

POLITYKA  
KLIMATYCZNA  
ZIELONY ŁAD DO KOREKTY

MARIUSZ RUSZEL

Strategia wodorowa Unii Europejskiej w kontekście  
nowych wyzwań dla bezpieczeństwa energetycznego

JAKUB WIECH

Transformacja klimatyczna Unii Europejskiej  
a uzależnienie energetyczne od Rosji

BOGDAN J. GÓRALCZYK

WIELKA GRA: Jak USA pomogły zbudować chińskiego rywala

PRZEMYSŁAW ŻURAWSKI VEL GRAJEWSKI

Deklaracja 16 partii konserwatywnych i centrowych  
– manifest opozycji europejskiej



ANALIZY  
MIĘDZYNARODOWE

AM

NR 1(3)2022

ISSN 2720-3778

POLITYKA  
KLIMATYCZNA  
ZIELONY ŁAD DO KOREKTY

Artykuł pt. "Przewartościowanie polityki energetycznej UE i Polski w dobie inwazji Rosji na Ukrainę", autorstwa Pawła Pikusa, a także "NATO: zmiany klimatyczne a bezpieczeństwo" autorstwa Dominika P. Jankowskiego, wydane na łamach nr 3 kwartalnika Analizy Międzynarodowe, zostały przygotowane na zlecenie Fundacji GreenLab i w całości sfinansowane ze środków programu NOWE FIO.



Sfinansowano przez Narodowy Instytut  
Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa  
Obywatelskiego ze środków Programu  
Fundusz Inicjatyw Obywatelskich  
NOWEFIO na lata 2021-2030



Copyright © 2022 Europejskie Centrum Projektów Pozarządowych

WYDAWCA  
Europejskie Centrum Projektów Pozarządowych

ul. Mokotowska 1, 00-640 Warszawa  
[www.ecpp.org.pl](http://www.ecpp.org.pl)

ISSN 2720-3778

REDAKTOR NACZELNY  
prof. dr hab. Tomasz Grzegorz Grosse

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO  
Sebastian Wijas

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO  
Bartosz Niebrzydowski

SEKRETARZ REDAKCJI  
Danuta M. Krzemińska

REDAKTOR JĘZYKOWY  
Jolanta Sheybal

PROJEKT UKŁADU GRAFICZNEGO I OKŁADKI  
Magdalena Giera

SKŁAD I ŁAMANIE ORAZ DRUK  
Difin Sp. z o.o., [www.ksiegarnia.difin.pl](http://www.ksiegarnia.difin.pl)

ZDJĘCIA  
[www.123rf.com](http://www.123rf.com)

# SPIS TREŚCI

## 5 ZIELONY ŁAD DO KOREKTY

- 7 MARIUSZ RUSZEL  
Strategia wodorowa Unii Europejskiej w kontekście nowych wyzwań dla bezpieczeństwa energetycznego
- 15 PAWEŁ PIKUS  
Przewartościowanie polityki energetycznej UE i Polski w dobie inwazji Rosji na Ukrainę
- 25 JAKUB WIECH  
Transformacja klimatyczna Unii Europejskiej a uzależnienie energetyczne od Rosji
- 33 PAWEŁ SAŁEK  
Polityka klimatyczna globalna a polityka klimatyczna UE
- 47 TOMASZ GRZEGORZ GROSSE  
Batalia o Nord Stream 2 i OPAL
- 59 DOMINIK P. JANKOWSKI  
NATO: zmiany klimatyczne a bezpieczeństwo
- 67 JULITA WILCZEK  
Energia dla Trójmorza. Zmiany w miksie energetycznym państw Inicjatywy Trójmorza, ze szczególnym uwzględnieniem produkcji energii elektrycznej (1990–2019)
- 83 MARCEL BARTCZAK  
Perspektywa implementacji Europejskiego Zielonego Ładu w obliczu postpandemicznego spowolnienia gospodarczego w UE
- 93 KRYSZYNA FILCEK  
Raport: Polityka klimatyczna. Jaka powinna być polityka Polski?

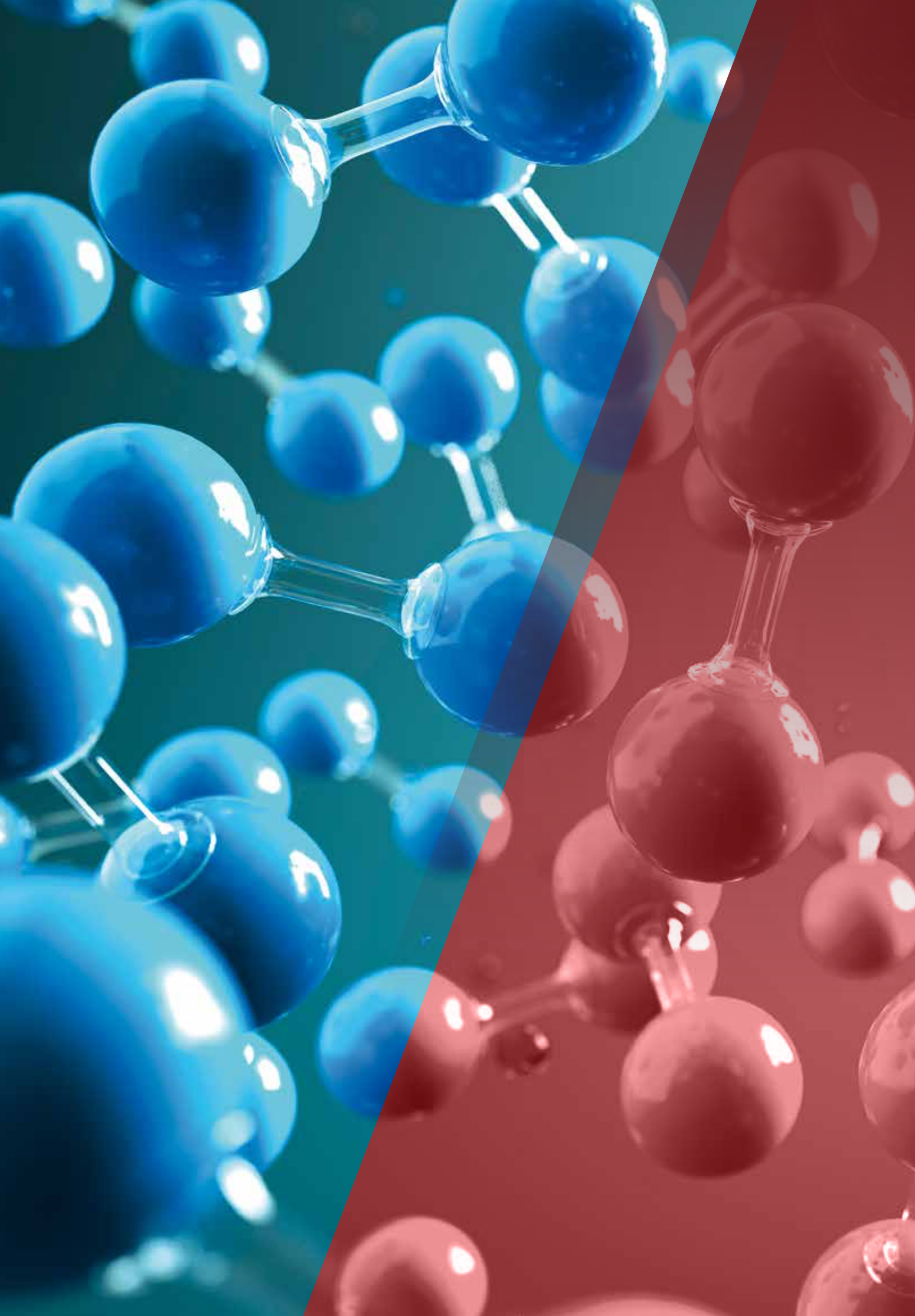
## 103 VARIA

- 105 BOGDAN J. GÓRALCZYK  
WIELKA GRA: Jak USA pomogły zbudować chińskiego rywala
- 117 PRZEMYSŁAW ŻURAWSKI VEL GRAJEWSKI  
Deklaracja 16 partii konserwatywnych i centrowych – manifest opozycji europejskiej
- 135 RIDVAN BARI URCOSTA  
Turecka strategia na Kaukazie Południowym po wojnie w Karabachu
- 147 MAREK BUDZISZ  
Kazachstan – rewolucja, której nie było
- 159 MICHAŁ MEYNARCZYK  
Konflikt wokół Ukrainy. Wyzwania dla NATO, UE i Polski





ZIELONY ŁAD  
DO KOREKTY



# STRATEGIA WODOROWA UNII EUROPEJSKIEJ W KONTEKŚCIE NOWYCH WYZWAŃ DLA BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO

[EUROPEAN UNION HYDROGEN STRATEGY  
IN THE CONTEXT OF NEW CHALLENGES  
FOR ENERGY SECURITY]

## Abstrakt

Celem polityki energetycznej Unii Europejskiej (UE) jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego rozumianego jako zdolność do zaspokojenia bieżących i przyszłych potrzeb energetycznych. Skalę zagrożeń związanych z uzależnieniem wielu państw członkowskich UE od rosyjskich dostaw energetycznych podkreśla wojna w Ukrainie wywołana przez Federację Rosyjską w 2022 r. Gwałtowne wzrosty cen surowców energetycznych, a także dyskusja polityczna o wprowadzeniu embarga na rosyjskie surowce energetyczne niosą za sobą większe skutki ekonomiczne niż pandemia koronawirusa. Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, a także rosnące zapotrzebowanie na energię elektryczną, wskazuje się na zwiększenie zużycia węgla w nadchodzących latach. Jednakże może to być tendencja krótkotrwała pozwalająca na przyspieszenie procesów transformacji energetycznej, której fundamentem stanie się wodór ze względu na swoje wszechstronne zastosowanie jako paliwa, nośnika energii, a także magazynu. Oznacza to, że wojna na Ukrainie i wysokie ceny surowców energetycznych mogą przyczynić się do przyspieszenia prac nad technologiami wodorowymi oraz budową gospodarki wodorowej.

## Słowa kluczowe

Wodór, bezpieczeństwo energetyczne, transformacja.

## Abstract

The aims of the European Union's (EU) energy policy is to ensure energy security, which is understood as the ability to meet current and future energy demand. The dependence of many EU Member States on the Russian energy supplies, in the context of the war in Ukraine caused by the Russian Federation in 2022, highlights the scale of the threats. The Surging energy prices, as well as the political discussion about the embargo on Russian energy resources, have greater economic effects than the coronavirus pandemic. Taking into account the above circumstances, as well as the growing demand for electricity, it is indicated that coal consumption will increase in the coming years. However, it may be short-term, allowing for the acceleration of the energy transformation processes within the foundation will be the hydrogen due to its versatile use as a fuel, energy, and storage.

This means that the war in Ukraine and the high prices of energy resources may contribute to accelerating work on hydrogen technologies and building a hydrogen economy.

## Keywords

Hydrogen, energy security, energy transition.



## Wprowadzenie

Polityka energetyczna jest jedną z najważniejszych polityk wpływających na bezpieczeństwo państwa. W Unii Europejskiej (UE) jest ona obszarem kompetencji dzielonych<sup>1</sup>. Oznacza to, że decyzje w sektorze energii są podejmowane przez państwa członkowskie oraz instytucje unijne<sup>2</sup>. Kluczowe są prerogatywy rządów państw członkowskich, które decydują, jak produkują energię i od kogo ją importują. W traktacie z Lizbony, który wszedł w życie w 2009 r., po raz pierwszy uregulowano w prawie pierwotnym, w sposób ogólny, kwestie energii. Stosownie do tych zmian artykuł 194 (tytuł XXI Energetyka) określa, że „polityka Unii w dziedzinie energetyki ma na celu, w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi: a) zapewnienie funkcjonowania rynku energii; b) zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii; c) wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii; oraz d) wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii”<sup>3</sup>. Powszechnie przyjęło się, że polityka energetyczna to całokształt działań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. Z tego względu decyzje podejmowane w ramach polityki energetycznej muszą dynamicznie reagować na zmieniające się wyzwania natury wewnętrznej oraz zewnętrznej.

Z powyższego wynika, że zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego oznacza utrzymanie, w ciągle zmieniającym się procesie, stanu gospodarki zdolnego do zaspokojenia bieżących oraz przyszłych potrzeb energetycznych w sposób ciągły, niezawodny, efektywny, zrównoważony środowiskowo, tak aby jednocześnie zwiększyć konkurencyjność gospodarki danego państwa<sup>4</sup>. Wychodząc z założenia teoretycznego odnoszącego się do analizy systemowej, podkreślić należy, że bezpieczeństwo energetyczne jest podsystemem bezpieczeństwa ekonomicznego, które z kolei jest podsystemem bezpieczeństwa narodowego. Daniel Yergin podkreśla, że istotnym aspektem bezpieczeństwa energetycznego jest dostęp do surowców energetycznych po przystępnej cenie<sup>5</sup>. Szczególnie dzisiaj, w kontekście wojny w Ukrainie wywołanej inwazją Federacji Rosyjskiej w lutym 2022 r., dostrzega się, że aspekty cenowe

bezpośrednio oddziałują na poszczególne gospodarki, osłabiając polityczne decyzje. Niezwykle aktualne jest również spojrzenie Jana H. Kepplera, który zwracał uwagę na zarządzanie ryzykiem w definiowaniu bezpieczeństwa energetycznego, wskazując jednocześnie różne jego rodzaje, tj. geopolityczne, regulacyjne, techniczne, środowiskowe i finansowe<sup>6</sup>. Decyzje polityczne państw członkowskich UE w ostatnich latach dotyczące uzależnienia się od jednego dostawcy potwierdzają, że nie wszystkie państwa tak samo dostrzegały ryzyko geopolityczne. Z kolei Andrew Monaghan podkreślał, że ważne w bezpieczeństwie energetycznym jest strategiczne planowanie, które prowadzi do wykorzystania zarówno surowców energetycznych, jak i paliw w sposób elastyczny i efektywny<sup>7</sup>. Przy obecnych uwarunkowaniach geopolitycznych państwa Unii Europejskiej stoją przed koniecznością odbudowy odporności energetycznej wobec wyzwań geoeconomicznych<sup>8</sup>. Oprócz konieczności dywersyfikacji źródeł dostaw surowców energetycznych, fundamentalne znaczenie ma zróżnicowanie sposobów produkcji i magazynowania energii tak, aby zachować bezpieczeństwo systemu elektroenergetycznego. Istotne jest posiadanie sposobu zaopatrywania w energię i ochrony jej infrastruktury krytycznej w sytuacji konfliktów zbrojnych oraz agresji w cyberprzestrzeni. Z tego względu z coraz większą nadzieją spogląda się dzisiaj na wodór, który może być odpowiedzią na wiele wyzwań polityki energetycznej, z którymi aktualnie zmagają się państwa europejskie.

Bezpieczeństwo energetyczne można rozpatrywać z różnej perspektywy, stosownie do przyjętej optyki wynikającej z klasyfikacji. W niniejszym artykule założono, że w odniesieniu do aspektów podmiotowych problematyka będzie analizowana z perspektywy państwa, zaś w zakresie przedmiotowym skoncentrowano się na wodorze jako prognozowanym kluczowym elemencie wpływającym na bezpieczeństwo energetyczne w perspektywie czasu. Celem artykułu jest ocena wpływu aktualnych uwarunkowań bezpieczeństwa energetycznego na strategię wodorową Unii Europejskiej. Postawione zostało pytanie, czy wojna w Ukrainie przyczyni się do zwiększenia tempa rozwoju gospodarki wodorowej w UE? Przyjęto hipotezę, że kryzys energetyczny wywołany na światowych rynkach przez Federację Rosyjską

<sup>1</sup> G. Moens, J. Trone, *The Political Institutions of the European Union*, [w:] Commercial Law of the European Union, Springer Netherlands, 2010, s. 26–27.

<sup>2</sup> Zob. M. Ruszel, *Rola Unii Europejskiej w kształtowaniu bezpieczeństwa energetycznego Polski*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Bilans dekady*, red. F. Tereszkiwicz, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013, s. 273–278.

<sup>3</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, 2010/C 83/01 z 30.03.2010.

<sup>4</sup> M. Ruszel, *Paradygmat bezpieczeństwa energetycznego*, [w:] *Zarys teorii bezpieczeństwa państwa*, red. J. Gryz, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2016.

<sup>5</sup> D. Yergin, *Ensuring Energy Security*, „Foreign Affairs”, vol. 85, no. 2, 2006, s. 70–71.

<sup>6</sup> L. Hughes, *The Four R's of Energy Security*, Department of Electrical and Computer Engineering Dalhousie University, Working Paper, 2009.

<sup>7</sup> A. Monaghan, *Russian Oil and EU Energy Security*, „Russian Series” 05/65, Conflict Studies Research Centre, 2005, s. 2.

<sup>8</sup> T.G. Grosse, *W poszukiwaniu geoeconomii w Europie*, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2014.

przyśpieszy rozwój gospodarki wodorowej w UE, a tym samym wpłynie na tworzenie się rynku wodorowego wraz z magazynami na energię elektryczną.

## Analiza aktualnej sytuacji na światowych rynkach energetycznych – implikacje dla bezpieczeństwa energetycznego

Analizując światową konsumpcję energii dostrzega się, że w skali globalnej nadal dominują paliwa kopalne, a wśród nich czołowe miejsce zajmuje ropa naftowa i węgiel<sup>9</sup>. W perspektywie 2050 r. zapotrzebowanie na energię w skali światowej wzrośnie o blisko 50% i przyczyni się do zwiększenia udziału energetyki odnawialnej w światowym bilansie energetycznym. Jednakże paliwa kopalne zachowają dominującą pozycję. Wynika to z faktu, że pomimo dyskusji o kończących się zasobach surowców energetycznych, ich udokumentowane rezerwy są coraz większe. Jedynie pomiędzy 2000 a 2019 r. potwierdzone rezerwy gazu ziemnego zwiększyły się<sup>10</sup> z 138 900 mld m<sup>3</sup> do 198 800 mld m<sup>3</sup>. Wpłynęły na to nowe technologie wydobywania, coraz głębsze odwierty i dokładniejsze badania geologiczne. Oznacza to, że gazu ziemnego w skali globalnej jest coraz więcej, a to przyczyni się do wzrostu rywalizacji pomiędzy państwami. Tym bardziej, że coraz bardziej rozwija się rynek gazu skroplonego (ang. *liquefied natural gas* – LNG), który pozwala, poprzez wykorzystanie odpowiedniej infrastruktury terminali LNG, na przesyłanie tego surowca na większe odległości niż dotychczasowe połączenie pomiędzy eksporterem a importerem za pomocą gazociągu. Rywalizację pomiędzy eksporterami a importerami zaostrzyła pandemia koronawirusa, która w pierwszym etapie przyczyniła się do spadków zapotrzebowania na paliwa i energię, zaś w drugim do dużego wzrostu. Wielka skala spekulacji na światowych rynkach energetycznych wpłynęła na wysokie ceny ropy naftowej i gazu ziemnego, a to przełożyło się na rekordowy wzrost udziału węgla w produkcji energii elektrycznej w 2021 r. w skali światowej, w odniesieniu przyrostu do ubiegłego roku<sup>11</sup>. Nasilenie spalania węgla w 2021 r. nastąpiło w Chińskiej Republice Ludowej, USA, Indiach,

Australii, a także Japonii. Przyczyniły się do tego znaczne wzrosty cen ropy naftowej i gazu ziemnego, co jest kluczowe w kontekście poszukiwania tańszych sposobów produkcji energii finalnej.

---

W SYTUACJI KRYZYSOWEJ, KIEDY CHODZI O RATOWANIE MIEJSC PRACY I UTRZYMANIE KONKURENCYJNOŚCI GOSPODARCZEJ ORAZ ZACHOWANIE POZYCJI EKSPORTERA, WALKA O ZMIANY KLIMATU W SKALI GLOBALNEJ SCHODZI NA DRUGI PLAN, CO POTWIERDZA ŚWIATOWY WZROST EMISJI DWUTLENKU WĘGLA W 2021 R. REPUBLIKA FEDERALNA NIEMIEC POTWIERDZIŁA, ŻE W 2021 R. ZWIĘKSZYŁA EMISJĘ DWUTLENKU WĘGLA WZGLĘDEM 2020 R. O PONAD 33 MLN TON, OSIĄGAJĄC ROCZNĄ WARTOŚĆ 772 MLN TON, CO OZNACZA PRZYROST O 4,5% I ODDALA TO PAŃSTWO OD OSIĄGNIĘCIA ZAKŁADANYCH CELÓW KLIMATYCZNYCH NA 2030 R.<sup>12</sup>. NALEŻY ZAUWAŻYĆ, ŻE WG MIĘDZYNARODOWEJ AGENCJI ENERGII W 1973 R. UDZIAŁ WĘGLA JAKO ŹRÓDŁA ENERGII W GLOBALNEJ STRUKTURZE PRODUKCJI WYNOŚIŁ 24,5%, ZAŚ W 2018 R. BLISKO 27%<sup>13</sup>. OZNACZA TO, ŻE POMIMO PROCESÓW TRANSFORMACJI ENERGETYCZNEJ UDZIAŁ WĘGLA W OSTATNICH 50 LATACH WZRÓSŁ, NA CO ZNACZNY WPŁYW MAJĄ RYNKI AZJATYCKIE.

---

Obecna sytuacja na rynkach światowych cechuje się kolejną falą wzrostu cen<sup>14</sup> w wyniku wojny w Ukrainie spowodowanej przez Federację Rosyjską i będzie kolejnym czynnikiem skutkującym zwiększeniem zużycia węgla w nadchodzących latach. Na początku marca

<sup>9</sup> *International Energy Outlook 2021*, U.S. Energy Information Administration, 2021.

<sup>10</sup> K. Liuhto, *Natural gas in the Baltic Sea region: A special emphasis on liquefied natural gas (LNG)*. Slide package, 1 August 2020. [https://www.researchgate.net/publication/343350581\\_Natural\\_gas\\_in\\_the\\_Baltic\\_Sea\\_region\\_A\\_special\\_emphasis\\_on\\_liquefied\\_natural\\_gas\\_LNG](https://www.researchgate.net/publication/343350581_Natural_gas_in_the_Baltic_Sea_region_A_special_emphasis_on_liquefied_natural_gas_LNG) [dostęp: 31.03.2021 r.].

<sup>11</sup> *Coal 2021*, International Energy Agency, 2021, <https://www.iea.org/reports/coal-2021> [dostęp: 18.02.2022 r.].

<sup>12</sup> Mielke J., *Deutschland entfernt sich 2021 vom Klimaziel*, <https://www.agora-energieende.de/presse/neuigkeiten-archiv/deutschland-entfernt-sich-2021-vom-klimaziel> [dostęp: 20.03.2022 r.].

<sup>13</sup> Willigle A., *These charts show how little the global energy supply has changed since the 1970s*, <https://www.weforum.org/agenda/2020/09/energy-mix-1970s-today> [dostęp: 21.03.2022 r.].

<sup>14</sup> Cena ropy naftowej brent kosztowała 8.03.2022 r. 129 dolarów za baryłkę. W skali roku cena ropy naftowej wzrosła o 68%. Natomiast cena gazu ziemnego w kontraktach na maj 2022 r. w dniu 7.03.2022 r. wyniosła 217 euro / MWh na giełdzie TTF. Porównując cenę gazu z 1.04.2021 do 1.04.2022 r. dostrzega się wzrost ceny o 470%. Zob. *Trading Economics*, <https://tradingeconomics.com/commodity/eu-natural-gas>.

2022 r. ceny węgla za tonę w porcie ARA (Antwerpia–Rotterdam–Amsterdam) osiągnęła rekordową wartość, niespotykaną od 6 lat, na poziomie ponad 350 dolarów w kontraktach krótkoterminowych. Szacuje się, że zapotrzebowanie na węgiel w Europie będzie jeszcze bardziej wzrastać, gdyż wiele państw nie będzie chciało kupować tego surowca z Federacji Rosyjskiej, która prowadzi wojnę w Ukrainie. Ponadto, znaczne ilości żelaza, do którego produkcji wykorzystuje się węgiel koksowy, były importowane z Ukrainy oraz Federacji Rosyjskiej. W konsekwencji rosnącego zapotrzebowania na węgiel oraz potencjalnego skierowania rosyjskich dostaw tego surowca na rynek azjatycki, głównie do Chin, należy się spodziewać, że eksport węgla do państw Unii Europejskiej zwiększą USA. Rosnące zapotrzebowanie na węgiel w państwach UE może też wpłynąć na redefinicję celów klimatycznych, a także perspektywy związanej z jej osiągnięciem. Jednakże z drugiej strony, rosnąca presja na konieczność zmiany dostawcy surowców energetycznych, z rosyjskich koncernów energetycznych na inne firmy, przyczyni się do wypychania rosyjskiego węgla, ropy i gazu z Europy. Stworzy to niepowtarzalną okazję dla USA oraz państw o proamerykańskiej polityce eksportujących surowce energetyczne, aby w jakimś zakresie wypchnąć rosyjskie surowce z Europy i zająć ich miejsce. Warto zauważyć, że dyplomacja energetyczna USA jest najskuteczniejsza na świecie, gdyż na chwilę obecną Amerykanie mają zakontraktowane dostawy gazu ziemnego do 42 państw na świecie i są pod tym względem liderem<sup>15</sup>. Proces wypychania rosyjskich surowców będzie jednak postępował stopniowo, zaś wiele państw europejskich mających wspólne interesy z Rosją, mimo wojny w Ukrainie, będzie chciała kontynuować współpracę z rosyjskimi spółkami energetycznymi. Niemniej jednak Komisja Europejska zapowiedziała 8.03.2022 r. niezależnie się od rosyjskich dostaw surowców energetycznych do 2030 r. w programie RePowerUE<sup>16</sup>, a niektóre państwa członkowskie, że nie przedłużą kontraktów gazowych z rosyjskimi spółkami. Proces zmniejszania zależności od rosyjskich surowców to nie tylko zmiana źródeł i kierunków dostaw surowców energetycznych, ale także rozwój technologii zapewniających alternatywne sposoby produkcji energii. Oznacza to, że wojna w Ukrainie może przyczynić się początkowo do zwiększenia zużycia węgla, w tym koksowego potrzebnego do produkcji stali, zaś w średniej i dłuższej perspektywie do zwiększenia produkcji energii odnawialnej, a także rozwoju technologii wodorowych. Inwestorzy będą szukali niskoemisyjnych sposobów produkcji energii oraz

jej magazynowania. Inwestycje w gospodarkę wodorową mogą cechować się niskim ryzykiem inwestycyjnym i mogą być interesujące dla inwestorów. Jednakże rozwój produkcji czystego wodoru to przede wszystkim inwestycje w energetykę odnawialną, które mogą być rozwijane poza siecią (tzw. *off-grid*).

Ponadto, współczesny model transformacji energetycznej obserwowany w państwach Unii Europejskiej wskazuje, że szybki rozwój energetyki odnawialnej wymaga stabilizacji sieci poprzez instalacje energetyki konwencjonalnej. Wynika to z braku magazynów na energię elektryczną. UE dąży do szybkiego rozwoju transformacji energetycznej zapominając, że bez magazynów nie jest w stanie odpowiednio stabilizować sieci elektroenergetycznych. Z tego względu obszar magazynowania określany jest dzisiaj jako najbardziej perspektywiczny dla inwestorów. Istotnym aspektem wpływającym na rozwój technologii mających zastosowanie w sektorze energetycznym jest polityka klimatyczna UE. Aspiracje związane z rozwojem energetyki odnawialnej oraz gospodarką wodorową mogą być skuteczne jedynie w połączeniu z rozwojem technologii magazynowania energii elektrycznej.

### Strategia w zakresie wodoru na rzecz Europy neutralnej dla klimatu oraz bariery w jej realizacji

Unia Europejska realizuje politykę energetyczno-klimatyczną, z jednej strony wzmacniając bezpieczeństwo energetyczne, zaś z drugiej redukując emisję gazów cieplarnianych. W 2009 r. został przyjęty pakiet energetyczno-klimatyczny, w którym UE nakreśliła cele na 2020 r. w zakresie zmniejszenia o 20% emisji gazów cieplarnianych w odniesieniu do 1990 r., a także zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym UE o 20% i podniesienie o 20% efektywności energetycznej. W 2018 r. weszła w życie Dyrektywa PE i Rady (UE) z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (dyrektywa RED II), która wyznaczyła cel udziału energii odnawialnej w łącznej produkcji energii brutto do 2030 r. na poziomie 32%<sup>17</sup>. Kontynuacją strategii w zakresie ochrony klimatu jest ogłoszenie Europejskiego Zielonego Ładu w 2019 r. Zakłada on redukcję emisji dwutlenku węgla o 55% do 2030 r., zaś w perspektywie 2050 r. osiągnięcie neutralności klimatycznej. Istotnym elementem strategicznych

<sup>15</sup> *Gas 2020*, International Energy Agency, 2020, <https://www.iea.org/reports/gas-2020> [dostęp: 14.01.2022 r.].

<sup>16</sup> *REPowerEU: Joint European action for more affordable, secure and sustainable energy*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_1511](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1511) [dostęp: 24.03.2022 r.].

<sup>17</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2018.328.01.0082.01.POL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.328.01.0082.01.POL) [dostęp: 10.03.2022 r.].

założeń energetyczno-klimatycznych jest wykorzystanie potencjału wodoru ze względu na jego wszechstronne zastosowanie w sektorze przemysłu, energii, transportu, a także budownictwa. Przyjęta w 2020 r. „Strategia w zakresie wodoru na rzecz Europy neutralnej dla klimatu” zakłada, że wodór będzie wykorzystany jako surowiec, paliwo, nośnik energii, a także magazyn<sup>18</sup>. Stosownie do założeń, ma on odgrywać kluczową rolę w procesie transformacji energetycznej zmierzającej do stopniowego zastępowania surowców kopalnych energetyką odnawialną oraz paliwami alternatywnymi. Stosowanie wodoru nie przyczynia się do emisji dwutlenku węgla, a ponadto może on zastępować węgiel w sektorze chemicznym oraz stalowym, a także przyczyniać się do tworzenia nowych miejsc pracy. Jest to szczególnie istotne w kontekście skutków gospodarczych wojny w Ukrainie. Rosnące ceny stali oraz brak dostaw z rynku wschodniego do Europy Zachodniej stanowią kolejny argument za szybszym rozwojem technologii zmierzających do samowystarczальной produkcji stali z użyciem wodoru. Implementacja rozwiązań wodorowych ma przyczynić się również do tworzenia nowych miejsc pracy, których państwa UE potrzebują jako sposobu na wyjście z kryzysu związanego ze skutkami pandemii koronawirusa oraz ekonomicznymi konsekwencjami wojny w Ukrainie, które spowodowały gwałtowny wzrost cen ropy naftowej oraz wysoką inflację na świecie.

Strategia wodorowa UE zakłada rozwój niskoemisyjnego wodoru produkowanego z elektrolizerów zasilanych energią elektryczną pochodzącą z energetyki odnawialnej. Takie założenie skutkuje koniecznością rozwoju energetyki odnawialnej i przełoży się na zmniejszenie zależności od paliw kopalnych w skali Europy. W perspektywie 2024 r. postawiony został cel w postaci zainstalowania elektrolizerów zasilanych energią odnawialną o mocy nie mniejszej niż 6 GW. Natomiast do 2030 r. zakłada się osiągnięcie mocy elektrolizerów na poziomie 40 GW. Jednocześnie wskazuje się, że strategia rozwoju produkcji czystego wodoru obejmie rozbudowę potencjału do poziomu 40 GW w państwach członkowskich UE oraz dodatkowe 40 GW w państwach partnerskich. Spośród nich, to Ukraina miała być najważniejszym partnerem w zakresie produkcji wodoru i przesyłania go do państw unijnych poprzez system gazociągów. Szacowano, że w perspektywie 2030 r. UE będzie importować 40 GW czystego wodoru, z czego aż 8 GW miało zostać wyprodukowanych w Ukrainie. Wojna wywołana przez Federację Rosyjską powoduje, że plany związane z produkcją czystego wodoru w Ukrainie stoją pod dużym znakiem

zapytania. Należy pamiętać, że Ukraina posiada nie tylko znaczne złoża surowców energetycznych, ale również miała potencjał i wysoką atrakcyjność inwestycyjną w energetyce odnawialnej. Jednocześnie na jej wschodnich terenach znajdują się jedne z największych na świecie złoża żelaza, a także surowce ziem rzadkich. Aktualna sytuacja spowodowała jednak wycofanie się zagranicznych inwestorów, którzy chcieli rozwijać inwestycje energetyczne w Ukrainie. Oznacza to, że UE będzie zmuszona do rewizji założeń związanych z produkcją wodoru w państwach sąsiednich.

Niezależnie od sytuacji w Ukrainie zakłada się, że w okresie 2030–2050 technologie wodorowe mają osiągnąć określoną dojrzałość technologiczną, co pozwoli na ich gospodarcze zastosowanie. Wymaga to przezwyciężenia wielu barier rozwoju rynku wodoru. Jedną z fundamentalnych jest brak zapotrzebowania rynkowego na ten produkt w związku z brakiem technologii do jego wykorzystania. Wraz z wytworzeniem przemysłowego zapotrzebowania na wodór, jego dynamika rozwoju na poszczególnych łańcuchach produkcji będzie się zwiększać. Wówczas podstawowym wyzwaniem będzie obniżenie kosztów produkcji, transportu i magazynowania wodoru. Obecnie wysokie koszty produkcji czystego wodoru powodują, że jest on wytwarzany w marginalnym procencie w odniesieniu do całkowitej produkcji wodoru. Produkcja czystego wodoru jest najdroższa (2,5–5,5 euro/kg) w porównaniu do wodoru wytwarzanego z paliw kopalnych z technologią wychwytywania dwutlenku węgla (2 euro/kg), czy paliw kopalnych (1,5 euro/kg). Z tego względu produkcja wodoru niskoemisyjnego w skali światowej stanowi marginalny procent całkowitej produkcji. Proporcje te mogą się zmienić za sprawą spadku kosztów produkcji elektrolizerów<sup>19</sup>.

Z jednej strony, wojna w Ukrainie przyczyniła się do dalszego wzrostu cen produktów na rynkach światowych i załamania łańcucha dostaw wielu komponentów, które pochodziły z rynków wschodnich. Z drugiej zaś, rosnące koszty energii elektrycznej, gazu ziemnego, a także wysokie koszty uprawnień do emisji dwutlenku węgla powodują, że coraz więcej podmiotów w rozwoju technologii wodorowych upatruje szanse na zwiększenie przyszłej konkurencyjności. Państwa UE w pełni zrozumiały konieczność odejścia od surowców energetycznych i paliw z Federacji Rosyjskiej. Koszty dywersyfikacji źródeł dostaw do wielu państw, których infrastruktura energetyczna była przystosowana do importu i przerabiania surowców i paliw ze wschodu, będzie tym bardziej zwiększać presję cenową. Może to tym bardziej być szansą na przyśpieszenie rozwoju

<sup>18</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Strategia w zakresie wodoru na rzecz Europy neutralnej dla klimatu*, Bruksela, dnia 8.07.2020 r. COM(2020) 301 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0301&from=pl> [dostęp: 11.03.2022 r.].

<sup>19</sup> *Zielony wodór z OZE w Polsce. Wykorzystanie energetyki wiatrowej i PV do produkcji zielonego wodoru jako szansa na realizację założeń Polityki Energetyczno-Klimatycznej UE w Polsce*, DISE, PSEW, Wrocław 2021, s. 59.

technologii wodorowych. Istotne będzie jednak przełamywanie kolejnych barier w rozwoju gospodarki wodorowej. Oprócz konieczności wytworzenia zapotrzebowania rynkowego i obniżenia kosztów produkcji ważne jest stworzenie odpowiednich regulacji (m.in. warunki przyłączenia elektrolizera z siecią elektroenergetyczną, certyfikacja odnawialnego wodoru) oraz przełamanie ograniczeń technicznych i technologicznych (m.in. duże straty energii w procesie produkcji czystego wodoru)<sup>20</sup>. Ujmując to systemowo, dostrzega się również bariery rozwoju w podsystemie transportu (m.in. brak sieci do przesyłu i dystrybucji), a także w podsystemie magazynowania (m.in. niska pojemność magazynów wodorowych, niska sprawność odzyskiwanej energii z magazynu wodorowego). Przewycięzanie tych ograniczeń będzie przyczyniało się do upowszechniania zastosowań wodoru w gospodarce.

## Podsumowanie

Analiza kryzysów energetycznych z ostatnich kilkadziesiąt lat potwierdza, że stają się one szansą na realizację inicjatyw politycznych, które będą godzić partykularne interesy państw i ponadnarodowe interesy Unii Europejskiej<sup>21</sup>. Dotychczasowe kryzysy energetyczne wywoływane przez Federację Rosyjską skutkowały przerwą w dostawach surowców energetycznych lub presją cenową (1990 r. wobec państw bałtyckich, 2006 r., 2009 r. oraz 2014 r. wobec Ukrainy). Państwa Europy Zachodniej nie wyciągnęły wniosków i nie tylko kontynuowały uzależnienie od rosyjskich dostaw surowców energetycznych i paliw, ale nawet je systematycznie zwiększały i realizowały kolejne inwestycje w sektorze energetycznym wspólnie z rosyjskimi spółkami. Dotychczasowa strategia wiązania dostawców energetycznych umowami handlowymi nie zmniejszyła ryzyka agresji wobec państw Europy Zachodniej. Wojna wywołana przez Federację Rosyjską w Ukrainie w lutym 2022 r. jest bardzo mocnym sygnałem dla państw UE, aby zmienić źródła dostaw surowców energetycznych, a przede wszystkim zmniejszyć zależność energetyczną od importu. Przyjęty w marcu 2022 r. plan RePowerUE zakłada uniezależnienie się od rosyjskich surowców do 2030 r., zaś wodór jest wymieniony jako jeden z czynników pozwalających na osiągnięcie celu. Rozwój gospodarki wodorowej ma fundamentalne znaczenie i w perspektywie długoterminowej może zmniejszyć zależność energetyczną UE

od zewnętrznych dostawców, którzy mogliby wykorzystać te dostawy jako instrument presji politycznej. Osiągnięcie bezpieczeństwa energetycznego UE jest związane z całkowitą rezygnacją z rosyjskich dostaw surowców energetycznych.

Wodór jest postrzegany przez UE jako szansa na skuteczne łączenie sektorów. Biorąc pod uwagę elektryfikację kolejnych gałęzi gospodarki, dostrzega się, że wodór odegra istotną rolę w transformacji energetycznej ze względu na wszechstronne zastosowanie. Oczywiście istotne jest stopniowe przewycięzanie barier związanych z rozwojem jego produkcji. Kluczowe będzie również wytworzenie zapotrzebowania po stronie odbiorców przemysłowych. Aktualna sytuacja geopolityczna powoduje, że konieczność redukcji zależności surowcowej będzie jednym z priorytetów polityk energetycznych państw członkowskich UE. Skutki pandemii koronawirusa oraz wojna w Ukrainie przyczyniły się do gwałtownych wzrostów cen surowców energetycznych oraz energii, co było szczególnie widoczne w pierwszej połowie 2022 r. Paradoksalnie, tym bardziej może to przyspieszyć rozwój gospodarki wodorowej. Po pierwsze, dostrzega się, że pandemia koronawirusa nie wpłynęła na osłabienie tempa rozwoju rynku wodoru, gdyż w 2020 r. zainstalowano około 70 MW nowych mocy elektrolizerów<sup>22</sup>. Po drugie, w ostatnich dwóch latach kilkanaście kolejnych państw przyjęło strategię wodorową. Po trzecie, wysokie ceny surowców energetycznych przyspieszą prace nad technologiami wodorowymi i zmniejszą różnicę między ceną wodoru produkowanego z odnawialnych źródeł energii, a wytwarzanym z gazu ziemnego. Rozwijanie produkcji czystego wodoru wymaga rozbudowy energetyki odnawialnej. Analiza dotychczasowych kryzysów energetycznych w ostatnich kilkadziesiąt lat potwierdza, że najbardziej odporne na wzrost cen energii elektrycznej są państwa, które potrafią w sposób samowystarczalny ją produkować. Jednym z takich przykładów jest Norwegia, która swój sektor energetyczny oparła na wodnych elektrowniach szczytowo-pompowych. Instalacje te z jednej strony pozwalają na produkcję zeroemisyjnej energii elektrycznej, a z drugiej stwarzają możliwości zbliżone do magazynowania energii. Obecnie taką szansą dla sektora energii, który jest pozbawiony magazynów na energię elektryczną, staje się wodór. Powyższe wnioski oznaczają słuszność hipotezy, że kryzys energetyczny wywołany wojną Federacji Rosyjskiej w Ukrainie przyczyni się do przyspieszenia rozwoju technologii wodorowych i budowy rynku wodoru z magazynami na energię elektryczną.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 67–69.

<sup>21</sup> M. Ruszel, *Wpływ rosyjsko-ukraińskich kryzysów gazowych na politykę energetyczną UE – ujęcie teoretyczne*, „Przegląd Politologiczny” 2015, nr 2, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2015, s. 49–58.

<sup>22</sup> A. Welbin, *Wojna na Ukrainie przyspiesza wodorową rewolucję. Czas na działanie*, <https://www.wnp.pl/gazownictwo/wojna-na-ukrainie-przyspiesza-wodorowa-rewolucje-czas-na-dzialanie,558871.html> [dostęp: 30.03.2022 r.].

## Bibliografia

1. *Coal 2021*, International Energy Agency, 2021, <https://www.iea.org/reports/coal-2021> [dostęp: 18.02.2022 r.].
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2018.328.01.0082.01.POL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.328.01.0082.01.POL) [dostęp: 10.03.2022 r.].
3. *Gas 2020*, International Energy Agency, 2020, <https://www.iea.org/reports/gas-2020> [dostęp: 14.01.2022 r.].
4. Grosse G.T., *W poszukiwaniu geoekonomii w Europie*, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2014.
5. Hughes L., *The Four R's of Energy Security*, Department of Electrical and Computer Engineering Dalhousie University, Working Paper, 2009.
6. *International Energy Outlook 2021*, U.S. Energy Information Administration, 2021.
7. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Strategia w zakresie wodoru na rzecz Europy neutralnej dla klimatu, Bruksela, dnia 8.07.2020 r. COM(2020) 301 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0301&from=pl> [dostęp: 11.03.2022 r.].
8. Liuhto K., *Natural gas in the Baltic Sea region: A special emphasis on liquefied natural gas (LNG). Slide package*. 1 August 2020. [https://www.researchgate.net/publication/343350581\\_Natural\\_gas\\_in\\_the\\_Baltic\\_Sea\\_region\\_A\\_special\\_emphasis\\_on\\_liquefied\\_natural\\_gas\\_LNG](https://www.researchgate.net/publication/343350581_Natural_gas_in_the_Baltic_Sea_region_A_special_emphasis_on_liquefied_natural_gas_LNG) [dostęp: 31.03.2021 r.].
9. Mielke J., *Deutschland entfernt sich 2021 vom Klimaziel*, <https://www.agora-energie-wende.de/presse/neuigkeiten-archiv/deutschland-entfernt-sich-2021-vom-klimaziel> [dostęp: 20.03.2022 r.].
10. Moens G., Trone J., *The Political Institutions of the European Union*, [w:] *Commercial Law of the European Union*, Springer Netherlands, 2010, s. 26–27.
11. Monaghan A., *Russian Oil and EU Energy Security*, „Russian Series” 05/65, Conflict Studies Research Centre, 2005, s. 2.
12. REPowerEU: Joint European action for more affordable, secure and sustainable energy, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_1511](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1511) [dostęp: 24.03.2022 r.].
13. Ruszel M., *The development of global LNG exports*, in: ed. K. Liuhto, *The Future of Energy Consumption, Security and Natural Gas. LNG in the Baltic Sea region*, Palgrave Macmillan 2022, p. 1–20, <https://www.palgrave.com/gp/book/9783030803667#aboutBook>.
14. Ruszel M., *Rola Unii Europejskiej w kształtowaniu bezpieczeństwa energetycznego Polski*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Bilans dekady*, red. F. Tereszkiwicz, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013, s. 273–278.
15. Ruszel M., *Paradygmat bezpieczeństwa energetycznego*, [w:] *Zarys teorii bezpieczeństwa państwa*, red. J. Gryz, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2016.
16. Ruszel M., *The significance of the Baltic Sea Region for natural gas supplies to the V4 countries*, „Energy Policy”, vol. 146, November 2020, 111–786, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421520305061?dgcid=author>.
17. Ruszel M., *Wpływ rosyjsko-ukraińskich kryzysów gazowych na politykę energetyczną UE – ujęcie teoretyczne*, „Przegląd Politologiczny” 2015, nr 2, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2015, s. 49–58.
18. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, 2010/C 83/01 z 30.03.2010.
19. Trading Economics, <https://tradingeconomics.com/commodity/eu-natural-gas>.
20. *Zielony wodór z OZE w Polsce. Wykorzystanie energetyki wiatrowej i PV do produkcji zielonego wodoru jako szansa na realizację założeń Polityki Energetyczno-Klimatycznej UE w Polsce*, DISE, PSEW, Wrocław 2021, s. 59.
21. Welbin A., *Wojna na Ukrainie przyspiesza wodorową rewolucję. Czas na działanie*, <https://www.wnp.pl/gazownictwo/wojna-na-ukrainie-przyspiesza-wodorowa-rewolucja-czas-na-dzialanie,558871.html> [dostęp: 30.03.2022 r.].
22. Willigle A., These charts show how little the global energy supply has changed since the 1970s, <https://www.weforum.org/agenda/2020/09/energy-mix-1970s-today> [dostęp: 21.03.2022 r.].
23. Yergin D., *Ensuring Energy Security*, „Foreign Affairs”, vol. 85, no. 2, 2006, s. 70–71.



DR PAWEŁ PIKUS

MINISTERSTWO KLIMATU I ŚRODOWISKA

PIKUSPAW@GMAIL.COM

# PRZEWARTOŚCIOWANIE POLITYKI ENERGETYCZNEJ UE I POLSKI W DOBIE INWAZJI ROSJI NA UKRAINĘ

## [THE RE-EVALUATION OF THE ENERGY POLICY OF THE EU AND POLAND AT THE TIME OF RUSSIA'S INVASION OF UKRAINE]

### Abstrakt

Ostatnie miesiące to okres dynamicznych zmian w sektorze energetycznym Unii Europejskiej i Polski. Kryzys energetyczny oraz agresja Rosji na Ukrainę przewartościowały dotychczasową politykę energetyczną UE. W artykule autor wyjaśnia uwarunkowania i historię działań unijnych na rzecz bezpieczeństwa energetycznego i ich wpływ na sytuację dzisiejszą. Opisuje przyczyny zmian dotyczących europejskiego sektora energetycznego i ich wpływ na polską politykę energetyczną i kierunki jej zmian.

### Słowa kluczowe

Polityka energetyczna UE, polityka energetyczna Polski, rynek energii, bezpieczeństwo energetyczne, Unia Europejska, polityka energetyczno-polityczna.

### Abstract

Recent months have been a period of dynamic changes in the energy sector of the European Union and Poland. The energy crisis and Russia's aggression towards Ukraine have reevaluated the current EU energy policy. In the article, the author explains the conditions and history of EU activities for energy security and their impact on today's situation. He describes the causes of changes in the European energy sector and their impact on the Polish energy policy and trends in its changes.

### Keywords

EU energy policy, Polish energy policy, energy market, energy security, European Union, energy and political policy.

**D**zień 24.02.2022 r. będzie dla Europy datą graniczną. Po kilkudziesięciu latach pokoju wojna wróciła na kontynent europejski. Agresja Rosji na Ukrainę stanowi punkt zwrotny nie tylko dla elit europejskich, ale również dla całej europejskiej opinii publicznej. Ciąg debat na temat teraźniejszości i przyszłości Europy nabrał nowego wymiaru i większej głębi. Związane jest to z pozycją Ukrainy w europejskim porządku, brutalną weryfikacją oczekiwań państw europejskich dotyczących znaczenia i roli Federacji Rosyjskiej dla Europy, ale przede wszystkim tym, jak Europa prowadziła swoje własne polityki i działania. Agresja rosyjska stanowi twardy i bolesny reset całego dotychczasowego podejścia do praktycznie każdego aspektu życia Europejczyków. Nagły *stress-test* wywołany przez militarne działania Kremla okazał się dla UE trudny do zaliczenia, a wyzwania zaczęły przerażać europejskich decydentów. Kolejne trudne sprawy, do których w szczególności należą pakiety sankcyjne, z takim trudem ustalane w ramach Wspólnoty, pokazują brak spójnego podejścia do nowych wyzwań. Jest to tym trudniejsze do zaakceptowania, że przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w wielu błędnych założeniach i decyzjach z lat poprzednich, warunkujących dziś margines działania niektórych państw członkowskich.



Szczególne znaczenie ma tu pozycja Polski na arenie europejskiej. Niestety, z punktu widzenia Warszawy dzisiejsza sytuacja jest smutnym, pyrrusowym zwycięstwem jej polityki. Niejednokrotnie oceniani na korytarzach Brukseli jako „maniakalni rusofile”, Polacy w ostatnim miesiącu odzyskali należy im szacunek. Z uporem maniaaka powtarzane w instytucjach unijnych ostrzeżenia dotyczące zbyt bliskich relacji z Federacją Rosyjską, braku wypracowywania alternatyw, braku właściwej oceny ryzyk, czy zbyt bliskich stosunków i relacji gospodarczych z Rosją koniec końców okazały się tragiczną przepowiednią klęski dotychczasowej polityki europejskiej. W szczególności dotyczy to europejskiej polityki energetyczno-klimatycznej.

### Europejska polityka energetyczno-klimatyczna – taniec z diabłem

Europejska polityka energetyczno-klimatyczna ma to do siebie, że zwykle impulsem do zmiany jej kierunków jest silny impuls zewnętrzny względem Wspólnot Europejskich. Dobrym przykładem są lata 70. XX w. i kolejne kryzysy naftowe, które doprowadziły do przewartościowania polik europejskich i ukierunkowania ich na silniejszą integrację w celu zwiększenia możliwości wspólnego przeciwdziałania i mitygowania skutków międzynarodowych kryzysów energetycznych. To również czas narodzin myśli tworzeniu wewnętrznego rynku energii w UE. Dotychczas skoncentrowane na obronie własnych narodowych monopolii energetycznych państwa członkowskie zobaczyły, że nie są one same zdolne skutecznie walczyć ze zdarzeniami mającymi implikacje globalne. Dało to początek kolejnych pakietom energetycznym liberalizującym rynek energii elektrycznej i gazu, jak również regulacjom zwiększającym wspólnie rozumiane bezpieczeństwo dostaw surowców.

Kolejnym szokiem dla europejskiego myślenia o energetyce były kolejne kryzysy gazowe w latach 2006 i 2009 – przerwy w dostawach gazu wywołane przez Rosję. Kolektywna obrona regulacyjna w momencie, w którym kurki gazowe z kierunku rosyjskiego zostały zakręcone na ponad dwa tygodnie, okazała się dalece niewystarczająca. Przepisy prawa nie spowodowały bowiem, że gaz zaczął być przesyłany przez granice państwowe tam, gdzie go brakowało. Instytucje europejskie zdały sobie sprawę, że bez działań wspierających inwestycje sieciowe nie będzie możliwe zagwarantowanie fizycznego bezpieczeństwa surowcowego. Stało się to przyczynkiem do kolejnych regulacji dotyczących bezpieczeństwa dostaw gazu i dalszej integracji polityki kryzysowej w zakresie gazu ziemnego oraz pakietów

legislacyjnych wspierających budowę infrastruktury wspólnego zainteresowania UE (tzw. Projektów PCI) pod względem finansowym oraz w zakresie procesu inwestycyjno-budowlanego.

---

POMIMO POSTĘPUJĄCEGO EUROPEJSKIEGO POGŁĘBIANIA INTEGRACJI GOSPODARCZEJ W ZAKRESIE ENERGETYKI, EUROPA W DALSZYM CIĄGU BYŁA PODATNA NA ZAKŁÓCENIA DOSTAW SUROWCÓW. WYJĘTE PRZED NAWIAS DZIAŁANIA REGULACYJNE ORAZ WSPARCIE FINANSOWE DOPROWADZIŁY WRĘCZ DO SPOTĘGOWANIA PROBLEMÓW ENERGETYCZNYCH STOJĄCYCH PRZED UNIĄ. LIBERALIZACJA RYNKÓW ENERGII SPOWODOWAŁA ZWIĘKSZENIE SWOBODY DZIAŁANIA DOSTAWCÓW – W TYM TYCH SPOZA UE. WYKORZYSTUJĄC TEN TREND, DOSTAWCA ROSYJSKI UMOCNIL SWOJĄ POZYCJĘ DOMINUJĄCĄ W DOSTAWACH GAZU DO UNII. JEDNOCZEŚNIE ROZBUDOWA INFRASTRUKTURY WEWNĄTRZUNIJNEJ POZWOLIŁA DOMINUJĄCYM SPRZEDAWCOM NA „ROZPŁYWANIE SIĘ” GAZU Z JEDNEGO KIERUNKU DO WIELU PAŃSTW I ROZSZERZANIE STREF DOSTAW NA KOLEJNE RYNKI. BEZ JEDNOCZESNEJ DYWERSYFIKACJI SUROWCOWEJ SPOWODOWAŁO TO CORAZ WIĘKSZE UZALEŻNIENIE OD DOMINUJĄCYCH DOSTAWCÓW NOŚNIKÓW ENERGETYCZNYCH.

---

Symptodem złej sytuacji na rynku energii UE było otwarcie przez Dyрекcję Generalną do spraw Konkurencji Komisji Europejskiej postępowania antymonopolowego przeciwko Gazpromowi<sup>1</sup>. Wśród zarzutów stawianych koncernowi Komisja wymieniała stosowanie zbyt wysokich cen surowca dla odbiorców z Europy Środkowo-Wschodniej, dzielenie rynków przez praktyki kontraktowe, stosowanie zakazu odsprzedaży gazu ziemnego na rynku UE oraz wiązanie kwestii handlowych z zagadnieniami infrastrukturalnymi (w skrócie, dostawy w zamian za możliwość wpływania na funkcjonowanie europejskich gazociągów). Pokazało to klarownie, że dotychczasowa ewolucja polityki energetycznej nie pozwoliła uchronić europejskich odbiorców

<sup>1</sup> J. Stern, K. Yafimava, *The EU Competition Investigation into Gazprom's Sales to Central and Eastern Europe: a comment on commitments*, OIES, 2017, s. 2.

przed manipulacjami oraz wykorzystywaniem rynku do osiągania nadmiernych i nieuzasadnionych zysków. Niestety, samo postępowanie nie skończyło się ukaraniem Gazpromu, co tylko potwierdza indolencję Europy w starciu z Rosją i jej naciskiem surowcowym.

Dodatkowo, pomimo że elity europejskie chwaliły się wysoką płynnością unijnych rynków surowcowych, zapomniały o rzeczy najważniejszej – płynność rynku nie jest równoznaczna z jego głębokością. Oznacza to, iż mimo że obroty handlowe na rynku są wysokie, handel dotyczy *de facto* cały czas tego samego nośnika surowca. W momencie zaburzenia dostaw tego nośnika, cała płynność z rynku wyparowuje, tworząc lukę skutkującą dramatycznymi konsekwencjami związanymi w przerwami dostaw energii do odbiorców włącznie oraz wyłączeniem całych gospodarek, a w dalszej kolejności z nieuniknioną recesją. Państwa europejskie poczuły to dotkliwie, kiedy skutkiem polityki ograniczenia podaży surowca na europejski rynek energii w drugiej połowie 2021 r. była katastrofa cenowa na rynku.

Kolejnym kluczowym aspektem europejskiej polityki gospodarczej, która przyczyniła się do obecnej trudnej sytuacji energetycznej UE, jest transformacja klimatyczna. Europa jako punkt honoru i nowy pomysł na impuls do rozwoju gospodarczego wyznaczyła sobie transformację w kierunku zeroemisyjności. Tym samym polityka klimatyczna nabrała charakteru fundamentu polityki przemysłowej UE.

Objęcie systemem ETS (europejskim mechanizmem handlu uprawnieniami do emisji CO<sub>2</sub>) sektora energetycznego spowodowało, że możliwe do wykorzystania technologie ulegają ograniczeniu. Przyczyniają się do tego kolejne konkluzje dotyczące możliwości do zastosowania technik służących ochronie środowiska (tzw. konkluzje BAT) oraz zmiany regulacji energetycznych ograniczających możliwość wspierania programami pomocy publicznej i mechanizmami wystarczalności zasobów (np. poprzez rynek mocy) wysokoemisyjnych technologii wytwarzania energii, a także ograniczenie możliwości finansowania określonych inwestycji. Jednocześnie UE wprowadza kolejne cele dotyczące obniżania emisyjności gospodarek, jak również poszczególnych branż (np. budownictwo, motoryzacja). Związane są z tym również kolejne cele do osiągnięcia na poziomie UE w zakresie udziału energii odnawialnej w miksie energetycznym. Pakiet 20 x 20 x 20 (poprawa efektywności energetycznej o 20%, zwiększenie czystych źródeł energii o 20% oraz ograniczenie emisji CO<sub>2</sub> o 20%) czy Prawo klimatyczne stanowiły krok milowy myślenia o skoku cywilizacyjnym przez redukcję emisji.

Powyższe działania zwiększają presję na transformację energetyczną opartą na źródłach odnawialnych. Jednocześnie jednak źródła odnawialne, z uwagi na swoją niestabilność, nie są w stanie zagwarantować odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa dostarczania energii elektrycznej do odbiorców (tzw. standardu dostaw). Źródła te muszą być uzupełniane źródłami

stabilnymi, do tego elastycznymi. Sprzężenie polityki energetycznej i klimatycznej powoduje, że w przypadku gospodarek wysoko uzależnionych od produkcji energii elektrycznej z węgla kamiennego transformacja odbywać się miała przez uzupełnianie źródeł odnawialnych gazem ziemnym lub innymi zasobami stabilizującymi pracę systemu elektroenergetycznego (np. naturalne magazyny energii). W przypadku zaś krajów, w których rozwinął się sektor wytwarzania energii w oparciu o paliwa gazowe, trend ten uległ wzmocnieniu.

Kolejnym szokiem dla Europy związanym z jej bezpieczeństwem energetycznym była aneksja Półwyspu Krymskiego przez Federację Rosyjską oraz wojna w Donbasie. W tym kontekście w 2014 r. Polska wyszła z inicjatywą powołania Unii Energetycznej w ramach UE. Celem było uniezależnienie się od dostaw surowców z Rosji. Wśród kluczowych filarów tego projektu wskazywano:

- 1) rozbudowę infrastruktury energetycznej – Polska wskazywała na konieczność zwiększenia dofinansowania dla inwestycji derusyfikacyjnych;
- 2) mechanizmy solidarnościowe i zwiększenie wspólnej siły nabywczej UE – wykorzystywanie siły przetargowej wszystkich państw w negocjacjach z dostawcami (tzw. wspólne zakupy gazu) oraz wypracowanie silniejszych mechanizmów solidarnościowych na wypadek sytuacji kryzysowych (poprzez zmianę rozporządzenia o bezpieczeństwie dostaw gazu ziemnego). Stopniowe zmniejszanie zobowiązań o charakterze międzyrządowym i transparentna kontraktowa;
- 3) rozwój własnych źródeł energii w UE – zmniejszenie uzależnienia od rosyjskiego gazu poprzez wykorzystanie rodzimych źródeł energii, w szczególności istniejących źródeł kopalnych w UE, w tym węgla i gazu łupkowego (propozycja polska nie wspominała o odnawialnych źródłach energii, co było jej potem wypominane jako największy jej brak i zostało wykorzystane do przekształcenia polskiej propozycji w projekt przyspieszający transformację w oparciu o energię z OZE);
- 4) dywersyfikację dostaw energii – intensyfikację kontaktów z alternatywnymi dostawcami surowców energetycznych do Europy, uniezależnienie od dostaw ropy i gazu rosyjskich;
- 5) wzmocnienie Wspólnoty Energetycznej i zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego krajów sąsiadujących z UE – w celu zwiększenia integracji i wsparcia w szczególności Ukrainy i Mołdawii.

Propozycja Polski nie trafiła na podatny grunt, chociaż uwarunkowania geopolityczne sprawiły, że Komisja Europejska musiała zareagować na zgłaszane postulaty. W nowym składzie Komisji pojawiło się stanowisko popierające wdrożenie Unii Energetycznej. Jednocześnie idea Unii Energetycznej zyskiwała coraz konkretniejsze zarysy – niestety idące w kierunku niemieckiego *Energiewende*, tj. zwiększenia znaczenia odnawialnych

źródeł energii. Z polskich postulatów wdrożenia doczekały się propozycje dotyczące zwiększenia solidarności w sytuacjach kryzysowych.

---

KOMISJA EUROPEJSKA OPUBLIKOWAŁA TEŻ SWOJĄ STRATEGIĘ BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO – *EUROPEAN ENERGY SECURITY STRATEGY*. UNIA STWIERDZAŁA W NIEJ SWOJE UZALEŻNIENIE OD ZAGRANICZNYCH DOSTAWCÓW SUROWCÓW ORAZ PODATNOŚĆ PAŃSTW CZŁONKOWSKICH NA EWENTUALNE ZAKŁÓCENIA W DOSTAWACH NOŚNIKÓW ENERGII. W SZCZEGÓLNOŚCI WSKAZYWAŁA NA SILNE UZALEŻNIENIE OD JEDNEGO DOSTAWCY W SEKTORZE GAZU ZIEMNEGO. POKAZYWAŁA OSIEM FILARÓW, W RAMACH KTÓRYCH POTRZEBNE SĄ DZIAŁANIA ZWIĘKSZAJĄCE BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE UE. WŚRÓD NICH WYMIEŃAŁA: KRÓTKOTERMINOWE DZIAŁANIA NA KOLEJNY SEZON GAZOWY, ZWIĘKSZENIE SOLIDARNOŚCI EUROPEJSKIEJ, ZWIĘKSZENIE EFEKTYWNOŚCI WYKORZYSTANIA ENERGII ELEKTRYCZNEJ, BUDOWĘ RYNKU WEWNĘTRZNEGO ENERGII UE, ZWIĘKSZENIE PRODUKCJI ENERGII W RAMACH WSPÓLNOTY, ROZWÓJ NOWYCH TECHNOLOGII PRODUKCJI ENERGII, DYWERSYFIKACJĘ DOSTAW NOŚNIKÓW I BUDOWĘ NOWEJ INFRASTRUKTURY DYWERSYFIKUJĄCEJ ORAZ ZWIĘKSZENIE KOORDYNACJI ZEWNĘTRZNEJ POLITYKI ENERGETYCZNEJ UE.

---

Większość z postulatów KE pozostała niestety na papierze. W tym samym czasie instytucje europejskie pracowały nad radykalnym zielonym zwrotem w polityce energetyczno-klimatycznej. Zwrotem, który nabrał rumieńców i wyrazu wraz z przyjęciem porozumienia paryskiego. W jego konsekwencji zaproponowano otwarcie zupełnie nowego rozdziału w polityce przemysłowej UE – tzw. przyspieszenia przez budowę Zielonego Ładu i neutralność klimatyczną do 2050 r. Należy przy tym zauważyć, że nie stworzono dla tego ruchu fundamentów w postaci rzeczywistej dywersyfikacji nośników energii. Zielony Ład osadza się na dodatkowo zwiększonym wykorzystywaniu odnawialnych źródeł energii. Zwiększone wykorzystanie OZE wiąże się natomiast nierozzerwalnie z koniecznością zapewnienia odpowiedniego wsparcia (czy właściwiej back-upu) w postaci źródeł

stabilnych, opartych o zdywersyfikowane surowce. Brak odpowiedniego zapasu takich źródeł spowodował problemy nie tylko w zakresie poszczególnych sektorów surowcowych (sektor ropy czy gazu), ale przeniósł się, jak się okazało, na sektor elektroenergetyczny, powodując w 2021 r. ogromne perturbacje na europejskim rynku energetycznym, co w postaci chociażby zwiększonego impulsu inflacyjnego ma ogromny wpływ na stan gospodarek państw europejskich.

## Unijny rynek energii obecnie – czy leci z nami pilot?

Sytuacja na europejskim rynku energii zaczęła się komplikować wraz z wzrastającymi w 2021 r. cenami gazu ziemnego na głównych giełdach gazowych w Europie. Trend ten rozpoczął się jeszcze przed agresją Rosji na Ukrainę i instytucje UE nie były początkowo w stanie zdiagnozować ani podłoża, ani złożoności tego problemu. Początkowo go bagatelizowano. Wskazywano, że jest to sytuacja typowo rynkowa, bez związków geopolitycznych.

Tymczasem ceny gazu na giełdach europejskich zaczęły rosnąć do wcześniej niespotykanych poziomów, notując wzrosty w ciągu kilku dni o kilkaset procent. Jednocześnie rynkowi towarzyszyła duża chwiejność i zmienność.

Początkowo za ten stan rzeczy obarczano post-COVID-ową odbudowę gospodarek europejskich i zwiększenie produkcji oraz powrót do normalnego trybu życia w większości państw UE. Ceny na rynku TTF poruszały się w IV kwartale 2021 r. pomiędzy 85 euro/MWh do nawet 183 euro/MWh, by potem spaść do 60 euro/MWh. W tym samym czasie dostawy gazu z Rosji, w porównaniu rok do roku, spadły o 24% i pokrywały jedynie 37% importu surowca do UE (stanowiąc najniższy poziom od 8 lat). W szczególności spadły przesyły gazu przez Ukrainę oraz Białoruś (i Polskę przez gazociąg jamalski) – odpowiednio o 56% oraz 36%. W marcu 2022 r. ceny gazu osiągnęły niewyobrażalny do tej pory pułap 200 euro/MWh.

Dramatyczna sytuacja nie ominęła też europejskich magazynów gazu. Na rynku wystąpiła niecodzienna sytuacja, w której rezerwy gazu przed sezonem zimowym były rekordowo niskie. Dodatkowo, tę trudną sytuację potęgował fakt jeszcze niższego zatłoczenia magazynów niemieckich należących do rosyjskiego Gazpromu. Poziom zapełnienia europejskich magazynów gazu we wrześniu 2021 r. kształtował się na poziomie 74,6%, podczas gdy na koniec roku spadł to ok. 50% – najniższego grudniowego poziomu od 10 lat. Miało to bezpośredni wpływ na ceny na rynku detalicznym, które średnio w Europie wzrosły o 36%.

Nie to jednak okazało się być najgorszym z punktu widzenia europejskiego rynku energii. Okazało się bowiem, że elektroenergetyka oparta na gazie dla wielu państw członkowskich jest technologią zamykającą

tw. stos energetyczny. Powoduje to, że cena rynkowa energii elektrycznej jest ustalana przez cenę produkcji energii w takiej jednostce (jest to system zwany *pay-as-clear*, tj. wyznaczania ceny energii w oparciu o koszt krańcowy jej produkcji w najdroższej elektrowni domykającej bilans energii w danej strefie cenowej).

Oznaczało to, że radykalne i raptowne wzrosty cen gazu miały bezpośrednie przełożenie na ceny energii elektrycznej ustalone na rynku przez elektrownie gazowe. Dodatkowy popyt post-COVID-owy spotęgował efekty wzrostu cen. Europejski benchmark cen energii w IV kwartale 2021 r. wynosił 194 euro/MWh – wzrost o ponad 400% w porównaniu z IV kwartałem 2020 r.

Miało to dwojakie skutki. Po pierwsze, spowodowało radykalną krytykę przyjętego modelu transformacji energetycznej w UE, ale również szerzej – samego mechanizmu funkcjonowania rynku energii elektrycznej w UE, co do którego nie było do tej pory większych zastrzeżeń, gdyż generował odpowiednie sygnały inwestycyjne do budowy źródeł OZE, przy zachowaniu rozsądnych cen energii dla odbiorców. Po drugie, spowodowało swoisty „renesans węglowy”, gdyż okazało się, że kraje które produkują energię elektryczną opartą na węglu i są w stanie domknąć tą technologią stos energetyczny, nie dość, że mają tańszą energię rynkową, to w dodatku nie są uzależnione od labilnych i nieprzewidywalnych cen gazu.

Wracając jeszcze do rynku gazu – pomimo jednoznacznych wskazań wybranych państw członkowskich co do przyczyn takiego stanu rynku – instytucje europejskie przez długi czas podtrzymywały swoje zdanie dotyczące rynkowego charakteru zjawisk warunkujących poziom cen. Dopiero usilne starania, m.in. Polski, spowodowały zainicjowanie przez Dyрекcję Generalną do spraw Konkurencji KE postępowania przeciwko Gazpromowi dotyczącego manipulacji cenami na rynkach europejskich przez zaniżanie dostaw oraz obniżanie poziomu zapasów w europejskich magazynach.

W początkowym jednak okresie tego kryzysu energetycznego działania rosyjskie postrzegano przez pryzmat presji, którą Rosja chciała wyrzucić na uruchomienie gazociągu Nord Stream 2. Spółka zakończyła bowiem układanie rurociągu na dnie Bałtyku, natomiast przedłużała się procedura jego certyfikacji w Niemczech. Spowodowane to było zmianą prawa europejskiego, zainicjowaną przez Polskę, której celem było objęcie gazociągów importowych wymogami, które do tej pory stawiano rurociągom wewnątrzunijnym, w zakresie konieczności spełnienia unbundlingu, dostępu stron trzecich czy taryfowania. Brak szybkich działań organów niemieckich, w połączeniu z zapowiedzią drobiazgowych kontroli działania Niemiec przez Komisję Europejską, były postrzegane jako przyczyny eskalacji żądań Rosjan. W tym duchu wypowiadali się również rosyjscy decydenci, uzależniając zwiększone dostawy gazu od uruchomienia nowej trasy dostaw gazu do Europy.

Sytuacja zmieniła się wraz z inwazją rosyjską na Ukrainę. Był to moment otrzeźwienia europejskich elit,

jak również ostatecznego opadnięcia maski z działań rosyjskich. Uruchomiło to wiele starań po stronie zarówno KE, jak i państw członkowskich, które dotyczą analizy manipulacji Gazpromu na gazowych rynkach UE przez DG COMP, jak również weryfikacji, np. przez Niemcy, stanu swoich pojemności magazynowych. Skutkowało to czasowym zajęciem aktywów magazynowych w Niemczech i odkryciem, że magazyny zupełnie nie zostały przygotowane na sezon zimowy. Gazprom i Rosja tymczasem eskalują swoje żądania. Kolejnym przykładem jest wstrzymanie dostaw gazu do Polski i Bułgarii – które miało miejsce 27.04.2022 r.

---

KRYZYS TEN STANOWI KOLEJNY SYGNAŁ DLA INSTYTUCJI UNIJNYCH DO PODJĘCIA ZDECYDOWANYCH DZIAŁAŃ DERUSYFIKACYJNYCH. BEZ NICH BOWIEM IMPLEMENTACJA KLUCZOWYCH ASPEKTÓW ZIELONEGO ŁADU STAJE SIĘ NIEMOŻLIWA BĄDŹ WYSOCE UTRUDNIONA. W ZWIĄZKU Z PEŁNOSKALOWĄ INWAZJĄ ROSYJSKĄ NA UKRAINĘ OBECNA SYTUACJA RÓŻNI SIĘ ZASADNICZO OD STANU Z 2014 I 2015 R. KONFLIKT ZDECYDOWANIE PCHNĄŁ UE DO NAŁOŻENIA RZECZYWISTYCH SANKCJI NA ROSYJSKIEGO AGRESORA. KE PRZEDSTAWIŁA, NA ŻĄDANIE RADY EUROPEJSKIEJ, KOLEJNY PLAN DERUSYFIKACYJNY, NAZWANY TYM RAZEM *REPOWER UE*, W KTÓRYM KE PODKREŚLA KONIECZNOŚĆ INWESTYCJI W SEKTOR GAZOWY, KTÓRE POZWOLĄ NA UNIEZALEŻNIENIE SIĘ OD DOSTAW ROSYJSKIEGO GAZU DO UE. SPRAWA JEST BARDZO TRUDNA, BOWIEM OD 2014 R. INSTYTUCJE UE NIE ZROBIŁY NIC W TYM KIERUNKU, OBECNIE STARAJĄC SIĘ ROBIĆ DOBRĄ MINĘ DO ZŁEJ GRY I STARAJĄC SIĘ UKRYĆ SWOJE ZANIECHANIA Z LAT POPRZEDNICH.

