

Pomimo iż Polska i Niemcy mają i będą miały wspólne interesy (np. pakiet klimatyczny, wymiana gospodarcza, polityka rolna UE) oraz rozbieżne (np. polityka energetyczna UE, polityka wschodnia UE, polityka historyczna), to postępować będzie „nowa normalizacja”. Opierać się będzie ona na pragmatycznej współpracy bazującej na wspólnych projektach politycznych w ramach UE. Warunkiem „partnerstwa współpracy” będzie odstępstwo od polskiego klientelizmu i niemieckiego paternalizmu („Polska partnerem juniorem”, klientem, potakiwaczem lub cichym negocjatorem w kulisach). Intensyfikacji współpracy sprzyjać będzie zniesienie w 2011 r. przez Niemcy i Austrię (jako ostatnie kraje w UE), braku pełnego dostępu do ich rynku pracy oraz wprowadzenie przez Polskę po 2013 r. euro. Tym samym Polska stanie się w pełni równoprawnym członkiem UE.

Polskę i Niemcy nie dzieli i nie będą dzielić w przyszłości fundamentalne różnice. Wręcz odwrotnie, bazując na demokratycznych wartościach oraz przyjaznych sojuszach, przy zachowaniu obiektywnej asymetrii, która występować będzie nadal (potencjał gospodarczy, terytorialny, ludnościowy, itp.), następować będzie intensyfikacja wzajemnych relacji opartych na zasadach partnerstwa.

JANUSZ J. WĘC  
Kraków

## RELACJE POLSKO-NIEMIECKIE W UNII EUROPEJSKIEJ MIĘDZY WSPÓLPRACĄ A KONFLIKTEM INTERESÓW

Niniejszy artykuł jest analizą porównawczą polityki europejskiej Polski i Niemiec. W pierwszej części przedstawiono priorytety rządów obu państw w polityce europejskiej. Natomiast w części drugiej zaprezentowano najważniejsze aspekty polsko-niemieckiej współpracy i konfliktu interesów w Unii Europejskiej na przykładzie reformy ustrojowej Unii Europejskiej, projektu partnerstwa wschodniego i bezpieczeństwa energetycznego Unii.

### I. PRIORYTETY POLITYKI EUROPEJSKIEJ NIEMIEC I POLSKI

#### 1. Priorytety polityki europejskiej RFN

W odróżnieniu od innych państw członkowskich, jak Wielka Brytania czy Francja, Republika Federalna Niemiec aż do 2005 r. traktowała sprawę pogłębiania i podmiotowego rozszerzania integracji europejskiej jako dwie strony tego samego me-

dal. O ile na przykład Wielka Brytania postrzegała rozszerzanie Unii Europejskiej jako sposób na opóźnienie procesu integracji, o tyle RFN wskazywała na zgodność obu wspomnianych celów integracyjnych. Dlatego też Republika Federalna Niemiec była inicjatorem lub jednym z inicjatorów ustanowienia Unii Europejskiej (1993 r.), Unii Gospodarczej i Walutowej (1999 r.), uchwalenia Paktu Stabilizacji i Wzrostu (1997 r.), a także reformy ustrojowej Unii Europejskiej, rozpoczętej podczas konferencji międzyrządowej w latach 1996-1997, a kontynuowanej w czasie następnych konferencji międzyrządowych, obradujących w latach 2000, 2003-2004 oraz 2007. Z drugiej strony RFN popierała dążenia Unii Europejskiej i Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu do ustanowienia Europejskiego Obszaru Gospodarczego (1994 r.), starania Austrii, Szwecji, Finlandii i Norwegii o przyjęcie do Unii Europejskiej (1995 r.)<sup>1</sup>, a także wysiłki akcesyjne 10 państw Europy Środkowo-Wschodniej oraz Malty i Cypru, zakończone największym w historii rozszerzeniem Unii Europejskiej (2004 r. i 2007 r.).

Niemcy ze względu na swój potencjał ekonomiczny i demograficzny, a także wynikające stąd znaczenie polityczne o wiele bardziej niż pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej potrafiły godzić swój interes narodowy z koniecznością rezygnacji z niektórych atrybutów suwerenności. Korzyści wynikające z ich uczestnictwa i działalności w instytucjach o charakterze ponadnarodowym były bowiem niekiedy większe niż korzyści wypływające z tradycyjnych działań dyplomatycznych. Samoograniczenie suwerenności w procesie integracji prowadziło bowiem do wymiernych korzyści w skali wewnątrzregionalnej, a nawet globalnej<sup>2</sup>.

Po zjednoczeniu Niemiec nastąpiły jednak cztery bardzo istotne zmiany w polityce europejskiej tamtejszego rządu. Po pierwsze, w latach 1991-1992 nastąpiła zmiana koncepcji politycznej, polegająca na oficjalnym zaniechaniu przez rząd niemiecki dążeń do zjednoczenia Europy w formie klasycznie rozumianej federacji. Od-tąd ostatecznym celem procesu integracji europejskiej miała być bliżej nieokreślona federacja państw narodowych. Znalazło to wyraz w odrzuceniu we wrześniu 1991 r., podczas obrad konferencji międzyrządowej w latach 1990-1991, holenderskiego projektu ustanowienia Unii Europejskiej jako jednolitej struktury ponadnarodowej, bez podziału na trzy filary, a także zakładającego częściowe uwspólnotowanie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz polityk należących do wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. W ten sposób delegacja RFN zrezygnowała z forsowanego jeszcze w latach 1989-1990 *unctim* zakładającego równoczesne ustanowienie Unii

<sup>1</sup> Norwegia podpisała wprawdzie traktat akcesyjny, ale jej społeczeństwo w referendum przeprowadzonym 28 listopada 1994 r., przy frekwencji wynoszącej 88,6%, odrzuciło go większością 52,2% głosów, por. G. Brandstetter, *Chronologisches Lexikon der europäischen Integration 1945-1995*, Wien 1996, s. 218.

<sup>2</sup> Szerzej na ten temat por. J. J. Węc, *Stanowisko Niemiec wobec kryzysu konstytucyjnego w Unii Europejskiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2006, nr 4, s. 213.



Gospodarczej i Walutowej oraz Unii Politycznej jako pierwowzoru późniejszego „europejskiego państwa federalnego”<sup>3</sup>.

Po drugie, po podpisaniu, ratyfikacji i wejściu w życie traktatu z Maastricht polityka europejska Niemiec stawała się coraz bardziej pragmatyczna, ale zarazem była ona także zorientowana o wiele bardziej niż dotąd na obronę interesów narodowych. Uwidoczniło się to m.in. w ewolucji programowej obu współzrządzających wówczas na szczelbu federacji partii chadeckich. Podczas gdy jeszcze w Manifeście Drezdeńskim CDU z 1991 r. celem polityki europejskiej RFN pozostawały „Stany Zjednoczone Europy w postaci europejskiego państwa federalnego”, to w programie zasadniczym z 1994 r. CDU opowiadała się już za „silną Europą, gwarantującą przyszłość narodów”, ale w państwach narodowych, które miałyby podlegać zmianom w procesie integracji europejskiej, lecz nigdy nie mogłyby zostać „rozwiązane”. O ile jeszcze w styczniu 1991 r. kanclerz Helmut Kohl opowiadał się za utworzeniem „Stanów Zjednoczonych Europy” jako docelowego modelu integracji europejskiej, o tyle już po podpisaniu traktatu z Maastricht przekonywał, że projekt ten jest błędny, ponieważ każdy „od razu myśli o Stanach Zjednoczonych Ameryki, których obywatele utożsamiają się z narodem”. Skoro jednak „Europejczycy Zjednoczonej Europy winni pozostać Niemcami, Brytyjczykami, Włochami lub Francuzami”, Unia Europejska „nie powinna się nigdy stać zcentralizowanym państwem ponadnarodowym”<sup>4</sup>. Poglądy Kohla podzielał w dużej mierze ówczesny wiceprezident CSU i premier rządu krajowego Bawarii Edmund Stoiber, który po wejściu w życie traktatu z Maastricht sprzeciwiał się idei ustanowienia europejskiego państwa federalnego jako docelowego modelu integracji europejskiej, wskazując na orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 12 października 1993 r., nakładające – jego zdaniem – na państwa członkowskie ograniczenia w zakresie przekazywania przez nie suwerennych uprawnień na rzecz Unii Europejskiej. Podczas obrad konferencji międzyrządowej w latach 1996-1997 delegacja niemiecka sprzeciwiała się pełnemu uwspólnotowieniu polityki azylowej i imigracyjnej Unii Europejskiej, a nawet proponowała ograniczenie monopolu Komisji Europejskiej w zakresie prawa do inicjatywy prawodawczej oraz wzmocnienie pozycji Rady Unii Europejskiej, co oznaczałoby przecież zachwianie równowagi instytucjonal-

<sup>3</sup> Obok Holandii, Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego projekt ten popierały: Belgia, Włochy, Irlandia, Hiszpania i Grecja. Początkowo za podobną strukturą ustrojową Unii Europejskiej opowiadała się także delegacja RFN, ale pod naciskiem Francji zmieniła zdanie, por. U. Frenkler, *Die Maastricht-Politik der Bundesrepublik Deutschland: Machtpolitik oder Zivilmacht*. Konferenzpapier zum Workshop „Zivilmacht Bundesrepublik – Erste Befunde der europäischen Forschung”, Trier 1998, s. 6-7, 9; J.J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950-2005. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową*, Kraków 2006, s. 189-191.

<sup>4</sup> H. Kohl, *Die eigene Kraft des kulturellen Lebens in zusammenwachsenden Europa*, „Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung” 17. Mai 1992, cyt. za E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005, s. 98.

nej w trójkącie decyzyjnym Unii Europejskiej, złożonym z Komisji Europejskiej, Rady Unii Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego. Uzasadniając stanowisko Niemiec wobec polityki azylowej i imigracyjnej, ale także polityki przemysłowej i rzemiosła, kanclerz Kohl w deklaracji rządowej podsumowującej wyniki obrad konferencji międzyrządowej odwoływał się do potrzeby „obrony dobrze rozumianych niemieckich interesów narodowych”<sup>5</sup>.

