

## Stanowisko grupy eksperckiej

### „Polsko-niemieckie impulsy dla Europy“

Autorzy: Szymon Ananicz, Florian Hartleb, Agata Hinc, Nicolai von Ondarza

W drugim półroczu 2011 r. Polska po raz pierwszy sprawowała prezydencję w Radzie Unii Europejskiej. Przygotowując się do tego zadania stworzyła obszerną agendę. Europejski kryzys finansowy i zadłużeniowy, jak również „arabska wiosna” w państwach północnoafrykańskich, stanowiły dla wszystkich europejskich rządów obciążenie pochłaniające dużą ilość czasu i sił. Utrudniło to polskiej prezydencji realizację własnych priorytetów. Unia Europejska musi bez wątplenia reagować na tego rodzaju zjawiska w sferze polityki finansowej i zagranicznej. Sytuacja staje się wszakże ryzykowna, gdy w długim okresie polityka zostaje zdominowana przez ciągle reagowanie na kryzysy. Dlatego rządy europejskie powinny prowadzić politykę aktywną, a nie tylko reaktywną.

Polskę i Niemcy łączą liczne wspólne interesy w sferze europejskiej polityki zagranicznej, polityki bezpieczeństwa oraz polityki energetycznej. Na tym tle oba państwa powinny tworzyć wspólne koncepcje polityczne i zabiegać o pozyskanie niezbędnych do ich realizacji większości w gronie państw członkowskich UE. Równie ważne jest dążenie do wypracowania wspólnych rozwiązań w kwestiach, w których oba państwa reprezentują różne, często całkowicie przeciwstawne stanowiska. Wypracowany w takiej sytuacji kompromis może być odbierany przez inne państwa członkowskie jako szczególnie wiarygodny i przez to godny uwagi bądź wsparcia.

Podczas konferencji „Polsko-niemieckie impulsy dla Europy” grupa młodych ekspertów z Polski i Niemiec zajmowała się właśnie tymi zagadnieniami w odniesieniu do trzech obszarów:

- a) Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE
- b) Europejskiej Polityki Sąsiedztwa
- c) polityki energetycznej

Grupa naszkicowała zestaw zaleceń wskazujących w jaki sposób Polska i Niemcy powinny wspólnie działać w kontekście europejskim.

## **a) Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa UE**

We wspólnym interesie Polski i Niemiec leży, aby na scenie międzynarodowej Unia Europejska mówiła jednym głosem i żeby była postrzegana jako niezawodny partner polityczny. Jednakże, po okresie dynamicznego rozwoju w pierwszej dekadzie obecnego wieku, Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB) oraz Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) przeszły w fazę odczuwalnego zastoju. Reformy Traktatu Lizbońskiego podnoszące rangę urzędu Wysokiego Przedstawiciela UE oraz utworzenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) nie przyniosły oczekiwanego nowego impulsu, który miał wzmocnić spójność i zdolność UE do działań skierowanych na zewnątrz. Na wydarzenia w świecie arabskim w 2011 r. UE nadal reagowała według znanego sobie wzorca. W najważniejszych kwestiach, takich jak stanowisko wobec władz w Tunezji i Egipcie, najpierw reagowały duże państwa członkowskie, a dopiero potem Unia jako całość. W odniesieniu do operacji wojskowych w Libii i realizacji postanowień rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1973 państwa członkowskie UE publicznie zajmowały przeciwstawne stanowiska. Państwa członkowskie zdołały osiągnąć porozumienie jedynie w sprawie zastosowania sankcji gospodarczych oraz udzielenia pomocy gospodarczej i humanitarnej.

