te stanowią szczególnego rodzaju siłę napędową procesów integracji europejskiej.

☞ Analiza procesu europeizacji sektora energetycznego w UE dowodzi, że instytucje ponadnarodowe (w szczególności Komisja) opierając się na powierzonych im formalnych kompetencjach, wyrażają własne dążenia do głębszego uwspólnotowienia polityk wewnętrznych państw członkowskich. Jednak stworzenie „wspólnej” polityki w danym obszarze wymaga konsensusu preferencji, zaś biorąc pod uwagę mocno rozbieżne interesy państw członkowskich, osiągnięcie tego celu jest niezwykle trudne. Rozbieżne uwarunkowania polityk państw członkowskich oraz odmienne kategoryzacje ryzyka politycznego, mają kluczowe znaczenie dla woli przekazania dodatkowych uprawnień do UE lub przyjęcia propozycji Komisji.

☞ Europeizacja stopniowo przebudowuje interesy wszystkich aktorów i uczestników procesu integracji. Preferencje narodowe ulegają modyfikacji pod wpływem presji adaptacyjnej, której przejawem jest internalizacja norm, wartości, procedur do wewnątrz państw członkowskich jak i na zewnątrz UE. W efekcie europeizacji, instytucje ponadnarodowe wykraczają poza cel zarządzania tym co została im powierzona a ich kompetencje „rozlewają się” na reżim mię-

dzyrządowy, jednak zarazem same ulegają wpływowi oddziaływania aktorów państwowych, modyfikując własne intencje i poddając je redefinicji. Presja adaptacyjna to ciągły proces ogarniający zarówno poziom ponadnarodowy jak i narodowy.

☞ Unia stała się platformą masowego transferu treści polityk i wkracza coraz śmielej w tradycyjne obszary władzy państwa, które stają się przedmiotem procesu decyzyjnego na poziomie ponadnarodowym. W krytycznej ocenie, europeizacja jest interpretowana jako proces degradacji krajowych systemów politycznych, prowadzący do podważenia wielu tradycyjnych funkcji państwa (np. regulacyjnej, prawodawczej). „Pakiet energetyczny – klimatyczny”, demonopolizacja, dekoncentracja rynku „narzucona” w ramach liberalizacji lansowanej przez Komisję Europejską jest tego wyrazistym przykładem.

☞ Państwa członkowskie były i pozostają niechętne rezygnacji z politycznej kontroli, szczególnie we wrażliwych sektorach gospodarki. Jednak europeizacja wymusza zdolność kompromisu między preferencjami narodowymi a intencjami wspólnotowymi, prowadząc do adaptacji i internalizacji norm jako jej efektu. Wdrożenie skutecznego systemu regulacyjnego wymaga konsensusu i biorąc pod uwagę mocno rozbieżne interesy państw członkowskich, jest trudne. Ten konsensus wypracowywany jest w procesie wzajemnej adaptacji. Prowadzi to do wniosku, iż interesy państw nie są stałe i niezmiennie, a europeizacja prowadzi do ich modyfikacji, dostosowywania. Jak zaobserwowano na przykładzie uwspólnotowienia sektora energetycznego, zmiany następują także po stronie instytucji europejskich.

PRZYPISY

1. J. P. Olsen, *The Many Faces of Europeanization*, „Journal of Common Market Studies”, Vol. 40 2002.
2. K. Featherstone, C. M. Radaelli, *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford 2003.
3. S. Bulmer, C. Radaelli, *The Europeanisation of National Policy*, s. 338-358, [w:] Bulmer, S. C. Lequesne [red.] *The Member States of the European Union*, Oxford University Press 2005.
4. J. Caporaso, „The Three Worlds of Regional Integration Theory”, s. 23-34, [w:] P. Graziano, M. P. Vink [red.] *Europeanization. New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, 2008.
5. S. Bartolini, *Restructuring Europe: Centre Formation, System Building, and Political Structuring Between the Nation-State and the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2005.