---

Dla instytucji UE derusyfikacja staje się ważniejsza niż w 2014 r., gdyż zdano sobie sprawę, że dalsza transformacja energetyczna nie jest możliwa w sytuacji, w której paliwo przejściowe, na którym miała być budowana stabilność elektroenergetyczna i wsparcie dla wspieranych w UE źródeł odnawialnych, staje się elementem szantażu energetycznego ze strony Kremla. Pułapka gazowa, w którą wpadła UE i która znajduje swoje bezpośrednie przełożenie na cały rynek energii UE, jest dziś najważniejszym wyzwaniem dla całej Unii

i powoduje powrót do dyskusji dotyczących dywersyfikacji dostaw tego surowca. W tym kontekście UE zaczyna wracać do możliwości finansowania inwestycji gazowych z funduszy UE (podczas gdy od 2019 r. na poziomie UE radykalnie odwrócono się od jakiegokolwiek możliwości finansowania inwestycji gazowych, czego ofiarą padł projekt terminalu regazyfikacyjnego w Zatoce Gdańskiej).

Jednocześnie na poziomie UE, ustami wiceprzewodniczącego KE Franka Timmermansa, zwrócono uwagę, że gaz jako paliwo przejściowe może stracić rację bytu. W tym kontekście podkreśla się możliwą rolę węgla, który jest w stanie przejąć rolę pomostową do technologii odnawialnych i wodorowych. Stanowi to duży zwrot w polityce europejskiej i odpowiedź na potencjalną pułapkę gazową całej UE – pułapkę, w której UE znajduje się tylko z własnej winy.

## Quo vadis Polsko?

Debata dotycząca sytuacji w sektorze energetycznym i gazowym na poziomie UE znajduje odzwierciedlenie również w propozycjach działania w zakresie polskiej polityki energetycznej. Polska od początku sprzeciwiała się założeniom Zielonego Ładu i konieczności osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r., zwracając uwagę na inny punkt startowy każdej gospodarki UE oraz koszty do poniesienia przez poszczególne państwa członkowskie. W tym kontekście Polska jasno sprzeciwiała się procedowaniu tak ambitnego pakietu, który z punktu widzenia polskiego odbiorcy energii mógłby skutkować radykalnym wzrostem cen energii z jednej strony, ale też dalszym uzależnieniem od importu nośników energii z drugiej. Polska od dawna postulowała też zmiany w zakresie systemu ETS, który wraz z dramatycznym wzrostem cen uprawnień do emisji w 2021 r. stał się niewydolnym narzędziem transformacji energetycznej, skutkującym wysokim opodatkowaniem polskich przedsiębiorstw energetycznych bez zapewnienia im odpowiedniej przestrzeni inwestycyjnej w niskoemisyjne źródła energii.

W tym kierunku podąża przyjęta 2.02.2021 r. Polityka Energetyczna Polski do 2040 r.<sup>2</sup>. Stanowi ona nową wizję strategii Polski w zakresie transformacji energetycznej. Dokument oparto na trzech filarach, wokół których zbudowane są poszczególne obszary priorytetowe. Do filarów tych zalicza się: sprawiedliwą transformację, zeroemisyjny system energetyczny oraz dobrą jakość powietrza. Wśród celów szczegółowych dokument wymienia m.in. optymalne wykorzystanie własnych zasobów energetycznych, rozbudowę infrastruktury wytwórczej energii elektrycznej, dywersyfikację dostaw

i rozbudowę infrastruktury sieciowej gazu ziemnego, ropy naftowej i paliw, wdrożenie energetyki jądrowej, rozwój odnawialnych źródeł energii, rozwój ciepłownictwa i kogeneracji i poprawę efektywności energetycznej. Dokument nie posługuje się szeroko do tej pory używanym w takich dokumentach pojęciem bezpieczeństwa energetycznego, ukierunkowując strategię na realizację programów i projektów prorozwojowych dla polskiej energetyki i gospodarki.

Nie oznacza to jednak, że PEP2040 abstrahuje od pojęcia bezpieczeństwa. Zarówno filary, jak i cele szczegółowe *implicite* odnoszą się do bezpieczeństwa energetycznego jako fundamentu PEP2040. Jednocześnie jednak konieczne było wpisanie się strategii w ramy wynikające z uwarunkowań zewnętrznych. Stąd nacisk na wykorzystanie funduszy europejskich w celu wsparcia polskiej transformacji energetycznej.

---

KRYZYS ENERGETYCZNY ORAZ AGRESJA ROSJI NA UKRAINĘ ODWRACA LOGIKĘ MYŚLENIA NA POZIOMIE EUROPEJSKIM I POWINNA SKUTKOWAĆ PONOWNYM PRZEMYŚLENIEM ZAKRESU I TEMPA ZMIAN WYNIKAJĄCYCH Z ZIELONEGO ŁADU. JEDNOCZEŚNIE SKŁANIA DO ZMIAN STRATEGII ENERGETYCZNEJ POSZCZEGÓLNYCH PAŃSTW UWZGLĘDNIAJĄC WYNIKAJĄCE Z UWARUNKOWAŃ GEOPOLITYCZNYCH ZMIANY STRUKTURY I GEOGRAFII DOSTAW SUROWCÓW ENERGETYCZNYCH. MNIEJ WAŻNE STAJE SIĘ WPISANIE W KONTEKST DOTYCHCZASOWEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ, A WIĘKSZEGO ZNACZENIA NABIERA KREOWANIE NOWYCH KIERUNKÓW STRATEGII, UWZGLĘDNIAJĄCYCH SYTUACJĘ GEOPOLITYCZNĄ DOSTAW NOŚNIKÓW ENERGII.

---

Głos w sprawie dostosowania polityki energetycznej Polski do obecnych uwarunkowań zabrało wielu ekspertów rynku energii. Wskazuje się na konieczność zmiany filozofii zaopatrzenia w gaz ziemny, przemysłenie wcześniejszego włączenia źródeł jądrowych, dłuższe funkcjonowanie elektrowni węglowych, przejściowo wyższe koszty energii, potrzebę szybszej integracji OZE z systemem energetycznym oraz rolę efektywności energetycznej. Jeżeli chodzi o gaz ziemny zwraca się uwagę, że powinien on być wykorzystywany

<sup>2</sup> Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (M.P. z 2021 r. poz. 264).

wyłącznie tam, gdzie nie ma szans na szybkie wdrożenie innych technologii. Podkreśla się konieczność zrównoważonego podejścia do systemu ETS oraz sceptycznie podchodzi do „renesansu węgla”, którego górnictwo jest obecnie w okresie schyłkowym, bez wyraźnych perspektyw zwiększania jego wydobywania. Jednocześnie podkreśla się konieczność pilnych inwestycji w infrastrukturę energetyczną, w szczególności z uwagi na potrzebę integracji większych wolumenów odnawialnych źródeł energii, które mają z jednej strony obniżyć ceny energii, a z drugiej zmniejszać lukę wytwórczą powstałą po optymalizacji wykorzystania gazu ziemnego w gospodarce. Nie bez znaczenia pozostaje zwiększenie efektywności systemów wsparcia dla elastyczności funkcjonowania sieci energetycznych poprzez taryfy dynamiczne, usługi magazynowania energii czy inne usługi elastyczności oferowane przez operatora systemu dystrybucyjnego. Jako przykład sukcesu polskiej transformacji wskazywany jest sektor pomp ciepła, który z roku na rok notuje kilkukrotne wzrosty obrotów i sprzedaży.

Ważnym głosem w tej sprawie była wypowiedź Michała Kurtyki<sup>3</sup> – byłego ministra klimatu i środowiska – który zarysował główne paradygmaty zmiany myślenia o transformacji energetycznej w czasach po napaści Rosji na Ukrainę. Zwrócił też uwagę, że Polska od lat sprzeciwiała się kolejnym szantażom i budowie gazociągów omijających terytorium Ukrainy, jak również podniósł wiele postulatów dotyczących bezpieczeństwa energetycznego. W szczególności podkreśla on, że Polska jest jedynym krajem w regionie bez elektrowni jądrowej, co jest trudne z punktu widzenia naszej transformacji i celów emisyjnych – postuluje pilne przyspieszenie programu jądrowego. W tym zakresie wskazuje na konieczność powrotu instytucji europejskich do finansowania energetyki jądrowej.

Punktuje znaczenie węgla i gazu jako źródeł energii, ale również sektorów wymagających dużych nakładów finansowych – szczególnie w modernizację funkcjonujących elektrowni i optymalizację ich pracy, by mogły współpracować ze źródłami OZE do czasu zbudowania energetyki jądrowej. Zwiększenie elastyczności jest kluczowe dla zapełnienia luki gazowej, która może pojawić się wraz z optymalizacją wykorzystania tego surowca. Wskazuje na konieczność porozumienia z Komisją Europejską w zakresie dalszego, przejściowego, funkcjonowania energetyki węglowej w niektórych krajach, np. w Polsce. Postuluje w tym zakresie wypracować po 2025 r. mechanizm analogiczny do obecnego rynku mocy.

ETS postrzega w kategoriach zabezpieczenia środków na inwestycje i odciążenie polskiej gospodarki od niesprawiedliwych kosztów transformacji. Reformę

uważa za niezbędną z uwagi na spekulacyjny charakter tego rynku i możliwość generowania wysokich dochodów dla spekulantów przy niskim impulsie inwestycyjnym dla sektorów energetycznych. Dostrzega przy tym pilną potrzebę przekierowania środków na ciepłownictwo, które było uzależnione od dostaw węgla z Federacji Rosyjskiej.

---

UNIEZALEŻNIENIA SIĘ OD DOSTAW  
ROSYJSKIEJ ROPY UPATRUJE WE  
WSPARCIU ELEKTRYFIKACJI TECHNOLOGII  
TRANSPORTOWYCH – PUBLICZNEGO  
I TOWAROWEGO TRANSPORTU  
W PIERWSZEJ KOLEJNOŚCI. NASTĘPNIE  
ZAŚ TRANSPORTU OSOBOWEGO.  
JEDNOCZEŚNIE PROBLEMY NISKIEJ  
EMISJI I TRANSFORMACJI NA POZIOMIE  
POJEDYNCZEGO KONSUMENTA  
WIDZI W PRZYSPIESZENIU REALIZACJI  
PROGRAMU CZYSTE POWIETRZE PRZEZ  
UPOWSZECHNIENIE INSTALACJI POMP  
CIEPŁA I PANELI FOTOWOLTAICZNYCH.

---

Gaz jest dla niego wsparciem dla łączenia różnych źródeł energii, koniecznym do wykorzystania, ale wyłącznie z użyciem zdwersyfikowanych dostaw przez infrastrukturę dywersyfikacyjną oraz własnego wydobycia na szelfie norweskim.

Głosy eksperckie zostały odpowiednio wykorzystane w przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 29.03.2022 r. założeniach do aktualizacji Polityki Energetycznej Polski do 2040 r.<sup>4</sup>. Resort klimatu i środowiska pod kierownictwem minister Anny Moskwy przygotował plan zarówno derusyfikacji dostaw kluczowych surowców energetycznych do Polski, jak również, opierając się na tym planie, opracował najważniejsze postulaty zmian Polityki Energetycznej. Ma to służyć ograniczeniu ryzyk związanych z sytuacjami kryzysowymi w kraju i na arenie międzynarodowej. Autorzy wskazują, że celem rewizji dokumentu będzie wybranie odpowiedniej ścieżki transformacji w nowej sytuacji geopolitycznej i gospodarczej, uwzględniającej ochronę przed wzrostem cen energii oraz ubóstwem energetycznym.

Polityka zostanie rozszerzona o nowy wymiar – suwerenność energetyczną – której podstawowym elementem będzie uniezależnienie krajowej gospodarki od paliw kopalnych importowanych. Jednocześnie zapowiedziano przyspieszenie realizacji pozostałych

<sup>3</sup> *Jak zadbać o bezpieczeństwo energetyczne: Plan dla Polski*, „Dziennik Gazeta Prawna” 10.03.2022 r.

<sup>4</sup> <https://www.gov.pl/web/premier/zalozenia-do-aktualizacji-polityki-energetycznej-polski-do-2040-r-pep2040--wzmocnienie-bezpieczenstwa-i-niezaleznosci-energetycznej> [dostęp: 12.05.2022 r.].

filarów PEP2040, z jednej strony w celu budowania innowacyjności gospodarki, z drugiej – zwiększenia bezpieczeństwa przez wyparcie importu surowców.

Założenia potwierdzają konieczność inwestycji w krajowe źródła wytwórcze w celu pokrycia zapotrzebowania na moc elektryczną i zwiększenie stopnia niezależności energetycznej. Stabilność pracy systemów staje się fundamentem PEP. Taki tryb pracy źródeł wytwórczych ma umożliwić dalszy rozwój odnawialnych źródeł energii i zdynamizowanie inwestycji w OZE. W perspektywie 2040 r. będzie się dążyć do tego, aby około połowa produkcji energii elektrycznej pochodziła z odnawialnych źródeł. Obok dalszego rozwoju mocy wiatrowych i słonecznych, zintensyfikowane będą działania mające na celu rozwój OZE niezależnych od warunków atmosferycznych, czyli wykorzystujących energię wody, biomasy, biogazu, czy ciepła ziemi. Szczególnie pożądane będzie wykorzystanie OZE w klastrach energii i spółdzielniach energetycznych oraz w ramach instalacji hybrydowych. Jednocześnie niezależność energetyczna ma być wspierana na jak najniższym poziomie – nawet gospodarstwa domowego.

---

DOKUMENT WSKAZUJE  
NA PRZYSPIESZENIE INWESTYCJI  
W DYWERSYFIKACJĘ  
DOSTAW PALIW KOPALNYCH,  
WSKAZUJE TO W SZCZEGÓLNOŚCI  
PROJEKT FSRU W ZATOCE GDAŃSKIEJ.  
JEDNOCZEŚNIE PALIWA KOPALNE  
MAJĄ BYĆ UZUPEŁNIANE  
NISKO- I ZEROEMISYJNYMI  
TECHNOLOGIAMI ALTERNATYWNYMI,  
W SZCZEGÓLNOŚCI BIOMETANEM  
I WODOREM, ALE RÓWNIEŻ  
PALIWAMI SYNTETYCZNYMI.

---

Jednostki gazowe wciąż będą miały znaczenie dla regulowania pracy systemu energetycznego, jednak ze względu na zmianę sytuacji geopolitycznej zwiększeniu może ulec poziom wykorzystania istniejących jednostek węglowych oraz krajowych źródeł węgla. Również w konsekwencji tych zmian plany inwestycyjne dotyczące nowych mocy gazowych powinny podlegać weryfikacji pod kątem ekonomiki produkcji. Szczególnie w ciepłownictwie tempo konwersji jednostek węglowych na jednostki gazowe będzie zależne od dostępności surowca. Tym ważniejsza ma być modernizacja istniejących jednostek wytwórczych i umożliwienie ich dalszego funkcjonowania jako części systemu elektroenergetycznego. Nie bez znaczenia dla aktualizacji PEP pozostaje zwiększenie potencjału magazynów energii, w szczególności elektrowni szczytowo-pompowych. Dokument podkreśla znaczenie technologii jądrowych

– zarówno wielkoskalowych, jak również małych reaktorów modułowych.

Rewizja PEP2040 zgodnie z przepisami ustawowymi musi zakończyć w ciągu kolejnego roku.

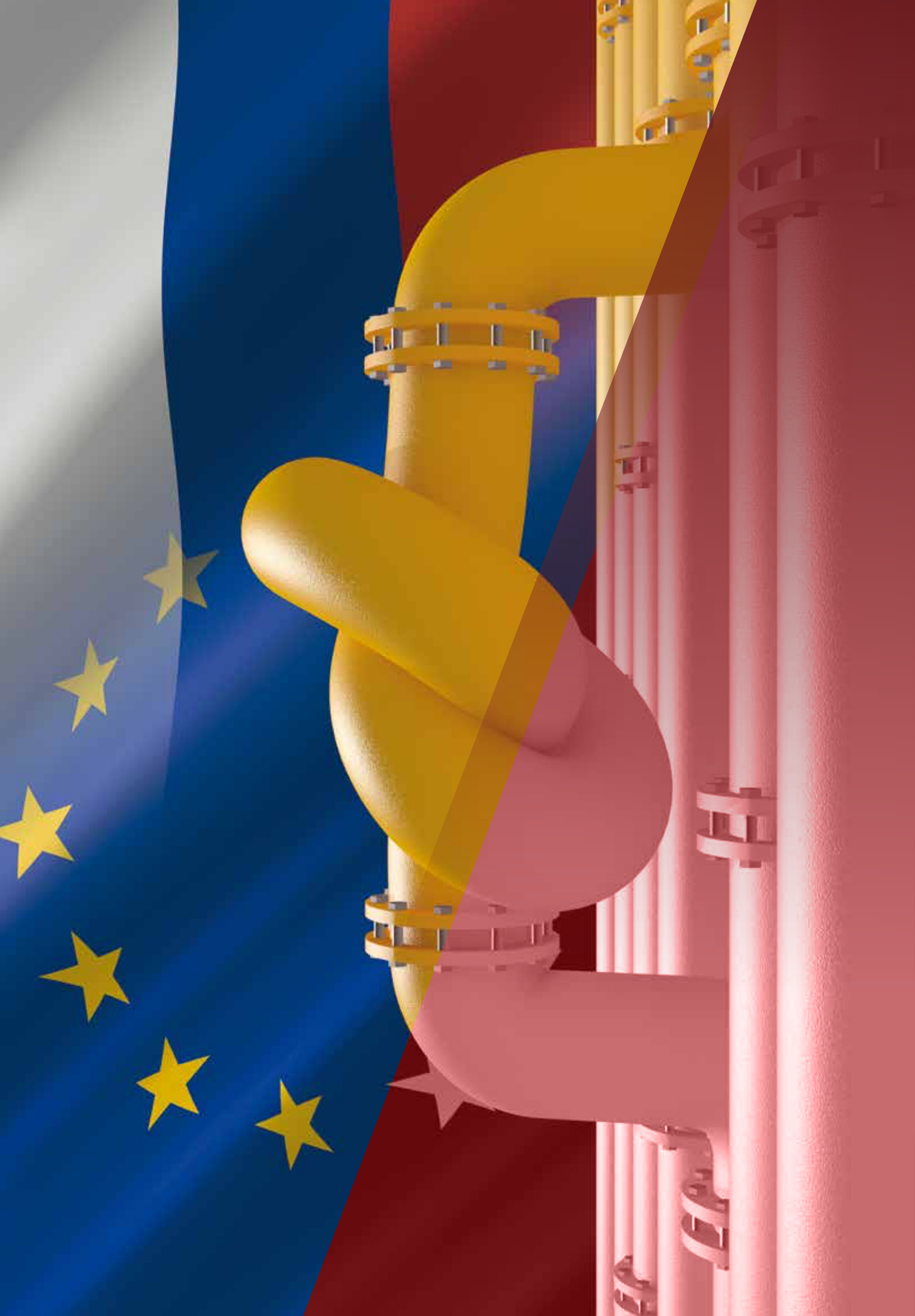
## Co dalej?

Pomimo dużej liczby niewiadomych, można wyodrębnić kluczowe trendy, które będą warunkować wpływ przewartościowania europejskiej polityki klimatyczno-energetycznej na polską politykę energetyczną. Po pierwsze, kierunek przemian energetyki europejskiej jest niezmienny, natomiast modyfikacjom mogą podlegać kolejne kroki do osiągnięcia neutralności klimatycznej. Decydenci europejscy już dziś mówią rzeczy, których nie mogliby powiedzieć jeszcze kilka miesięcy temu – dotyczące możliwości dalszego przejściowego funkcjonowania elektroenergetyki węglowej czy dotyczące dalszego wsparcia dla gazu ziemnego w celu jego pilnej derusyfikacji. Szansą dla polskiego sektora energetycznego jest optymalizacja kosztów transformacji przy jednoczesnym ograniczeniu uzależnienia od surowców importowanych. Jednocześnie zmianie ulegnie tempo prac nad polityką europejską. Nie zmienia to paradygmatu sukcesu na końcu drogi transformacyjnej, ale spowoduje inne rozłożenie akcentów w ciągu kolejnych 30 lat dochodzenia do neutralności. Po drugie, może nastąpić renesans technologii dotychczas uważanych za schyłkowe – w szczególności technologii jądrowej. Wpływ na to będą miały zarówno nacisk na konieczność obniżania emisji z sektora energetycznego, jak również nowe technologie jądrowe – w szczególności małe reaktory modułowe, które nie są tak wysoko kapitałochłonne. Po trzecie, Europa musi zwrócić uwagę na ceny energii. Do tej pory był to problem spychany na poszczególne państwa członkowskie. W momencie jednak, kiedy kryzys energetyczny objął całą Europę i ma swoje przyczyny w nieudolności instytucji europejskich – temat ten nie może szybko zejść z europejskiej agendy. Stąd naciski niektórych państw na bardziej aktywne działanie KE w tym zakresie powinny znaleźć pozytywny finał, nawet w działaniach regulacyjnych. Jednocześnie nie możemy zapominać, że konflikt na Ukrainie trwa, a Rosja nie wyczerpała wszystkich swoich narzędzi jego eskalacji. W tym kontekście należy podkreślić chociażby groźby wstrzymania dostaw gazu dla kolejnych europejskich państw. Z tego powodu kluczowa jest solidarność państw członkowskich i bliska współpraca w celu przeciwdziałania krótko- i długookresowym skutków inwazji Rosji na Ukrainę. W chwili obecnej UE spisuje się co najwyżej średnio. Oby w najbliższych tygodniach widmo podziałów nie zawisło nad Europą, tak jak wisiało przez lata przy okazji kłótni o projekt gazociągu Nord Stream 2. UE ma wszystkie karty w ręku, żeby z tego konfliktu wyjść zwycięsko.

## Bibliografia

1. *Analiza infrastruktury gazowej w Polsce z perspektywy przyszłych wyzwań i rozwoju sektora niekonwencjonalnego*, red. I. Albrycht, Instytut Kościuszki, Kraków 2013.
2. *EU law after Lisbon*, red. A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley, Oxford Publishing, Oxford 2012.
3. *The Internal Energy Market, The Third Liberalisation Package*, ed. Ch. Jones, seria: EU Energy Law, vol. I, Claeys & Casteels, Leuven 2010.
4. *Jak zadbać o bezpieczeństwo energetyczne: Plan dla Polski*, wywiad z Michałem Kurtyką, „Dziennik Gazeta Prawna” 10 marca 2022 r.
5. Kułaga, A. *Bezpieczeństwo gazowe Polski w kontekście polityki bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2018.
6. *Legal Aspects of EU Energy Regulation. The Consolidation of Energy Law Across Europe*, red. P. Cameron, R. Heffron, Oxford 2016.
7. Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r., M. P. z 2021 r. poz. 264.
8. Pikus, P. *Kiedy i jaki „pakiet zimowy” dla sektora gazu*, „Przegląd Gazowniczy” 2018, nr 2(58).
9. Pikus, P. *Quo vadis market regulatory framework?*, „Przegląd Gazowniczy” 2017, nr 1(53).
10. *The Security of Energy Supply in the European Union*, red. Vinois, J.-A., seria: EU Energy Law vol. VI, Claeys & Casteels, Leuven 2012.
11. Stern, J., Yafimava, K. *The EU Competition investigation of Gazprom's sales in Central and Eastern Europe: a detailed analysis of the commitments and the way forward*, „OIES” 2017.
12. *Wspólny rynek gazu ziemnego Unii Europejskiej*, red. S. Gędek, M. Nowacki, S. Polak, M. Ruszel, R. Zajdler, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2015.
13. *Założenia do aktualizacji polityki energetycznej Polski do 2040 r.* <https://www.gov.pl/web/premier/zalozenia-do-aktualizacji-polityki-energetycznej-polski-do-2040-r-pep2040--wzmocnienie-bezpieczenstwa-i-niezaleznosci-energetycznej>.





# TRANSFORMACJA KLIMATYCZNA UNII EUROPEJSKIEJ A UZALEŻNIENIE ENERGETYCZNE OD ROSJI

[THE CLIMATE TRANSFORMATION  
OF THE EUROPEAN UNION  
AND ENERGY DEPENDENCE ON RUSSIA]

## Abstrakt

Polityka klimatyczna Unii Europejskiej, zakładająca osiągnięcie tzw. neutralności klimatycznej w roku 2050, wymusza dekarbonizację całej unijnej gospodarki. Dojście do poziomu zerowych emisji gazów cieplarnianych netto wymaga przede wszystkim przemodelowania struktury wytwarzania energii – w 2019 roku 69,3% zużytej w UE energii pierwotnej pochodziło z paliw kopalnych (ropy, gazu oraz węgla). Zmiany w tym zakresie będą warunkowane wieloma unijnymi aktami prawnymi, stanowiącymi przedmiot politycznych sporów pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi. Na wewnątrzunijnych konfliktach skorzystać może Federacja Rosyjska, będąca głównym dostawcą surowców energetycznych do UE. W interesie Rosji leży, by Unia Europejska pozostawała jak najdłużej uzależniona od dostaw rosyjskich paliw, co stoi w sprzeczności z naczelnym celem polityki klimatycznej, lecz współgra z planami niektórych państw UE. Bez odpowiednich zabezpieczeń gospodarczych, instytucjonalnych, politycznych i technicznych, realizacja założeń unijnej polityki klimatycznej może utrwalić lub nawet pogłębić zależność UE od Rosji na polu dostaw energii i wystawić na szwank unijne bezpieczeństwo energetyczne.

## Słowa kluczowe

Rosja, Unia Europejska, polityka klimatyczna, energia, bezpieczeństwo energetyczne.

## Abstract

European Union's climate policy, aiming into the so-called climate neutrality by the year 2050, forces the transformation of the entire EU economy towards decarbonisation. Achieving net-zero greenhouse gas emissions requires remodeling the energy generation structure – in 2019, 69.3% of the primary energy consumed in the EU came from fossil fuels (oil, gas and coal). Changes in this area will be conditioned by a number of EU legal acts that are the subject of political disputes between particular Member States. The Russian Federation, which is the main supplier of energy resources to the EU, may benefit from intra-EU conflicts on this field. It is in Russia's interest that the European Union remains dependent on supplies of Russian fuels for as long as possible, which runs counter to the main goal of the climate policy but stays in line with the plans of some EU countries. Without adequate economic, institutional, political, and technical safeguards, the implementation of the EU climate policy may consolidate or even deepen the EU's dependence on Russia in the field of energy supplies and jeopardize the EU's energy security.

## Keywords

Russia, European Union, climate policy, power engineering, energy security.

## Zarys założeń polityki klimatycznej Unii Europejskiej

Od 2018 roku Unia Europejska rozbudowuje i dynamizuje własną politykę klimatyczną, którą od roku 2019 określa się mianem Europejskiego Zielonego Ładu (EZŁ). Zapowiedź istotnych zmian na tym polu została upubliczniona w listopadzie 2018 roku, kiedy światło dzienne ujrzał komunikat Komisji Europejskiej COM/2018/773 pt. „Czysta planeta dla wszystkich. Europejska długofalowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki”. W dokumencie tym KE postulowała m.in. „przyspieszenie przejścia na czystą energię, zwiększenie produkcji energii ze źródeł odnawialnych, podwyższenie efektywności energetycznej i poprawa bezpieczeństwa dostaw przy jednoczesnym zapewnieniu konkurencyjnych cen energii [...], kontynuacja międzynarodowych wysiłków UE na rzecz zaangażowania wszystkich innych dużych i wschodzących gospodarek oraz tworzenie pozytywnej dynamiki w celu zwiększenia globalnych ambicji w dziedzinie klimatu [...]”<sup>1</sup>. Istotnym krokiem w kierunku realizacji tych założeń było przyjęcie zaprezentowanego w grudniu 2019 roku Europejskiego Zielonego Ładu, będącego mapą drogową do osiągnięcia przez Unię Europejską neutralności klimatycznej w roku 2050<sup>2</sup>. Z kolei w lipcu roku 2021 Komisja Europejska przedstawiła tzw. pakiet Gotowi na 55 (Fit for 55), będący zestawem propozycji legislacyjnych, których celem jest ukierunkowanie unijnej gospodarki na redukcję emisji gazów cieplarnianych w UE o 55% w roku 2030 w porównaniu do roku 1990. W skład pakietu wchodzi m.in. zmiany w unijnym systemie handlu emisjami (EU ETS), zwiększenie celów redukcyjnych, zmiany w zakresie gospodarki leśnej i gruntowej, podniesienie celu dotyczącego udziału źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii, wprowadzenie mechanizmu dostosowania cła węglowego (CBAM), zwiększenie efektywności energetycznej oraz zmianę w prawodawstwie podatkowym dotyczącym nośników energii oraz elektryczności<sup>3</sup>. Wszystkie powyższe polityki mają przekształcić gospodarkę unijną w sposób wymagany w zawartym w 2015 roku Porozumieniu paryskim, które ustanawia cel wyhamowania wzrostów średnich globalnych temperatur

poniżej poziomu 2 stopni Celsjusza w porównaniu do ery przedprzemysłowej.

Kluczowym wyzwaniem stojącym przed polityką klimatyczną Unii Europejskiej jest zmiana struktury pozyskiwania energii. W roku 2018 78,1% unijnych emisji gazów cieplarnianych pochodziło z sektorów związanych z gospodarowaniem energią<sup>4</sup>. Wynika to z wciąż dużego udziału paliw kopalnych w miksie energetycznym UE. Według danych Eurostatu, w 2019 roku unijne zużycie energii pierwotnej wyniosło 1454 Mtoe (milionów ton oleju ekwiwalentnego), z czego za 69,3% odpowiadały paliwa kopalne (ropa i produkty ropopochodne – 34,5%, gaz ziemny – 23,1%, inne paliwa kopalne – 11,6%)<sup>5</sup>. Przemiana miksu energetycznego Unii Europejskiej będzie polegać w pierwszej kolejności na wygaszeniu pozyskiwania energii elektrycznej z węgla kamiennego i brunatnego, a następnie na stopniowym przechodzeniu na źródła bezemisyjne (głównie odnawialne) przy czasowym udziale gazu ziemnego.

Według stanu na koniec 2021 roku, większość krajów należących do Unii Europejskiej używających wciąż węgla w energetyce planuje wygasić swoje elektrownie węglowe do końca lat 20. XXI wieku. Takie plany mają: Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Słowacja, Włochy oraz Węgry. Z kolei Bułgaria, Czechy, Chorwacja, Niemcy, Rumunia oraz Słowenia zamierzają wyjść z energetyki węglowej w latach 30. Spośród wszystkich państw UE jedynie Polska zamierza produkować energię elektryczną z węgla jeszcze w latach 40. XXI wieku. Wiele państw UE nie dysponuje już żadnymi mocami generacyjnymi w technologiach węglowych (są to: Austria, Belgia, Estonia, Litwa, Łotwa, Portugalia i Szwecja).

Wobec redukcji floty węglowych jednostek wytwórczych, unijne zapotrzebowanie na energię elektryczną będzie – przynajmniej w ramach wstępnych etapów transformacji – pokrywane głównie dzięki zwiększaniu pozyskiwania jej ze źródeł gazowych oraz odnawialnych. Istotne zwiększenie generacji z tych technologii daje się zauważyć już w ostatnich latach. Według danych IEA w Unii Europejskiej w 2015 roku z węgla wygenerowano 827 972 GWh, z gazu 496 215 GWh, a z energetyki wiatrowej oraz słonecznej 406 276 GWh. Tymczasem w 2019 roku z węgla wygenerowano 498 337 GWh, z gazu 699 869 GWh, a z energetyki wiatrowej oraz słonecznej 554 403 TWh<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Źródło: Komunikat Komisji Europejskiej COM/2018/773 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018D0773&from=EN> [dostęp: 19.12.2021 r.].

<sup>2</sup> Warto zaznaczyć, że unijne plany dotyczące głębokiej dekarbonizacji gospodarki UE do 2050 roku były znane już w roku 2011, kiedy to KE zaprezentowała Mapę drogową do konkurencyjnej niskoemisyjnej Europy, czyli dokument przedstawiający cel redukcji emisji gazów cieplarnianych o 80–95% do roku 2050 w porównaniu z rokiem 1990.

<sup>3</sup> Źródło: <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/green-deal/eu-plan-for-a-green-transition> [dostęp: 23.12.2021 r.].

<sup>4</sup> Źródło: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-4a.html> [dostęp: 23.12.2021 r.].

<sup>5</sup> Źródło: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy\\_statistics\\_-\\_an\\_overview#Primary\\_energy\\_production](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_statistics_-_an_overview#Primary_energy_production) [dostęp: 23.12.2021 r.].

<sup>6</sup> Źródło: <https://www.iea.org/data-and-statistics/data-tables/?country=EU28&energy=Electricity&year=2015> [dostęp: 23.12.2021 r.].

Transformacja energetyczna zgodna z unijną polityką klimatyczną zmieni również zapotrzebowanie Unii Europejskiej na energię elektryczną oraz jej potencjał generacyjny. Według danych Eurostatu, unijna roczna produkcja energii elektrycznej utrzymuje się od 2004 roku na względnie stałym poziomie ok. 2700–2800 TWh. Podlega ona fluktuacjom uzależnionym głównie od czynników gospodarczych, czego dowodem jest gwałtowny spadek produkcji elektryczności w 2009 roku związany ze światowym kryzysem finansowym<sup>7</sup>. W roku 2019 za 43,6% generacji unijnej energii elektrycznej odpowiadały paliwa kopalne. 26,2% pochodziło z energetyki jądrowej, 13% z wiatrowej, 12,2% z energetyki wodnej, a 4,5% – ze słonecznej<sup>8</sup>. Jednakże według przeważającej większości dostępnych prognoz i opracowań, unijne zapotrzebowanie na energię elektryczną będzie rosło w miarę wycofywania mocy zainstalowanych w paliwach kopalnych oraz w miarę elektryfikacji branż dotychczas używających tychże paliw (np. transport, metalurgia, ciepłownictwo)<sup>9</sup>.

Specyficzną rolę w tym procesie będzie pełnić gaz ziemny. Choć jest to paliwo kopalne, o uśrednionej emisyjności bezpośredniej ok. 400 g ekwiwalentu CO<sub>2</sub> na kWh<sup>10</sup>, to jednak – z przyczyn techniczno-politycznych – Unia Europejska uznaje je za paliwo przejściowe, tj. takie, które ma umożliwić bezpieczne przejście do docelowej neutralności klimatycznej<sup>11</sup>. Przyszły udział gazu ziemnego w unijnym miksie energetycznym zależy od ustaleń legislacyjnych dotyczących np. zakwalifikowania źródeł gazowych oraz energetyki jądrowej do unijnej taksonomii, ale także od rozwoju takich rozwiązań, jak technologie wodorowe.

Złożoność oraz ambicja unijnej polityki klimatycznej leżą u podstaw wielu sporów między państwami członkowskimi Unii. Sporne kwestie dotyczą m.in. roli poszczególnych źródeł energii w procesie transformacji unijnej energetyki (np. energetyki jądrowej i biomasy), tempa i zakresu redukcji emisji (np. sposobu wyliczania celów redukcyjnych), rozłożenia kosztów całego procesu (np. sposobu rozdysponowania środków oraz ich wysokości w ramach unijnego Funduszu Sprawiedliwej Transformacji), poszczególnych narzędzi unijnej polityki klimatycznej (np. EU ETS)

czy indywidualizacji celów klimatycznych (np. udziału źródeł odnawialnych).

Podsumowując, w modelowym ujęciu polityka klimatyczna Unii Europejskiej ma doprowadzić unijną gospodarkę do stanu neutralności klimatycznej w 2050 roku poprzez m.in. stopniowe odchodzenie od paliw kopalnych i zastępowanie ich mocami bezemisyjnymi, uzupełnianymi przez gaz ziemny. Jednakże plan ten zawiera duże ryzyko, które wynika ze specyfiki politycznych relacji wewnątrzunijnych oraz z relacji na linii Unia Europejska–Rosja.

## Niebezpieczeństwa energetycznego uzależnienia od Rosji

Federacja Rosyjska pełni bardzo ważną, a przy tym specyficzną, rolę w europejskiej energetyce. Jest ona największym dostawcą ropy naftowej, gazu ziemnego oraz węgla kamiennego do Unii Europejskiej. W 2019 roku z rosyjskich spółek energetycznych pochodziło 27% unijnego importu ropy, 41,1% importu gazu oraz 46,7% importu węgla kamiennego<sup>12</sup>. Rosja – za pośrednictwem podmiotów państwowych – wykorzystuje swoje surowce energetyczne, a także trasy ich dostaw oraz potrzebną do przesyłu i magazynowania infrastrukturę, do realizacji interesów politycznych krótko- i długoterminowych.

Kluczową rolę w tego rodzaju działaniach Rosji odgrywa Gazprom, rosyjski koncern państwowy posiadający wyłączność lub większość praw do wydobycia oraz monopol na eksport gazu do 35 krajów Europy. Gazprom kontroluje ok. 20% światowych złóż gazu ziemnego i zatrudnia ok. 400 tysięcy osób. Został założony w 1989 roku po przekształceniu Ministerstwa Przemysłu Gazowego ZSRS. Od 1993 roku działa jako spółka akcyjna, odpowiadając za ok. 8% rosyjskiego produktu krajowego brutto. Gazprom działa również w sektorze medialnym, w bankowości, w sektorze ubezpieczeniowym oraz w sporcie. Jest również współdziaławcem spółek rejestrowanych poza granicami Rosji, m.in. w Czechach, Holandii, Niemczech

<sup>7</sup> Źródło: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Electricity\\_production,\\_consumption\\_and\\_market\\_overview#Electricity\\_generation](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Electricity_production,_consumption_and_market_overview#Electricity_generation) [dostęp: 23.12.2021 r.].

<sup>8</sup> Źródło: ibidem.

<sup>9</sup> Por. W. Zappa, M. Junginger, M. van den Broek, *Is a 100% renewable European power system feasible by 2050?*, Copernicus Institute of Sustainable Development, Utrecht University, Utrecht 2019; P. Capros, M. Kannavou, S. Evangelopoulou et. al., *Outlook of the EU energy system up to 2050: The case of scenarios prepared for European Commission's "clean energy for all Europeans" package using the PRIMES model*, School of Electrical and Computer Engineering, E3MLab, National Technical University of Athens 2018; J. Louis, S. Allard, F. Kotrotsou, V. Debusschere, *A multi-objective approach to the prospective development of the European power system by 2050*, University of Oulu, Faculty of Technology, Water, Energy and Environmental Engineering 2019.

<sup>10</sup> Raport IPCC AR5, rozdział 7, s. 539.

<sup>11</sup> Por. C. Gursan, V. de Gooyert, *The systemic impact of a transition fuel: Does natural gas help or hinder the energy transition?*, Institute for Management Research, Radboud University 2020.

<sup>12</sup> Źródło: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html#carouselControls?lang=en> [dostęp: 23.12.2021 r.].

i Polsce. Wysoka pozycja Gazpromu w rosyjskim systemie władzy daje mu również istotną siłę polityczną<sup>13</sup>. Jak wskazują W. Kołbuk i A. Kołbuk „dzięki gazowemu monopolowi rosyjski koncern stał się nieformalnym organem państwa, przejmując niektóre funkcje Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Ministerstwa Obrony. Wysokość cen kupna/sprzedaży gazu, negocjacje umów o jego dostawy oraz szantaże – zawieszanie dostaw na Ukrainę i jednocześnie tranzytu do innych krajów Europy – często odzwierciedlają relacje pomiędzy Federacją Rosyjską a poszczególnymi krajami Europy oraz Azji Środkowej [...]”<sup>14</sup>.

SZKODLIWE DZIAŁANIA GAZPROMU  
NA UNIJNYM RYNKU GAZU ZIEMNEGO  
DOSTRZEŻŁA M.IN. KOMISJA  
EUROPEJSKA, KTÓRA W 2011 ROKU  
ROZPOCZĘŁA NIEZAPOWIEDZIANĄ  
KONTROLĘ W SPÓŁKACH ZAJMUJĄCYCH  
SIĘ DOSTARCZANIEM, PRZESYŁEM  
ORAZ MAGAZYNOWANIEM GAZU  
W KRAJACH UE. DZIAŁANIA TE ZOSTAŁY  
PODJĘTE ZE WZGLĘDU NA „OBAWY, ŻE  
SPÓŁKI TE MOGŁY POPEŁNIĆ CZYNY  
SPRZECZNE Z UNIJNYM PRAWEM  
KONKURENCJI LUB ŻE SĄ W POSIADANIU  
INFORMACJI O TAKICH PRAKTYKACH”<sup>15</sup>.  
EFEKTEM KONTROLI BYŁO PRZESŁANIE  
W KWIETNIU 2015 ROKU LICZNYCH  
ZASTRZEŻEŃ DO GAZPROMU.

Zarzuty KE wobec rosyjskiej spółki dotyczyły m. in.: nakładania przez Gazprom restrykcji terytorialnych na niektórych odbiorców gazu (tj. włączania do umów przepisów zabraniających reeksportu zakupionego paliwa lub nakazu jego użycia na określonym terytorium),

niesprawiedliwej polityki cenowej (wyznaczania cen znacznie wyższych od rynkowych), wiązania sprzedaży gazu z przeniesieniem kontroli nad infrastrukturą gazową (np. nad gazociągami przesyłowymi)<sup>16</sup>. W toku postępowania Gazprom *de facto* przyznał się do praktyk, o które posądzała go KE i został zobowiązany (na mocy decyzji Komisji podjętej po porozumieniu z rosyjską spółką) do zaprzestania działalności naruszającej unijne prawo konkurencji<sup>17</sup>.

Działania rosyjskich spółek gazowych dotyczą jednak nie tylko dostaw paliwa gazowego oraz administracyjno- i cywilnoprawnych uwarunkowań ich realizacji, ale także infrastrukturalnej części handlu gazem. W tym zakresie Rosja również stara się wykorzystywać swoją pozycję do realizacji własnych interesów geopolitycznych<sup>18</sup>. Widać to szczególnie dobrze w związku z magistralami Nord Stream, które biegnąc po dnie Bałtyku łączą Rosję z Niemcami<sup>19</sup>. Działający z pełną mocą od 2012 roku gazociąg Nord Stream, a także zbudowany w 2021 roku gazociąg Nord Stream 2 umożliwią przesył do 110 mld metrów sześciennych gazu rocznie.

Historia działań Rosji zmierzających do budowy podbałtyckiej trasy przesyłowej dla gazu ziemnego sięga jeszcze lat 90. XX wieku<sup>20</sup>. Realizacja tych założeń od początku wywoływała wiele obaw, np. w zakresie możliwości wykorzystania infrastruktury gazociągu do celów szpiegowskich<sup>21</sup>. Jednakże największym niebezpieczeństwem, jakie niosą ze sobą magistrale Nord Stream, są geopolityczne implikacje przebudowy szlaków dostaw gazu z Rosji do Unii Europejskiej. Rosjanie od początku prac nad projektem Nord Stream sygnalizowali, że jego celem jest ominięcie Ukrainy<sup>22</sup>, będącej dotychczas krajem tranzytowym dla rosyjskiego gazu, którą władze w Moskwie oskarżały o kradzież paliwa<sup>23</sup>. Ma to związek z szerszymi planami Rosji, które mogą doprowadzić do pogorszenia się bezpieczeństwa w Europie w związku z próbą rewizji ładu międzynarodowego przez stronę rosyjską. Pierwszą próbą takiej rewizji dokonaną przez Rosję w Europie po 1991 roku jest wywołana w 2014 roku wojna na

<sup>13</sup> W. Kołbuk, A. Kołbuk, *Gazprom na polskim rynku paliw w latach 1989–2014*, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania Towarzystwa Naukowego KUL”, Lublin 2014.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Źródło: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_11\\_641](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_11_641) [dostęp: 29.12.2021 r.].

<sup>16</sup> Źródło: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP\\_15\\_4828](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_15_4828) [dostęp: 23.12.2021 r.].

<sup>17</sup> Por. A. Kulaga, „Bezpieczeństwo gazowe Polski w kontekście polityki bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej”, praca doktorska pod kier. prof. dr. hab. Józefa Tymanowskiego, Warszawa 2018, s. 59.

<sup>18</sup> F. Cameron, *Projekt gazociągu Nord Stream i jego implikacje strategiczne*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2(22)2008, s. 43.

<sup>19</sup> S. Raabe, *Spór o gazociąg przez Bałtyk. Zagrożenie czy konieczna poprawa bezpieczeństwa energetycznego*, Raporty Fundacji Konrada Adenauera, Nr 14, Warszawa 2009, s. 34.

<sup>20</sup> Por. S. Bailey i A. Makukha, *Major russian gas pipelines to Europe*, The Oxford Institute for Energy Studies.

<sup>21</sup> R. Czachor, *Polityczne uwarunkowania budowy gazociągu północnego: polityka energetyczna federacji rosyjskiej a solidarność europejska*, w: *Badania wschodnie. Polityka wewnętrzna i międzynarodowa*, red. Z.J. Winnicki, W. Baluk, Wydawnictwo Arboretum, Wrocław 2009, s. 261–273.

<sup>22</sup> Por. Piotr Naimski, *Analiza wyniku polsko-rosyjskich negocjacji gazowych*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2(26) 2010, s. 23.

<sup>23</sup> Ibidem.

wschodzie Ukrainy i okupacja Krymu. Przeniesienie tranzytu rosyjskiego gazu z Ukrainy na Bałtyk (a takie zadanie ma pełnić magistrala Nord Stream<sup>24</sup>) może otworzyć drogę do dalszej rosyjskiej agresji na to państwo. Jak zauważa R. Czachor „Nośniki energii przekształcały się w rosyjskim rozumieniu z zasobu komercyjnego w strategiczny. Jest to konsekwencja ambicji powrotu do mocarstwowej pozycji Rosji [...]. Gazociąg Północny [inna nazwa Nord Stream – przyp. J.W.] pozwoliły na dostawy gazu do Europy Zachodniej z pominięciem krajów Europy Środkowej – Polski, Czech czy też Ukrainy, a więc tych, które nie chcą podporządkować się planom polityki rosyjskiej [...]. Plany rosyjskie idą jednak jeszcze dalej: oprócz możliwości «ukarania» niepokornych z Europy Środkowej, Rosja stara się jak najmocniej uzależnić od siebie kraje Europy Zachodniej. Analitycy nie wykluczają, że gazociąg Nord Stream zachęci Rosję do stosowania gazowego szantażu wobec kolejnych państw. [...]. Warto przytoczyć cele rosyjskiej polityki energetycznej w ujęciu znanego ekonomisty i politologa Michaiła Dielagina [...]. Kolejny krok i strategiczne zadanie Rosji [...] to całkowita kontrola nad systemem magistralnych rurociągów do transportu gazu, ropy i produktów naftowych na obszarze postradzieckim [...]”<sup>25</sup>. Warto również podkreślić wpływ projektów Nord Stream na sytuację wewnątrzunijną. Jak wskazywali analitycy Ośrodka Studiów Wschodnich: „Rozgrywka wokół Nord Stream 2 przynosi doraźne korzyści polityczne Rosji. Rosyjski projekt zdołał nie tylko poróżnić kraje członkowskie Unii Europejskiej, ale stał się również źródłem rosnącego napięcia w stosunkach transatlantycznych”<sup>26</sup>.

Rosjanie potrafią też wykorzystywać do swoich celów politycznych kontrolowane przez siebie europejskie magazyny gazu w Europie. Tak było w 2021 roku, kiedy to Rosjanie zaczęli opróżniać europejskie magazyny paliwa gazowego tuż przed sezonem grzewczym celem podniesienia cen gazu, by w ten sposób przymusić Niemcy oraz Komisję Europejską do jak najszybszej certyfikacji oraz uruchomienia gazociągu Nord Stream 2<sup>27</sup>.

Rosja jest również bardzo aktywnym graczem na polu energetyki jądrowej. Główną rolę odgrywa tu

państwowa spółka Rosatom. W latach 2009–2018 Rosatom odpowiadał za 23 z 31 zleceń na dostawę technologii jądrowych, które zostały złożone na całym świecie, co przełożyło się na przychód w wysokości ok. 6,1 mld dolarów wypracowany przez spółkę w 2018 roku. Rosjanie pracują przy ok. 50% z budowanych obecnie reaktorów jądrowych, a za pośrednictwem spółek-córek Rosatomu działają również przy dostawach paliwa jądrowego, projektach związanych z wojskowymi technologiami jądrowymi, a także przy wyposazaniu jednostek pływających w napęd jądrowy<sup>28</sup>. Jak wskazują analitycy Center for Strategic and International Studies, Rosja wkomponowała również energetykę jądrową w swoją wizję polityki zagranicznej: „Rosja widzi strategiczną wartość w eksporcie energii. Już w roku 2003 Rosja uznała, że jej «ważne surowce energetyczne oraz dostawy energii są instrumentami prowadzenia polityki wewnętrznej oraz zewnętrznej» oraz że «rola kraju na globalnym rynku energetycznym wyznacza jej znaczenie geopolityczne». Elity rosyjskie widzą eksporty technologii jądrowych jako «ważne narzędzie do ochrony wpływów zagranicznych». [...] Realizowany przez Rosję projekt elektrowni jądrowej na Węgrzech [w Paks – przyp. J.W.] wzmacnia rosyjskie znaczenie w sprawach europejskich”<sup>29</sup>.

Patrząc na wymienione wyżej działania Rosji, można dostrzec liczne zagrożenia wynikające z utrwalenia współpracy energetycznej pomiędzy nią a Unią Europejską<sup>30</sup>. Przede wszystkim, niepokojące jest możliwe głębsze uzależnienie UE od rosyjskiego gazu, co może mieć poważne implikacje natury politycznej i gospodarczej. Warto zwrócić tu uwagę na prognozę Międzynarodowej Agencji Energii, która przewiduje, że do 2025 roku unijne zapotrzebowanie na gaz pozostanie na względnie podobnym poziomie, lecz własna produkcja tego surowca spadnie o ok. 40%, co sprawi, że na rynku unijnym pojawi się potrzeba importu dodatkowych 20 mld metrów sześciennych paliwa gazowego<sup>31</sup>. Z kolei do 2035 roku pojawi się potrzeba importu dodatkowych 100–120 mld metrów sześciennych gazu<sup>32</sup>. Ilość ta może jednak wzrosnąć w miarę odpowiedniego kształtowania unijnej polityki klimatycznej. Dla przykładu: jeżeli Unia Europejska zdecyduje się utrudnić

<sup>24</sup> Por. F. Cameron, *Projekt gazociągu Nord Stream i jego implikacje strategiczne*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2(22) 2008, s. 43.

<sup>25</sup> R. Czachor, *Polityczne uwarunkowania budowy gazociągu północnego: polityka energetyczna federacji rosyjskiej a solidarność europejska*, w: *Badania wschodnie*, op. cit., s. 261–273.

<sup>26</sup> A. Łoskot-Strachota, R. Bajczuk, Sz. Kardaś, *Nord Stream 2 dzieli Zachód*, „Komentarze OSW” nr 273/2018, Warszawa 2018, s. 1.

<sup>27</sup> Por. <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2021-11-03/russia-and-gas-crisis-europe> [dostęp: 28.12.2021 r.].

<sup>28</sup> J. Nakano, *The Changing Geopolitics of Nuclear Energy. A Look at the United States, Russia, and China*, Center for Strategic and International Studies, Washington 2020, s. 7.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 23.

<sup>30</sup> Por. B. Abdolvand, M. Adolf, Kaweh Sadegh-Zadeh, *Gas-Gigant Russland: Garant der europäischen Energiesicherheit?*, „Blätter für deutsche und internationale Politik”, April 2006.

<sup>31</sup> IEA (2020), *Gas 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/df4b275f-en> [dostęp: 23.12.2021 r.].

<sup>32</sup> Por. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690705/EPRS\\_BRI\(2021\)690705\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690705/EPRS_BRI(2021)690705_EN.pdf) [dostęp: 23.12.2021 r.].

realizację projektów z zakresu energetyki jądrowej, która obniża zapotrzebowanie na takie surowce jak gaz, lub też, jeśli UE istotnie ułatwi za pomocą regulacji korzystanie z paliwa gazowego jako przejściowego źródła energii (a oba te scenariusze mogą mieć miejsce na gruncie dyskusji o tzw. taksonomii), to unijne zużycie gazu wzrośnie, a co za tym idzie – wzrośnie też znaczenie Rosji jako głównego dostawcy tego surowca. Nie należy bowiem spodziewać się (biorąc pod uwagę rosyjskie możliwości i zasoby), że wzrost importu gazu do UE odbędzie się z pominięciem Rosji. Trudno też założyć, że rosyjskie wpływy na europejskim rynku gazu będą mogły zostać skompensowane importem gazu skroplonego (LNG). Jak oszacowała Międzynarodowa Agencja Energii, w 2019 roku do Unii Europejskiej trafiło łącznie 115 mld metrów sześciennych gazu skroplonego, co stanowiło 25% całego importu tego surowca<sup>33</sup>. Jest to zauważalna ilość, jednakże zwiększenie tego wolumenu będzie wymagało budowy kosztownej i wyspecjalizowanej infrastruktury, podczas gdy lądowa sieć gazociągów biegnących z Rosji do Europy jest gotowa i dysponuje wolnymi przepustowościami. Co więcej, zagrożenia płynące z rosyjskiej polityki należy również analizować w kwestii obecnych oraz przyszłych inwestycji w energetykę jądrową.

## Wnioski

Paradoksalnie, unijna polityka klimatyczna niesie ze sobą zarówno szanse na poprawę, jak i pogorszenie bezpieczeństwa energetycznego UE wynikającego z trudnych relacji z Rosją oraz imperialnych planów tego państwa. Skuteczna dekarbonizacja unijnej gospodarki, polegająca na wypieraniu paliw kopalnych z europejskiego miksu energetycznego, będzie oznaczać redukcję rosyjskich wpływów w UE. Jednakże niezbalansowana polityka klimatyczna może zwiększyć wrażliwość Unii Europejskiej na agresywne działania Rosji<sup>34</sup>.

Patrząc na nastawienie Komisji Europejskiej do polityki klimatycznej UE, widać wyraźnie, że ten zakres polityki unijnej traktowany jest jako nowe spoivo mające zunifikować w jak największym stopniu polityki oraz gospodarki państw członkowskich. Dla KE Europejski Zielony Ład to przede wszystkim wehikuł polityczny służący do głębszej integracji UE oraz przebudowy gospodarczej w kierunku stworzenia nowych przewag konkurencyjnych (w zakresie innowacyjnych technologii oraz rozwiązań fiskalnych). Jest to również

pośrednie i bezpośrednie narzędzie do prowadzenia polityki zagranicznej (vide: mechanizm CBAM). Patrząc z tej perspektywy, a także analizując nastawienie państw członkowskich UE do unijnej polityki klimatycznej, widać wyraźnie, że dla Polski wszelkie próby całościowego jej torpedowania byłyby bezcelowe. Dążenie UE do neutralności klimatycznej należy traktować jako nieuniknione – poprawną postawą jest zatem adaptacja zmierzająca do minimalizowania potencjalnych negatywnych skutków geopolitycznych tego procesu.

---

W RAMACH PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ  
FUNKCJONUJE WIĘCEJ MECHANIZMÓW,  
KTÓRE MOGĄ ZOSTAĆ WYKORZYSTANE  
DO ZWIĘKSZENIA UNIJNEJ  
ODPORNOŚCI NA ROSYJSKIE  
DZIAŁANIA ENERGETYCZNE W ZWIĄZKU  
Z REALIZACJĄ POLITYKI KLIMATYCZNEJ.  
SZCZEGÓLNIIE ISTOTNY JEST TU  
WYROK TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI  
UNII EUROPEJSKIEJ Z DNIA 15 LIPCA  
2021 ROKU W SPRAWIE C-848/19  
(NIEMCY VS. POLSKA). TSUE, ODDALAJĄC  
ODWOŁANIE WNIESIONE PRZEZ NIEMCY  
OD WYROKU SĄDU, KTÓRY STWIERDZIŁ  
NIEWAŻNOŚĆ DECYZJI KOMISJI Z 2016 R.,  
ZMIENIAJĄCEJ WARUNKI DOSTĘPU  
DO GAZOCIĄGU OPAL, PODKREŚLIŁ  
ZNACZENIE ZASADY SOLIDARNOŚCI  
ENERGETYCZNEJ JAKO JEDNEJ  
Z PODSTAWOWYCH ZASAD PRAWA UE.

---

W uzasadnieniu „Trybunał zauważył, że zasada solidarności stanowi podstawową zasadę prawa Unii, wymienioną w wielu postanowieniach traktatów o Unii Europejskiej i Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, która to zasada w dziedzinie energetyki znajduje szczególny wyraz w art. 194 ust. 1 TFUE<sup>35</sup>. Zasada ta jest nierozdzielnie związana z zasadą lojalności, która nakłada na Unię i państwa członkowskie obowiązek szanowania się i udzielania wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów [...]”<sup>36</sup>. Zasada ta może być zatem używana jako punkt wyjściowy do analizy decyzji poszczególnych państw członkowskich oraz instytucji UE w kontekście ich potencjalnego negatywnego wpływu na unijne bezpieczeństwo energetyczne<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> Źródło: <https://www.iea.org/reports/european-union-2020> [dostęp: 23.12.2021 r.].

<sup>34</sup> Por. A. Kułaga, op. cit., s. 28.

<sup>35</sup> Art. 194, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 326, 26.10.2012.

<sup>36</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 15 lipca 2021 roku w sprawie C-848/19.

<sup>37</sup> Por. U. Motowidlak, T. Motowidlak, *Funkcjonowanie łańcuchów dostaw ropy naftowej i gazu ziemnego do Polski. Uwarunkowania infrastrukturalne i geopolityczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.

Rozsądnym wydaje się również powrót do koncepcji tzw. unii energetycznej, z której można wywieść np. formułę ujednolicenia zakupów gazu przez Unię Europejską. W ramach takiej ścieżki formalnej, UE kupowałaby gaz od zewnętrznych dostawców jako jeden klient, co minimalizowałoby możliwości wywierania presji geopolitycznej przez kraje trzecie.

Istotnym narzędziem poprawiającym bezpieczeństwo energetyczne UE w kontekście jej własnej polityki klimatycznej jest tzw. neutralność technologiczna oznaczająca, że prawo unijne nie może dyskryminować poszczególnych technologii, o ile prowadzą one do realizacji wyznaczonych przez akty normatywne celów. Warto

tu odwołać się do art. 194 TFUE, który stanowi m.in. o prawie Państwa Członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię. Założenie neutralności technologicznej UE jest szczególnie ważne na gruncie dyskusji na temat taksonomii<sup>38</sup>.

Z perspektywy średnich i małych krajów członkowskich Unii Europejskiej konieczne jest również wzmocnienie polityczne instytucji unijnych takich jak Komisja Europejska i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, celem utworzenia możliwości równoważenia wpływów państw silniejszych na gruncie unijnej polityki klimatycznej.

---

<sup>38</sup> Por. [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities\\_pl?ettrans=pl](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities_pl?ettrans=pl) [dostęp: 2.01.2022 r.].





MGR INŻ. PAWEŁ SAŁEK

DORADCA PREZYDENTA RP DS. OCHRONY ŚRODOWISKA, POLITYKI KLIMATYCZNEJ I ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU,  
RADNY SEJMIKU WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

ORCID: 0000-0002-2723-0637, PAWELSALEK@WP.PL

# POLITYKA KLIMATYCZNA GLOBALNA A POLITYKA KLIMATYCZNA UE

[GLOBAL CLIMATE POLICY AND EU CLIMATE POLICY]

## Abstrakt

Polityka klimatyczna i zrównoważony rozwój stanowią obecnie najważniejszy element globalnej polityki międzynarodowej. W praktyce międzynarodowe uzgodnienia, w tym Konwencja klimatyczna, Porozumienie paryskie, Pakiet klimatyczno-energetyczny UE, Pakiet Gotowi na 55 (Fit for 55), decydują kto i w jakim tempie może się rozwijać. Polska ma ogromne osiągnięcia w zrównoważonej transformacji gospodarczej i jest dobrym przykładem efektywnej modernizacji przemysłu oraz przechodzenia do gospodarki niskoemisyjnej. Udało się jej osiągnąć wysoki wzrost gospodarczy przy redukcji emisji gazów cieplarnianych o ponad 30 proc. w stosunku do roku bazowego 1988, zapewniając rozwój przemysłu oraz bezpieczeństwo energetyczne i bezpieczeństwo dostaw energii. Obecna polityka klimatyczna UE dąży do zredukowania emisji gazów cieplarnianych o kilkadziesiąt procent w ciągu kilku lat kosztem ograniczenia konkurencyjności przemysłu, zwiększenia bezrobocia oraz zubożenia dużej grupy społeczeństwa w Polsce i UE. Wygórowane ambicje redukcji emisji gazów cieplarnianych UE wydają się niezrozumiałe w stosunku do realnego zaangażowania pozostałych uczestników procesu klimatycznego, zważywszy, że UE odpowiada jedynie za ok. 7 proc. globalnych emisji. Warto podkreślić, że Polska, mimo gospodarki opartej na węglu, nie jest największym emitentem gazów cieplarnianych w Europie.

## Słowa kluczowe

Globalna i unijna polityka klimatyczna, zmiany klimatu, zrównoważony rozwój, bezpieczeństwo dostaw energii, zmiany klimatu.

## Abstract

Climate policy and sustainable development are at present at the forefront of global international politics. In practice, international agreements, including the Climate Convention, the Paris Agreement, the EU Climate and Energy Package, the Fit for 55 Package determine who can develop and at what pace. Poland has a tremendous track record of sustainable economic transformation and is a good example of effective industrial modernization and transition to a low-carbon economy. We have managed to achieve high economic growth while reducing greenhouse gas emissions by more than 30 proc. from the 1988 baseline, ensuring industrial development and energy security and energy supply safety. The current EU climate policy aims at reducing greenhouse gas emissions by several dozen percent over several years at the cost of reduced competitiveness of industry, growing unemployment and impoverishment of large groups of society in Poland and in the EU. The exorbitant ambitions of the EU to reduce greenhouse gas emissions seem incomprehensible in relation to the actual commitment of other participants of the climate process, considering that the EU is responsible for only about 7 proc. of global emissions. It is worth noting that despite its "carbonized" economy, Poland is not the largest emitter of greenhouse gases emissions in Europe.

## Keywords

Global and EU climate policy, climate change, sustainable development, energy supply safety, climate change.

Debatę międzynarodową ostatniej dekady XX w. i pierwszych dwóch dekad XXI w. zdominowały kwestie dotyczące zmian klimatu powodowanych działalnością gospodarczą człowieka. Na skutek antropogenicznej emisji związanej ze spalaniem paliw kopalnych (węgiel, ropa, gaz) następuje uwalnianie do atmosfery dwutlenku węgla ( $\text{CO}_2$ ), co w ocenie wielu naukowców stanowi przyczynę niekorzystnych zmian klimatu. Zwiększenie zawartości  $\text{CO}_2$  w atmosferze powoduje wzmocnienie efektu szklarniowego, co z kolei prowadzi do ocieplenia klimatu (Szyszko i in. 2002)<sup>1</sup>. Intensyfikuje się tzw. efekt cieplarniany definiowany jako zatrzymanie ciepła w dolnych warstwach atmosfery. Powstaje on w wyniku pochłaniania promieniowania długofalowego emitowanego z powierzchni Ziemi przez gazy szklarniowe, tj. parę wodną, dwutlenek węgla, metan i ozon znajdujące się w powietrzu (Woś, 1996)<sup>2</sup>. Efekt cieplarniany jest zjawiskiem naturalnym, dzięki któremu możliwe jest istnienie życia na Ziemi. Gdyby ciepło promieniowania słonecznego nie było zatrzymywane w atmosferze, średnia temperatura na Ziemi wynosiłaby  $-18^\circ\text{C}$ <sup>3</sup>.

Działania na rzecz klimatu stanowią obecnie priorytet wszystkich agend politycznych świata, a polityka klimatyczna zawładnęła masową wyobraźnią społeczeństw. W obronie klimatu odbywają się wielotysięczne manifestacje i protesty uliczne. Analizowane są przyczyny zmian klimatu. Prognozuje się skutki i poszukuje rozwiązań, które powstrzymają ten proces. Szczególnie w ciągu ostatnich dwudziestu lat zmiany klimatu stały się dominującym elementem polityki międzynarodowej o zasięgu globalnym oraz przedmiotem wielu strategii i programów realizowanych regionalnie i lokalnie, chyba w każdym zakątku świata. Skala zaangażowania świata nauki i polityki, jak również publicznych i prywatnych środków finansowych, jest nieporównywalna z żadnym z dotychczas znanych obszarów działania społeczności międzynarodowej.

Początek debaty nad koniecznością podjęcia międzynarodowych działań na rzecz ochrony klimatu sięga

lat 80. XX w. W 1988 r. powołano Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (IPCC)<sup>4</sup>. Zespół ten, koordynując badania naukowe dotyczące zmian klimatu, w wielu swoich opracowaniach dowodzi, że wzrost średnich temperatur na świecie powoduje liczne nieodwracalne zmiany, które mogą ograniczyć lub zmienić warunki życia na Ziemi<sup>5</sup>. Wyniki badań IPCC pokazują, iż przyczyną zmian klimatu jest spalanie paliw kopalnych (węgiel, ropa, gaz), wylesianie, procesy przemysłowe (np. wyrób cementu) oraz w mniejszym stopniu rolnictwo (metan z hodowli zwierząt, podtlenek azotu ulatnia się z pól ryżowych i upraw rzepaku). Pierwszy raport IPCC opublikowany w 1990 r. był podstawowym dokumentem do negocjacji pierwszego porozumienia międzynarodowego – Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych do spraw zmian klimatu (ang. United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC)<sup>6</sup>. W 1995 r. został wydany drugi raport, który stanowił podstawę dla przyjęcia Protokołu z Kioto w 1997 r.<sup>7</sup>.

Początkiem globalnej polityki klimatycznej był tzw. Szczyt Ziemi w Rio de Janeiro, który odbył się w 1992 r. pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych. Wiodącym hasłem konferencji było „Środowisko i Rozwój”. Zgromadziła ona rządy 172 państw oraz liczne organizacje pozarządowe (NGO). Na konferencji przyjęto kilka dokumentów, do których jako najważniejsze należy zaliczyć:

- Ramową konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC).
- Konwencję o zachowaniu różnorodności biologicznej (UNCBD).
- Agendę 21 – katalog celów ochrony do realizowania w XXI w.
- Deklarację dotyczącą kierunku rozwoju, ochrony i użytkowania lasów.

Z polskiej perspektywy, kraju należącego do Unii Europejskiej (UE) od 2004 r., poza debatą prowadzoną na forum ONZ, która nadaje rangę i ton tej polityce w skali globalnej, najistotniejszym jest polityka klimatyczna

<sup>1</sup> Szyszko J., Rylke J., Jeżewski P., 2002, *Ocena i wycena zasobów przyrodniczych*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa, s. 22–41.

<sup>2</sup> Woś A., 1996, *Meteorologia dla geografów*, PWN, Warszawa.

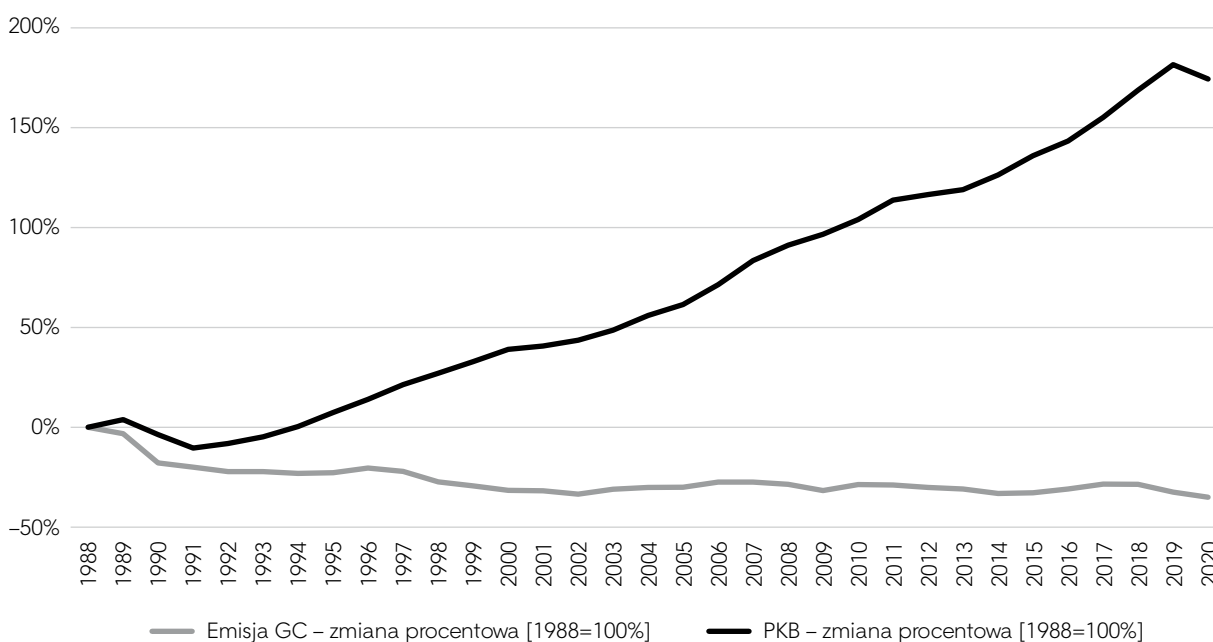
<sup>3</sup> Brzeziecki B., 2007, *Zmiany klimatu, węgiel i lasy*, „Postępy Techniki w Leśnictwie” (98) Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Leśnictwa i Drzewnictwa, s. 21–34.

<sup>4</sup> Specjalny Komitet ds. Zmian Klimatu, Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu, w skrócie IPCC – organizacja założona w 1988 r. przez dwie organizacje Narodów Zjednoczonych – Światową Organizację Meteorologiczną (WMO) oraz Program Środowiskowy Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNEP) w celu oceny ryzyka związanego z wpływem człowieka na zmianę klimatu. Głównymi dokumentami publikowanymi przez IPCC są raporty dotyczące zmian klimatycznych. Pierwszy z nich ukazał się w 1990 r. (w 1992 wydano suplement). Kolejne ukazywały się m.in. w latach 1995–96, 2001, 2007, 2014, 2018 tzw. Raport 1,5 st.

<sup>5</sup> Opublikowana we wrześniu 2013 r. pierwsza część Piątego Raportu IPCC dotyczącego zmian klimatycznych wskazuje np., że: ocieplenie klimatu jest pewne i wiele ze zmian obserwowanych od lat 50. XX w. jest bez precedensu w skali czasowej od 10 do 1000 lat; w ostatnich dwóch dekadach lodowce na Grenlandii i Antarktydzie traciły masę, lodowce cofały się prawie na całym świecie, zasięg lodu morskiego w Arktyce i pokrywy śniegowej na półkuli północnej zmniejszały się; tempo podnoszenia się poziomu morza od połowy XIX w. jest większe niż średnie tempo w poprzednich 2 tysiącach (wysoka ufnosć); w okresie 1901–2010 średni globalny poziom morza podniósł się o 0,19 [0,17–0,21] m.

<sup>6</sup> Dz.U. 1996 nr 53 poz. 238 poz. 238.

<sup>7</sup> Dz.U. 2005 nr 203 poz. 1684.

**Wykres 1.** Decoupling – zmiany emisji gazów cieplarnianych i PKB Polski w latach 1998–2020

Źródło: Opracowanie KOBIZE.

UE. Silne instrumenty prawne i bodźce ekonomiczne tej polityki mają bezpośredni i mierzalny wpływ na koszt życia i gospodarkę. Ostatnie dwa lata (2020–2021), tj. okres pandemii, wzrost cen gazu ziemnego, inflacja, kryzys energetyczny, unaocznily jak bardzo polityka klimatyczna UE oddziałuje na nasze życie gospodarcze zarówno w skali mikro, tj. gospodarstw domowych, jak i w skali makro, tj. przemysłu i energetyki. Na początku grudnia 2021 r. cena uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> w ramach europejskiego systemu handlu emisjami (EU ETS) osiągnęły poziom 90 EUR<sup>8</sup>, gdy jeszcze w styczniu 2021 r. ich notowania były na poziomie ok. 33 EUR<sup>9</sup>. W ciągu 11 miesięcy wartość uprawnień wzrosła o ponad 170 proc. Koszty uprawnień do emisji CO<sub>2</sub>, które obciążają przemysł i energetykę, są dziś bardzo wysokie i stanowią główny czynnik inflacyjny.