### *Pełniejsze wykorzystanie istniejących instytucji:*

Warszawa i Berlin powinny dążyć do lepszego wykorzystywania już istniejących instytucji. Wysokiej Przedstawiciel Ashton, po międzyinstytucjonalnych zmaganiach w ciągu dwóch pierwszych lat jej kadencji, udało się przekształcić Europejską Służbę Działań Zewnętrznych w zinstytucjonalizowaną bazę polityki zagranicznej UE. Jednakże, jak okazało się po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego, same tylko reformy instytucjonalne, o ile nie uzyskają wsparcia ze strony państw członkowskich, nie są w stanie ani rozwiązać, ani przesłonić politycznych problemów polityki zagranicznej UE. Jeśli, jak w wypadku Egiptu, żądanie ustąpienia Mubarak'a zostaje najpierw wynegocjowane i wystosowane przez pięć największych państw członkowskich Unii, to późniejsze oświadczenia polityczne UE wywołują jedynie ograniczone skutki i zainteresowanie. Dlatego też, w wypadku deklaracji w dziedzinie polityki zagranicznej, zwłaszcza duże państwa członkowskie powinny najpierw umożliwić działanie Wysokiej Przedstawiciel, aby w ten sposób umacniać stopniowo jej pozycję na zewnątrz oraz wewnątrz Unii. Polska i Niemcy powinny odegrać tutaj rolę pionierów, szczególnie jeśli chodzi o stosunki ze wschodnimi sąsiadami Unii. Jednocześnie sama Wysoka Przedstawiciel powinna bardziej zdecydowanie wykorzystywać swój ograniczony obszar działania. Stąd też ESDZ powinna przede wszystkim koncentrować się na rozpoznawaniu konfliktów i dyplomacji prewencyjnej, angażować w to

państwa członkowskie i, bazując na ich poparciu, wypracowywać wspólne stanowisko europejskie. Polska i Niemcy winny zdecydowanie wspierać Wysoką Przedstawiciel w tych działaniach.

#### *Wykorzystanie europejskiego soft-power:*

W proces dalszego rozwoju Europejskiej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Polska i Niemcy mogłyby wnosić własne pozytywne doświadczenia z dziedziny polsko-niemieckiego pojednania oraz transformacji po 1989 r. UE konfrontowana jest w swoim sąsiedztwie z licznymi konfliktami, jak np. w Republice Mołdowy, na Kaukazie Południowym czy na Bliskim Wschodzie. Te konflikty zagrażają politycznej i gospodarczej stabilności wymienionych regionów oraz samej Unii. Historia stosunków polsko-niemieckich dowodzi – obok konieczności działań politycznych skierowanych na rozwiązanie konfliktów – ogromnego znaczenia bezpośrednich kontaktów między obywatelami i społeczeństwami dla procesu pojednania, a tym samym dla długofalowego likwidowania konfliktów. Zniesienie wiz dla krajów sąsiedztwa wpłynęłoby pozytywnie na procesy pojednania i zażegnania konfliktów w regionie. Połączenie z kolei WPZiB z polityką gospodarczą, na przykład w formie warunkowych umów o wolnym handlu, pozwoliłoby UE występować w roli stabilizatora i pośrednika aktywnie wykorzystującego swoją soft-power.

#### *Wznowienie strategicznej debaty:*

Europejska polityka zagraniczna i bezpieczeństwa wymaga pilnie nowej orientacji strategicznej. Od czasu uchwalenia w 2003 r. Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (ESB), międzynarodowe otoczenie Unii uległo drastycznym zmianom pod względem politycznym, gospodarczym oraz w aspekcie polityki bezpieczeństwa. Szczególnie wyraźne zmiany te widać w sąsiedztwie Europy – głównie w krajach arabskich. Przemianom ulega jednak cała scena międzynarodowa, m.in. poprzez wzrost znaczenia krajów Azji, a także strategicznej reorientacji USA w kierunku obszaru Pacyfiku. Dlatego też Polska i Niemcy powinny wspólnie pozyskiwać partnerów do udziału w staraniach o rewizję ESB. W ramach owej strategicznej debaty należy wyraźnie zdefiniować granice, których przekroczenie oznaczać będzie, iż UE decyduje się użyć całego swego instrumentarium zawartego w WPBiO, włącznie ze środkami militarnymi. Przede wszystkim jednak Unia, w ramach ESB, winna określić swoje priorytety w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, na których zamierza skupić w przyszłości swą polityczną energię. Kluczową rolę może tu odegrać współpraca z Francją w ramach Trójkąta Weimarskiego, na którym to forum już w 2011 r. wypracowano ważne inicjatywy dotyczące Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