Po trzecie, najpóźniej od objęcia władzy w Niemczech przez koalicję *SPD/Sojusz '90/Zieloni* jesienią 1998 r. w polityce europejskiej coraz mocniej akcentowany był paradygmat geopolityczny, mający stać na straży interesu narodowego Niemiec. W porozumieniu koalicyjnym nowych partii rządzących podpisanym 20 października 1998 r. oraz w deklaracji rządowej kanclerza Gerharda Schrödera przedłożonej w *Bundestagu* 10 listopada tegoż roku zapowiedziano wprowadzenie kilku istotnych modyfikacji w polityce europejskiej, spośród których warto w tym miejscu zwrócić uwagę w szczególności na zapowiedź reformy wspólnej polityki rolnej, mającej polegać na jej współfinansowaniu przez państwa członkowskie Unii Europejskiej, obniżenie dotychczasowego wkładu Niemiec do budżetu ogólnego Unii, wzmocnienie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, koordynację polityki zatrudnienia w celu zwalczania bezrobocia, a także umocnienie polityki ochrony środowiska naturalnego w Unii. Jednocześnie nowy rząd federalny podtrzymał stanowisko poprzednich gabinetów rządowych o konieczności traktowania jako dwóch stron tego samego medalu procesu pogłębiania i rozszerzania Unii Europejskiej oraz o potrzebie przekształcenia Unii Europejskiej w Unię Polityczną, rozumianą jako wspólnota zdecentralizowanych państw narodowych<sup>6</sup>.

Po czwarte, w latach 2004-2005 po największym w historii rozszerzeniu Unii Europejskiej, a następnie niepowodzeniu referendum konstytucyjnych we Francji i w Holandii, dotychczasowa strategia europejskiej polityki Niemiec, traktująca pogłębianie i rozszerzanie Unii jako dwie strony tego samego medalu, została zastąpiona przez strategię zmierzającą do wewnętrznej i zewnętrznej konsolidacji Unii. O końcu „integracyjnych możliwości” Unii Europejskiej mówiła już w czerwcu 2005 r. Angela Merkel, ówczesna przewodnicząca frakcji parlamentarnej *CDU/CSU* i zarazem kandydatka partii chadeckich na kanclerza RFN w najbliższych wyborach parlamentarnych. Jej zdaniem, Unia Europejska, realizując dotychczasową strategię rozszerzeniową, dotarła do granic swoich możliwości. Dlatego Merkel wezwała wówczas rządy państw członkowskich Unii do dotrzymania obietnic akcesyjnych wobec Bułgarii, Rumunii i Chorwacji, a następnie do opracowania alternatywnej strategii politycznej. Opowiedziała się ona także za zmianami w proponowanym

<sup>5</sup> A. Statz, K.-P. Weiner, *Fortschritt durch Flexibilisierung? Stand und Aussichten von Maastricht II*, „Blätter für deutsche und internationale Politik” 1996, nr 12, s.1485; U. Frenklein, *op. cit.*, s. 14-16.

<sup>6</sup> Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *Ciągłość i zmiana w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa pod rządami nowej koalicji SPD/Sojusz '90/Zieloni. Analiza porozumienia koalicyjnego i deklaracji rządowej*, „Rocznik Polsko-Niemiecki” 1999, nr 8, s. 187-193.



przez traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy z 29 października 2004 r. podziale kompetencji pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi przez ustanowienie mechanizmu umożliwiającego przekazywanie z powrotem kompetencji krajom członkowskim<sup>7</sup>. W umowie koalicyjnej z 11 listopada 2005 r. partie nowej koalicji rządowej *CDU/CSU/SPD* wypowiedziały się wprawdzie za pogłębianiem procesu integracji europejskiej rozumianego jako „właściwe połączenie jedności i różnorodności”. Jednak z drugiej strony zapowiedziały one także, wskazując m.in. na kryzys konstytucyjny w Unii Europejskiej, wywołany negatywnymi wynikami referendum we Francji i w Holandii, podjęcie niezbędnych działań zmierzających do opracowania nowej strategii rozszerzeniowej, wytyczającej „granice rozszerzenia” Unii. Taka „rozważna” strategia rozszerzeniowa, nieprzekraczająca zdolności akcesyjnych Unii Europejskiej, uznana została za „ważny wkład na rzecz zapewnienia pokoju i stabilizacji” na kontynencie europejskim. W dokumencie tym podtrzymana została jednak także perspektywa przyjęcia do Unii Europejskiej Chorwacji i innych państw Bałkanów Zachodnich, natomiast akcesję Turcji uzależniono od możliwości samej Unii i zdolności dostosowawczych Turcji. Jeżeli jeden z tych warunków nie zostałby spełniony, alternatywą dla Turcji byłoby „możliwie ściśle” jej „powiązanie ze strukturami europejskimi” w formie „uprzywilejowanego partnerstwa”. W ślad za tym na znaczeniu zyskiwała także rozbudowa przedstawionej poniżej europejskiej polityki sąsiedztwa jako alternatywy dla pełnoprawnego członkostwa w Unii Europejskiej. Ponadto obie partie koalicyjne, odnosząc się do reformy ustrojowej Unii Europejskiej określonej w traktacie konstytucyjnym, nie tylko zapowiedziały nadanie procesowi jego ratyfikacji nowych impulsów politycznych w pierwszym półroczu 2007 r., podczas niemieckiej prezydencji, ale wezwały także inne kraje członkowskie do podjęcia w przyszłości dalszych zmian ustrojowych, gwarantujących niepodważanie (*Aushöhlung*) przez Unię Europejską kompetencji państw członkowskich, a także – co w przypadku Niemiec było niezwykle radykalnym postulatem – do wzmocnienia infrastruktury międzyrządowej w Unii Europejskiej przez zachęcanie Rady Europejskiej do tego, aby „w pojedynczych przypadkach czyniła użytek ze swojego prawa do nakłaniania (*aufzufordern*) Komisji Europejskiej do wycofywania przez nią jej projektów aktów prawnych”, a nawet „w razie potrzeby istniejących przepisów prawodawczych”<sup>8</sup>. W deklaracji rządowej przedłożonej 30 listopada 2005 r. w *Bundestagu* kanclerz Angela Merkel, nawiązując do nowej strategii rządu niemieckiego w polityce europejskiej, pytała ponownie o granice rozszerzania i pogłębiania procesu integracji realizowanego w ramach Unii Europejskiej<sup>9</sup>. 11 maja 2006 r. w oświadczeniu rządowym, poświęconym wyłącznie polityce

<sup>7</sup> Koniec „integracyjnych możliwości” UE, PAP z 23 VI 2005.

<sup>8</sup> Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit, Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, [http://www.bundesregierung.de/nsc\\_true/Content/DE/\\_Anlagen/koalitionsvertrag\\_s.147-151](http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/_Anlagen/koalitionsvertrag_s.147-151).

<sup>9</sup> Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographischer Bericht. 16. Wahlperiode, 4. Sitzung am 30. November 2005, s. 88-89.

europiejskiej, Merkel domagała się wręcz wytyczenia granic rozszerzenia Unii Europejskiej, stwierdzając, że Unia nie jest w stanie przyjąć wszystkich państw europejskich, które chciałyby do niej przystąpić. Wspomniała również po raz pierwszy bardzo wyraźnie o potrzebie wewnętrznej i zewnętrznej konsolidacji (*Verfasstheit*) Unii Europejskiej, wyrażając jednocześnie wątpliwość co do możliwości pogodzenia tego zadania z procesem dalszego rozszerzania Unii<sup>10</sup>. W tym kontekście rozszerzanie i pogłębianie integracji w ramach Unii Europejskiej nabierały zatem zupełnie nowego wymiaru. Wewnętrzna i zewnętrzna konsolidacja Unii Europejskiej miała stanowić niezbędną przesłankę jej zdolności do działania. Z tego punktu widzenia niezwykle ważne było także dla rządu niemieckiego doprowadzenie do końca reformy ustrojowej Unii Europejskiej, określonej w traktacie konstytucyjnym. Zadanie wewnętrznej i zewnętrznej konsolidacji rozumianej jako umocnienie Unii Europejskiej od wewnątrz i na zewnątrz uzyskało zatem absolutny priorytet przed procesem rozszerzania Unii Europejskiej. Było to równoznaczne z odejściem od podwójnej strategii pogłębiania i rozszerzania, realizowanej przez dotychczasowego rząd niemiecki.

Należy jednak podkreślić, że w miarę zbliżania się terminu wyborów do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2009 r. stanowiska obu partii koalicyjnych w sprawie nowej strategii rozszerzeniowej dla Unii Europejskiej stawały się coraz bardziej rozbieżne. I tak, *CDU* w swoim programie wyborczym *Silna Europa – bezpieczna przyszłość*, uchwalonym 16 marca 2009 r. w Berlinie, opowiedziała się ponownie za koniecznością wprowadzenia w Unii Europejskiej „fazy konsolidacji”, w czasie której „umocnienie tożsamości i instytucji Unii Europejskiej winny mieć pierwszeństwo przed jej dalszym rozszerzaniem”. W ślad za tym pełnoprawne członkostwo w Unii Europejskiej nie powinno „stanowić jedynej odpowiedzi na oczekiwania dotyczące perspektywy europejskiej”, chociaż w dokumencie tym stwierdzano jednocześnie, że taka perspektywa byłaby niewątpliwie „ważna dla procesu reform” w państwach Europy Wschodniej i Bałkanów Zachodnich. Mimo to zdaniem *CDU* należałoby przyjąć do Unii Europejskiej jedynie Chorwację jako najbardziej zaawansowane państwo kandydujące, natomiast właściwym rozwiązaniem dla Turcji, z którą również rozpoczęto przecież negocjacje akcesyjne, byłby program uprzywilejowanego partnerstwa. Pozostałe państwa ościenne Unii Europejskiej, ubiegające się lub mające zamiar ubiegać się o przyjęcie do Unii Europejskiej, winny być z kolei objęte europejską polityką sąsiedztwa, w ramach której

<sup>10</sup> Verhandlungen..., 35. Sitzung am 11. Mai 2006, *op. cit.*, s. 2892-2893. Założenia nowej strategii rozszerzeniowej Unii Europejskiej zostały rozwinięte w przemówieniu kanclerz Merkel wygłoszonym 22 września 2006 r. w Fundacji Bertelsmanna, por. Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zur Eröffnung des Internationalen Bertelsmann Forum „Die Zukunft der Europäischen Union” am 22. September 2006 in Berlin, „Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung” 24. September 2006. Analizę tego ostatniego przemówienia por. P. Buras, „Europa uda się wspólnie”. *Zmiany w niemieckiej polityce europejskiej a rola Niemiec w Unii Europejskiej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2007, nr 1, s. 40.



należałoby wspierać i realizować m.in. projekt Unii dla Morza Śródziemnego oraz projekt partnerstwa wschodniego<sup>11</sup>. W odróżnieniu od chadeków, *SPD* w swoim Manifeście Europejskim *Na rzecz silnej i społecznej Europy*, uchwalonym 10 lutego 2009 r. w Berlinie, poparła starania Turcji o przyjęcie do Unii Europejskiej pod warunkiem wypełnienia przez nią niezbędnych kryteriów członkostwa, a także opowiedziała się za ustanowieniem jasnej perspektywy akcesyjnej dla państw Bałkanów Zachodnich<sup>12</sup>.