W zakresie działań ograniczających negatywny wpływ na klimat w ostatnich trzydziestu latach Polska dokonała ogromnego postępu. Emisyjność polskiej gospodarki od lat 90. XX w. jest stale obniżana. Emisja gazów cieplarnianych w Polsce w 2020 r. była o 35 proc. mniejsza niż w roku bazowym, czyli o ponad 200 mln ton CO<sub>2</sub> (579,2 mln w 1988 r. vs. 376,5 mln

w 2020 r.)<sup>10</sup>. Zmierzamy w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, zmieniając swój „miks energetyczny”. Jeszcze kilkanaście lat temu ponad 90 proc. energii wytwarzane było w Polsce z węgla, a dzisiaj to ok. 70 proc. Polska dokonała jednej z największych redukcji emisji gazów cieplarnianych w Europie. Ma także jeden z najlepszych wyników w tym zakresie na świecie. Dodać należy, że przy tak znacznym obniżeniu łącznej emisji od lat 90. XX w., notujemy konsekwentny wzrost Produktu Krajowego Brutto (PKB) oraz konkurencyjności przedsiębiorstw. Stanowi to potwierdzenie faktu, że Polska podąża ścieżką zrównoważonego rozwoju<sup>11</sup>, realizując zasadę decouplingu, czyli spadku emisyjności gospodarki<sup>12</sup> i wzrostu PKB<sup>13</sup>.

## Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu

Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu przyjęta w 1992 r. w Rio de Janeiro była pierwszym traktatem o zasięgu globalnym

<sup>8</sup> Portal investing.com, <https://pl.investing.com/commodities/carbon-emissions> [dostęp: 11.02.2022 r.].

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Portal wpolityce.pl, <https://wpolityce.pl/polityka/582279-polska-odruci-pakiet-klimatyczny-salek-jest-to-mozliwe> [dostęp: 11.02.2022 r.].

<sup>11</sup> Termin „zrównoważony rozwój” został wprowadzony w 1987 r. w raporcie Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju (Raport Brundtland).

<sup>12</sup> Emisje: Eionet – Central Data Repository [https://cdr.eionet.europa.eu/pl/eu/mmr/art07\\_inventory/ghg\\_inventory/envyeakrq](https://cdr.eionet.europa.eu/pl/eu/mmr/art07_inventory/ghg_inventory/envyeakrq) [dostęp: 12.02.2022] patrz wykres 1.

<sup>13</sup> PKB: World Bank Database <https://data.worldbank.org> [dostęp: 12.02.2022], patrz wykres 1.

dotyczącym ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do atmosfery. Celem podstawowym Konwencji<sup>14</sup> było doprowadzenie do ustabilizowania koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegałby niebezpiecznej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny. Konwencja określiła zobowiązania<sup>15</sup> dla wszystkich krajów-sygnatariuszy konwencji (dalej zwanych: Stronami). Państwa rozwinięte – Strony wymienione w załączniku I<sup>16</sup> do Konwencji – zobowiązały się w szczególności do przyjęcia narodowych strategii i podjęcia odpowiednich środków mających na celu łagodzenie zmian klimatu poprzez ograniczenie antropogenicznej emisji gazów cieplarnianych oraz ochronę i podnoszenie wydajności pochłaniaczy i zbiorników tych gazów. W art. 4 ust. 2 pkt a) Konwencja zwraca uwagę na zróżnicowany pomiędzy Stronami punkt wyjścia oraz zróżnicowane struktury gospodarcze, bazy surowcowe, dostęp do technologii. Podkreśla również potrzebę utrzymania silnego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz sprawiedliwego i właściwego wkładu każdego z państw do globalnych działań odnoszących się do tego celu.

Wyrażona w tekście Konwencji wola solidarnego, ale różnorodnego działania na rzecz ograniczania emisji gazów cieplarnianych była bazą późniejszych porozumień i ustaleń międzynarodowych, w tym Protokołu z Kioto. Konwencja była sukcesem Organizacji Narodów Zjednoczonych, sporządzona 9.05.1992 r., weszła w życie już 21.03.1994 r. Łącznie Stronami Konwencji zostało 195 państw, włącznie ze Wspólnotą Europejską.

Najwyższym organem Konwencji ustanowiono Konferencję Stron (Conference of the Parties – COP), której rolą jest regularne dokonywanie przeglądu realizacji postanowień i wszelkich związanych z nią instrumentów prawnych, które mogą być przyjęte przez nią w ramach swych kompetencji. Konferencja Stron (COP) otrzymała również możliwość podejmowania decyzji koniecznych do wspierania efektywnej realizacji postanowień Konwencji. Dotychczas odbyło się 27 posiedzeń Konferencji Stron<sup>17</sup>, w tym czterem przewodniczyła Polska<sup>18</sup>.

## Protokół z Kioto

Kolejnym międzynarodowym porozumieniem dotyczącym przeciwdziałania globalnemu ociepleniu był protokół do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, zwany Protokołem z Kioto (PzK). Został wynegocjowany na Konferencji Stron w Kioto w grudniu 1997 r. podczas COP3, podpisały go wówczas 84 państwa. Protokół wszedł w życie 16.02.2005 r., to jest trzy miesiące po ratyfikowaniu go przez Rosję 4.11.2004 r. Polska ratyfikowała Protokół z Kioto 13.12.2002 r. Wejście w życie Protokołu z Kioto nie zahamowało procesu ratyfikacji przez nowe kraje. Stronami Protokołu zostały 192 państwa, w tym Wspólnota Europejska jako organizacja regionalna (Konwencja dopuszcza udział państw w ramach takich regionalnych organizacji). W grudniu 2005 r. w Montrealu w Kanadzie odbyła się pierwsza sesja Spotkania Stron Protokołu z Kioto (CMP1 Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol), po jego wejściu w życie w lutym 2005 r.

Zgodnie z art. 2 Protokołu z Kioto, każde państwo wymienione w załączniku I do Konwencji, realizowało swoje zobowiązania do ilościowego ograniczenia emisji poprzez wdrażanie polityki i środków właściwych dla warunków krajowych, takich jak m.in. poprawa efektywności energetycznej w odpowiednich sektorach gospodarki krajowej, ochrona i zwiększenie efektywności pochłaniaczy i zbiorników gazów cieplarnianych, wspieranie zrównoważonej gospodarki leśnej, zalesiania i odnowień; wspieranie zrównoważonych form gospodarki rolnej w kontekście ochrony klimatu; badania, wspieranie, rozwój oraz zwiększenie wykorzystania nowych i odnawialnych źródeł energii, technologii pochłaniania dwutlenku węgla oraz zaawansowanych i innowacyjnych technologii przyjaznych dla środowiska.

W art. 2 ust. 3 Protokół z Kioto wskazuje, że Strony wymienione w załączniku I do Konwencji, wdrażając polityki i środki ograniczające emisję, musiały zminimalizować szkodliwe oddziaływania społeczne, ekologiczne i gospodarcze wywierane na inne Strony. Innymi

<sup>14</sup> Artykuł 2 UNFCCC.

<sup>15</sup> Artykuł 4 UNFCCC.

<sup>16</sup> Australia, Austria, Belgia, Kanada, Dania, Wspólnota Europejska, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Islandia, Irlandia, Włochy, Japonia, Luksemburg, Holandia, Nowa Zelandia, Norwegia, Portugalia, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria, Turcja, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii, Stany Zjednoczone Ameryki oraz kraje będące w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej, tj. Białoruś, Bułgaria, Czechosłowacja, Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, Polska, Rumunia, Federacja Rosyjska, Ukraina.

<sup>17</sup> Posiedzenia Konferencji Stron Konwencji Klimatycznej (COP) miały miejsce kolejno: 1995 – Berlin (Niemcy), 1996 – Genewa (Szwajcaria), 1997 – Kioto (Japonia), 1998 – Buenos Aires (Argentyna), 1999 – Bonn (Niemcy), 2000 – Haga (Holandia), 2001 – Marrakesz (Maroko), 2002 New Delhi (Indie), 2003 – Mediolan (Włochy), 2004 – Buenos Aires (Argentyna), 2005 – Montreal (Kanada), 2006 – Nairobi (Kenia), 2007 – Bali (Indonezja), 2008 – Poznań (Polska), 2009 – Kopenhaga (Dania), 2010 – Cancún (Meksyk), 2011 – Durban (RPA), 2012 – Doha (Katar), 2013 – Warszawa (Polska), 2014 – Lima (Peru), 2015 – Paryż (Francja), 2016 – Marrakesz (Maroko), 2017 – Bonn (Niemcy), 2018 – Katowice (Polska), 2019 – Madryt (Hiszpania), 2020/2021 – Glasgow (Wielka Brytania, wspierana przez Włochy).

<sup>18</sup> W 1999 r. prezydentem COP5 był minister Jan Szyszko, w 2008 r. prezydentem COP14 był minister Maciej Nowicki, w 2013 r. prezydentem COP19 był minister Marcin Korolec, w 2018 r. prezydentem COP24 był minister Michał Kurtyka.

słowy, redukcja emisji gazów cieplarnianych nie mogła powodować negatywnych skutków u pozostałych Stron Protokołu z Kioto.

Szczegółowe rozwiązania dotyczące wdrożenia Protokołu w życie zostały zatwierdzone na Konferencji Stron w Marrakeszu w 2001 r. (COP7). Okres rozliczeniowy Protokołu to lata od 2008 do 2012 r. Przyjęte przez państwa z załącznika I do Konwencji ilościowe zobowiązania redukcyjne, w stosunku do emisji z 1990 r.<sup>19</sup>, określono w załączniku B<sup>20</sup> do Protokołu z Kioto.

Protokół ustanowił także nowe mechanizmy (zwane mechanizmami elastycznymi) realizacji przyjętych zobowiązań, tj.:

- Handel emisjami między państwami z załącznika I do Konwencji (art. 17 Protokołu z Kioto) pozwalający państwu, które uzyskało nadwyżki redukcji emisji gazów cieplarnianych w stosunku do podjętych w ramach protokołu zobowiązań, sprzedawać je innemu państwu, które mogło wykorzystać zakupione jednostki do rozliczenia swoich zobowiązań.
- Mechanizm wspólnych wdrożeń (art. 6 Protokołu z Kioto) – Joint Implementation (JI) polegający na realizacji wspólnych przedsięwzięć przez państwa z załącznika I do Konwencji, stwarzający możliwość zaliczenia w poczet redukcji emisji gazów cieplarnianych w danym kraju redukcji emisji uzyskanej w wyniku inwestycji w innym kraju.
- Mechanizm czystego rozwoju (art. 12 Protokołu z Kioto) – Clean Development Mechanism (CDM), pozwalający dokonywać transakcji pomiędzy krajami zobowiązanymi do redukcji emisji gazów cieplarnianych (kraje z załącznika I do Konwencji) a krajami nieposiadającymi zobowiązań (kraje rozwijające się – strony spoza załącznika I do Konwencji).

## 2012–2015 negocjacyjny pat – brak wiążących zobowiązań

Wobec trudności negocjacyjnych i niechęci wielu państw do podjęcia prawnie wiążących zobowiązań redukcyjnych, podczas Konferencji Stron w Durbanie w 2011 r. (COP17) uzgodniono (tzw. Platforma z Durbanu), że kolejne porozumienie zostanie przyjęte w 2015 r. (Konferencja w Paryżu – COP21) i wejdzie w życie w 2020 r. W 2012 r. zakończył się pierwszy okres zobowiązań określony w Protokole z Kioto (tj. 2008–2012). Podczas Konferencji w Doha (COP18) najważniejszą kwestią do rozwiązania było

zagosparowanie okresu przejściowego między końcem obowiązywania Protokołu z Kioto (2012), a rokiem 2020. W 2012 r. niektórzy uczestnicy szczytu wyrazili zgodę na przedłużenie obowiązywania Protokołu z Kioto do 2020 r. Określono to jako tzw. drugi okres rozliczeniowy 2013–2020. Do drugiego okresu rozliczeniowego nie przystąpiły m.in. Chiny, Stany Zjednoczone i Indie, czyli najwięksi globalni emitenci gazów cieplarnianych, oraz nie podpisały go następujące państwa spośród sygnatariuszy pierwszego okresu: Kanada, Japonia, Rosja i Nowa Zelandia. W drugim okresie (2013–2020) pozostały kraje europejskie i Australia, które odpowiadały łącznie za ok 15 proc. światowych emisji. Łącznie zobowiązały się one do redukcji emisji gazów cieplarnianych o 18 proc. w porównaniu do poziomu z 1990 r.<sup>21</sup>.

---

NA KOLEJNYCH ETAPACH NEGOCJACJI  
GLOBALNE POROZUMIENIE  
DOTYCZĄCE ŁAGODZENIA ZMIAN  
KLIMATU ZNAJDOWAŁO CORAZ MNIEJ  
ZWOLENNIKÓW. LIDEREM W POLITYCE  
KLIMATYCZNEJ POZOSTAWAŁA UE,  
KTÓRA ODPOWIADAŁA WÓWCZAS  
ZA OK. 11 PROC. ŚWIATOWYCH  
EMISJI GAZÓW CIEPLARNIANYCH,  
A ZAANGAŻOWANIA W OCHRONĘ  
KLIMATU NIE ODWZAJEMNIŁY INNE  
UPRZEMYSŁOWIONE KRAJE ŚWIATA  
(CHINY – 27,5 PROC. ŚWIATOWEJ  
EMISJI CO<sub>2</sub>, STANY ZJEDNOCZONE  
– 16,9 PROC., INDIE – 5,9 PROC.).  
KOLEJNE AMBITNE CELE DEKLAROWANE  
PRZEZ UE NIE POZOSTAŁY BEZ  
WPŁYWU NA KONKURENCYJNOŚĆ  
GOSPODARKI EUROPEJSKIEJ OGÓŁEM  
I POSZCZEGÓLNYCH GOSPODAREK  
KRAJÓW CZŁONKOWSKICH.

---

Urzednicy Komisji Europejskiej byli przekonani, że zobowiązanie Unii do obniżenia emisji gazów cieplarnianych o 20 proc. do 2020 r. przyczyniło się do postępów, jakie udało się osiągnąć od Konferencji Stron w Kopenhadze (COP15) w 2009 r., gdy wspólnota międzynarodowa wyraziła poparcie dla ograniczenia globalnego wzrostu temperatury do poziomu poniżej 2°C.

<sup>19</sup> Państwom z gospodarką w okresie transformacji umożliwiono określenie innego roku bazowego. W przypadku Polski był to rok 1988.

<sup>20</sup> Austria, Belgia, Bułgaria, Republika Czeska, Dania, Estonia, Wspólnota Europejska, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Irlandia, Włochy, Łotwa, Liechtenstein, Litwa, Luksemburg, Monako, Holandia, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria, Wielka Brytania i Irlandia Północna – 8 proc., Stany Zjednoczone – 7 proc., Kanada, Węgry, Japonia, Polska – 6 proc., Chorwacja – 5 proc.

<sup>21</sup> www.unfccc.int.

## Porozumienie paryskie 2015

Porozumienie paryskie (PP) z 2015 r. (COP21 w Paryżu), ustaliło, że przeciwdziałanie zmianom klimatycznym wymaga działań wszystkich państw. Zapisy Porozumienia radykalnie zmieniły dotychczasowe podejście, w którym tylko kraje rozwinięte były zobowiązane do działań na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych w perspektywie po 2020 r. Wszystkie strony Porozumienia zobowiązane są do regularnego przedkładania Krajowych Wkładów (NDC – Nationally Determined Contributions), w których państwa określają swoje dobrowolnie wybrane cele polityki klimatycznej. Dzięki staraniom m.in. Polski, Porozumienie paryskie wyznacza również wspólny cel dla wszystkich państw, aby w drugiej połowie XXI w. osiągnąć równowagę między globalnymi emisjami gazów cieplarnianych a ich pochłanianiem, m.in. przez lasy, oraz wyznacza cel temperaturowy, tj. poniżej 2° C do końca tego stulecia.

POROZUMIENIE PARYSKIE, KTÓRE WESZŁO W ŻYCIE NIECAŁY ROK OD PODPISANIA, T.J. 4.11.2016 R., UZNANO ZA PRZEŁOMOWE, GDYŻ PRZYSTĄPIŁY DO NIEGO WSZYSTKIE PAŃSTWA, I WSZYSTKIE, NIE TYLKO PAŃSTWA ROZWINIĘTE, ZGŁOSIŁY SVOJE WKŁADY DO POROZUMIENIA (NDCS). GŁÓWNYM CELEM POROZUMIENIA PARYSKIEGO BYŁO DOPROWADZENIE DO ZMNIEJSZENIA KONCENTRACJI DWUTLENKU WĘGLA W ATMOSFERZE JAK NAJSZYBCIEJ, JAK NAJTANIEJ I JAK NAJBARDZIEJ EFEKTYWNIE TAK, ABY DO KOŃCA OBECNEGO WIEKU ŚREDNIA TEMPERATURA NA POWIERZCHNI ZIEMI NIE WZROSŁA POWYŻEJ 2°C W PORÓWNANIU Z OKRESEM PRZEDINDUSTRIALNYM.

Porozumienie dotyczyło wszystkich państw świata, które mają wykonywać swoje zobowiązania dobrowolnie, z uwzględnieniem specyfiki gospodarczej, gdzie zarówno redukcja emisji dwutlenku węgla do atmosfery, jak i pochłanianie tego gazu z atmosfery przez gleby i lasy, traktowane są jako równoważne działania zmierzające do osiągnięcia celów Porozumienia (Szyszko 2016)<sup>22</sup>.

Zrównoważenie emisji CO<sub>2</sub>, z jego pochłanianiem przez ekosystemy, tak, aby powstrzymać wzrost, ustabilizować, a następnie zmniejszać koncentrację CO<sub>2</sub> w atmosferze, uznano za neutralność klimatyczną. Miernikiem neutralności klimatycznej, rozumianej jako uzyskanie równowagi między antropogenicznymi emisjami gazów cieplarnianych a ich pochłanianiem przez ekosystemy, powinno być powstrzymanie wzrostu stężenia gazów cieplarnianych.

Porozumienie znalazło uznanie i zostało przyjęte przez większość państw, jednakże tempo zgłaszania dobrowolnych zobowiązań nie było już tak imponujące. Do końca 2019 r. tylko 37 państw będących stronami Porozumienia i wspólnie odpowiadających za 12 proc. globalnych emisji gazów cieplarnianych zadeklarowało zamiar zaktualizowania swoich NDCs do 2020 r. W grupie tych państw znalazły się państwa członkowskie UE. Dalsze 108 państw, odpowiedzialnych za 15,1 proc. emisji globalnych zapowiedziało zamiar zwiększenia ambicji lub ambicji poszczególnych działań w swoich NDC w 2020 r. Pozostałych 39 państw – sygnatariuszy Porozumienia paryskiego, które złożyły w 2015 r. NDC przed wejściem Porozumienia w życie, a wśród nich kilku wiodących emitentów, nie zadeklarowało formalnie zamiaru aktualizacji bądź zwiększenia ambicji NDC w 2020 r., przed rozpoczęciem wdrażania Porozumienia 1.01.2021 r.<sup>23</sup>. Tempo zgłaszania NDC wzrosło w 2021 r., m.in. dzięki wsparciu, jakie uzyskały państwa rozwijające się od UNDP, Partnerstwa NDC, czy innych organizacji i donatorów. Do połowy lutego 2022 r. 194 państwa zgłosiły swoje pierwsze NDC, z których większość została zaktualizowana w latach 2020–2021. A 13 państw zgłosiło swoje drugie NDC<sup>24</sup>.

## Polityka klimatyczna Unii Europejskiej w pierwszym okresie rozliczeniowym Protokołu z Kioto – Europejski System Handlu Uprawnieniami do Emisji (EU ETS)

W 2000 r. Wspólnota Europejska (WE) opracowała swój pierwszy europejski program zmian klimatu (First European Climate Change Programme, ECCP). Celem programu było zidentyfikowanie najbardziej efektywnych środowiskowo i najmniej kosztownych metod realizacji przez WE zobowiązań określonych w Protokole z Kioto (tj. 8 proc. emisji mniej niż w 1990 r.). Program objął 15 krajów członkowskich WE. Pierwszy program klimatyczny dotyczył: handlu emisjami, zapotrzebowania

<sup>22</sup> Szyszko J., 2016, *Zrównoważony rozwój, a polityka klimatyczna w świetle istniejących zagrożeń*, Materiały konferencyjne „Zrównoważony rozwój w świetle encykliki *Laudato Si'*”. Warszawa, s. 56.

<sup>23</sup> Czy Unia Europejska jest światowym liderem w działaniach na rzecz klimatu? <https://klimada2.ios.gov.pl/ue-dzialania-na-rzecz-klimatu> [dostęp: 11.02.2022 r.].

<sup>24</sup> <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/All.aspx> [dostęp: 13.02.2022 r.].

i podaży energii, efektywności energetycznej, wykorzystania lasów oraz zmian użytkowania ziemi do redukcji emisji gazów cieplarnianych.

W dniu 25.04.2002 r. Rada Unii Europejskiej<sup>25</sup> zatwierdziła Protokół z Kioto i podjęła decyzję o wspólnym wypełnianiu zobowiązań przez państwa członkowskie, zgodnie z art. 4 Protokołu. W swej decyzji Rada uznała, że Wspólnota i Państwa Członkowskie są solidarnie odpowiedzialne za realizację przez Wspólnotę ilościowo określonego zobowiązania do redukcji emisji wynikającego z art. 3 ust. 1 Protokołu. W związku z tym i zgodnie z art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Państwa Członkowskie zobowiązane są indywidualnie i wspólnie podjąć wszystkie właściwe środki, by zapewnić realizację zobowiązań Wspólnoty do ilościowo określonego ograniczenia emisji na mocy Protokołu.

W październiku 2005 r. przyjęto drugi europejski program zmian klimatu (Second European Climate Change Programme, ECCP II)<sup>26</sup>, w którym zaproponowano dodatkowe działania: podziemne składowanie dwutlenku węgla (carbon capture and geological storage, CCS), ograniczenie emisji z samochodów i lotnictwa oraz przygotowanie działań zamierzających do adaptacji do zmian klimatu.

## Pierwszy okres rozliczeniowy EU ETS 2005–2007

W dniu 1.01.2005 r. uruchomiono europejski system handlu uprawnieniami do emisji (European Union Emission Trading Scheme, EU ETS)<sup>27</sup>. Do systemu weszło ok. 11 tys. instalacji przemysłowych<sup>28</sup> z całej Europy. Handel uprawnieniami do emisji był sztandarowym działaniem Unii Europejskiej w dziedzinie klimatu. Zakładał on ograniczenie bezwzględnych wielkości emisji za pomocą określonych pułapów emisji, o których

decydowała Komisja Europejska. W pierwszej fazie działania systemu EU ETS (lata 2005–2007) dopuszczono handel uprawnieniami do emisji<sup>29</sup> pomiędzy instalacjami objętymi systemem, stworzono niezbędną infrastrukturę monitorowania, sprawozdawczości i kontroli, w tym rejestry uprawnień.

Efekt pierwszego okresu działania systemu EU ETS z punktu widzenia redukcji emisji nie był jednak duży, z powodu przyznania<sup>30</sup> instalacjom nadmiernej ilości uprawnień, w oparciu o krajowe plany rozdziału uprawnień do emisji (KPRU; National Allocation Plan, NAP). Bolączką systemu był brak danych o emisjach w poszczególnych sektorach i państwach członkowskich. Po pojawieniu się danych o wielkości rzeczywistych emisji nastąpiła szybka obniżka rynkowych cen uprawnień. Po części było to też spowodowane wejściem Polski do systemu w czerwcu 2006 r.

W 2007 r. cena jednego uprawnienia była bliska zeru. Wobec tak niskiej ceny uprawnień system EU ETS nie odegrał roli motywatora do podejmowania decyzji inwestycyjnych ograniczających emisję gazów cieplarnianych. Pozwolił jednak na dobre rozpoznanie potencjału poszczególnych państw członkowskich oraz poszczególnych sektorów gospodarki. Prowadzone w ramach systemu raporty z emisji, weryfikowane przez niezależne instytucje, stworzyły bardzo szczelny system monitoringu emisji z instalacji objętych EU ETS.

## Drugi okres rozliczeniowy EU ETS 2008–2012

W kolejnym okresie działania EU ETS (2008–2012), dzięki dostępności zweryfikowanych danych na temat emisji oraz zgromadzonym doświadczeniom, Komisja Europejska miała dużo większe możliwości sprawienia, by krajowe plany rozdziału uprawnień do emisji

<sup>25</sup> Decyzja Rady Unii Europejskiej z 25.04.2002 r. dotycząca zatwierdzenia przez Wspólnotę Europejską Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań (2002/358/WE).

<sup>26</sup> [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-climate-change-programme\\_pl](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-climate-change-programme_pl) [dostęp: 11.02.2022 r.].

<sup>27</sup> Dyrektywa 2003/87/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.10.2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami do emisji gazów cieplarnianych w obrębie Wspólnoty.

<sup>28</sup> Instalacje energetycznego spalania o nominalnej mocy cieplnej przekraczającej 20 MW (z wyjątkiem instalacji spalania odpadów niebezpiecznych lub komunalnych), rafinerie olejów mineralnych, piece koksownicze, produkcja oraz obróbka metali żelaznych, instalacje prażenia i spiekania rudy metalu (włącznie z rudą siarczkową), instalacje do produkcji surówki lub stali (pierwotny i wtórny wytop), łącznie z odlewaniem ciągłym, o wydajności przekraczającej 2,5 tony na godzinę. Przemysł mineralny: instalacje do produkcji cementu klinkierowego w piecach obrotowych o zdolności produkcyjnej przekraczającej 500 ton dziennie lub wapna w piecach obrotowych o zdolności produkcyjnej przekraczającej 50 ton dziennie lub w innych piecach o zdolności produkcyjnej przekraczającej 50 ton dziennie, instalacje do wytwarzania szkła, w tym włókna szklanego o wydajności plastyfikowania przekraczającej 20 ton wytopu dziennie, instalacje do wytwarzania produktów ceramicznych przez wypalanie, w szczególności dachówek, cegieł, cegieł ogniotrwałych, płytek, wyrobów kamionkowych lub porcelany o zdolności produkcyjnej przekraczającej 75 ton dziennie, i/lub o pojemności pieca przekraczającej 4 m<sup>3</sup> oraz gęstości ustawienia produktu w piecu przekraczającej 300 kg/m<sup>3</sup>. Inna działalność: przemysłowe zakłady produkcyjne: a) z drewna lub innych materiałów włóknistych, b) produkcja papieru i tektury o zdolności produkcyjnej przekraczającej 20 ton dziennie.

<sup>29</sup> Jedno uprawnienie to 1 tona ekwiwalentu CO<sub>2</sub>.

<sup>30</sup> Polsce decyzją Komisji Europejskiej z 8.03.2005 r. przyznano uprawnienia do emisji CO<sub>2</sub> na poziomie 239,1 mln ton na rok.



(National Allocation Plans, NAP) skutkowały realnym obniżeniem przydziałów do emisji<sup>31</sup>. Zatwierdzone decyzje w sprawie krajowych planów przewidywały bezwzględną redukcję emisji o 6,5 proc. w porównaniu ze zweryfikowanym poziomem emisji z 2005 r.

Od 2008 r. do EU ETS włączono również instrumenty przewidziane w Protokole z Kioto, tj. mechanizmy elastyczne: mechanizm wspólnych wdrożeń (JI) i mechanizm czystego rozwoju (CDM)<sup>32</sup>. Powiązanie wspólnotowego systemu handlu przydziałami emisji z Protokołem z Kioto zostało wzmocnione w ten sposób, że w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji operatorzy instalacji będących w EU ETS mogli wykorzystywać te dwa mechanizmy w celu wypełnienia swoich obowiązków<sup>33</sup>. W efekcie pozwoliło to zredukować koszty dostosowania instalacji objętych systemem do przyznawanych limitów emisji. W 2004 r. na mocy dyrektywy<sup>34</sup> (tzw. łączącej) jednostki wynikające z projektów wspólnych wdrożeń i mechanizmów czystego rozwoju są uznawane za równoważne z przydziałami uprawnień do emisji, z wyjątkiem tych pochodzących z instalacji jądrowych i działalności związanej z przeznaczaniem gruntów, zmianą przeznaczenia gruntów i leśnictwem.

## Pakiet energetyczno-klimatyczny (3x20) – działania formalne i legislacyjne KE

W styczniu 2008 r. Komisja Europejska przedstawiła propozycję niezbędnych reform prawnych (zmiany dyrektyw i nowe dyrektywy) w celu realizacji postanowień Konkluzji Rady Europejskiej z marca 2007 r.<sup>35</sup>. Przedstawione wówczas propozycje rozwiązań legislacyjnych

były praktyczną realizacją zapisów 3x20 i zostały nazwane Pakietem energetyczno-klimatycznym (PEK). Po niespełna roku negocjacji i ustaleń między państwami członkowskimi Parlament Europejski 17.12.2008 r. przyjął PEK ostatecznie, już w pierwszym czytaniu<sup>36</sup>. W następnych latach wprowadzano kolejne akty prawne, będące konsekwencją postanowień Rady i przyjętych rozwiązań w ramach PEK<sup>37</sup>.

W przyjętym w grudniu 2008 r. PEK znalazły się rozstrzygnięcia dotyczące odnawialnych źródeł energii, nowelizacja i rozszerzenie EU ETS, geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz decyzja w sprawie działań podjętych przez państwa członkowskie zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do 2020 r. zobowiązań dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Przyjęte w PEK rozwiązania w zakresie EU ETS zakładały m.in., że w latach 2013–2020 darmowe uprawnienia do emisji CO<sub>2</sub> przyznawane w jego ramach będą stopniowo ograniczane. Mechanizm stopniowego dochodzenia do rozdziału uprawnień do emisji przez ich sprzedaż przez Komisję Europejską na aukcji uprawnień rozpoczął się w 2013 r. Pakiet wprowadził możliwość realizacji zobowiązań redukcji emisji CO<sub>2</sub> przez wychwytywanie i geologiczne składowanie dwutlenku węgla (CCS). Technologia ta polega na wychwytywaniu dwutlenku węgla z instalacji przemysłowych, jego transporcie na składowisko i zatłoczeniu do odpowiedniej podziemnej formacji geologicznej w celu stałego składowania. Zaznaczono jednak, że nie powinna ona służyć jako zachęta do zwiększenia udziału elektrowni zasilanych paliwami kopalnymi. Jej rozwój nie powinien prowadzić do zmniejszenia działań na rzecz wsparcia polityk oszczędzania energii, energii ze źródeł

<sup>31</sup> Polska decyzją Komisji Europejskiej z 26.03.2007 r. otrzymała uprawnienia do emisji CO<sub>2</sub> na poziomie 208,5 mln ton na rok.

<sup>32</sup> Kredyty wynikające z projektów JI nazywane są jednostkami redukcji emisji (ERU), a kredyty wynikające z mechanizmów CDM – poświadczonymi redukcjami emisji (CER).

<sup>33</sup> Aby uniknąć podwójnego liczenia, w dyrektywie przewidziano, że ani CER, ani ERU nie powinny być przyznane, jeżeli wynikają z projektów, które również prowadzą do redukcji lub ograniczenia emisji z instalacji określonych w dyrektywie 2003/87/WE.

<sup>34</sup> Dyrektywa 2004/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27.10.2004 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, z uwzględnieniem mechanizmów projektowych Protokołu z Kioto.

<sup>35</sup> Rada Europejska 8–9.03.2007 r.

<sup>36</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z 23.04.2009 r., zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (EU ETS); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23.04.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (OZE); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z 23.04.2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, Euratom, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/30/WE z 23.04.2009 r. zmieniająca dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do specyfikacji benzyny i olejów napędowych oraz wprowadzającą mechanizm monitorowania i ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz zmieniającą dyrektywę Rady 1999/32/WE odnoszącą się do specyfikacji paliw wykorzystywanych przez statki żeglugi śródlądowej oraz uchylająca dyrektywę 93/12/EWG; decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z 23.04.2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych.

<sup>37</sup> Np. Decyzja Komisji z 24.12.2009 r. przedstawiająca wykaz sektorów i podsektorów uważanych za narażone na znaczne ryzyko ucieczki emisji.

odnawialnych oraz innych bezpiecznych i zrównoważonych technologii niskoemisyjnych, zarówno w odniesieniu do badań, jak i finansów.

### Trzeci okres rozliczeniowy EU ETS 2013–2020 i nowy obszar redukcyjny, tzw. non-ETS

W trzecim okresie rozliczeniowym ETS wymaganiami redukcyjnymi objęto kolejne sektory pozaprzemysłowe (rolnictwo, odpady, transport), nazywając ten filar non-ETS. Państwa członkowskie UE i Parlament Europejski zgodziły się na zaproponowany przez Komisję Europejską cel zredukowania emisji gazów cieplarnianych o 20 proc. do 2020 r. w porównaniu z 1990 r., co odpowiada redukcji o 14 proc. w porównaniu do poziomu emisji w 2005 r. i został on podzielony między sektory objęte EU ETS i sektory nieobjęte tym systemem:

- redukcja emisji w wysokości 21 proc. w sektorach objętych EU ETS do 2020 r. w porównaniu do poziomu w 2005 r.;
- redukcja emisji w wysokości ok. 10 proc. w sektorach nieobjętych EU ETS (non-ETS) do 2020 r. w porównaniu do poziomu w 2005 r.

Wyżej wymienione cele w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych zawarto w strategii „Europa 2020” na rzecz zatrudnienia i inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu przyjętej przez Radę Europejską w czerwcu 2010 r.

Pułapy emisji od 2013 r. do 2020 r. określono w decyzji dotyczącej wspólnych działań redukcyjnych oraz w zmienionej dyrektywie w sprawie EU ETS (do systemu weszło ponad 12 tys. instalacji)<sup>38</sup>. W ramach decyzji dotyczącej wspólnych działań redukcyjnych państwa członkowskie zobowiązały się do zmniejszenia swoich emisji gazów cieplarnianych w okresie 2013–2020 r. wg liniowej ścieżki z corocznymi wiążącymi celami, co miało zapewnić stopniową realizację uzgodnionych celów na 2020 r.<sup>39</sup>

Pułap emisji na 2013 r. dla wszystkich instalacji będących w systemie z 28 krajów członkowskich oraz Islandii, Norwegii i Liechtensteinu został ustalony na 2 084 301 856 uprawnień<sup>40</sup>. Limit ten był w kolejnych latach obniżany o 1,74 proc., co znaczy, że każdego roku ilość uprawnień malała o 38 264 246 ton. Redukcja ta

pozwole obniżyć emisje z instalacji o 21 proc. w stosunku do 2005 r. Zaznaczyć należy, że w okresie 2013–2020 wprowadzono ogólny limit na UE i odstąpiono od przydziałów na państwa członkowskie – dawne KPRU.

Ponadto, w trzecim okresie EU ETS tylko część uprawnień do emisji była przyznawana bezpłatnie. W 2013 r. było to 80 proc. uprawnień, w kolejnych latach liczba bezpłatnych uprawnień malała sukcesywnie aż do 30 proc w 2020 r. Pozostałe uprawnienia prowadzący instalacje musieli kupować na aukcjach organizowanych przez Komisję Europejską.

Darmowymi uprawnieniami i stopniowym dochodzeniem do pełnej aukcji pozwoleń CO<sub>2</sub> były objęte tylko istniejące elektrownie lub te których budowa fizycznie się rozpoczęła najpóźniej do 31.12.2008 r. Firmy, które nie udowodniły rozpoczęcia realizacji inwestycji do końca 2008 r., były zmuszone od 2013 r. kupować całość niezbędnych uprawnień do emisji CO<sub>2</sub>, co podważyło opłacalność ekonomiczną tych instalacji.

### Pakiet „Gotowi na 55”

Aby zrozumieć pakiet „Gotowi na 55” (Fit for 55) należy cofnąć się do konkluzji Rady Europejskiej z października 2014 r.<sup>41</sup> i prześledzić proces zmian. Zatwierdzono wówczas wiążący cel unijny zakładający ograniczenie wewnętrznych emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. o co najmniej 40 proc. w porównaniu z poziomem z 1990 r. (tj. przy redukcji emisji przez sektory objęte EU ETS i nieobjęte tym systemem wynoszącej, odpowiednio, 43 proc. i 30 proc.). W tym celu roczny wskaźnik dotyczący zmniejszenia pułapu maksymalnych dozwolonych emisji w ramach EU ETS został podniesiony z 1,74 proc. do 2,2 proc., począwszy od 2021 r.

28.11.2018 r. nowa Komisja Europejska opublikowała komunikat „Czysta planeta dla wszystkich”. Przedstawiona w dokumencie wizja opisuje konieczność osiągnięcia przez UE gospodarki dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu. Za najważniejszy cel strategii obrano osiągnięcie zerowej emisji gazów cieplarnianych netto do 2050 r. dzięki transformacji sprawiedliwej społecznie i racjonalnej kosztowo. Cel ten stanowi podstawę dążeń Europejskiego Zielonego Ładu.

W czerwcu 2019 r. Rada Europejska<sup>42</sup> zwróciła się do Komisji o przygotowanie pakietu rozwiązań, które

<sup>38</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z 23.04.2009 zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

<sup>39</sup> Wiążące prawne obowiązki dotrzymania krajowych pułapów emisji gazów cieplarnianych zawarte są w Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE (tzw. Effort Sharing Decision) oraz wydanych na jej podstawie dwóch decyzjach KE dotyczących ilości przyznanego P.Cz. jednostek AEA (decyzje 2013/162/EU i 2013/634/EU).

<sup>40</sup> [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

<sup>41</sup> Rada Europejska 23 i 24.10.2014 r.

<sup>42</sup> Rada Europejska 20.06.2019 r.

należy wprowadzić, aby zgodnie z Porozumieniem paryskim zapewnić dojście przez UE do neutralności klimatycznej. Podkreślić należy, że neutralność klimatyczną w UE rozumie się obecnie jako dekarbonizację, czyli całkowite usunięcie źródeł energii opartych na paliwach kopalnych. Nieco inaczej definiowano neutralność klimatyczną w Porozumieniu paryskim, gdzie jest ona rozumiana jako zmniejszenie koncentracji dwutlenku węgla w atmosferze przez redukcję emisji i odpowiednie użytkowanie lasów i gleb, w tym z możliwością kształtowania pożądanej różnorodności biologicznej, poprawy jakości wody i powietrza, jak też bezemisyjnej produkcji materiału budowlanego, jakim jest drewno (Szyszko, 2016)<sup>43</sup>.

Kolejnym krokiem zmierzającym w kierunku „Gotowi na 55” był nadzwyczajny szczyt Rady Europejskiej z lipca 2020 r.<sup>44</sup>, na którym działania w dziedzinie klimatu zostały włączone do głównego nurtu programów finansowanych w ramach Wieloletnich Ram Finansowych i NGEU (Next Generation EU, pakiet odbudowy po Covid-19). W konkluzjach ze szczytu budżetowego wskazano, że finansowanie celu klimatycznego w wysokości 30 proc. środków powinno służyć realizacji przez UE neutralności klimatycznej do 2050 r. i przyczynić się do osiągnięcia nowych unijnych celów w zakresie klimatu na 2030 r., które zostaną zaktualizowane do końca roku (2020). W tych konkluzjach po raz pierwszy pojawił się horyzont czasowy dojścia do neutralności klimatycznej i zapowiedziano nowe cele klimatyczne na 2030 r.

Już po dwóch miesiącach, tj. we wrześniu 2020 r., KE po przeprowadzaniu wszechstronnych analiz przedstawiła komunikat<sup>45</sup> „Ambitniejszy cel klimatyczny Europy do 2030 r. Inwestowanie w przyszłość neutralną dla klimatu z korzyścią dla obywateli” pokazujący możliwość realizacji celu 55 proc. redukcji emisji w UE, w którym KE zakreśliła plan dotyczący nowych celów klimatycznych na 2030 r.

W grudniu 2020 r. Rada Europejska<sup>46</sup> zatwierdziła wiążący cel UE zakładający ograniczenie emisji netto gazów cieplarnianych do 2030 r. o co najmniej 55 proc. w porównaniu z poziomem z 1990 r. oraz neutralność klimatyczną (tzn. w rozumieniu KE dekarbonizację) do 2050 r. Rada Europejska zwróciła też uwagę na konieczność zapewnienia połączeń międzysystemowych, bezpieczeństwa energetycznego dla wszystkich państw członkowskich, energii po przystępnych cenach dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw oraz respektowanie prawa państw członkowskich do decydowania o swoim koszyku energetycznym i do wyboru najodpowiedniejszych technologii pozwalających wspólnie osiągnąć cel klimatyczny na 2030 r., w tym technologii przejściowych, takich jak gaz.

W wyniku ustaleń politycznych na poziomie Rady Europejskiej, Komisja przygotowała pakiet rozwiązań legislacyjnych przedstawiony 14.07.2021 r. w komunikacie KE „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej<sup>47</sup>. W pakiecie przewidziano nowelizację kilku<sup>48</sup> obowiązujących obecnie aktów prawnych

<sup>43</sup> Szyszko J., 2016, op. cit., s. 62.

<sup>44</sup> Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej (17, 18, 19, 20 i 21.07.2020 r.).

<sup>45</sup> Komunikat KE Bruksela z dnia 17.09.2020 r. COM (2020) 562 final Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0562&from=DA> [dostęp: 9.02.2022 r.].

<sup>46</sup> Posiedzenie Rady Europejskiej 10 i 11.12.2020 r.

<sup>47</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0550> [dostęp: 9.02.2022 r.].

<sup>48</sup> Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/841 w odniesieniu do zakresu stosowania, uproszczenia przepisów dotyczących zgodności, określenia celów państw członkowskich na 2030 r. i zobowiązania do zbiorowego osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2035 r. w sektorze użytkowania gruntów, leśnictwa i rolnictwa oraz rozporządzenie (UE) 2018/1999 w odniesieniu do poprawy monitorowania, sprawozdawczości, śledzenia postępów i przeglądu COM/2021/554 final. Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/842 w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego COM/2021/555 final. Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylająca dyrektywę Rady (UE) 2015/652 COM/2021/557 final. Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie efektywności energetycznej (wersja przekształcona) COM/2021/558 final. Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w odniesieniu do wkładu lotnictwa w unijny cel redukcji emisji w całej gospodarce i odpowiednio wdrażająca globalny środek rynkowy COM/2021/552 final. Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych i uchylające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE COM/2021/559 final. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii, decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i rozporządzenie (UE) 2015/757 COM (2021) 551 final. Wniosek Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca decyzję (UE) 2015/1814 w odniesieniu do liczby uprawnień, które mają zostać wprowadzone do rezerwy stabilności rynkowej na potrzeby unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. COM/2021/571 final.

i wprowadzono kilka<sup>49</sup> nowych inicjatyw obejmujących różne obszary polityki i sektorów gospodarki: klimat, energia i paliwa, transport, budynki, użytkowanie gruntów i leśnictwo.

## Podsumowanie

Odwołując się do poczucia odpowiedzialności całej wspólnoty międzynarodowej za powstrzymanie zmian klimatycznych, wymaga się z jednej strony wspólnego i zgodnego wysiłku wszystkich państw, z drugiej podkreśla się potrzebę zrównoważonego rozwoju z zachowaniem sprawiedliwej transformacji<sup>50</sup>. Należy mieć na uwadze możliwości gospodarcze i potrzeby społeczne poszczególnych państw. Celem jest poszukiwanie rozwiązań, które zapewnią ochronę klimatu przy jednoczesnym zaspokojeniu potrzeb w zakresie energetyki, zaopatrzenia w żywność i możliwości rozwoju gospodarczego dla wszystkich stron porozumień.

Dotychczas uzgodnione porozumienia o zasięgu globalnym (Konwencja klimatyczna z 1992 r. i Porozumienia paryskie z 2015 r) pokazują, że istnieje powszechne zrozumienie konieczności ograniczenia emisji CO<sub>2</sub>, ale sposób realizacji tego zadania musi uwzględniać specyficzną sytuację oraz potencjalne skutki gospodarcze i społeczne dla poszczególnych stron. Aby globalne działania na rzecz ochrony klimatu były skuteczne, konieczne jest poszukiwanie nowych rozwiązań i dzielenie się doświadczeniami tak, aby poszczególne kraje mogły kształtować politykę klimatyczną stosownie do swoich możliwości i celów gospodarczych.

Polska ma ogromne osiągnięcia w zrównoważonej transformacji gospodarczej. Udało się nam osiągnąć wysoki wzrost gospodarczy przy jednoczesnej redukcji emisji gazów cieplarnianych o ponad 29 proc. w stosunku do roku bazowego 1988, a ponadto zapewnić rozwój przemysłu oraz bezpieczeństwo energetyczne oparte na efektywnych technologiach węglowych. Przykład: w 2005 r. emisja w polskich elektrowniach opalanych węglem kamiennym wynosiła ok 1 000 kgCO<sub>2</sub>/MWh a obecnie emisja wynosi 730 kgCO<sub>2</sub>/MWh. Polska jako jedyny kraj na świecie była gospodarzem i organizowała trzy razy COP, a cztery razy przewodziła negocjaczom klimatycznym: COP5 1999 Bonn – Jan Szyszko, COP14 2008 Poznań – Maciej Nowicki, COP19 2013 Warszawa – Marcin Korolec, COP24 2018 Katowice – Michał Kurtyka.

Obecna polityka klimatyczna UE dąży do zredukowania emisji gazów cieplarnianych o kilkadziesiąt procent<sup>51</sup> w ciągu kilku lat kosztem ograniczenia konkurencyjności przemysłu, zwiększenia bezrobocia oraz zubożenia dużej grupy społeczeństwa w Polsce i UE. Wygórowane ambicje redukcji emisji gazów cieplarnianych UE wydają się niezrozumiałe w stosunku do realnego zaangażowania pozostałych uczestników procesu klimatycznego, zważywszy, że UE odpowiada obecnie jedynie za ok. 7 proc. globalnych emisji<sup>52</sup>.

Pomimo deklaracji składanych na konferencjach COP wiele państw z dużą ostrożnością podchodzi do własnej kontrybucji w ograniczenie wpływu na klimat mając na uwadze przede wszystkim rozwoju własnej gospodarki. Na przykład Australia zapowiedziała, że będzie wydobywać i eksportować węgiel kamienny do krajów azjatyckich, w których rośnie na

<sup>49</sup> Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapewnienia równych warunków działania dla zrównoważonego transportu lotniczego. COM/2021/561 final. Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania paliw odnawialnych i niskoemisyjnych w transporcie morskim oraz zmieniające dyrektywę 2009/16/WE. COM/2021/562 final. Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/631 w odniesieniu do wzmocnienia norm emisji CO<sub>2</sub> dla nowych samochodów osobowych i dla nowych lekkich pojazdów użytkowych zgodnie z ambitniejszymi celami klimatycznymi Unii. COM/2021/556 final. Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO<sub>2</sub>. COM(2021) 564 final. Wniosek Dyrektywa Rady w sprawie restrukturyzacji unijnych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (wersja przekształcona). COM/2021/563 final. Wniosek Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w odniesieniu do powiadamiania o kompensacji w ramach globalnego środka rynkowego dla operatorów statków powietrznych z siedzibą w Unii COM/2021/567 final. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Społeczny Fundusz Klimatyczny. Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów COM(2021) 568 final. Nowa strategia leśna UE 2030 COM(2021) 572 final.

<sup>50</sup> Wypowiedzi Prezydenta RP Andrzeja Dudy na COP24 w Katowicach w 2018 r. <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/wystapienie-prezydenta-rp-podczas-uroczystego-otwarcia-szczytu-klimatycznego-oraz-szczytu-liderow-cop24,3794> [dostęp: 12.01.2022 r.]. <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wizyty-krajowe/udzial-prezydenta-rp-w-szczycie-klimatycznym-cop24-w-katowicach-plen,2561> [dostęp: 12.01.2022 r.].

<sup>51</sup> Co najmniej 55 proc. do 2030 w stosunku do roku bazowego 1990, zero-netto do 2050.

<sup>52</sup> W 2018 r. państwa członkowskie UE wyemitowały ok. 8 proc. globalnych emisji antropogenicznych GC(EEA, 2020) (<https://www.eea.europa.eu/highlights/eu-greenhouse-gas-emissions-kept>). Warto zwrócić uwagę na fakt, że skumulowane antropogeniczne emisje gazów cieplarnianych państw wchodzących w skład UE od początku tzw. rewolucji industrialnej to 18 proc. wszystkich globalnych antropogenicznych emisji GC od 2. połowy XVIII w. i udział ten maleje, podobnie jak udział w bieżących emisjach gazów cieplarnianych. Tymczasem to UE podejmuje najbardziej ambitne cele redukcyjne, zagwarantowane unijnym prawem klimatycznym. Emisje państw rozwijających się rosną w szybkim tempie, niwelując wysiłki UE. <https://www.statista.com/topics/4958/emissions-in-the-european-union/#dossierKeyfigures> [dostęp: 11.02.2022 r.].

niego zapotrzebowanie. Wiele państw na świecie planuje obecnie rozwój energetyki węglowej, w tym Egipt i Chiny, które wprawdzie promują OZE, ale są również liderami w zużyciu gazu i węgla. Podobnie Indie, które zablokowały przyjęcie decyzji COP26 w Glasgow, w której miał znaleźć się zapis o dążeniu do wyeliminowania węgla, a zgodziły się (również i Chiny) na zapis o ograniczeniu wykorzystania węgla.

ZASADNICZĄ RÓŻNICĄ MIĘDZY  
POLITYKĄ KLIMATYCZNĄ GLOBALNĄ  
A UE JEST RÓŻNY POZIOM AMBICJI  
DZIAŁAŃ REDUKCYJNYCH  
PAŃSTW-STRON POROZUMIENIA  
PARYSKIEGO. DYSPROPORCJA TA MOŻE  
SIĘ JESZCZE BARDZIEJ UWIDOCZNIĆ  
W EFEKCIE WPROWADZENIA NOWEGO,  
BARDZIEJ AMBITNEGO CELU  
REDUKCJI EMISJI W UE DO 2030 R.  
NIESTETY, MOŻE TO DOPROWADZIĆ  
DO NIEBEZPIECZNEGO, Z PUNKTU  
WIDZENIA KONKURENCYJNOŚCI,  
ZJAWISKA UCIECZKI EMISJI, CZYLI  
PRZENOSZENIA PRODUKCJI  
DO PAŃSTW, GDZIE NIE WYSTĘPUJĄ  
TAK SILNE OBOSTRZENIA ZWIĄZANE  
Z REALIZACJĄ POLITYKI KLIMATYCZNEJ.

UE, chcąc być światowym liderem w obszarze polityki klimatycznej, dąży do realizacji celu neutralności klimatycznej do 2050 r. Głównym narzędziem realizacji tego celu w UE jest wdrożony system EU ETS, obejmujący obecnie przede wszystkim energochłonne sektory gospodarki i produkcję energii, ciepła. Ze względu na formalny sposób podejmowania decyzji o sposobach przeciwdziałania zmianom klimatu, różnice pomiędzy rozwiązaniami globalnymi i europejskimi będą się pogłębiać. W negocjacjach prowadzonych na forum ONZ każdy kraj ma prawo sprzeciwu i uchylecia się od podejmowania zobowiązań, które uznaje za niekorzystne dla siebie. Powoduje to skłonność uczestników negocjacji do kompromisów i w rezultacie do odrzucenia zbyt radykalnych regulacji. W UE decyzje w sprawach środowiskowych podejmowane są niestety większością głosów, czego efektem jest skłonność do podwyższania ambicji i narzucania rozwiązań radykalnych krajom, które nie są gotowe do ich realizacji.

Powyższe skutkuje także większą ostrożnością negocjacji globalnych w zakresie stosowanych mechanizmów, dopuszczających odmienne metody redukcji emisji w krajach o różnych potencjałach i możliwościach w tym zakresie.

W obecnej sytuacji geopolitycznej, zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego UE oraz ograniczenia

dostaw gazu w związku z wojną Rosji z Ukrainą polityka klimatyczna UE i jej założenia będą wymagały w najbliższym czasie pilnej zmiany.

## Bibliografia

1. Brzeziecki B., 2007, *Zmiany klimatu, węgiel i lasy*, „Postępy Techniki w Leśnictwie” (98) Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Leśnictwa i Drzewnictwa, s. 21–34.
2. Decyzja Rady Unii Europejskiej z dnia 25 kwietnia 2002 r. dotycząca zatwierdzenia przez Wspólnotę Europejską Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań (2002/358/WE).
3. Dyrektywa 2003/87/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami do emisji gazów cieplarnianych w obrębie Wspólnoty.
4. Dyrektywa 2004/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, z uwzględnieniem mechanizmów projektowych Protokołu z Kioto.
5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych.
6. Konwencja klimatyczna, Dz.U. 1996 nr 53 poz. 238 poz. 238.
7. Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej (17, 18, 19, 20 i 21 lipca 2020 r.).
8. Posiedzenie Rady Europejskiej 10 i 11 grudnia 2020 r.
9. Protokół z Kioto, Dz.U. 2005 nr 203 poz. 1684.
10. Rada Europejska 20 czerwca 2019 r.
11. Rada Europejska 23 i 24 października 2014 r.
12. Rada Europejska 8–9 marca 2007 r.
13. Szyszko J., 2016, *Zrównoważony rozwój, a polityka klimatyczna w świetle istniejących zagrożeń*, Materiały konferencyjne „Zrównoważony rozwój w świetle encykliki *Laudato Si'*”. Warszawa, s. 56, 62.
14. Szyszko J., Rylke J., Jeżewski P., 2002, *Ocena i wycena zasobów przyrodniczych*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa, s. 22–41.
15. Woś A., 1996, *Meteorologia dla geografów*, PWN, Warszawa.

## Źródła internetowe

1. Czy Unia Europejska jest światowym liderem w działaniach na rzecz klimatu? <https://klimada2.ios.gov.pl/ue-dzialania-na-rzecz-klimatu> [dostęp: 11.02.2022 r.].
2. Emisje: Eionet – Central Data Repository [https://cdr.eionet.europa.eu/pl/eu/mmr/art07\\_inventory/ghg\\_inventory/envyeaqrq](https://cdr.eionet.europa.eu/pl/eu/mmr/art07_inventory/ghg_inventory/envyeaqrq) [dostęp: 12.02.2022], patrz wykres 1.
3. [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-climate-change-programme\\_pl](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-climate-change-programme_pl) [dostęp: 11.02.2022 r.].

4. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0562&from=DA> [dostęp: 9.02.2022 r.].
5. <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/All.aspx> [dostęp: 13.02.2022 r.].
6. Komunikat KE Bruksela z dnia 17.09.2020 r. COM(2020) 562 final Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów.
7. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0550> [dostęp: 9.02.2022 r.].
8. PKB: World Bank Database <https://data.worldbank.org> [dostęp: 12.02.2022], patrz wykres 1.
9. Portal inwesting.com, <https://pl.investing.com/commodities/carbon-emissions> [dostęp: 11.02.2022 r.].
10. Portal inwesting.com, <https://pl.investing.com/commodities/carbon-emissions> [dostęp: 11.02.2022 r.].
11. Portal wpolityce.pl, <https://wpolityce.pl/polityka/582279-polska-odrzuci-pakiet-klimatyczny-salek-jest-to-mozliwe> [dostęp: 11.02.2022 r.].
12. [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).
13. [www.unfccc.int](http://www.unfccc.int).
14. Wypowiedzi Prezydenta RP Andrzeja Dudy na COP24 w Katowicach w 2018 r. <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/wystapienie-prezydenta-rp-podczas-uroczystego-otwarcia-szczytu-klimatycznego-oraz-szczytu-liderow-cop24,3794> [dostęp: 12.01.2022 r.]. <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wizyty-krajowe/udzial-prezydenta-rp-w-szczycie-klimatycznym-cop24-w-katowicach-plen,2561> [dostęp: 12.01.2022 r.].



**NORD STREAM 2**

# BATALIA O NORD STREAM 2 I OPAL

## [THE BATTLE FOR NORD STREAM 2 AND OPAL]

### Abstrakt

Celem artykułu jest opisanie sporów dotyczących objęcia przez prawo europejskie gazociągów Nord Stream 2 i OPAL. Przy tej okazji ujawniły się rozbieżne interesy państw członkowskich związane z tą kluczową infrastrukturą. W artykule będę starał się pokazać rolę deliberacji politycznej w UE: jaki odniosła ona skutek wobec gazociągu NS2 i OPAL, a także jakie ujawniła ona podziały interesów w łonie państw członkowskich i instytucji UE.

### Słowa kluczowe

Nord Stream 2, OPAL, UE, Federacja Rosyjska, Republika Federalna Niemiec, deliberacja polityczna.

### Abstract

The aim of the article is to analyse the disputes regarding the coverage by European law of the Nord Stream 2 and OPAL gas pipelines. On this occasion, divergent interests between Member States regarding this crucial infrastructure were revealed. In the article, the author tries to show the role of political deliberation in the EU: what effect it had on the NS2 and OPAL gas pipelines, and what kind of division among the Member States and EU institutions it revealed.

### Keywords

Nord Stream 2, OPAL, EU, Russian Federation, Federal Republic of Germany, political deliberation.

### Wprowadzenie

Rozbudowa gazociągu północnego została rozpoczęta w 2015 roku, a więc w rok po aneksji przez Federację Rosyjską Krymu i rozpoczęciu wspieranej przez to państwo działalności separatystów w Doniecku i Ługańsku we wschodniej Ukrainie. Pomimo deklarowania przez samą Rosję i jej partnerów z zachodniej Europy, że projekt ma wyłącznie cele ekonomiczne, wkrótce okazało się, że może być wykorzystywany do wywierania presji na UE, co miało bezpośredni kontekst geopolityczny. Rosja dążyła do przekierowania tranzytu gazu ziemnego do Europy Zachodniej i Południowej odbywającego się dotychczas przez terytorium Ukrainy i Polski poprzez nową nitkę gazociągu północnego. Miało to przede wszystkim wymiar geopolityczny, a więc służyło wywieraniu presji na władze Ukrainy, a nawet mogło zwiększyć prawdopodobieństwo konfliktu zbrojnego na Ukrainie – bez konieczności wstrzymywania eksportu gazu ziemnego do UE. Nawet w obliczu agresji wojsk rosyjskich na Ukrainę niemiecka minister obrony Christine Lambrecht naciskała, aby nie wiązać NS2 z tym konfliktem. Podobne stanowisko zajął rzecznik rosyjskiego prezydenta Dmitrij Pieskow, który uznał NS2 za projekt czysto komercyjny. Całkiem odmienne zdania byli dyplomaci USA, niektórych państw UE, a nawet Josep Borrell – Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> A. Rattman, *EU's Borrell contradicts Germany on Russia gas pipeline*, EUobserver.com, 14 January 2022, <https://euobserver.com/world/154082> [dostęp: 27.02.2022 r.].



Jak pokazał kryzys energetyczny rozpoczęty w roku 2021, ograniczanie dostępności rosyjskiego gazu w UE stało się jednym z czynników podwyżki cen tego surowca w Europie, a tym samym źródłem inflacji. W ten sposób Federacja Rosyjska wywierała presję z jednej strony na jak najszybszą legalizację i uruchomienie Nord Stream 2 (NS2), a z drugiej chciała odwieść państwa UE od przeciwdziałania presji militarnej wywieranej przez Moskwę na Kijów pod koniec 2021 i w 2022 roku. NS2 okazał się wręcz podręcznikowym instrumentem geoeconomicznym dla Federacji Rosyjskiej, miał bowiem wywierać presję gospodarczą w celu osiągnięcia ustępstw geopolitycznych zarówno ze strony UE, jak i Ukrainy. Nie bez znaczenia było również wprowadzenie podziałów między sojusznikami w ramach NATO. USA, kraje bałtyckie, Polska, Rumunia i inne państwa tzw. wschodniej flanki tego sojuszu domagały się zamrożenia NS2, zaś inne, na czele z Niemcami, nie chciały sięgać po ten instrument sankcji wobec agresywnej Rosji. Ponadto, rosnące ceny eksportowanego przez Gazprom surowca pozwalały na gromadzenie zasobów finansowych umożliwiających Rosji prowadzenie konfrontacyjnej polityki z Zachodem, jak również niwelowanie potencjalnych sankcji ekonomicznych grożących jej za inwazję na Ukrainę.

Ważnym epizodem towarzyszącym legalizacji, a więc uruchomieniu NS2, była kwestia objęcia tego gazociągu prawem unijnym. Celem Rosji było wyłączenie tej infrastruktury z przepisów prawa europejskiego, gdyż w ten sposób mogła wzmacniać pozycję monopolistyczną własnych firm na rynku wewnętrznym UE, a tym samym nie tylko uzyskiwać większe korzyści ekonomiczne, ale również wykorzystywać przewagę rynkową do celów geopolitycznych, na przykład w wyniku presji cenowej lub wstrzymywania dostaw surowca do UE. Republika Federalna Niemiec (RFN) zasadniczo wspierała te dążenia, a więc starała się o wyłączenie NS2 z prawa UE. Wiele państw Europy Środkowej oraz bałtyckich sprzeciwiało się uprzywilejowaniu firm rosyjskich na rynku wewnętrznym, tym bardziej, że postrzegały omawianą inwestycję jako zagrożenie dla własnych interesów ekonomicznych i geopolitycznych. Stanowisko Francji było początkowo przychylnie planom Berlina, ale później w dużym stopniu zmieniło się, co w części utrudniło możliwość realizacji celów rosyjskich i niemieckich. Z kolei instytucje UE, zwłaszcza Komisja Europejska, Parlament Europejski i Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE) zdecydowanie opowiadały się za rozszerzeniem prawa europejskiego

na infrastrukturę energetyczną pochodzącą spoza UE. Nie chciały osłabiać prawa unijnego przez potencjalne odstępstwa na rzecz niektórych przedsiębiorstw lub infrastruktury energetycznej, a nawet opowiadały się za poszerzeniem zakresu tego prawa oraz własnych uprawnień w odniesieniu do nadzorowania rynku wewnętrznego. Zmierzały też do przeniesienia obowiązujących na nim reguł do innych polityk unijnych. Rywalizacja o władzę i chęć rozszerzenia własnych kompetencji przez instytucje UE stały się więc bardzo istotnym motywem rywalizacji geoeconomicznej wokół NS2. Te wszystkie motywacje i cele zostaną naświetlone w artykule.

W szczególności zostanie poddana analizie deliberacja polityczna towarzysząca NS2. Nawiązuje to do koncepcji naukowej dowodzącej szczególnego znaczenia dyskusji w ramach kształtującej się demokracji europejskiej<sup>2</sup>. Argumenty natury geopolitycznej, ekologicznej, gospodarczej i prawnej podejmowane w czasie tej dyskusji ujawniały sprzeczność interesów w podstawowych kwestiach, np. dotyczących bezpieczeństwa. Niekiedy służyły maskowaniu własnych korzyści. W ograniczonym stopniu pomagały przekonać adwersarzy do własnych racji. Debata była więc przede wszystkim polem ostrego konfliktu. Przedstawiana argumentacja miała legitymizować działania polityczne preferowane przez poszczególnych aktorów, natomiast w zasadzie nie prowadziła do uzgodnienia wspólnej polityki w ramach UE.

## Spór o Nord Stream 2 oraz gazociąg OPAL

Instytucje UE, w tym Komisja Europejska<sup>3</sup> i Parlament Europejski<sup>4</sup> od początku budowy NS2 stały na stanowisku, że musi on być objęty prawem unijnym, zwłaszcza w zakresie przyjętego w roku 2009 tzw. Trzeciego pakietu energetycznego. Chodziło o to, aby tak ważna infrastruktura, a także powiązani z nią inwestorzy pochodzący z UE i z państw trzecich, funkcjonowała zgodnie z regulacjami obowiązującymi na rynku wewnętrznym. W szczególności dotyczyło to zgodności z zasadą rozdziału własności (aby nie tworzyć monopolistycznej pozycji w zakresie infrastruktury i przesyłanego surowca), dostępu stron trzecich do infrastruktury i zasadą przejrzystych тариф – zawartych w dyrektywie gazowej 2009/73/EC<sup>5</sup>. Oczekiwania Komisji Europejskiej były

<sup>2</sup> S. Blockmans, S. Russack, *Deliberative Democracy in the EU*, Rowman & Littlefield, New York 2020.

<sup>3</sup> M. Šefčovič, Speech by Vice-President Maroš Šefčovič on „Nord Stream II – Energy Union at the crossroads”, 2016, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_16\\_1283](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_16_1283) [dostęp: 27.02.2022 r.].

<sup>4</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 października 2016 r. w sprawie strategii UE dotyczącej skroplonego gazu ziemnego i magazynowania gazu (2016/2059(INI)) (2018/C 215/22) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IP0406&from=PL> [dostęp: 27.02.2022 r.].

<sup>5</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE (Tekst mający znaczenie dla EOG) OJ L 211, 14.8.2009, p. 94–136, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0073&from=HR> [dostęp: 27.02.2022 r.].

odbierane przez niektórych jako ekspansja prawa europejskiego poza przepisy wspomnianej dyrektywy, a także wykorzystywanie okazji do zwiększenia uprawnień przez samą Komisję<sup>6</sup>. Nawet służba prawna Komisji<sup>7</sup> wydała opinię, z której wynikało, że dyrektywa gazowa nie obejmuje rurociągów przybrzeżnych lub służących importowi gazu z krajów trzecich i że żądanie przestrzegania przez Nord Stream 2 dyrektywy byłoby dyskryminujące. Niemiecka Federalna Agencja Sieci<sup>8</sup> zgodziła się z interpretacją służby prawnej, że Nord Stream 2 nie podlega zasadom rynku wewnętrznego i nie będzie wymagał przestrzegania zasad z dyrektywy gazowej.

Także inne władze niemieckie podkreślały, że rurociąg powinien być wyłączony z prawa wspólnotowego. W 2015 roku minister energii i środowiska RFN dał jasno do zrozumienia w Moskwie, że niemiecki rząd będzie w tej sprawie „zapobiegać ingerencji z zewnątrz”. „Co najważniejsze [...], dążymy do tego, aby wszystko to pozostawało w gestii władz niemieckich [...], jeśli uda nam się to zrobić, wtedy możliwości wtrącania się z zewnątrz będą ograniczone. [...] Najważniejsze, aby niemieckie agencje zachowały władzę nad rozstrzygnięciem tych spraw. A wtedy ograniczymy możliwość ingerencji politycznej [...]”. Innymi słowy, minister rządu federalnego zapewniał stronę rosyjską, że zabezpieczy wydawanie odpowiednich pozwoleń przez urzędy niemieckie, jak również będzie ograniczał interwencje instytucji unijnych lub innych państw członkowskich. W 2018 roku premier Meklemburgii-Pomorza Przedniego w podobny sposób zapewniał, że kraje związkowe mają uprawnienia decyzyjne w sprawie NS2. Jego zdaniem, dyrektywa gazowa nie miała zastosowania do niemieckich wód przybrzeżnych, a decyzje w sprawie NS2 były prerogatywą krajową<sup>10</sup>.

Kolejną próbą ze strony Komisji Europejskiej włączenia NS2 do prawa europejskiego była propozycja z roku 2017 przyznania jej mandatu negocjacyjnego do rokowania z Federacją Rosyjską. Wspomniany mandat miał na celu zapewnienie, że NS2 „działa w ramach

odpowiedniego nadzoru regulacyjnego, zgodnie z zasadami międzynarodowego i unijnego prawa energetycznego”<sup>11</sup>. Niemcy, Austria i Francja, poparte przez kilka innych państw UE, odrzuciły ten mandat<sup>12</sup>. Stanowisko największych państw członkowskich wsparła służba prawna Rady, która w 2017 roku stwierdziła, że dyrektywa gazowa nie może obejmować importu przez gazociągi podmorskie z państw trzecich<sup>13</sup>. Jednocześnie prawnicy Rady wyraźnie stwierdzili w swojej opinii, że na tym etapie jest to spór polityczny, a nie prawny.

Innymi słowy, Komisja Europejska dążyła do poszerzenia prawa europejskiego na NS2, mając na względzie m.in. możliwość zwiększenia własnych kompetencji. Komisja stała na stanowisku, że gazociągi zewnętrzne powinny być objęte prawem wspólnotowym, zwłaszcza kiedy docierają do terytorium państwa członkowskiego i jego wód terytorialnych, a tym samym wchodzą w granice UE. Inne instytucje UE i niektóre państwa członkowskie wspierały Komisję w tym działaniu z uwagi na własne interesy polityczne lub ekonomiczne. Jednocześnie część państw chciała wyłączenia NS2 z prawa europejskiego, co było podyktowane również ich własnymi interesami albo interesami państwa trzeciego. Tym samym spór o NS2 miał odniesienie do interesów poszczególnych aktorów na gruncie ekonomicznym, geopolitycznym, ale również ustrojowym, bo odnoszącym się do zakresu władzy instytucji UE.

Komisja Europejska zaproponowała zmianę dyrektywy gazowej w taki sposób, aby obejmowała ona Nord Stream 2, przy jednoczesnym zwiększeniu kompetencji Komisji w polityce energetycznej<sup>14</sup>. Propozycja Komisji zyskała wsparcie w Parlamencie Europejskim. W kwietniu 2018 roku Komisja Przemysłu, Badań Naukowych i Energii tego parlamentu wydała raport, proponując nowelizację dyrektywy, w celu objęcia prawem unijnym NS2 oraz ograniczenia możliwości opcji derogacyjnych dla tego gazociągu z uwagi na sankcje nałożone na Rosję<sup>15</sup>. W Radzie propozycja nowelizacji

<sup>6</sup> M. de Jong, T. Van de Graaf, *Lost in Regulation: Nord Stream 2 and the Limits of the European Commission's Geo-Economic Power*, „Journal of European Integration” 2021, 43:4, pp. 495–510 [zwłaszcza p. 501].

<sup>7</sup> Commission's Legal Service 2016. Legal Consequences of applying the Third Energy Package to offshore import pipelines, in particular Nord Stream 2.

<sup>8</sup> Bundesnetzagentur 2017. Reply to letter of Director General Dominique Ristori, Bonn 24 February, <https://euractiv.eu/wp-content/uploads/sites/2/2017/03/German-regulator-on-Nord-Stream-2.pdf> [dostęp: 27.02.2022 r.].

<sup>9</sup> President of Russia, 2015. Vladimir Putin Met with Vice-Chancellor and Minister of Economic Affairs and Energy of Germany Sigmar Gabriel. October 28, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/50582> [dostęp: 27.02.2022 r.].

<sup>10</sup> A. Schmidt-Felzmann, *Gazprom's Nord Stream 2 and diffuse authority in the EU: managing authority challenges regarding Russian gas supplies through the Baltic Sea*, „Journal of European Integration” 2020, 42:1, pp. 129–145 [135].

<sup>11</sup> European Commission 2017. Commission Seeks a Mandate from Member States to Negotiate with Russia an Agreement on Nord Stream, IP/17/1571.

<sup>12</sup> A. Schmidt-Felzmann, *Gazprom's Nord Stream 2...*, op. cit., p. 137.

<sup>13</sup> Council's Legal Service 2017. Opinion of the Legal Service of the Council of the European Union – Recommendation for a Council decision authorising the opening of negotiations on an agreement between the European Union and the Russian Federation on the operation of the Nord Stream 2 pipeline.

<sup>14</sup> M. de Jong, T. Van de Graaf, *Lost in Regulation...*, op. cit., p. 501.

<sup>15</sup> European Parliament 2018. Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas.

spotkała się z poparciem ze strony Polski, Rumunii, Estonii, Łotwy i Litwy, które były przeciwne NS2 z powodu zagrożenia geopolitycznego i energetycznego. Przeciwko działaniom Komisji były przede wszystkim RFN, Austria i Bułgaria, które opowiadały się za wyłączeniem NS2 z prawa europejskiego. Przez dłuższy czas podczas negocjacji w Radzie istniał pat, który uniemożliwiał zarówno odrzucenie nowelizacji, jak i takie jej sformułowanie, które umożliwiałoby wykluczenie NS2 z prawa wspólnotowego. Zarówno prezydencja bułgarska, jak i austriacka w Radzie UE proponowały taką formę kompromisu legislacyjnego, która by faktycznie pozwalała na derogację prawa unijnego lub klauzulę wyłączenia wobec NS2<sup>16</sup>.

Pat negocjacyjny rozwiązała zmiana stanowiska Francji, która początkowo sympatyzowała ze stanowiskiem RFN<sup>17</sup>. Następnie jednak postanowiła poprzeć nowelizację dyrektywy gazowej, a swoje stanowisko w tej sprawie doprecyzowała w trakcie bilateralnych rozmów między Paryżem i Berlinem. Oprócz rozstrzygnięcia spornej kwestii omawianej nowelizacji, rozmowy obejmowały kwestię budżetu dla strefy euro, na czym zależało Francuzom<sup>18</sup>.