## **b) Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS)**

Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS) skierowana do Europy Wschodniej, Kaukazu Południowego oraz Afryki Północnej okazała się w dużej mierze nieskuteczna. Wbrew zamierzeniom UE w jej wschodnim i południowym sąsiedztwie nie powstały stabilne, pluralistyczne i dobrze funkcjonujące, demokratyczne państwa. Przeciwnie, autokratyczne tendencje – pomijając nieliczne wyjątki – raczej zostały tam wzmocnione. Główny powód niepowodzenia EPS bierze się stąd, że nie oferuje ona państwom sąsiadującym z UE żadnych atrakcyjnych perspektyw. EPS została stworzona w celu wspierania zmian długofalowych, natomiast sąsiedzi oczekują od Unii wsparcia natychmiastowego. Środki, jakie Bruksela oddaje do dyspozycji państw objętych EPS, są o wiele za skromne, by skłonić te państwa do wdrażania trudnych, strukturalnych reform. Ponadto, środki te są często wydawane w nieefektywny sposób. Miejscowe społeczeństwa otrzymują jak dotąd zbyt mało wsparcia w porównaniu do władz centralnych. Nieskuteczność i brak elastyczności EPS stały się wyraźne, gdy na początku 2011 r. wybuchła arabska wiosna: Unia nie była wówczas w stanie zaoferować dokonującym transformacji krajom wsparcia innego niż pomoc finansowa, którą przyznano upadającym reżimom jeszcze w 2007 r. Pierwotnie EPS miała się opierać na zasadzie warunkowości. Unia miała wynagradzać państwa sąsiedzkie pomocą finansową i głębszą integracją ze strukturami UE odpowiednio do postępów reform w dziedzinie demokracji, państwa prawa i praw człowieka. Zasady tej nie przestrzegano jednak wystarczająco konsekwentnie, co ograniczyło wiarygodność UE jako promotora reform w oczach sąsiadów, EPS wymaga więc dziś gruntownej modyfikacji.

Prowadząc politykę wobec sąsiedztwa Unia Europejska powinna zwracać uwagę, by wspieranie demokracji i zasad dobrego rządzenia nie stało się zakładnikiem jej interesów gospodarczych. UE powinna dbać o obie kwestie równocześnie, ale nie o jedną kosztem drugiej. Polska i Niemcy są szczególnie zainteresowane wspieraniem stabilności, demokracji i dobrobytu w państwach wschodniego sąsiedztwa, co wynika z ich bliskości geograficznej. Oba państwa powinny więc wspólnie intensyfikować zaangażowanie UE w tym regionie. Jednocześnie nie powinny zaniedbywać południowego sąsiedztwa, ponieważ wiąże się z nim ważne wyzwania i szanse dla UE.

### *Wsparcie dla społeczeństwa obywatelskiego:*

Promowanie społeczeństwa obywatelskiego będzie najlepszą i najtrwalszą inwestycją, jaką Unia może poczynić wspierając rozwój w swoim sąsiedztwie. Tego rodzaju zaangażowanie winno być rozbudowywane zwłaszcza w odniesieniu do młodego pokolenia oraz szczebla lokalnego. W tym kontekście Instrument Społeczeństwa Obywatelskiego (Civil Society Facility – CSF) oraz Europejski Fundusz na rzecz Demokracji (European Endowment for Democracy – EED)

stanowią krok we właściwym kierunku. To właśnie dzięki instrumentom takim jak CSF czy EED społeczeństwa obywatelskie uzyskują możliwość wpływu na ich otoczenie. Z kolei programy edukacyjne Tempus i Erasmus Mundus są obecnie zbyt skromne. Należałoby poprawić współpracę między uniwersytetami w Unii i krajach z nią sąsiadujących oraz wyraźnie zwiększyć liczbę osób z tych krajów studiujących w UE.