## 2. Priorytety polityki europejskiej Polski

Ze względu na pozycję polityczną i ekonomiczną w Unii Europejskiej, ale przede wszystkim z powodu niewielkiego doświadczenia w dziedzinie integracji europejskiej oraz traumatycznych doświadczeń historycznych w ciągu ostatnich ponad dwustu lat – rządowi polskiemu o wiele trudniej niż rządowi RFN przychodziło godzić interes narodowy z koniecznością rezygnacji z niektórych atrybutów suwerenności państwowej. Dlatego też Polska należała do tej grupy państw członkowskich Unii Europejskiej, które sprzeciwiały się zbyt daleko sięgającemu procesowi pogłębiania integracji i wzmacnianiu infrastruktury ponadnarodowej (zwłaszcza w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa) oraz opowiadały się za umocnieniem współpracy i infrastruktury międzyrządowej.

Po przystąpieniu do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. jednym z podstawowych priorytetów w polityce europejskiej rządu koalicyjnego premiera Marka Belki (SLD/UP) było aktywne włączanie Polski do procesu budowania skutecznych, z punktu widzenia polskich interesów, sojuszy koalicyjnych w ramach Unii. Miało to sprzyjać pozyskiwaniu poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej dla polskiego stanowiska. Priorytet ten opierał się na założeniu o konieczności pogodzenia pol-

<sup>11</sup> Starkes Europa – Sichere Zukunft. Programm der Christlich-Demokratischen Union Deutschlands zur Europawahl 2009, Berlin 16. März 2009, <http://www.cdu.de/doc/pdfc/090316-europawahlprogramm-2009.pdf>, s. 12-13. Z ostrą krytyką strategii rozszerzeniowej *CDU*, popieranej przez kanclerz Angelę Merkel, wystąpili 28 marca 2009 r. podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych Unii Europejskiej w czeskiej miejscowości Hlubka – Karel Schwarzenberg (Czechy), Jean Asselborn (Luksemburg), David Miliband (Wielka Brytania), Carl Bildt (Szwecja) i Alexander Stubb (Finlandia). Opowiedzieli się oni za przyjęciem do Unii Europejskiej państw byłej Jugosławii i Turcji. Natomiast Frank-Walter Steinmeier, minister spraw zagranicznych RFN i równocześnie kandydat *SPD* na kanclerza w wyborach do *Bundestagu* w 2009 r., zarzucił *CDU*, że prowadzi ona w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej sprzeczną wewnątrznie politykę, ponieważ domaga się przyjęcia do Unii jedynie Chorwacji, ale z drugiej strony opowiada się za ustanowieniem jasnej perspektywy europejskiej dla państw Bałkanów Zachodnich, por. Krytyka kursu kanclerz Niemiec w kwestii poszerzenia UE, *Deutsche Welle*, 30 marca 2009 r., <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4137019,00.html>.

<sup>12</sup> Für Europa: stark und sozial. Europamanifest der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands für die Wahlen zum Europäischen Parlament 2009. Kurzfassung, hrsg. vom SPD-Parteivorstand, Berlin 2009, s. 4.

skiego interesu narodowego z interesami pozostałych państw członkowskich w imię interesu wspólnotowego (dobra ogólnego). Drugim istotnym priorytetem było dążenie do przewyciężenia rozdzźwięków w stosunkach z Niemcami i Francją, do jakich doszło w trakcie debaty nad projektem traktatu konstytucyjnego w czasie obrad konferencji międzyrządowej w latach 2003-2004. Wspólnym obowiązkiem Polski i Niemiec winno być także przeciwdziałanie obciążaniu stosunków bilateralnych oraz wizerunku obu państw na arenie międzynarodowej, problemami wynikającymi z przeszłości. Utrzymanie wysokiej dynamiki kontaktów politycznych z Niemcami i Francją miało służyć wykorzystaniu ich do współdziałania w polityce wschodniej oraz we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Celem tych dążeń było opracowanie nowej koncepcji polityki wschodniej Unii Europejskiej, rozwój stosunków transatlantycznych oraz rozbudowa polityki bezpieczeństwa i obrony w sposób spójny z rolą *NATO* w Europie<sup>13</sup>.

Za aktywnym udziałem Polski w konstruowaniu i zawieraniu skutecznych koalicji w ramach Unii Europejskiej opowiadał się także utworzony jesienią 2005 r. rząd mniejszościowy premiera Kazimierza Marcinkiewicza (PiS). Jego przedstawiciele postulowali również utrzymanie dotychczasowej strategii rozszerzeniowej Unii Europejskiej, wspierając w szczególności dążenia Ukrainy do akcesji i integracji z Unią<sup>14</sup>. Wszelako w odróżnieniu od poprzednich gabinetów rządowych, w polityce europejskiej zarówno mniejszościowego, jak i koalicyjnego rządu premiera Marcinkiewicza (PiS/Samoobrona/ LPR), w szczególności jednak rządu premiera Jarosława Kaczyńskiego (PiS/Samoobrona/ LPR) coraz mocniej akcentowany był paradygmat geopolityczny, mający stać na straży interesu narodowego Polski. Dla rządu premiera Marcinkiewicza wymogiem polskiej racji stanu miała być realizacja interesu narodowego w obrębie całego obszaru euroatlantycznego, czyli Unii Europejskiej i *NATO*. O ile integracja w ramach Unii Europejskiej winna być gwarantem rozwoju gospodarczego i dobrobytu Polski, o tyle sojusz z USA w ramach *NATO* miał gwarantować jej zewnętrzne bezpieczeństwo. Dlatego rząd Marcinkiewicza – choć okazało się to jedynie pobożnym życzeniem – zabiegał o eliminowanie rozdzźwięków i nieporozumień pomiędzy USA a Francją i Niemcami w polityce bezpie-

<sup>13</sup> Por. Informacja ministra spraw zagranicznych Włodzimierza Cimoszewicza o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2004 r. Sprawozdanie stenograficzne z 67 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 21 stycznia 2004 r., Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja IV, s. 2-6. Obszerłą analizę nowej koncepcji polskiego rządu w polityce europejskiej por. J.J. Węc, *Stanowisko Polski wobec reformy Unii Europejskiej w latach 2003-2004. Nowa koncepcja polskiej polityki europejskiej*, w: *Międzynarodowe implikacje procesu integracji europejskiej dla Polski i Niemiec*, pod red. E. Cziomera i M. Czajkowskiego, Kraków 2004, s. 47-60.

<sup>14</sup> Exposé prezesa Rady Ministrów RP Kazimierza Marcinkiewicza: Sprawozdanie stenograficzne z 2 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 10 listopada 2005 r., Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja V, s. 7; Informacja ministra spraw zagranicznych Stefana Mellera o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2006 r. Sprawozdanie stenograficzne z 10 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 15 lutego 2006 r., Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja V, s. 7-9.



czeństwa<sup>15</sup>. Z drugiej strony jednak, przedstawiciele tego rządu przestrzegali także przed nadmiernym eksponowaniem polskiego interesu narodowego w Unii Europejskiej. Stała konfrontacja własnych interesów narodowych z interesami narodowymi innych państw mogłaby bowiem prowadzić do walki „egoizmów narodowych” w Unii, czego za wszelką cenę należało przecież unikać (Stefan Meller)<sup>16</sup>. Paradygmat geopolityczny był jeszcze mocniej akcentowany w polityce europejskiej rządu premiera Kaczyńskiego, dla którego realizacja interesu narodowego miała wynikać wprost ze specyficznej sytuacji historycznej i geopolitycznej Polski. Nawet rozszerzenie Unii Europejskiej o Ukrainę było dla Kaczyńskiego nie tylko sprawą geopolityki w sensie wzmocnienia bezpieczeństwa Polski i Unii przed zagrożeniami ze strony Rosji, ale także kwestią niezwykle istotną dla mechanizmu podejmowania decyzji w Unii w znaczeniu osłabienia w niej wpływów Niemiec<sup>17</sup>. Inaczej mówiąc, co wyraziła zresztą wprost minister spraw zagranicznych Anna Fatyga – Unia Europejska miała stanowić najważniejszą płaszczyznę realizacji interesów politycznych i gospodarczych Polski<sup>18</sup>.

O ile rząd premiera Jarosława Kaczyńskiego z nieskrywanym dystansem podchodził do reformy ustrojowej Unii Europejskiej, skodyfikowanej w traktacie konstytucyjnym, o tyle nowy rząd premiera Donalda Tuska (PO/PSL) traktował tę reformę, jak i sam traktat lizboński z 13 grudnia 2007 r. jako niezbędny warunek umocnienia i usprawnienia podstaw prawno-instytucjonalnych Unii, a w ślad za tym jako przesłankę wewnętrznej konsolidacji Unii, niezbędnej dla prawidłowego jej funkcjonowania i wzmocnienia na arenie międzynarodowej. Konsolidacja Unii Europejskiej od wewnątrz miała być zatem gwarancją skuteczności działań zewnętrznych Unii, w szczególności w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz europejskiej polityki sąsiedztwa. W ramach tej ostatniej nowy polski rząd zaproponował w maju 2008 r. wraz z rządem szwedzkim realizację projektu partnerstwa wschodniego. Zdaniem nowego ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego projekt ten mógł stanowić „bardzo ważne pole współdziałania” Polski i Niemiec w Unii Europejskiej.