---

W REZULTACIE W 2019 ROKU PRZYJĘTO ZMIANĘ DYREKTYWY GAZOWEJ, KTÓRA FORMALNIE WŁĄCZAŁA NS2 DO PRAWA EUROPEJSKIEGO, ALE JEDNOCZEŚNIE DAWAŁA WIELE MOŻLIWOŚCI PRAWNYCH OCZEKIWANYCH PRZEZ NIEMCÓW. PO PIERWSZE, UMOŻLIWIAŁA PROCEDURĘ WYŁĄCZENIA GAZOCIĄGÓW Z PRAWA UE (ART. 9), PROCEDURĘ ICH DEROGACJI Z PRAWA UE (ART. 49)<sup>19</sup>. PO DRUGIE, PRZEPISY UE MIAŁY MIEĆ ZASTOSOWANIE TYLKO DO TERYTORIUM I WÓD TERYTORIALNYCH PAŃSTWA, DO KTÓREGO WCHODZI GAZOCIĄG ZEWNĘTRZNY, A NIE, JAK PROPONOWAŁA KOMISJA EUROPEJSKA, DO UE JAKO CAŁOŚCI.

---

W związku z tym niemiecka Federalna Agencja Sieci zachowała decydujący głos w kwestii tego, w jaki sposób zasady unijnego rynku gazowego miały odnosić się do NS2, choć miało się to odbywać pod nadzorem Komisji Europejskiej. Dodatkowo implementacja omawianej dyrektywy do prawa niemieckiego zwiększyła możliwości interpretacyjne dla instytucji niemieckich w zakresie przepisów o derogacji NS2 z prawa unijnego<sup>20</sup>. Po trzecie, Komisja wyraźnie poszerzyła zakres obowiązywania prawa europejskiego w omawianej dziedzinie, a tym samym poszerzyła swoją władzę w zakresie kontroli stosowania prawa UE, w tym uzyskała dzięki nowelizacji nowe kompetencje dotyczące kontrolowania tego prawa w odniesieniu do NS2<sup>21</sup>.

Batalia dotycząca wyłączenia NS2 z prawa UE nie została jednak zakończona. Jeszcze w roku 2014 Federacja Rosyjska domagała się wyłączenia Nord Stream z Trzeciego pakietu energetycznego. Wówczas złożyła w tej sprawie skargę w ramach Światowej Organizacji Handlu. Niemniej, panel rozstrzygający spory w ramach tej organizacji potwierdził, że UE ma prawo do objęcia rurociągu Trzecim pakietem energetycznym<sup>22</sup>. Następnie strona rosyjska zaczęła kwestionować legalność znowelizowanej dyrektywy gazowej UE, a dokładnie to, że miała ona objąć NS2. Oczekiwano m.in., że ze względu na zaawansowanie tej inwestycji zostanie ona objęta derogacją z przepisów dyrektywy gazowej nawet na okres 20 lat. Pomimo że rurociąg nie został ukończony w momencie wejścia w życie dyrektywy (23 maja 2019), oczekiwano, że będzie traktowany jako gazociąg już ukończony, co oznaczało prawo do derogacji.

W roku 2019 spółka prywatna budująca NS2 (Nord Stream 2 AG) założyła dwie sprawy sądowe przeciwko UE. Pierwsza została skierowana do TSUE z wnioskiem o anulowanie dyrektywy, zaś drugi w ramach Traktatu Karty energetycznej, w której domagano się ochrony inwestycji Gazpromu przed dyskryminacją ze strony UE, co oznaczało w praktyce nieobejmowanie tej inwestycji nowymi prawami UE<sup>23</sup>. Innymi słowy, spółka zależna od rosyjskiego Gazpromu faktycznie wymuszała na UE, aby wyłączyła ona infrastrukturę firmy rosyjskiej na terytorium UE (tj. Niemiec) z prawa unijnego obowiązującego na rynku wewnętrznym.

Jednocześnie spółka Nord Stream 2 AG zwróciła się do niemieckiej Federalnej Agencji Sieci z wnioskiem,

<sup>16</sup> M. de Jong, T. Van de Graaf, *Lost in Regulation...*, op. cit., pp. 502–503.

<sup>17</sup> M. Siddi, I. Kustova, *From a liberal to a strategic actor: the evolution of the EU's approach to international energy governance*, „Journal of European Public Policy” 2021, 28:7, pp. 1076–1094.

<sup>18</sup> G. Gotev, France ‘Steps on the Gas’ in Eurobudget Talks, EURACTIV.com, 2019, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/france-steps-on-the-gas-in-eurobudget-talks> [dostęp: 27.02.2022 r.].

<sup>19</sup> L. Hancher, K. Talus, M. Wüstenberg, *Retrospective application of legal rules in the European Union: recent practice in the energy sector*, „Journal of Energy & Natural Resources Law” 2021, 39:1, pp. 65–81.

<sup>20</sup> A. Schmidt-Felzmann, *Gazprom's Nord Stream 2...*, op. cit., p. 138.

<sup>21</sup> Ibidem, p. 137.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> M. Siddi, I. Kustova, *From a liberal to a strategic actor...*, op. cit.

aby na podstawie art. 49 znowelizowanej dyrektywy gazowej zgodziła się ona na derogację gazociągu NS2 z prawa unijnego. Federalna Agencja Sieci w maju 2020 roku odrzuciła wniosek spółki zależnej od rosyjskiego Gazpromu, a więc nie zgodziła się na wyłączenie NS2 z prawa wspólnotowego. Uznała bowiem, że rurociąg nie został zakończony przed dniem wejścia w życie nowelizacji dyrektywy unijnej, a tym samym nie kwalifikuje się do derogacji<sup>24</sup>.

Na decyzję niemieckiej agencji regulacyjnej wpływ miała wielka polityka. Kanclerz Niemiec Angela Merkel przyznała, że po przyjęciu nowelizacji dyrektywy gazowej i objęciu prawem unijnym NS2 – planowany gazociąg jest już legitymizowany przez prawo europejskie. Jej zdaniem powinno to oznaczać, że inwestycja musi zostać ukończona<sup>25</sup>. W ten sposób ustępstwa RFN były niejako ceną za dokończenie kontrowersyjnej inwestycji. Strona niemiecka oczekiwała więc zgody na ukończenie budowy gazociągu zarówno przez jego przeciwników w samej UE, jak i poza jej granicami, przede wszystkim przez Waszyngton. Takie oczekiwania zostały potwierdzone we wspólnym oświadczeniu USA i RFN w lipcu 2021 roku, w którym w zamian za zniesienie amerykańskich sankcji nałożonych na NS2 niemiecki rząd zobowiązał się do respektowania „kluczowych zasad zapisanych w trzecim pakiecie energetycznym UE dotyczących zróżnicowania i bezpieczeństwa dostaw”. RFN przyznała, że „będzie przestrzegać zarówno litery, jak i ducha Trzeciego pakietu energetycznego w odniesieniu do Nord Stream 2, aby zapewnić rozdział własności i dostęp do infrastruktury dla stron trzecich”<sup>26</sup>. Ponadto, minister spraw zagranicznych RFN Annalena Baerbock ujawniła, że porozumienie Angeli Merkel z Joe Bidenem przewidywało, że w razie dalszej eskalacji napięcia w stosunkach rosyjsko-ukraińskich uruchomienie gazociągu zostanie zamrożone<sup>27</sup>.

W ten sposób mocarstwo pozaeuropejskie, czyli USA, w sposób pośredni oddziaływało na włączenie NS2 do prawa europejskiego, natomiast inne mocarstwo spoza UE, czyli Federacja Rosyjska domagała się wyłączenia tego gazociągu poza Trzeci pakiet energetyczny, dla którego to celu początkowo uzyskiwało wsparcie ze

strony największego państwa UE, czyli RFN. W ślad za ustaleniami Merkel i Bidena – Federalna Agencja Sieci zawiesiła w połowie listopada 2021 roku proces legalizacji NS2<sup>28</sup>. Formalną przyczyną było niedostosowanie obsługi gazociągu do wymogów Trzeciego pakietu energetycznego oraz rejestracja operatora NS2 według prawa szwajcarskiego, a nie niemieckiego. Jednak przyczyną mogła być również koncentracja wojsk Federacji Rosyjskiej na granicy z Ukrainą.

Według specjalistów nie skończyło to batalii o wyłączenie NS2 z prawa unijnego, gdyż możliwe były zmiany organizacyjne i prawne funkcjonowania gazociągu, które przy utrzymaniu formalnej zgodności z prawem UE mogły pozwolić na faktyczne ominięcie rygorów Trzeciego pakietu energetycznego<sup>29</sup>. Ponadto w 2021 roku Rosja wywierała presję na UE i RFN, oddziałując na zwiększanie cen gazu ziemnego, m.in. poprzez ograniczanie możliwości uzupełnienia kontrolowanych przez Gazprom magazynów tego surowca na terenie UE. Według komentatorów, celem była jak najszybsza legalizacja i uruchomienie NS2, ale również uzyskanie możliwie najlepszych warunków przesyłu gazu przez nową nitkę tego gazociągu, aby utrzymać monopolistyczną pozycję firmy rosyjskiej na rynku wewnętrznym<sup>30</sup>.

Takie oczekiwania były tym bardziej uprawnione, że działania władz niemieckich w stosunku do innych rurociągów powiązanych z Nord Stream w dużym stopniu sprzyjały celom rosyjskim. Przykładem jest batalia o wyłączenie gazociągu OPAL z Trzeciego pakietu energetycznego, a zwłaszcza z zasady dotyczącej dostępu stron trzecich do sieci oraz regulacji taryfowej, czyli transparentności cennika opłat. W roku 2009 Federalna Agencja Sieci podjęła decyzję o zwolnieniu gazociągu OPAL (Ostseepipeline-Anbindungsleitung) na okres dwudziestu lat z tych dwóch zasad wprowadzonych w dyrektywie gazowej UE. Wspomniana decyzja została jednak obwarowana licznymi warunkami, z których najważniejszym było udostępnienie Gazpromowi jedynie 50 proc. zdolności przesyłowej gazociągu OPAL. W roku 2016 Federalna Agencja Sieci zwróciła się do Komisji Europejskiej o możliwość rezygnacji z tych ograniczeń. W tym samym roku Komisja wydała decyzję, w której

<sup>24</sup> Bundesnetzagentur, No derogation from regulation for Nord Stream 2, Bonn 15 May 2020.

<sup>25</sup> R. Formuszewicz, Sz. Kardaś, *Nord Stream 2 – rosyjsko-niemiecka gra o wyłączenie spod prawa unijnego*, OSW, 30.04.2020, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2020-04-30/nord-stream-2-rosyjsko-niemiecka-gra-o-wylaczenie-spod-prawa> [dostęp: 27.02.2022 r.].

<sup>26</sup> US Department of State, Joint Statement of the United States and Germany on Support for Ukraine, European Energy Security, and our Climate Goals, July 21, 2021, <https://www.state.gov/joint-statement-of-the-united-states-and-germany-on-support-for-ukraine-european-energy-security-and-our-climate-goals> [dostęp: 27.02.2022 r.].

<sup>27</sup> G. Chazan, T. Wilson, M. Seddon, *European gas prices rise after German concerns over Nord Stream 2*, „Financial Times” 13 December 2021, <https://www.ft.com/content/15a057f2-7647-496d-bcc6-6c4bcb836db6> [dostęp: 27.02.2022 r.].

<sup>28</sup> Bundesnetzagentur 2021, Certification procedure for Nord Stream 2 suspended, 2021.11.16.

<sup>29</sup> Strategic Comments, 2021. *The Nord Stream 2 gas pipeline and Germany's relationship with Russia*, „The International Institute for Strategic Studies”, vol. 27, Comment 9, May, <https://www.iiss.org/publications/strategic-comments/2021/nord-stream-2-gas-pipeline-germany-russia> [dostęp: 27.02.2022 r.].

<sup>30</sup> D. Sheppard, *Why some see the hand of Russia in Europe's gas price crisis*, „Financial Times” 18 September, 2021, <https://www.ft.com/content/5ec6b18d-c855-408d-acad-cb5779d101a8> [dostęp: 27.02.2022 r.].

zgodziła się na złagodzenie warunków zwolnienia gazociągu OPAL z prawa unijnego, co faktycznie umożliwiło Gazpromowi wykorzystanie całej przepustowości tego gazociągu. W praktyce wspomniana decyzja otwierała Gazpromowi drogę do kontrolowania przepływów w gazociągu OPAL, a tym samym do potencjalnego ograniczenia przepływów w gazociągach Jamał i Braterstwo oraz do umocnienia pozycji Gazpromu na rynkach krajów Europy Środkowo-Wschodniej<sup>31</sup>.

Polska wniosła skargę do Sądu Unii Europejskiej, który wyrokiem z dnia 10 września 2019 roku stwierdził nieważność decyzji Komisji z 2016 roku. Niemcy wniosły skargę do TSUE, odwołując się od decyzji Sądu UE, a tym samym opowiadając się za wyłączeniem rurociągu OPAL z reżimu prawa unijnego. W szczególności strona niemiecka argumentowała, że zwolnienie gazociągu OPAL z zasad przewidzianych przez Trzeci pakiet energetyczny nie ma związku z zasadą solidarności energetycznej, gdyż ma ona jedynie wymiar polityczny, a tym samym nie dotyczy kwestii prawnych i zobowiązań państw członkowskich w odniesieniu do przyjmowania lub wyłączenia (derogacji) z prawa unijnego w zakresie stosowania dyrektywy gazowej. Warto zwrócić uwagę, że Sąd UE przedstawił interpretację prawa unijnego, która w imię traktatowej zasady solidarności między państwami członkowskimi nakłada na państwo członkowskie, w tym wypadku Niemcy, obowiązek przestrzegania prawa europejskiego, tj. dyrektywy gazowej. Argumentację tę powtórzył w swojej opinii rzecznik generalny TSUE Manuel Campos Sánchez-Bordony<sup>32</sup>, a następnie wyrok TSUE<sup>33</sup>.

Próba wyłączenia gazociągów NS2 i OPAL z prawa unijnego spotkała się więc ze sprzeciwem wielu aktorów w UE i została faktycznie uniemożliwiona. Wśród przeciwników wyłączenia były niektóre państwa członkowskie krytyczne wobec NS2, ale także instytucje UE, które odrzucały je m.in. z przyczyn ustrojowych. Zależało im bowiem na ujednoczeniu, a nawet zwiększeniu zakresu obowiązywania prawa europejskiego, a tym samym zwiększaniu kompetencji instytucji ponadnarodowych.

## Rola deliberacji politycznej

Spór wokół wyłączenia NS2 i OPAL z prawa europejskiego był bezpośrednio związany z debatą dotyczącą potrzeby budowania drugiej nitki gazociągu Nord Stream. Przeciwnicy tego rurociągu chcieli przede wszystkim zablokować jego budowę. Uznawali, że stanowi on zagrożenie zarówno ekonomiczne, jak i geopolityczne, a także ekologiczne i dla ambitnych celów polityki klimatycznej UE. Państwa Europy Środkowej, m.in. Polska, Słowacja, Rumunia i kraje bałtyckie widziały w tym projekcie wzrost zależności gospodarczej UE i Europy Środkowej od Rosji i Niemiec.

Za sprawą rozbudowy Nord Stream Niemcy stawały się bowiem istotnym hubem energetycznym dla tego regionu<sup>34</sup>. Miało to konsekwencje w postaci zwiększenia zależności m.in. Czech i Słowacji od dostaw gazu płynącego przez rurociągi niemieckie. Wspomniana zależność miała zostać pogłębiona przez wycofanie możliwości, aby z funduszy UE można było budować nowe instalacje przesyłowe gazu, co miało utrudnić budowanie konkurencyjnych wobec NS2 gazociągów w UE. Niemiecka dyplomacja bardzo aktywnie popierała takie rozwiązanie w Brukseli<sup>35</sup>. Ponadto, zdaniem ekspertów, zależność energetyczna Europy Środkowej od NS2 i rurociągów niemieckich będzie korzystna cenowo dla Niemiec, zaś podwyższy ceny gazu w Europie Środkowej. „Niemcy zyskałyby kosztem sąsiadów, którzy musieliby płacić więcej na końcu trasy transportowania gazu przez Niemcy. Co najbardziej niepokojące, Gazprom zyskałby kolejne narzędzie do zróżnicowania krajów. Mógłby wówczas wiarygodnie zagrozić odcięciem dostaw gazu w Europie Wschodniej, nie zagrażając swoim rynkom w Europie Zachodniej. W ten sposób Gazprom mógłby osiągnąć wyższe ceny w Europie Środkowo-Wschodniej<sup>36</sup>. Jak to podsumował jeden z polskich eurodeputowanych: „Europa Środkowo-Wschodnia będzie finansowała niższe ceny energii w Europie Zachodniej, czyli pośrednio będzie okradana za pomocą mechanizmu cenowego<sup>37</sup>. Dodatkowo państwa Grupy Wyszehradzkiej odczuwały zagrożenie

<sup>31</sup> Opinion of Advocate General Campos Sánchez-Bordona delivered on 18 March 2021 Case C-848/19 P, Federal Republic of Germany v. Republic of Poland, European Commission, pkt. 23.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> C-848/19 P, Judgments of 15 July 2021, Federal Republic of Germany v European Commission (EU:C:2021:598).

<sup>34</sup> M. Siddi, *Theorising conflict and cooperation in EU-Russia energy relations: ideas, identities and material factors in the Nord Stream 2 debate*, „East European Politics” 2020, 36:4, pp. 544–563; K. Tomaszewski, *Wpływ inwestycji infrastrukturalnych w sektorze gazowym na bezpieczeństwo energetyczne Europy Środkowo-Wschodniej*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2017, nr 3, s. 73–96 [90]; M. Jirušek, *The attitude of the Visegrad Group Countries towards Russian Infrastructural Projects in the gas sector*, „Energy Policy” 2020, no. 139, pp. 1–10.

<sup>35</sup> EUobserver 2021. Germany leads push to stop EU gas funding, 2.06.2021, <https://euobserver.com/tickers/152020> [dostęp: 27.02.2022 r.].

<sup>36</sup> G. Zachmann, Nord Stream 2: a bad deal for Germany and Eastern Europe, Bruegel, July 18, 2016, <https://www.bruegel.org/2016/07/nord-stream-2-a-bad-deal-for-germany-and-eastern-europe> [dostęp: 27.07.2021 r.].

<sup>37</sup> J. Saryusz-Wolski, *Ukraina musi się przygotowywać do najgorszego możliwego scenariusza, czyli do wojny. My też. Jesteśmy w imadle*, wPolityce.pl, 24.07.2021, <https://wpolityce.pl/swiat/559916-saryusz-wolskiukraina-musi-przygotowac-sie-do-wojny-my-tez> [dostęp: 27.02.2022 r.].

dla własnej suwerenności w wyniku prób narzucania im niemieckiego modelu energetycznego (tzw. *Energiewende*), w tym wzrostu udziału gazu w tzw. miksie energetycznym oraz wykluczania energetyki atomowej. Takie podejście Berlina uznawano za wykorzystywanie dominującej pozycji przez Niemcy i promowanie własnych interesów kosztem interesów innych nacji<sup>38</sup>.

Jednocześnie obawiano się, że zależność energetyczna będzie wykorzystywana przez oba państwa do celów geopolitycznych. Przykładem tego był konflikt zbrojny na wschodzie Ukrainy rozpoczęty w 2014 roku, którego następstwem były wrogie relacje między Moskwą a Kijowem. NS2 umożliwiał nie tylko ograniczenie tranzytu dostaw gazu ziemnego płynącego z Rosji do UE przez terytorium ukraińskie, ale również zawieszenie dostaw gazu do samej Ukrainy. Podobna presja ze strony Kremła była również możliwa w stosunku do innych państw tranzytowych, np. Polski. Dlatego polscy politycy uznawali gazociąg NS2 za broń wykorzystywaną w wojnie hybrydowej toczonej przez Rosję z UE<sup>39</sup>. Ponadto, zwiększenie dostaw gazu do UE poprzez rozbudowę Nord Stream umożliwiło wzrost dochodów Federacji Rosyjskiej, które mogły być następnie wykorzystane na finansowanie konfliktu we wschodniej Ukrainie lub rozbudowę potencjału zbrojeniowego zagrażającego państwom z tzw. wschodniej flanki NATO. Polski minister do spraw europejskich wypowiedział się dla „Financial Times”, że „wspierając Nord Stream 2, UE de facto udziela pomocy reżimowi, którego agresję stara się ukarać sankcjami. Ta sprzeczność jest nie do utrzymania”<sup>40</sup>.

Obawiano się również sojuszu ekonomicznego i politycznego między Moskwą i Berlinem, który, jak pokazywały doświadczenia historyczne, zazwyczaj odbywał się kosztem interesów państw Europy Środkowo-Wschodniej. Dlatego polski minister spraw zagranicznych Radek Sikorski przyrównał Nord Stream do paktu Ribbentrop–Mołotow, który poprzedził rozbiór Rzeczypospolitej przez sowiecką Rosję i hitlerowskie Niemcy na początku II wojny światowej<sup>41</sup>. Kolejny minister spraw zagranicznych Witold Waszczykowski stwierdził, że gazociąg podkopał zaufanie wśród państw członkowskich UE, zadał „cios nie tylko

bezpieczeństwu dostaw gazu w Europie Środkowo-Wschodniej, ale także stabilności Ukrainy”<sup>42</sup>. Inny polski minister przyrównał NS2 do „konia trojańskiego zdolnego do destabilizacji gospodarki i zatruwania stosunków politycznych wewnątrz UE”<sup>43</sup>.

TAK WIĘC POLSCY POLITYCY OKREŚLALI PROJEKT NS2 JAKO DESTABILIZUJĄCY INTEGRACJĘ EUROPEJSKĄ, A JEGO PROMOWANIE UZNAWALI ZA DZIAŁANIE NIE-EUROPEJSKIE. ICH ZDANIEM BYŁ TO PROJEKT, KTÓRY ŁAMAŁ ZASADĘ SOLIDARNOŚCI MIĘDZY PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI. NADWYRĘŻAŁ BOWIEM NAJWAŻNIEJSZE STRATEGICZNE INTERESY NIEKTÓRYCH PAŃSTW UE. PRZYNOŚIŁ RÓWNIEŻ KORZYŚCI KRAJOM POZAEUROPEJSKIM, A JEDNOCZEŚNIE POWAŻNE KOSZTY NIEKTÓRYM PAŃSTWOM CZŁONKOWSKIM, ZARÓWNO W WYMIARZE GOSPODARCZYM, JAK I GEOPOLITYCZNYM. Z KOLEI CZESCY NAUKOWCY OBAWIALI SIĘ NEGATYWNYCH KONSEKWENCJI NIEMIECKIEJ POLITYKI ENERGETYCZNEJ DLA POSTRZEGANIA INTEGRACJI PRZEZ SPOŁECZEŃSTWA EUROPY ŚRODKOWEJ<sup>44</sup>.

Nawet w prasie niemieckiej pojawiły się głosy, że NS2 jest projektem antyeuropejskim i szkodliwym politycznie dla autorytetu RFN w Europie Środkowej. Jest „najbardziej zawstydzającym problemem w polityce zagranicznej Niemiec”, a kanclerz Angela Merkel powinna się z niego jak najszybciej wycofać<sup>45</sup>.

Dla państw wspierających NS2, zwłaszcza dla Niemiec, Austrii i Niderlandów, był to projekt przede wszystkim ekonomiczny, a więc wszelkie niepokoje związane z zagrożeniami natury geopolitycznej były

<sup>38</sup> Z. Kříž, J. Urbanovská, S. Brajerčíková, *Refugees, Energiewende and NATO deterrence: limits of German leadership in Central Europe*, „European Security” 2021, 30:1, 137–158.

<sup>39</sup> M. Siddi, *Theorising conflict and cooperation in EU-Russia energy relations...*, op. cit., p. 554.

<sup>40</sup> K. Szymanski, *Russia's Gas Pipeline Threatens European Unity*, „Financial Times” 21 October 2016, <https://www.ft.com/content/25a17928-96c3-11e6-a1dc-bdf38d484582> [dostęp: 27.02.2022 r.].

<sup>41</sup> Sikorski: Niemcy nie są solidarne w sprawie Gazociągu Północnego, Puls Biznesu, 30-04-2006, <https://www.pb.pl/sikorski-niemcy-nie-sa-solidarne-w-sprawie-gazociagu-polnocnego-313276> [dostęp: 27.02.2022 r.].

<sup>42</sup> W. Waszczykowski, Op-ed for the Frankfurt Allgemeine Zeitung, The today and tomorrow of European integration: Warsaw's perspective, 4 April 2016, <https://mfa.gov.pl/en/news/minister-witold-waszczykowski-for-faz-the-today-and-tomorrow-of-european-integration-warsaws-perspective> [dostęp: 27.02.2019 r.].

<sup>43</sup> K. Szymanski, *Russia's Gas Pipeline Threatens European Unity...*, op. cit.

<sup>44</sup> Z. Kříž, J. Urbanovská, S. Brajerčíková, *Refugees, Energiewende and NATO deterrence...*, op. cit., p. 152.

<sup>45</sup> M. von Rohr, *Unser peinlichstes außenpolitisches Problem heißt Nord Stream 2*, „Der Spiegel” 29.01.2021, no. 5, <https://www.spiegel.de/ausland/nord-stream-2-warum-sich-deutschland-von-der-pipeline-verabschieden-sollte-a-00000000-0002-0001-0000-000175089022> [dostęp: 27.02.2022 r.].

ich zdaniem nieuprawnione. Merkel przez wiele lat podkreślała, że NS2 ma wyłącznie charakter gospodarczy<sup>46</sup>. Ponadto, na płaszczyźnie ekonomicznej politycy niemieccy podkreślali, że jest to projekt korzystny zarówno dla Niemiec, jak i całej UE. Wbrew temu, co twierdzili przeciwnicy tego projektu – nie stanowił bowiem zagrożenia dla bezpieczeństwa gospodarczego, ale wręcz przeciwnie zwiększał je, gdyż miał stabilizować dostawy źródeł energetycznych po stosunkowo niskich cenach w dłuższym okresie. Postrzeganie bezpieczeństwa energetycznego przez większość niemieckiej elity było więc diametralnie odmienne od podejścia do tego problemu polityków z krajów bałtyckich i z Europy Środkowej.

Niemniej, niektórzy politycy niemieccy dostrzegali w gazociągu NS2 także aspekt geopolityczny. Uznawali także, że ma on pozytywne znaczenie geostrategiczne, gdyż pogłębienie współpracy gospodarczej z Rosją musi korzystnie wpłynąć na ustabilizowanie relacji geopolitycznych z tym największym wschodnim sąsiadem UE<sup>47</sup>. Było to nawiązanie do Ostpolitik zainicjowanej przez Niemcy Zachodnie pod koniec lat 60. XX wieku, a więc w czasie zimnej wojny i konfrontacji dwóch wrogich bloków: Zachodniego ze Wschodnim. Ówczesna polityka wschodnia RFN opierała się właśnie na współpracy z ZSRR na płaszczyźnie energetycznej. Przyniosła ona Niemcom wiele korzyści geopolitycznych. Doprowadziła nie tylko do poprawy dwustronnych relacji niemiecko-rosyjskich, ale też do wyrażenia zgody przez Moskwę na zjednoczenie Niemiec w 1990 roku, co było ogromnym sukcesem geopolitycznym RFN. Nic więc dziwnego, że politycy niemieccy traktowali Rosję jako wiarygodnego partnera gospodarczego, a wzorce Ostpolitik chcieli upowszechnić w całej UE. Minister spraw zagranicznych RFN uznał nawet, że „jedyną możliwą odpowiedzią [na kryzys z Rosją] jest europejska wersja Ostpolitik”<sup>48</sup>.

Innym aspektem geopolitycznym wykorzystywanym do obrony NS2 m.in. przez władze niemieckie było odwołanie się do sentymentów antyamerykańskich w dobie prezydentury Donalda Trumpa, jak również do idei „strategicznej autonomii UE”. Było to związane z sankcjami nałożonymi przez władze USA na firmy budujące oraz obsługujące NS2. Politycy niemieccy i austriaccy dowodzili, że Nord Stream jest projektem europejskim, a także przynależy do wewnętrznych spraw UE, a więc

nie powinien być przedmiotem zewnętrznej ingerencji ze strony Waszyngtonu<sup>49</sup>. Gazociąg NS2 był ich zdaniem bezpośrednio związany z podniesieniem konkurencyjności europejskiego przemysłu, zwłaszcza przemysłów energochłonnych w dobie transformacji klimatycznej w UE. Ponadto, NS2 – jako projekt europejski – stanowił bezpośrednie wyzwanie dla interesów eksportowych USA w zakresie dostaw gazu do UE. W ten sposób zachęcano inne państwa członkowskie UE do okazania solidarności z tym projektem i występowania przeciwko zewnętrznym sankcjom nakładanym przez pozaeuropejskich konkurentów gospodarczych.

Ważnym polem konfrontacji był aspekt ekologiczny i dotyczący transformacji energetyczno-klimatycznej. Warto zwrócić uwagę, że wspomniana argumentacja była znacznie mniej obecna w czasie sporów wokół NS2, aniżeli odniesienia do bezpieczeństwa energetycznego bądź narodowego<sup>50</sup>. Dla przeciwników NS2 był to projekt, który zagrażał środowisku naturalnemu Morza Bałtyckiego, jak również spowalniał transformację klimatyczną w UE, gdyż powodował długotrwałe uzależnienie Europy od dostaw gazu ziemnego. Takie głosy były słyszane także w samych Niemczech. Z kolei dla zwolenników omawianego gazociągu był to projekt wpisujący się w politykę klimatyczną UE, a jednocześnie zapewniający w średnim horyzoncie czasu stabilizację transformacji energetycznej poprzez wykorzystanie mniej szkodliwego dla klimatu gazu od ropy, węgla kamiennego lub brunatnego<sup>51</sup>.

Ta wymiana opinii pokazała, że w dyskusji na temat NS2 można było usłyszeć te same argumenty, choć wspierające przeciwne obozy polityczne. NS2 dla jednych sprzyjał transformacji klimatycznej, a dla innych był niezgodny z ambitną agendą klimatyczną UE. Dla zwolenników rurociągu zwiększał on bezpieczeństwo energetyczne i gospodarcze, a dla jego przeciwników stanowił w obu przypadkach poważne ryzyko. Dla zwolenników NS2 był to projekt europejski, który stabilizował bezpieczeństwo energetyczne i relacje geopolityczne Unii z Federacją Rosyjską. Przeciwnicy gazociągu dowodzili natomiast, że jest on sprzeczny z zasadą solidarności energetycznej i zagraża integracji europejskiej, bo obniża zaufanie między państwami członkowskimi. Świadczy to o odmiennym postrzeganiu podstawowych wyzwań dotyczących bezpieczeństwa, gospodarki i transformacji klimatycznej. Jednocześnie

<sup>46</sup> German Federal Government. Press Release on Polish Prime Minister's Visit, 16 February 2018, [https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2018/02\\_en/2018-02-16-morawiecki-in-berlin\\_en.html?nn=709674](https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2018/02_en/2018-02-16-morawiecki-in-berlin_en.html?nn=709674) [dostęp: 27.02.2022 r.].

<sup>47</sup> M. Siddi, I. Kustova, *From a liberal to a strategic actor...*, op. cit.

<sup>48</sup> H. Maas, Speech at the Tiergarten Conference of the Friedrich-Ebert-Stiftung, 27 June 2018, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-fes-tiergarten-konferenz/2113728> [dostęp: 27.02.2022 r.].

<sup>49</sup> S. Gabriel S., Ch. Kern, Statement on the Imposition of Russia Sanctions by the US Senate, 15 June 2017, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/170615-kern-russland/290666> [dostęp: 27.02.2022 r.].

<sup>50</sup> M. de Jong, T. Van de Graaf, T. Haesebrouck, *A matter of preference: Taking sides on the Nord Stream 2 gas pipeline project*, „Journal of Contemporary European Studies” 2020, p. 6, DOI: 10.1080/14782804.2020.1858763.

<sup>51</sup> M. Siddi, I. Kustova, *From a liberal to a strategic actor...*, op. cit.

może wskazywać na dość instrumentalne podejście do argumentów podejmowanych w deliberacji politycznej, jak również o ich podporządkowaniu interesom poszczególnych stron.

NA SPORY WOKÓŁ NS2 NAŁOŻYŁA SIĘ DYSKUSJA DOTYCZĄCA MOŻLIWOŚCI WYŁĄCZENIA TEGO GAZOCIĄGU I INNYCH Z NIM POWIĄZANYCH Z PRAWA WSPÓLNOTOWEGO. W CZĘŚCI POWIELAŁA ONA WCZEŚNIEJSZE WĄTKI DEBATY PUBLICZNEJ, CHOĆ POJAWIŁY SIĘ TAKŻE NOWE ARGUMENTY W TEJ SPRAWIE. PODSTAWOWYM MOTYWEM KOMISJI EUROPEJSKIEJ BYŁA POTRZEBA OCHRONY RYNKU WEWNĘTRZNEGO I PRZESTRZEGANIA PRAWA UE NA TYM RYNKU PRZEZ WSZYSTKIE PODMIOTY ORAZ POTRZEBA OBJĘCIA TYM PRAWEM CAŁEJ INFRASTRUKTURY ENERGETYCZNEJ<sup>52</sup>. PRÓBY WYŁĄCZENIA Z PRAWA WSPÓLNOTOWEGO BYŁYBY WIĘC SZKODLIWE DLA KONKURENCJI NA RYNKU WEWNĘTRZNYM, A WIĘC DLA RÓWNEGO TRAKTOWANIA WSZYSTKICH PODMIOTÓW GOSPODARCZYCH, JAK RÓWNIEŻ DLA AUTORYTETU, SPOISTOŚCI I PRZESTRZEGANIA PRAWA UE. KOMISJA UZNAŁA W TEN SPOSÓB NIEMIECKIE DAŻENIA ZA ZAGROŻENIE DLA SWOBÓD NA RYNKU WEWNĘTRZNYM I PRAWORZĄDNOŚCI, A TYM SAMYM DLA PROCESÓW INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ.

Ponadto, Komisja dowodziła, że Trzeci pakiet energetyczny, jak również inicjatywa Unii Energetycznej zmierzają do zwiększenia dywersyfikacji importu źródeł energetycznych<sup>53</sup>, a więc opowiedziała się za takim rozumieniem bezpieczeństwa energetycznego, które nie prowadzi do nadmiernej zależności od jednego dostawcy. Jednocześnie zasady wprowadzone w dyrektywie gazowej miały zwiększać konkurencję na rynku energetycznym, a więc sprzyjać liberalizacji na tym

rynku. W przeciwieństwie do niektórych państw członkowskich, Komisja nie zamierzała zatrzymać budowy NS2, ale zdecydowanie opowiadała się przeciwko wyłączeniu lub derogacji tego gazociągu (i innych z nim powiązanych) z prawa europejskiego.

W przeciwieństwie do Komisji opinia części deputowanych w Parlamencie Europejskim była krytyczna wobec samego pomysłu rozbudowy Nord Stream. Jerzy Buzek, w imieniu Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii (ITRE), uznał, że gazociąg sprzeciwia się celom Unii Energetycznej i nie powinien w żadnej mierze korzystać z dofinansowania europejskiego lub innych form pomocy UE, a tym bardziej z derogacji z Trzeciego pakietu energetycznego<sup>54</sup>. Także przedstawiciele polskiego rządu podkreślali, że NS2 podkopuje inicjatywę Unii Energetycznej, jak również solidarność europejską<sup>55</sup>.

Do kwestii solidarności europejskiej odwołali się również sędziowie europejscy, sprzeciwiając się wyłączeniu rurociągu OPAL z prawa europejskiego. W swojej opinii rzecznik generalny Manuel Campos Sánchez-Bordona przyznał zasadzie solidarności znaczenie większe niż zasadzie suwerenności państw w dziedzinie energetycznej, co jego zdaniem pociąga za sobą skutki prawne, a dokładnie uniemożliwia wyłączenie gazociągu z prawa wspólnotowego<sup>56</sup>. Zarówno Niemcy, jak i wcześniejsze stanowisko TSUE w podobnej sprawie, zakładały, że bezpieczeństwo dostaw energii do państwa członkowskiego było nadrzędnym celem interesu ogólnego, mieszczącym się w zakresie bezpieczeństwa narodowego (a więc było wyłączną kompetencją państw członkowskich na podstawie art. 4 ust. 2 TUE). W ten sposób w orzeczeniach TSUE wybrzmiała ochrona suwerenności państwowej w dziedzinie energetycznej<sup>57</sup>, która uzyskała pierwszeństwo wobec zasady solidarności.

Niemniej stanowisko sądów unijnych uległo z czasem zmianie na korzyść solidarności energetycznej zarówno w stosunku do kwestii bezpieczeństwa energetycznego, jak również suwerenności państwowej. Jednocześnie stanowisko rzecznika generalnego wyraźnie wskazało na to, że solidarność energetyczna (na podstawie art. 194 TFUE) powinna mieć takie same konsekwencje prawne, jak solidarność w polityce azylowej (art. 67 TFUE)<sup>58</sup>. Innymi słowy, rzecznik w stosunku do obu polityk opowiedział się przeciwko wyłączeniu z obowiązku przestrzegania prawa unijnego. Jego opinię podtrzymał wyrok TSUE. Trybunał stwierdził,

<sup>52</sup> M. de Jong, T. Van de Graaf, *Lost in Regulation...*, op. cit., p. 496.

<sup>53</sup> M. Siddi, *The EU's Energy Union: A Sustainable Path to Energy Security?*, „The International Spectator” 2016, 51 (1): 131–144.

<sup>54</sup> European Parliament, „Energy Union: Nord Stream and Involving EP – Statement from ITRE Chair Buzek”, November 18, 2015.

<sup>55</sup> K. Szymanski, *Russia's Gas Pipeline Threatens European Unity...*, op. cit.

<sup>56</sup> Opinion of Advocate General Campos Sánchez-Bordona..., op. cit., pkt. 102, 174.

<sup>57</sup> C-72/83, Judgments of 10 July 1984, *Campus Oil and Others* (EU:C:1984:256), pkt. 34, 35; C-503/99, Judgments of 4 June 2002, *Commission v Belgium* (EU:C:2002:328), pkt. 46.

<sup>58</sup> Opinion of Advocate General Campos Sánchez-Bordona..., op. cit., pkt. 98.



że działania Komisji Europejskiej i państw członkowskich w obszarze polityki energetycznej należy oceniać w świetle zasady solidarności energetycznej<sup>59</sup>. W szczególności zasada ta powinna obowiązywać w kontekście ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego gazu ziemnego<sup>60</sup>. Zaś próby wyłączenia gazociągu OPAL z prawa UE łamią zasadę solidarności<sup>61</sup>. W ten sposób europejskie sądy stanęły w obronie obowiązku stosowania jednolitego prawa wspólnotowego we wszystkich państwach członkowskich, a także bez względu na traktatowe gwarancje dla suwerenności państwowej.

Stanowisko TSUE poparła Polska i Litwa, co wynikało z ich krytycznego podejścia do NS2. Niemniej, w ten sposób oba państwa faktycznie godziły się na pomniejszenie znaczenia suwerenności państwowej w stosunku do nowej interpretacji traktatowej zasady solidarności przez TSUE. W przypadku polskiego rządu było to tym bardziej zadziwiające, że wcześniej wielokrotnie bronił suwerennych kompetencji państw członkowskich przed ekspansją kompetencji UE, jak również sprzeciwiał się solidarności w obszarze polityki azylowej i migracyjnej w UE. Przykład ten wskazuje na to, że w imię bezpieczeństwa państwa członkowskie były gotowe do aprobowania nowych interpretacji zasad unijnych nawet wówczas, kiedy mogło to ograniczyć ich suwerenne kompetencje, a jednocześnie zwiększać uprawnienia instytucji ponadnarodowych.

## Podsumowanie

Sporom wokół wyłączenia gazociągów NS2 i OPAL z prawa europejskiego towarzyszyła ożywiona dyskusja, w której chęć rozbudowy rurociągu Nord Stream określano jako postawę antyeuropejską i niesolidarną. Trudno uznać, aby działania kanclerz Merkel wynikały z jej eurosceptycznego nastawienia do integracji. Niemniej dążenie Władimira Putina do wyłączenia NS2 z prawa europejskiego było już postrzegane w kategoriach wojny hybrydowej prowadzonej przeciwko UE. Z kolei obrońcy NS2 uznawali ten projekt za europejski i korzystny dla UE. W dyskusji wokół tej infrastruktury pojawiały się niekiedy te same argumenty, choć były one wykorzystywane przez oponentów politycznych. Na przykład dla zwolenników NS2 gazociąg stabilizował bezpieczeństwo energetyczne i relacje geopolityczne Unii z Federacją Rosyjską. Przeciwnicy tego projektu dowodzili natomiast, że jest on zagrożeniem dla bezpieczeństwa zarówno ekonomicznego, jak i geopolitycznego. Dlatego zagraża on integracji europejskiej, nie tylko ze strony Federacji Rosyjskiej, ale również obniżając zaufanie między państwami członkowskimi.

Może to wskazywać na dość instrumentalne podejście do argumentów podejmowanych przez adwersarzy w trakcie deliberacji politycznej, jak również o podporządkowaniu tych argumentów interesom poszczególnych stron. Świadczy także o odmiennym postrzeganiu podstawowych wyzwań i interesów dotyczących bezpieczeństwa, gospodarki i transformacji klimatycznej przez uczestników sporu. To właśnie sprzeczności interesów między państwami członkowskimi były najważniejszą przyczyną, która utrudniała włączenie rurociągów NS2 i OPAL do prawa europejskiego. Debata publiczna jedynie podgrzewała te spory, zwiększała poziom emocji i wzajemnych animozji. Tylko w ograniczonym stopniu prowadziła do konstruktywnego i merytorycznego rozwiązywania konfliktu. W pewnej mierze nawet dezawuowała niektóre pojęcia, które powinny być istotne dla wszystkich państw członkowskich, takie jak bezpieczeństwo, solidarność lub europejskość. Posługiwały się nimi bowiem wszystkie strony sporu, krytykując oponentów.

---

WAŻNĄ FUNKCJĄ DELIBERACJI BYŁA PRÓBA LEGITYMIZOWANIA DZIAŁAŃ POLITYCZNYCH. RFN PO WIELU LATACH POGODZIŁA SIĘ Z MYŚLĄ, ŻE RUROCIĄGI NS2 I OPAL POWINNY BYĆ OBJĘTE PRAWEM EUROPEJSKIM. NIEMNIEJ CENĄ ZA TO USTĘPSTWO OCZEKIWANĄ PRZEZ POLITYKÓW NIEMIECKICH OD INNYCH AKTORÓW BYŁA ICH ZGODA DLA DOKOŃCZENIA BUDOWY NS2. KANCLERZ MERKEL UZNAŁA BOWIEM, ŻE OBJĘCIE NS2 PRZEZ UNIJNE PRAWO POWINNO LEGITYMIZOWAĆ TEN PROJEKT, JAKO ZGODNY Z NORMAMI I ZASADAMI UE. W TEN SPOSÓB DAŁA WYRAZ LEGITYMIZACYJNEJ FUNKCJI DYSKURSU EUROPEJSKIEGO.

---

Skupienie polityków na narodowych interesach i na sporach z innymi państwami powodowało, że rządy chętnie przyjmowały wsparcie w tych konfliktach płynące ze strony instytucji ponadnarodowych, takich jak Parlament Europejski, Komisja lub TSUE. Działo się tak nawet wówczas, kiedy wspomniane instytucje mogły przy tej okazji poszerzać własne kompetencje lub zmieniać interpretację ważnych dla dalszej integracji zasad europejskich, np. przedkładając normę solidarności ponad suwerenność państwową. Tym samym konflikt narodowych interesów otwierał drogę do zmian

<sup>59</sup> C-848/19 P, Judgments of 15 July 2021, Federal Republic of Germany v European Commission (EU:C:2021:598), pkt. 44.

<sup>60</sup> Ibidem, pkt. 46.

<sup>61</sup> Ibidem, pkt. 47.

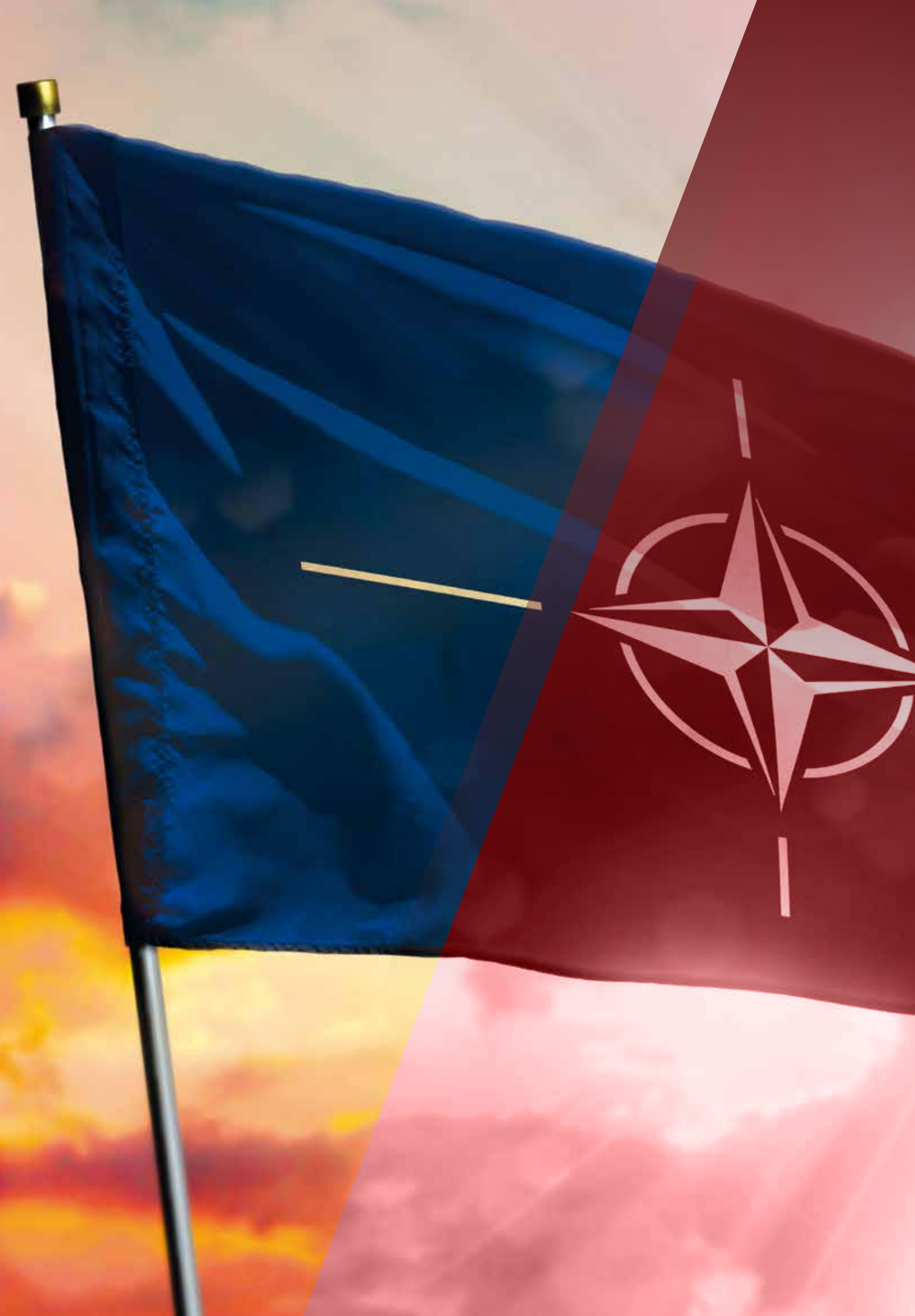
o charakterze ustrojowym w UE, które mogły oznaczać ograniczenie kompetencji państw lub narodowej suwerenności w dalszych procesach integracyjnych.

W przeciwieństwie do państw członkowskich, instytucje ponadnarodowe zdawały się uczestniczyć w sporach wokół NS2 w sposób znacznie bardziej spójny i solidarny. Zarówno Komisja, Parlament jak i Trybunał zasadniczo opowiadały się przeciwko wyłączeniu lub derogacji z prawa wspólnotowego infrastruktury energetycznej. Tym samym opowiadały się za zwiększeniem harmonizacji prawa europejskiego, a nawet poszerzeniem jego zakresu na kolejne obszary. Uznawały to za pozytywne dla procesów integracyjnych. Jednocześnie taka postawa była korzystna dla ich własnych kompetencji, gdyż oznaczała zazwyczaj poszerzenie władzy w UE i nad procesami integracyjnymi.

W ten sposób instytucje ponadnarodowe wykorzystywały spory między państwami członkowskimi, aby konsekwentnie promować własną wizję polityczną rozwoju Unii, która była również korzystna dla ich interesów instytucjonalnych. Naukowcy wskazują przykładowo na to, że podczas sporu dotyczącego wyłączenia gazociągów NS2 i OPAL z Trzeciego pakietu energetycznego stanowisko Komisji zapewniło nie tylko rozszerzenie zakresu obowiązywania prawa UE, ale również zwiększyło uprawnienia kontrolne Komisji i innych instytucji europejskich nad przestrzeganiem tego prawa w praktyce<sup>62</sup>. W ten sposób Komisja, przy wsparciu ze strony Parlamentu i TSUE, a także niektórych państw członkowskich, była w stanie przewyciężyć opór Niemiec, państwa uznawanego za jedno z najbardziej wpływowych politycznie w UE.

---

<sup>62</sup> M. de Jong, T. Van de Graaf, *Lost in Regulation...*, op. cit., p. 505.



**DOMINIK P. JANKOWSKI**

DORADCA POLITYCZNY/SZEF WYDZIAŁU POLITYCZNEGO, STAŁE PRZEDSTAWICIELSTWO RP PRZY NATO

DOMINIK.JANKOWSKI2@MSZ.GOV.PL

# NATO: ZMIANY KLIMATYCZNE A BEZPIECZEŃSTWO

[NATO: CLIMATE CHANGE AND SECURITY]

## Abstrakt

Do 2020 r. NATO koncentrowało się na pięciu obszarach, poprzez które oddziaływało na kwestie bezpieczeństwa środowiskowego (budowanie świadomości strategicznej, zarządzanie konsekwencjami katastrof, poprawa efektywności energetycznej w siłach zbrojnych, współpraca naukowo-badawcza, opracowywanie standardów). Widoczna zmiana w podejściu nastąpiła w 2020 r., kiedy Sekretarz Generalny NATO Jens Stoltenberg rozpoczął aktywne działania zmierzające do przyjęcia przez NATO wiodącej roli w zakresie problematyki wpływu zmian klimatycznych na bezpieczeństwo. Obecnie z perspektywy NATO zmiany klimatyczne stanowią przede wszystkim czynnik zwielokrotniający zagrożenia, co spowodowało, że sojusznicy przyjęli wiele ambitnych dokumentów w tym obszarze (Agenda NATO na rzecz Polityki Klimatycznej i Bezpieczeństwa, Plan Działań Sojuszu na rzecz Polityki Klimatycznej i Bezpieczeństwa). Jednocześnie podstawowym zadaniem NATO i sojuszniczych sił zbrojnych pozostaje obrona kolektywna i gwarantowanie bezpieczeństwa sojusznikom, nie zaś walka ze zmianami klimatycznymi.

## Słowa kluczowe

NATO, zmiany klimatyczne, bezpieczeństwo, transformacja energetyczna.

## Abstract

Until 2020 NATO implemented its environmental policy through five pillars (strategic awareness, disaster management, energy efficiency in the armed forces, scientific cooperation, standards setting). In 2020 NATO Secretary General Jens Stoltenberg launched a process which led to a visible policy shift in this regard. NATO is supposed to become a leading international organization in the field of climate change and security. Currently, NATO perceives climate change as a threat multiplier. In this context, Allies approved ambitious policy documents (NATO's Climate Change and Security Agenda, NATO Climate Change and Security Action Plan). At the same time, one needs to underline that collective defence, and not fight against climate change, remains NATO's core task and mission.

## Keywords

NATO, climate change, security, energy transition.

## Wstęp

**W**NATO nie ma wątpliwości, że zmiany klimatyczne są jednym z największych współczesnych wyzwań. Już w Koncepcji Strategicznej z 2010 r. sojusznicy podkreślili, że „kluczowe ograniczenia w dziedzinie środowiska naturalnego i zasobów, z uwzględnieniem ryzyka zdrowotnego, zmian

klimatycznych, niedoborów wody i wzrastającego zapotrzebowania na energię, będą dalej kształtowały przyszłe środowisko bezpieczeństwa w obszarach ważnych dla NATO i będą wyraźnie wpływać na planowanie i operacje NATO<sup>1</sup>. Także strona wojskowa NATO – w tym Dowództwo Transformacji Sojuszu (Allied Command Transformation, ACT) – podkreślała, że zmiany klimatyczne będą miały rosnący wpływ na bezpieczeństwo sojuszników, a sam „kierunek zmian będzie kontynuowany co najmniej do 2035 r., nawet jeśli zostaną spełnione ambitne założenia paryskiego porozumienia klimatycznego”<sup>2</sup>.

ZMIANY KLIMATYCZNE Z PERSPEKTYWY  
NATO STANOWIĄ CZYNNIK  
ZWIELOKRATNIAJĄCY ZAGROŻENIA.  
OD WIĘKSZEJ CZĘSTOTLIWOŚCI  
I INTENSYWNOŚCI BURZ, POPRZEC  
EKSTREMALNE UPAŁY I MROZY,  
PODNOSZENIE POZIOMU MÓRZ,  
DO ZMNIJSZONYCH ZASOBÓW  
WODY PITNEJ, ZMIANY KLIMATU MAJĄ  
WIDOCZNE IMPLIKACJE DLA NATO  
NA POZIOMIE TAKTYCZNYM,  
OPERACYJNYM I STRATEGICZNYM.

Oprócz związanych z klimatem zagrożeń dla infrastruktury wojskowej i gotowości sił (m.in. poprzez szybsze zużywanie sprzętu wojskowego), ekstremalne zjawiska pogodowe mogą również stanowić wyzwanie dla odporności społeczeństw i gotowości cywilnej, a także zwiększyć potencjał konfliktów i migracji w bezpośrednim sąsiedztwie NATO i poza nim. Należy jednak pamiętać, że podstawowym zadaniem NATO i sojuszniczych sił zbrojnych jest obrona kolektywna i gwarantowanie bezpieczeństwa sojusznikom, nie zaś walka ze zmianami klimatycznymi. Tym niemniej, biorąc także pod uwagę rosnącą presję ze strony opinii publicznej<sup>3</sup>, NATO powinno odegrać pewną rolę w kompleksowym podejściu do odpowiedzi na zmiany klimatyczne i stworzyć platformę do transatlantyckiej koordynacji w tym zakresie, przy jednoczesnym zwiększaniu bezpieczeństwa sojuszników.

## Zmiany klimatyczne a bezpieczeństwo w polityce NATO do 2020 r.

NATO od ponad 50 lat podejmowało różne działania pośrednio związane z kwestiami bezpieczeństwa klimatycznego, przede wszystkim w zakresie kwestii środowiskowych. Już w 1969 r. sojusznicy ustanowili Komitet ds. Wyzwań dla Współczesnego Społeczeństwa (Committee on the Challenges of Modern Society, CCMS, AC/274), który aż do 2006 r. stanowił forum wymiany doświadczeń i wiedzy w zakresie technicznych, naukowych i środowiskowych aspektów społecznych, zarówno w wymiarze cywilnym, jak i wojskowym<sup>4</sup>. Wśród omawianych zagadnień znajdowała się m.in. problematyka zanieczyszczeń, hałasu, energii, zdrowia i spraw środowiskowych związanych z obronnością<sup>5</sup>.

NATO do 2020 r. koncentrowało się na pięciu obszarach, poprzez które oddziaływało na kwestie bezpieczeństwa środowiskowego. Pierwszym było budowanie świadomości strategicznej. Analiza implikacji zmian klimatycznych dla bezpieczeństwa, w tym w obszarach politycznym, ekonomicznym i wojskowym, była stałym elementem konsultacji i wymiany wywiadowczej w NATO. Niektóre komitety w NATO, w tym Komitet ds. Planowania Cywilnego w Sytuacjach Zagrożeń (Civil Emergency Planning Committee, CEPC, AC/98), regularnie zajmowały się takimi elementami jak ekstremalne warunki pogodowe, pandemie i pomoc w zakresie katastrof. W kontekście CEPC problematyka bezpieczeństwa środowiskowego i pośrednio klimatycznego miała także odbicie w pracach w zakresie odporności, w tym jej siedmiu wymagań (*Seven Baseline Requirements for Resilience*), które obejmują takie zagadnienia, jak m.in. zasoby pożywienia i wody. Ponadto w ramach NATO analizy w zakresie bezpieczeństwa środowiskowego i klimatycznego przygotowywały regularnie ACT i Dywizja Nowych Wyzwań dla Bezpieczeństwa w Kwaterze Głównej (Emerging Security Challenges Division, ESC).

Drugim obszarem było zarządzanie konsekwencjami katastrof. Zmiany klimatu zwiększyły zapotrzebowanie na udział sojuszniczych sił zbrojnych w pomocy humanitarnej i reagowaniu na klęski żywiołowe. Państwa NATO były zaangażowane w wiele takich misji, od północnego Iraku w 1991 r., po pomoc dla Pakistanu

<sup>1</sup> NATO, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_publications/20120214\\_strategic-concept-2010-eng.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf), „2010 Strategic Concept: Active Engagement, Modern Defence” [dostęp: 20.04.2022 r.].

<sup>2</sup> Allied Command Transformation, [https://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/171004\\_sfa\\_2017\\_report\\_hr.pdf](https://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/171004_sfa_2017_report_hr.pdf), „The Strategic Foresight Analysis 2017 Report” [dostęp: 19.04.2022 r.].

<sup>3</sup> NATO, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2021/2/pdf/210204-NATO2030-YoungLeadersReport.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/2/pdf/210204-NATO2030-YoungLeadersReport.pdf), „NATO 2030: Embrace the change, guard the values. A report by the NATO 2030 Young Leaders Group – for this generation and the next” [dostęp: 20.04.2022 r.].

<sup>4</sup> A. Uzumcu, I. Ildem, F. Ceylan, *The new challenge for NATO: Securing a climate-changed world*, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-new-challenge-for-nato-securing-a-climate-changed-world> [dostęp: 11.04.2022 r.].

<sup>5</sup> NATO, <https://archives.nato.int/committee-on-challenges-of-modern-society-ccms-2>, „Committee on the Challenges of Modern Society (CCMS)” [dostęp: 20.04.2022 r.].

po trzęsieniu ziemi w 2005 r. (NATO dostarczyło wówczas 3500 ton pomocy) i USA po huraganie Katrina w tym samym roku (189 ton pomocy dostarczone przez NATO). Ważną rolę w tych zadaniach odgrywał – utworzony w 1998 r. – Euroatlantycki Ośrodek Koordynacji Reagowania w Przypadku Katastrof (Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre, EADRCC). EADRCC pełni rolę całodobowego punktu koordynacji – z kluczową funkcją *clearing house* – pomocy międzynarodowej w ramach NATO oraz państw partnerskich, udzielanej na wypadek klęsk żywiołowych i katastrof naturalnych. Centrum wspiera także działania wewnętrzne w krajach sojuszniczych i partnerskich (m.in. pożary na Łotwie i w Izraelu, powódzie w Albanii i Czarnogórze). W ostatnich latach rola EADRCC zyskała na znaczeniu szczególnie w kontekście wsparcia udzielanego przez NATO i sojuszników w walce z pandemią Covid-19<sup>6</sup>.

Trzecim obszarem była poprawa efektywności energetycznej w siłach zbrojnych. Prace NATO w tym zakresie koncentrowały się na ograniczeniu konsumpcji paliw kopalnych na potrzeby infrastruktury na misjach (bazy i obozy), co miało zmniejszyć wpływ operacji sojuszniczych na środowisko, ale także minimalizować zapotrzebowanie logistyczne. W tym celu w 2014 r. sojusznicy uzgodnili koncepcję „zielonej obrony” (*Green Defence Framework*). W tym kontekście działania NATO uwzględniały m.in. testowanie energooszczędnych rozwiązań technologicznych (panele słoneczne, turbiny wiatrowe) podczas ćwiczeń logistycznych (ćwiczenia *Capable Logistician*) i promowanie wykorzystania nowych technologii.

Czwartym obszarem była współpraca naukowo-badawcza. Sojuszniczy Program Nauka dla Pokoju i Bezpieczeństwa (*Science for Peace and Security*, SPS), funkcjonujący od 1958 r., stanowi ważny element odpowiedzi NATO na wyzwania związane z bezpieczeństwem środowiskowym i klimatycznym. Od lat SPS pozostaje jednym z filarów wsparcia wieloletnich projektów i seminariów w zakresie zarówno modelowania odpowiedzi na klęski żywiołowe i katastrofy naturalne, jak i wpływu bezpieczeństwa środowiskowego na kwestie obronne. SPS koncentruje swoje wysiłki także na transformacji energetycznej w siłach zbrojnych<sup>7</sup>.

Piątym obszarem było opracowywanie i przyjmowanie standardów oraz polityk dotyczących kwestii środowiskowych i redukcji zużycia paliw

kopalnych. NATO opracowało m.in. sześć standardów (*NATO Standardization Agreement*, STANAG) w zakresie ochrony środowiska, które dotyczą obozów wojskowych, zarządzania odpadami i zrównoważonego rozwoju wojskowych obiektów szkoleniowych<sup>8</sup>. Ponadto w 2014 r. NATO przyjęło politykę w zakresie wytwarzania energii na potrzeby operacyjnej infrastruktury wojskowej (*Policy on Power Generation for Deployed Force Infrastructure*), której celem jest ograniczenie zużycia paliwa na potrzeby baz i obozów wojskowych wykorzystywanych w operacjach.

## Zmiany klimatyczne a bezpieczeństwo – nowa polityka NATO po 2020 r.

Widoczna zmiana w podejściu NATO nastąpiła w 2020 r. Sekretarz Generalny NATO Jens Stoltenberg, który w 2014 r. pełnił funkcję Specjalnego Wysłannika ONZ ds. Zmian Klimatycznych, rozpoczął aktywne działania zmierzające do przyjęcia przez NATO wiodącej roli w zakresie problematyki wpływu zmian klimatycznych na bezpieczeństwo. Przyspieszenie działań po stronie NATO wynikało zarówno z przygotowań do Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu (The UN Climate Change Conference, COP26), jak i wpływu pandemii Covid-19 na dyskusję wokół zmian klimatycznych i transformacji energetycznej. J. Stoltenberg podkreślał, że „NATO musi pomóc w ograniczaniu wpływu zmian klimatycznych na nasze bezpieczeństwo zarówno dziś, jak i w kontekście przyszłych pokoleń”<sup>9</sup>. Podobnie ambitne cele zaprezentowała – powołana przez J. Stoltenberga 31.03.2020 r. w ramach procesu NATO 2030 – niezależna grupa doradcza. W swoim raporcie końcowym, opublikowanym 25.11.2020 r., przedstawiła sześć rekomendacji w zakresie sojuszniczej polityki klimatycznej:

- NATO powinno potwierdzić w swoich dokumentach strategicznych, że zmiany klimatyczne będą miały wpływ na sojusznicze środowisko bezpieczeństwa;
- NATO powinno wzmocnić swoją ocenę sytuacji w regionie Dalekiej Północy i Arktyki, a także opracować strategię odstraszenia i obrony dla regionu Dalekiej Północy, który znajduje się w obszarze odpowiedzialności Głównodowodzącego Sojuszniczych Sił

<sup>6</sup> L. Speranza, *Six reasons NATO's Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre is important for our future security*, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/six-reasons-natos-euro-atlantic-disaster-response-coordination-centre-is-important-for-our-future-security> [dostęp: 19.04.2022 r.].

<sup>7</sup> D.P. Jankowski, J. Wiczorkiewicz, *Toward a "Greener" NATO*, <https://berlinpolicyjournal.com/op-ed-toward-a-greener-nato> [dostęp: 20.04.2022 r.].

<sup>8</sup> NATO, <https://natolibguides.info/Environment/NATO-Documents/>, „Environmental Protection: NATO Documents” [dostęp: 20.04.2022 r.].

<sup>9</sup> J. Stoltenberg, *NATO must combat climate change*, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_178334.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_178334.htm) [dostęp: 20.04.2022 r.].

w Europie (Supreme Allied Commander Europe, SACEUR);

- NATO powinno monitorować i oceniać wpływ zmian klimatycznych na bezpieczeństwo, czemu mogłoby służyć stworzenie Centrum Doskonalenia NATO w tym zakresie (NATO Centre of Excellence on Climate and Security);
- NATO powinno w większym stopniu uwzględniać problematykę zmian klimatycznych w swoim planowaniu, ćwiczeniach i zarządzaniu kryzysowym;
- NATO powinno wzmocnić *Green Defence Framework*, w tym lepiej wykorzystywać na potrzeby wojskowe nowe zielone technologie;
- NATO powinno lepiej wykorzystywać SPS, w tym poprzez inwestowanie w zielone technologie dla sił zbrojnych<sup>10</sup>.

Kolejnym krokiem w ramach działań NATO było uzgodnienie na spotkaniu ministrów spraw zagranicznych 23–24.03.2021 r. Agendy NATO na rzecz Polityki Klimatycznej i Bezpieczeństwa (*NATO's Climate Change and Security Agenda*). Dokument ten po raz pierwszy wprowadził cztery filary nowej polityki sojuszniczej: budowanie świadomości (*awareness*), adaptacja do zmian klimatycznych (*adaptation*), przeciwdziałanie zmianom klimatycznym (*mitigation*) i współpraca (*outreach*). Filary zostały następnie potwierdzone na szczycie NATO w Brukseli 14.06.2021 r. w ramach Planu Działań Sojuszu na rzecz Polityki Klimatycznej i Bezpieczeństwa (*NATO Climate Change and Security Action Plan*)<sup>11</sup>.

W ramach budowania świadomości sojusznicy zobowiązali się do wypracowywania dorocznej oceny wpływu zmian klimatycznych na bezpieczeństwo (*Climate Change and Security Impact Assessment*). Ocena ta będzie zawierała elementy dotyczące wpływu na strategiczne środowisko bezpieczeństwa NATO, a także na sojusznicze zdolności, instalacje, misje i operacje. Dodatkowym elementem prac sojuszniczych będą oceny wpływu zmian klimatycznych na odporność.

W ramach adaptacji NATO uwzględni problematykę klimatyczną w swoich dotychczasowych pracach w zakresie odporności, gotowości cywilnej, planowania obronnego, rozwoju zdolności, opracowywania standardów, innowacyjności, ćwiczeń oraz odpowiedzi na katastrofy. NATO ma także za zadanie ocenić, jak zmiany klimatyczne wpłyną na sojuszniczą postawę odstraszania i obrony (*deterrence and defence posture*), w tym na gotowość sił, koncepcję wsparcia (*enablement*) i wzmocnienia (*reinforcement*) oraz mobilność wojskową.

W ramach przeciwdziałania zmianom klimatycznym NATO wypracuje metodologię mapowania i analizy emisji gazów cieplarnianych z działań militarnych i wytwarzanych przez infrastrukturę wojskową. Docelowo metodologia ma pomóc sojusznikom w tworzeniu własnych programów oceny emisji i może przyczynić się do przyjęcia przez chętnych sojuszników dobrowolnych celów redukcji emisji gazów cieplarnianych przez siły zbrojne. Co więcej, dane dotyczące zapotrzebowania i zużycia energii w wojsku mogą być przydatne w kontekście decyzji inwestycyjnych, pomóc w określaniu roli nowych technologii, a także wesprzeć planowanie operacyjne. Opracowując metodologię, NATO będzie czerpać z najlepszych praktyk sojuszników, a także może wykorzystać wiedzę ekspercką krajów partnerskich i innych organizacji międzynarodowych, w tym UE.

W ramach filaru współpracy NATO wzmocni wymianę informacji i dobrych praktyk z krajami partnerskimi, a także z organizacjami międzynarodowymi i regionalnymi zajmującymi się zmianami klimatu i bezpieczeństwem, w tym z UE i ONZ. NATO ma także zintensyfikować dialog ze społeczeństwem obywatelskim, środowiskiem akademickim i przemysłem w zakresie zmian klimatycznych i bezpieczeństwa. W tym kontekście Sekretarz Generalny NATO ma w 2022 r. zainicjować stały dialog wysokiego szczebla z zainteresowanymi stronami w celu wymiany poglądów i koordynacji dalszych działań.

## Wpływ zmian klimatycznych na postawę odstraszania i obrony NATO

Z dotychczasowych prac NATO wynika, że zmiany klimatyczne będą miały wpływ na pięć elementów postawy odstraszania i obrony:

- zdolności do strategicznego przewidywania (*strategic anticipation*);
- ćwiczenia i operacje;
- infrastrukturę wojskową;
- rozwój zdolności wojskowych;
- odporność i koncepcję wsparcia.

W kontekście zdolności do strategicznego przewidywania NATO podkreśla, że zmiany klimatyczne mogą doprowadzić do wzrostu rywalizacji geostrategicznej i tym samym mieć wpływ na sojuszniczy potencjał odstraszania poszczególnych państw, w tym obecnych, ale także przyszłych adwersarzy. Wpływ zmian klimatycznych na bezpieczeństwo musi być

<sup>10</sup> NATO 2030: *United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General*, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf), s. 41–42 [dostęp: 20.04.2022 r.].

<sup>11</sup> *NATO Climate Change and Security Action Plan*, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_185174.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185174.htm) [dostęp: 19.04.2022 r.].

zatem elementem stale uwzględnianym w budowaniu kompleksowej świadomości sytuacyjnej (*situational awareness*) sojuszników i NATO.

Ćwiczenia i operacje prowadzone w czasie pokoju są ważnym filarem wiarygodnej podstawy odstraszania i obrony. Zmiany klimatyczne i ekstremalne warunki pogodowe mogą wpływać na zakres i częstotliwość prowadzonych ćwiczeń wojskowych i operacji, co może negatywnie rzutować na zdolności obronne sojuszników. W tym kontekście NATO wskazuje m.in. na ekstremalne upały mogące wpływać na skuteczność prowadzenia sojuszniczej misji w Iraku czy zmieniające się warunki do prowadzenia lotów, co wpływałoby negatywnie na realizację misji ochrony przestrzeni powietrznej nad państwami bałtyckimi (*Baltic Air Policing*). Ponadto NATO bierze również pod uwagę rosnącą presję ze strony społeczeństw, aby ograniczyć działalność wojskową w czasie pokoju, w tym przede wszystkim ćwiczenia, w celu redukcji emisji gazów cieplarnianych przez siły zbrojne. Taka sytuacja skutkowałaby trwałym pogorszeniem postawy odstraszania i obrony NATO i zmniejszałaby bezpieczeństwo sojuszników. W tym kontekście niektórzy sojusznicy, antycypując wzrost presji ze strony społeczeństw, biorą pod uwagę lepsze wykorzystanie nowoczesnych technologii, takich jak sztuczna inteligencja, czy częstsze użycie gier wojennych do podniesienia realizmu scenariuszy ćwiczeń sztabowych, co częściowo ograniczałoby konieczność organizacji wybranych manewrów poligonowych.

---

OCHRONA KRYTYCZNEJ INFRASTRUKTURY  
WOJSKOWEJ POZOSTAJE JEDNYM  
Z FUNDAMENTÓW POSTAWY  
ODSTRASZANIA I OBRONY NATO.  
EKSTREMALNE WARUNKI POGODOWE  
MOGĄ WPŁYWAĆ NA FUNKCJONOWANIE  
INFRASTRUKTURY WOJSKOWEJ,  
ZARÓWNO DOSTOSOWANEJ DO  
POTRZEB SIŁ KONWENCJONALNYCH,  
JAK I NUKLEARNYCH, A TAKŻE  
INSTALACJI ZDOLNYCH DO  
WCZESNEGO OSTRZEGANIA (STACJE  
RADAROWE) CZY PRZYJĘCIA SIŁ  
WZMOCNIENIA (PORTY MORSKIE).