### ***Tworzenie Pogłębionych i Kompleksowych Stref Wolnego Handlu (DCFTA):***

Wraz z krajami wschodniego sąsiedztwa może być jednym z istotniejszych kroków w procesie wiązania tego regionu z UE. Nowe strefy wolnego handlu nie tylko zredukują cła we wzajemnym obrocie towarowym, ale będą też mechanizmem eksportowania na teren wschodniego sąsiedztwa unijnych norm i standardów. Utworzenie takich stref w pełnym wymiarze nie tylko przyspieszy rozwój gospodarczy w uczestniczących w nich krajach, lecz także wesprze tamtejsze reformy polityczne i instytucjonalne, a tym samym stopień dojrzałości demokracji i praworządności tych państw.

### ***Stwarzanie lepszych warunków dla kontaktów międzyludzkich:***

Bezpośrednie kontakty międzyludzkie powinny być ważnym instrumentem wspierania procesów transformacyjnych. Stąd też UE powinna znosić obowiązek wizowy w odniesieniu do obywateli państw wschodnioeuropejskich, gdy zostaną spełnione warunki zawarte w wizowych planach działania (Visa Action Plans, VAPs). Gdyby liberalizacja reżimu wizowego została bardziej jednoznacznie powiązana z dotrzymaniem kryteriów VAPs (jak w wypadku Visa Road Maps dla państw Bałkanów Zachodnich), stanowiłoby to dla rządów państw sąsiadujących mocną zachętę do wdrażania koniecznych reform. Takie zobowiązanie ze strony UE zmotywowałyby też społeczeństwa Europy Wschodniej do domagania się reform od swoich rządów.

### ***Wzmocnienie zasady warunkowości:***

UE powinna stosować „więcej za więcej” i „mniej za mniej” z równą konsekwencją. W wypadku odstępstw od demokratycznych standardów UE powinna redukować pomoc finansową dla rządów, zarazem jednak silniej wspierać społeczeństwo obywatelskie. Stosując warunkowość negatywną Unia musi być jednoznaczna i konsekwentna, tak by rządy państw sąsiadujących były świadome tego, że za naruszanie praw człowieka i demokracji kosztów trzeba zapłacić wysoką cenę. I przeciwnie: w przypadku postępu reform, Unia powinna być w stanie zaoferować istotne wsparcie.

### *Włączanie społeczeństw w proces reform państwowych:*

Do tej pory UE nie udało się przedstawić społeczeństwom sąsiednich krajów na tyle atrakcyjnej oferty, by zmobilizować je do domagania się reform od władz. Dopóki rządy państw sąsiadujących nie odczuwają nacisku ze strony swojej opinii publicznej, dopóty odsuwają wdrażanie trudnych reform na później. Dlatego UE powinna opracować atrakcyjną ofertę dla lokalnych społeczeństw, której realizację uzależniałaby od postępów w transformacji. Jedną z takich możliwości byłoby przedstawianie wschodnim sąsiadom jasnej perspektywy otwarcia europejskiego rynku pracy, o ile w ramach rewanżu sprawnie zostałyby wdrożone strefy wolnego handlu (DCFTAs). Tego rodzaju perspektywa pozwoliłaby zdobyć w miejscowej ludności mocnych sojuszników dla procesu europeizacji. W miarę pogarszania się sytuacji demograficznej UE, potrzeba otwierania rynków pracy dla sąsiadów będzie coraz wyraźniej odczuwalna.