Gabinet premiera Tuska nie eksponował w swoich deklaracjach politycznych – tak bardzo, jak czynił to dotąd rząd Kaczyńskiego – interesu narodowego i chęci

<sup>15</sup> Exposé prezesa Rady Ministrów RP Kazimierza Marcinkiewicza, Sprawozdanie stenograficzne z 2 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 10 listopada 2005 r., Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja V, s. 7.

<sup>16</sup> Informacja ministra spraw zagranicznych Stefana Mellerera o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2006 r., Sprawozdanie stenograficzne z 10 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 15 lutego 2006 r., Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja V, s. 7-9.

<sup>17</sup> Exposé prezesa Rady Ministrów RP Jarosława Kaczyńskiego, Sprawozdanie stenograficzne z 22 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 19 lipca 2006 r., Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja V, s. 174-176.

<sup>18</sup> Informacja ministra spraw zagranicznych Anny Fotygi o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2007 r., Sprawozdanie stenograficzne z 41 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 11 maja 2007 r., Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja V, s. 359-360.

utrzymania politycznej pozycji jednego z sześciu najbardziej wpływowych państw członkowskich Unii Europejskiej. Powrócił on raczej do obowiązującego w latach 2004-2005 pojęcia interesu narodowego, którym miał być rozwój ekonomiczny i technologiczny, a także dokonanie przez Polskę w dającej się przewidzieć perspektywie „skoku cywilizacyjnego”, m.in. dzięki zyskom płynącym z procesu integracji europejskiej. 7 maja 2008 r. w informacji na temat polityki zagranicznej przedłożonej w Sejmie Sikorski stwierdzał, że interesu narodowego czy też racji stanu nie można pojmować arbitralnie. Jednym z najważniejszych atrybutów interesu narodowego współczesnej Polski powinno być „poczucie kontroli nad swoim losem” oraz dokonanie „skoku cywilizacyjnego” dzięki procesowi integracji europejskiej. W tym sensie proces integracji europejskiej nie jest sprzeczny z polskim interesem narodowym, lecz wręcz przeciwnie, „pokojowa integracja Europy leży w naszym bezpośrednim interesie”. W ślad za tym minister apelował zarówno do opozycyjnej partii politycznej PiS, aby nie straszyla ona obywateli „groźbą powstania europejskiego superpaństwa, skrywającego wymaginowane poddaństwo wobec większych i silniejszych”, jak też do rządów zachodnich partnerów Polski w Unii Europejskiej, aby zaczęli oni wreszcie traktować polską walkę o wolność w drugiej połowie XX w. jako takie samo doświadczenie europejskie, jak ich dobrobyt tamtych lat, a także, aby egoizmy narodowe ustąpiły miejsca prymatowi zasady pomocniczości i dobra wspólnego<sup>19</sup>. Solidarna Unia Europejska, podporządkowana zasadzie pomocniczości i wspólnemu dobru miała zatem stanowić najlepszą platformę realizacji polskich interesów narodowych.

<sup>19</sup> Podczas wspomnianego wystąpienia w Sejmie Sikorski stwierdził m.in. „Stylistyka dyplomacji zależy w kapitalnym stopniu od wyjściowych przesłanek, zwłaszcza doktrynalnych. Ideologowie chętnie uciekają się do pojęć ostatecznych, zazwyczaj pojmowanych arbitralnie, jak ‘interes narodowy’ albo ‘racja stanu’ (...). Warto by więc może zastanowić się nad przekonującą definicją ‘interesu narodowego’ współczesnej Polski. Zapewne zgodzimy się, że najważniejsze jest to, aby nasz naród miał poczucie kontroli nad swoim losem. Ale nie wystarczy być wolnym – trzeba jeszcze umieć konkurować. A więc, aby być, trzeba umieć się umacniać. A umacnianie się, to dorównywanie przez Polskę do poziomu rozwoju co najmniej naszego środowiska unijnego. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej inspirowało nas do dokonania skoku cywilizacyjnego. Taki rozwój cywilizacyjny bezwzględnie leży w naszym interesie narodowym. Zatem nasz polski interes narodowy nie jest sprzeczny z procesem integracji europejskiej, a wręcz przeciwnie, pokojowa integracja Europy leży w naszym bezpośrednim interesie. Nie bójmy się tego procesu, nie straszmy współobywateli groźbą powstania europejskiego superpaństwa, skrywającego wymaginowane poddaństwo wobec większych i silniejszych (...). Na podległość nie godzimy się nie tylko my, nie godzi się żaden z europejskich narodów (...). Europa nie zjednoczy się mentalnie dopóki nasi zachodni partnerzy nie zadadzą sobie trudu, aby zrozumieć, naprawdę zrozumieć, że nasza walka o wolność w drugiej połowie 20 wieku, to takie samo europejskie doświadczenie, jak ich dobrobyt tamtych lat (...). Ważne jest to, że partnerska natura Unii przeorientowuje tak nas, jak i inne państwa członkowskie, z egoizmów narodowych na prymat zasady pomocniczości i wspólnego dobra”, por. Informacja ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego na temat polityki zagranicznej RP w 2008 r., Sprawozdanie stenograficzne z 15 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 7 maja 2008 r., Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja VI, s. 6-8.



## II. MIĘDZY WSPÓLPRACĄ A KONFLIKTEM INTERESÓW

### 1. Reforma ustrojowa Unii Europejskiej

Z punktu widzenia RFN niezwykle ważną rolę w strategii wewnętrznej i zewnętrznej konsolidacji oraz stabilizacji Unii Europejskiej odgrywała reforma ustrojowa Unii Europejskiej, skodyfikowana w traktacie konstytucyjnym z 29 października 2004 r., a następnie w traktacie lizbońskim z 13 grudnia 2007 r. Zgodnie z dotychczasową filozofią integracji europejskiej, obowiązującą od 1957 r., reforma ta oznaczała dalsze pogłębienie integracji, ale także wzmocnienie infrastruktury międzyrządowej w Unii. Przekształcenie Unii Europejskiej w organizację międzynarodową oraz zmiany we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa miały prowadzić do wzmocnienia pozycji Unii w systemie międzynarodowym, a w ślad za tym do rozszerzenia swobody działania i umocnienia roli Niemiec w polityce międzynarodowej. Ustanowienie sztywnego podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi, rozbudowa podstaw aksjologicznych Unii, wzmocnienie pozycji parlamentów narodowych, zmiany w systemie instytucjonalnym, w dziedzinie rynku wewnętrznego, a także w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – winny natomiast prowadzić do wewnętrznej konsolidacji i stabilizacji Unii Europejskiej. Paradoksalnie w strategii wewnętrznej konsolidacji i stabilizacji Unii mieściły się także wszystkie te zmiany wprowadzone w traktacie lizbońskim, które w odróżnieniu od traktatu konstytucyjnego, wzmacniały pozycję państw członkowskich, w tym m.in. doprecyzowanie zasady podziału kompetencji między Unią a państwami członkowskimi czy też jeszcze większe umocnienie pozycji parlamentów narodowych w Unii. Z kolei ustanowienie tzw. podwójnej większości przy podejmowaniu decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej i Radzie Europejskiej oznaczało istotny wzrost politycznego znaczenia Niemiec w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej, a w efekcie bardzo poważną zmianę układu sił w tej organizacji.

Polska postrzegала reformę ustrojową Unii Europejskiej w wielu sprawach podobnie jak Niemcy, tzn. jako wynikającą z rozszerzenia Unii konieczność zwiększenia wewnętrznych i zewnętrznych zdolności do działania tej organizacji międzynarodowej. Teza ta odnosiła się do wszystkich polskich rządów, biorących udział w reformie ustrojowej Unii Europejskiej, niezależnie od tego, że w okresie rządów PiS/Samoobrony/LPR o wiele mocniej niż poprzednio artykułowane były także polskie interesy narodowe w polityce europejskiej. Podczas obrad Konwentu w sprawie przyszłości Europy (2002-2003) oraz konferencji międzyrządowej (2003-2004) rządy Polski i Niemiec były zgodne co do konieczności przeprowadzenia reformy ustrojowej Unii Europejskiej w następujących dziedzinach: przekształcenie Unii Europejskiej w organizację międzynarodową; wzmocnienie podstaw aksjologicznych Unii; ustanowienie podziału kompetencji pomiędzy Unią a państwami członkowskimi; uproszczenie procedur legislacyjnych i katalogu źródeł prawa; przeprowadzenie niektórych zmian w systemie instytucjonalnym (wzmocnienie Parlamentu Europej-

skiego, Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości), a także umocnienie roli i pozycji parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym i legislacyjnym w Unii.