---

Zmiany klimatyczne i ekstremalne warunki pogodowe będą miały także wpływ na rozwój zdolności wojskowych sojuszników, którzy zostaną zmuszeni do ich adaptacji do ewoluujących wymogów operacyjnych. W praktyce oznacza to, że zdolności wojskowe będą wymagały częstszych przeglądów i napraw, co może skutkować ich krótszym cyklem życia. To z kolei będzie prowadzić do konieczności podejmowania częstszych decyzji na poziomie politycznym w zakresie modernizacji danego systemu lub zakupu nowego. Należy również pamiętać, że ekstremalne warunki pogodowe będą także wpływać na zdolność do magazynowania i przechowywania sprzętu i uzbrojenia wojskowego. Długofalowo, wraz z wprowadzaniem nowych systemów – w tym wykorzystujących zielone technologie – na stan sił zbrojnych, zwiększy się ryzyko braku odpowiedniego poziomu interoperacyjności między poszczególnymi sojusznikami, także biorąc pod uwagę istniejące różnice w poziomie ich technologicznego i naukowego zaawansowania w pracach na tym obszarze.

W kontekście odporności i koncepcji wsparcia NATO podkreśla, że długofalowo zmiany klimatyczne mogą doprowadzić do strukturalnego obciążenia infrastruktury i usług cywilnych. Tym samym będą one w mniejszym stopniu wspierać cele i zadania wojskowe zarówno w czasie pokoju, jak i wojny. Jednym z elementów koncepcji wsparcia, diskutowanych obecnie na forum NATO, jest rozbudowana sojuszniczego systemu rurociągów (*NATO Pipeline System*, NPS) na wschodnią flankę. Rozbudowa NPS, docelowo powiązana np. ze stworzeniem w ramach Inicjatywy Trójmorza połączeń zdolnych do transportu wodoru, umożliwiłaby zarówno zwiększenie zdolności obronnych NATO, jak i pozytywnie wpłynęłaby na redukcję emisji gazów cieplarnianych przez siły zbrojne<sup>12</sup>. Takie rozwiązanie służyłoby także lepszej korelacji celów pomiędzy polityką bezpieczeństwa energetycznego NATO a realizacją założeń sojuszniczej polityki w zakresie wpływu zmian klimatycznych na bezpieczeństwo. Ma to szczególne znaczenie w kontekście drastycznie pogorszonej sytuacji bezpieczeństwa w związku z rosyjską agresją na Ukrainę i działaniami sojuszników zmierzającymi do energetycznego uniezależnienia się od rosyjskich dostaw ropy i gazu<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> D. P. Jankowski, *The NATO Pipeline System: a forgotten defence asset*, <https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1433> [dostęp: 24.04.2022 r.].

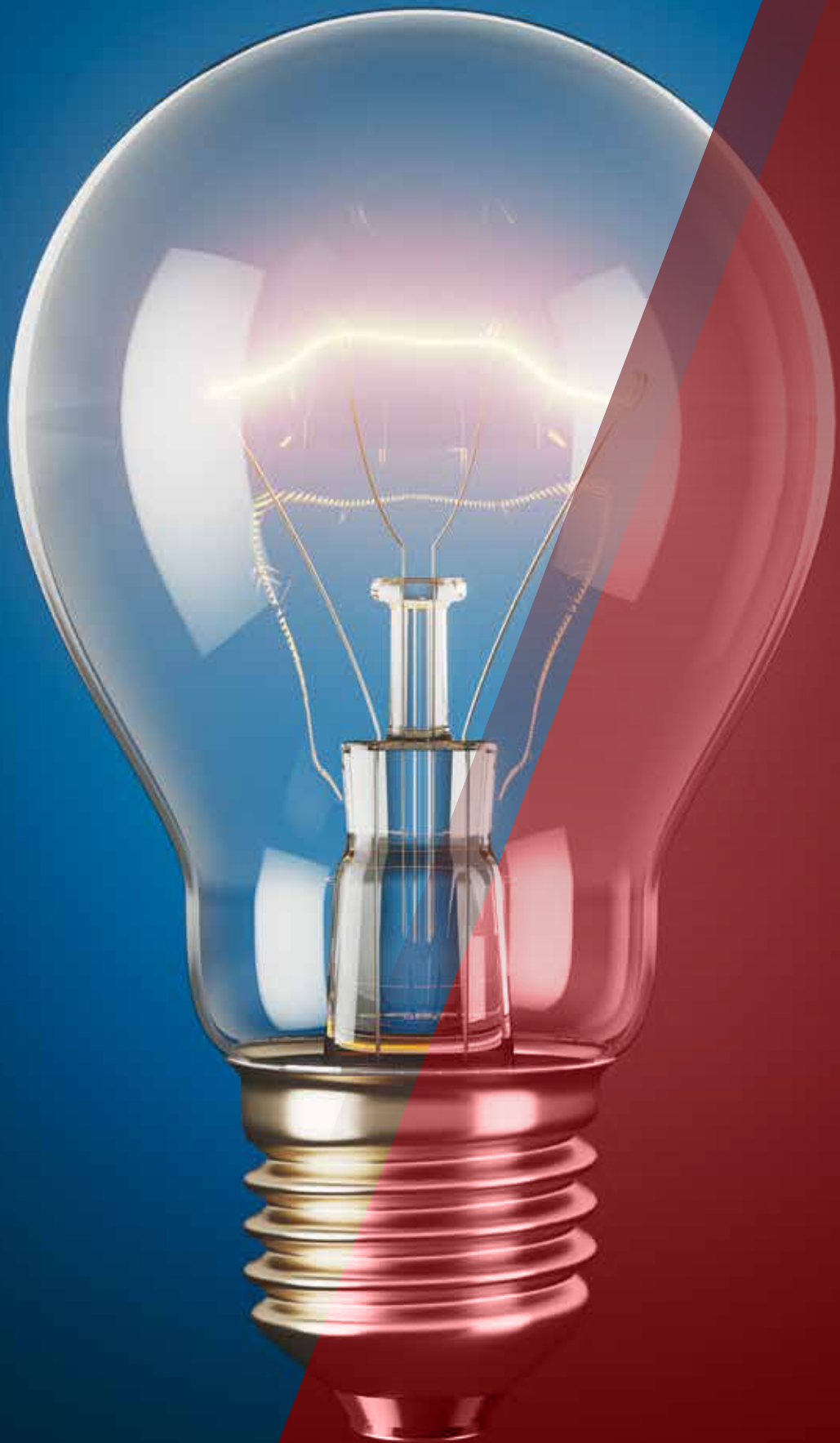
<sup>13</sup> J. Shea, *NATO and Climate Change: Better Late Than Never*, <https://www.gmfus.org/news/nato-and-climate-change-better-late-never> [dostęp: 18.04.2022 r.].



## Bibliografia

1. *2010 Strategic Concept: Active Engagement, Modern Defence*, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_publications/20120214\\_strategic-concept-2010-eng.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf) [dostęp: 20.04.2022 r.].
2. *Committee on the Challenges of Modern Society (CCMS)*, <https://archives.nato.int/committee-on-challenges-of-modern-society-ccms-2> [dostęp: 20.04.2022 r.].
3. *Environmental Protection: NATO Documents*, <https://natolibguides.info/Environment/NATO-Documents>
4. *Essential EU Climate Law*, red. Woerdman E., Roggenkamp M., Holwerda M., Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2021.
5. *The Geopolitics of the Global Energy Transition*, red. Hafner M., Tagliapietra S., SpringerOpen 2021.
6. Gustafson T., *Klimat: Russia in the Age of Climate Change*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts 2021.
7. Hulme M., *Climate Change*, Routledge, New York 2022.
8. Jankowski D.P., *The NATO Pipeline System: a forgotten defence asset*, <https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1433> [dostęp: 24.04.2022 r.].
9. Jankowski D. P., Wieczorkiewicz J., *Toward a "Greener" NATO*, <https://berlinpolicyjournal.com/op-ed-toward-a-greener-nato> [dostęp: 20.04.2022 r.].
10. Lee J.R., *Climate Change and Armed Conflict*, Routledge, New York 2009.
11. Mann M.E., *The New Climate War*, Public Affairs – Hachette Book Group, New York 2021.
12. *NATO 2030: Embrace the change, guard the values. A report by the NATO 2030 Young Leaders Group – for this generation and the next*, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2021/2/pdf/210204-NATO2030-YoungLeadersReport.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/2/pdf/210204-NATO2030-YoungLeadersReport.pdf) [dostęp: 20.04.2022 r.].
13. *NATO 2030: United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General*, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf) [dostęp: 20.04.2022 r.].
14. *NATO Climate Change and Security Action Plan*, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_185174.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185174.htm) [dostęp: 19.04.2022 r.].
15. Rühle M., *NATO and the Climate Change Challenge*, <https://ip-quarterly.com/en/nato-and-climate-change-challenge> [dostęp: 19.04.2022 r.].
16. Shea J., *NATO and Climate Change: Better Late Than Never*, <https://www.gmfus.org/news/nato-and-climate-change-better-late-never> [dostęp: 18.04.2022 r.].
17. Söder R., *NATO in a climate of change*, <https://www.sipri.org/commentary/blog/2020/nato-climate-change> [dostęp: 19.04.2022 r.].
18. Speranza L., *Six reasons NATO's Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre is important for our future security*, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/six-reasons-natos-euro-atlantic-disaster-response-coordination-centre-is-important-for-our-future-security> [dostęp: 19.04.2022 r.].
19. Stoltenberg J., *NATO must combat climate change*, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_178334.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_178334.htm) [dostęp: 20.04.2022 r.].
20. *The Strategic Foresight Analysis 2017 Report*, [https://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/171004\\_sfa\\_2017\\_report\\_hr.pdf](https://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/171004_sfa_2017_report_hr.pdf) [dostęp: 19.04.2022 r.].
21. Turchetti S., *Greening the Alliance: The Diplomacy of NATO's Science and Environmental Initiatives*, University of Chicago Press, Chicago 2019.
22. Tynkkynen V.-P., *The Energy of Russia: Hydrocarbon Culture and Climate Change*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2019.
23. Uzumcu A., Ildem I., Ceylan F., *The new challenge for NATO: Securing a climate-changed world*, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-new-challenge-for-nato-securing-a-climate-changed-world> [dostęp: 11.04.2022 r.].





# ENERGIA DLA TRÓJMORZA. ZMIANY W MIKSIE ENERGETYCZNYM PAŃSTW INICJATYWY TRÓJMORZA, ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM PRODUKCJI ENERGII ELEKTRYCZNEJ (1990–2019)

[ENERGY FOR THREE SEAS. CHANGES IN THE ENERGY  
MIXES OF THE THREE SEAS INITIATIVE COUNTRIES  
WITH FOCUS ON ELECTRICITY GENERATION (1990–2019)]

## Abstrakt

W artykule omówiono miksy energetyczne wszystkich państw Trójmorza (ogólne i dla energii elektrycznej) obowiązujące w 2019 r. Porównano je także z mikсами z 1990 r., by pokazać zmiany w zależności od poszczególnych źródeł energii w ostatnich trzech dekadach. W podsumowaniu wskazano dziesięć trendów widocznych z perspektywy regionalnej, m.in. ogólny spadek zużycia energii, wzrost zużycia prądu, zmniejszającą się zależność od paliw kopalnych, zmianę struktury wykorzystywanych paliw kopalnych, powiązanie między niskoemisyjnością miksu w 2019 r. a miksem z 1990 r. czy rozwój OZE przede wszystkim w oparciu o hydroenergetykę.

## Słowa kluczowe

Mix energetyczny, Trójmorze, transformacja energetyczna, OZE, paliwa kopalne.

## Abstract

Paper describes the energy mixes of the Three Seas Initiative countries (for primary energy and electricity).

The 2019 mixes were compared with the 1990 mixes to demonstrate key energy source changes in the last three decades. The summary lists ten key trends present throughout the region, including a decrease in primary energy consumption, an increase in electricity consumption, decreasing dependence on fossil fuels, a change in fossil fuels structure, a link between the 1990 mix makeup and the share of low-carbon sources in the 2019 mix, and development of renewables limited primarily to hydro energy.

## Keywords

Energy mix, Three Seas region, energy transition, renewables, fossil fuels.

## Wstęp

**M**ix energetyczny to informacja o tym, jakie źródła energii są używane np. w danym państwie. Jest to jeden z kluczowych elementów oceny poziomu bezpieczeństwa energetycznego państwa.

Nie ma jednego miksu, który byłby optymalny dla wszystkich państw. Najkorzystniejszy mix to taki,

który zapewnia jak największą niezależność (tzn. źródła energii są ulokowane bezpośrednio w państwie konsumpcji), największą stabilność (tzn. uwzględnia wiele źródeł energii, a ilość energii z nich otrzymana jest przewidywalna), najniższą emisję CO<sub>2</sub> i najniższe ceny dla konsumenta.

O tym jak ważna jest niezależność od dostaw z zagranicy przekonują się dzisiaj państwa Europy uzależnione od rosyjskiej ropy i gazu, które najpierw zmagaly się ze sztucznie zawyżanymi cenami tych surowców, a teraz muszą pilnie szukać nowych dostawców ze względu na ryzyko zakończenia dostaw<sup>1</sup>. O tym jak ważna jest stabilność mixu przekonała się w 2021 r. Wielka Brytania, kiedy drastycznie spadła ilość energii wytwarzanej z wiatru<sup>2</sup>, a także Niemcy, które okresowo zwiększają wykorzystanie węgla, gdy brakuje energii odnawialnej<sup>3</sup>. O tym jak ważne są niskie ceny przekonuje się dzisiaj wiele państw na świecie, gdy droga ropa i gaz przełożyły się na podwyżki cen w całej gospodarce<sup>4</sup>. Podobnie zmniejszanie emisji CO<sub>2</sub> przestało być wyłącznie kwestią oddychania czystszy powietrzem, a stało się kwestią finansową, bo koszty uprawnień do emisji rosną<sup>5</sup>.

Państwa regionu Trójmorza są dzisiaj znacznie bardziej niezależne i stabilne energetycznie od pozostałej części Unii Europejskiej<sup>6</sup>. Mają też niższe ceny za energię, choć nie w porównaniu do zarobków. Te atuty nie idą jednak w parze z niską emisją. Wynika to z faktu, że mixy energetyczne w regionie w dużej mierze są oparte na paliwach kopalnych. Jednocześnie każde państwo regionu ma inny mix energetyczny, a tym samym inne wyzwania transformacyjne. Niektóre już w latach 90. miały znaczny udział OZE bądź energii jądrowej w swoim mixie, inne zaczynały od 100% uzależnienia od paliw kopalnych.

Region łączy potrzeba dywersyfikacji źródeł i dostawców, zwiększania efektywności energetycznej, znacznych inwestycji energetycznych i budowy połączeń między nimi. Wyzwania te nie są oczywiście unikalne dla naszego regionu, ale uwarunkowania ich realizacji ze względów historycznych i społecznych są w Trójmorzu inne niż w pozostałych państwach Unii Europejskiej. Z tego powodu energetyka stała się jednym z filarów współpracy w ramach Inicjatywy Trójmorza.

Na potrzeby artykułu wykorzystano przede wszystkim dane dotyczące mixów energetycznych i zużycia energii w 2019 r., gdyż był to ostatni rok, dla którego dostępne były kompletne zestawienia. Jako rok porównawczy wybrano 1990 r., który dla większości regionu wiązał się z początkiem transformacji gospodarczej.

Dane dotyczące ogólnego mixu energetycznego dotyczą łącznego zużycia energii na elektryczność, transport, ogrzewanie i gotowanie. Analizie, poza mixem ogólnym, został poddany też mix do produkcji energii elektrycznej. Źródła prądu mają coraz większe znaczenie ze względu na jego rosnące wykorzystanie do transportu, ogrzewania czy gotowania w miejsce dotychczasowych źródeł energii. Analizując strukturę wytwarzania prądu, najłatwiej też dostrzec transformację energetyczną regionu, szczególnie rosnący udział OZE.

## Analiza mixów regionu Trójmorza

### Estonia<sup>7</sup>

W 2019 r. Estonia zużyła 66 TWh energii łącznie, z czego 7,61 TWh energii elektrycznej. Dla porównania, w 1990 r. było to prawie dwa razy tyle, tj. 120 TWh (17,18 TWh elektryczność). Daje to na osobę 50 000 kWh ogólnie (spadek ze 120 000 kWh w 1990 r.) i 5 471 kWh w przypadku prądu (spadek z 10 976 kWh).

Ogólny mix energetyczny Estonii w 2019 r. składał się z węgla (57,16%), ropy (25,89%), gazu (7,74%), energii wiatrowej (2,83%), energii słonecznej (0,48%), energii wodnej (0,08%) i pozostałej energii odnawialnej (5,33%). Choć udział energii odnawialnych w estońskim mixie energetycznym systematycznie rośnie kosztem paliw kopalnych, to Estonia nadal pozostaje w ponad 92% zależna od paliw kopalnych, jedynie ok. 7,5% jej energii pochodzi ze źródeł niskoemisyjnych. Dla porównania, w 1990 r. mix energetyczny Estonii tworzył węgiel (53,84%), ropa (34,35%) i gaz (11,81%).

Największe odejście od paliw kopalnych widać w przypadku produkcji energii elektrycznej. W 2019 r. 71,35% energii elektrycznej było produkowane z ropy (łupków

<sup>1</sup> Commission outlines options to mitigate high energy prices with common gas purchases and minimum gas storage obligations, European Commission, 23.03.2022 r., [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_1936](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1936) [dostęp: 3.04.2022 r.].

<sup>2</sup> S. Mellor, *The U.K. went all in on wind power. Here's what happens when it stops blowing*, Fortune, 16.09.2021 r., <https://fortune.com/2021/09/16/the-u-k-went-all-in-on-wind-power-never-imaging-it-would-one-day-stop-blowing> [dostęp: 3.04.2022 r.].

<sup>3</sup> *Germany: Coal tops wind as primary electricity source*, Deutsche Welle, 13.09.2021, <https://www.dw.com/en/germany-coal-tops-wind-as-primary-electricity-source/a-59168105> [dostęp: 3.04.2022 r.].

<sup>4</sup> L. Alderman, *Energy prices in Europe soar 45 percent as inflation hits another record*, The New York Times, 1.04.2022, <https://www.nytimes.com/2022/04/01/business/economy/eurozone-inflation.html> [dostęp: 3.04.2022 r.].

<sup>5</sup> G. Hieminga, S. Abettan, *Rising carbon prices increase viability of low-carbon technologies*, ING, 19.01.2022 r., <https://think.ing.com/articles/rising-carbon-prices-increase-viability-of-low-carbon-technologies> [dostęp: 3.04.2022 r.].

<sup>6</sup> A. Cullen, B. Jennen, *Germany May Extend Coal Use to Replace Russian Gas*, Bloomberg, 28.02.2022 r., <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-02-28/germany-mulls-extending-coal-phaseout-to-wean-off-russian-gas> [dostęp: 3.04.2022 r.].

<sup>7</sup> Dane dotyczące zużycia energii i mixów energetycznych za: H. Ritchie, M. Roser, *Estonia: Energy Country Profile*, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/energy/country/estonia> [dostęp: 1.04.2022 r.].

bitumicznych), 9,07% z energii wiatrowej, 0,92% z energii słonecznej, 0,53% z gazu, 0,26% z energii wodnej, a aż 17,87% z innych źródeł odnawialnych. W 2021 r. udział energii odnawialnej do produkcji elektryczności zwiększył się do ponad 32%, przede wszystkim kosztem ropy, jednak rekord padł rok wcześniej, kiedy aż 40% energii elektrycznej pochodziło ze źródeł niskoemisyjnych. To ogromna zmiana – w 1990 r. Estonia produkowała energię elektryczną w 94,41% z ropy i w 5,59% z gazu.

### Łotwa<sup>8</sup>

W 2019 r. Łotwa zużyła 43 TWh energii łącznie, z czego 6,44 TWh energii elektrycznej. Dla porównania w 1990 r. było to ponad dwa razy tyle, tj. 86 TWh (6,65 TWh elektryczność). Daje to na osobę 23 137 kWh ogólnie (spadek ze 32 155 kWh w 1990 r.) i 3,377 kWh w przypadku prądu (wzrost z 2,496 kWh).

Ogólny mix energetyczny Łotwy w 2019 składał się z ropy (50,10%), gazu (29,85%), energii wodnej (11,87%), węgla (1,06%), energii wiatrowej (0,87%), energii słonecznej (0,02%) i pozostałej energii odnawialnej (5,22%). Łotwa pozostaje w ponad 80% zależna od paliw kopalnych, jedynie ok. 18,5% jej energii pochodzi ze źródeł niskoemisyjnych. Rekordowy pod kątem wykorzystania energii niskoemisyjnej był 2017 r., w którym prawie 29% całkowitej energii było „zielonej”. Udało się to osiągnąć mimo większego rocznego zużycia energii (48TWh). Dla porównania w 1990 r. mix energetyczny Łotwy tworzył węgiel (9,62%), ropa (45,82%), energia wodna (14,58%) i gaz (29,99%).

W przypadku produkcji energii elektrycznej nie widać na Łotwie zdecydowanego odejścia od paliw kopalnych. W 2019 r. 50,47% energii elektrycznej było produkowane z gazu, 32,76% z energii wodnej, 2,33% z energii wiatrowej a 14,44% z innych źródeł odnawialnych. Jest to zdecydowany krok wstecz w porównaniu do 1990 r., kiedy Łotwa 67,67% elektryczności pozyskiwała z energii wodnej, a resztę z gazu (26,02%) i ropy (6,32%). Aż do 2012 r. udział energii wodnej w produkcji elektryczności przekraczał 60%, a w rekordowym 1998 r. sięgnął prawie 75%.

### Litwa<sup>9</sup>

W 2019 r. Litwa zużyła 68 TWh energii łącznie, z czego 3,14 TWh energii elektrycznej. Dla porównania w 1990 r. było to ponad trzy razy tyle ogólnie, tj. 201

TWh i prawie dziewięć razy więcej w przypadku elektryczności – 28,36 TWh. Daje to na osobę 24 641 kWh ogólnie (spadek z 54 328 kWh w 1990 r.) i 1,138 kWh w przypadku prądu (spadek z 7,673 kWh).

Ogólny mix energetyczny Litwy w 2019 składał się z ropy (55,19%), gazu (31,05%), energii wiatrowej (5,34%), węgla (3,32%), energii wodnej (1,23%), energii słonecznej (0,33%) i pozostałej energii odnawialnej (1,90%). Litwa pozostaje w 91,5% zależna od paliw kopalnych, jedynie ok. 8,5% źródeł jej energii może zostać zakwalifikowana jako niskoemisyjna (w rekordowym 2017 r. było to 9,32%).

Znacznie bardziej niskoemisyjny mix energetyczny Litwa miała w 1990 r., bo aż 23,56% energii pochodziło z energii jądrowej. Energia produkowana była też z ropy (44,15%), gazu (27,1%), węgla (4,62%) i energii wodnej (0,57%). Energia jądrowa zniknęła z mixu energetycznego Litwy w 2010 r. Zamknięcie elektrowni jądrowej Ignalina było jednym ze zobowiązań Litwy w traktacie akcesyjnym do Unii Europejskiej. Elektrownia ta musiała zostać zamknięta ze względu na podobieństwo konstrukcyjne do elektrowni w Czarnobyli. W zamian Litwa otrzymała 820 mln euro rekompensaty ze strony Unii Europejskiej<sup>10</sup>.

Elektrownia Ignalina dostarczała Litwie 80% elektryczności. Jej zamknięcie Litwa zdecydowała się zrekompensować energią odnawialną. W 2019 r. 47,77% energii elektrycznej było produkowane z energii wiatrowej, 16,88% z innych źródeł odnawialnych, 16,56% z gazu, 11,15% z energii wodnej, 4,78% z ropy i 2,87% z energii słonecznej. Jednak w 2021 r. udział paliw kopalnych w produkcji elektryczności zwiększył się do 37,37% z 21,34% w 2019 r. W porównaniu z 2020 r., gdy stanowiły one 42,04%, widać jednak tendencję spadkową.

Mimo wyraźnego postawienia na energię odnawialną, Litwie nadal daleko do 88% rekordu niskiej emisji, który osiągnęła w 1993 i 1995 r. dzięki wykorzystaniu elektrowni jądrowych do generacji prądu. Dla porównania, w 1990 r. Litwa produkowała energię elektryczną w 60,05% z energii jądrowej, 23,87% z gazu, 14,63% z ropy i 1,45% z energii wodnej.

### Polska<sup>11</sup>

W 2019 r. Polska zużyła 1188 TWh energii łącznie, z czego 163,04 TWh energii elektrycznej. Dla porównania w 1990 r. było to nieznacznie mniej – 1210 TWh (134,44 TWh elektryczność). Daje to na osobę

<sup>8</sup> Dane dotyczące zużycia energii i mixów energetycznych za: H. Ritchie, M. Roser, *Latvia: Energy Country Profile*, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/energy/country/latvia> [dostęp: 1.04.2022 r.].

<sup>9</sup> Dane dotyczące zużycia energii i mixów energetycznych za: H. Ritchie, M. Roser, *Lithuania: Energy Country Profile*, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/energy/country/lithuania> [dostęp: 1.04.2022 r.].

<sup>10</sup> *Lithuania shuts its only nuclear power station*, BBC News, 31.12.2009, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8435628.stm> [dostęp: 1.04.2022 r.].

<sup>11</sup> Dane dotyczące zużycia energii i mixów energetycznych za: H. Ritchie, M. Roser, *Poland: Energy Country Profile*, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/energy/country/poland> [dostęp: 1.04.2022 r.].

31 355 kWh ogólnie (nieznaczny spadek z 31 877 kWh w 1990 r.) i 4 303 kWh w przypadku prądu (wzrost z 3 542 kWh).

OGÓLNY MIX ENERGETYCZNY POLSKI W 2019 SKŁADAŁ SIĘ Z WĘGLA (43,87%), ROPY (32,05%), GAZU (17,76%), ENERGII WIATROWEJ (3,18%), ENERGII WODNEJ (0,41%), ENERGII SŁONECZNEJ (0,15%) I POZOSTAŁEJ ENERGII ODNAWIALNEJ, GŁÓWNIIE BIOPALIW (1,62%). POLSKA POZOSTAJE W PONAD 93% ZALEŻNA OD PALIW KOPALNYCH, JEDYNIIE OK. 6% JEJ ŹRÓDEŁ ENERGII MOŻE ZOSTAĆ ZAKWALIFIKOWANA JAKO NISKOEMISYJNA. SPADA ZA TO SYSTEMATYCZNIE UDZIAŁ WĘGLA NA RZECZ GAZU. DLA PORÓWNIANIA, W 1990 R. MIX ENERGETYCZNY POLSKI W 75,39% TWORZYŁ WĘGIEL, W 15,68% ROPA, W 8,59% GAZ I 0,34% ENERGIA ODNAWIALNA (PRAKTYCZNIE WYŁĄCZNIE WODNA).

Także w przypadku produkcji energii elektrycznej mix opiera się głównie na paliwach kopalnych. W 2019 r. w 72,46% elektryczność była produkowana z węgla, 9,08% z gazu, 9,27% z energii wiatrowej, 2,85% ropy, 1,2% z energii wodnej, 0,43% z energii słonecznej, a 4,71% z pozostałych źródeł odnawialnych. Rekord wykorzystania niskoemisyjnych źródeł energii przypadł na 2020 r., ale to nadal tylko 17,42%. Dla porównania, w 1990 r. Polska energia elektryczna pochodziła w 96,97% z węgla oraz po 1–2% z energii wodnej i ropy.

### Czechy<sup>12</sup>

W 2019 r. Czechy zużyły 474 TWh energii łącznie, z czego 85,74 TWh energii elektrycznej. Dla porównania w 1990 r. było to prawie półtora raza więcej tj. 546 TWh (62,27 TWh elektryczność). Daje to na osobę 44 313 kWh ogólnie (spadek z 52 779 kWh w 1990 r.) i 8 021 kWh w przypadku prądu (wzrost z 6 022 kWh).

Mix energetyczny Czech w 2019 składał się z węgla (35,45%), ropy (24,93%), gazu (17,65%), energii jądrowej (15,88%), energii słonecznej (1,20%), energii wodnej (1,05%), energii wiatrowej (0,37%) i pozostałej

energii odnawialnej (2,64%). W 2020 r. symbolicznie wzrósł udział energii odnawialnych w miksie energetycznym; wzrosło wykorzystanie energii jądrowej, a spadło węgla i ropy na rzecz gazu. Czechy w 78% pozostają zależne od paliw kopalnych. Ponad 20% udział źródeł niskoemisyjnych w miksie to przede wszystkim zasługa energii jądrowej. Dla porównania, w 1990 r. mix energetyczny Czech tworzył węgiel (63,38%), ropa (18,44%), gaz (11,18%), energia jądrowa (6,41%) i energia wodna (0,59%).

W miksie dla energii elektrycznej widać odchodzenie od węgla na rzecz źródeł niskoemisyjnych (głównie energii jądrowej), jak również, choć w mniejszym stopniu, gazu. W 2019 r. 43,54% elektryczności pochodziło z węgla, 35,28% z energii jądrowej, 6,78% z gazu, 2,69% z energii słonecznej, 2,68% z ropy, 2,34% z energii wodnej, 0,82% z energii wiatrowej, a 5,87% z innych źródeł odnawialnych. Tym samym źródła niskoemisyjne stanowią już prawie połowę miksu energetycznego czeskiego prądu.

Dla porównania, w 1990 r. Czechy produkowały energię elektryczną w 75,51% z węgla, 20,22% z energii jądrowej, 1,86% z energii wodnej, 1,8% z ropy i w 0,61% z gazu.

### Słowacja<sup>13</sup>

W 2019 r. Słowacja zużyła 183 TWh energii łącznie, z czego 28,02 TWh energii elektrycznej. Dla porównania, w 1990 r. było to 221 TWh (25,54 TWh elektryczność). Daje to na osobę 33 458 kWh na ogólnie (spadek z 46 766 kWh w 1990 r.) i 5 166 kWh w przypadku prądu (wzrost z 4 820 kWh).

Ogólny mix energetyczny Słowacji w 2019 składał się z gazu (26,11%), ropy (25,83%), energii jądrowej (20,79%), węgla (17,27%), energii wodnej (5,93%), energii słonecznej (0,80%) i pozostałej energii odnawialnej (2,30%). Źródła niskoemisyjne stanowiły zatem prawie 30% miksu, jednak na źródła odnawialne przypadało tylko 8%. Porównawczo, w 1990 r. słowacki mix tworzyły: węgiel (36,83%), gaz (23,93%), ropa (23,61%), energia jądrowa (13,52%) i wodna (2,11%).

W przypadku energii elektrycznej wyraźniej widać odejście od paliw kopalnych na rzecz źródeł niskoemisyjnych, w tym odnawialnych. W 1990 r. ten rodzaj energii był pozyskiwany w 47,23% z energii jądrowej, w 29,42% z węgla, 8,83% z ropy, 7,38% z energii wodnej i 7,14% z gazu. Udział źródeł odnawialnych w słowackim miksie energii elektrycznej jest dzisiaj tylko nieznacznie niższy do udziału paliw kopalnych. Ogólnie ponad 75% miksu stanowią źródła niskoemisyjne.

<sup>12</sup> Dane dotyczące zużycia energii i mikсів energetycznych za: H. Ritchie, M. Roser, *Czechia: Energy Country Profile*, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/energy/country/czech-republic> [dostęp: 1.04.2022 r.].

<sup>13</sup> Dane dotyczące zużycia energii i mikсів energetycznych za: H. Ritchie, M. Roser, *Slovakia: Energy Country Profile*, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/energy/country/slovakia> [dostęp: 1.04.2022 r.].

### Austria<sup>14</sup>

W 2019 r. Austria zużyła 417 TWh energii łącznie, z czego 70,86 TWh energii elektrycznej. Dla porównania w 1990 r. było to tylko 330 TWh (49,30 TWh elektryczność). Daje to na osobę 46 524 kWh ogólnie (wzrost z 42 664 kWh w 1990 r.) i 7 913 kWh w przypadku prądu (wzrost z 6 383 kWh).

Mix energetyczny Austrii w 2019 r. składał się z ropy (36,88%), energii wodnej (24,05%), gazu (21,40%), węgla (7,94%), energii wiatrowej (4,45%), energii słonecznej (1,01%) i pozostałej energii odnawialnej (2,83%). Podobnie jak w wielu innych państwach regionu, widoczny był też trend zamiany węgla i ropy na gaz. Austria pozostaje w 66,30% zależna od paliw kopalnych, ale zależność ta sukcesywnie spada. Dla porównania w 1990 r. mix energetyczny Austrii tworzyła ropa (39,11%), energia wodna (26,6%), gaz (18,82%) i węgiel (14,48%) ze śladowym udziałem biopaliw i innych źródeł odnawialnych.

Energia elektryczna jest w zdecydowanej większości (prawie 80%) oparta na źródłach niskoemisyjnych, a ich udział stale rośnie. W 2019 r. w 57,1% elektryczność była produkowana z energii wodnej, w 16,33% z gazu, 10,56% z energii wiatrowej, 4,8% z ropy, 2,4% z energii słonecznej, 2,12% z węgla i 6,7% z innych źródeł odnawialnych. W rekordowym 2014 r. prawie 82% elektryczności pochodziło z „czystych” źródeł. Dla porównania w 1990 r. było to 66,21%. Resztę stanowiły paliwa kopalne – gaz 15,66%, węgiel 12,56%, ropa 5,58%.

### Węgry<sup>15</sup>

W 2019 r. Węgry zużyły 276 TWh energii łącznie, z czego 34,05 TWh elektryczności. Dla porównania w 1990 r. było to 325 TWh (28,44 TWh elektryczność). Daje to na osobę 28 489 kWh ogólnie (nieznaczny spadek z 31 349 kWh w 1990 r.) i 3 516 kWh w przypadku prądu (wzrost z 2 741 kWh).

Ogólny mix energetyczny Węgier w 2019 r. składał się z gazu (36,17%), ropy (36,04%), energii jądrowej (14,82%), węgla (7,85%), energii słonecznej (1,36%), energii wiatrowej (0,66%), energii wodnej (0,2%) i pozostałej energii odnawialnej (2,04%). Energetyka odnawialna praktycznie w węgierskim miksie nie istnieje – w 2019 r. wyniosła niewiele ponad 3%. Niskoemisyjność miksu ratuje za to energetyka jądrowa, której wartość w ostatnich latach utrzymywała się w granicach 15–17%. Nadal jednak Węgry w ponad 80% pozostają zależne od paliw kopalnych. Dla porównania – w 1990 r. było to 88,14%, a mix opierał się na ropie (32,17%), gazie

(32,17%), węglu (22,22%) i energii jądrowej (11,83%), ze śladowym udziałem energii wodnej (0,15%).

Mix energetyczny dla energii elektrycznej Węgier oparty jest prawie w połowie na energii jądrowej. W 2019 r. z energii jądrowej wyprodukowano 47,84% węgierskiego prądu; 25,17% pochodziło z gazu, 11,84% z węgla, 4,41% z energii słonecznej, 2,14% z energii wiatrowej, 1,38% z ropy, 0,65% z energii wodnej, a 6,58% z innych źródeł odnawialnych. Udział źródeł odnawialnych w produkcji elektryczności systematycznie wzrasta, szczególnie w przypadku energii słonecznej. Rośnie jednak także, podobnie jak w wielu innych państwach regionu, wykorzystanie gazu w miejsce węgla i ropy. Dzięki wykorzystaniu energii jądrowej, produkcja prądu na Węgrzech jest w ponad 60% niskoemisyjna, a zależność od paliw kopalnych systematycznie spada. Dla porównania, w 1990 r. do wyprodukowania energii elektrycznej Węgry wykorzystywały, poza energią jądrową (48,28%), węgiel (30,06%), gaz (15,72%), ropę (5,24%), energię wodną (0,63%) i śladowe ilości energii odnawialnej (0,07%).

### Rumunia<sup>16</sup>

W 2019 r. Rumunia zużyła 381 TWh energii łącznie, z czego 59,18 TWh energii elektrycznej. Dla porównania w 1990 r. było to prawie dwa razy tyle, tj. 733 TWh (64,30 TWh elektryczność). Daje to na głowę 19 665 kWh ogólnie (spadek z 31 213 kWh w 1990 r.) i 3 056 kWh w przypadku prądu (spadek z 3 113 kWh).

Ogólny mix energetyczny Rumunii w 2019 r. składał się z ropy (32,14%), gazu (28,19%), węgla (15,47%), energii jądrowej (7,31%), energii wodnej (10,10%), wiatrowej (4,39%), słonecznej (1,15%) i pozostałej energii odnawialnej (0,33%). Ogólnie Rumunia pozostaje w ponad 75% zależna od paliw kopalnych, co na tle 92,48% zależności w 1990 r. nie jest złym wynikiem. Mix energetyczny ponad trzydzieści lat temu oparty był w większości na gazie (45,74%), ropie (30,01%) i węglu (19,92%), z 4,32% udziałem energii wodnej i śladowym udziałem energii wiatrowej.

Zdecydowanie odejście od paliw kopalnych widać za to w przypadku produkcji energii elektrycznej. W 2019 r. 26,33% elektryczności było produkowane z energii wodnej, 23% z węgla, 19,06% z energii jądrowej, 15,12% z gazu, 11,44% z energii wiatrowej, 3,01% z energii słonecznej, 1,2% z ropy i 0,84% z pozostałych źródeł energii odnawialnej. Wykorzystanie „czystej energii” systematycznie zwiększa się każdego roku, a zużycie węgla spada. Podobnie jak w innych państwach regionu zmniejszeniu zależności od węgla towarzyszył wzrost zależności od gazu.

<sup>14</sup> Dane dotyczące zużycia energii i mikсів energetycznych za: H. Ritchie, M. Roser, *Austria: Energy Country Profile*, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/energy/country/austria> [dostęp: 1.04.2022 r.].

<sup>15</sup> Dane dotyczące zużycia energii i mikсів energetycznych za: H. Ritchie, M. Roser, *Hungary: Energy Country Profile*, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/energy/country/hungary> [dostęp: 1.04.2022 r.].

<sup>16</sup> Dane dotyczące zużycia energii i mikсів energetycznych za: H. Ritchie, M. Roser, *Romania: Energy Country Profile*, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/energy/country/romania> [dostęp: 1.04.2022 r.].



Wykorzystanie paliw kopalnych w produkcji elektryczności w Rumunii systematycznie spada. Dla porównania w 1990 r. było to 82% – 35,1% gaz, 28,77% węgiel, 18,38% ropa. Reszta przypadła energii wodnej (17,75%).

### Bułgaria<sup>17</sup>

W 2019 r. Bułgaria zużyła 208 TWh energii łącznie, z czego 43,82 TWh energii elektrycznej. Dla porównania w 1990 r. było to prawie półtora raza więcej tj. 323 TWh (41,63 TWh elektryczność). Daje to na osobę 29 649 kWh ogólnie (spadek z 36 511 kWh w 1990 r.) i 6 260 kWh w przypadku prądu (wzrost z 4 739 kWh).

Ogólny mix energetyczny Bułgarii w 2019 składał się z węgla (28,53%), ropy (27,97%), energii jądrowej (19,80%), gazu (13,67%), energii wodnej (3,55%), energii słonecznej (1,73%), energii wiatrowej (1,57%) i pozostałej energii odnawialnej (2,19%). Systematycznie rośnie wykorzystanie energii jądrowej i gazu kosztem węgla. Dla porównania, w 1990 r. mix energetyczny Bułgarii tworzyła ropa (36,57%), węgiel (29,75%), gaz (19,5%) i energia jądrowa (12,6%) z symbolicznym udziałem energii wodnej (1,61%). W ciągu trzech dekad uzależnienie Bułgarii od paliw kopalnych spadło z 86% do 70%.

W przypadku produkcji energii elektrycznej węgiel nadal pozostaje najważniejszym komponentem mixu energetycznego. W 2019 r. przypadało na niego 39,25% całej produkcji; 37,79% przypadało na energię jądrową, 6,69% na energię wodną, 4,91% na gaz, 3,29% na energię słoneczną, 2,01% na energię wiatrową, 0,91% na ropę i 4,15% na inne źródła odnawialne. Ogólna zależność bułgarskiego prądu od paliw kopalnych wynosi aktualnie 45% (w 1990 r. było to 60%). Wykorzystanie energii z źródeł odnawialnych w tym zakresie osiągnęło już 20% i jest najwyższe w historii.

### Chorwacja<sup>18</sup>

W 2019 r. Chorwacja zużyła 94 TWh energii łącznie, z czego 12,66 TWh energii elektrycznej. Dla porównania, w 1990 r. było to 100 TWh (8,86 TWh elektryczność). Daje to na osobę 22 870 kWh ogólnie (wzrost z 20 890 kWh w 1990 r.) i 3 619 kWh w przypadku prądu (wzrost z 1 855 kWh).

Ogólny mix energetyczny Chorwacji w 2019 składał się z ropy (42,26%), gazu (29,77%), energii wodnej

(15,35%), węgla (5,21%), energii wiatrowej (3,87%), energii słonecznej (0,22%) i pozostałej energii odnawialnej (2,56%). Chorwacja pozostaje w ponad 78% zależna od paliw kopalnych. Dane wykorzystane do napisania tego artykułu, z niejasnych powodów, nie uwzględniają energii jądrowej w miksie energetycznym państwa, choć Chorwacja, na mocy umowy ze Słowenią, korzysta z elektrowni atomowej Krško.

---

WYKORZYSTANIA ENERGII JĄDROWEJ NIE WIDAĆ TAKŻE W MIKSIE DLA ENERGII ELEKTRYCZNEJ, CHOCIAŻ WG CHORWACKIEGO MINISTRA DS. ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU ELEKTROWNIA KRŠKO POKRYWA 10% CAŁKOWITEGO ZAPOTRZEBOWANIA CHORWACJI NA PRĄD<sup>19</sup>. W MIKSIE NA 2019 R. SĄ ZA TO ENERGIA WODNA (46,05%), GAZ (20,77%), WĘGIEL (12,95%), ENERGIA WIATROWA (11,61%), ENERGIA SŁONECZNA (0,63%), ROPA (0,32%) I INNE ŹRÓDŁA ODNAWIALNE (7,66%). UDZIAŁ ZIELONEJ ENERGII W PRODUKCJI PRĄDU JEST JEDNYM Z NAJWYŻSZYCH W REGIONIE – PRAWIE 70%. WARTO JEDNAK ZWRÓCIĆ UWAGĘ, ŻE JUŻ W 1990 R. CHORWACJA W DUŻEJ MIERZE OPIERAŁA SWOJĄ ELEKTRYCZNOŚĆ NA ZIELONYCH ŹRÓDŁACH – ENERGIA WODNA W MIKSIE DLA TEGO ROKU STANOWIŁA 44,24%. JUŻ W 1996 R. TYLKO TO JEDNO ŹRÓDŁO ENERGII BYŁO W STANIE POKRYĆ 70,37% ZAPOTRZEBOWANIA NA PRĄD. GDYBY DZISIAJ UDAŁO SIĘ TĄ WARTOŚĆ OSIĄGNĄĆ, PRODUKCJA ELEKTRYCZNOŚCI W CHORWACJI BYŁABY ZIELONA W PRAWIE 95%.

---

### Słowenia<sup>20</sup>

W 2019 r. Słowenia zużyła 78 TWh energii łącznie, z czego 15,89 TWh energii elektrycznej. Dla porównania

<sup>17</sup> Dane dotyczące zużycia energii i mikсів energetycznych za: H. Ritchie, M. Roser, *Bulgaria: Energy Country Profile*, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/energy/country/bulgaria> [dostęp: 1.04.2022 r.].

<sup>18</sup> Dane dotyczące zużycia energii i mikсів energetycznych za: H. Ritchie, M. Roser, *Croatia: Energy Country Profile*, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/energy/country/croatia> [dostęp: 1.04.2022 r.].

<sup>19</sup> *Croatia willing to help build new unit of Slovenia's nuclear power plant Krško*, Balkan Green Energy News, 22 lipca 2021, <https://balkan-green-energy-news.com/croatia-willing-to-help-build-new-unit-of-slovenias-nuclear-power-plant-krsko> [dostęp: 1.04.2022 r.].

<sup>20</sup> Dane dotyczące zużycia energii i mikсів energetycznych za: H. Ritchie, M. Roser, *Slovenia: Energy Country Profile*, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/energy/country/slovenia> [dostęp: 1.04.2022 r.].

w 1990 r. było to tylko 68 TWh (12,44 TWh elektryczność). Daje to na osobę 37 446 kWh ogólnie (wzrost z 34 142 kWh w 1990 r.) i 7 644 kWh w przypadku prądu (wzrost z 6 200 kWh).

Ogólny mix energetyczny Słowenii w 2019 r. składał się z ropy (38,14%), energii jądrowej (18,29%), węgla (15,47%), energii wodnej (14,07%), gazu (10,87%), energii słonecznej (0,95%), energii wiatrowej (0,02%) i pozostałej energii odnawialnej (0,83%). Mix energetyczny Słowenii w 1990 r. składał się z ropy (29,44%), węgla (26,72%), energii jądrowej (18,75%), gazu (13,03%) i energii wodnej (12,06%). Dzięki postawieniu na energię wodną i jądrową, Słowenia była w 2019 r. zależna od paliw kopalnych tylko w 64,31%. Zależność ta jednak nie zmniejszyła się znacząco w ostatnich trzech dekadach – w 1990 r. było to 69,19%. Z pozostałych 35% niskoemisyjnych źródeł, ok. 16% to źródła odnawialne.

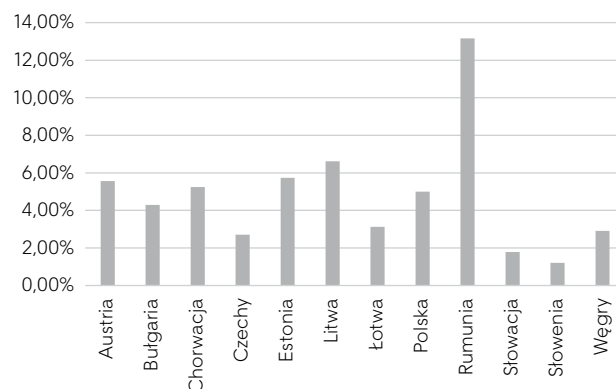
Odwrotne proporcje widać w przypadku produkcji energii elektrycznej. W 2019 r. jedynie w 32% pochodziła ona z paliw kopalnych, przede wszystkim z węgla. Mix dla tego roku składał się z energii jądrowej (36,63%), energii wodnej (28,19%), węgla (28,19%), gazu (3,4%), energii słonecznej (1,89%), energii wiatrowej (0,06%), ropy (0,06%) i innych źródeł odnawialnych (1,57%). Dla porównania w 1990 r. słoweński mix energetyczny w produkcji energii elektrycznej składał się w 40% z paliw kopalnych (ropy i węgla).

## Posumowanie

Porównując zmiany w miksach energetycznych państw Trójmorza można dostrzec kilka trendów.

1. **Nie ma jednego wzoru transformacji energetycznej w regionie.** Większość państw nadal pozostaje przy źródłach energii używanych w 1990 r., zmienia się tylko procentowy ich udział w ogólnym miksie. Państwa, które silniej rozwijają energetykę niskoemisyjną stawiają przede wszystkim na odziedziczone już technologie, przede wszystkim hydroenergetykę i energetykę jądrową. Wyjątkiem jest Litwa, która ze względów bezpieczeństwa musiała zamknąć swoją jedyną elektrownię jądrową, na której w 25% oparty był jej wcześniejszy mix energetyczny. W zamian postawiła ona na energetykę wiatrową i hydroenergetykę. Ciekawym przypadkiem jest także Rumunia, która w latach 90. XX w. włączyła do miksów energię jądrową (planowaną od lat 80.) i która w XXI w. od podstaw zbudowała energetykę wiatrową.

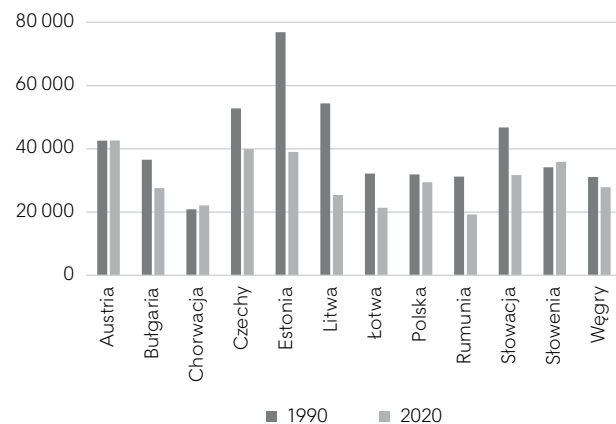
**Wykres 1.** Udział źródeł wprowadzonych po 1990 r. w miksie energetycznym (2019)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Share of energy consumption by source, Our World in Data*, [https://ourworldindata.org/grapher/share-energy-source-sub?time=1990..latest&country=~OWID\\_WRL](https://ourworldindata.org/grapher/share-energy-source-sub?time=1990..latest&country=~OWID_WRL) [dostęp: 1.04.2022 r.].

2. **Zmniejsza się ogólne zużycie energii na mieszkańca.** Największe, prawie dwukrotne, spadki zużycia energii można było zaobserwować w Estonii, na Litwie i na Łotwie. Trend ten widoczny jest praktycznie we wszystkich państwach regionu. Znaczny spadek zużycia wiąże się ze zmianą struktur gospodarek tych państw (zmniejszenie udziału przemysłu ciężkiego), ale także z podniesieniem wydajności systemów energetycznych<sup>21</sup>. Jedynie w trzech państwach – Austrii, Chorwacji i Słowenii – roczne zużycie energii na osobę zwiększyło się nieznacznie w ostatnich trzech dekadach.

**Wykres 2.** Zużycie energii na osobę rocznie (kWh)

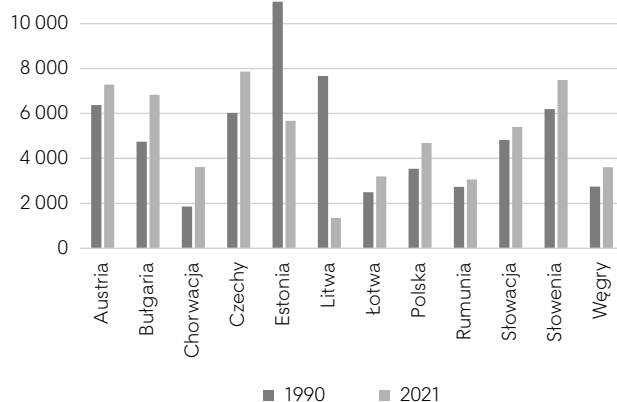


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Energy use per person, Our World in Data*, <https://ourworldindata.org/grapher/per-capita-energy-use?tab=table&time=1990..latest> [dostęp: 1.04.2022 r.].

<sup>21</sup> Porównaj: Y. Sinyak, *USSR energy efficiency and prospects*, „Energy”, vol. 16, no. 5, ss. 791–815, 1991, <http://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/3500/1/RR-91-07.pdf> [dostęp: 1.04.2022 r.].

3. **Zwiększa się zużycie prądu na osobę.** Wyjątkiem jest tutaj Estonia i Litwa, które startowały już w 1990 r. z niemal dwukrotnie wyższych poziomów zużycia w porównaniu do pozostałych państw. Większe zużycie prądu na tle innych źródeł energii wynika z większej ilości używanych urządzeń elektrycznych oraz z zastępowania energią elektryczną innych źródeł energii. Energia elektryczna jest dziś wykorzystywana do ogrzewania (w miejsce gazu i węgla), do przygotowywania posiłków (w miejsce gazu), a także do transportu (w miejsce ropy i gazu). Zamiana ta jest motywowana bezpieczeństwem, łatwiejszą do utrzymania infrastrukturą i możliwością generacji prądu także w miejscach, gdzie ona nie sięga, oraz względami klimatycznymi (możliwość pozyskania ze źródeł odnawialnych). Można więc zakładać, że zużycie prądu będzie się w kolejnych latach zwiększać, co będzie miało przełożenie na całą infrastrukturę energetyczną.

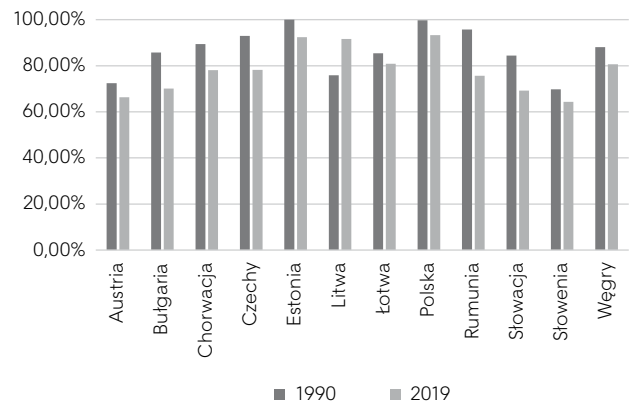
Wykres 3. Zużycie prądu na osobę rocznie (kWh)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Per capita electricity generation, 2020*, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/grapher/per-capita-electricity-generation?tab=table&time=1990..latest> [dostęp: 1.04.2022 r.].

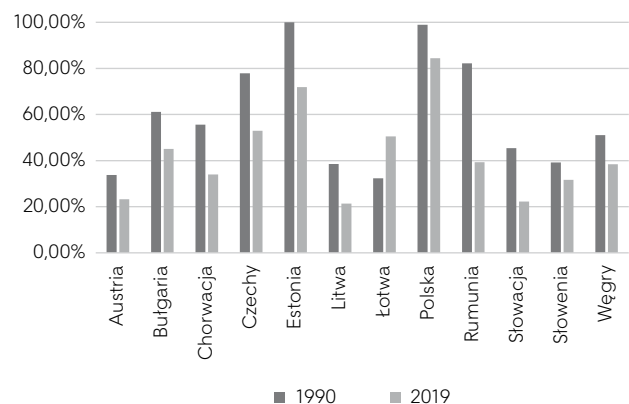
4. **Zmniejsza się udział paliw kopalnych w ogólnym miksie energetycznym, w szczególności w produkcji energii elektrycznej.** Wyjątkiem jest tutaj Litwa, której ogólna zależność od paliw kopalnych (głównie ropy i gazu) wzrosła po rezygnacji z energii jądrowej.

Wykres 4. Udział paliw kopalnych w ogólnym miksie energetycznym



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Share of primary energy from fossil fuels*, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/grapher/fossil-fuels-share-energy?tab=table&time=1990..2019> [dostęp: 1.04.2022 r.].

Wykres 5. Udział paliw kopalnych w produkcji energii elektrycznej

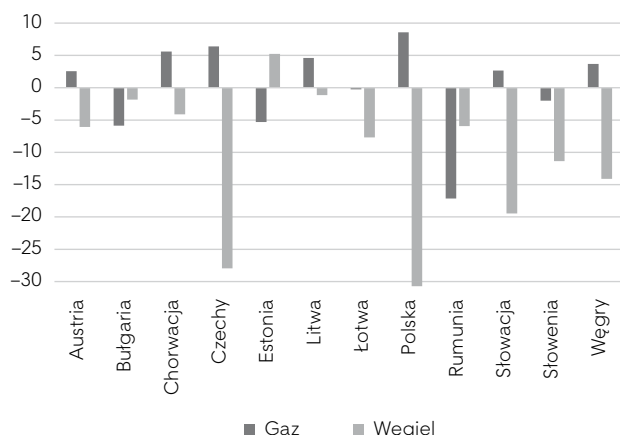


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Share of electricity production from fossil fuels*, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/grapher/share-electricity-fossil-fuels?tab=table&time=1990..2019> [dostęp: 1.04.2022 r.].

5. **Zmienia się struktura wykorzystywanych paliw kopalnych.** Przede wszystkim odchodzi się od węgla. Część państw zwiększa jednocześnie udział gazu w miksie energetycznym, potwierdzając tezę, że gaz jest traktowany jako paliwo przejściowe w procesie transformacji energetycznej<sup>22</sup>. Ciekawym wyjątkiem jest Estonia, która wykorzystanie węgla zwiększyła, a gazu zmniejszyła.

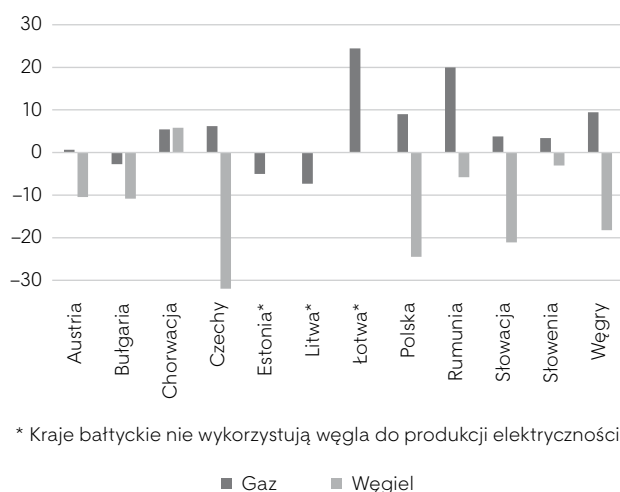
<sup>22</sup> Porównaj: M. Norsyahida et al, *Natural Gas as a Key Alternative Energy Source in Sustainable Renewable Energy Transition: A Mini Review*, „Frontiers in Energy Research”, 24.05.2021, <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fenrg.2021.625023/full> [dostęp: 1.04.2022 r.].

**Wykres 6.** Zmiana udziału gazu i węgla w ogólnym miksie energetycznym (1990–2019) (pp.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Share of primary energy from gas*, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/grapher/gas-share-energy?tab=table&time=1990..2019>, *Share of primary energy from coal*, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/grapher/coal-energy-share?tab=table&time=1990..2019> [dostęp: 1.04.2022 r.].

**Wykres 7.** Zmiana udziału gazu i węgla w produkcji energii elektrycznej (1990–2019) (pp.)



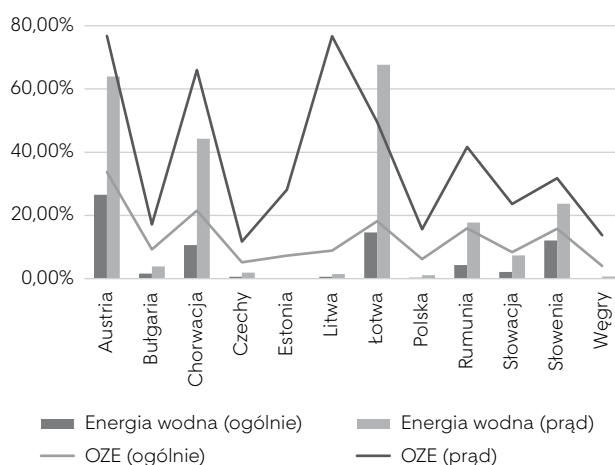
\* Kraje bałtyckie nie wykorzystują węgla do produkcji elektryczności

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Share of electricity production from coal*, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/grapher/share-electricity-coal?tab=table&time=1990..2019> [dostęp: 1.04.2022 r.], *Share of electricity production from gas*, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/grapher/share-electricity-gas?tab=table&time=1990..2019> [dostęp: 1.04.2022 r.].

Odchodzenie od węgla nie zawsze jednak jest trwałe, czego przykładem są Niemcy, które zmuszone były wrócić do tego surowca w procesie odchodzenia od energii jądrowej<sup>23</sup>. Węgiel wskazywany jest też jako alternatywa dla surowców z Rosji w obliczu sankcji nałożonych po rosyjskiej inwazji na Ukrainę<sup>24</sup>. Polska zapowiedziała już zwiększenie wykorzystania tego surowca<sup>25</sup>.

6. **Państwa, które w 1990 r. przodowały w korzystaniu z energii wodnej, są dzisiaj liderami OZE w regionie.** Posiadanie technologii wykorzystującej energię odnawialną okazało się kluczowe do zwiększania wykorzystania OZE w miksie w energetycznym, a w konsekwencji do obniżania emisji CO<sub>2</sub>. Wszystkie państwa stawiające na tę technologię zwiększyły (w tym większość znacząco) wykorzystanie OZE, zarówno w ogólnym miksie energetycznym, jak i w produkcji energii

**Wykres 8.** Udział energii wodnej w 1990 r. a wykorzystanie OZE w 2019 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Share of primary energy from renewable sources*, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/grapher/renewable-share-energy?tab=chart&time=1990..2019> [dostęp: 1.04.2022 r.], *Share of electricity production from renewables*, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/grapher/share-electricity-renewables?tab=table&time=1990..2019> [dostęp: 1.04.2022 r.], *Share of primary energy from hydroelectric power*, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/grapher/hydro-share-energy?tab=table&time=1990..2019> [dostęp: 1.04.2022 r.], *Share of electricity production from hydropower*, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/grapher/share-electricity-hydro?tab=table&time=1990..2019> [dostęp: 1.04.2022 r.].

<sup>23</sup> A. Cullen, B. Jennen, op. cit.

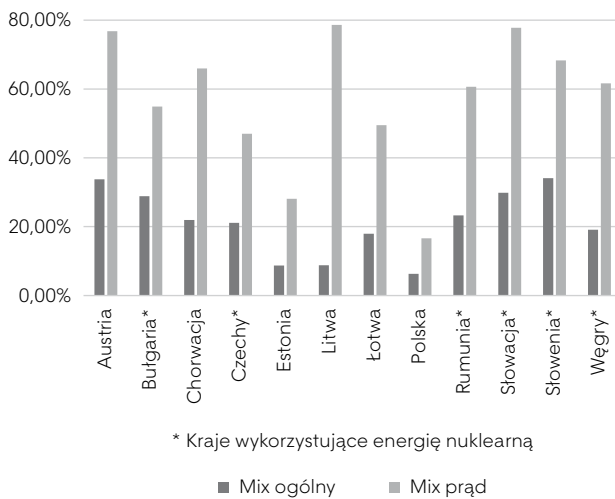
<sup>24</sup> K. Lipiński, *OZE, atom i węgiel pozwolą Unii Europejskiej zastąpić rosyjski gaz w 91 proc.*, „Tygodnik Gospodarczy”, Polski Instytut Ekonomiczny, 11/2022, s. 4–6, [https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/03/Tygodnik-Gospodarczy-PIE\\_11-2022.pdf](https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/03/Tygodnik-Gospodarczy-PIE_11-2022.pdf) [dostęp: 1.04.2022 r.].

<sup>25</sup> P. Strzałkowski, *Rząd chce przemeblować politykę energetyczną przez wojnę. OZE szybciej, ale węgiel na dłużej*, gazeta.pl, 29.03.2022, <https://next.gazeta.pl/next/7,172392,28279164,rzad-chce-przemeblowac-polityke-energetyczna-przez-wojne-oze.html> [dostęp: 1.04.2022 r.].

elektrycznej. Wyjątkiem jest Estonia, której udało się osiągnąć 30% udział OZE w miksie dla energii elektrycznej mimo 100% uzależnienia w tym zakresie od paliw kopalnych w 1990 r, a także Litwa, która postawiła na OZE (przede wszystkim wiatraki) w miejsce energii jądrowej.

7. **Państwa, które zamiast na OZE postawiły na energię jądrową uzyskały podobne sukcesy w obniżaniu emisyjności CO<sub>2</sub>.** Dzięki energetyce jądrowej Bułgaria, Czechy, Słowacja i Węgry osiągnęły 20–30% udziału źródeł niskoemisyjnych w swoich ogólnych miksach energetycznych i 50–80% w miksach dla produkcji energii elektrycznej, mimo niskiego udziału OZE. Pokazuje to, że energetyka jądrowa może być kluczowa do osiągnięcia celów neutralności klimatycznej w państwach regionu, tam, gdzie rozwój OZE na dużą skalę może być niemożliwy bądź niepraktyczny.

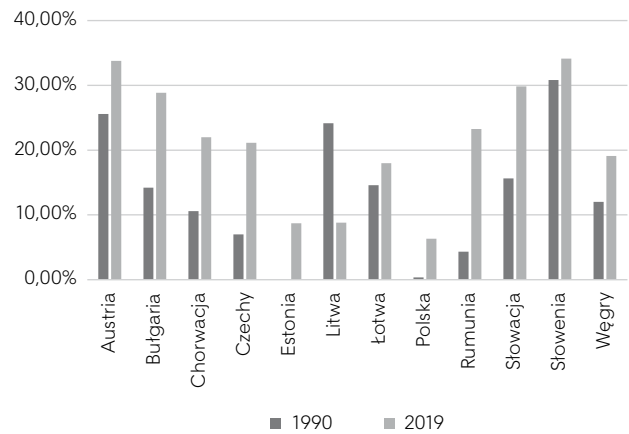
**Wykres 9.** Stopień niskoemisyjności miksów energetycznych (2019)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Share of electricity from low-carbon sources*, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/grapher/share-electricity-low-carbon?tab=table&time=1990..2019> [dostęp: 1.04.2022], *Share of primary energy from low-carbon sources*, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/grapher/low-carbon-share-energy?tab=table&time=1990..2019> [dostęp: 1.04.2022 r.].

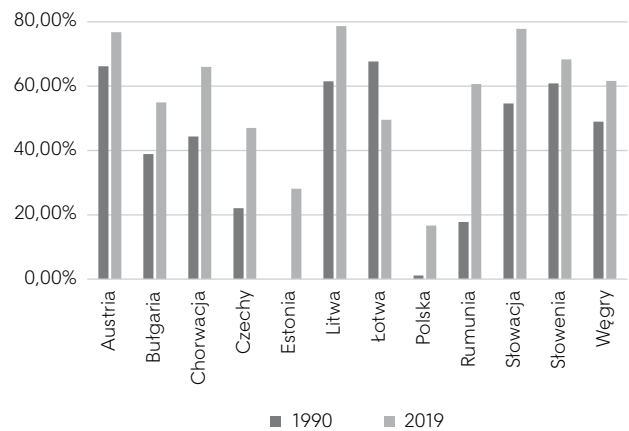
8. **Największą transformację energetyczną widać w produkcji energii elektrycznej.** O ile w ogólnych miksach energetycznych państw regionu trudno dostrzec zdecydowane odejście od paliw kopalnych w stronę niskoemisyjnych źródeł energii to trend ten jest łatwo dostrzegalny w przypadku produkcji prądu. Dobrym przykładem jest tutaj Słowenia, która w ogólnym miksie energetycznym w 60% zależna jest od paliw kopalnych, ale w miksie dla energii elektrycznej tylko w 30%.

**Wykres 10.** Udział niskoemisyjnych źródeł w miksie energetycznym



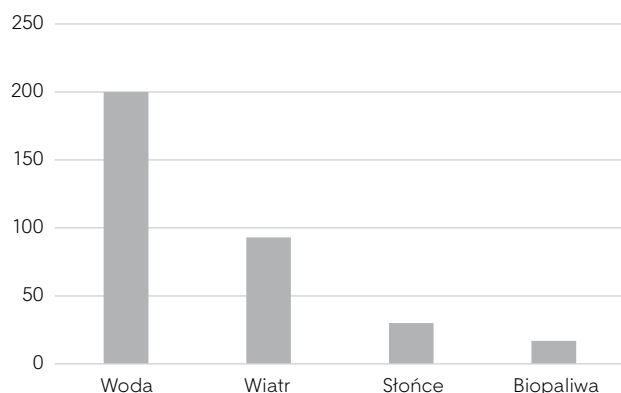
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Share of primary energy from low-carbon sources*, op. cit.

**Wykres 11.** Udział niskoemisyjnych źródeł w produkcji energii elektrycznej

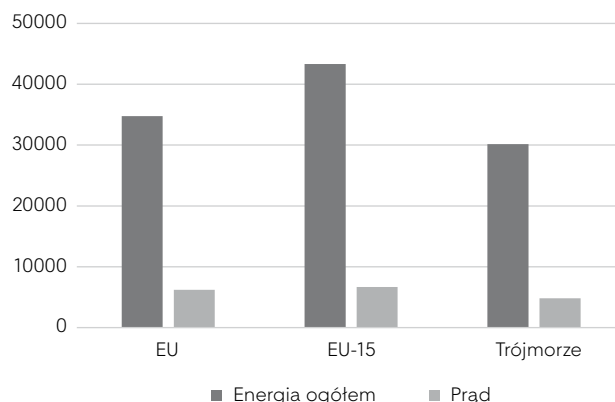


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Share of electricity from low-carbon sources*, op. cit.

9. **Energetyka odnawialna w regionie to głównie energia wodna i wiatrowa.** O ile udział energetyki odnawialnej w miksach energetycznych państw regionu się ciągle zwiększa, to region stawia przede wszystkim na dwa źródła – wiatr i wodę. Energetyka słoneczna rozwijana była w regionie przede wszystkim przez indywidualnych konsumentów i na potrzeby prywatne, podczas gdy inwestycje w energetykę wiatrową i wodną realizowane są przez państwo lub firmy, co pozwala na większą skalę projektu. Większość regionu posiada też warunki bardziej sprzyjające pozyskiwaniu energii z wody i wiatru niż ze słońca.

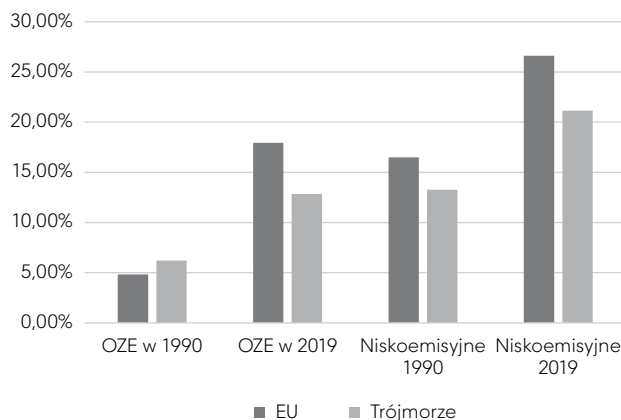
**Wykres 12.** Łączne regionalne zużycie energii pochodzącej z OZE w 2019 r. (TWh)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Energy consumption by source, World*, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/grapher/energy-consumption-by-source-and-region?tab=table&time=1990..2019> [dostęp: 4.2022 r.].

**Wykres 14.** Zużycie energii na osobę w 2020 r. wg regionu (kWh)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Per capita electricity generation, op. cit.*, *Energy use per person, op. cit.*

**10. Średnia wykorzystania OZE i źródeł niskoemisyjnych dla Trójmorza pozostaje niższa niż dla całej UE.** Należy jednak pamiętać, że średnio na głowę w regionie zużywa się znacznie mniej energii niż w pozostałej części Unii Europejskiej i że region znacznie zmniejszył to zużycie w ostatnich trzech dekadach. Oznacza to, że region znacznie zmniejszył swój negatywny wpływ na zmiany klimatyczne.

**Wykres 13.** Porównanie średniego procentowego udziału źródeł w ogólnym miksie energetycznym

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Share of primary energy from low-carbon sources, op. cit.*, *Share of primary energy from renewable sources, op. cit.*

## Załączniki

Tabela 1. Mix energetyczny w państwach Trójmorza – 1990

Mix energetyczny w państwach Trójmorza – 1990								
Kraj	Ropa	Węgiel	Gaz	Atom	Woda	Wiatr	Słońce	Reszta OZE
<b>Austria</b>	39,11%	14,48%	18,82%	0,00%	26,60%	0,00%	0,00%	0,96%
<b>Bułgaria</b>	36,57%	29,72%	19,50%	12,60%	1,61%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Chorwacja</b>	54,40%	9,43%	25,58%	0,00%	10,59%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Czechy</b>	18,44%	63,38%	11,18%	6,41%	0,59%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Estonia</b>	34,35%	53,84%	11,81%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Litwa</b>	44,15%	4,62%	27,10%	23,56%	0,57%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Łotwa</b>	45,82%	9,62%	29,98%	0,00%	14,58%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Polska</b>	15,68%	75,39%	8,59%	0,00%	0,33%	0,00%	0,00%	0,01%
<b>Rumunia</b>	30,01%	19,92%	45,74%	0,00%	4,32%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Słowacja</b>	23,61%	36,83%	23,93%	13,52%	2,11%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Słowenia</b>	29,44%	26,72%	13,03%	18,75%	12,06%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Węgry</b>	33,62%	22,22%	32,16%	11,83%	0,15%	0,00%	0,00%	0,01%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Share of energy consumption by source*, op. cit.