### *Synchronizacja elementów polityki zagranicznej:*

UE powinna zsynchronizować poszczególne instrumenty polityki zagranicznej wobec sąsiedztwa. Dotychczas działania UE w regionie nie były spójne. Wywieranie presji politycznej na Kijów, by wypuszczono premier Tymoszenko i jednocześnie udzielanie Ukrainie pożyczki Europejskiego Banku Inwestycyjnego jest tego tylko jednym przykładem. Poszczególne instrumenty polityki zagranicznej powinny być zsynchronizowane. Przykładem mogłoby być połączenie instrumentarium EPS z instrumentami Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

## **c) Polityka energetyczna**

Pod koniec 2011 roku Europa wkroczyła w nowy etap dyskusji nad polityką energetyczną publikując dokument strategiczny znany jako „Energetyczna Mapa Drogowa 2050”. Publikacja tego dokumentu została słusznie odłożona w czasie z uwagi na nowe okoliczności istotne z punktu widzenia przyszłej struktury wytwarzania energii w Europie. Należą do nich między innymi decyzja Niemiec o wycofaniu się z energetyki jądrowej czy decyzja Polski o intensyfikacji działań na rzecz poszukiwania gazu łupkowego. Obydwie te decyzje (strategiczne z punktu widzenia Niemiec i Polski) w znaczący sposób wpływają na strukturę produkcji energii w całej Europie, jak również na zapotrzebowanie na zewnętrzne dostawy energii.

Wraz z postępującą cyfryzacją i elektryfikacją życia społeczeństw, polityka energetyczna przestaje być autonomicznym bytem o minimalnym wpływie na inne polityki prowadzone przez państwa, czy wspólnoty państw. Polityka energetyczna stanowi dziś element kilku istotnych polityk państwa na raz:

polityki gospodarczej, przemysłowej, innowacyjnej czy klimatycznej. Coraz większą rolę, zarówno z punktu widzenia wydolności gospodarki, jak i bezpieczeństwa, zaczynają odgrywać nowe technologie energetyczne. Instytucje Unii Europejskiej zauważyły ten trend odpowiednio wcześniej. Na poziomie wspólnotowym powstały mechanizmy wsparcia dla innowacyjnych technologii w energetyce, które mają pomóc Unii Europejskiej budować nowe rynki, a wraz z nimi przewagi konkurencyjne na arenie międzynarodowej. Stało się to szczególnie istotne w kontekście kryzysu.

Interesy poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie polityki energetycznej różnią się od siebie – niekiedy znacznie. Dla przykładu, na polu Trójkąta Weimarskiego zarysowały się ostatnio istotne różnice. Niemcy wycofują się z energetyki jądrowej, Francja pozostaje przy obecnej polityce, a Polska chce zacząć budować nowe elektrownie jądrowe. Francja zakazała używania technologii hydraulicznego kruszenia do wydobywania gazu z łupków, a w konsekwencji (z uwagi na ograniczenia technologiczne) poszukiwania gazu łupkowego na swoim terytorium. W Polsce natomiast trwają intensywne prace poszukiwawcze, które od ponad roku nie zmniejszają tempa. Polityka energetyczna Unii Europejskiej nie powinna ingerować w strukturę wytwarzania energii w poszczególnych krajach członkowskich, tak długo, jak wypełniają one cele, co do których się umówiły na szczytach szefów państw i rządów UE. Europejska polityka energetyczna powinna tworzyć solidne i stabilne ramy dla podmiotów rynku energetycznego tak, aby dokonywały one racjonalnych decyzji inwestycyjnych, które pozwoliłyby na zwiększanie bezpieczeństwa energetycznego i dbałości o środowisko naturalne. W celu minimalizacji niepewności regulacyjnej i politycznej konieczne jest przygotowanie czytelnej polityki.

### *Stworzenie jasnej i spójnej wizji przyszłości polityki energetycznej:*

W pierwszej kolejności należy przyrzeć się opublikowanym przez Komisję mapom drogowym do roku 2050 – czyli tzw. niskoemisyjnej mapie drogowej, transportowej mapie drogowej, mapie drogowej dotyczącej efektywnego wykorzystania zasobów i energetycznej mapie drogowej. Wszystkie te mapy dotyczą aspektów polityki energetycznej. Fakt, iż istnieją cztery, a nie jedna spójna mapa drogowa nie ułatwia zadania budowania jasnej wizji przyszłości polityki energetycznej. Konieczne jest zatem przygotowanie „unijnej strategii 2050”, która stałaby się parasolem nad czterema dokumentami, ujednotaczała je i była docelowym punktem odniesienia dla państw członkowskich w ramach wspólnej polityki energetycznej.