Jednocześnie między rządami obu państw ujawniały się w debacie na temat reformy ustrojowej Unii Europejskiej kwestie sporne, tworzące potencjalne lub realne pola konfliktów. Już podczas prac Konwentu w latach 2002-2003 stanowiska Niemiec i Polski różniły się w takich kwestiach, jak procedura podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej i Radzie Europejskiej, prezydencja w Unii Europejskiej, skład Komisji Europejskiej oraz wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Podczas gdy polscy delegaci opowiadali się za utrzymaniem w Radzie Unii Europejskiej dotychczasowej procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną i równych uprawnień dla obywateli wszystkich państw członkowskich w Komisji Europejskiej, to przedstawiciele Niemiec proponowali zniesienie systemu ważenia głosów i wprowadzenie tzw. podwójnej większości, a także zmniejszenie liczby komisarzy, a następnie zgodzili się na podział komisarzy na dwie różne kategorie, z prawem głosu i bez prawa do głosowania. Delegaci Niemiec, wspierani przez przedstawicieli Francji, byli podczas obrad Konwentu zwolennikami uwspólnotowienia II filaru Unii Europejskiej, postulując m.in. wyposażenie ministra spraw zagranicznych Unii w bardzo szerokie kompetencje, ustanowienie głosowania większością kwalifikowaną jako reguły podejmowania decyzji we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, wprowadzenie pełnej kontroli Parlamentu Europejskiego nad tym obszarem, przekształcenie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony w Europejską Unię Bezpieczeństwa i Obrony, wzmacniającą europejski filar *NATO*, utworzenie Europejskiej Agencji Obrony jako organu ponadnarodowego, objęcie tego obszaru zasadami wzmocnionej współpracy, przejście zobowiązań wynikających ze zmodyfikowanego traktatu brukselskiego z 1954 r., łącznie z tamtejszą klauzulą sojuszniczą, ustanowienie tzw. współpracy strukturalnej, nie inicjowanej jednak przez Radę Europejską czy Radę Ministrów<sup>20</sup>, lecz przez zainteresowane państwa członkowskie, a zatem opartej wyraźnie na powszechnie krytykowanej w Polsce i innych państwach członkowskich koncepcji *Europy à la carte*. Natomiast delegaci Polski, podobnie jak przedstawiciele wielu innych państw członkowskich i kandydujących, stanowczo sprzeciwiali się propozycjom uwspólnotowienia II filaru Unii Europejskiej, obawiając się podziału systemu bezpieczeństwa Unii Europejskiej na dwa obszary, europejski i transatlantycki. W ślad za tym domagali się oni wprowadzenia do projektu traktatu konstytucyjnego przepisów w pełni respektujących zobowiązania państw członkowskich Unii Europejskiej wynikające z ich przynależności do *NATO*<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Rada Ministrów to nowa nazwa Rady Unii Europejskiej przewidywana w traktacie konstytucyjnym z 29 października 2004 r.

<sup>21</sup> Szerzej na ten temat por. Europäischer Konvent. Beitrag von Herrn Dominique de Villepin und von Herrn Joschka Fischer „Gemeinsame deutsch-französische Vorschläge für den Europäischen Konvent zum Bereich Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik“, 22. November 2002, CONV 422/02, s. 1-4; J.J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny, ...*, s. 339-343, 348-350.



Jedynymi istotnymi inicjatywami, z którymi Niemcy i Polska razem wystąpiły podczas obrad Konwentu w sprawie przyszłości Europy, było wspólne memorandum rządów Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii, Irlandii i Polski, przekazane do Sekretariatu Konwentu 14 czerwca 2002 r., a dotyczące podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi, a także deklaracja ministrów ds. europejskich Polski, Niemiec i Francji uchwalona 26 maja 2003 r., odnosząca się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Szczególnie duże znaczenie dla przebiegu obrad Konwentu miał ten pierwszy dokument. Autorzy memorandum wezwali wówczas uczestników Konwentu do jasnego i precyzyjnego określenia w projekcie traktatu konstytucyjnego norm i zasad, według których Unia Europejska mogłaby nabywać swoje uprawnienia. Zgodnie z ogólnymi regułami obowiązującymi w prawie międzynarodowym przekonywali oni, że Unia Europejska nie może posiadać kompetencji innych niż te, które zostały lub zostaną określone przez państwa członkowskie w umowach międzynarodowych (zasada powierzenia). Uprawnienia Unii Europejskiej powinny być realizowane zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Natomiast kompetencje we wszystkich dziedzinach nieokreślonych w umowach międzynarodowych miałyby należeć wyłącznie do państw członkowskich<sup>22</sup>.

Z odmiennymi celami politycznymi delegacje rządowe obu państw przystąpiły również do obrad konferencji międzyrządowej w latach 2003-2004. Podczas gdy delegacja niemiecka sprzeciwiała się „rozsznurowaniu pakietu” porozumień ustalonych w projekcie Konwentu i nie przedstawiła konferencji międzyrządowej w zasadzie żadnych nowych postulatów, to delegacja polska zgłosiła aż pięć nowych propozycji: wprowadzenie *invocatio Dei* do preambuły traktatu konstytucyjnego, ustanowienie grupowej prezydencji w Unii Europejskiej, odzwierciedlenie w składzie Komisji Europejskiej pełnej reprezentacji państw członkowskich, zachowanie systemu ważenia głosów w Radzie Europejskiej i Radzie Ministrów uzgodnionego w traktacie nicejskim oraz wykluczenie takich rozwiązań we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obronnej, które osłabiałyby rolę *NATO* w Europie<sup>23</sup>. Fiasko posiedzenia Rady Europejskiej w grudniu 2003 r. w Brukseli było m.in. następstwem tego, że nie udało się osiągnąć porozumienia w kilku kluczowych kwestiach, w których Polska i Niemcy reprezentowały odmienne stanowiska. Były to: treść preambuły, skład Komisji Europejskiej, definicja większości kwalifikowanej oraz minimalna liczba mandatów w Parlamencie Europejskim<sup>24</sup>. Gdy jednak w czerwcu 2004 r. Rada Europejska przyjęła traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, to była to także w dużej mierze zasługa Polski i Niemiec. Rząd niemiecki od początku 2004 r. zabie-

<sup>22</sup> Por. S. Parzymies, *Polska wobec projektu traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2003, nr 2, s. 102.

<sup>23</sup> Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *Reforma instytucjonalna Unii Europejskiej w pracach Konwentu. Stanowisko Polski*, w: *Stanowisko Unii Europejskiej wobec Polski i jej sąsiadów w przededniu poszerzenia*, pod red. M. Czajkowskiego i E. Cziomera, Kraków 2003, s. 134.

<sup>24</sup> Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny, ...*, s. 381-421.

gał „o bardziej intensywną dyskusję” z rządem polskim (Schröder), zaś rząd polski wykazywał gotowość do określenia kompromisu, godząc się na modyfikację ustaleń zawartych w projekcie traktatu konstytucyjnego opracowanego przez Konwent. Spośród pięciu zasadniczych postulatów delegacji polskiej dwa zostały przyjęte przez konferencję międzyrządową (grupowa prezydencja, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa), a w odniesieniu do trzech następnych jej starania zakończyły się niepowodzeniem (skład Komisji Europejskiej, definicja większości kwalifikowanej, *invocatio Dei*). Rząd polski mógł jednak traktować jako swój duży sukces polityczny te przepisy traktatu konstytucyjnego, które dotyczyły zarówno grupowej prezydencji w Unii Europejskiej, a także wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony w Unii, ponieważ był jednym z ich inicjatorów<sup>25</sup>. Z kolei dla rządu niemieckiego największym sukcesem dyplomatycznym było ustanowienie tzw. podwójnej większości w procedurze podejmowania decyzji w Radzie Ministrów i Radzie Europejskiej, ponieważ kreowała ona nowy układ sił w Unii Europejskiej. Przedstawiciele rządu federalnego nie kryli również zadowolenia ze zmniejszenia liczby komisarzy w kolegium Komisji Europejskiej do 2/3 liczby państw członkowskich, ponieważ od samego początku opowiadali się za jej radykalnym ograniczeniem<sup>26</sup>.

W czerwcu 2007 r. prezydencji niemieckiej, dzięki dużej determinacji i bardzo precyzyjnej metodologii negocjacji z państwami członkowskimi Unii Europejskiej, udało się opracować kompleksowy projekt mandatu dla przyszłej konferencji międzyrządowej. Projekt ten przewidywał podpisanie nowego traktatu rewizyjnego, zwanego traktatem reformującym, zmieniającego obecnie obowiązujące traktaty, ale utrzymującego równocześnie ok. 90% przepisów traktatu konstytucyjnego. W ślad za tym 14 czerwca 2007 r. prezydencja niemiecka przesłała projekt mandatu rządów poszczególnych państw członkowskich. Niektóre z nich niemal do ostatniej chwili zastanawiały się nad możliwością wprowadzenia zmian w projekcie mandatu. Do grupy państw zgłaszających najwięcej zastrzeżeń należała Polska<sup>27</sup>.

W tej sytuacji w przededniu obrad konferencji międzyrządowej w 2007 r. pomiędzy rządami Polski i Niemiec doszło ponownie do sporu o reformę ustrojową Unii

<sup>25</sup> We wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa utrzymano jako zasadę głosowanie jednomyślne, brak tam było aktów prawodawczych, uprawnienia Parlamentu Europejskiego były nieznaczne, zaś kompetencje Trybunału Sprawiedliwości bardzo ograniczone. Ponadto obszar ten należał do odrębnej kategorii podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi.

<sup>26</sup> Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny*, ..., s. 360-361, 452-454.

<sup>27</sup> Znalazły się w niej także rządy Wielkiej Brytanii, Holandii, Republiki Czech i Francji, por. *Stanowiska państw członkowskich z wyjątkiem Polski i Niemiec sprawujących przewodnictwo w Radzie UE w bieżącym półroczu w sprawie reformy traktatowej*, Departament Analiz i Strategii Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, <http://www.ukie.gov.pl>, s. 3-4, 8-9, 15-16; L. Jesień, *Stan debaty nad reformą instytucjonalną w wybranych państwach Unii Europejskiej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2007, nr 4, s. 144-145 (kwestionariusz negocjatorów prezydencji niemieckiej); R. Grzeszczak, *Prezydencja Niemiec a reforma ustrojowa Unii Europejskiej*, w: *Procesy reform w Niemczech i Unii Europejskiej*, pod red. R. Grzeszczaka i M. Piotrowskiej, Wrocław 2009, s. 22-25.



Europejskiej. Także i tym razem koncentrował się on przede wszystkim na definicji większości kwalifikowanej w Radzie Ministrów i Radzie Europejskiej. Rząd polski, który najwięcej tracił na rezygnacji przez Unię Europejską z nicejskich zasad podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Ministrów, zaproponował zastąpienie przewidywanej w projekcie mandatu tzw. podwójnej większości (co najmniej 55% głosów państw, zawierające co najmniej 15 z nich i reprezentujących co najmniej 65% liczby ludności Unii) systemem równego wpływu, zwanego systemem pierwiastkowym. Argumentował on, że zgodnie z teorią głosowania równy wpływ obywateli Unii na wynik głosowania w Radzie byłby możliwy, gdyby znaczenie danego kraju w głosowaniu było w przybliżeniu proporcjonalne do pierwiastka z liczby jego ludności, a nie do samej liczby jego ludności. Wszelako propozycjom tym kategorycznie sprzeciwiały się Niemcy, dla których – jak wspomniano wyżej – system tzw. podwójnej większości był niezwykle korzystny. Ponieważ podczas decydującego posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 21-22 czerwca 2007 r. delegacja polska pozostała osamotniona w tym sporze, prezydent Lech Kaczyński zrezygnował z tego postulatu w zamian za obietnicę wzmocnienia tzw. mechanizmu z Joanniny.