Tabela 2. Mix energetyczny w państwach Trójmorza – 2019

Mix energetyczny w państwach Trójmorza – 2019								
Kraj	Ropa	Węgiel	Gaz	Atom	Woda	Wiatr	Słońce	Reszta OZE
<b>Austria</b>	36,88%	7,94%	21,40%	0,00%	24,08%	4,45%	1,01%	2,83%
<b>Bułgaria</b>	27,97%	28,53%	13,67%	19,80%	3,55%	1,57%	1,73%	2,19%
<b>Chorwacja</b>	42,26%	5,21%	29,77%	0,00%	15,35%	3,87%	0,22%	2,56%
<b>Czechy</b>	24,93%	35,45%	17,65%	15,88%	1,05%	0,37%	1,20%	2,64%
<b>Estonia</b>	25,89%	57,16%	7,74%	0,00%	0,08%	2,83%	0,48%	5,33%
<b>Litwa</b>	55,19%	3,32%	31,05%	0,00%	1,23%	5,34%	0,33%	1,90%
<b>Łotwa</b>	50,10%	1,06%	29,85%	0,00%	11,87%	0,87%	0,02%	5,22%
<b>Polska</b>	32,05%	43,87%	17,76%	0,00%	0,41%	3,18%	0,15%	1,62%
<b>Rumunia</b>	32,38%	15,12%	28,10%	7,31%	10,10%	4,39%	1,15%	0,33%
<b>Słowacja</b>	25,83%	17,27%	26,11%	20,79%	5,93%	0,01%	0,80%	2,30%
<b>Słowenia</b>	38,14%	15,47%	10,87%	18,29%	14,07%	0,02%	0,95%	0,81%
<b>Węgry</b>	36,04%	7,85%	36,17%	14,82%	0,20%	0,66%	1,36%	2,04%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *ibidem*.

Tabela 3. Zmiany w miksie w państwach Trójmorza – 1990–2019 (pp.)

Zmiany w miksie w państwach Trójmorza – 1990–2019 (pp.)								
Kraj	Ropa	Węgiel	Gaz	Atom	Woda	Wiatr	Słońce	Reszta OZE
<b>Austria</b>	-2,23	-6,54	2,58	0	-2,52	4,45	1,01	1,87
<b>Bułgaria</b>	-8,6	-1,19	-5,83	7,2	1,94	1,57	1,73	2,19
<b>Chorwacja</b>	-12,14	-4,22	4,19	0	4,76	3,87	0,22	2,56
<b>Czechy</b>	6,49	-27,93	6,47	9,47	0,46	0,37	1,2	2,64
<b>Estonia</b>	-8,46	3,32	-4,07	0	0,08	2,83	0,48	5,33
<b>Litwa</b>	11,04	-1,3	3,95	-23,56	0,66	5,34	0,33	1,9
<b>Łotwa</b>	4,28	-8,56	-0,13	0	-2,71	0,87	0,02	5,22
<b>Polska</b>	16,37	-31,52	9,17	0	0,08	3,18	0,15	1,61
<b>Rumunia</b>	2,37	-4,8	-17,64	7,31	5,78	4,39	1,15	0,33
<b>Słowacja</b>	2,22	-19,56	2,18	7,27	3,82	0,01	0,8	2,3
<b>Słowenia</b>	8,7	-11,25	-2,16	-0,46	2,01	0,02	0,95	0,81
<b>Węgry</b>	2,42	-14,37	4,01	2,99	0,05	0,66	1,36	2,03

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: ibidem.

Tabela 4. Mix energetyczny (produkcja energii elektrycznej) w państwach Trójmorza – 1990

Mix energetyczny (produkcja energii elektrycznej) w państwach Trójmorza – 1990								
Kraj	Ropa	Węgiel	Gaz	Atom	Woda	Wiatr	Słońce	Reszta OZE
<b>Austria</b>	5,58%	12,56%	15,66%	0,00%	63,91%	0,00%	0,00%	2,29%
<b>Bułgaria</b>	3,44%	50,07%	7,61%	34,99%	3,89%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Chorwacja</b>	33,18%	7,11%	15,35%	0,00%	44,24%	0,00%	0,00%	0,11%
<b>Czechy</b>	1,80%	75,51%	0,61%	20,22%	1,86%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Estonia</b>	94,41%	0,00%	5,59%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Litwa</b>	14,63%	0,00%	23,87%	60,05%	1,45%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Łotwa</b>	6,32%	0,00%	26,02%	0,00%	67,67%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Polska</b>	1,83%	96,97%	0,10%	0,00%	1,07%	0,00%	0,00%	0,04%
<b>Rumunia</b>	18,38%	28,77%	35,10%	0,00%	17,75%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Słowacja</b>	8,83%	29,42%	7,14%	47,23%	7,38%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Słowenia</b>	7,88%	31,27%	0,00%	37,14%	23,71%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Węgry</b>	5,24%	30,06%	15,72%	48,28%	0,63%	0,00%	0,00%	0,07%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Share of electricity production by source, World*, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/grapher/share-elec-by-source?tab=table&time=1990..2019> [dostęp: 1.04.2022 r.].



Tabela 5. Mix energetyczny (produkcja energii elektrycznej) w państwach Trójmorza – 2019

Mix energetyczny (produkcja energii elektrycznej) w państwach Trójmorza – 2019								
Kraj	Ropa	Węgiel	Gaz	Atom	Woda	Wiatr	Słońce	Reszta OZE
<b>Austria</b>	4,80%	2,12%	16,33%	0,00%	57,10%	10,56%	2,40%	6,70%
<b>Bułgaria</b>	0,91%	39,25%	4,91%	37,79%	6,69%	3,01%	3,29%	4,15%
<b>Chorwacja</b>	0,32%	12,95%	20,77%	0,00%	46,05%	11,61%	0,63%	7,66%
<b>Czechy</b>	2,68%	43,54%	6,78%	35,28%	2,34%	0,82%	2,69%	5,87%
<b>Estonia</b>	71,35%	0,00%	0,53%	0,00%	0,26%	9,07%	0,92%	17,87%
<b>Litwa</b>	4,78%	0,00%	16,56%	0,00%	11,15%	47,77%	2,87%	16,88%
<b>Łotwa</b>	0,00%	0,00%	50,47%	0,00%	32,76%	2,33%	0,00%	14,44%
<b>Polska</b>	2,85%	72,46%	9,08%	0,00%	1,20%	9,27%	0,43%	4,71%
<b>Rumunia</b>	1,20%	23,00%	15,12%	19,06%	26,33%	11,44%	3,01%	0,84%
<b>Słowacja</b>	3,02%	8,30%	10,89%	54,20%	15,47%	0,04%	2,09%	6,00%
<b>Słowenia</b>	0,06%	28,19%	3,40%	36,63%	28,19%	0,06%	1,89%	1,57%
<b>Węgry</b>	1,38%	11,84%	25,17%	47,84%	0,65%	2,14%	4,41%	6,58%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: ibidem.

Tabela 6. Zmiany w mixie (produkcja energii elektrycznej) w państwach Trójmorza – 1990–2019 (pp.)

Zmiany w mixie (produkcja energii elektrycznej) w państwach Trójmorza – 1990–2019 (pp.)								
Kraj	Ropa	Węgiel	Gaz	Atom	Woda	Wiatr	Słońce	Reszta OZE
<b>Austria</b>	-0,78	-10,44	0,67	0	-6,81	10,56	2,4	4,41
<b>Bułgaria</b>	-2,53	-10,82	-2,7	2,8	2,8	3,01	3,29	4,15
<b>Chorwacja</b>	-32,86	5,84	5,42	0	1,81	11,61	0,63	7,55
<b>Czechy</b>	0,88	-31,97	6,17	15,06	0,48	0,82	2,69	5,87
<b>Estonia</b>	-23,06	0	-5,06	0	0,26	9,07	0,92	17,87
<b>Litwa</b>	-9,85	0	-7,31	-60,05	9,7	47,77	2,87	16,88
<b>Łotwa</b>	-6,32	0	24,45	0	-34,91	2,33	0	14,44
<b>Polska</b>	1,02	-24,51	8,98	0	0,13	9,27	0,43	4,67
<b>Rumunia</b>	-17,18	-5,77	-19,98	19,06	8,58	11,44	3,01	0,84
<b>Słowacja</b>	-5,81	-21,12	3,75	6,97	8,09	0,04	2,09	6
<b>Słowenia</b>	-7,82	-3,08	3,4	-0,51	4,48	0,06	1,89	1,57
<b>Węgry</b>	-3,86	-18,22	9,45	-0,44	0,02	2,14	4,41	6,51

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: ibidem.

## Bibliografia

1. Alderman L., *Energy prices in Europe soar 45 percent as inflation hits another record*, The New York Times, 1 IV 2022, <https://www.nytimes.com/2022/04/01/business/economy/eurozone-inflation.html> [dostęp: 3.04.2022 r.].
2. *Commission outlines options to mitigate high energy prices with common gas purchases and minimum gas storage obligations*, European Commission, 23 III 2022, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_1936](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1936) [dostęp: 3.04.2022 r.].
3. *Croatia willing to help build new unit of Slovenia's nuclear power plant Krško*, Balkan Green Energy News, 22 VII 2021, <https://balkangreenenergynews.com/croatia-willing-to-help-build-new-unit-of-slovenias-nuclear-power-plant-krsko> [dostęp: 1.04.2022 r.].
4. Cullen A., Jennen B., *Germany May Extend Coal Use to Replace Russian Gas*, Bloomberg, 28 II 2022, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-02-28/germany-mulls-extending-coal-phaseout-to-wean-off-russian-gas> [dostęp: 3.04.2022 r.].
5. *Germany: Coal tops wind as primary electricity source*, Deutsche Welle, 13 IX 2021, <https://www.dw.com/en/germany-coal-tops-wind-as-primary-electricity-source/a-59168105> [dostęp: 3.04.2022 r.].
6. Hieminga G., S. Abettan, *Rising carbon prices increase viability of low-carbon technologies*, ING, 19 I 2022, <https://think.ing.com/articles/rising-carbon-prices-increase-viability-of-low-carbon-technologies> [dostęp: 3.04.2022 r.].
7. Lipiński K., *OZE, atom i węgiel pozwolą Unii Europejskiej zastąpić rosyjski gaz w 91 proc.*, „Tygodnik Gospodarczy”, Polski Instytut Ekonomiczny, 11/2022, s. 4–6, [https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/03/Tygodnik-Gospodarczy-PIE\\_11-2022.pdf](https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/03/Tygodnik-Gospodarczy-PIE_11-2022.pdf) [dostęp: 1.04.2022 r.].
8. *Lithuania shuts its only nuclear power station*, BBC News, 31 XII 2009, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8435628.stm> [dostęp: 1.04.2022 r.].
9. Mellor S., *The U.K. went all in on wind power. Here's what happens when it stops blowing*, Fortune, 16 IX 2021, <https://fortune.com/2021/09/16/the-u-k-went-all-in-on-wind-power-never-imaging-it-would-one-day-stop-blowing> [dostęp: 3.04.2022 r.].
10. Norsyahida M. et al, *Natural Gas as a Key Alternative Energy Source in Sustainable Renewable Energy Transition: A Mini Review*, „Frontiers in Energy Research”, 24 V 2021, <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fenrg.2021.625023/full> [dostęp: 1.04.2022 r.].
11. Sinyak Y., *USSR energy efficiency and prospects*, “Energy”, vol. 16, no. 5, ss. 791–815, 1991, <http://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/3500/1/RR-91-07.pdf> [dostęp: 1.04.2022 r.].
12. Strzałkowski P., *Rząd chce przemeblować politykę energetyczną przez wojnę. OZE szybciej, ale węgiel na dłużej*, gazeta.pl, 29 III 2022, <https://next.gazeta.pl/next/7,172392,28279164,rzad-chce-przemeblowac-polityke-energetyczna-przez-wojne-oze.html> [dostęp: 1.04.2022 r.].

## Źródła danych

1. *Energy Data Explorer*, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/explorers/energy> [dostęp: 3.04.2022 r.].
2. Ritchie H., Roser M., *Energy*, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/energy#country-profiles> [dostęp: 3.04.2022 r.].



# PERSPEKTYWA IMPLEMENTACJI EUROPEJSKIEGO ZIELONEGO ŁADU W OBLICZU POSTPANDEMICZNEGO SPOWOLNIENIA GOSPODARCZEGO W UE

[THE OUTLOOK OF EUROPEAN GREEN DEAL  
AGENDA IMPLEMENTATION IN THE CONTEXT  
OF THE POST-PANDEMIC SLOWDOWN IN THE EU]

## Abstrakt

Pandemia COVID-19 wywołała bezprecedensowy szok gospodarczy zarówno po stronie podażowej, jak i popytowej. Aby wspomóc naprawę gospodarki, państwa UE zastosowały wiele metod wsparcia, np. wydatkowanie publiczne po stronie fiskalnej czy obniżenie stóp procentowych i luzowanie ilościowe po stronie pieniężnej. Argumentuję, że wprowadzenie założeń agendy Europejskiego Zielonego Ładu – w szczególności aktualizacji dyrektywy energetycznej ETD, jak i system ETS – z uwagi na wpływ na ceny paliw kopalnych odbije się ujemnie na kondycji gospodarek Unii w niepewnym, postpandemicznym świecie, dodatkowo zdestabilizowanym przez agresję Rosji na Ukrainę.

## Słowa kluczowe

Europejski Zielony Ład, COVID-19, dyrektywa ETD, ETS, zrównoważony rozwój.

## Abstract

The COVID-19 pandemic has caused unprecedented economic shocks for both the supply and demand sides. To jumpstart the economic recovery, EU countries applied several support instruments – public spending on

the fiscal side or lowering interest rates and quantitative easing on the monetary side. I argue that implementing the assumptions of the European Green Deal agenda – in particular the update of the ETD Energy Directive and the ETS system – due to the impact on the prices of non-renewable fuels, will have a negative impact on the economic condition of the EU economies in this uncertain, post-pandemic world, additionally destabilized by Russia's aggression against Ukraine.

## Keywords

European Green Deal, COVID-19, ETD Directive, ETS, Sustainable development.

**N**a Starym Kontynencie początek 2022 r. jest naznaczony zmianą struktury ryzyka, na jakie są narażeni jego mieszkańcy. Z jednej strony widzimy naturalnie wygasające zagrożenie pandemiczne, zwiastowane – jak się wydaje łagodniejszym niż poprzednie – wariantem Omikron koronawirusa i luzowaniem restrykcji przez kolejne państwa UE. Z drugiej zaś strony, jesteśmy świadkami pełnoskalowej agresji Rosji na Ukrainę oznaczającej ostateczny koniec komfortowego geopolitycznego spokoju w Europie trwającego od upadku ZSRR. W obliczu wojny rosyjsko-ukraińskiej pakiety legislacyjne zawarte w Europejskim Zielonym Ładzie mogą wzmacniać mechanizmy podnoszenia

cen produktów energetycznych nieuchronnie związane z konfliktem zbrojnym. Treść artykułu, mimo że przyćmiona przez powyższe, nie dezaktualizuje się, ponieważ opisywany mechanizm wpływu implementacji założeń EZŁ na uzdrowienie gospodarki UE ma w obecnej sytuacji geopolitycznej szczególne znaczenie dla stabilności makroekonomicznej naszej części świata.

Pomimo że Europa Zachodnia powoli zaczyna przechodzić w tryb endemiczny, to konsekwencje ograniczenia aktywności gospodarczej – które wykreowały bezprecedensowy szok popytowy i podażyowy na rynkach – spowodowały duże straty ekonomiczne i konieczność wsparcia gospodarek UE różnymi instrumentami, takimi jak programy wydatkowania rządowego od strony fiskalnej, czy obniżenie stóp procentowych i tzw. luzowanie ilościowe od strony pieniężnej. Miało to miejsce raptem rok po przyjęciu Europejskiego Zielonego Ładu mającego na celu minimalizowanie skutków zmian klimatycznych, które według ekspertów grożą nie tylko spadkiem zyskowności inwestycji i załamania obszarów gospodarki najbardziej wystawionych na ryzyko klimatyczne, ale stanowią także realne zagrożenie dla zdrowia i spójności społeczeństwa.

Pandemiczny zastój gospodarczy, jaki zapanował w całej UE w roku 2020 – powodując potrzebę doraźnego przekierowania przepływów kapitałowych na rzecz ratowania nie płynnych sektorów gospodarki – zasiał wątpliwość co do możliwości finansowania rozwiązań proklimatycznych zawartych w Europejskim Zielonym Ładzie (EZŁ). Jednak 21.07.2020 r., za zgodą Rady Europejskiej, został uruchomiony unijny fundusz odbudowy Next Generation EU (NGEU) o wartości 750 mld euro. Środki z niego miały zostać przeznaczone na wsparcie państw członkowskich dotkniętych skutkami pandemii, ponad wsparcie, jakiego udzielały one w ramach własnych budżetów, lecz jego wydatkowanie miało zostać zaprojektowane tak, aby było zgodne z prawidłami zielonej transformacji wynikającymi z planu EZŁ. Z uwagi na zastrzeżenia co do przestrzegania przez Polskę zasad praworządności, Komisja Europejska zdecydowała się zablokować przepływ środków z funduszu odbudowy do naszego kraju na mocy mechanizmu warunkowości przyznawania funduszy unijnych<sup>1</sup> i tak długo jak spór nie będzie rozwiązany Polska nie otrzyma należnych jej środków.

Jednak wobec już dostępnych informacji i obecnego rozwoju wydarzeń – jak chociażby ostrego wzrostu cen w europejskim Systemie Handlu Emisjami (ETS) czy przewidziane rewizją dyrektywy energetycznej (ETD) podwyżki minimalnego poziomu opodatkowania na produkty energetyczne, nie wspominając o wpływie wojny w Ukrainie na ceny na rynkach energetycznych

– powstaje pytanie, czy implementacja założeń zawartych w EZŁ będzie wspierać postpandemiczną odbudowę dynamiki rozwoju gospodarczego w Europie, czy też jednak stanowi dla niej pewne utrudnienie. Na to pytanie odpowiem poprzez omówienie głównych komponentów EZŁ, wyszczególnienie skutków pandemicznego szoku dla gospodarek UE, a następnie dokonanie analizy jak polityki wynikające z EZŁ – w szczególności cen system ETS i aktualizacja dyrektywy energetycznej – rzutują na odbudowanie dynamiki rozwoju gospodarczego w obecnej, niepewnej sytuacji.

## Czym jest Europejski Zielony Ład?

EZŁ jest tzw. agendą legislacyjną Komisji Europejskiej (KE), czyli zbiorem inicjatyw ustawodawczych i celów politycznych podporządkowanych nadrzędnej ambicji UE stania się do 2050 r. pierwszym na świecie blokiem państw neutralnym klimatycznie. Została ona utworzona 1.12.2019 r., jest to jednak dokument ciągle zmieniany. Cele, działania i inicjatywy zawarte w agendzie wynikają bezpośrednio lub pośrednio z postanowień Porozumienia paryskiego z 2015 r., a realizacja i nadzór nad implementacją agendy został powierzony przez przewodniczącą KE Ursulę von der Leyen Fransowi Timmermansowi jako wiceprzewodniczącemu wykonawczemu KE ds. Europejskiego Zielonego Ładu.

EZŁ wyszczególnia 10 priorytetów, które wyznaczają pola działań na rzecz osiągnięcia nadrzędnego celu agendy<sup>2</sup>. Są to:

1. Neutralność klimatyczna Europy.
2. Ekonomia o obiegu zamkniętym.
3. Renowacja budynków.
4. Zero zanieczyszczeń.
5. Ekosystemy i bioróżnorodność.
6. Zdrowa żywność i zrównoważone rolnictwo.
7. Zrównoważony transport.
8. Środki finansowe dla najbardziej potrzebujących regionów.
9. Badania, rozwój i innowacje.
10. Reprezentacja dyplomatyczna na zewnątrz UE.

Na podstawie powyższych priorytetów KE uszczegółowiła cele i działania, w skład których wchodzi m.in.: plan gospodarki o obiegu zamkniętym (*Circular Economy*), przegląd i aktualizacja wszelkich instrumentów polityki klimatycznej, w tym Europejskiego Systemu Handlu Emisjami (Emissions Trading System, ETS), strategia od pola do stołu, aktualizacja dyrektywy energetycznej (Energy Taxation Directive, znanej także jako

<sup>1</sup> Parlament Europejski, Rada Europejska. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii z 16.12.2020 r., 2020/2092.

<sup>2</sup> Komisja Europejska, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en#highlights](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en#highlights), „A European Green Deal” [dostęp: 5.02.2021 r.].

ETD), wprowadzenie zrównoważonej strategii mobilności oraz strategia leśna UE<sup>3</sup>. Spośród powyższych, kluczowymi w kontekście stanu gospodarek państw członkowskich UE są ETS i aktualizacja dyrektywy energetycznej (ETD).

W EŻŁ zawarto również postanowienie o konieczności implementacji zasady zrównoważonego rozwoju we wszystkich obszarach unijnego prawodawstwa<sup>4</sup>. W związku z tym, że realizowanie założeń EŻŁ będzie wymagać potężnych nakładów finansowych, jednym z pierwszych czynników zmiany polityk UE było utworzenie planu inwestycyjnego, który przeorientowałby kurs rynków finansowych na „zazielenienie”, czyli na implementację strategii inwestycyjnych opartych na finansowaniu projektów ekologicznie zrównoważonych, czyli przybliżających UE do neutralności klimatycznej w 2050 r. Inicjatywami mającymi przyczynić się do zwiększania efektywności w kierowaniu przepływów kapitałowych na cele środowiskowe i klimatyczne są: standard zielonych obligacji EU GBS<sup>5</sup> oraz taksonomia UE, która ma unifikować kryteria kwalifikowalności dla działalności, projektów i inwestycji zrównoważonych<sup>6</sup>. Istotnym elementem EŻŁ jest także wprowadzony pod koniec poprzedniego roku pakiet legislacyjny „Gotowi na 55”, czyli zestaw działań mających na celu zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych do roku 2030 o 55% względem ich poziomu z 1990 r. Jest to więc pakiet zwiększający ambicję cięć emisji i jest jedną z podstaw rewizji zapisów dyrektywy ETD<sup>7</sup>.

## Kondycja gospodarek UE-27 po szoku pandemicznym

Szok wywołany wybuchem pandemii COVID-19 był dla gospodarek europejskich bezprecedensowy. W przeciwieństwie do globalnego kryzysu finansowego z lat 2007–2009 i następującego po nim

europejskiego kryzysu zadłużenia, źródłem problemów nie było załamanie się płynności sektora finansowego spowodowane niespłacanymi kredytami, tylko szok dotyczący zarówno strony popytowej, jak i podażowej realnej gospodarki.

By przeciwdziałać rozprzestrzenianiu koronawirusa, państwa UE zastosowały liczne niefarmakologiczne środki walki z epidemią (NPIs<sup>8</sup>), np.: i) zamykanie szkół, ii) zamykanie miejsc pracy, iii) ograniczenie wielkości bądź zakazanie zbiorowisk, iv) anulowanie wydarzeń publicznych, v) ograniczenia lub wyłączenie środków transportu publicznego, vi) nakazy pozostania w domu czy vii) ograniczenia ruchu krajowego i międzynarodowego<sup>9</sup>. Sposoby użycia środków NPI i nakładania restrykcji różniły się jednak w zależności od kraju. Włochy jako epicentrum wybuchu pandemii w Europie, nałożyły jedne z najsurowszych restrykcji, m.in. obejmując stanem wyjątkowym i kwarantanną prowincję, w których stwierdzono klastera zakażeń, wprowadzając godzinę policyjną i zakazując opuszczania miejsc zamieszkania<sup>10</sup>. Po drugiej stronie osi surowości ograniczeń znalazła się m.in. Szwecja, która od początku pandemii przyjęła zgoła inne podejście. Rząd szwedzki nie wprowadził bowiem ograniczeń aktywności gospodarczej czy tzw. lockdownu. Najpierw były to jedynie działania mające na celu ograniczanie zbiorowisk czy częściowe ograniczenie przemieszczania się ludności. Dopiero na początku 2021 r. wprowadzono tam bardziej restrykcyjne przepisy, jak limity osób w placówkach publicznych, restauracjach czy kinach, wciąż jednak były to jedne z najłagodniejszych restrykcji w Europie<sup>11</sup>.

Kwestią otwartą jest wpływ różnych stopni restrykcyjności i długości obowiązywania obostrzeń na pandemiczną recesję, lecz według wstępnych analiz większa restrykcyjność obostrzeń była w istotny sposób powiązana z większymi spadkami PKB w pierwszych miesiącach pandemii<sup>12</sup>. Po stronie podażowej największym problemem były zaburzone lub też całkowicie zerwane tzw. globalne łańcuchy dostaw – czyli sieci procesów

<sup>3</sup> Ibidem, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>, „Communication from the Commission – The European Green Deal” [dostęp: 5.02.2021 r.].

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Ibidem, [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/european-green-bond-standard\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/european-green-bond-standard_en), „European Green Bond Standard” [dostęp: 5.02.2021 r.].

<sup>6</sup> Ibidem, [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities_en), „EU Taxonomy for Sustainable Activities” [dostęp: 5.02.2021 r.].

<sup>7</sup> M. K. Karaboytcheva, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2022\)698883](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)698883), „Revision of the Energy Taxation Directive: Fit for 55 package” [dostęp: 5.02.2021 r.].

<sup>8</sup> NPIs – Non-pharmaceutical interventions.

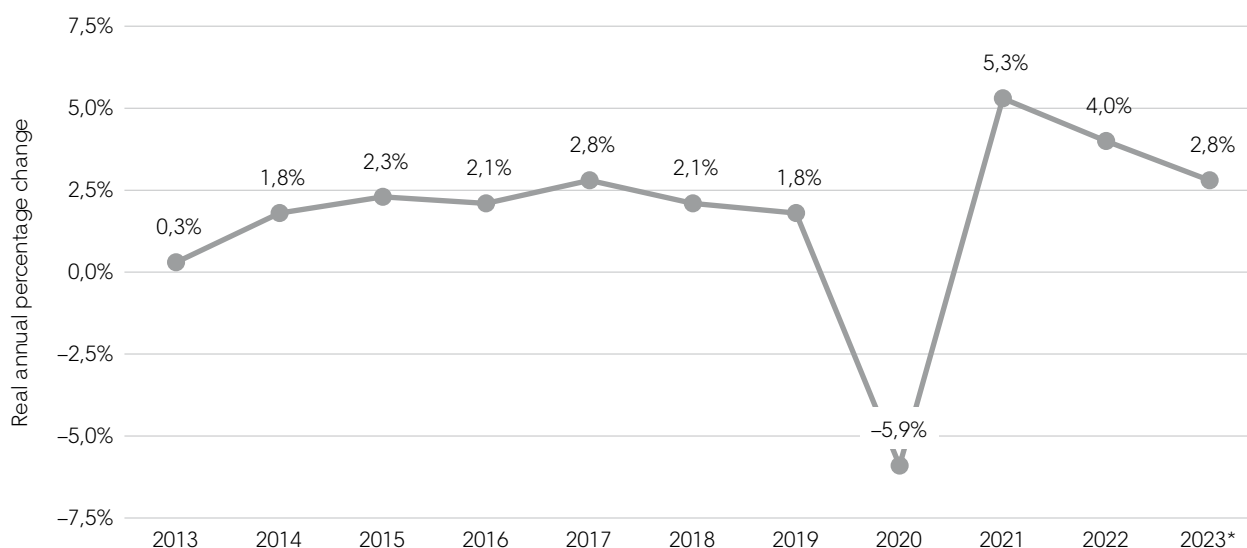
<sup>9</sup> P. Deb et al., *The Economic Effects of COVID-19 Containment Measures*, „Open Econ Rev” 2021, nr 20, s. 1–44. <https://doi.org/10.1007/s11079-021-09638-2>.

<sup>10</sup> M. Supino et al., *The effects of containment measures in the Italian outbreak of COVID-19*, „BMC Public Health” 2020, vol. 20, nr 1806 [dostęp: 5.02.2022 r.].

<sup>11</sup> F. Sayers, *Swedish expert: why lockdowns are the wrong policy*, <https://unherd.com/the-post/coming-up-epidemiologist-prof-johan-giesecke-shares-lessons-from-sweden> [dostęp: 6.02.2022 r.].

<sup>12</sup> R. Etemad-Sajadi, <https://hospitalityinsights.ehl.edu/stringency-covid-lockdown-gdp>, „The relationship between the stringency of COVID lockdown measures and GDP” [dostęp: 6.02.2022 r.].

Wykres 1. Średnia roczna stopa wzrostu PKB w UE w latach 2013–2023



Źródło: Komisja Europejska, *European Economic Forecast: Winter 2022*, „European Economy Institutional Papers” 2022, s. 1–45. Dane za 2021, 2022 i 2023 r. są prognozami.

produkcji i powiązana z nimi logistyka – spowodowane np. zamknięciem fabryk lub brakiem personelu. Największy wpływ na spadek wzrostu gospodarczego w UE miała jednak strona popytowa, po której – m.in. przez środki NPI – spadła konsumpcja, stanowiąca największy udział w strukturze PKB. Z uwagi na niepewność, jaką spowodował wybuch pandemii, ucierpiały również giełdy światowe, które w lutym 2020 r. zaliczyły największe spadki od 2008 r. Przez zastosowanie środków zapobiegawczych najbardziej ucierpiały sektory gospodarki oparte na fizycznym świadczeniu usług dla klientów, w których nie było możliwości pracy zdalnej<sup>13</sup>, jak: turystyka, usługi transportowe, gastronomia, branża eventowa i rozrywkowa czy usługi kosmetyczno-fryzjerskie.

W 2020 r. zagregowany produkt krajowy brutto Unii Europejskiej skurczył się o 5,9%. Kraje południowej Europy, Hiszpania, Grecja, Włochy i Portugalia, w których sektor turystyki ma niebagatelne znaczenie dla gospodarki, odczuły te szoki najciężej, a spadki wzrostu gospodarczego sięgały dla nich kolejno –10,8%, –9%, –8,9% i –8,4%<sup>14</sup>. Tzw. państwa północy UE – do których zalicza się Polska – również znalazły się w recesji, lecz nie była ona tak drastyczna z uwagi na ich inną strukturę gospodarczą, bardziej opartą na przemyśle i świadczeniu usług niematerialnych. Najbliżej wyników „Południa” ulokowała się Francja ze spadkiem PKB o 7,9% w porównaniu z 2019 r., za nią Austria z –6,7%, potem Czechy (–5,8%) i Belgia (–5,7%). W 2020 r. również

Polska – po raz pierwszy od 26 lat – odnotowała ujemny wzrost gospodarczy (na poziomie –2,5%), wciąż jednak był to jeden z najmniejszych spadków w Europie. Jednakże amortyzacja skutków pandemii odbyła się nie bez dużego wzrostu długu publicznego. W Polsce, w porównaniu z początkiem 2020 r., zadłużenie urosło do połowy 2021 r. o 27,8%, przebijając poziom 1,4 bln złotych.

Rok 2021 – pomimo pozytywnej tendencji wzrostu gospodarczego w krajach UE spowodowanej ponownym otwarciem sektorów gospodarki, zwiększeniem wydatkowania publicznego i programami pomocowymi mającymi na celu pobudzenie aktywności gospodarczej zarówno po stronie popytowej, jak i podażowej – upłynął pod znakiem rosnącej inflacji. Synergistyczne działanie wydatkowania z obniżeniem stóp procentowych i polityką luzowania ilościowego stosowaną przez banki centralne, w tym Narodowy Bank Polski, wywołało inflację, która mierzona metodyką HICP<sup>15</sup> wyniosła w grudniu 2021 r. 5,3%, a w samej strefie euro – 5%. W Polsce wyniosła on 5,1% i tym samym był to największy wzrost cen od 1997 r. Napędzany był on przede wszystkim przez droższą energię, która jako istotny czynnik przy praktycznie wszystkich procesach gospodarczych – zarówno wytwórczych, jak i usługowych – zwiększała ich koszt, który następnie był przenoszony na ceny produktów i usług. Wyższe ceny energii były powodem większych wydatków gospodarstw domowych na produkty energetyczne i spożywcze, co zwiększyło tzw. prędkość

<sup>13</sup> N. Battistini, G. Stoevsky. *The impact of containment measures across sectors and countries during the COVID-19 pandemic*, „ECB Economic Bulletin” 2021, nr 2, s. 62–68.

<sup>14</sup> Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00115/default/table?lang=en>, „Real GDP Growth Rate – Volume” 2022 [dostęp: 6.02.2022 r.].

<sup>15</sup> Harmonized Index of Consumer Prices – zharmonizowane wskaźniki cen konsumpcyjnych – miara poziomu inflacji w ujednoczonej metodyce UE.

obiegu pieniądza, a w połączeniu ze zwiększeniem podaży pieniądza przez banki centralne spowodowało wzrost poziomu cen. Właśnie w kontekście drożejącej energii jako czynnika średniookresowej presji inflacyjnej uwypukla się kwestia komponentów pakietu EZŁ – w szczególności aktualizacja dyrektywy ETD i systemu ETS – i ich wpływu na kondycję unijnych gospodarstw w najbliższych latach.

## EZŁ i zmiany w dyrektywie energetycznej (ETD)

Znaczny wpływ na ceny produktów energetycznych w UE, a więc na poziom cen w ogóle, ma dyrektywa ETD, czyli Dyrektywa Rady UE 2003/96/WE. Określa ona minimalne podstawy opodatkowania produktów i energii opartych na paliwach kopalnych. Obecny kształt przepisów w niej zawartych został ustanowiony 27.10.2003 r., czyli ponad 18 lat temu. Z uwagi na duże zmiany w gospodarce, technologii, ale także w sferze ambicji polityk klimatycznych UE, w EZŁ zawarto postanowienie o zaktualizowaniu tejże dyrektywy, tak aby była ona zgodna z nowymi celami w nim wyznaczonymi. Oficjalny wniosek KE o zmianę dyrektywy EDT został opublikowany 4.04.2020 r. i zawierał dwa podstawowe cele dotyczące zmiany jej obecnego kształtu<sup>16</sup>:

1. Dostosowanie opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej do unijnej polityki energetycznej i klimatycznej, mającej przyczynić się do osiągnięcia celów na 2030 r. i neutralności klimatycznej do 2050 r. w kontekście Europejskiego Zielonego Ładu.
2. Utrzymanie rynku wewnętrznego UE poprzez aktualizację zakresu struktury stawek oraz racjonalizację stosowania fakultatywnych zwolnień i ulg podatkowych przez państwa członkowskie.

Aktualizacja dyrektywy ETD zakłada podwyżki minimalnych podstaw opodatkowania produktów energetycznych i energii pozyskiwanej z paliw kopalnych. Wykorzystuje ona mechanizm cenowy, by zniechęcać do korzystania z tych źródeł energii, przy założeniu, że kierować to będzie konsumentów ku inwestowaniu i korzystaniu z alternatywnych, bardziej zrównoważonych produktów energetycznych. Nie jest jednak oczywiste, że taki będzie skutek jej aktualizacji, szczególnie jeśli chodzi o klientów detalicznych. W Europie Środkowej i Wschodniej, gdzie poziom dochodów gospodarstw

domowych wciąż jest dużo niższy niż w zachodniej części kontynentu, wielu odbiorców końcowych skazanych jest na korzystanie z nieodnawialnych źródeł energii, zarówno jeśli chodzi o ciepłownictwo, jak i paliwa służące potrzebom transportowym. Jest tak m.in. ze względu na wciąż średnio dużo wyższy wydatek wiążący się z przejściem na technologie i produkty energetyczne pochodzące ze źródeł odnawialnych. Różnice w dochodach kreują swojego rodzaju podział podług osi Wschód–Zachód, gdzie ambicje i oczekiwania względem polityki energetycznej bogatszego Zachodu to kwestie związane z możliwościami biznesowymi i klimatem, a biedniejszego Wschodu – zabezpieczenia podaży i wysokość cen energii<sup>17</sup>.

Dlatego też, po tzw. wschodnim powiększeniu w maju 2004 r., czyli akcesji 8 państw z Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej do UE, w tym również Polski, na mocy Dyrektywy 2004/74/WE państwa te dostały możliwość stosowania czasowych obniżek poziomu opodatkowania na produkty energetyczne i energię elektryczną. Z uwagi na niższy stopień rozwoju gospodarczego nowych członków UE, dyrektywa ta miała złagodzić skutki zmian dyrektywy ETD przez ułatwienie przejścia do wyższych stawek. Państwa dostały możliwość stosowania okresów przejściowych, w których minimalna stawka opodatkowania mogła być niższa niż minima określone w dyrektywie ETD. W przypadku opodatkowania benzyny bezołowiowej, Polska mogła stosować okres przejściowy do 1.01.2009 r., podczas którego mogła stosować niższe opodatkowanie, jednakże od 1.05.2004 r., czyli dnia wejścia Polski do EU, stawka ta nie mogła być niższa niż 287 euro za 1000 litrów. Po 1.01.2009 r. stawka musiała już wynosić przynajmniej 359 euro za 1000 litrów. W projekcie rewizji dyrektywy ETD podobne wyłączenia i zniżki już nie są przewidziane, za to KE zachęca, żeby to państwa same zastosowały działania mające minimalizować wpływ podwyżek – takie jak obniżenie opodatkowania pracy lub rekompensaty dla obywateli, które wedle artykułu 6 wniosku o zmianę dyrektywy ETD, mogłyby być przyznawane bezpośrednio lub przez refundowanie całości lub części kwoty opodatkowania.

Trzymając się przykładu benzyny – zgodnie z obecnie obowiązującą stawką podatkową podatek akcyzowy na 1000 litrów 95-oktanowej benzyny bezołowiowej to 1413 złotych, czyli 1,41 złotych na jednym litrze. Przy cenie benzyny na poziomie PLN 5,34<sup>18</sup> za litr jest to 26,4% jej ceny. Po aktualizacji dyrektywy ETD sposób naliczania minimalnej podstawy opodatkowania się zmieni i będzie to już 10,75 EUR na jeden gigadżul (GJ)

<sup>16</sup> Komisja Europejska, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_21\\_3662](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_3662), „Revision of the Energy Taxation Directive (ETD): Questions and Answers” [dostęp: 10.02.2022 r.].

<sup>17</sup> M. Perez, D. Scholten, K. Smith Stegen, *The multi-speed energy transition in Europe: Opportunities and Challenges for EU energy security*, „Energy Strategy Reviews” 2019, nr 26, s. 1–6.

<sup>18</sup> Średnia cena 95-oktanowej benzyny bezołowiowej na dzień 19.02.2022; obecnie (27.02.2022), po wybuchu wojny na Ukrainie, jest to już ponad 5,5 zł za litr, może to więc oznaczać ceny na poziomie ponad 7 zł za litr po wejściu zaktualizowanej dyrektywy ETD w życie.



wartości opałowej. Jeśli wyrazić tę stawkę według starej metodyki, to przy założeniu, że wartość opałowa benzyny wynosi 44 megadżule (MJ) na 1 litr, minimalna podstawa opodatkowania benzyny bezołowiowej wynosić będzie EUR 630,7 na 1000 litrów, czyli 2856,8 zł<sup>19</sup>. Oznacza to 2,86 zł podatku akcyzowego na litrze benzyny, a więc 53,6% jej obecnej ceny. Jest to wzrost ponad dwukrotny (203% obecnej podstawy opodatkowania), i wzrost o 27,2% w stosunku do ceny benzyny.

BIORĄC POD UWAGĘ DOŚĆ NISKĄ ELASTYCZNOŚĆ CENOWĄ POPYTU NA PALIWA – NP. WEDŁUG METAANALIZY 101 BADAŃ NAUKOWYCH PRZEPROWADZONEJ PRZEZ MOLLY ESPEY W „THE ENERGY JOURNAL”<sup>20</sup>, KRÓTKOOKRESOWA ŚREDNIA ELASTYCZNOŚĆ CENOWA POPYTU NA BENZYNĘ BEZOŁOWIOWĄ WYNIOSŁA –0,26, CO OZNACZA, ŻE PRZY 10-PROCENTOWYM WZROŚCIE CENY TEGO PALIWA POPYT NA NIE MALEJE JEDYNIEM O 2,6% – I JEDNOCZEŚNIE SKALĘ WZROSTU ICH CEN, BĘDZIE TO OZNACZAĆ PROPORCJONALNIE DUŻO WIĘKSZE WYDATKOWANIE NA ZASPOKOJENIE TYCH SAMYCH POTRZEB CIEPŁOWNICZYCH I TRANSPORTOWYCH. W PRZYPADKU INNYCH TYPÓW PALIW ELASTYCZNOŚĆ CENOWA TAK POPYTU, JAK I PODAŻY RÓWNIEŻ JEST NISKA, WIĘC WZORZEC JEST TEN SAM.

Po wejściu w życie zmodyfikowanej dyrektywy 1.01.2023 r. cena benzyny może osiągnąć poziom nawet 6,8 zł za litr i to przy zignorowaniu innych czynników mających potencjalny wpływ na jej cenę, np. skutków wojny w Ukrainie. Ostatecznie, wobec niskiej elastyczności cenowej popytu na paliwa i inne produkty energetyczne, a także różnic w dochodach mieszkańców UE, aktualizacja stawek podatku akcyzowego uderzy najmocniej we wschodnią część UE. Jako że we wniosku o zmianę dyrektywy znajduje się także zapowiedź likwidacji obecnie obowiązujących zniżek i wyłączeń, może się ponadto okazać, że przy braku działań hamujących

ze strony rządów wzrost cen nastąpi skokowo. To z kolei będzie oznaczać duże pomniejszenie rozporządzalnego dochodu gospodarstw domowych w naszej części Europy – rzędu nawet kilkudziesięciu procent. W następstwie tego pomniejszenia ucierpieć może konsumpcja, co skutkuje mniejszym odbiciem tempa wzrostu PKB w stosunku do zachowania *status quo* w kwestii wysokości podatku akcyzowego.

W rezultacie może się okazać, że dyrektywa ETD jako część agendy Europejskiego Zielonego Ładu zuboży konsumentów, którzy zmuszeni wydać więcej na zaspokojenie tych samych potrzeb energetycznych będą konsumować mniej, a wzmószona inflacja, która, jak przewiduje Jakub Rybacki, ekonomista rządowego Polskiego Instytutu Ekonomicznego, może być w Polsce dwucyfrowa już w kwietniu<sup>21</sup>, spowoduje dalsze topnienie oszczędności. Tym samym osłabi ona zdolność do zwiększenia konsumpcji w średnim i długim okresie. Co więcej, przez pomniejszenie rozporządzalnego dochodu ucierpieć może zdolność konsumenta do podejmowania decyzji konsumpcyjnych wspierających transformację energetyczną w dłuższym okresie. Mamy więc potencjalnie do czynienia z polityką klimatyczną, która z uwagi na wpływ na ceny innych produktów i usług tworzy pośredni czynnik presji inflacyjnej, upośledzając możliwość szybszego odbicia gospodarczego państw UE – z dysproporcjonalnym wpływem na państwa wschodu UE – przy jednoczesnym potencjalnym samosabotażu możliwości realizacji jej długookresowych założeń na gruncie klimatycznym.

## ETS a zrównoważona odbudowa gospodarek

Innym elementem agendy EZŁ mogącym stanowić czynnik pośrednio utrudniający przywrócenie dynamiki rozwoju gospodarczego w UE jest europejski system handlu emisjami ETS, czyli unijny rynek kupna i zbytu pozwoleń na emisję dwutlenku węgla np. przez fabryki, elektrownie czy linie lotnicze, które są zobowiązane do wykupienia takiego pozwolenia za każdą tonę wyemitowanego CO<sub>2</sub>. ETS jest największym rynkiem handlu emisjami na świecie.

Zaprojektowany jest tak, aby ilość pozwoleń na emisję kurczyła się z czasem (od 2021 r. jest to tempo 2,2% ogólnej liczby pozwoleń w skali roku, wcześniej było to 1,74%<sup>22</sup>), co oznacza, że wzrosty cen pozwoleń

<sup>19</sup> Zgodnie z tabelą kursową na dzień 19.02.2022 r.

<sup>20</sup> Molly Espey, *Explaining the Variation in Elasticity Estimates of Gasoline Demand in the United States: A Meta-Analysis*, „The Energy Journal” 1996, vol. 17, nr 3, s. 49–60.

<sup>21</sup> J. Rybacki, *Kwiecień w Polsce może przynieść dwucyfrową inflację. Tarcze nic nie dadzą*, „Money.pl”, <https://www.money.pl/gospodarka/kwiecien-w-polsce-moze-przyniesc-dwucyfrowa-inflacje-tarcze-nic-nie-dadza-6741153799535584a.html> [dostęp: 25.02.2022 r.].

<sup>22</sup> Komisja Europejska, [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/revision-phase-4-2021-2030\\_en](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/revision-phase-4-2021-2030_en), „Revision for phase 4 (2021–2030)” [dostęp: 10.02.2022 r.].

są wbudowane w mechanizm funkcjonowania systemu. W 2021 r. cena pozwolenia osiągnęła niespotykany poziom – wzrosła bowiem o 150% w porównaniu do jej poziomu z grudnia 2020 r., a 8.02.2022 r. osiągnęła rekordowy poziom 98,49 EUR za tonę. Według rządów Polski i Hiszpanii, tak znaczne wzrosty cen pozwoleń na rynku ETS są spowodowane działaniem spekulantów niebędących emitentami, którzy skupując duże ilości pozwoleń windują ich ceny. W tzw. non-paper – dokumencie wydanym przez polski rząd, krążącym w strukturach UE – wskazywano na wynikający ze spekulacji problem utrudniania zielonej transformacji aktywów sektora energetycznego oraz tzw. ubóstwo energetyczne, na jakie narażeni są najbiedniejsi Europejczycy wskutek drastycznych podwyżek cen energii.

W celu ograniczenia skutków spekulacji, Warszawa zaproponowała utworzenie nowych unijnych mechanizmów finansowych i rozszerzenie obecnych instrumentów mogących zapobiegać i ograniczać skalę ubóstwa energetycznego, a także wprowadzenie ograniczeń co do kwalifikacji podmiotów mogących handlować pozwoleniami w systemie ETS<sup>23</sup>. Co ciekawe, również partia Zielonych w Niemczech wskazała spekulację jako podstawowy problem, z jakim ma się borykać ETS, natomiast z jej perspektywy problemem jest możliwość „grania” na spadki cen przez inwestorów i brak pewności, że ceny pozwoleń pozostaną na dostatecznie wysokim poziomie, aby zniechęcać do konsumpcji węgla i paliw nieodnawialnych w sposób współgrający z przybliżaniem UE do celu neutralności klimatycznej w 2050 r.

Jednak, oprócz domysłów i analizy statystycznej przeprowadzonej przez rząd Hiszpanii wskazującej korelację pomiędzy wzrostami cen w systemie ETS a pojawieniem się nowych agentów rynkowych, nie ma jednoznacznych dowodów na działania spekulacyjne<sup>24</sup>. Winne wzrostu cen pozwoleń na emisję mogą być m.in.: spadek skali inwestycji w firmy i projekty w sektorze paliw kopalnych i zmniejszenie podaży gazu przez Rosję. Co więcej, pandemiczne środki zapobiegawcze (NPI), np. zakaz przemieszczania ludności, wywołały niespotykane dotąd zaburzenie popytu na produkty energetyczne i doprowadziły w 2021 r. do porozumienia o pomniejszeniu podaży ropy naftowej przez państwa należące do bloku OPEC+. To spowodowało dużą niepewność na rynkach paliw kopalnych wzmocnioną dodatkowo przez ekstremalne zdarzenia pogodowe, takie jak tornada i susze, które przyczyniły się do obniżenia

poziomu produkcji. Było to obniżenie nie tylko produkcji ropy naftowej czy gazu, ale także innych źródeł energii, np. energii hydroelektrycznej. Te czynniki, w połączeniu z obecnie mocno odbudowanym popytem na paliwa kopalne, działają synergicznie w kierunku podwyżki cen paliw i innych produktów energetycznych. Ponadto, zwiększanie cen emisji CO<sub>2</sub>, pomimo że może wpływać na sposób spożytkowania kapitału czy innych dóbr trwałych, samo z siebie nie wprowadza zachęty do zastępowania obecnego kapitału „niezrównoważonego” na rzecz zrównoważonego<sup>25</sup>, ani nie wyzwała automatycznie inwestycji w infrastrukturę i zasoby mające służyć celowi neutralności węglowej Europy. Realny pozytywny wpływ, np. na obniżanie poziomu CO<sub>2</sub>, mogłyby mieć dobrze skalibrowane inwestycje publiczne w sektor przemysłowy skoncentrowane na nowych niskoemisyjnych i zrównoważonych technologiach, które zamiast zwiększać koszty dla końcowych odbiorców, wspierałyby produkcję, zwiększały zatrudnienie i kreowały ramy tzw. nowej ścieżki rozwoju<sup>26</sup> przemysłowego.

Według Isabel Schnabel, członkini Rady Wykonawczej EBC, połączenie niewystarczającej wydajności produkcyjnej w sektorze odnawialnych źródeł energii, znacznego obniżenia poziomu inwestycji w paliwa kopalne<sup>27</sup> i wzrostu cen węgla powodowanego rosnącymi cenami pozwoleń na rynku ETS, oznacza, że stoimy przed ryzykiem przedłużania się okresu, w którym rachunki za energię będą rosnać<sup>28</sup>. Biorąc pod uwagę, że wzrost cen energii jest głównym czynnikiem w ogólnym wzroście cen konsumenckich w UE, można stwierdzić, że zarówno aktualizacja dyrektywy energetycznej ETD, jak i specyfika systemu ETS, są istotnymi czynnikami presji kosztowej wzmagającymi inflację, tym samym osłabiającymi siłę nabywczą pieniądza i utrudniającymi odbudowę gospodarczą w krajach UE. Sytuację dodatkowo komplikuje instrumentalne wykorzystanie modulacji podaży gazu przez Rosję mogące wzmagać mechanizmy wzrostu cen oparte na powyższych elementach EZŁ. Ponadto, wysokie ceny energii są dla banków centralnych dodatkowym wyzwaniem, które w długim okresie nanosi na politykę pieniężną trudności w kotwiczeniu oczekiwań inflacyjnych społeczeństwa, osłabiając efektywność instrumentarium banków centralnych i możliwość sprowadzenia inflacji poniżej celu inflacyjnego. Przy obecnym sukcesywnym zwiększaniu stóp procentowych i wynikającym z tego przyhamowaniu konsumpcji oraz nieodczuwanych jeszcze skutkach

<sup>23</sup> F. Simon, *Europe's Energy Price Hike Fuelled By Speculators, Spain and Poland say*, „Euractiv”, 25.11.2021.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> A. Patt, J. Lilliestam, *The case against carbon prices*, „Joule” 2019, vol. 2, nr 12, doi: 10.1016/j.joule.2018.11.018.

<sup>26</sup> C. Jaeger et al., *A New Growth Path for Europe. Generating Prosperity and Jobs in the Low-Carbon Economy Synthesis Report*, [https://globalclimateforum.org/fileadmin/ecf-documents/Press/A\\_New\\_Growth\\_Path\\_for\\_Europe\\_\\_Synthesis\\_Report.pdf](https://globalclimateforum.org/fileadmin/ecf-documents/Press/A_New_Growth_Path_for_Europe__Synthesis_Report.pdf) [dostęp: 26.02.2022 r.].

<sup>27</sup> Spowodowane w dużym stopniu przez polityki klimatyczne UE, w tym EZŁ, ale i Taksonomię UE i standard EU GBS.

<sup>28</sup> I. Schnabel, *Looking through higher energy prices? Monetary policy and the green transition* (przemowa), Europejski Bank Centralny, 8.01.2022, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220108-0425a24eb7.en.html>.

gospodarczych wojny w Ukrainie, może to oznaczać realizację scenariusza tzw. stagflacji, czyli recesji połączonej z wysoką inflacją.

Główni ekonomiści Światowego Forum Ekonomicznego<sup>29</sup> twierdzą, że sytuacja zarówno na europejskich, jak i azjatyckich rynkach energetycznych to dowód na istnienie tzw. trylematu energetycznego mówiącego, że spośród trzech czynników: przystępności cenowej, celów dekarbonizacyjnych i zabezpieczenia stabilności podaży produktów energetycznych można utrzymać jednocześnie dwa z nich, w dowolnej konfiguracji. Oznacza to, że jeśli UE w dążeniu do neutralności klimatycznej bloku zdecyduje się na przyznawanie pierwszeństwa obniżaniu emisji, to odbędzie się to kosztem albo przystępności cenowej produktów nieodnawialnych – na które wciąż popyt będzie duży, szczególnie we wschodniej części UE – albo zapewnienia stabilności podaży, czyli stabilnych dostaw prądu, paliw czy gazu, co w obecnej sytuacji geopolitycznej ma niebagatelne znaczenie dla wszystkich Europejczyków.

## Podsumowanie

Zarówno dla stabilności ekosystemów, jak i dla podstaw rozwoju gospodarek przyszłości, kluczowe jest sukcesywne i stałe przechodzenie na odnawialne źródła energii i zmniejszanie emisji CO<sub>2</sub>, a także inwestowanie w zielone technologie i rozwijanie praktyk biznesowych zgodnych z rozwojem zrównoważonym. Masowe emitowanie do atmosfery ogromnych ilości CO<sub>2</sub> i nieodpowiedzialne korzystanie z ograniczonych zasobów, to zdecydowanie jedne z najpoważniejszych problemów z jakim świat mierzy się obecnie. Unia Europejska, chcąc dać przykład reszcie świata, wprowadza ambitne rozwiązania prawne, mające na celu transformację podług modelu zrównoważonego rozwoju. Jednym z tych rozwiązań jest agenda Europejskiego Zielonego Ładu.

Jednak niektóre z jej elementów – takie jak rewizja dyrektywy energetycznej ETD czy system ETS – zostały skonstruowane bez gruntownej analizy skutków gospodarczych i społecznych proponowanych rozwiązań, co jest o tyle problematyczne, że w sytuacji postpandemicznych konsekwencji ekonomicznych, z jakimi mamy do czynienia w Europie, mogą one skutecznie utrudniać odbudowę potencjału wzrostowego gospodarek Unii, głównie poprzez wytworzenie czynnika presji inflacyjnej. Przedłużający się podwyższony poziom inflacji nie tylko obniża siłę nabywczą pieniądza i osłabia konsumpcję napędzającą wychodzenie ze skutków pandemii, ale może również spowodować tzw. odkotwiczenie oczekiwań inflacyjnych od celu wyznaczonego przez banki centralne, co skutecznie uniemożliwi

im pełnienie ich podstawowego zadania – zapewnienia stabilności cenowej.

Polityki te, oparte często na myśleniu życzeniowym, oderwane od kalkulacji skutków ekonomicznych, mogą upośledzać zdolność gospodarek do odzyskania tempa rozwoju i tym samym ich potencjału wspierania rozwiązań, które długoterminowo współgrałyby z zieloną transformacją. Są one w obecnej sytuacji również o tyle niefortunne, że zarówno dyrektywa ETD, jak i system ETS mogą wyraźnie wzmocnić tendencję wzrostu cen produktów energetycznych i żywności, powodowaną skutkami wojny na Ukrainie i możliwym odcięciem dostaw gazu z Rosji do UE. To z kolei będzie się przyczyniać do podniesienia poziomu inflacji, osłabiając siłę nabywczą walut w UE, w tym szczególnie złotówki, która będąc walutą państwa wschodniej flanki NATO w obecnej sytuacji naruszenia architektury bezpieczeństwa w Europie, traci znacznie na wartości. Wskutek zależności od rozwoju wojny w Ukrainie, dla gospodarek UE znów realny staje się scenariusz stagflacyjny. Być może, że celem rozwiązań EZŁ jest rozwój zrównoważony, lecz niestety będzie on realizowany kosztem czynnika społecznego.

## Bibliografia

1. Battistini, N., i Stoevsky, G., *The impact of containment measures across sectors and countries during the COVID-19 pandemic*, „ECB Economic Bulletin” 2021, nr 2, s. 62–68.
2. Deb, P., Furceri, D., Ostry, J.D., Tawk, N., *The Economic Effects of COVID-19 Containment Measures*, „Open Econ Rev” 2021, nr 20, s. 1–44, <https://doi.org/10.1007/s11079-021-09638-2> [dostęp: 5.02.2022 r.].
3. Espey, M., *Explaining the Variation in Elasticity Estimates of Gasoline Demand in the United States: A Meta-Analysis*, „The Energy Journal” 1996, vol. 17, nr 3, s. 49–60.
4. Etemad-Sajadi, R., <https://hospitalityinsights.ehl.edu/stringency-covid-lockdown-gdp>, „The relationship between the stringency of COVID lockdown measures and GDP” [dostęp: 6.02.2022 r.].
5. Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00115/default/table?lang=en>, „Real GDP Growth Rate – Volume” 2022 [dostęp: 6.02.2022 r.].
6. Jaeger, C., Paroussos, L., Mangalagiu, D., Kupers, R., Mandel, A., Tabara, J.D., *A New Growth Path for Europe. Generating Prosperity and Jobs in the Low-Carbon Economy Synthesis Report*, [https://globalclimateforum.org/fileadmin/ecf-documents/Press/A\\_New\\_Growth\\_Path\\_for\\_Europe\\_\\_Synthesis\\_Report.pdf](https://globalclimateforum.org/fileadmin/ecf-documents/Press/A_New_Growth_Path_for_Europe__Synthesis_Report.pdf) [dostęp: 26.02.2022 r.].
7. Karaboytcheva, M.K., *Revision of the Energy Taxation Directive: Fit for 55 Package*. Briefing, Bruksela: Think Tank Parlamentu Europejskiego, 2022.

<sup>29</sup> G. Markovitz, *Rising Inflation: Temporary Deviation or Here to Stay? 6 Chief Economists discuss*, „World Economic Forum”, 10.11.2021, <https://www.weforum.org/agenda/2021/11/rising-inflation-chief-economists-discuss> [dostęp: 16.02.2022 r.].

8. Komisja Europejska. *Climate Action: Revision for phase 4 (2021–2030)*. 2020. [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/revision-phase-4-2021-2030\\_en](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/revision-phase-4-2021-2030_en) [dostęp: 10.02.2022 r.].
9. „Communication from the Commission – The European Green Deal” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN> [dostęp 5.02.2021 r.].
10. „EU Taxonomy for Sustainable Activities”, *European Commission*, 2022, [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities_en) [dostęp: 5.02.2022 r.].
11. *European Economic Forecast: Winter 2022*, „European Economy Institutional Papers”, Luty 2022: s. 1–45.
12. „European Green Bond Standard”, *European Commission*, 2022, [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/european-green-bond-standard\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/european-green-bond-standard_en) [dostęp: 5.02.2022 r.].
13. „European Green Deal: Priorities 2019–2024”, *European Commission*, 02 20, 2021, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en#highlights](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en#highlights) [dostęp: 5.02.2022 r.].
14. „Revision of the Energy Taxation Directive (ETD): Questions and Answers”, *European Commission*, 07 14, 2021. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_21\\_3662](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_3662) [dostęp: 10.02.2022 r.].
15. Supino, M., d’Onofrio, A., Luongo, F., Occhipinti, G., i Dal Co, A., *The effects of containment measures in the Italian outbreak of COVID-19*, „BMC Public Health” 2020, vol. 20, nr 1806.
16. Markovitz, G., *Rising inflation: Temporary deviation or here to stay? 6 chief economists discuss*, „World Economic Forum” 11 10, 2021, <https://www.weforum.org/agenda/2021/11/rising-inflation-chief-economists-discuss> [dostęp: 16.02.2022 r.].
17. Parlament Europejski i Rada Europejska, *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii z dnia 16 grudnia 2020 roku*, 2020/2092.
18. Patt, A., Johan, L., *The case against carbon prices*, „Joule” 2019, vol. 2, nr 12, doi: 10.1016/j.joule.2018.11.018.
19. Perez, M., Scholten, D., and Smith Stegen, K., *The multi-speed energy transition in Europe: Opportunities and Challenges for EU energy security*, „Energy Strategy Reviews” 2019, nr 26, str. 1–6.
20. Rybacki, R., *Kwiecień w Polsce może przynieść dwucyfrową inflację. Tarcze nic nie dadzą*, „Money.pl”, <https://www.money.pl/gospodarka/kwiecien-w-polsce-moze-przyniesc-dwucyfrowa-inflacje-tarcze-nic-nie-dadza-6741153799535584a.html> [dostęp: 25.02.2022 r.].
21. Sayers, F., *Swedish expert: why lockdowns are the wrong policy*, „The Post by Unherd”, <https://unherd.com/the-post/coming-up-epidemiologist-prof-johan-giesecke-shares-lessons-from-sweden> [dostęp: 6.02.2022 r.].
22. Schnabel, I., *Looking through higher energy prices? Monetary policy and the green transition*, przemowa, „Europejski Bank Centralny”, 8.01.2022, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220108~0425a24eb7.en.html> [dostęp: 7.02.2022 r.].
23. Simon, F., *Europe’s Energy Price Hike Fuelled By Speculators, Spain and Poland say*, „Euractiv”, 25.11.2021.



# RAPORT: POLITYKA KLIMATYCZNA. JAKA POWINNA BYĆ POLITYKA POLSKI?

[REPORT: CLIMATE POLICY. WHAT SHOULD POLAND'S  
POLICY BE LIKE?]

## Abstrakt

Celem raportu jest opisanie bieżącej i historycznej polityki klimatycznej Unii Europejskiej i Polski, z zaznaczeniem podobieństw i różnic w podejściu do jej prowadzenia. Podsumowaniem rozważań raportu są rekomendacje długoterminowych działań dla polskiej administracji rządowej. Raport przyjmuje założenie, że ocieplenie klimatu jest postępującym procesem, do którego w przynajmniej pewnym stopniu przyczynia się działalność człowieka, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w prowadzonej przez państwa i ponadnarodowe organizacje, takie jak UE, polityce klimatycznej.

## Słowa kluczowe

Polityka klimatyczna, Unia Europejska, Polska, Europejski Zielony Ład, transformacja energetyczna.

## Abstract

The aim of the report is to describe the current and historical climate policy of the European Union and Poland, highlighting similarities and differences in their approaches. The report concludes with recommendations for long-term action by the Polish government. The report assumes that global warming is a progressive process, to which human activity contributes at least to some extent, and which should be reflected in the climate policies of states and supranational organisations, such as the EU.

## Keywords

Climate policy, European Union, Poland, European Green Deal, energy transition.

## Wstęp

Polityka klimatyczna jest w tej dekadzie jednym z głównych priorytetów Unii Europejskiej. Organizacja ta podejmuje zróżnicowane inicjatywy mające na celu transformację energetyczną w kierunku źródeł odnawialnych oraz ochronę środowiska naturalnego. Jednakże interesy unijne nie zawsze idą w parze z interesami Polski, jej państwa członkowskiego. W ciągu ostatnich lat zauważalne są wyraźne różnice w podejściu obu podmiotów. W niniejszym raporcie postaram się odpowiedzieć na pytanie, jak powinna być prowadzona polityka klimatyczna Polski, poprzez udzielenie rekomendacji dla polskiej administracji rządowej.

W raporcie przyjmuje się za podstawę fakt postępującego ocieplenia klimatu i założenie, że przynajmniej w pewnym stopniu przyczynia się do niego działalność człowieka. Zakłada się również, że świadomość przyspieszających zmian klimatycznych powinna być podstawą prowadzonej przez państwa i organizacje międzynarodowe polityki klimatycznej. Niezbędne więc jest nie tylko podejmowanie działań ograniczających emisję gazów cieplarnianych, ale też wspomagających adaptację społeczeństwa i gospodarki do zachodzących i prognozowanych zmian.

W trakcie sporządzania tego raportu sytuacja geopolityczna drastycznie się zmieniła za sprawą agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Jednakże, dla przejrzystości tego raportu, kwestia ta zostanie w nim pominięta.

Zagadnienie bezpieczeństwa energetycznego musiałoby bowiem zostać znacznie pogłębione, w celu osadzenia go w aktualnym kontekście geopolitycznym, co wykracza poza ramy wybranego tematu.

PONIŻSZY RAPORT SKŁADA SIĘ Z TRZECH CZĘŚCI: 1) ANALITYCZNEJ, W KTÓREJ WYBRANY TEMAT ZOSTAŁ ROZWIINIĘTY I PRZEANALIZOWANY POPRZEZ OPIS I PORÓWNANIE OBECNIE PROWADZONEJ POLITYKI KLIMATYCZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ I POLSKI; 2) WNIOSKOWEJ, W KTÓREJ ZOSTAŁO PRZEDSTAWIONE KRÓTKIE PODSUMOWANIE ANALIZY; 3) REKOMENDACYJNEJ, ZAWIERAJĄCEJ WYTYCZNE DLA POLSKIEJ ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ.

Raport sporządzono, opierając się głównie na materiałach źródłowych zamieszczonych na oficjalnych stronach internetowych Unii Europejskiej i polskiego rządu. Mowa tu przede wszystkim o aktach prawnych, opracowaniach, strategiach i oświadczeniach prasowych. Ponadto, w celu zobrazowania konkretnych sytuacji politycznych, powołano się na kilka artykułów prasowych pochodzących z dużych, międzynarodowych agencji prasowych. Monografie są przywoływane jedynie sporadycznie, w związku z ich relatywnym brakiem aktualności – publikacje naukowe z właściwym sobie opóźnieniem opisują i analizują tematykę tak zmienną, jak polityka klimatyczna. W przypadku odniesienia do obowiązującego prawa powoływane są właściwe akty prawne.

Przy wyborze tematu autorka kierowała się swoimi osobistymi zainteresowaniami, które oscylują wokół kwestii środowiskowych.

## Część analityczna

### Wprowadzenie

W części analitycznej raportu należy przede wszystkim odpowiedzieć na pytanie, czym właściwie jest polityka klimatyczna. Nie funkcjonuje bowiem żadna jednolita definicja tego terminu, na którą można by się powołać. Na cele niniejszego raportu zostanie przedstawiona autorska definicja polityki klimatycznej, wymieniająca

jej najważniejsze, z punktu widzenia Unii Europejskiej i Polski, części składowe.

Polityka klimatyczna jest to państwowa lub międzynarodowa działalność strategiczna, prawna i gospodarcza mająca na celu przeciwdziałanie skutkom zmian klimatu, przede wszystkim, choć nie tylko, poprzez redukcję emisji gazów cieplarnianych<sup>1</sup>. Wpisuje się ona w szeroko rozumiane działania zmierzające do ochrony środowiska naturalnego.

Podejście Unii Europejskiej (dalej: „UE”) i Polski do prowadzenia polityki klimatycznej różni się w znacznym stopniu. Najprościej mówiąc – podczas gdy UE podkreśla kontekst środowiskowy swoich działań i coraz mocniej dąży do przekształcenia gospodarki na opartą na zielonej, czystej energii, Polska stawia przede wszystkim na bezpieczeństwo energetyczne i swoje własne zasoby paliw kopalnych. Rozbieżność ta jest istotą problemu analizowanego w niniejszym raporcie.

Poniżej przedstawione zostaną zarysy podejścia obu podmiotów do prowadzenia polityki klimatycznej.

### Polityka klimatyczna Unii Europejskiej

Z prawnego punktu widzenia warto pamiętać, że pojęcie polityki klimatycznej nie występuje w żadnym z traktatów tworzących podstawę UE. Źródła dla kompetencji Unii w tym zakresie można doszukać się w art. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: „TfUE”), który jako kompetencje dzielone między Unią a Państwami Członkowskimi wymienia, m.in. środowisko i energię<sup>2</sup>. Ten pierwszy obszar uregulowany jest w art. 191 TfUE, który ze względu na swoją wagę zostanie tu przytoczony w niemalże całości:

„1. Polityka Unii w dziedzinie środowiska przyczynia się do osiągnięcia następujących celów:

- zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska,
- ochrony zdrowia ludzkiego,
- ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych,
- promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu.

2. Polityka Unii w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie „zanieczyszczający płaci”. [...].

<sup>1</sup> K. Tarnawska, *Przeciwdziałanie zmianom klimatu na poziomie UE a polityka klimatyczna Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, „Biblioteka Regionalisty” 2011, nr 1, s. 307.

<sup>2</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), OJ C 326, s. 47–390, art. 4.

3. Przy opracowywaniu polityki w dziedzinie środowiska Unia uwzględnia:
- dostępne dane naukowo-techniczne,
  - warunki środowiska w różnych regionach Unii,
  - potencjalne korzyści i koszty, które mogą wynikać z działania lub z zaniechania działania,
  - gospodarczy i społeczny rozwój Unii jako całości i zrównoważony rozwój jej regionów<sup>3</sup>.

Równocześnie, zgodnie z art. 194 TfUE:

- „1. W ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska, polityka Unii w dziedzinie energetyki ma na celu, w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi:
- a) zapewnienie funkcjonowania rynku energii;
  - b) zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii;
  - c) wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii; oraz
  - d) wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii.
2. Bez uszczerbku dla stosowania innych postanowień Traktatów, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, ustanawiają środki niezbędne do osiągnięcia celów, o których mowa w ustępie 1. Środki te są przyjmowane po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów.

Nie naruszają one prawa Państwa Członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię [...]”<sup>4</sup>.

UE od wielu lat popiera działania proklimatyczne, natomiast w ciągu ostatnich kilku lat widać zauważalne zwiększenie ambicji w tej dziedzinie. Nie trzeba szukać specjalnie głęboko potwierdzenia, że polityka klimatyczna stała się absolutnym priorytetem dla UE. W wytycznych politycznych na następną kadencję Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen, wtedy jeszcze kandydatka na przewodniczącą, umieściła Europejski Zielony Ład jako pierwszy ze swoich 6 głównych celów do zrealizowania<sup>5</sup>. Zgodnie ze swoimi założeniami, w grudniu 2019 r. Komisja pod przewodnictwem von der Leyen przedstawiła propozycję Europejskiego Zielonego Ładu, czyli wielu działań zmierzających

do przekształcenia gospodarki Europy w nowoczesną, bardziej konkurencyjną i „zieloną”. Jedną z propozycji stanowi pierwsze europejskie prawo klimatyczne, nadające prawny wymiar celowi neutralności klimatycznej Europy do 2050 r.

---

NEUTRALNOŚĆ KLIMATYCZNA  
W TYM KONTEKŚCIE OZNACZA  
OSIĄGNIĘCIE ZEROWEJ EMISJI GAZÓW  
CIEPLARNIANYCH NETTO DLA KRAJÓW  
UE JAKO CAŁOŚCI. INACZEJ MÓWIĄC,  
NEUTRALNOŚĆ TA TO RÓWNOWAGA  
MIĘDZY EMISJĄ CO<sub>2</sub> DO ATMOSFERY,  
A JEGO POCHŁANIANIEM.  
JEJ OSIĄGNIĘCIE MA SIĘ ODBYĆ  
GŁÓWNIIE POPRZECZ ZMNIEJSZENIE  
EMISJI GAZÓW CIEPLARNIANYCH,  
INWESTOWANIE W ZIELONE  
TECHNOLOGIE I OCHRONĘ ŚRODOWISKA  
NATURALNEGO. NATOMIAST  
PRZEPISY MAJĄ ZAGWARANTOWAĆ,  
ŻE DO OSIĄGNIĘCIA TEGO CELU  
PRZYCZYNIĄ SIĘ WSZYSTKIE POLITYKI  
UNIJNE ORAZ ŻE WSZYSTKIE SEKTORY  
GOSPODARKI I SPOŁECZEŃSTWA  
ODEGRAJĄ W TYM SWOJĄ ROLE.

---

Europejskie prawo klimatyczne zostało przyjęte w czerwcu 2021 r.<sup>6</sup>. Zakłada ono m.in. powstanie Europejskiego Naukowego Komitetu Doradczego ds. Zmian Klimatu, który zapewni niezależne doradztwo organom unijnym. Jednakże przede wszystkim w prawie klimatycznym określono wiążący dla UE cel, jakim jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych netto o co najmniej 55% do r. 2030 (w porównaniu z poziomem z 1990 r.). W razie potrzeby może zostać również zaproponowany pośredni cel klimatyczny na r. 2040. By móc osiągnąć zakładane cele, Unia przygotowała projekty zmian części obowiązujących przepisów dotyczących klimatu, energii i transportu oraz wiele nowych inicjatyw w pakiecie „Gotowi na 55”, przedłożonym Radzie w lipcu 2021 r. Prace nad pakietem wciąż trwają.

Zmiany mają być wprowadzone m.in. do systemu handlu emisjami (*EU Emissions Trading System*,

<sup>3</sup> Ibidem, art. 191.

<sup>4</sup> Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), OJ C 326, s. 47–390, art. 194.

<sup>5</sup> Ursula von der Leyen, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_pl.pdf), *Unia, która mierzy wyżej. Mój program dla Europy. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019–2024)* [dostęp: 6.03.2022 r.].