6. B. Nowak, R. Riedel, *Europeizacja – teorie, mechanizmy, agenda badawcza*, [w:] E. Nowak, R. Riedel [red.], *Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja, konsolidacja, EUropeizacja*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2010, s. 3.
7. R. Bellamy, D. Castiglione, *Legitimizing the Euro-«polity» and its «Regime»: The Normative Turn in EU Studies*, „European Journal of Political Theory”, 2 (1), 2003, s. 17.
8. P. Rieker, “From Common Defence to Comprehensive Security Towards the Europeanisation of French Foreign and Security policy?”, Norwegian Institute of International Affairs, No. 691, 2005, s.6.
9. J. J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej: 1950-2005*, Kraków 2006, s. 10.
10. por. J. Tallberg, *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge University Press, 2006, s. 4-5, s. 17-80; J. Talberg, *European Governance and Supranational Institutions: Making States Comply*, Routledge Advances in European Politics, London 2003, s.1-2.
11. por. S. J. Bulmer, C. M. Radaelli, *The Europeanisation of National Policy?*, „Queen’s Papers on Europeanisation”, No 1/2004, s. 3.
12. R. Ladrech, *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*, „Journal of Common Market Studies” Vol. 32 No 1 1994, s. 69-87.
13. J. Buller, A. Gamble, “Conceptualising Europeanisation”, *Public Policy and Administration*, Vol. 17 No. 2, 2002, s. 5.
14. S. J. Bulmer, C. M. Radaelli, *The Europeanisation of National...*, s. 4.
15. por. H. Wallace, *Europeanisation and Globalisation: Complementary or Contradictory Trends?*, „New Political Economy”, Vol.5, No. 3, 2000, s. 380.
16. S. Riishøj, *Europeanization and Euroscepticism: Experiences from Poland and the Czech Republic*, „Political Science Publications”, No. 25/2010, University of Southern Denmark, s. 6.
17. M. Adshead, *Comparison Conceptualising Europeanisation: Policy Networks and Cross-National Comparison*, *Public Policy and Administration*, SAGE, „Public Policy and Administration” Vol. 17 No. 2 2002, s. 27.
18. J. Buller, A. Gamble, *Conceptualising Europeanisation...*, s. 9.
19. por. B. Nowak, R. Riedel, *Europeizacja – teorie, mechanizmy, agenda badawcza*, [w:] E. Nowak, Riedel [red.], *Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja. Konsolidacja. Europeizacja*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2010, s. 213.
20. J. Caporaso, *Europeanization and the Three Worlds of Regional Integration Theory*, [w:] *Paper for APSA New Directions in Europeanization Research*, University of Washington, 2005, s. 8.
21. J. Caporaso, *Europeanization and the Three Worlds...*, s. 4.
22. Ibidem, s. 7-8.

23. T. G. Grosse, *Europeizacja jako mechanizm władzy: przykład funkcjonowania strefy euro*, [w:] M. Woźniak [red.], *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Modernizacja dla spójności społeczno-ekonomicznej*, Rzeszów 2011, s. 7.
24. Ibidem, s. 17.
25. L. Jesień, *Prezydencja Unii Europejskiej. Zinstytucjonalizowana procedura przywództwa politycznego*, PISM, Warszawa 2011, s. 55.
26. J. Caporaso, *Europeanization and the Three Worlds...*, s. 12-14.
27. S. Riishøj, *Europeanization and Euroscepticism...*, s. 6.
28. S. K. Schmidt, *Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers*, „European Union Politics”, Volume 1 (1), 2000, s. 39.
29. Ibidem, s. 44.
30. R. Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 64.
31. Wpływ europeizacji można badać m.in. falsyfikując konkurencyjne hipotezy alternatywne, pozwalające ocenić zawartość polityk krajowych w przypadku jeśli by dany proces nie występował lub włączając do badań przypadki o wartości zerowej (np. porównanie polityk krajów niebędących członkami UE ani kandydatami z państwami członkowskimi), za: B. Nowak, R. Riedel, *Europeizacja – teorie, mechanizmy, agenda badawcza...*, s. 4-5.
32. M. Nowacki, *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego UE*, 2010 Wolters Kluwer Business, Warszawa, s. 65.
33. *Council Resolution Concerning a New Energy Policy Strategy for the Community*, „Official Journal” C 153, 17 September 1974.
34. por. M. Derdevet, *L'Europe en panne d'énergie. Pour une politique énergétique commune*, Descartes & Cie, Paris 2009, s. 105.
35. N. Jabko, *Playing the Market: A Political Strategy for Uniting Europe, 1985-2005*, Cornell University Press 2006, s. 102.
36. por. F. Baumann, G. Simmerl, *Between Conflict and Convergence: The EU Member States and the Quest for a Common External Energy Policy*, C.A.P., Discussion Paper, February 2011, s. 4-5.
37. Taktyka obstrukcyjna (np. opóźnienia wdrożenia dyrektyw liberalizacyjnych) nie przynosiła efektów wobec pierwszeństwa prawa wspólnotowego nad krajowym.
38. F. Morata, I. S. Sandoval, *European Energy Policy. An Environmental Approach*, Edward Elgar Pub., Cheltenham 2012, s. 100-102.
39. por. L. van Schaik, S. Schunz, *Explaining EU Activism and Impact in Global Climate Politics: Is the Union a Norm – or Interest – Driven Actor?*, „Journal of Common Market Studies”, 2012 Volume 50. Number 1, s. 169.

40. por. E. Kirchner, Can Berk, *European Energy Security Co-operation: between Amity and Enmity*, „Journal of Common Market Studies”, 2010 Vol. 48 nr 4, s.870.
41. *Compromis en vue sur la libéralisation du marché européen de l'énergie*, „Euractiv”, 19.05.2008, <http://www.euractiv.fr/energie-environnement/energiearticle-compromis-en-vue-liberalisation-marche-europeen-energie-000844-1077.html>, dostęp 15.07.2012.