Podczas obrad konferencji międzyrządowej w okresie od lipca do października 2007 r. przedstawiciele polskiego rządu domagali się nie tylko zapisania tzw. mechanizmu z Joanniny w nowym traktacie, ale także postulowali (podobnie jak w przededniu konferencji) wzmocnienie roli parlamentów narodowych w zakresie przestrzegania zasady pomocniczości, a także bardziej precyzyjne określenie zasad podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi, w szczególności w dziedzinie kompetencji konkurencyjnych oraz we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Ostatecznie w traktacie lizbońskim, podpisanym 13 grudnia 2007 r., zgodnie z postulatami delegacji polskiej wydłużono okres obowiązywania nicejskiej definicji większości kwalifikowanej w Radzie<sup>28</sup> i Radzie Europejskiej *de facto* aż do 2017 r. oraz umocniono tzw. mechanizm z Joanniny, choć nie w traktacie, lecz w deklaracji<sup>29</sup>. Z drugiej strony jednak przewidziano możliwość zmiany lub uchylecia tego mechanizmu jednomyślną decyzją Rady Europejskiej<sup>30</sup>. Na mocy traktatu lizbońskiego doprecyzowano również zasady podziału kompetencji pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi<sup>31</sup>, a także rozszerzono prawo sprzeciwu parlamentów narodowych w ramach systemu wczesnego

<sup>28</sup> Rada to nowa nazwa Rady Unii Europejskiej przewidywana w traktacie lizbońskim.

<sup>29</sup> Deklaracja nr 7 odnosząca się do artykułu 16 ustęp 4 Traktatu o Unii Europejskiej i artykułu 238 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w: Traktat z Lizbony, zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Lizbona, 13 grudnia 2007 r., Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C, 2008, nr 115, s. 338-340.

<sup>30</sup> Protokół nr 9 w sprawie decyzji Rady odnoszącej się do wykonania artykułu 16 ustęp 4 Traktatu o Unii Europejskiej i artykułu 238 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w okresie między 1 listopada 2014 roku a 31 marca 2017 roku i od 1 kwietnia 2017 roku, w: Traktat z Lizbony, *op. cit.*, s. 274.

<sup>31</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w: Traktat z Lizbony, *op. cit.*, s. 346

ostrzegania<sup>32</sup>. Ponadto ustanowiono nowe przepisy w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, potwierdzające kompetencje państw członkowskich w tej dziedzinie (art. 24 ust. 1 TUE), a także przyjęto dwie deklaracje, załączone do traktatu lizbońskiego, określające pełną swobodę państw członkowskich w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, w dziedzinie kształtowania stosunków z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi, a także w zakresie prowadzenia krajowej służby dyplomatycznej<sup>33</sup>.

## 2. Projekt partnerstwa wschodniego

Jak wspomniano wyżej, pomysłodawcą projektu partnerstwa wschodniego była Polska i Szwecja. 26 maja 2008 r. ministrowie spraw zagranicznych obu państw, Radosław Sikorski i Carl Bildt, wystąpili oficjalnie z tą propozycją podczas posiedzenia Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych w Brukseli. Projekt miał stanowić integralną część europejskiej polityki sąsiedztwa, opracowanej przez Komisję Europejską już 12 maja 2004 r., a następnie zatwierdzonej przez Radę Unii Europejskiej w czerwcu tegoż roku<sup>34</sup>.

Polsko-szwedzką ideę partnerstwa wschodniego, choć nie od samego początku, popierał również rząd niemiecki. 20 czerwca 2008 r. projekt partnerstwa wschodniego został zaakceptowany przez Radę Europejską<sup>35</sup>. Był on adresowany do Ukrainy, Gruzji, Azerbejdżanu, Armenii i Mołdawii. Warunkowo mogłaby w nim także w przyszłości uczestniczyć Białoruś. Podstawowym celem projektu winny być ułatwienia w ruchu wizowym, a być może również ustanowienie ruchu bezwizowego, wspólne działania w polityce energetycznej oraz w dziedzinie kultury, edukacji

<sup>32</sup> Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, w: Traktat z Lizbony, *op. cit.*, s. 208.

<sup>33</sup> Traktat o Unii Europejskiej, w: Traktat z Lizbony, *op. cit.*, s. 40; Deklaracja nr 13 w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w: Traktat z Lizbony, *op. cit.*, s. 343; Deklaracja nr 14 w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w: Traktat z Lizbony, *op. cit.*, s. 343.

<sup>34</sup> Europejska polityka sąsiedztwa miała na celu kształtowanie dobrych stosunków Unii Europejskiej z sąsiadującymi z nią państwami. W nawiązaniu do nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej z grudnia 2003 r. polityka ta winna także służyć zapewnieniu tym krajom stabilności i bezpieczeństwa, por. Europejska Polityka Sąsiedztwa – Komunikat Komisji, „Monitor Europejski”, Bruksela 12 października 2004, COM (2004), 373 final, s. 1-36. Obszerną analizę tego dokumentu, por. B. Koszeł, *Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Pola konfliktów i płaszczyzny współpracy*, Poznań 2008, s. 176-187. Przykładami współpracy z krajami Europy Wschodniej realizowanej w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa były dotychczas m.in. plan ustanowienia strefy wolnego handlu z Ukrainą, utworzenie pierwszego centrum wizowego Unii Europejskiej w Mołdawii, czy też wsparcie finansowe dla Gruzji w przeprowadzaniu reform gospodarczych i politycznych. W samym tylko roku 2007 Unia Europejska przeznaczyła na cele europejskiej polityki sąsiedztwa kwotę 1,65 mld euro, por. J.J.Węć, *Niebezpieczna Europa*, „Monitor Unii Europejskiej” 2008, nr 9, s.14-15.

<sup>35</sup> Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli. Konkluzje Prezydencji, Bruksela, 19-20 czerwca 2008 r., „Monitor Europejski” 2008, nr 50, s. 20.



i ochrony środowiska, zaś w perspektywie długofalowej, ustanowienie strefy wolnego handlu z sześcioma wspomnianymi wyżej państwami. Przydatność i aktualność partnerstwa wschodniego potwierdziła Rada Europejska podczas swojego nadzwyczajnego posiedzenia w dniu 1 września 2008 r., poświęconego kryzysowi gruzińskiemu. W konkluzjach przyjętych wtedy przez Radę Europejską znalazła się bowiem zapowiedź realizacji partnerstwa wschodniego począwszy od marca 2009 r.<sup>36</sup>

W ślad za tym w dniach 19-20 marca 2009 r. Rada Europejska podczas posiedzenia w Brukseli przyjęła deklarację o rozpoczęciu realizacji partnerstwa wschodniego, rozumianego jako integralna część europejskiej polityki sąsiedztwa i odnoszącego się do Ukrainy, Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji, Mołdawii oraz Białorusi. Deklaracja uściślała i konkretyzowała założenia polsko-szwedzkiego projektu. Podstawą tej współpracy miały być „wspólne wartości, takie jak demokracja, praworządność i poszanowanie praw człowieka, a także zasady gospodarki rynkowej, zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów”. Współpraca ta powinna stać się w przyszłości „fundamentem nowych układów o stowarzyszeniu między UE a tymi partnerami”, którzy poczynili wystarczające postępy w urzeczywistnianiu wspomnianych zasad i wartości. Projekt partnerstwa wschodniego przewidywał m.in. pełną liberalizację reżimu wizowego jako długofalowego celu współpracy dwustronnej, ustanowienie w przyszłości strefy wolnego handlu pomiędzy Unią Europejską a prezentowanymi państwami, ale także – czego nie było w pierwotnej wersji projektu – zacieśnienie współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego w celu zapewnienia długoterminowych dostaw i tranzytu energii. Mechanizm konsultacji pomiędzy Unią Europejską a sześcioma wspomnianymi państwami objętymi współpracą polegałby na regularnych posiedzeniach szefów państw lub rządów „z zasady co dwa lata”, a także na spotkaniach ministrów spraw zagranicznych raz na rok. W czasie tych konsultacji winny być omawiane cztery aspekty wzajemnej współpracy, nazwane platformami tematycznymi. Są to: demokracja, praworządność i stabilność polityczna (m.in. standardy wyborcze, wolność mediów, zwalczanie korupcji, reforma służby cywilnej, współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i policji); integracja gospodarcza i zbieżność z politykami unijnymi (m.in. ujednoczenie rozwiązań rynkowych i handlowych, rozwój społeczno-ekonomiczny, zdrowie, środowisko, zmiany klimatyczne); bezpieczeństwo energetyczne (m.in. rozbudowa i budowa podstawowej infrastruktury energetycznej, wsparcie dla południowego korytarza energetycznego, przedłużenie ropociągu Odessa-Brody do Polski), a także kontakty międzyludzkie (współpraca kulturalna i naukowa, wsparcie dla organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego)<sup>37</sup> Podczas wspomnianego posiedzenia

<sup>36</sup> Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej 1 września 2008 r. w Brukseli. Konkluzje Prezydencji, 1 września 2008 r., nr 12594/08, s. 3.

<sup>37</sup> Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli. Konkluzje Prezydencji, Bruksela, 19-20 marca 2009 r., <http://www.consilium.europa.eu/>, s. 1, 19-21; Partnerstwo Wschodnie, Komisja Europejska. Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych, <http://www.ec.europa.eu/>, s. 1-17 (omówienie J. Urbanik).

Rada Europejska postanowiła również zwiększyć do 600 mln euro nakłady finansowe Unii Europejskiej na realizację celów, przewidzianych w projekcie partnerstwa wschodniego na lata 2010-2013<sup>38</sup>.