<sup>6</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), OJ L 243, 9.07.2021, s. 1–17.



dalej: „EU ETS”), czyli uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla. System działający od 2005 r. przeszedł kilka ważnych przemian i jest obecnie w 4. fazie, która będzie trwać do 2030 r. Jego ramy stanowią tzw. Rozporządzenie o Wspólnym Wysiłku Redukcyjnym<sup>7</sup> oraz Dyrektywa ETS<sup>8</sup>. System EU ETS działa na zasadzie limitów i handlu. Unia ustala odgórnie limit łącznej ilości pewnych gazów cieplarnianych, które mogą być emitowane przez instalacje objęte systemem – głównie w sektorze energetycznym, przemyśle wytwórczym i lotniczym. Limity te są systematycznie zmniejszane tak, by zmniejszeniu uległa całkowita emisja. W ramach limitów instalacje kupują lub otrzymują uprawnienia do emisji, którymi mogą w razie potrzeby handlować między sobą. Handel emisjami zapewnia elastyczność, dzięki której emisje są ograniczane tam, gdzie jest to najmniej kosztowne. Stabilna cena emisji dwutlenku węgla promuje również inwestycje w innowacyjne technologie niskoemisyjne.

ZGODNIE Z DANYMI, KTÓRE PODAJE KOMISJA EUROPEJSKA, INSTALACJE W KTÓRYCH WYKORZYSTUJE SIĘ EU ETS ZMNIĘSZYŁY EMISJĘ GAZÓW CIEPLARNIANYCH O OKOŁO 35% POMIĘDZY 2005 A 2019 R.<sup>9</sup>

Kolejnym przydatnym do zmniejszania emisji instrumentem okazała się Rezerwa Stabilności Rynkowej<sup>10</sup>, wprowadzona w 2019 r. Za jej sprawą ceny emisji podwyższyły się i ustabilizowały<sup>11</sup>. Rezerwa jest długoterminowym rozwiązaniem problemu zbierających się od kilkunastu lat nadwyżek uprawnień emisji. Stanowiły one zagrożenie dla celu ETS, ponieważ prowadziły

do obniżenia cen uprawnień do emisji, a tym samym osłabiały motywację do ich ograniczania. Rezerwa gromadzi nadwyżki oraz nieprzydzielone uprawnienia, które wcześniej podlegały aukcjonowaniu. W 2023 r. liczba uprawnień znajdujących się w rezerwie zostanie dodatkowo ograniczona, a rezerwy przekraczające tę wartość stracą ważność.

By zaradzić skutkom społecznym mogącym wynikać ze zmian w systemie EU ETS został zaproponowany Społeczny Fundusz Klimatyczny. W założeniu ma on wspierać działania i inwestycje, które ograniczają emisje w sektorach transportu drogowego i budowlanym, a w rezultacie zmniejszają koszty ponoszone przez gospodarstwa domowe znajdujące się w trudnej sytuacji, mikroprzedsiębiorstwa i użytkowników transportu, a także udzielać wsparcia wspomnianym gospodarstwom domowym. Propozycja ta jest jednak wciąż na etapie negocjacji. Fundusz zacznie być operacyjny najwcześniej w 2024 r., z pierwszymi wypłatami dopiero w 2025 r.<sup>12</sup>

W kwestiach związanych z klimatem UE blisko współpracuje z ONZ. Dlatego też warty odnotowania jest fakt, że nie tylko wszystkie państwa członkowskie są stronami tzw. Porozumienia paryskiego, czyli najważniejszego traktatu międzynarodowego w sprawie zmian klimatu z ostatniej dekady – stroną jest też sama UE<sup>13</sup>. Porozumienie paryskie zostało zawarte w 2015 r. podczas COP 21, czyli corocznej Konferencji Stron (*Conference of the Parties*) Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu. Przedstawiciele UE od lat biorą udział w konferencjach COP. Przykładowo, podczas ostatniej konferencji ONZ COP 26 w Glasgow Unia, oprócz aktywnego udziału w samej konferencji, zorganizowała ponad 150 własnych imprez towarzyszących. Po zakończeniu COP 26 ministrowie spraw zagranicznych w ramach prac Rady zatwierdzili oficjalną konkluzję o jej wynikach<sup>14</sup>.

<sup>7</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013, OJ L 156, 19.06.2018, s. 26–42.

<sup>8</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410 z dnia 14 marca 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzję (UE) 2015/1814, OJ L 76, 19.03.2018, s. 3–27.

<sup>9</sup> Komisja Europejska, [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets\\_pl](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_pl) *Unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS)* [dostęp: 8.03.2022 r.].

<sup>10</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 z dnia 6 października 2015 r. w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmiany dyrektywy 2003/87/WE, OJ L 264, 9.10.2015, s. 1–5.

<sup>11</sup> Komisja Europejska, [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets\\_pl](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_pl) *Unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS)* [dostęp: 8.03.2022 r.].

<sup>12</sup> Parlament Europejski, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698777/EPRS\\_BRI\(2021\)698777\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698777/EPRS_BRI(2021)698777_EN.pdf) *Social climate fund: Fit for 55 package. Briefing* [dostęp: 10.03.2022 r.].

<sup>13</sup> United Nations, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtidsg\\_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtidsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en) *Treaty Collection* [dostęp: 8.03.2022 r.].

<sup>14</sup> Council of the European Union, <https://www.consilium.europa.eu/media/54433/st06120-en22.pdf>, *Council conclusions on EU Climate Diplomacy: accelerating the implementation of Glasgow outcomes* [dostęp: 6.03.2022 r.].

Ostatnim elementem składowym szeroko rozumianej polityki klimatycznej UE jest dyplomacja klimatyczna. Unia uważa się za wzór progresywnych działań klimatycznych. Jednakże, ponieważ sama odpowiada za mniej niż 10% światowych emisji<sup>15</sup>, do osiągnięcia wymiernych celów w skali globalnej nie wystarczy polityka wewnętrzna, jakkolwiek ambitna. Dlatego też UE inkorporowała działania proklimatyczne do swojej polityki zewnętrznej, poprzez dyplomację klimatyczną i wsparcie finansowe dla krajów rozwijających się.

Wedle definicji Rady, dyplomacja klimatyczna to „prace UE na forach wielostronnych i na szczeblu dwustronnym, służące propagowaniu ambitnych globalnych celów i działań klimatycznych na rzecz ogólnoświatowej transformacji z myślą o neutralności klimatycznej”<sup>16</sup>. W praktyce prace te sprowadzają się do dzielenia się wiedzą, zapewniania ukierunkowanego wsparcia oraz zachęcania do zielonej transformacji. Osobnym działaniem jest finansowanie działań klimatycznych, czyli wsparcie finansowe ze środków publicznych dla państw rozwijających się, mające pomóc w „łagodzeniu zmiany klimatu i przystosowaniu się do niej”<sup>17</sup>. Na ten cel przeznaczona jest ponad jedna trzecia unijnego budżetu na wspieranie państw sąsiednich<sup>18</sup>.

### Polityka klimatyczna Polski

Głównym dokumentem regulującym polską politykę klimatyczną na moment sporządzania niniejszego raportu jest „Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030”<sup>19</sup>. Do jego utworzenia zobowiązały Polskę przepisy unijne<sup>20</sup>. Uwzględni on wnioski z rekomendacji Komisji Europejskiej, uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych. Jest to dokument o charakterze strategicznym, nie akt prawny, nie kreuje więc żadnych prawnych zobowiązań. Krajowy plan wyznacza następujące cele klimatyczno-energetyczne na r. 2030:

- „–7% redukcji emisji gazów cieplarnianych w sektorach nieobjętych systemem ETS w porównaniu do poziomu w roku 2005;

- 21–23% udziału OZE w finalnym zużyciu energii brutto (cel 23% będzie możliwy do osiągnięcia w sytuacji przyznania Polsce dodatkowych środków unijnych, w tym przeznaczonych na sprawiedliwą transformację), uwzględniając:
  - 14% udziału OZE w transporcie,
  - roczny wzrost udziału OZE w ciepłownictwie i chłodnictwie o 1,1 pkt. proc. średniorocznie;
- wzrost efektywności energetycznej o 23% w porównaniu z prognozami PRIMES2007;
- redukcję do 56–60% udziału węgla w produkcji energii elektrycznej”<sup>21</sup>.

Skrót OZE z powyższego cytatu odnosi się do „odnawialnych źródeł energii”. Dokument może być modyfikowany w zależności od zmian przepisów unijnych lub celów krajowych polityk rozwoju. Treść planu skupiona jest głównie na kwestiach energetyki, kwestie klimaczo-środowiskowe pozostawiając na uboczu.

---

OMAWIAJĄC POLITYKĘ KLIMATYCZNĄ POLSKI, NALEŻY PRZED WSZYSTKIM PAMIĘTAĆ, ŻE JAKO PAŃSTWO CZŁONKOWSKIE UE JEST ONA CZĘŚCIĄ WSZYSTKICH OPISANYCH W POPRZEDNIEJ CZĘŚCI POLITYK I INSTRUMENTÓW. POLSKA JEST TEŻ SAMODZIELNYM SYGNATARIUSZEM POROZUMIENIA PARYSKIEGO. DLATEGO NIE SPOSÓB OMAWIAĆ POLSKIEJ POLITYKI KLIMATYCZNEJ W ODERWANIU OD DZIAŁAŃ I DAŻEŃ UE. JEDNAKŻE, CO OCZYWISTE, UE I POLSKA SĄ RÓŻNYMI Z NATURY PODMIOTAMI. POLSKA JAKO SUWERENNE PAŃSTWO PRIORYTETYZUJE SWOJE INTERESY WEWNĘTRZNE, NATOMIAST UNIA INTERES KOLEKTYWNY CAŁOŚCI WSPÓLNOTY.

---

<sup>15</sup> European Environment Agency, <https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-drivers-of-eu-ghg> *Trends and drivers of EU greenhouse gas emissions* [dostęp: 5.03.2022 r.].

<sup>16</sup> Rada Europejska – Rada Unii Europejskiej, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/climate-change/climate-external-policy> *Cele klimatyczne a polityka zewnętrzna UE* [dostęp: 5.03.2022 r.].

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Ministerstwo Środowiska, *Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030* <https://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu> [dostęp: 15 marca 2022].

<sup>20</sup> Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013, OJ L 328, 21.12.2018, s. 1–77, art. 3.

<sup>21</sup> Ministerstwo Środowiska, *Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030* <https://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu> [dostęp: 15.03.2022 r.].

Przyjmowane przez UE kolejne strategie dotyczące ochrony klimatu każdorazowo spotykają się z większym oporem tzw. nowych państw członkowskich (czyli tych, które dołączyły podczas rozszerzeń w 2004, 2007 i 2013 r.). Państwa te mają tendencję do postrzegania tych zmian jako niedostosowanych do potrzeb krajów w fazie transformacji i skoku rozwojowego, które muszą przede wszystkim skupić się na rozwijaniu swoich gospodarek oraz zapewnieniu sobie bezpieczeństwa energetycznego. Natomiast państwa „starej” Unii, które przez dekady rozwijały się w sposób niezakłócony, teraz mogą inwestować w zieloną energię i ochronę środowiska.

SPOŚRÓD TYCH „NOWYCH” PAŃSTW,  
TO WŁAŚNIE POLSKA ZNAJDUJE SIĘ  
W SZCZEGÓLNIIE TRUDNEJ SYTUACJI,  
PONIEWAŻ NASZA ENERGETYKA JEST  
W DUŻEJ MIERZE OPARTA NA WĘGLU  
(ZGODNIE Z „KRAJOWYM PLANEM...”  
W 2018 R. 77% ENERGII PRODUKOWANEJ  
W POLSCE POCHODZIŁO Z WĘGLA<sup>22</sup>).  
PĘD DO MAKSYMALIZACJI  
WYKORZYSTANIA WŁASNYCH  
ZASOBÓW NATURALNYCH, A PRZY  
OKAZJI OGRANICZENIA IMPORTU  
GAZU I ROPY NAFTOWEJ Z ROSJI  
ZDECYDOWANIE UTRUDNIAJĄ POLSKIE  
MOŻLIWOŚCI REDUKCJI EMISJI CO<sub>2</sub>.

Polska sprzeciwiała się ambitnym unijnym celom redukcyjnym podczas negocjacji Europejskiego Zielonego Ładu<sup>23</sup> i pakietu „Gotowi na 55”<sup>24</sup>,<sup>25</sup> i pozostaje na swoim stanowisku do dziś. W 2019 r., po szczycie Rady Europejskiej, premier Mateusz Morawiecki ogłosił, że „Polska będzie dążyć do neutralności klimatycznej w swoim własnym tempie”<sup>26</sup>. Podczas tego szczytu Polska jako jedyne państwo członkowskie nie zgodziła się na zobowiązanie się do osiągnięcia neutralności

klimatycznej do 2050 r. Wprawdzie wydarzenie to może zostać uznane za sukces negocjacyjny polskiego rządu, jednakże zdecydowanie nie przyczyniło się do kreowania pozytywnego wizerunku Polski w Europie.

Kolejnym przykładem działania wpływającego negatywnie na postrzeganie Polski w kontekście polityki klimatycznej jest kwestia kopalni Turów. Ocena korzyści energetycznych płynących z decyzji o przedłużeniu koncesji na wydobywanie węgla brunatnego w tym miejscu wykracza poza ramy tego raportu. Natomiast ze środowiskowego punktu widzenia polskie uporczywe przywiązanie do węgla brunatnego wydaje się niezgodne z nowoczesną europejską polityką klimatyczną i z pewnością nie jest korzystne wizerunkowo<sup>27</sup>.

Powyższe przykłady pokazują, że w polskiej polityce dominuje bardzo konkretna interpretacja zagadnień środowiskowo-energetycznych, które składają się na politykę klimatyczną. Analiza stanowiska polskich polityków wobec zmian klimatu przeprowadzona przez prof. Zgniewa Karaczuna dla Biura Analiz Sejmowych ma już wprawdzie 10 lat, ale wydaje się wciąż na tyle adekwatna, by przytoczyć ją w całości. prof. Karaczun charakteryzuje to stanowisko jako:

- „sceptycyzm co do wyników badań naukowych wskazujących, że za obserwowane zmiany klimatu odpowiedzialna jest działalność człowieka, w tym przede wszystkim spalanie paliw kopalnych;
- przekonanie, że działania na rzecz ochrony klimatu niosą dla polskiej gospodarki wyłącznie koszty i nie przyniosą żadnych korzyści;
- niechęć do podejmowania aktywnych działań na rzecz odejścia od paliw kopalnych, budowy gospodarki niskoemisyjnej i ochrony klimatu;
- obarczanie polityki klimatycznej prowadzonej przez Unię Europejską winą za wprowadzane podwyżki cen energii i brak działań modernizacyjnych w sektorze energetycznym”<sup>28</sup>.

Wydaje się, że skala i tempo rozwoju unijnej polityki klimatycznej mogły dodatkowo wpłynąć na powszechne w Polsce podejście, w którym ochrona klimatu nie jest traktowana jako kwestia środowiskowa, tylko jest zdominowana przez zagadnienia *stricte* gospodarcze.

<sup>22</sup> Ministerstwo Aktywów Państwowych, *Krajowy Plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030. Założenia i cele oraz polityki i działania*, Wersja 4.1 z dn. 18.12.2019, s. 8.

<sup>23</sup> Reuters: EU leaves Poland out of 2050 climate deal after standoff, 12.12.2019 <https://www.reuters.com/article/us-climate-change-eu-idUSKBN1YG01I> [dostęp: 15.03.2022 r.].

<sup>24</sup> POLITICO: Poland’s resistance leads to EU leader’s climate battle retreat, 25.05.2021 <https://www.politico.eu/article/poland-resistance-climate-battle-european-council-summit> [dostęp: 15.03.2022 r.].

<sup>25</sup> Reuters: Poland seeks EU climate policy rethink amid high energy prices, 18.10.2021 <https://www.reuters.com/world/europe/poland-seeks-eu-climate-policy-rethink-amid-high-energy-prices-2021-10-18> [dostęp: 15.03.2022 r.].

<sup>26</sup> Prime Minister Morawiecki: We have ensured more time for Poland to implement climate transformation, 13.12.2019 <https://www.gov.pl/web/eu/prime-minister-morawiecki-we-have-ensured-more-time-for-poland-to-implement-climate-transformation> [dostęp: 15.03.2022] (tłumaczenie własne).

<sup>27</sup> Reuters: Czech, Polish leaders reach deal to end Turow mine dispute, 3.02.2022, <https://www.reuters.com/world/europe/czech-polish-leaders-reach-deal-end-turow-mine-dispute-2022-02-03> [dostęp: 15.03.2022 r.].

<sup>28</sup> Z.M. Karaczun, *Polska polityka klimatyczna. Próba analizy*, Studia BAS – Polityka klimatyczna 2012, nr 1, s. 93.

Dodatkowym utrudnieniem jest stosunkowo niska świadomość ekologiczna społeczeństwa, która skutkuje dość silnym oporem społeczeństwa przed wprowadzaniem zmian o charakterze próśrodkowym.

Ostatnią wartą poruszenia kwestią jest stosunkowo niewielka ilość dostępnych publicznie informacji na temat polskiej polityki klimatycznej. Szczególnie uderzające jest porównanie z dostępnością dokumentacji unijnej. Przykładem może być oficjalna strona internetowa Ministerstwa Klimatu i Środowiska, której zakładka „Polityka klimatyczna” jest właściwie pusta<sup>29</sup>. Stan ten wydaje się ironicznie odzwierciedlać ogólne podejście Polski do tematu polityki klimatycznej.

## Wnioski

Powyżej, zgodnie z założeniami, został przedstawiony ogólny zarys obecnie prowadzonej polityki klimatycznej w ramach UE i w Polsce. Analiza i porównanie tych dwóch podejść będzie podstawą rekomendacji przedstawionych w następnej części.

---

PODSUMOWUJĄC POWYŻSZE ROZWAŻANIA, NALEŻY STWIERDZIĆ, ŻE POLITYKA KLIMATYCZNA UE JEST MOCNO PROGRESYWNA I CECHUJĄCA SIĘ DUŻYMI AMBICJAMI. UNIA CHCE BYĆ LIDEREM, ZA KTÓREGO PRZYKŁADEM PODAŻĄ INNE PAŃSTWA. POMIMO TYPOWYCH DLA UNII DŁUGOTRWAŁYCH NEGOCJACJI PRZED PODJĘCIEM DECYZJI, W KWESTIACH KLIMATYCZNYCH DECYDUJE ZASKAKUJĄCO SZYBKO I ZGODNIE, CZEGO PRZYKŁADEM MOŻE BYĆ CHOCIAŻBY CZĘSTE DOPASOWYWANIE SYSTEMU EU ETS DO ZMIENIAJĄCYCH SIĘ REALIÓW W EUROPIE. UNIJNA POLITYKA KLIMATYCZNA UKIERUNKOWANA JEST PRZED W SZYBKIM NA CZYSTĄ, ZIELONĄ ENERGIĘ, KTÓRA MA STAĆ SIĘ NOWĄ NORMĄ DZIĘKI TRANSFORMACJI ENERGETYCZNEJ Z UŻYCIEM INNOWACYJNYCH METOD. DLA BRANŻ I SEKTORÓW POKRZYWDZONYCH W TRAKCIE TRANSFORMACJI MAJĄ BYĆ ZAPEWNIONE DOPASOWANE PROGRAMY ŁAGODZĄCE NEGATYWNE SKUTKI DZIAŁAŃ PROKLIMATYCZNYCH.

---

Na tym tle polityka klimatyczna Polski zdecydowanie się odróżnia. Polska, pomimo członkostwa w strukturach unijnych i równoczesnego udziału w wydarzeniach takich jak COP 26, jest zdecydowana kontynuować eksploatację swoich złóż paliw kopalnych. Polska polityka klimatyczna jest znacznie bardziej skupiona na zapewnieniu krajowi bezpieczeństwa energetycznego – kwestie klimatyczne są na dalszym planie. Polska stoi na stanowisku, że nie tylko określone branże mogą być pokrzywdzone transformacją energetyczną, ale też całe kraje. Nie powinny one musieć poświęcać swojego rozwoju ekonomicznego tylko po to, by utrzymać tempo zielonych zmian narzucane przez bogatsze kraje „starej” Unii. Polska polityka klimatyczna jest mocno nastawiona na interesy wewnętrzne – na tyle, że rząd nie obawia się podejmować działań mogących zagrozić wizerunkowi kraju na arenie międzynarodowej. Jednocześnie Polska podejmuje pewne zobowiązania transformacyjne, głównie dotyczące zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych i zwiększenia udziału energii odnawialnych w ogólnym bilansie. Są one jednak mniej progresywne niż działania unijne.

## Rekomendacje

Zgodnie z założeniami raportu, w tej części zostaną krótko przedstawione rekomendacje dla polskiej administracji rządowej. Przypomnieć należy, że wojna rosyjsko-ukraińska nie jest brana pod uwagę w niniejszym opracowaniu. Rekomendacje są wynikiem osobistych przemyśleń autorki, choć znajdują też oparcie w przedstawionych materiałach źródłowych. Mają one na celu zniwelowanie zagrożeń w postaci postępującego ocieplenia klimatu oraz napiętej relacji z UE w kwestii podejścia do polityki klimatycznej.

Pierwszą rekomendacją jest szybsze dostosowywanie prowadzonej polityki klimatycznej do polityki Unii. Byłaby to oczywiście decyzja przede wszystkim polityczna, natomiast w tym zakresie sfery te są tak blisko związane, że nie sposób ich rozdzielić. Obecnie prowadzona polityka szkodzi wizerunkowi Polski na arenie międzynarodowej i narusza jednolitość UE. Działania unijne, choć w okresie przejściowym mogą wpływać negatywnie na określone branże i sektory, w perspektywie długoterminowej powinny przynieść korzyści zarówno dla stanu środowiska naturalnego, jak i dla poziomu bezpieczeństwa energetycznego państw członkowskich. Wskazana jest więc pełna partycypacja Polski.

<sup>29</sup> Polityka klimatyczna, <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-klimatyczna> [dostęp: 15.03.2022 r.].

Drugą rekomendacją jest restrukturyzacja polskiego sektora energetycznego. Byłoby to wieloletnie przedsięwzięcie olbrzymiej skali zarówno pod względem organizacyjnym, jak i finansowym, natomiast jego potrzeba wydaje się nieunikniona. Potrzeba odejścia od paliw kopalnych, zwłaszcza tak mało wydajnych jak węgiel brunatny, jest faktem ogólnie znanym od lat. Oparcie większości konsumpcji na zielonych energiach ze źródeł odnawialnych powinno być końcowym celem, do którego Polska będzie dążyć na równi z resztą Europy.

Trzecią rekomendacją jest zwiększenie ilości i zakresu wielopłaszczyznowych działań proekologicznych, przede wszystkim poprzez podnoszenie poziomu świadomości klimatycznej wśród obywateli i aktywną ochronę przyrody (przykładem mogą być działania takie jak zalesianie czy zwiększanie terytoriów parków narodowych i rezerwatów). Ponownie, należy mieć na uwadze, że działania te są inwestycją długoterminową, której rezultaty będzie można zauważyć dopiero po latach. Natomiast w opinii autorki są one niezbędnym elementem zrównoważonej polityki klimatycznej.

## Bibliografia

- Council of the European Union, <https://www.consilium.europa.eu/media/54433/st06120-en22.pdf>, *Council conclusions on EU Climate Diplomacy: accelerating the implementation of Glasgow outcomes* [dostęp: 6.03.2022 r.].
- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 z dnia 6 października 2015 r. w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmiany dyrektywy 2003/87/WE, OJ L 264, 9.10.2015, s. 1–5.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410 z dnia 14 marca 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzję (UE) 2015/1814, OJ L 76, 19.03.2018, s. 3–27.
- European Environment Agency, <https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-drivers-of-eu-ghg> *Trends and drivers of EU greenhouse gas emissions* [dostęp: 5.03.2022 r.].
- Karaczun Zbigniew M., *Polska polityka klimatyczna. Próba analizy*, Studia BAS – Polityka klimatyczna, Warszawa 2012, nr 1, s. 93.
- Komisja Europejska, [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets\\_pl](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_pl) *Unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS)* [dostęp: 8.03.2022 r.].
- Ministerstwo Aktywów Państwowych, *Krajowy Plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030. Założenia i cele oraz polityki i działania*, Wersja 4.1 z dn. 18.12.2019, s. 8.
- Ministerstwo Środowiska, <https://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu> *Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030* [dostęp: 15.03.2022 r.].
- Parlament Europejski, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698777/EPRS\\_BRI\(2021\)698777\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698777/EPRS_BRI(2021)698777_EN.pdf) *Social climate fund: Fit for 55 package. Briefing* [dostęp: 10.03.2022 r.].
- POLITICO: *Poland's resistance leads to EU leader's climate battle retreat 25.05.2021*, <https://www.politico.eu/article/poland-resistance-climate-battle-european-council-summit> [dostęp: 15.03.2022 r.].
- Polityka klimatyczna, <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-klimatyczna> [dostęp: 15.03.2022 r.].
- Prime Minister Morawiecki: *We have ensured more time for Poland to implement climate transformation, 13.12.2019* <https://www.gov.pl/web/eu/prime-minister-morawiecki-we-have-ensured-more-time-for-poland-to-implement-climate-transformation> [dostęp: 15.03.2022 r.].
- Rada Europejska – Rada Unii Europejskiej, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/climate-change/climate-external-policy/Cele-klimatyczne-a-polityka-zewnętrzna-UE> [dostęp: 5.03.2022 r.].
- Reuters: *Czech, Polish leaders reach deal to end Turow mine dispute, 3.02.2022*, <https://www.reuters.com/world/europe/czech-polish-leaders-reach-deal-end-turow-mine-dispute-2022-02-03> [dostęp: 15.03.2022 r.].
- Reuters: *EU leaves Poland out of 2050 climate deal after standoff, 12.12.2019* <https://www.reuters.com/article/us-climate-change-eu-idUSKBN1YG01I> [dostęp: 15.03.2022 r.].
- Reuters: *Poland seeks EU climate policy rethink amid high energy prices, 18.10.2021* <https://www.reuters.com/world/europe/poland-seeks-eu-climate-policy-rethink-amid-high-energy-prices-2021-10-18> [dostęp: 15.03.2022 r.].
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013, OJ L 156, 19.06.2018, s. 26–42.
- Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylecia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013, OJ L 328, 21.12.2018, s. 1–77.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), OJ L 243, 9.07.2021, s. 1–17.
- Tarnawska K., *Przeciwdziałanie zmianom klimatu na poziomie UE a polityka klimatyczna Polski*, Wydawnictwo

- Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, „Biblioteka Regionalisty” 2011, nr 1, s. 307.
21. Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), OJ C 326, s. 47–390.
  22. United Nations, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en) *Treaty Collection* [dostęp: 8.03.2022 r.].
  23. Ursula von der Leyen, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_pl.pdf), *Unia, która mierzy wyżej. Mój program dla Europy. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019–2024)* [dostęp: 6.03.2022 r.].





VARIA





# WIELKA GRA: JAK USA POMOGŁY ZBUDOWAĆ CHIŃSKIEGO RYWALĄ

## [GREAT GAME: HOW THE US HELPED BUILD A CHINESE RIVAL]

### Abstrakt

W początkach trzeciej dekady XXI stulecia świat znalazł się na krawędzi nowej zimnej wojny, tym razem pomiędzy Stanami Zjednoczonymi Ameryki a Chińską Republiką Ludową. Autor przeglądowo prezentuje najważniejsze punkty zwrotne w tych stosunkach. Najpierw prowadziły one do zbliżenia, zaangażowania, a nawet quasi sojuszu (wymierzonego we wspólnego wroga – ZSRR). Potem natomiast przyszły momenty rozchodzenia się (przystąpienie ChRL do WTO, asertywna polityka ekipy Xi Jinpinga, w tym nowe Jedwabne Szlaki). To te ostatnie doprowadziły do obecnego stanu, w ramach którego nakładają się na siebie trzy ostre spory („wojny”): handlowy i celny, medialno-ideologiczny oraz w sferze wysokich technologii (Huawei, 5G, Tik Tok, wyścig w kosmosie). Nakładają się one na dwie „pułapki Tukidydesa”, wokół Tajwanu, będącego lejtmotywnym tych relacji oraz na Morzu Południowochińskim. Napięcie jest wysokie, a przyszłość niepewna. Albowiem doszło do zderzenia dwóch największych mocarstw na globie, a zrazem pojedynku o prymat i prestiż. Jego ostateczny wynik jest nieznanym. Tylko jeden ze scenariuszy można wykluczyć: w przeciwieństwie do zdominowanego przez USA porządku liberalnego żaden porządek narzucony przez Chiny nie będzie uniwersalny z racji specyfiki „introwertycznej” i samoistnej chińskiej specyfiki i kultury.

### Słowa kluczowe

USA, Chiny, Tajwan, ład międzynarodowy, nowa zimna wojna.

### Abstract

In the beginning of the third decade of 21st century the world is on the brink of the new cold war. This time between USA and PRC (China). The author is presenting the turning and focal points in those relations. Initially they led towards rapprochement, engagement and even a quasi alliance (against the common enemy then – the USSR). Later, however, both sides slowly departed and separated from each other due to some reasons, like joining the WTO by China, or assertive policy of Xi Jinping team, including the New Silk Roads (BRI). In effect, currently we can detect three sharp competitions, or “wars” among them: trade and customs, media and ideological and in high tech (Huawei, 5G or Tik Tok and space competition). At the same time we have two “Thucydides traps” simultaneously – one surrounding Taiwan and the other on South China Sea. All in all, we have a growing tension, and the future is uncertain. Because not only two largest economies on the globe are in clash, but we also have a primate and prestige duel. The final result is unknown. With the exception of one scenario: unlike US dominated value based order any order created by China cannot be universal due to specific “inclusive” Chinese culture and civilization.

### Keywords

US, China, Taiwan, global order, new cold war.

Po proklamowaniu 1 października 1949 r. Chińskiej Republiki Ludowej (ChRL – Chiny) w Stanach Zjednoczonych Ameryki wybuchła – i toczyła się długo – wielka debata na temat tego, „kto stracił Chiny”, bo przecież reżim Czang Kaj-szeka cieszył się dużym poparciem tego mocarstwa. Jak to się stało, że

dotychczasowy sojusznik, jego władze i ok. 2 mln uchodźców w ślad za nim znaleźli się na Tajwanie? To pytanie dość długo nie dawało spokoju amerykańskim elitom<sup>1</sup>. Wybuch wojny koreańskiej w dziewięć miesięcy po podziale Chin sprawił, iż zimnowojenne podziały utrwaliły się, a jej konsekwencje były długoterminowe. Nie tylko doszło do bezpośrednich walk żołnierzy USA i ChRL, ale też władze na Tajwanie (ROC – Republic of China) przez dwie dekady reprezentowały Chiny w Radzie Bezpieczeństwa w ONZ. Natomiast władze w Waszyngtonie uznały Tajwan za własny „niezatapialny lotniskowiec” na zachodnim Pacyfiku, a w grudniu 1954 r. zawiązały nawet z ROC formalny sojusz wojskowy<sup>2</sup>.

Nie zmienił tego stanu rzeczy głośny „rozwód” pomiędzy dwoma komunistycznymi kolosami, ZSRR i ChRL w początkach lat 60.<sup>3</sup>, bowiem zimnowojenne i ideologiczne podziały były głęboko zakorzenione. Co więcej, ówczesne Chiny znajdowały się na kursie „lewackiego odchylenia”, jak same po latach przyznały, czyli były dla USA partnerem, a raczej rywalem i wrogiem, ze wszech miar politycznie odległym. Do wzajemnego zainteresowania się sobą doprowadziły dopiero bezpośrednio, zbrojne starcia graniczne między dwoma komunistycznymi kolosami w 1969 r. Wtedy w Waszyngtonie stało się jasne, że pęknięcie między władzami w Moskwie i Pekinie jest głębokie i trwałe, ma nie tylko ideologiczne, ale też głębsze podłoże, oparte na rozbieżnych interesach obu stron (a nawet roszczeniach terytorialnych).

W niniejszym studium prezentowane są główne momenty (punkty zwrotne) w tych dwustronnych relacjach, bez zbędnego wchodzenia na całą arenę międzynarodową czy globalną po to, by pokazać, jak doszło do wzajemnego zbliżenia, a chwilami nawet *quasi* sojuszu (wymierzonego we wspólnego wówczas wroga – ZSRR) i długiego zaangażowania jeszcze po rozpadzie porządku zimnowojennego. A potem sytuacja się odwróciła, prowadząc do obecnej – to dość często podzielana hipoteza tego opracowania – zimnej wojny pomiędzy obu stronami. Jak ona wygląda, co zawiera i jaka jest jej prawdziwa treść, to podstawowe cele stawiane w pracy, mającej przybliżyć odbiorcy aktualny – wysoce niepewny co do przyszłości – stan relacji pomiędzy dwoma największymi gospodarkami i mocarstwami handlowymi na globie.

## Przełom

Jak rzadko kiedy istnieje zgodność poglądów co to tego, iż prawdziwym przełomem w relacjach USA – Chiny była pierwsza w historii wizyta urzędującego prezydenta Stanów Zjednoczonych, Richarda Nixona, w Państwie Środka w początkach 1972 r.<sup>4</sup>. Kiedyś, co znamienne, był on jednym z animatorów gorącej debaty nt. „Kto przegrał Chiny?”<sup>5</sup>. Ten przełom jest już doskonale udokumentowany<sup>6</sup>, zbadany i opisany. Ważny jest fakt, na który słusznie zwraca uwagę jeden z architektów tego geostrategicznego zwrotu, Henry Kissinger, iż nie tylko administracja amerykańska postanowiła zmienić kurs, lecz do podobnych konkluzji, na wniosek wszechmocnego wówczas przywódcy Chin Mao Zedonga, doszło czterech marszałków Chińskiej Armii Ludowo-Wyzwoleńczej – Chen Yi, Nie Rongzhen, Xu Xiangqian i Ye Jianying. Oni też skonkludowali, że „sowieccy rewizjoniści są prawdziwym zagrożeniem”, podobnie jak „amerykańscy imperialiści”<sup>7</sup>. Pierwszy sygnał Amerykanie dali w Warszawie, gdzie przez lata „głuchego” dialogu doszło do aż 136 „monotonnych i jałowych” spotkań, by wreszcie dać impuls do prawdziwego dialogu. Od tej chwili poszukiwano różnych kanałów pomiędzy dotychczas zwaśnionymi i bardzo od siebie odległymi stronami, by ostatecznie dojść do bliższego kontaktu via Rumunia i Pakistan. Te wszystkie sygnały i umizgi sprawiły, iż dość szybko po stronie chińskiej „amerykańskich imperialistów” zdjęto z agendy. Nie było to jednak wcale łatwe w tamtejszej rozbuchanej propagandzie (Kissinger wspomina, jak w pośpiechu, na zlecenie władz zamalowywano i zdejmowano antyamerykańskie hasła i plakaty na ulicach, a ulotki i broszury propagandowe z hotelu, w którym się znalazł). Cel jednak uświęcał środki.

Realizator tego przełomu ze strony amerykańskiej H. Kissinger uważa, iż: „Znalezienie przez Chiny i Stany Zjednoczone wspólnej drogi było nieuniknione, biorąc pod uwagę konieczności tamtego czasu. Doszłoby do tego prędzej czy później, niezależnie od tego, kto stałby na czele państwa”<sup>8</sup>. Jest to tzw. teza niesprawdzalna, bowiem trudno powiedzieć, jak by było w innym przypadku. Tym bardziej, że patrząc z dzisiejszej perspektywy, obecna amerykańska optyka jest całkowicie inna. Zgodnie z nią:

<sup>1</sup> B. Tuchman, *Stilwell and the American Experience in China, 1911–1945*, MacMillan, New York 1972; także strona: <https://www.ewtn.com/catholicism/library/who-lost-china-10801> [dostęp: 20.12.2021 r.].

<sup>2</sup> *Mutual Defense Treaty Between the United States and the Republic of China, December 2, 1954*: [https://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/chin001.asp](https://avalon.law.yale.edu/20th_century/chin001.asp) [dostęp: 20.12.2021 r.].

<sup>3</sup> Bodaj najlepsze studium dostępne po polsku: L.M. Lüthi, *Chiny – ZSRR. Zimna wojna w świecie komunistycznym*, tłum. J. Pawłowski, K. Urban-Pawłowska, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2011.

<sup>4</sup> Znakomita, w miarę pełna dokumentacja: *Negotiating U.S.-Chinese Rapprochement. New American and Chinese Documents Leading Up to Nixon's 1972 Trip*, The National Security Archives, Washington, February 27, 2002: <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB66> [dostęp: 20.12.2021 r.].

<sup>5</sup> W. Issacson, *Kissinger*, tłum. F. Filipowski, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2021, s. 370.

<sup>6</sup> *Foreign Relations of the United States (FRUS), 1969–1976, vol. XVII, China, 1969–1972*, US Government Printing Office, Washington 2006: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v17> [dostęp: 19.12.2021 r.].

<sup>7</sup> H. Kissinger, *O Chinach*, tłum. M. Komorowska, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2014, s. 219.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 224.

„Nixon zgodził się pomóc Chinom w tym, by były bogate, silne i współrządziły światem”<sup>9</sup>. Innymi słowy, od początku liczone na korzyści i profity, a okazało się, że mimowolnie przyczyniono się do wyhodowania sobie jeszcze potężniejszego rywali niż nim przedtem kiedykolwiek był.

Co ciekawe, sam R. Nixon dalekowzrocznie od samego początku przewidywał, iż Chiny wcześniej czy później znajdą się wśród największych potęg na świecie i mówił w lipcu 1971 r. ówczesnemu ambasadorowi USA na Tajwanie (McConaughy). Wyjaśniał i uzasadniał ów strategiczny zwrot krótkim sformułowaniem: „Ponieważ tego wymaga nasz interes”. A potem – jakże przenikliwie – dodawał: co by to było, gdyby „750 mln Chińczyków (było ich już wtedy nieco więcej, dziś jest ok. 1,4 mld – B.G.) bierze się do pracy w przyzwoitym systemie i zostaje panami swej ziemi – dobry Boże!”<sup>10</sup>.

Nie możemy jednak, nawet z dzisiejszą wiedzą, abstrahować od tego, co skłoniło obie strony do zbliżenia: wspólny interes (ZSRR). Rację ma biograf Kissingera, Walter Isaacson, pisząc: „Dwubiegunowa równowaga sił pomiędzy Wschodem a Zachodem, która przez dwadzieścia pięć lat definiowała porządek świata, nagle ustąpiła systemowi trójkąta opartemu na kreatywnej dyplomacji i subtelnych naciskach”<sup>11</sup>. Zmieniła się cała struktura i logika systemu międzynarodowego, bowiem zamiast ostrych dotychczas dwóch biegunów, nagle pojawił się na scenie strategiczny trójkąt, ale nierównoramienny, bowiem dwie strony, choć tak różne ideologicznie i politycznie, łączyły się przeciwko trzeciej, traktowanej przez obie jako największe zagrożenie dla siebie.

Kwestie potęgi, potencjałów i wspólnego interesu, jakim było wówczas wspólne przeciwstawienie się roli i ekspansji ZSRR, przyniosły ze sobą słynną „pingpongową dyplomację”, potem dwie wizyty (pierwszą tajną) H. Kissingera przed wyjazdem prezydenta USA do ChRL. Od początku było jednak jasne, że jest jedna – za to kluczowa – kwestia sporna w stosunkach wzajemnych: Tajwan i jego międzynarodowa rola. Pamiętniki R. Nixona, H. Kissingera<sup>12</sup>, oraz dokumentacja amerykańska i (częściowo) chińska jednoznacznie wskazują, iż to właśnie, a wcale nie trwająca wojna w Wietnamie, było kwestią naprawdę dzielącą obie strony. W ostatecznym rozrachunku, po wielu godzinach trudnych i żmudnych negocjacji strona amerykańska zaakceptowała konsekwentnie forsowaną przez władze w Pekinie (negocjatorem był premier Zhou Enlai) formułę jednych Chin, a negocjowany przez dwie noce zapis brzmiał: „Stany Zjednoczone zadeklarowały: USA uznają, że wszyscy Chińczycy po

obu stronach Cieśniny Tajwańskiej twierdzą, że są tylko jedne Chiny i że Tajwan jest częścią Chin. Rząd Stanów Zjednoczonych nie podważa tego stanowiska...”<sup>13</sup>. Tym samym, kierując się racjami strategicznymi i wyższego rzędu, Amerykanie zrezygnowali z dotychczasowego sojusznika na terenie ROC i zgodzili się na zastąpienie go w Radzie Bezpieczeństwa ONZ.

H. Kissinger tłumaczył potem, iż „uznanie”, to nie „poparcie”, a nawet chełpił się tym, że: „W ciągu czterdziestu lat od jego (Komunikatu szanghajskiego – B.G.) podpisania ani Chiny, ani Stany Zjednoczone nie pozwoliły, aby kwestia tajwańska zakłóciła rozwój ich relacji”<sup>14</sup>. Tak było, choć nie do końca, kiedy Kissinger pisał te słowa, ale dzisiaj już – jak powszechnie wiadomo – tak nie jest. „Kwestia Tajwanu”, od początku newralgiczna, z całą mocą wróciła na agendę.

Ważne – i jakże znamienne – jest również spojrzenie z zewnątrz na tamten przełom, w tym przypadku z Indii. Tamtejszy szef dyplomacji (w latach 2006–2009) Shivshankar Menon, zauważa bowiem, że u progu odwilży w stosunkach z USA „Chiny były izolowane na arenie międzynarodowej, znajdowały się w zapaści gospodarczej, nie miały żadnych szans na zjednoczenie z Tajwanem i były zagrożone ze strony ZSRR”. Natomiast po wizytach Kissingera i Nixona „zyskały na wszystkich tych czterech frontach”<sup>15</sup>, chociaż naturalnie nie po równo. Na pewno wyszły z izolacji, przystąpiły do ONZ, zaczęły otrzymywać amerykańską pomoc gospodarczą i zwiększyły wymianę, w stosunku do ZSRR otrzymały potężne wsparcie, a Tajwan ponownie wstawiły na agendę – i odtąd stale tę kwestię podtrzymywały, chociaż naturalnie z różną intensywnością.

## Normalizacja

Słynny Komunikat szanghajski z 27 lutego 1972 r. dokonał przełomu i „zatrząś światem”, jak mówiły ówczesne i późniejsze relacje prasowe. To było wydarzenie, które rzeczywiście zainicjowało poważny zwrot na arenie międzynarodowej, bowiem w rzeczywistości dokonano odwrócenia sojuszy między mocarstwami (Chiny były nim wtedy jedynie *in spe*, ze względu na potencjał). Jednakże zmiana była na tyle zasadnicza, a nowi partnerzy na tyle odlegli od siebie politycznie i ideologicznie, że już po wizycie Nixona zaaranżowano jeszcze dwie wizyty Kissingera w ChRL, w lutym i w listopadzie 1973 r., podczas

<sup>9</sup> C. Prestowitz, *The World Turned Upside Down. America, China, and the Struggle for Global Leadership*, Yale University Press, New Haven & London 2021, s. 190.

<sup>10</sup> *FRUS*, op. cit., s. 349, 352.

<sup>11</sup> W. Isaacson, *Kissinger*, op. cit., s. 369.

<sup>12</sup> H. Kissinger, *White House Years*, Little, Brown and Co., Boston–Toronto 1979, s. 1051–1096.

<sup>13</sup> *FRUS*, op. cit., Document 203, s. 815.

<sup>14</sup> H. Kissinger, *On China*, op. cit., s. 279.

<sup>15</sup> Sh. Menon, *India And Asian Geopolitics. The Past, Present*, Penguin–Random House, New Delhi 2021, s. 140.

których w obu przypadkach rozmawiał on przez wiele godzin z sędziwym Mao Zedongiem. I to podczas tych rozmów Mao, kierując się doraźnymi interesami (a więc wsparciem USA w starciu z ZSRR oraz spodziewanymi korzyściami gospodarczymi i handlowymi), przesądził losy Tajwanu we wzajemnych stosunkach, mówiąc: „Na razie obejdziemy się bez Tajwanu, choćby przez sto lat”<sup>16</sup>. Przy czym Kissinger dodaje, że Mao nie wierzył w to, iż kwestia ta zostanie w ostatecznym rozrachunku rozstrzygnięta pokojowo. Zarazem jednak Mao nie pozostawiał wątpliwości, że strona chińska będzie pod tym względem konsekwentna i nieprzejednana, nie obawiając się nikogo, kto mógłby próbować pokrzyżować jej plany.

W ten sposób odsunięto na bok kwestię od początku najtrudniejszą, a zarazem newralgiczną. Jednakże obie strony nie zdecydowały się natychmiast na pełną normalizację stosunków, ze względu na ogromne różnice polityczne, ideologiczne i systemowe. H. Kissinger już po wizycie prezydenta wielokrotnie rozmawiał z najważniejszymi decydentami, począwszy od Mao. To wtedy powstało „coś w rodzaju *quasisojuszu*” – jak to sam ujął<sup>17</sup>. Na wstępie zgodzono się jedynie na otwarcie biur łącznikowych (pierwszym szefem amerykańskiego został George H. Bush, późniejszy prezydent).

Na pełną normalizację i ustanowienie stosunków dyplomatycznych zgodziła się natomiast dopiero kolejna, już nie republikańska, lecz demokratyczna administracja Jimmy’ego Cartera. A w niej rolę podobną do H. Kissingera u R. Nixona, odegrał – znany z mocnych antysowieckich przekonań – doradca ds. bezpieczeństwa narodowego Zbigniew Brzeziński. Dzięki jego pamiętnikom oraz dostępnej dokumentacji<sup>18</sup> znamy przebieg rozmów i negocjacji także w tej kwestii. Drugiego przełomu i pełnej normalizacji stosunków dokonano po wizycie Z. Brzezińskiego w Chinach w początkach grudnia 1978 r., szczegółowo opisanej w jego pamiętnikach<sup>19</sup>. Píše on bez ogródek: „Normalizacja stosunków z Chinami była kluczowym strategicznym celem nowej Administracji”. A do dalszego zbliżenia doszło dlatego, że tandem Carter–Brzeziński doszedł do przekonania, iż wzmocniona współpraca i normalizacja stosunków z Pekinem „będą korzystne dla Stanów Zjednoczonych w globalnej rywalizacji ze Związkiem Radzieckim”. Ten ostatni podkreślał przy tym własną rolę: „polityka wobec Chin stała się jednym z tych kluczowych zagadnień, na które miałem najbardziej bezpośredni wpływ”.

Końcowe negocjacje z początków grudnia 1978 r. w pełni potwierdzają tę tezę. Zdeterminowany

Z. Brzeziński, korzystając oczywiście z wiedzy i poparcia prezydenta J. Cartera dokonał kolejnego przełomu. Efektem poczynionych wówczas ustaleń stał się drugi kluczowy dokument i zarazem fundament w stosunkach wzajemnych mówiący o ich normalizacji i nawiązaniu stosunków dyplomatycznych z dniem 1 stycznia 1979 r.<sup>20</sup>. Po stronie amerykańskiej stawiano tylko dwa warunki wstępne: Chiny nie mogą sprzeciwiać się amerykańskiemu „oficjalnemu oświadczeniu o nadziei na pokojowe rozwiązanie sprawy Tajwanu i umożliwić kontynuowanie sprzedaży broni dla Tajwanu”. Co ciekawe i jakże znaczące (także z dzisiejszej perspektywy): trzy główne warunki chińskie też dotyczyły Tajwanu. Pekin domagał się: zakończenia oficjalnych stosunków z nim, zerwania wojskowego sojuszu oraz wycofanie z wyspy amerykańskiego personelu wojskowego i wszystkich instalacji militarnych<sup>21</sup>. Jak widać, ponownie, jak przed Komunikatem szanghajskim, kluczowa była kwestia Tajwanu.

Ostatecznie dokonano kolejnego politycznego zwrotu, ale dla Amerykanów oznaczał on przyjęcie głównych chińskich warunków i odejście od dotychczasowego sojusznika i partnera, jakim był Tajwan. Strona amerykańska, a precyzyjniej grupa negocjacyjna pod kierunkiem Z. Brzezińskiego w grudniu 1978 r., dążąc za wszelką cenę do normalizacji, mocno ustąpiła, co nie wszystkim w Kongresie się podobało. W efekcie dość szybko ponownie podjęto działania, by uspokoić nastroje, bardziej zabezpieczyć własne interesy, no i choć częściowo zadowolić zniesmaczonego i głęboko rozczarowanego, porzuconego sojusznika na Tajwanie. Skutkiem tych działań stała się przegłosowana w obu Izbach Kongresu w połowie marca, a podpisana przez prezydenta jako obowiązujące prawo (od 1 stycznia 1979 r.) 10 kwietnia 1979 r. Ustawa o stosunkach z Tajwanem – *Taiwan Relations Act*<sup>22</sup>. Na jej podstawie USA zagwarantowały sobie utrzymywanie dalszych nieoficjalnych stosunków z wyspą, jak też zachowanie nieoficjalnych przedstawicielstw o charakterze dyplomatycznym. Dla władz w Tajpej była to jednak druga porażka, po utracie przez Tajwan miejsca w ONZ (a nawet w Radzie Bezpieczeństwa) już jesienią 1971 roku.

Znów przeważały korzyści doraźne. Począwszy od wizyty wiceprezydenta Waltera Mondale’a w połowie 1979 r., kiedy zapadła decyzja o pierwszym poważnym kredycie amerykańskim dla ChRL na projekty hydroenergetyczne w wysokości 2 mld dolarów, rozpoczął się okres stale narastającej współpracy gospodarczej i wymiany handlowej. Jak podkreśla w ostatnio wydanej pracy jeden z amerykańskich ekspertów, Clyde Prestowitz,

<sup>16</sup> H. Kissinger, *O Chinach*, op. cit., s. 286.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 283.

<sup>18</sup> *FRUS. 1977–1980, vol. XIII China, June–December 1978*, US Government Printing Office, Washington 2013.

<sup>19</sup> Z. Brzeziński, *Cztery lata w Białym Domu. Wspomnienia*, tłum. Z Dziekoński, Omnipress, Warszawa 1990, s. 188–223.

<sup>20</sup> *FRUS 1977–1980, Dokumenty nr 162–174*.

<sup>21</sup> Z. Brzeziński, *Cztery lata...*, op. cit., s. 198, 199.

<sup>22</sup> Pełny tekst: *Taiwan Relations Act* (Public Law 96-8, 22 U.S.C. 3301 et seq.): <https://www.ait.org.tw/our-relationship/policy-history/key-u-s-foreign-policy-documents-region/taiwan-relations-act> [dostęp: 16.12.2021 r.].

dwustronne obroty handlowe w 1972 r., kiedy Chiny były autarkią, wynosiły zaledwie... 5 mln dolarów, a w chwili śmierci Mao (9 września 1976 r.) wynosiły 36 mln dolarów, tyle co z Hondurasem<sup>23</sup>. Potem jednak szybko rosły: w 1978 r. wzrosły do 500 mln, podwoiły się w roku następnym<sup>24</sup> i potem stale rosły, aż do wojny handlowej wywołanej przez administrację Donalda Trumpa. Co więcej, administracja prezydenta Ronalda Reagana, mimo początkowo odmiennej retoryki, szybko przyznała Chinom przywileje w handlu, a nawet zdecydowała o pierwszych dostawach technologii podwójnego użytku (a więc także do celów wojskowych) w wysokości 5 mld dolarów<sup>25</sup>.

Nad dynamicznym rozwojem stosunków i wymiany kładła się jednak cieniem, odłożona na bok ze względów czysto utylitynych, „kwestia Tajwanu”. W USA na fali euforii po normalizacji stosunków i głośnej wtedy wizycie Deng Xiaopinga w styczniu 1979 r., nie dostrzeżono, że w tym samym dniu, w którym nawiązano stosunki z USA, władze ChRL wydały, nie mniej głośną u siebie, „Odezwę do rodaków na Tajwanie”. O jej wadze i randze świadczy fakt, iż w 40. rocznicę jej wydania, gdy o Tajwanie znów zrobiło się głośno, bezpośrednio nawiązało do niej i do jej zapisów przywódca Chin od 2012 r. Xi Jinping, zaznaczając przy tym, że kwestia ta „nie może być odwlekana z pokolenia na pokolenie”<sup>26</sup>. *Inter alia* dawał tym samym do zrozumienia, że jest to zadanie jego administracji. Ta wypowiedź, podobnie jak wiele innych z ust tego polityka, dowodzi konsekwencji i strategicznej dalekowzroczności ze strony władz w Pekinie, które nadal, jak mówił Amerykanom Mao w 1972 r. i Kissingerowi w roku następnym, nie zamierzały i nie zamierzają „odpuścić” i zrezygnować z kontroli nad Tajwanem.

Jednakże w początkach 1979 r. obie strony, co oczywiste, były zachwycone normalizacją, ale obie też, co mało zaskakuje, nie do końca nawzajem sobie ufały, a kością niezgody mimo wszystko pozostawał Tajwan. Dowodem na to jest trzeci dokument fundamentalny w stosunkach wzajemnych opublikowany 17 sierpnia 1982 r.<sup>27</sup>. Strona chińska musiała się w nim pogodzić z wcześniejszym jednostronnie amerykańskim stanowiskiem prawnym, które zawierało „sześć gwarancji” czy też zapewnień (*six assurances*) w stosunkach z Tajwanem. Zgodnie z nimi USA nie wyznaczyły żadnej daty

zaprzestania dostaw broni na wyspę, nie zobowiązały się do konsultowania tej kwestii z Pekinem, nie zamierzały nic zmieniać w przyjętym ustawodawstwie wobec wyspy i nie zmieniały swego stanowiska w sprawie statusu Tajwanu, a przy tym nie zamierzały wywierać żadnych nacisków na władze w Tajpej w celu rozpoczęcia rozmów z Pekinem. Tym samym, korzystając z ówczesnej słabości drugiej strony w Pekinie, nie tylko potwierdzono wszystkie zapisy Ustawy o stosunkach z Tajwanem, która nie do końca spodobała się w Pekinie, ale też zapewniono świeże dostawy amerykańskiej broni i sprzętu na wyspę. Pierwotną wersję tego zapisu legislacyjnego przyjęto w maju 1982 r., a potwierdzono go w maju 2016 r., gdy kwestia Tajwanu znowu stała się ważna<sup>28</sup>. To najlepiej dowodzi, iż kwestia Tajwanu cały czas kładła się cieniem na tych relacjach, ale korzyści doraźne za każdym razem przeważały.

## Globalizacja i zaangażowanie

Tak samo było po głośnych i pod wieloma względami przełomowych wydarzeniach na placu Tiananmen wiosną 1989 r., które też już są dobrze udokumentowane<sup>29</sup>. Jak wiadomo, mocno wzburzyły one zachodnią opinię publiczną, w tym w USA. A jednak interesy i korzyści w stosunkach wzajemnych raz jeszcze przeważały. Przyczyną tym razem doszedł do tego jeszcze sentyment do Chin ówczesnego prezydenta George’a H. Busha. Nie zważając na publiczne nastroje, tuż po głośnej medialnie masakrze studentów na ulicach Pekinu skierował on tam z tajną misją swego doradcę ds. bezpieczeństwa narodowego Bernta Scowcrofta. Zapisy z prowadzonych wówczas rozmów, w tym z głównym przywódcą Deng Xiaopingiem, niedawno odtajniono<sup>30</sup>. Wynika z nich, że strona amerykańska nie chciała dalej i bardziej „kołysać rozchybotaną (chińską) łodzią” – jak mówił prezydent do swego wysłannika. Co więcej, amerykańska wola utrzymania dobrych stosunków za wszelką cenę trwała nawet po tym, jak Deng Xiaoping oskarżył właśnie USA o „podżeganie do kontrrewolucyjnej rebelii” tak w Chinach, jak też na terenie – wówczas już mocno niestabilnego – bloku wschodniego.

<sup>23</sup> H. Kissinger, *O Chinach...*, op. cit., s. 335.

<sup>24</sup> C. Prestowitz, *The World...*, op. cit., s. 193.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Xi Jinping, “China must be, will be reunified”, Xinhua, January 1, 2019: [http://www.xinhuanet.com/english/2019-01/02/c\\_137714898.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2019-01/02/c_137714898.htm) [dostęp: 16.12.2021 r.].

<sup>27</sup> *Joint Communiqué of United of America and the People’s Republic of China (On Arms Sales to Taiwan): August 17, 1982*: <http://www.taiwandocuments.org/communique03.htm> [dostęp: 18.12.2021 r.].

<sup>28</sup> *Reaffirming Taiwan Relations Act and the Six Assurances as cornerstones of United States-Taiwan relations*, 114 Congress, Washington DC, 17 May 2016: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-concurrent-resolution/88/text/eh> [dostęp: 18.12.2021 r.].

<sup>29</sup> *The Tiananmen Papers. The Chinese Leadership Decision to Use Force Against Their Own People – In Their Own Words*, Compiled by Zhang Yang, Public Affairs, New York 2001.

<sup>30</sup> *The Other Tiananmen Papers, A Conversation*, July 8, 2019: <https://www.chinafile.com/conversation/other-tiananmen-papers> [dostęp: 18.12.2021] Dokumenty tutaj: <https://www.georgewbushlibrary.gov/en/Research/Digital-Library>.

Kwestia znaczenia wydarzeń na placu Tiananmen wiosną 1989 r. stała się niedawno jednym z przedmiotów bardzo wnikliwej i cennej analizy stosunków USA–Chiny oraz znaczenia dla nich szybkiego wzrostu Chin w ostatnich dekadach, dokonanej przez obecnego dyrektora ds. Chin w Narodowej Radzie Bezpieczeństwa USA, Rush Doshiego. Na podstawie rozległej kwerendy chińskich dokumentów dochodzi on do ważnego wniosku, iż o dalszych losach relacji dwustronnych i chińskich ocenach, a w efekcie powrocie w ich ramach do zimnej wojny, zaważyły trzy podstawowe czynniki (*trifecta*): 1) Amerykańska szybka inwazja z użyciem najnowocześniejszego sprzętu na terenie Kuwejtu, która była „szokiem wojskowym”. 2) Wydarzenia na Tiananmen, które przypomniły władzom w Pekinie o „zagrożeniu ideologicznym”. 3) Szczególne znaczenie miał jednak upadek ZSRR pod koniec 1991 r., bowiem dowodził zmiany i nowych zagrożeń o charakterze geostrategicznym<sup>31</sup>.

Ta ocena wydaje się być jak najbardziej słuszna. Albowiem czynniki drugi, a szczególnie trzeci zdecydowanie wpłynęły na Deng Xiaopinga, który na samo zakończenie swojej długiej kariery (ur. 1904 r.) wydał dwa głośne polityczne testamenty. W odpowiedzi na rozpad ZSRR i automatyczne wyłonienie się po implozji jednego z biegunów w ramach porządku dwubiegunowego, amerykańskiej „jednobiegunowej chwili”. Deng niepodporządkował się ówczesnym hasłom spod znaku „końca historii”, a więc nie zaordynował Chinom, jak Borys Jelcyn w ZSRR i inni przywódcy państw byłego bloku wschodniego, ani liberalnej demokracji w systemie politycznym, ani neoliberalnego „konsensusu z Waszyngtonu” w systemie gospodarczym. W zamian za to zaproponował nową strategię polityki zagranicznej zwartą w tzw. Konstytucji 28 chińskich znaków, sprowadzającą się do zalecenia, by budować czy też odbudowywać chińską potęgę stopniowo i po cichu, nie zwracając niczyjej uwagi<sup>32</sup>. Natomiast w wymiarze gospodarczym nakazał powielanie modelu państwa rozwojowego, jaki wyłonił się w regionie Azji Wschodniej i umiejętnie łączył siły rynkowe z państwowym interwencjonizmem. Ponadto, co okazało się decydujące dla strony amerykańskiej, polecił swoim następcom (bo tuż po ogłoszeniu tych strategii odszedł z publicznej sceny, zmarł w kwietniu 1997 r.), by nie reformowali już, jak w poprzedniej dekadzie, realnego socjalizmu, jako że okazał się być niewydolny, lecz otworzyli swój ogromny rynek na globalizację, a tym samym kapitalistyczne z ducha i litery rynki światowe i globalizację.

Ten ostatni czynnik sprawił, że wchodząca na międzynarodową scenę pod hasłami obrony praw człowieka administracja Williama (Billa) Clintona dość szybko

zmieniła swoje nastawienie do Chin. Kierując się starą, sprawdzoną zasadą, zgodnie z którą „wiara w Boga jest mniejsza niż wiara w dochody”<sup>33</sup>, postanowiono skorzystać z ogromnych rezerw tkwiących na ciągle zacofanym chińskim rynku, żądnym inwestycji i kapitału. Ponieważ dotychczasowe spoivo, czyli walka z ZSRR, straciło rację bytu, dość szybko sformułowano następną mantrę, uzasadniającą kontynuację polityki zaangażowania względem Chin. Zgodnie z nią: im bardziej i im więcej w komunistyczne (z nazwy) Chiny zainwestujemy, tym bardziej się one zliberalizują. Taką formułę podtrzymywał zarówno sam prezydent Clinton, jak też jego najważniejsi doradcy i eksperci. Niemal jednomyślnie popierali oni wchodzenie do Chin, a także wspieranie ich akcesji do Światowej Organizacji Handlu (WTO), co stało się faktem w grudniu 2001 r. – i dziś jest oceniane w USA jako jeden z najpoważniejszych błędów w ich polityce względem Państwa Środka.

Prezydent W. Clinton osobiście uzasadniał swój kurs na liberalizację Chin w marcu 2000 r. na łamach „New York Times”: „Poprzez wejście do WTO Chiny nie tylko zgodziły się importować więcej naszych towarów. Zgodziły się one też na import jednej z najbardziej cenionych w naszej demokracji wartości, jaką jest wolność handlu. Czym bardziej Chiny zliberalizują swoją gospodarkę, tym bardziej wyzwoła potencjał swoich ludzi...”<sup>34</sup>. Nieco wcześniej podobne tezy stawiał Z. Brzeziński, który stale podkreślał wagę, potrzebę i pożytki płynące z zacieśnionych relacji z ChRL, nawet po upadku ZSRR. Tezy takie znalazły się na łamach jego cenionej (do dziś) pracy *Wielka szachownica*, gdzie dowodził: „Nie istnieje zatem żadna praktyczna, sensowna pod względem gospodarczym i realna pod względem politycznym alternatywa dla dalszego otwarcia Chin na świat”<sup>35</sup>.

Działo się tak mimo pojawiania się coraz wyraźniejszych sygnałów, iż na prowadzeniu nadal takiej polityki „konstruktywnego zaangażowania” i inwestowania w Chinach, bardziej korzysta druga strona. Nawet „ojciec otwarcia”, prezydent R. Nixon, pod koniec życia (zm. 1994 r.) zastanawiał się w jednym z wywiadów nad tym, czy przypadkowo nie przyczynił się do „wykreowania nowego Frankenstein’a”<sup>36</sup>. A cała kwestia nabierała mocy podczas pierwszej dekady bieżącego stulecia, gdy Chiny – po przystąpieniu do WTO – korzystały z pełnego i pełnoprawnego udziału na światowych rynkach, notowały rokrocznie dwucyfrowy wzrost, a w handlu z USA – wbrew pierwotnym oczekiwaniom strony amerykańskiej – większe korzyści czerpała strona chińska. Amerykańskie ujemne saldo w handlu z Chinami stale rosło, sięgając w 2018 r. niebagatelnej sumy

<sup>31</sup> R. Doshi, *The Long Game. China's Grand Strategy to Displace American Order*, Oxford University Press 2021, s. 48 i nast.

<sup>32</sup> B. Góralczyk, *Wielki Renesans. Chińska transformacja i jej konsekwencje*, Wydawnictw Akademickie Dialog, Warszawa 2018, s. 161–162.

<sup>33</sup> C. Prestowitz, *The World...*, op. cit., s. 193.

<sup>34</sup> Ibidem, s. 200.

<sup>35</sup> Z. Brzeziński, *Wielka szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej*, tłum. T. Wyżyński, Świat Książki, Warszawa 1998, s. 204.

<sup>36</sup> C. Prestowitz, *The World...*, s. 198.

418 mld dolarów<sup>37</sup>. Ten czynnik właśnie, obok strat praw własności, stał się prawdziwą przyczyną ogłoszenia przez prezydenta Donalda Trumpa wojny handlowej w marcu 2018 roku.

Początkowo nieco inne, bardziej asertywne podejście do Chin zaczął prezentować prezydent George W. Bush, ale dość szybko i on zmienił to stanowisko – angażując się z całą mocą w „wojnę z terroryzmem” po atakach na World Trade Center 11 września 2001 r., ale też ulegając podszeptom amerykańskiego wielkiego biznesu przekonanego co do wielkich korzyści płynących z otwartego i ciągle chłonnego chińskiego rynku. Nadal wierzono w siły globalizacji oraz w to, że przyniesie ona największe korzyści USA. Tymczasem, szczególnie po przystąpieniu Chin do WTO, szybko okazało się, że jest odwrotnie – to Chiny stały się największym beneficjentem procesów globalizacyjnych.

Kolejny kluczowy moment w stosunkach dwustronnych nastąpił po stronie amerykańskiej po kryzysie gospodarczo-finansowym z 2008 r., kiedy to gospodarka amerykańska tąpnęła, chińska natomiast raz jeszcze się wzmocniła. To wówczas, „centrum geopolitycznej grawitacji powróciło do Azji”<sup>38</sup>, co dość szybko zrozumiano w Waszyngtonie, choć raczej nie do końca. Dopiero dzisiaj jest to teza powszechnie przyjmowana. Wtedy, bezpośrednio po kryzysie, faktem był słynny *pivot*, czyli zwrot ku Azji i regionowi ze strony administracji Baracka Obamy; tyle, że – jak widać z dzisiejszej perspektywy – miał on bardziej charakter werbalny niż faktyczny.

Jedynym poważniejszym krokiem praktycznym było włączenie się wtedy USA do wykreowanego przez dyplomację Nowej Zelandii i istniejącego od 2005 r. Partnerstwa Transpacyficznego (TPP), czyli umowy wielostronnej (12 państw), mającej być odpowiedzią na szybki wzrost Chin. Jednakże, jak wiadomo, prezydent Trump, zdecydowany przeciwnik multilateralnych rozwiązań, natychmiast USA z tego porozumienia wycofał. Podtrzymała go jednak Japonia, która jako jedyna z dwunastki TPP ratyfikowała. Teraz do znowelizowanej wersji Rozwiniętej i Postępowej TPP (*Comprehensive and Progressive Transpacific Partnership*), co ciekawe, wnioski akcesyjne złożyły zarówno władze w Pekinie, jak i w Tajpej, podczas gdy nadal tam nie ma USA. To jedno z wielu zagadnień, które są otwarte i budzą kontrowersje na temat tego, co będzie dalej<sup>39</sup>.

Nie jest natomiast już takim otwartym zagadnieniem poprzednie głębokie przekonanie, iż kapitały i siły rynkowe zmieniają i zliberalizują Chiny. Jak słusznie pisze C. Prestowitz: „Dzisiaj praktycznie wszyscy specjaliści,

nawet w świecie wirtualnym przestali wierzyć w to, że przejście Chin na kapitalistyczną drogę i wolny handel w nieunikniony sposób zamieni je w kraj kapitalistyczny i opartą na siłach rynkowych demokrację, a przynajmniej *quasi* demokrację”<sup>40</sup>. Stało się jasne, że Chiny raz jeszcze poszły swoją drogą.

## Powrót rywalizacji

W listopadzie 2012 r. do władzy w Pekinie doszła tzw. piąta generacja przywódców (pierwszą byli założyciele KPCh, od Mao Zedonga, Zhou Enlaia i Deng Xiaopinga począwszy) z Xi Jinpingiem na czele. Już na samym starcie nowy główny przywódca, z upływem lat coraz bardziej zamieniając rządy w jednoosobowe, wystąpił z wizją „chińskiego marzenia” (*Zhongguo meng – Chinese Dream*). Po dwóch latach przybrała ona formę „dwóch celów na stulecie”: do 1 lipca 2021 r. na stulecie KPCh Chiny miały zmienić model rozwojowy i stać się „społeczeństwem umiarkowanego dobrobytu” (*xiaokang shehui*), a więc budować przyszłość i własny rozwój już nie poprzez ekspansję, eksport i wielkie inwestycje, tylko stawiać na rozwój klasy średniej i rodzimego rynku. Natomiast drugi cel, czyli „wielki renesans chińskiego narodu” (*Zhonghua minzu weida fuxing*) ma być osiągnięty do 1 października 2049 r., na stulecie ChRL<sup>41</sup>. Wtedy Chiny mają wrócić na scenę międzynarodową ponownie jako wielka i kwitnąca cywilizacja (o socjalistycznym charakterze).

Do tych celów na XIX zjeździe KPCh jesienią 2017 r. Xi Jinping dodał jeszcze jedną datę i wymóg: do 2035 r. Chiny mają być społeczeństwem innowacyjnym. Inaczej ujmując, już stały się wielkim wyzwaniem dla Zachodu i dotychczasowego hegemonu, USA, w sensie gospodarczym i handlowym, a teraz zamierzają być nim także w wymiarze technologicznym. Notują już zresztą spore sukcesy w tej dziedzinie, np. w postaci największej na globie sieci szybkich kolei, operacjach bezgotówkowych, czy zwalczaniu pandemii COVID19 przy pomocy wysokich technologii. A chcą być jeszcze konkurencyjne, a nawet najlepsze na świecie, w kolejnych dziedzinach, jak sztuczna inteligencja, biotechnologie czy eksploracja kosmosu. Nazywa się ten program Nowym Długim Marszem, nawiązując tym samym do słynnego niegdyś Długiego Marszu chińskich komunistów przez trudno dostępne tereny pod naciskiem nękających go wojsk Kuomintangu<sup>42</sup>.

Jeśli do tego dodamy szybko odrzucony przez nową ekipę kurs *low profile* z poprzednich dekad oraz ogłoszone

<sup>37</sup> Dane US Census Bureau: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html> [dostęp: 19.12.2021 r.].

<sup>38</sup> Sh. Menon, *India and ...*, op. cit., s. 250.

<sup>39</sup> *What's Next for the Trans-Pacific Partnership (TPP)?* Council of Foreign Relations, *Backgrounder*, Washington, September 20, 2021: <https://www.cfr.org/backgrounder/what-trans-pacific-partnership-tpp> [dostęp: 19.12.2021 r.].

<sup>40</sup> C. Prestowitz, *The World...*, op. cit., s. 178.

<sup>41</sup> B. Góralczyk, *Wielki Renesans...*, op. cit., s. 362 i nast.

<sup>42</sup> B. Góralczyk, *Nowy Długi Marsz. Chiny ery Xi Jinpinga*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2021, s. 293.



w niespełna rok po dojściu do władzy geopolityczne i geostrategiczne z natury dwa nowe Jedwabne Szlaki, lądowy i morski, zwane Inicjatywą Pasa i Szlaku (*Yidai yilu – Belt and Road Initiative – BRI*), to staje się zrozumiałe, że w odpowiedzi na to wszystko – wreszcie i tym razem już autentycznie, nie tylko werbalnie – obudziły się amerykańskie elity. Najpierw uczyniły to, co zrozumiałe, środowiska analityczne i wywiadowcze, a tuż za nimi poszły ośrodki akademickie. Jako symbole (bowiem zjawisko jest już oczywiście obudowane bogatą literaturą) należy podać prace znanego eksperta od Chin związanego ze strukturami wojskowymi i wywiadem Michaela Pillsbury'ego, który w 2015 r. opublikował ważną – i pionierską pod względem zawartych w niej treści – pracę zatytułowaną znamienne „Stuletni maraton” (*The Hundred-Years Marathon*). Jej autor – chyba słusznie, a na pewno przenikliwie – zapowiadał długotrwały („stuletni”) pojedynek dwóch mocarstw, USA i ChRL, a zarazem mocno uderzał się w pierś jako człowiek, który poprzednio „grał w czerwonej drużynie”, tzn. aktywnie wspierał rozwój stosunków z Chinami. Teraz pisał gorzko i samokrytycznie, że „nie tylko Chiny nie spełniły niemal żadnego z naszych (Amerykanów) radosnych oczekiwań”, ale, co gorsza, doprowadziły do „najbardziej systematycznej, znaczącej i groźnej porażki wywiadu w całej amerykańskiej historii”<sup>43</sup>. Nic dziwnego, że główne przesłanie tej pracy zawarło w jej znamienym podtytule: „Tajna strategia Chin mająca na celu zastąpienie Ameryki w roli supermocarstwa”.