### *Tworzenie połączeń między infrastrukturami energetycznymi:*

Czy przy różnicy interesów poszczególnych państw członkowskich w zakresie polityki energetycznej solidarność europejska jest możliwa?

Naturalnie. Jest bowiem wspólny mianownik, który łączy interesy wszystkich państw, niezależnie od ich decyzji dotyczących wewnętrznej struktury wytwarzania energii. Chodzi o reagowanie w sytuacjach kryzysowych, kiedy to dostawy energetyczne do jednego z państw członkowskich zostają (niezależnie od przyczyny) przerwane. Aby jednak kraje UE miały możliwość zareagowania, niezbędne jest wybudowanie odpowiednich interkonektorów i infrastruktury do przesyłu energii pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi oraz wypracowanie mechanizmów reagowania w sytuacjach kryzysowych. Zarówno z punktu widzenia Polski, jak i Niemiec infrastruktura energetyczna jest teraz kwestią priorytetową. W Polsce sieci przesyłowe są przestarzałe – wymagają głębokiej modernizacji lub wymiany. Dodatkowo, jeśli Polska chce wykorzystać potencjał gazu łupkowego będzie musiała wybudować ogromną sieć infrastruktury do przesyłu gazu. Przed Niemcami stoi natomiast wyzwanie doprowadzenia energii elektrycznej, która ma być produkowana na północy w formie elektrowni wiatrowych, przez cały kraj, aż na południe, gdzie znajduje się spora część przemysłu. Stworzenie tzw. europejskiej „super sieci energetycznej” pozwoli nie tylko na zwiększenie naszego bezpieczeństwa energetycznego, ale również na redukcję emisji gazów cieplarnianych. Pozwoli ona bowiem na połączenie krajów, które planują szybko zacząć wytwarzać większość swojej energii ze źródeł odnawialnych z tymi, które (w najbliższym czasie) zostaną przy paliwach kopalnych i technologiach przejściowych.



„Polsko-Niemieckie Impulsy dla Europy“ to wspólna inicjatywa Centrum Europy Środkowo-Wschodniej Fundacji im. Roberta Boscha przy Niemieckim Towarzystwie Polityki Zagranicznej (DGAP), Instytutu Polskiego w Berlinie oraz Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej (FWPN). W jej ramach czternaścioro młodych polskich i niemieckich ekspertów spotkało się na dwudniowej konferencji w Berlinie. Wspólnie dyskutowali oni nad ważnymi kwestiami dotyczącymi przyszłości Europy. Prace przebiegały w trzech sekcjach tematycznych: polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE, polityka sąsiedztwa i polityka energetyczna.

Wyniki dyskusji zostały spisane w formie niniejszego dokumentu przez Nicolaia von Ondarzę (Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa), Szymona Ananicza i Floriana Hartleba (Europejska Polityka Sąsiedztwa ) oraz Agatę Hinc (polityka energetyczna UE).

Uczestnicy: Szymon Ananicz, Anna Maria Dyner, Irene Hahn, Florian Hartleb, Agata Hinc, Iwona Jakuszko-Dudka, Małgorzata Kopka, Tomasz Krawczyk, Thomas Mehlhausen, Nicolai von Ondarza, Patrycja Sokołowska, Małgorzata Śmieszek, Jędrzej Trojanowski, Anne Velder

Partnerzy projektu:



FUNDACJA WSPÓŁPRACY  
POLSKO-NIEMIECKIEJ  
STIFTUNG  
FÜR DEUTSCH-POLNISCHE  
ZUSAMMENARBEIT

Koordinacja projektu: Anna Quirin (DGAP) i Karoline Gil (FWPN)