Pierwsze posiedzenie przedstawicieli państw członkowskich Unii Europejskiej i sześciu krajów objętych partnerstwem wschodnim odbyło się 7 maja 2009 r. w Pradze. Mimo iż w spotkaniu tym nie wzięli udziału szefowie państw lub rządów Francji, Wielkiej Brytanii, Włoch i Hiszpanii, co mogło świadczyć o ich sceptycyzmie lub braku zainteresowania projektem, to jednak w deklaracji końcowej znalazły się postanowienia konkretyzujące tę inicjatywę. Uzgodniono w niej m.in., że pierwsze spotkania, poświęcone omówieniu tzw. platform tematycznych, odbędą się w czerwcu 2009 r. Ponadto uczestnicy posiedzenia wezwali Komisję Europejską, przyszłe prezydencje Unii Europejskiej, a także państwa partnerskie do szybkiego opracowania harmonogramu spotkań na szczeblu ministerialnym oraz określenia priorytetów poszczególnych grup tematycznych na lata 2009-2010<sup>39</sup>.

Należy podkreślić, że brak entuzjazmu, z jakim cztery spośród pięciu największych państw członkowskich Unii Europejskiej zareagowały na inauguracyjne posiedzenie przedstawicieli rządów krajów objętych partnerstwem wschodnim, nie rokuje zbyt dużych nadziei na pełne powodzenie tego przedsięwzięcia. Okoliczność ta świadczy także o tym, że Unia Europejska ma nadal poważny problem ze zdefiniowaniem i kreowaniem wspólnej polityki wschodniej. Również zainteresowanie partnerstwem wschodnim ze strony rządów Polski i Niemiec wynika, jak się wydaje, z odmiennych przesłanek politycznych. W szczególności różniło i różni oba państwa odmienne podejście do celów tego projektu oraz stanowisko wobec Rosji. O ile Niemcy popierały tę inicjatywę ze względu na zmiany w dotychczasowej strategii rozszerzeniowej i chęć rozwijania zdolności Unii Europejskiej do działań poza obszarem Unii, o tyle Polska traktowała ten projekt jako etap na drodze do przyszłego rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód (Ukraina, a być może także Gruzja, Azerbejdżan, Armenia i Mołdawia). Rosja nie została objęta ani celami europejskiej polityki sąsiedztwa (choć była adresatem jednego z jej instrumentów finansowych), ani celami partnerstwa wschodniego. Ponieważ jednak Niemcy postrzegały Rosję jako swojego kluczowego partnera w Europie Wschodniej, a także jako państwo, z którym należy się liczyć w polityce wobec pozostałych państw postradzieckich tego regionu, zainteresowanie rządu niemieckiego realizacją celów partnerstwa wschodniego może być w przyszłości wypadkową relacji niemiecko-rosyjskich. Zu-

<sup>38</sup> 250 mln euro miały stanowić środki przewidywane wcześniej dla tych państw w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa, zaś 350 mln euro to dodatkowe środki finansowe przyznane w czasie omawianego posiedzenia Rady Europejskiej, A. Talaga, *Partnerstwo Wschodnie zaczęło pękać na długo przed szczytem*, „Dziennik” 8 V 2005, s. 14-15; por. też Szczyt dodatkowych pieniędzy, PAP z 20 marca 2009 r.

<sup>39</sup> M. Dulak, *Szczyt partnerstwa Wschodniego – co dalej?*, 12 maja 2009 r., <http://jagiellonski.salon24.pl/>; A. Talaga, *op. cit.*, 14-15; J. Bielecki, *Wielcy z Europy zignorowali Wschód*, „Dziennik” 8 V 2005, s. 14-15.



pełnie inaczej rolę państw postradzieckich postrzegała Polska i inne państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Ich istnienie i stabilizacja miały stanowić gwarancję bezpieczeństwa i suwerenności Polski oraz innych państw Europy Środkowo-Wschodniej. Dlatego też w podejściu Polski – inaczej niż w przypadku RFN – element odgraniczania dominował nad elementem współpracy z Rosją<sup>40</sup>.

### 3. Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej

Wzrost cen nośników energii, wzrastająca konkurencja w tej dziedzinie na świecie oraz powtarzające się kryzysy gazowe unaoczyły państwom członkowskim Unii Europejskiej potrzebę wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego. W traktacie lizbońskim – m.in. z inicjatywy Polski – sformułowano podstawy prawne dla ustanowienia w przyszłości wspólnej polityki energetycznej, łącznie ze wskazaniem na „zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii”. Na wniosek polskiej delegacji ustanowiono także w tym obszarze klauzulę solidarności, stwierdzającą, że polityka Unii Europejskiej w dziedzinie energetyki winna się opierać na „solidarności między państwami członkowskimi”(art. 194 TFUE)<sup>41</sup>.

Polska i Niemcy były zainteresowane rozwojem bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej. Jednak oba państwa odmiennie postrzegały zasady, na jakich miałyby się opierać wspólna polityka energetyczna Unii. Polska popierała stanowisko Komisji Europejskiej w sprawie pełnej liberalizacji polityki energetycznej jako podstawy dla jej uwspólnotowienia. Natomiast Niemcy, podobnie jak Francja, sprzeciwiały się jednemu z podstawowych postulatów Komisji Europejskiej w tym zakresie, a mianowicie postulatowi rozdzielenia funkcji producentów i dystrybutorów energii. Przyczyną takiego stanowiska rządu niemieckiego było ogromne zaangażowanie niemieckich firm w rosyjskim sektorze energetycznym, a także brak zainteresowania koncernów energetycznych rozdzieleniem przedsiębiorstw produkujących (źródła energii) oraz dystrybuujących energię (sieci przesyłowe)<sup>42</sup>.

13 listopada 2008 r. Komisja Europejska przedstawiła plan bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej, który miał zmniejszyć jej uzależnienie energetyczne od Rosji. W konkluzjach z 12 grudnia 2008 r. Rada Europejska wezwała natomiast Radę Unii Europejskiej do „szybkiego sprawdzenia” tego planu, jeszcze przed posiedzeniem Rady Europejskiej w marcu 2009 r. Plan bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej opierał się na realizacji czterech celów. Pierwszym z nich miało być połączenie wszystkich elektrowni wiatrowych w rejonie Morza Północnego w jedną sieć (Holandia, RFN, Dania, Norwegia i Wielka Brytania), pozwalającą na wzajemną wymianę energii elektrycznej z elektrowni wiatrowych i uniezależnienie

<sup>40</sup> Szerzej na ten temat por. P. Buras, *op. cit.*, s. 58-59.

<sup>41</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w: Traktat z Lizbony, *op. cit.*, s. 176.

<sup>42</sup> Szerzej na ten temat por. P. Buras, *op. cit.*, s. 53-56; B. Koszel, *op. cit.*, s. 187-200.

się tychże państw od zmiany warunków atmosferycznych (siły wiatru). Nawiązano tutaj do podobnej i sprawdzonej już w praktyce współpracy Danii i Norwegii: jeżeli wiatr wieje słabo w Danii, to jej sieć jest zasilana prądem z norweskich elektrowni wodnych i odwrotnie. Drugim celem było połączenie oddzielnych obecnie systemów przesyłowych energii elektrycznej na obszarze od Morza Bałtyckiego do Morza Śródziemnego jako przesłanki utworzenia w przyszłości sieci energetycznej, zapewniającej bezpieczeństwo energetyczne wszystkim państwom członkowskim Unii Europejskiej. Zasada równoważenia bilansu energetycznego i rozliczeń między poszczególnymi państwami byłaby podobna jak przypadku elektrowni wiatrowych. Trzecim celem winna być budowa wspólnotowego pierścienia gazowego, pozwalającego na wymienianie się gazem ziemnym w przypadku odcięcia dostaw tego surowca z Rosji. Czwartym celem miała być natomiast budowa co najmniej dwóch nowych gazociągów łączących Unię Europejską z Azją Środkową i Afryką. Jeden z nich winien być poprowadzony z Azerbejdżanu, drugi zaś z Nigerii. Te dwa nowe gazociągi zabezpieczałyby obecne i przyszłe zapotrzebowanie Unii Europejskiej na gaz ziemny. Według szacunków Komisji Europejskiej w latach 2008-2020 zależność Unii Europejskiej od importu gazu miałaby się bowiem zwiększyć z 61% do 73%. Ponadto nowe źródła zaopatrzenia umożliwiłyby lepszą dywersyfikację importu gazu do Unii Europejskiej i pozwoliłyby na przełamanie dominującej dotąd pozycji Rosji w tym zakresie. Według danych Komisji Europejskiej w 2008 r. w imporcie tego surowca do Unii Europejskiej udział Rosji wynosił bowiem aż 40%, przy czym 8 państw członkowskich Unii było od tych dostaw w 100% uzależnione (Litwa, Łotwa, Estonia, Finlandia, Szwecja, Słowacja, Bułgaria i Irlandia). Plan bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej został powiązany z pakietem klimatycznym 20-20-20, przewidującym, że do 2020 r. Unia Europejska o 20% zwiększy energooszczędność, o 20% zmniejszy emisję CO<sub>2</sub>, zaś 20% zużywanej energii będzie pochodziło ze źródeł odnawialnych<sup>43</sup>.

W dniach 19-20 marca 2009 r. Rada Europejska podczas posiedzenia w Brukseli uzgodniła wytyczne mające służyć stworzeniu mechanizmu reagowania kryzysowego w sytuacji zakłócenia dostaw gazu do Unii Europejskiej. Rada Europejska uznała, że zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego należałoby osiągnąć poprzez poprawę efektywności energetycznej, dywersyfikację dostawców, źródeł i dróg dostaw energii oraz propagowanie interesów energetycznych Unii w jej stosunkach z państwami trzecimi. „Sprawny, zliberalizowany i zintegrowany wewnętrzny rynek energii” został uznany za „warunek skuteczności polityki bezpieczeństwa energetycznego” Unii Europejskiej. Rada Europejska zatwierdziła również plan bezpieczeństwa energetycznego Komisji Europejskiej z 13 listopada 2008 r., doprecyzowany w konkluzjach Rady Unii Europejskiej z 19 lutego 2009 r. W ślad za tym wezwała ona Komisję Europejską, aby we współpracy z państwami członkowskimi szybko

<sup>43</sup> Nowy plan bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej, [http://www.wiadomosci24.pl/artukul/nowy\\_plan\\_bezpieczenstwa\\_energetycznego\\_unii\\_europejskiej\\_81272.html](http://www.wiadomosci24.pl/artukul/nowy_plan_bezpieczenstwa_energetycznego_unii_europejskiej_81272.html).



przedstawiła szczegółowe działania niezbędne do realizacji tego planu, w szczególności, aby opracowała do końca 2009 r. wnioski dotyczące konkretnych działań „w zakresie rozwoju południowego korytarza”, w tym także mechanizmu mającego ułatwić dostęp do gazu w rejonie Morza Kaspijskiego. Działania te nie mogły mieć jednak wpływu – co było wyraźnym ustępstwem wobec Niemiec – na inne uzgodnione już priorytetowe projekty w dziedzinie energii. Ponadto Rada Europejska wskazała, że dla zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego poszczególnych państw członkowskich Unii „należy jak najlepiej wykorzystać własne zasoby energii, w tym ze źródeł odnawialnych, paliw kopalnych, i, w państwach, które się na to zdecydują, energię jądrową”<sup>44</sup>. Szefowie państw lub rządów postanowili także przeznaczyć 200 mln euro na przygotowanie budowy gazociągu *Nabucco*, pozwalającego na przesyłanie gazu ziemnego z Azji Środkowej przez Gruzję i Turcję do Unii Europejskiej z pominięciem Rosji<sup>45</sup>.

W ślad za wspomnianymi postanowieniami Rady Europejskiej 23 marca 2009 r. przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso oraz prezydent Ukrainy Wiktor Juszczenko i premier ukraińskiego rządu Julia Tymoszenko podpisali w Brukseli deklarację w sprawie modernizacji ukraińskich systemów przesyłowych gazu do Unii Europejskiej. Deklaracja stanowiła, że Unia Europejska będzie gotowa zainwestować 2,5 mld euro w modernizację 13,5 tys. km ukraińskich gazociągów, którymi jest obecnie dostarczane 20% gazu zużywanego w Unii Europejskiej. Do projektu tego miałyby być włączone międzynarodowe instytucje finansowe. Ukraina zobowiązała się do zapewnienia większej przejrzystości w dostępie do gazociągów, a także równego traktowania wszystkich inwestorów. Odpowiedzialność za zarządzanie siecią przesyłową spoczywałaby na powołanej przez obie strony niezależnej instytucji, która rozpoczęłaby swoją działalność pod koniec 2011 r. Część środków finansowych Unii Europejskiej byłaby przeznaczona na instalację nowoczesnych liczników, które przez satelitarne łącza mogłyby na bieżąco informować, ile gazu z Rosji jest dostarczane na Ukrainę. Firmy unijne zostałyby także dopuszczone do podziemnych magazynów surowca, znajdujących się na terytorium Ukrainy. Ponadto strona ukraińska zaproponowała zwiększenie przepustowości swoich gazociągów tranzytowych o 60 mld m<sup>3</sup> rocznie, co jej zdaniem mogłoby stanowić alternatywę wobec planowanej przez Rosję budowy gazociągów *Nord Stream* i *South Stream*, omijających Białoruś, Ukrainę i Polskę<sup>46</sup>. Podpisanie deklaracji wywołało natychmiast ostrą krytykę ze strony rządu rosyjskiego, który potraktował ją jako nieodpowiedzialny i nieprzyjazny gest wobec Rosji oraz zapowiedział rewizję stosunków z Unią Europejską w dziedzinie polityki energetycznej<sup>47</sup>. Choć rząd rosyjski

<sup>44</sup> Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli. Konkluzje Prezydencji, Bruksela, 19-20 marca 2009 r., <http://www.consilium.europa.eu/>, s. 1, 8-10.

<sup>45</sup> A. Kublik, *Moskwa nie zgadza się na rozwód UE z Gazpromem*, „Gazeta Wyborcza” 30 III 2009.

<sup>46</sup> *Ibidem*; Deklaracja gazowa Ukraina – UE to nieprzyjazny gest, PAP z 30/31 marca 2009 r.

<sup>47</sup> J. Bielecki, *Unia stawia na ukraińskie gazociągi*, „Dziennik” 24 III 2009; Deklaracja gazowa Ukraina – UE to nieprzyjazny gest, PAP z 30/31 marca 2009 r.

nie mógł lub nie chciał tego otwarcie przyznać, to jednak jego krytyka była – jak się wydaje – podyktowana głównie obawą, że zaangażowanie Unii Europejskiej na Ukrainie uniemożliwi Gazpromowi przejęcie tamtejszych sieci przesyłowych, do czego od dłuższego czasu dążyła przecież strona rosyjska.

Nie ulega wątpliwości, że powodzenie planu bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej będzie zależało od stanowiska wszystkich zainteresowanych państw członkowskich. Jednak w szczególności dużej mierze będzie ono uzależnione od stanowiska Niemiec i ich przyszłych relacji w tym zakresie z Rosją. Teza ta wydaje się tym bardziej uzasadniona, że rząd rosyjski będzie prawdopodobnie nadal kontynuował dotychczasową strategię wykorzystywania surowców energetycznych do realizacji swoich agresywnych celów politycznych i ekonomicznych w polityce zagranicznej. Świadczyć o tym może zarówno fakt, że nie tylko wspiera on konkurencyjne wobec Unii Europejskiej projekty Gazpromu, jak chociażby plan wybudowania gazociągu *Nord Stream* jako konkurencyjnego wobec gazociągu *Nabucco* czy też zamysł zacieśnienia współpracy z Azerbejdżanem i Nigerią na zakup dostaw gazu, ale też tę potwierdza także kategoryczny sprzeciw rządu rosyjskiego wobec planu modernizacji przez Unię Europejską ukraińskich systemów przesyłowych gazu do Unii.

### III. UWAGI KOŃCOWE

W okresie pierwszych pięciu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej do najbardziej spornych kwestii w stosunkach polsko-niemieckich należały niewątpliwie: reforma ustrojowa Unii Europejskiej, partnerstwo wschodnie jako integralna część europejskiej polityki sąsiedztwa, a także bezpieczeństwo energetyczne Unii. Choć rządy obu państw popierały projekty zmierzające do przeprowadzenia reformy ustrojowej Unii Europejskiej, ustanowienia partnerstwa wschodniego i wspólnej polityki energetycznej Unii, to jednak różniły się między sobą w sprawie sposobów ich realizacji. Różnice te wynikały nie tylko z odmiennych priorytetów w polityce europejskiej, ale także z różnego postrzegania interesów narodowych w procesie integracji europejskiej. O ile Polska opowiadała się za umocnieniem współpracy i infrastruktury międzyrządowej, o tyle Niemcy były nadal zasadniczo zwolennikami pogłębiania integracji i umacniania infrastruktury ponadnarodowej w Unii Europejskiej. Podczas gdy Polska, także po kryzysie konstytucyjnym w Unii Europejskiej w latach 2005-2007, opowiadała się za kontynuowaniem procesu rozszerzania Unii, to Niemcy począwszy od 2005 r. odeszły od swojej dotychczasowej strategii rozszerzeniowej, traktującej proces rozszerzania i pogłębiania integracji jako dwie strony tego samego medalu. Różniło także oba państwa odmienne podejście do europejskiej polityki sąsiedztwa, w tym do projektu partnerstwa wschodniego. O ile Polska traktowała ten projekt jako etap na drodze do przyszłego rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód, o tyle Niemcy



popierały go ze względu na zmianę swojej dotychczasowej strategii rozszerzeniowej i chęć rozwijania zdolności Unii Europejskiej do działania poza obszarem Unii. Oba państwa odmiennie postrzegały także zasady, na jakich miałyby się opierać wspólna polityka energetyczna Unii Europejskiej. Polska wspierała stanowisko Komisji Europejskiej w sprawie pełnej liberalizacji polityki energetycznej jako podstawy dla jej uwspólnotowienia, natomiast Niemcy były temu przeciwnie m.in. ze względu na niechęć tamtejszych koncernów energetycznych do rozdzielenia przedsiębiorstw produkujących oraz dystrybuujących energię. Opinie Niemiec w tej sprawie były w końcu także zdeterminowane ogromnym zaangażowaniem niemieckich firm w rosyjskim sektorze energetycznym. Generalnie jednak rzecz biorąc, stanowiska rządów obu państw wobec partnerstwa wschodniego oraz bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej były wypadkową ich relacji z Rosją. Podczas gdy Niemcy postrzegały Rosję jako swojego kluczowego partnera w Europie Wschodniej, a także jako państwo, z którym należy się liczyć w polityce wobec pozostałych postradzieckich państw tego regionu, o tyle Polska dążyła do umacniania i stabilizacji tychże państw jako gwarancji własnego bezpieczeństwa i suwerenności.

JUSTYNA ZAJĄC

Warszawa

## BANDWAGONING W POLSKIEJ POLITYCE ZAGRANICZNEJ

### BANDWAGONING W TEORII STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Pojęcie *bandwagoning* zostało rozpowszechnione w nauce o stosunkach międzynarodowych wraz z książką pt. *Theory of International Relations*, napisaną w 1979 r. przez czołowego neorealistę Kennetha Waltza<sup>1</sup>. Terminologię zaczerpnął on od Stephena Van Every. Wprawdzie już wcześniej termin ten został zastosowany przez Arnolda Wolfersa, jednak autor ten nie podjął głębszej analizy tej problematyki<sup>2</sup>. We wspomnianej książce Waltz używa terminu *bandwagoning* jako przeciwieństwo taktyki równoważenia (balansowania – *balancing*). O ile *balancing* oznacza sprzy-

<sup>1</sup> K. Waltz, *Theory of International Relations*, Addison-Wesley Publishing Company, Massachusetts 1979, s. 126.

<sup>2</sup> A. Wolfers, *The Balance of Power in Theory and Practice*, w: A. Wolfers (red.), *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, The John Hopkins University Press, Baltimore, Md. 1962, s. 124.