Natomiast jeśli chodzi o ośrodki akademickie, za przełomowe należy uznać badanie, z którego potem narodził się głośny artykuł i jeszcze głośniejsza książka *Skazani na wojnę*. W tym samym czasie, kiedy M. Pillsbury pisał swój tom, sędziwy, dziś już emerytowany profesor na Uniwersytecie Harvarda Graham Allison utworzył zespół, który miał za zadanie zbadanie w długim okresie czasowym (od roku 1500 do 2015), czy były w historii podobne przypadki, jak obecny, tzn. że dotychczasowy hegemon (USA) napotykał na wielkie wyzwanie ze strony szybko rosnącego pretendenta (Chiny). Eksperci z Harvardu doszli do wniosku, że w badanym czasokresie było aż 16 takich przypadków, z czego 12 zakończyło się otwartym konfliktem zbrojnym<sup>44</sup>. Porównali oni stan ówczesny i sytuacje przez siebie badane do przebiegu słynnej wojny peloponeskiej między Spartą i Atenami opisaną przez Tukidydesa i na tej podstawie skroili termin „pułapka Tukidydesa”, który odbił się wielkim echem na świecie, w tym także w samych Chinach<sup>45</sup>.

W ślad z ekspertami i naukowcami przyszli politycy. Prawdziwego przełomu dokonał prezydent Donald Trump, który dość szybko zamienił wyborcze obietnice z kampanii w czyny i całkowicie zmienił stan i kierunek relacji z Chinami. Co ciekawe, na samym początku jego kadencji władze chińskie, korzystając najwyraźniej z psychologicznego wizerunku nowego prezydenta, postanowiły zagrać w jego osobowości ego, tzn. zaproponować mu (i jego rodzinie) znakomite warunki do współpracy i inwestowania. W ramach tego kursu, wykorzystując prochińskie inklinacje i interesy zięcia prezydenta Jareda Kushnera i jego córki Ivanka (ich dzieci uczą się po chińsku), już w kwietniu 2017 r., w trzy miesiące po zaprzysiężeniu nowego prezydenta, Xi Jinping znalazł się w prywatnej rezydencji państwa Trumpów w Mar-a-Lago na Florydzie, a gdy i to nie pomogło, strona chińska jesienią tego samego roku zorganizowała amerykańskiej parze prezydenckiej „wizytę oficjalną plus” (nie ma takiej w nomenklaturze Protokołu Dyplomatycznego), tzn. wręcz cesarską<sup>46</sup>. Donald Trump, co było u niego rzadkie, nawet podziękował za gościnność z pokładu odlatującego z Chin samolotu, ale po powrocie do kraju – niczym rasowy biznesmen – raz jeszcze policzył i wyszło mu, że ponad 400 mld rocznie w postaci ujemnego salda w handlu oraz „drugie tyle z racji skradzionych praw autorskich”, jak to ujął w jednym ze swych głośnych tweetów, absolutnie się stronie amerykańskiej nie opłaca.

Tak doszło do przełomu w postaci ogłoszonej w marcu 2018 r. wojny handlowej, tylko nieco stonowanej porozumieniem (*phase one*) z 15 stycznia 2020 r., która jednak, jak wykazują dotychczasowe dane, nie przyniosła aż takich pozytywnych rezultatów, jak pierwotnie spodziewane po stronie amerykańskiej. Według oficjalnych danych amerykańskich (chińskie są nieco inne, choć zbliżone) amerykański deficyt w handlu z Chinami nieco zmalał, z 418 do 344,3 w 2019 r. i 310,26 mld dolarów w 2020 r., ale w roku 2021 znów rośnie, za pierwsze trzy kwartały wyniósł 286,8 mld dolarów<sup>47</sup>, co ewidentnie świadczy, że wojna handlowa nie przynosi Amerykanom oczekiwanych skutków. Przyniosła natomiast kilka nowych zjawisk. Po pierwsze, niemal całkowicie zahamowała chińskie inwestycje na terenie USA, a amerykańskie w Chinach mocno ograniczyła. Po drugie, pozrywane zostały łańcuchy dostaw, co jak na dłoni pokazało, iż Amerykanie zbyt mocno uzależnili się od produkcji chińskiej w minionych dekadach. Teraz muszą powracać do własnej produkcji, co podkreślał niejednokrotnie nawet prezydent Joe Biden, w tym swoim pierwszym Orędziu u stanie państwa<sup>48</sup>.

<sup>43</sup> M. Pillsbury, *The Hundred-Years Marathon. China's Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower*, St. Martin's Griffin, New York 2016, s. 16.

<sup>44</sup> G. Allison, *Skazani na wojnę? Czy Ameryka i Chiny zmierzają do starcia*, tłum. R. Mościcka, M. Waclaw, M. Żbikowska, Wydawnictwo Pascal, Bielsko-Biała 2018, s. 287.

<sup>45</sup> B. Góralczyk, *Nowy Długi Marsz...*, op. cit., s. 196 i nast.

<sup>46</sup> B. Góralczyk, *Między „konperacją” a starciem tytanów*, „Nowa Konfederacja. Internetowy miesięcznik idei”, nr 1(103), 9 stycznia–5 lutego 2019, s. 18–23.

<sup>47</sup> *Trade goods with China*, United States Census Bureau: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html> [dostęp: 19.12.2021 r.].

<sup>48</sup> J. Biden, *State of the Nation*, 29 April 2021: <https://www.youtube.com/watch?v=dggKaPXt0gI> [dostęp: 19.12.2021 r.].

Po trzecie, pojawiła się na horyzoncie groźba *decoupling*, szczególnie w sferze wysokich technologii, bowiem Chiny jednoznacznie utrzymują, iż zamierzają kontrolować swoją cyberprzestrzeń<sup>49</sup>. Tym samym pojawiła się na scenie możliwość rozwoju czy rozdzielenie obu tych organizmów gospodarczych, co naturalnie byłoby niekorzystne dla gospodarki i handlu na całym świecie.

Donald Trump dokonał przełomu w stosunkach z Chinami nie tylko w gospodarce i handlu. Na przełomie 2017/18 r. podpisał dwa kluczowe dokumenty – Narodową Strategię Bezpieczeństwa<sup>50</sup> oraz Narodową Strategię Obrony z 2018 r.<sup>51</sup>. W obu z nich wskazano Chiny, obok Rosji, jako największe wyzwania ze strony państw autokratycznych, tak w gospodarce i dyplomacji, jak też wszelkich decyzjach o charakterze strategicznym i w dziedzinie bezpieczeństwa. Tym samym Stany Zjednoczone Ameryki odchodziły od dotychczasowej strategii zaangażowania w relacjach z Chinami na rzecz nowej (i wręcz odwrotnej w wymowie) polityki „strategicznej konkurencji”.

Przebieg kadencji Donalda Trumpa oraz sposób prowadzenia polityki wobec Chin przez szefa dyplomacji Mike’a Pompeo dowodziły, iż strategia ta była konsekwentnie wprowadzana w życie, a napięcia i nieporozumienia narastały, szczególnie po wybuchu (na terenie Chin na dodatek) pandemii koronawirusa. Wtedy do dotychczasowych turbulencji w handlu i nakładanych cel, coraz częściej dochodziły spory o charakterze medialnym i wizerunkowym, a także konkurencja w dziedzinie wysokich technologii, czego dowodziły mocno nagłośnione po stronie amerykańskiej kwestie Huawei i 5G (oraz córki właściciela tej firmy Meng Wanzhou, przez dwa lata trzymanej w areszcie na terenie Kanady, ale ostatecznie skierowanej do ChRL, a nie do USA, których władze domagały się jej ekstradycji) oraz innych firm i produktów z tej dziedziny.

W miarę upływu czasu nieporozumienia i napięcia w stosunkach dwustronnych narastały, a strona amerykańska stosowała nie tylko coraz mocniejszą retorykę, ale też coraz częściej przechodziła do czynów. Jako podstawę argumentacji stosowała – jak to było od dawna – kwestię nieprzestrzegania przez Chiny praw człowieka (w Xinjiangu i Tybecie), a potem wykorzystwała do swych celów długotrwałe demonstracje na terenie Hongkongu, zakończone ostatecznym podporządkowaniem go jurysdykcji ChRL, co z kolei przyniosło zdecydowany wzrost napięć wokół Tajwanu, dołączonych

do już wcześniejszych sporów i kontrowersji na Morzu Południowochińskim<sup>52</sup>.

Chiny odpowiadały dwoma też zupełnie nowymi mantrami: „My wojny nie chcemy, ale się jej nie boimy” oraz „w takiej wojnie nie będzie wygranych, sami przegrani”. Do tego, w odpowiedzi na eskalację retoryki ze strony Pompeo i innych wysokich rangą urzędników amerykańskiej administracji oraz mediów, włączono po stronie chińskiej tzw. wilczą dyplomację, czyli zasadę „oko za oko, ząb za ząb”. Niewiele pod tym względem zmieniło się po dojściu do władzy Joe Bidena, który, owszem, ponownie postawił na porządku dziennym kwestie wartości, ale równocześnie zachował w stosunku do Chin zasady *power politics*, a więc twardej, realistycznej obrony swych interesów.

Nowość polega na tym, że strona chińska zaczęła grać dokładnie w te same karty. Spektakularnym wręcz przykładem jej zastosowania była 16-minutowa tyrada przed kamerami ze strony Yang Jiechi, dawnego szefa dyplomacji, a obecnie głównego polityka w najwyższym chińskim kierownictwie zajmującego się sprawami zagranicznymi. Podczas spotkania na Alasce w marcu 2021 r. z szefem amerykańskiej dyplomacji Antonym Blinkenem oraz doradcą ds. bezpieczeństwa narodowego Jake’iem Sullivanem pouczał on amerykańskich gospodarzy i przypominał im, iż nie zajmują już oni pozycji pozwalających im na dyktowanie innym (w tym oczywiście Chinom) swoich warunków czy rozwiązań<sup>53</sup>.

## Konkluzje

Przyszłość ma to do siebie, że jest nieznaną. Dlatego powinna być kreślona w liczbie mnogiej, a nie pojedynczej. Mamy przed sobą raczej scenariusze do wyboru, a nie jedną z góry przesądzoną ścieżkę. Niczym w filmie Krzysztofa Kieślowskiego *Przypadek* wiele zależy od tego, czy zdążymy na odjeżdżający pociąg, czy też nie. A potem dalszy ciąg przebiega już zgodnie z tym, o czym wcześniej przesądził los, a tylko czasami wola decydentów. Tak również jest w polityce i strategii, chociaż naturalnie nie powinno być. Niestety, jak dowodzi historia, nie każdy wybór jest dokonywany ze *stricte* racjonalnych, logicznych i w pełni uzasadnionych przesłanek. Często dochodzą do głosu emocje, ideologiczne klisze i uprzedzenia, a nawet przypadek właśnie (bo na przykład doszło do niekalkulowanego,

<sup>49</sup> N. Inkster, *The Great Decoupling: China, America and the Struggle for Technological Supremacy*, Hurst & Co, New York 2021, s. 155.

<sup>50</sup> *National Security Strategy of the United States of America*, President of the United States of America, Washington, December 2017: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> [dostęp: 19.12.2021 r.].

<sup>51</sup> *National Defense Strategy 2018*, Department of Defense, Washington 2018: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf> [dostęp: 19.12.2021 r.].

<sup>52</sup> Wszystkie te kwestie opisałem w najnowszym tomie *Nowy Długi Marsz*. Najnowszy etap w relacjach dwustronnych, s. 220–244, kwestia Hongkongu s. 183–195 i problem Tajwanu, s. 196–219.

<sup>53</sup> Zob. nagranie wideo z tego spotkania: <https://www.c-span.org/video/?510091-1/secretary-blinken-chinese-foreign-minister-clash-meeting-anchorage-alaska> [dostęp: 19.12.2021 r.].

niespodziewanego zderzenia statków czy samolotów obu zwaśnionych stron, skupionych na małym obszarze).

W chwili pisania tych słów mamy wszelkie znamiona nowej zimnej wojny. Jak pisze jeden z amerykańskich politycznych realistów, John Mearsheimer „zaangażowanie upadło”, a w ramach tej „nowej zimnej wojny” Chiny „mogą okazać się konkurentem potężniejszym niż Związek Radziecki w swym rozkwicie, natomiast ta wojna może też zamienić się w konflikt gorący”<sup>54</sup>. Mearsheimer niemal dosłownie powiela wcześniejsze tezy M. Pillsbury’ego i pisze: „Z chwilą, gdy Chiny stały się bogate, amerykańsko-chińska zimna wojna była nieunikniona. Zaangażowanie było prawdopodobnie największym strategicznym błędem, jaki popełniło jakiekolwiek państwo w ostatniej historii; nie widać podobnego przypadku, gdzie wielkie mocarstwo tak aktywnie wspierałoby rozwój przyszłego rywala. A teraz jest już za późno, by cokolwiek z tym począć”<sup>55</sup>.

W efekcie jesteśmy świadkami nowych procesów, które jeszcze narastają od wybuchu pandemii koronawirusa w początkach 2020 r. (bo Chiny sobie z pandemią poradziły, a USA odnotowały dotąd około 800 tys. ofiar śmiertelnych, co też budzi – po obu stronach – spore emocje). Raz jeszcze, jak po poprzednim kryzysie z 2008 r., centrum przenosi się coraz bardziej z Atlantyku na Pacyfik. Przy czym wygląda na to, że jeśli chodzi o same stosunki USA–Chiny, to obecnie mamy w ich ramach do czynienia z trzema nakładającymi się na siebie frontami, zwanymi potocznie wojnami: handlową i celną, medialno-ideologiczną oraz technologiczną. Wszystkie składają się na zainicjowaną na przełomie lat 2017/18 przez administrację Donalda Trumpa „strategiczną rywalizację” tych dwóch największych ekonomicznych i handlowych organizmów na globie. Jak można przypuszczać – o dalszych losach tych stosunków (a poprzez wagę i rangę tych podmiotów także naszych) zadecyduje konkurencja nie tylko gospodarcza czy handlowa, ale militarna i w wysokich technologiach, w tym przede wszystkim w takich dziedzinach, jak sztuczna inteligencja, cyberprzestrzeń, pierwiastki ziem rzadkich czy wyścig w kosmosie.

Jeśli dodamy do tego dwa poważne spory – o Tajwan i na Morzu Południowochińskim, gdzie mamy do czynienia z klasyczną już „pułapką Tukidydesa”, czyli otwartym starciem dotychczasowego hegemonu z pretendentem, to staje się oczywiste, że nie tylko przyszłość jest niepewna czy groźna, ale istnieje niebezpieczeństwo wybuchu wojny już nie zimnej, lecz prawdziwie gorącej. Ogranicznikami i zabezpieczeniami przed wybuchem tej

drugiej powinien być zdrowy rozsądek obu stron (nie zawsze występujący), wzajemne kalkulacje interesów (dość często występujące), a nade wszystko obawa, iż – co często ostatnio powtarza strona chińska – „w tej wojnie nie będzie wygranych, będą sami przegrani”. Tyle tylko, że historia uczy, iż do wojen prowadzą naruszone interesy i ambicje (wola) przywódców wierzących we własne zasoby, potencjały i racje. Tyle tylko, co też wiemy z kart historii, że konflikt łatwo wywołać, ale trudno nad nim sprawować kontrolę. Czy Amerykanie i Chińczycy będą w stanie pohamować swe emocje i ambicje oraz samooograniczyć się w ramach tego już rozpoczętego lunatycznego kursu<sup>56</sup>, czy też – niczym elity tuż przed I wojną światową – pójdą jednak na zwanie? Tego oczywiście nie wiemy, ale już samo stawianie na agendzie tego typu kwestii jednoznacznie świadczy o tym, jak poważna stała się obecna sytuacja – i to w relacjach pomiędzy dwoma największymi organizmami na globie.

Przy tym wszystkim warto jeszcze pamiętać o innych przestrożkach J. Mearsheimera, który również, jak inni autorzy, porównuje obecną sytuację do tej sprzed wybuchu I wojny światowej i podkreśla, że „przed 1914 rokiem europejskie mocarstwa były ze sobą mocno powiązane gospodarczo, a mimo to i pomimo panującego w nich dobrobytu – wojny nie uniknięto”. Ponadto autor ten przypomina i podkreśla: „Polityka często też okazuje się ważniejsza od dobrobytu, gdy w grę wchodzi nacjonalizm”<sup>57</sup>. A z tym właśnie, rosnącym nacjonalizmem i izolacjonizmem gospodarczym, a nawet deglobalizacją mamy teraz, podczas pandemii, bardzo wyraźnie do czynienia.

Dlatego też trzeba skonkludować, iż rację miał Z. Brzeziński, proroczo przewidując w szczycie „jednobiegunowej chwili” amerykańskiej pełnej dominacji, iż potencjalny poważny rywal dla USA może pojawić się tylko na terenie Euroazji – ze wskazaniem na Chiny. Jak widać, sprawdziło się. Więc tym bardziej na zakończenie można zacytować inną z ówczesnych prognoz-przepowiedni Brzezińskiego, zgodnie z którą: „gdyby prymat w skali globu postanowiły zdobyć Chiny, inne kraje z pewnością uznałyby to za próbę narzucenia hegemonii obcego narodu. Aby wyrazić to bardzo prosto: każdy może stać się Amerykaninem, lecz Chińczykiem może zostać tylko Chińczyk”<sup>58</sup>. A tym samym, idąc dalej tym samym tokiem myślenia, w przeciwieństwie do zdominowanego przez USA porządku liberalnego, żaden porządek narzucony przez Chiny nie będzie uniwersalny z racji specyfiki „introwertycznej” i samoistnej chińskiej specyfiki i kultury.

<sup>54</sup> J. Mearsheimer, *The Inevitable Rivalry. America, China, and the Tragedy of Great-Power Politics*, „Foreign Affairs”, vol. 100, no. 6, November/December 2021, s. 48.

<sup>55</sup> Ibidem, s. 50.

<sup>56</sup> K. Ruud, *Beware the of Guns of August – in Asia*, „Foreign Affairs”, August 3, 2020: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-08-03/beware-guns-august-asia> [dostęp: 19.12.2021]. Autor nawiązuje do pracy swego rodaka, też Australijczyka, Ch. Clarka, *Lunatycy. Jak Europa poszła na wojnę w 1914 roku*, tłum. M. i T. Fiedorek, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2017.

<sup>57</sup> J. Mearsheimer, *Tragizm polityki mocarstw*, tłum. P. Nowakowski, J. Sadkiewicz, Universitas, Kraków 2019, s. 483.

<sup>58</sup> Z. Brzeziński, *Wielka szachownica...*, op. cit., s. 268.

Toteż należy obawiać się nie tyle *Pax Sinica*, czyli porządku opartego na chińskiej dominacji, o czym już coraz głośniej<sup>59</sup>, lecz raczej tego, by między dwoma największymi kolosami na globie nie wybuchła prawdziwa wojna. Nikt nie wie, czy ostatecznie do niej dojdzie, ale jest praktycznie pewne, iż papierkami lakmusowymi dalszego rozwoju wypadków stają się – w tej właśnie kolejności – kwestia Tajwanu oraz spór o kontrolę nad akwenem Morza Południowochińskiego. One rozstrzygną.

## Bibliografia

- Allison, Graham, *Skazani na wojnę? Czy Ameryka i Chiny zmierzają do starcia*, tłum. R. Mościcka, M. Waclaw, M. Żbikowska, Wyd. Pascal, Bielsko-Biała 2018.
- Biden, Joe, *State of the Nation*, 29 April 2021: <https://www.youtube.com/watch?v=dggKaPXt0gl> [dostęp: 19.12.2021].
- Brzeziński, Zbigniew, *Cztery lata w Białym Domu. Wspomnienia*, tłum. Z. Dziekoński, Omnipress, Warszawa 1990.
- Brzeziński, Zbigniew, *Wielka szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej*, tłum. T. Wyżyński, Świat Książki, Warszawa 1998.
- Doshi, Rush, *The Long Game. China's Grand Strategy to Displace American Order*, Oxford University Press 2021.
- Foreign Relations of the United States (FRUS), 1969–1976, vol. XVII, China, 1969–1972*, US Government Printing Office, Washington 2006: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v17> [dostęp: 19.12.2021].
- FRUS. 1977–1980, vol. XIII China, June–December 1978*, US Government Printing Office, Washington 2013.
- Góralczyk, Bogdan, *Między „konfederacją” a starciem tytanów*, „Nowa Konfederacja. Internetowy miesięcznik idei”, nr 1(103), 9 stycznia–5 lutego 2019.
- Góralczyk, Bogdan, *Nowy Długi Marsz. Chiny ery Xi Jinpinga*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2021.
- Góralczyk, Bogdan, *Wielki Renesans. Chińska transformacja i jej konsekwencje*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2018.
- Inkster, Nigel, *The Great Decoupling: China, America and the Struggle for Technological Supremacy*, Hurst & Co, New York 2021.
- Issacson, Walter, *Kissinger*, tłum., F. Filipowski, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2021.
- Joint Communique of United of America and the People's Republic of China (On Arms Sales to Taiwan): August 17, 1982*: <http://www.taiwandocuments.org/communique03.htm> [dostęp: 19.12.2021].
- Kissinger, Henry, *O Chinach*, tłum. M. Komorowska, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2014.
- Lüthi, Lorenz M., *Chiny – ZSRR. Zimna wojna w świecie komunistycznym*, tłum. J. Pawłowski, K. Urban-Pawłowska, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2011.
- Kissinger, Henry, *White House Years*, Little, Brown and Co., Boston–Toronto 1979.
- Mearsheimer, John, *The Inevitable Rivalry. America, China, and the Tragedy of Great-Power Politics*, „Foreign Affairs”, vol. 100, no. 6, November/December 2021.
- Mearsheimer, John, *Tragizm polityki mocarstw*, tłum. P. Nowakowski, J. Sadkiewicz, Universitas, Kraków 2019.
- Menon, Shivshankar, *India And Asian Geopolitics. The Past, Present*, Penguin–Random House, New Delhi 2021.
- Mutual Defense Treaty Between the United States and the Republic of China, December 2, 1954*: [https://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/chin001.asp](https://avalon.law.yale.edu/20th_century/chin001.asp) [dostęp: 19.12.2021].
- National Defense Strategy 2018*, Department of Defense, Washington 2018: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf> [dostęp: 19.12.2021].
- National Security Strategy of the United States of America*, President of the United States of America, Washington, December 2017: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> [dostęp: 19.12.2021].
- Negotiating U.S.–Chinese Rapprochement. New American and Chinese Documents Leading Up to Nixon's 1972 Trip*, The National Security Archives, Washington, February 27, 2002: <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB66> [dostęp: 19.12.2021].
- Pillsbury, Michael, *The Hundred-Years Marathon. China's Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower*, St. Martin's Griffin, New York 2016.
- Prestowitz, Clyde, *The World Turned Upside Down. America, China, and the Struggle for Global Leadership*, Yale University Press, New Haven & London 2021.
- Reaffirming Taiwan Relations Act and the Six Assurances as cornerstones of United States–Taiwan relations*, 114 Congress, Washington DC, 17 May 2016: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-concurrent-resolution/88/text/eh> [dostęp: 19.12.2021].
- Ruud, Kevin, *Beware the of Guns of August – in Asia*, „Foreign Affairs”, August 3, 2020: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-08-03/beware-guns-august-asia> [dostęp: 19.12.2021].
- Saran, Samir; Deo, akhil, *Pax Sinica: Implications for the Indian Dawn*, Rupa Publications, New Delhi 2019.
- Taiwan Relations Act (Public Law 96-8, 22 U.S.C. 3301 et seq.)*: <https://www.ait.org.tw/our-relationship/policy-history/key-u-s-foreign-policy-documents-region/taiwan-relations-act> [dostęp: 19.12.2021].
- The Other Tiananmen Papers, A Conversation* July 8, 2019: <https://www.chinafile.com/conversation/other-tiananmen-papers> [dostęp: 18.12.2021]. Dokumenty tutaj: <https://www.georgewbushlibrary.gov/en/Research/Digital-Library>.
- The Tiananmen Papers. The Chinese Leadership Decision to Use Force Against Their Own People – In Their Own Words*, Compiled by Zhang Yang, Public Affairs, New York 2001.
- Trade goods with China*, United States Census Bureau: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>.
- Tuchman, Barbara, *Stilwell and the American Experience in China, 1911–1945*, MacMillan, New York 1972.
- What's Next for the Trans-Pacific Partnership (TPP)?* Council of Foreign Relations, *Backgrounder*, Washington, September 20, 2021: <https://www.cfr.org/backgrounder/what-trans-pacific-partnership-tpp> [dostęp: 19.12.2021].
- Xi Jinping, “China must be, will be reunified”, Xinhua, January 1, 2019: [http://www.xinhuanet.com/english/2019-01/02/c\\_137714898.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2019-01/02/c_137714898.htm) [dostęp: 16.12.2021 r.].

<sup>59</sup> S. Saran, A. Deo, *Pax Sinica: Implications for the Indian Dawn*, Rupa Publications, New Delhi 2019.



# DEKLARACJA 16 PARTII KONSERWATYWNYCH I CENTROWYCH – MANIFEST OPOZYCJI EUROPEJSKIEJ

[DECLARATION OF THE 16 CONSERVATIVE  
AND CENTRIST PARTIES – MANIFESTO  
OF THE EUROPEAN OPPOSITION]

## Abstrakt

2.07.2021 r. 16 partii z 15 państw UE ogłosiło wspólną deklarację programową – sprzeciw wobec obecnego kierunku integracji europejskiej. Artykuł zawiera opis natury sceny politycznej UE i analizę jej podziału na obozy: kontynuacji, zmian i antyunijny, prezentację charakteru i potencjału partii sygnatariuszy deklaracji „16” i ocenę jej znaczenia dla starcia mainstreamu UE (obozu kontynuacji) z opozycją (obozem reform). Wnioskiem jest niemożność zmiany proporcji sił między obozami w bieżącej kadencji Parlamentu Europejskiego i wskazanie na znaczenie deklaracji „16” jako manifestu istniejącej w każdej demokracji opozycji, błędnie etykietowanej przez mainstream jako wróg UE.

## Słowa kluczowe

Unia Europejska, deklaracja „16”, partie konserwatywne.

## Abstract

16 parties from 15 EU member states opposed the present direction of the European integration in their declaration on 2.07.2021. The paper presents the division of the EU into the continuation camp, the reform one and the anti-EU one, the characteristics of the 16 parties in question and the relevance of the declaration for the political rivalry within the EU. The conclusion is the impossibility to change the proportion between the rivals in the present term of the European Parliament and the importance of the declaration of “16” as a manifesto of the opposition – the existence of which is immanent for each democracy while in the EU it is misleadingly labelled as the EU enemies.

## Keywords

European Union, “16” declaration, conservative parties.

2 lipca 2021 r. przedstawiciele 16 partii konserwatywnych i centrowych z 15 państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>1</sup> ogłosili wspólną deklarację programową, będącą manifestacją sprzeciwu wobec obecnego kierunku integracji europejskiej. W przyjętym dokumencie odrzucili dążenie do pozatraktatowego uzurpowania sobie przez instytucje UE zwierzchnictwa nad państwami narodowymi, będącego *de facto* formą dominacji mocarstw unijnego rdzenia nad słabszymi partnerami oraz ideologizację Unii w oparciu o program lewicowych ekstremistów, dążących w drodze inżynierii społecznej do odrzucenia tradycji i zmiany kultury narodów europejskich, a w ślad za tym wychowania „nowego człowieka”<sup>2</sup>. Co oznacza ten głos? Czy i jakie nadzieje możemy z nim wiązać? Jakie są jego silne strony, a jakie słabości? Jakie jest miejsce partii sygnatariuszy na europejskiej i na narodowych scenach politycznych? Jaki jest zatem ich potencjał oddziaływania politycznego i czy ma on szansę rosnąć? Czy dokonany przez nie krok ma potencjał uruchomienia zmian o znaczeniu strategicznym i w jakim one mogą pójść kierunku? Niżej prezentowany tekst jest próbą odpowiedzi na te pytania i jednocześnie prognozą dalszego rozwoju sytuacji.

## Pole gry – układ sił w Parlamencie Europejskim

Unia Europejska nie jest państwem, a jej obywatele nie są *demosem* – tzn. nie stanowią „europejskiego narodu politycznego”, jaki stanowią ponad etnicznie Szwajcarzy (niemiecko-, francusko-, włosko- i retoromańskojęzyczni), Belgowie (Flamandowie i Walonowie), Brytyjczycy (Anglicy, Szkoci, Walijczycy, Irlandczycy Północni) czy niegdyś szlachta Rzeczypospolitej. Z tego powodu Parlament Europejski nie ma takiego charakteru politycznego, jaki mają parlamenty narodowe – nie jest ciałem reprezentującym *demos*, gdyż takowego *demosu* nie

ma. Nie jest więc w stanie spełniać podobnej roli politycznej co owe parlamenty – tzn. skupiać poparcie wyborców dla rządzących i przekładać je na potencjał polityczny do działania władzy wykonawczej. Nie jest też ustawodawcą, gdyż tym jest Rada Unii Europejskiej, złożona z ministrów państw członkowskich, a zatem będąca emanacją ich władz wykonawczych. Parlament Europejski spełnia więc funkcję ciała przedstawicielskiego obywateli jedynie formalnie, ale z powodu braku więzi mentalnej między wyborcami a frakcjami parlamentarnymi funkcjonującymi w tym gremium, których nawet nazw większość obywateli UE nie jest świadoma, nie jest w stanie spełniać jej faktycznie. Znane obywatelom partie funkcjonują na narodowych scenach politycznych państw członkowskich i pod tam prezentowanymi sztandarami i hasłami ubiegają się o poparcie wyborców. Uzyskawszy je swobodnie łączą się na poziomie unijnym w tzw. rodziny polityczne posiadające swoje frakcje w Parlamencie Europejskim, przy czym to do jakiej frakcji przystępują wynika bardziej z założeń taktycznych niż ideologiczno-programowych, czego czołowym przykładem jest historia frakcyjnej przynależności Fidesz, ale także np. brytyjskich konserwatystów, gdy jako Europejscy Demokraci stowarzyszili się z Europejską Partią Ludową (EPP-ED), by opuścić ją w 2009 r. i wraz z konserwatystami z Europy Środkowej (polskim PiS i czeskim ODS, stworzyć EKR)<sup>3</sup> czy francuskiej La République en marche Emmanuela Macrona, która przystąpiła do dawnego ALDE (liberałów), którzy na tę okoliczność zrezygnowali z bycia liberałami, gdyż miało to być kosztowne wizerunkowo dla ich nowych francuskich kolegów w ich własnym kraju<sup>4</sup>.

Parlament Europejski nie jest w stanie pełnić politycznej roli na poziomie unijnym w sposób analogiczny do parlamentów narodowych na poziomie państw członkowskich także z powodu braku wspólnej europejskiej przestrzeni informacyjnej. Ta bowiem nadal funkcjonuje, choćby z uwagi na różnice językowe, podzielona na przestrzenie narodowe. Prace Parlamentu

<sup>1</sup> Sygnatariuszami deklaracji byli liderzy poszczególnych partii: z Austrii – Herbert Kickl (Freiheitliche Partei Österreichs – FPÖ – Wolnościowej Partii Austrii), z Belgii Tom Van Grieken (Vlaams Belang – VB – Interes Flamandzki), z Bułgarii – Waleri Simeonow (BMPO – Българско национално движение – BMPO- БНД – WMRO – Bułgarski Ruch Narodowy – WMRO -BND), z Danii – Kristian Thulesen Dahl (Dansk Folkeparti DF – Duńska Partia Ludowa), z Estonii – Jaak Madison (Eesti Konservatiivne Rahvaerakond – EKRE – Estońska Konserwatywna Partia Ludowa), z Finlandii – Riikka Purra (Perussuomalaiset – PS – Prawdziwi Finowie), z Francji Marine Le Pen (Rassemblement National-Zjednoczenie Narodowe), z Grecji – Kiriakos Welopoulos (Ελληνική Λύση – Ellinikí Lýsi – EL – Greckie Rozwiązanie), z Hiszpanii – Santiago Abascal (Vox – Głos), z Litwy – Waldemar Tomaszewski (Akcji Wyborczej Polaków na Litwie – AWPL), z Niderlandów – Bernard Johannes Eerdmans (Juiste Antwoord 2021 – Ja21), z Polski – Jarosław Kaczyński (Prawo i Sprawiedliwość – PiS), z Rumunii – Aurelian Pavelescu (Partidul Național Țărănesc Creștin Democrat – PNȚCD – Narodowo-Chłopskiej Partii Chrześcijańsko-Demokratycznej – Rumunia), z Włoch – Matteo Salvini (Lega – Liga) i Giorgia Meloni (Fratelli d'Italia – Bracia Włosi) i z Węgier – Viktor Orbán (Fiatal Demokraták Szövetsége – Związek Młodych Demokratów – Fidesz obecnie Fidesz-Magyar Polgári Szövetség – Fidesz–Węgierski Związek Obywatelski).

<sup>2</sup> Tekst deklaracji patrz: *Wspólna deklaracja europejskich partii*, Prawo i Sprawiedliwość, Aktualności, 2.07.2021, <http://pis.org.pl/aktualnosc/wspolna-deklaracja-europejskich-partii> Por.: Déclaration sur l'avenir de l'Europe, Rassemblement National, Vendredi le 2 juillet 2021, [https://rassemblementnational.fr/wp-content/uploads/2021/07/De%CC%81claration\\_sur\\_lavenir\\_de\\_Leurope\\_MLP.pdf](https://rassemblementnational.fr/wp-content/uploads/2021/07/De%CC%81claration_sur_lavenir_de_Leurope_MLP.pdf).

<sup>3</sup> S. Tylor, *UK Conservatives to leave the EPP-ED group*, „Politico”, March 11, 2009, <https://www.politico.eu/article/uk-conservatives-to-leave-the-epp-ed-group/>. Por.: *Our History*, EPP, <https://www.eppgroup.eu/about-us/history>.

<sup>4</sup> M. Kucharczyk, *Nowe szylidy frakcji w Parlamencie Europejskim*, „EURACTIV.pl”, 13 czerwca 2019, <https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/nowe-szylidy-frakcji-w-parlamencie-europejskim>.

Europejskiego śledzone są zatem całościowo wyłącznie przez ekspertów, a przez opinie publiczne poszczególnych państw członkowskich jedynie fragmentarycznie – za pośrednictwem mediów działających w wymiarze narodowym i w zakresie interesującym opinię publiczną danego państwa członkowskiego. Naturalnie i na poziomie narodowym zainteresowanie pracami parlamentarnymi nie jest stuprocentowe, ale osiąga „masę krytyczną”, pozwalającą na politycznie skuteczne (tzn. tworzące związki emocjonalno-mentalne między rządzącymi a rządzonymi) pełnienie przez parlamenty funkcji przypisanych im w systemach demokracji przedstawicielskiej. Na poziomie europejskim zjawisko to zaś nie występuje.

---

UNIJNA SCENA POLITYCZNA JEST SKOMPLIKOWANA I DLA „ZWYKŁEGO CZŁOWIEKA” MAŁO CZYTELNA. STARTUJĄCE W WYBORACH DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO (PE) PARTIE WYSTĘPUJĄ POD SWOIMI NARODOWYMI SZTANDARAMI TZN. JAKO NP. PIS, PO (KE), CDU/CSU, SPD ITD. DOPIERO PO WYBORACH ICH POSŁOWIE ŁĄCZĄ SIĘ WE FRAKCJE PARLAMENTARNE W PE, BĘDĄCE EMANACJĄ „RODZIN POLITYCZNYCH” (GRUP PARTII NARODOWYCH WSPÓŁPRACUJĄCYCH ZE SOBĄ NA POZIOMIE UNIJNYM). REPREZENTACJE OWYCH „RODZIN POLITYCZNYCH” W PE TO FRAKCJE O TYCH SAMYCH NAZWACH CO RODZINY – NICZYM KLUBY PARLAMENTARNE W SEJMIE. MAMY ZATEM „RODZINĘ POLITYCZNĄ” NP. EUROPEJSKICH KONSERWATYSTÓW I REFORMATORÓW (EKR) – ZDOMINOWANĄ PRZEZ PIS I „RODZINĘ” EUROPEJSKIEJ PARTII LUDOWEJ (EPL) ZDOMINOWANĄ PRZEZ CDU/CSU ORAZ ODPOWIEDNIO FRAKCJE TYCH RODZIN (KLUBY PARLAMENTARNE W PE).

---

Obecna scena polityczna UE ukształtowana została w wyniku wyborów do Parlamentu Europejskiego z 2019 r. Dzieli się ona na obóz kontynuacji obecnego modelu integracji europejskiej, obóz reform i obóz przeciwników UE<sup>5</sup>.

**Obóz kontynuacji (mainstream)** wyszedł z ostatnich wyborów nieco osłabiony, ale nadal dominujący i w swej dominacji niezagrożony. Obok wyżej wspomnianej EPL, w jego skład wchodzi jeszcze dwie duże frakcje, wraz z EPL „rządzące” w PE: Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów – S&D (do 2019 r. zdominowany przez niemiecką SPD, a obecnie przez hiszpańskich socjalistów z Partido Socialista Obrero Español – PSOE), Odnówmy Europę – RE (zdominowane przez La République en marche Emmanuela Macrona) i dwie mniejsze: Grupy Zielonych/Wolnego Sojuszu Europejskiego – G/EFA (zdominowanego przez Niemców) i komunizującej Zjednoczonej Lewicy Europejskiej – Nordyckiej Zielonej Lewicy (GUE/NGL) – bez grupy dominującej. Podziały w łonie mainstreamu, w odniesieniu do podziału zasadniczego (zmiana czy kontynuacja), są nieistotne – niczym w Polsce w Koalicji Europejskiej, zjednoczonej wrogością wobec PiS<sup>6</sup>. Obóz ten jest skonsolidowany i wie czego chce, a chce „by było dalej tak jak było tylko bardziej” – tzn. pogłębiania federalizacji aż do zmiany UE w superpaństwo, zarządzane formalnie przez instytucje UE, a faktycznie zdominowane przez dyrektoriat mocarstw z Niemcami i Francją na czele z dodatkiem „państw Europy Karola Wielkiego”, czyli rdzenia UE i z groźbą usunięcia z Unii tych państw, które tego nie zaakceptują<sup>7</sup>.

**Obóz reform** podzielony był dotąd na dwie główne frakcje: wspomniany EKR zdominowany przez PiS oraz Tożsamość i Demokrację – ID (zdominowaną przez Ligę Salwiniego i Zgromadzenie Narodowe Le Pen). Nie jest to obóz spójny ani w swym stosunku do Rosji, ani co do pożądanej natury integracji europejskiej. Podlega jednak szybkiej ewolucji w obu wskazanych kwestiach tematycznych. Zgromadzenie Narodowe po porażce w wyborach prezydenckich w 2017 r. zrezygnowało z radykalnie antyunijnych punktów swego programu (wystąpienia ze strefy euro, powrotu do franka i przeprowadzenia referendum w sprawie frexitu), przy czym nie jest jasne czy uczyniło to ze względów taktycznych, by przyciągnąć mniej radykalny elektorat, czy zmiana

<sup>5</sup> Szerzej o ukształtowaniu się sceny politycznej UE w wyniku wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. patrz: P. Żurawski vel Grajewski, *Unia Europejska po wyborach do Parlamentu Europejskiego*, Teksty i Komentarze OMP, 1.04.2020, <http://usa-ue.pl/teksty-i-komentarze/teksty/unia-europejska-po-wyborach-do-parlamentu-europejskiego>.

<sup>6</sup> *Koalicja Europejska, Jak powstała i dlaczego*, <http://web.archive.org/web/20190601210656/https://koalicjaeuropejska.pl/o-nas>. Por.: *Liderzy PO, PSL, Nowoczesnej, SLD, Partii Zieloni podpisali deklarację o powołaniu Koalicji Obywatelskiej*, PAP, 24.02.2019, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C410510%2Cliderzy-po-psl-nowoczesnej-sld-partii-zieloni-podpisali-deklaracje-o>.

<sup>7</sup> T. Theuns, *Could we found a new EU without Hungary and Poland?*, “EUobserver”, 21 September 2020, <https://euobserver.com/opinion/149470>. Por.: G. Baczyńska, *EU to Hungary's Orban: Respect LGBT rights or leave*, Reuters, June 25, 2021, <https://www.reuters.com/world/europe/respect-lgbt-rights-or-leave-eu-hungarys-orban-told-2021-06-25>.



ma charakter rzeczywisty<sup>8</sup>. Marine Le Pen podtrzymuje jednak swój pozytywny stosunek do Rosji, co jest główną przeszkodą w nawiązaniu bliższych relacji między RN a PiS<sup>9</sup>. Trzeba przy tym dostrzec, że prorosyjskość jest cechą powszechną także mainstreamowego nurtu francuskiej klasy politycznej<sup>10</sup>. Sytuacja we Włoszech jest pod tym względem odmienna. Przywódca Ligi – Salvini na potrzeby zbliżenia z PiS publicznie zrewidował swoje stanowisko względem Rosji, uznając zasadność polskiej diagnozy zagrożeń ze strony Kremla i rolę Polski w ich powstrzymaniu<sup>11</sup>.

**Obóz przeciwników UE** – obecnie, tzn. po brexicie i opuszczeniu Parlamentu Europejskiego przez posłów z brytyjskiej UKIP (brexitowców), jest marginalny, nie posiada własnej frakcji i reprezentowany jest przez rozmaitych posłów niezrzeszonych<sup>12</sup>.

Siłę poszczególnych obozów trudno dokładnie wyliczyć, gdyż w Parlamencie Europejskim dyscyplina frakcyjna jest słaba i ustępuje dyscyplinie partii narodowych, które nawet należąc do danej frakcji w wypadku sprzeczności jej stanowiska z interesem narodowym kraju ich pochodzenia często łamią dyscyplinę frakcyjną<sup>13</sup> (wyjątek stanowi polska opozycja „totalna”). Ponadto sytuacja we frakcjach jest płynna. Spośród sygnatariuszy deklaracji „16” Fidesz i rumuńska PNȚCD należały do EPL, żadną miarą nie będąc partiami kontynuacji. Wystąpienie tego pierwszego z EPL w marcu 2021 r.<sup>14</sup> uruchomiło proces rekonfiguracji obozu reform poprzez otwarcie możliwości (co nie znaczy pewności) połączenia EKR, ID i wejścia Fidesz oraz jego sojuszników ze słoweńskiej SDS+SLS i kilku innych

pojedynczych posłów do tak zbudowanego ugrupowania. Mając świadomość ułomności niżej przedstawianej kalkulacji, ogólnie rzecz ujmując, obóz kontynuacji liczy zatem ok. 520 posłów do Parlamentu Europejskiego, a obóz reform ok. 210. Deklaracja „16” (której sygnatariuszami jest osiem partii z frakcji EKR, siedem z ID i od czasu wystąpienia z EPP pozafrakcyjny – niezrzeszony Fidesz)<sup>15</sup>, jest krokiem ku zjednoczeniu tego obozu, przez połączenie EKR z ID i Fidesz, ale nie zmienia bilansu sił między spierającymi się skrzydłami sceny politycznej UE.

## Waga graczy – pozycja partii sygnatariuszy deklaracji „16” na narodowych scenach politycznych

Wśród 16 partii – sygnatariuszy deklaracji z 2 lipca – jedynie dwie (Fidesz na Węgrzech i PiS w Polsce) cieszą się statusem partii rządzących i mają silne podstawy (choć oczywiście nie pewność), by sądzić, że będą w stanie przedłużyć swój mandat do rządzenia w wyborach odpowiednio w 2022 i 2023 r. Obie partie są symbolem sprzeciwu wobec mainstreamu unijnego w Europie Środkowej i jako takie pełnią rolę naturalnego ośrodka integracji pozostałych przeciwników obecnego kierunku integracji europejskiej nie tylko ze wschodniej flanki UE, ale i w skali całej tej organizacji.

**PiS** jest siłą dominującą w EKR, w której to frakcji po wyborach do Parlamentu Europejskiego z 2019 r.

<sup>8</sup> Szerzej o aktualnej pozycji i programie Zjednoczenia Narodowego w kontekście wyborów do Parlamentu Europejskiego patrz: Ł. Jurchyszyn, *Perspektywy polityczne Zjednoczenia Narodowego w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, „Biuletyn PISM”, 3 (1751), 7 stycznia 2019, [https://www.pism.pl/publikacje/Perspektywy\\_polityczne\\_Zjednoczenia\\_Narodowego\\_w\\_wyborach\\_do\\_Parlamentu\\_Europejskiego](https://www.pism.pl/publikacje/Perspektywy_polityczne_Zjednoczenia_Narodowego_w_wyborach_do_Parlamentu_Europejskiego).

<sup>9</sup> *Marine Le Pen: Rosji nie trzeba się bać*, „Rzeczpospolita”, 19.01.2021, <https://www.rp.pl/Polityka/301189930-Marine-Le-Pen-Rosji-nie-trzeba-sie-bac.html>.

<sup>10</sup> M. Menkiszak, *Mów do mnie jeszcze Rosja wobec inicjatywy détente Macrona*, „Punkt Widzenia OSW”, nr 83, marzec 2021, ss. 50. Por.: K. Stańko, *Macron nie Putin. Francuskie wojsko woli Rosję od NATO?*, „Forsal.pl”, 29 maja 2021, <https://forsal.pl/swiat/aktualnosci/artykuly/8175340,francuskie-wojsko-woli-rosje-od-nato.html> oraz: *Konflikt we Francji. Prof. Michalski: wielu wojskowych sympatyzuje z Marine Le Pen*, „Polskie Radio.pl”, 13.05.2021, <https://www.polskieradio.pl/7/1696/Artykul/2733670,Konflikt-we-Francji-Prof-Michalski-wielu-wojskowych-sympatyzuje-z-Marine-Le-Pen>.

<sup>11</sup> M. Cremonesi, *Salvini: «Parlerò con Draghi del ritorno alla vita. Sinistra ossessionata dalla salvinite»*, „Corriere della Sera”, 3 aprile 2021, [https://www.corriere.it/politica/21\\_aprile\\_03/salvini-parlato-draghi-ritorno-vita-sinistra-ossessionata-salvinite-f924e1e4-93ea-11eb-a162-c78b02fef827.shtml](https://www.corriere.it/politica/21_aprile_03/salvini-parlato-draghi-ritorno-vita-sinistra-ossessionata-salvinite-f924e1e4-93ea-11eb-a162-c78b02fef827.shtml). Por.: *Salvini: Polska stanowi tamę dla rosyjskich ambicji*, TVP Info, 3.04.2021, <https://www.tvp.info/53124439/salvini-o-spotkaniu-z-morawieckim-i-orbanem-w-budapeszcie-polska-stanowi-tame-dla-rosyjskich-ambicji>.

<sup>12</sup> Szerzej patrz: P. Żurawski vel Grajewski, op. cit., <http://usa-ue.pl/teksty-i-komentarze/teksty/unia-europejska-po-wyborach-do-parlamentu-europejskiego>.

<sup>13</sup> T.G. Grosse, *O polityczności dwupoziomowego systemu politycznego w Europie*, [w:] J. Ruskowski, L. Wojnicz (red.), *Multilevel governance w Unii Europejskiej*, Szczecin-Warszawa 2013, s. 145.

<sup>14</sup> *Węgierskie media: Fidesz opuści Europejską Partię Ludową. Ogłoszenie decyzji jeszcze dzisiaj*, „Niezależna”, 3.03.2021, <https://niezalezna.pl/383423-wegierskie-media-fidesz-opusci-europejska-partie-ludowa-ogloszenie-decyzji-jeszcze-dzisiaj>. Por.: M. de la Baume, *Orbán's Fidesz quits EPP group in European Parliament*, „Politico”, March 3, 2021, <https://www.politico.eu/article/epp-suspension-rules-fidesz-european-parliament-viktor-orban-hungary/>. Szerzej patrz: R. Gönczi, *The Fidesz's EPP-exit and what does it mean in the bigger picture?*, „Warsaw Institute”, 31 March 2021, <https://warsawinstitute.org/fidesz-epp-exit-mean-bigger-picture>.

<sup>15</sup> *FPÖ: Europaweites Großbündnis für freie Vaterländer und gegen EU-Zentralismus gegründet*, Europäische Union, FPÖ die Soziale Heimatpartei, 02. Juli 2021, <https://www.fpoe.at/artikel/fpoe-europaweites-grossbueundnis-fuer-freie-vaterlaender-und-gegen-eu-zentralismus-gegruendet>.

(wygranych w skali kraju z wynikiem 45,38% głosów)<sup>16</sup> i redystrybucji mandatów po brexicie ma 27 deputowanych<sup>17</sup>. Jako taki jest więc niewątpliwie jednym z potencjalnych centrów integracji obozu reform. Na polskiej scenie politycznej partia ta odniosła w 2019 r. sukces w wyborach do sejmu, zdobywając 43,59% głosów<sup>18</sup> i mandat na drugą kadencję samodzielnych rządów, a w 2020 r. popierany przez nią urzędujący prezydent uzyskał 51,03% głosów i przedłużył swój mandat na drugą kadencję. Przy ocenie znaczenia tego ugrupowania dla perspektyw przyszłej ewentualnej konsolidacji obozu reform na unijnej scenie politycznej niebagatelne znaczenie ma fakt, że reprezentuje ono rząd jednego z większych państw UE i największego państwa jej wschodniej flanki.

BEZ UDZIAŁU PIS, ZNACZĄCA POLITYCZNIE  
W SKALI CAŁEJ UNII EWENTUALNA  
INTEGRACJA KONSERWATYSTÓW  
Z EUROPY ŚRODKOWOSCHODNIEJ  
NIE JEST MOŻLIWA. PROGNOZOWANIE  
WYNIKÓW WYBORÓW Z 2023 R.  
JEST WYSOCE RYZYKOWNE, NIE MA  
DZIŚ JEDNAK PODSTAW, BY SĄDZIĆ,  
ŻE OPOZYCJA, ZWAŻYWSZY NA JEJ  
JAKOŚĆ, WYŁONI Z SIEBIE KONKURENTA  
ZDOLNEGO DO POKONANIA PIS.

Próby odsunięcia tej partii od władzy w drodze zjednoczenia całej opozycji, jak dotąd okazały się nieskuteczne i nie przyniosły oponentom rządu polskiego wyborczego zwycięstwa ani w 2019 r., ani w 2020 r., co doprowadziło do powtórnego podziału wśród partii opozycyjnych. Większość sejmowa, stanowiąca zaplecze

rządu, jest jednak niewielka i chwiejna. PiS zapewne pozostanie zatem także po 2023 r. partią cieszącą się największym poparciem politycznym polskich wyborców, kwestią otwartą jest jednak to, czy będzie w stanie zbudować większość parlamentarną niezbędną do rządu. W następnych wyborach europejskich, o ile nie dozna spektakularnych klęsk w konfrontacji z nieprzewidywalnymi dziś wyzwaniami, będzie zapewne nadal dominował ilością swych posłów wśród reprezentantów Polski w Brukseli i Strasburgu, będzie więc wpływał w sposób znaczący na kształt unijnego obozu reform.

**Fidesz** 8 kwietnia 2018 r. w sposób przekonujący (49,27% głosów) wygrał trzecie z rzędu wybory parlamentarne na Węgrzech, odzyskując większość konstytucyjną<sup>19</sup>, a w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. uzyskał najwyższy w skali całej UE procentowy wynik krajowy (52,56%)<sup>20</sup> i którego odejście z EPL zdynamizowało sytuację w obozie reformatorów, jest niewątpliwie czynnikiem, który uruchomił potencjał integracyjny tej części sceny politycznej UE. Opozycja węgierska od postkomunistów po skrajnie prawicowy i nacjonalistyczny **Jóbbik** zjednoczyła się wprawdzie przeciw Fidesz w grudniu 2020 r.<sup>21</sup>, ale fakt ten nie gwarantuje jednak ani trwałości tak niespójnego frontu, ani też jego zwycięstwa w starciu wyborczym z partią Victora Orbána, która nadal pozostaje faworytem w tej konkurencji<sup>22</sup>. Fidesz nie przystąpił ani do EKR, ani do ID i zapewne nie uczyni tego przed kwietniem 2022 r., na kiedy to planowane są wybory parlamentarne na Węgrzech. Ze względów taktycznych zaczeka z tą decyzją, by nie tracić wyborców z żadnej grup obywateli, wśród których szuka poparcia. Nie zechce się też zapewne w okresie przedwyborczym narażać na ataki polityczne ze strony EPL czy którejkolwiek frakcji, między którymi wybiera, rozczarowanej tym, że to nie ją wybrał. Ostatecznie jednak jakiegoś wyboru będzie musiał dokonać<sup>23</sup>.

<sup>16</sup> *Wybory do Parlamentu Europejskiego 2019*, Państwowa Komisja Wyborcza, <https://pe2019.pkw.gov.pl/pe2019/pl/wyniki/pl>.

<sup>17</sup> *Polska. Wyniki wyborów europejskich w 2019 r.*, Parlament Europejski, <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/pl/wyniki-krajowe/polska/2019-2024/> oraz: *Marszałek Sejmu: dodatkowy mandat w PE po brexicie obejmie Dominik Tarczyński*, PAP, 1.02.2020, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C580897%2Cmarszalek-sejmu-dodatkowy-mandat-w-pe-po-brexicie-obejmie-dominik>.

<sup>18</sup> *Wyniki wyborów 2019 do Sejmu RP, Wybory do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 2019*, Państwowa Komisja Wyborcza, <https://sejmsenat2019.pkw.gov.pl/sejmsenat2019/pl/wyniki/sejm/pl>.

<sup>19</sup> A. Sadecki, *Wybory na Węgrzech: potwierdzenie dominacji Viktora Orbána*, „Analizy OSW”, 11.04.2018, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-04-11/wybory-na-wegrzech-potwierdzenie-dominacji-viktora-orbana>.

<sup>20</sup> Z. Radosavljevic, *Pro-EU parties keep populist rise in check as tough coalition talks begin*, „Euractiv.com”, 27 maj 2019, <https://www.euractiv.com/section/eu-elections-2019/news/populist-rise-but-real-battle-in-new-eu-assembly-is-epp-vs-progressives/>. Patrz też: *Results by national party: 2019–2024, Hungary – Official results*, 2019 European election results, 25/09/2019, <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/en/national-results/hungary/2019-2024>.

<sup>21</sup> *Węgierska opozycja jednoczy się przeciw Orbanowi*, „Rzeczpospolita”, 21.12.2020, <https://www.rp.pl/Polityka/201229974-Wegierska-opozycja-jednoczy-sie-przeciw-Orbanowi.html>.

<sup>22</sup> Szerzej patrz: L. Bayer, *Inside the Hungarian campaign to beat Viktor Orbán*, „Politico”, 26 July 2021, <https://www.politico.eu/article/inside-the-hungarian-opposition-uphill-battle-to-beat-viktor-orban-fidesz-party/>. Por.: V. Józwiak, *Symptomy zmian na scenie politycznej Węgier rok przed wyborami parlamentarnymi*, „Biuletyn PISM”, nr 86 (2284), 23 kwietnia 2021, s. 1–2.

<sup>23</sup> *Jesteśmy w krytycznym momencie*. Jacek Karnowski rozmawia z prof. Ryszardem Legutką, „Sieci”, nr 35(457), 30 sierpnia–5 września 2021, s. 36.

Pozostałe partie – sygnatariusze deklaracji „16” nie mają statusu partii rządzących. Niektóre z nich mają już jednak takie doświadczenie, inne zaś szanse na jego zdobycie, jeszcze inne natomiast najprawdopodobniej pozostaną ugrupowaniami marginalnymi. Przeglądu ich potencjału politycznego dokonamy w kolejności alfabetycznej ich krajów pochodzenia.

**AUSTRIACKA FPÖ** BYŁA PARTIĄ WSPÓŁRZĄDZĄCĄ W LATACH 2017–2019 I UTRACIŁA TEN STATUS W WYNIKU TZW. AFERY IBIZY (PATRZ NIŻEJ). W WYBORACH Z 2019 R. UZYSKAŁA TRZECI NAJLEPSZY WYNIK W KRAJU (16,2% GŁOSÓW)<sup>24</sup>. W 2016 R. JEJ KANDYDAT – NORBERT HOFER WSZEDŁ DO DRUGIEJ TURY WYBORÓW PREZYDENCKICH I UZYSKAŁ WYNIK 49,7% GŁOSÓW<sup>25</sup>. W WYBORACH DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W 2019 R. FPÖ ZDOBYŁA 23,89% GŁOSÓW, CO DAŁO JEJ DRUGIE MIEJSCE WŚRÓD PARTII AUSTRIACKICH ZA ÖVP (34,55%) I TRZY MANDATY WE FRAKCJI ID. JEST WIĘC TO PARTIA WAGI ŚREDNIEJ – NIE DOMINUJE NA SCENIE POLITYCZNEJ SWEGO KRAJU, ALE MA ZA SOBĄ DOŚWIADCZENIE RZĄDOWEJ PARTII KOALICYJNEJ, A URZĄD PREZYDENCKI JEST W JEJ ZASIĘGU. PUŁA MANDATÓW W PARLAMENCIE EUROPEJSKIM PRZYPADAJĄCA AUSTRII (18) I ROZPROSZENIE ICH MIĘDZY POSZCZEGÓLNYMI FRAKCJAMI, NIE POZWALA JEDNAK LICZYĆ NA TO, ŻE GŁOSY, NAWET UZNAJĄC POTENCJAŁ WZROSTU FPÖ, W SPOSÓB STRATEGICZNY ZAWAŻĄ NA BILANSIE SIŁ MIĘDZY OBOZEM KONTYNUACJI A OBOZEM REFORM NA UNIJNEJ SCENIE POLITYCZNEJ.

**Belgijska VB** w wyborach parlamentarnych w 2019 r. zdobyła 12% głosów, dokonując skokowego poszerzenia swego elektoratu w porównaniu do poprzedniego wyniku z 2014 r., gdy uzyskała zaledwie 3,7% poparcia. W cechującym się rozdrobnieniem partyjnym belgijskim systemie politycznym wynik z 2019 r. dał VB miejsce drugiej co do wielkości partii w kraju<sup>26</sup>. W wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. uzyskała 11,8% głosów, potwierdzając swą drugą pozycję wśród partii belgijskich. Do PE wprowadziła trzech posłów, którzy dołączyli do frakcji ID<sup>27</sup>. W skali belgijskiej jest to więc licząca się partia, choć jej wagę europejską pomniejsza rozdrobnienie belgijskiej sceny politycznej, małe prawdopodobieństwo jej konsolidacji wokół jakiegokolwiek partii, w tym wokół VB, a trym samym niewielki potencjał wzrostu liczby eurodeputowanych z Belgii, którzy po kolejnych wyborach do Parlamentu Europejskiego mogliby zasilić obóz reform.

**Bułgarskie – WMRO** w wyborach do bułgarskiego Zgromadzenia Narodowego w 2021 r. zdobyło zaledwie 3,6% poparcia. Nie przekroczyło więc progu wyborczego i nie uzyskało żadnego mandatu<sup>28</sup>. W wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. zdobyło zaś 7,36% głosów (dwa mandaty we frakcji EKR), co dało mu czwarte miejsce wśród partii bułgarskich za pozycjonującą się jako proeuropejska koalicją GERB (31,07%), postkomunistami z BSP (24,26%) i związanymi z mniejszością turecką liberałami z DPS (16,55%)<sup>29</sup>. Nic zatem nie wskazuje na to, by partia ta była zdolna do odegrania liczącej się roli na narodowej bułgarskiej scenie politycznej, gdzie najwyraźniej należy do sił trzeciorzędnych, bez perspektywy realnego wpływu na rządy w kraju w dającej się przewidzieć przyszłości. Nieco lepiej wypada w wyborach europejskich. Jednak tak z uwagi na własną słabość samego WMRO na scenie narodowej, jak i generalnie pulę mandatów możliwych do zdobycia przez Bułgarię w wyborach europejskich (17), w sytuacji ich trudnego do zlikwidowania rozproszenia między różnymi frakcjami, akcesja tej partii do deklaracji „16” nie daje nadziei na liczące się wzmocnienie obozu reform przyszłym zespołem eurodeputowanych bułgarskich.

**Duńska DF** w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. zdobyła 10,76% poparcia, co dało jej

<sup>24</sup> *Nationalratswahl 2019*, Bundesministerium für Innere, [https://www.bmi.gv.at/412/Nationalratswahlen/Nationalratswahl\\_2019/start.aspx](https://www.bmi.gv.at/412/Nationalratswahlen/Nationalratswahl_2019/start.aspx).

<sup>25</sup> *Bundespräsidentenwahl 2016*, Bundesministerium für Innere, <https://web.archive.org/web/20160523150309/http://wahl16.bmi.gv.at>.

<sup>26</sup> *Belgium*, Parties and Elections in Europe, <http://www.parties-and-elections.eu/belgium.html>.

<sup>27</sup> *Belgia. Wyniki wyborów europejskich w 2019 r.*, Parlament Europejski, <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/pl/wyniki-krajowe/belgia/2019-2024>.

<sup>28</sup> *Bulgaria*, Parties and Elections in Europe, <http://www.parties-and-elections.eu/bulgaria.html>.

<sup>29</sup> *Bulgaria. Wyniki wyborów europejskich w 2019 r.*, Parlament Europejski, <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/pl/wyniki-krajowe/bulgaria/2019-2024>.

jeden mandat, którym zasilila frakcję ID<sup>30</sup>. W wyborach do parlamentu narodowego zdobyła w 2019 r. 8,7% głosów i 16 mandatów, co uczyniło ją trzecią co do wielkości partią polityczną w Danii, odstającą jednak poważnie skalą poparcia elektoratu od dwóch dominujących sił politycznych w kraju – socjaldemokratów (25,9%) i liberałów z Venstre (23,4%)<sup>31</sup>. Na dodatek uzyskany w 2019 r. wynik wyborczy DF oznaczał drastyczny spadek jej popularności w porównaniu do poprzednich wyborów parlamentarnych z 2015 r., w których uzyskała 21,1% poparcia i 37 mandatów, co sytuowało ją na drugim miejscu w kraju. Utrata 21 mandatów usunęła więc tę partię z pierwszej ligi sił rywalizujących o władzę w Danii. Trudno dziś orzec czy na trwale. Sukces na arenie krajowej, odniesiony przez nią w 2015 r. nastąpił w kontekście kryzysu migracyjnego, który wówczas był wydarzeniem świeżym i silnie oddziałującym na nastroje społeczne. Czy tego typu czynniki wzrostu popularności partii antyimigranckich wystąpią w przyszłości i w jakiej skali, pozostaje kwestią otwartą. DF ma jednak jak widać zdolność do skokowego poszerzenia swego elektoratu w sprzyjających temu warunkach. Ponieważ jednak liberałowie z Venstre, zwyciężając w wyborach europejskich w Danii w 2019 r. z wynikiem 23,50% głosów, wprowadzili do Parlamentu Europejskiego zaledwie trzech posłów<sup>32</sup>, uprawniona jest teza, że ewentualne przesunięcia na duńskiej scenie politycznej, z uwagi na rozmiar tego kraju i wynikającą z niego liczebność jego reprezentacji parlamentarnej w Brukseli i Strasburgu (13 miejsc w PE), nie wpłyną w sposób istotny na siłę lub słabość obozu reform w UE. Żadna z partii duńskich nie ma bowiem i nie będzie miała niezbędnego po temu potencjału.

**Estońska EKRE** w 2019 r. wyborach do parlamentu w Tallinie – Rigikogu zdobyła 17,8% głosów<sup>33</sup> i 19 mandatów, w wyniku czego weszła do koalicji rządowej. W odbytych w tym samym roku wyborach europejskich partia uzyskała 12,7% poparcia, co dało jej jeden mandat, którym zasilila frakcję ID<sup>34</sup>. Zważywszy

na wielkość Estonii i jej reprezentacji w Parlamencie Europejskim (6 mandatów), EKRE, nawet rosnąc dalej na scenie estońskiej, nie ma potencjału liczącego się oddziaływania na scenę europejską.

**Fińska PS** w wyborach do parlamentu narodowego – Eduskunty w 2019 r. uzyskała 17,5% głosów i 39 mandatów, co po raz drugi z rzędu dało jej drugie miejsce na fińskiej scenie politycznej za socjaldemokratami<sup>35</sup>. Pozycję tę można więc uznać za co najmniej ugruntowaną. W wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. PS zajęła czwarte miejsce w rankingu partii fińskich, otrzymując 13,8% głosów i dwa mandaty (z 13 przypadających Finlandii), którymi zasilila frakcję ID. Żadna z partii fińskich nie wprowadziła jednak do Parlamentu Europejskiego więcej niż trzech posłów<sup>36</sup>, co bez względu na dynamikę fińskiej sceny politycznej określa najbardziej prawdopodobny pułap wpływów ugrupowań politycznych z tego kraju na unijnej scenie parlamentarnej.

**Francuskie RN** Marine Le Pen należy do graczy „wagi ciężkiej” tak na narodowej – francuskiej, jak i na unijnej scenie politycznej. Francja jest drugim (po Niemczech) co do znaczenia państwem Unii Europejskiej i to kto będzie nią w przyszłości rządził rozstrzygnie o barwach politycznych unijnego mainstreamu. Ruch Narodowy, w razie uzyskania statusu partii rządzącej, ma bowiem potencjał do ich zmiany na konserwatywne. Partia ta wygrała w 2019 r. wybory europejskie we Francji z wynikiem 23,34% głosów, co dało jej 22 mandaty z puli 74 mandatów francuskich<sup>37</sup>. Pula ta w wyniku redystrybucji miejsc w Parlamencie Europejskim po wyjściu zeń posłów brytyjskich wskutek brexitu wzrosła do 79, z czego jeden mandat dodatkowo przypadł RN<sup>38</sup>. Ugrupowanie Marine Le Pen, mając 23 posłów w Brukseli i Strasburgu, stanowi więc drugą po włoskiej Lidze co do wielkości grupę narodową we frakcji ID i w znacznej mierze rozstrzyga o linii postępowania całej tej rodziny politycznej. Decyzja tej partii o poparciu integracji obozu reform ma więc wymiar

<sup>30</sup> Dania. Wyniki wyborów europejskich w 2019 r., Parlament Europejski, <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/pl/wyniki-krajowe/dania/2019-2024>.

<sup>31</sup> Folketingsvalg Onsdag 5. Juni 2019, <https://www.dst.dk/valg/Valg1684447/valgopg/valgopgHL.htm>.

<sup>32</sup> Dania. Wyniki wyborów europejskich w 2019 r.

<sup>33</sup> Voting and election result Republic of Estonia, Mar 5, 2019, Valimised, <https://web.archive.org/web/20190306141615/https://rk2019.valimised.ee/en/election-result/election-result.html>.

<sup>34</sup> Estonia. Wyniki wyborów europejskich w 2019 r., Parlament Europejski, <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/pl/wyniki-krajowe/estonia/2019-2024>.

<sup>35</sup> Parties, Eduskuntavsalit 2019 Tulospalvelu, <https://vaalit.yle.fi/ev2019/en/candidates>.

<sup>36</sup> Finlandia. Wyniki wyborów europejskich w 2019 r., Parlament Europejski, <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/pl/wyniki-krajowe/finlandia/2019-2024>.

<sup>37</sup> Francja. Wyniki wyborów europejskich w 2019 r., Parlament Europejski, <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/pl/wyniki-krajowe/francja/2019-2024>.

<sup>38</sup> N. Berrod, *Qui sont les 79 eurodéputés français (dont cinq qui siègeront après le Brexit)*, « Le Parisien », Le 27 mai 2019, <http://www.leparisien.fr/elections/europeennes/europeennes-qui-sont-les-79-deputes-francais-dont-cinq-qui-siegeront-apres-le-brexit-27-05-2019-8080662.php> – tam też pełna lista imienna 79 eurodeputowanych francuskich. Patrz też: Idem, *Brexit: comment se préparent les eurodéputés français «en salle d'attente»*, «Le Parisien», Le 23 octobre 2019, <http://www.leparisien.fr/politique/brexit-comment-se-preparent-les-eurodeputes-francais-en-salle-d-attente-23-10-2019-8178432.php>.

strategiczny i przesądza (wraz z decyzją ugrupowania Salvinięgo) o powodzeniu lub nie, całego przedsięwzięcia. Emmanuel Macron nadal pozostaje faworytem wyborów prezydenckich, które odbędą się we Francji w 2022 r., ale jego przewaga nad szefową RN nie jest tak wyraźna jak w 2017 r. i zwycięstwa konkurującej z nim Marine Le Pen nie da się już wykluczyć<sup>39</sup>. Podobnie wybory parlamentarne we Francji, także przypadające na rok 2022, najprawdopodobniej nie przyniosą skokowego wzrostu znaczenia RN. Gdyby jednak doszło do sukcesu ugrupowania Marine Le Pen, szczególnie w wyborach prezydenckich, nie tylko francuska, ale i unijna scena polityczna doznałaby głębokiego prze-modelowania. Wpływy obozu reform znacznie by się zwiększyły, a dominacja obozu kontynuacji doznałaby poważnego uszczerbku. Wobec postępującego upodobniania się tak mainstreamowych partii francuskich jak i RN w zakresie pożądaných według nich zasad polityki zagranicznej Republiki (antyamerykanizm, niechęć do NATO, presja na „dialog z Rosją”, asertywność na forum UE) niekorzystny z polskiego punktu widzenia skutek zwycięstwa RN (prorosyjskość i antyamerykańskość)<sup>40</sup> nie czyni różnicy w stosunku do innych partii francuskich i ich kandydatów na prezydenta. W tytułowym kontekście deklaracji „16”, która nie obejmuje kwestii polityki zagranicznej UE, wzmocnienie obozu reform byłoby zaś pożądane.

**Greckie EL** w 2019 r., będącym w Grecji zarówno rokiem wyborów do parlamentu narodowego, jak i europejskiego zdobyła odpowiednio 3,7% głosów (10 mandatów) i 4,18% – (szóste miejsce w rankingu partii greckich) i jeden mandat, którym zasilila frakcję EKR. Największa partia grecka w wyborach do Parlamentu Europejskiego N.Δ/N.D. – Νέα Δημοκρατία/Nowa Demokracja (33,12%), należąca do EPL, wprowadziła do tego gremium ośmiu posłów, a rywalizująca z nią o prymat ΣΥ.ΡΙ.ΖΑ./ΣΥ.ΡΙ.ΖΑ. – Συνασπισμός Ριζοσπαστικής Αριστεράς/Koalicja Radykalnej Lewicy (23,7%) – sześciu do komunizującej frakcji GUE/NGL<sup>41</sup>. Zestawienie to pokazuje nam, że EL jest na greckiej scenie politycznej partią drugorzędną, ustępującą

popularnością nie tylko radykalnej lewicy z Syrizey, ale i komunistom z KKE (5,30% i 15 mandatów w wyborach narodowych)<sup>42</sup>. Wysoce prawdopodobny wzrost niezadowolenia szerokich kręgów greckiej opinii publicznej może wprowadzić zasilic partie antysystemowe nowymi grupami zwolenników, ale dotąd były to raczej ugrupowania radykalnej lewicy, a nie konserwatyści. Grecja dysponuje łącznie 21 mandatami w Parlamencie Europejskim. Skoncentrowanie ich większości w jednej frakcji miałoby więc znaczenie. Jest jednak mało prawdopodobne. Konsolidacja greckiej sceny politycznej wokół EL, wzrost pozycji tej partii do roli jej hegemonu i wprowadzenie liczącej się liczby konserwatywnych posłów greckich z jej ramienia do Parlamentu Europejskiego jest zaś w przewidywalnej przyszłości scenariuszem jeszcze mniej realnym. Akces tego ugrupowania do deklaracji „16” ma zatem raczej znaczenie symboliczne i moralne niż strategiczne.

**Hiszpańskie Vox** w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. zdobyło 6,28% głosów i wprowadziło doń trzech posłów (po redystrybucji głosów po brexicie – czterech), którzy weszli do frakcji EKR, zapoczątkowując współpracę polskich i hiszpańskich konserwatystów na rzecz reformy UE<sup>43</sup>. Osiągnięty w wyborach europejskich rezultat sytuował to ugrupowanie na piątym miejscu w rankingu partii hiszpańskich, na pozycji daleko słabszej niż wiodące PSOE (33,18% głosów i 20 posłów w S&D) oraz PP (20,35% i 12 posłów w EPL)<sup>44</sup>. Hiszpania po brexicie otrzymała w wyniku redystrybucji miejsc brytyjskich pięć dodatkowych mandatów, rozdzielonych po jednym między hiszpańskimi partiami (PP, PSOE, Ciudadanos, Vox i Katalończykami z Lliures per Europa) i dysponuje obecnie ogólnie pulą 59 miejsc w Parlamencie Europejskim<sup>45</sup>. Wynik Vox czyni z niej więc w tym kontekście partię o znaczeniu marginalnym. To jednak może ulec zmianie.

W wyborach parlamentarnych w listopadzie 2019 r. Vox uzyskało poparcie aż 15,21% elektoratu co dało mu pozycję trzeciej (po PSOE i PP) największej siły politycznej w Hiszpanii i powszechnie uznane było za

<sup>39</sup> K. Wysocka, *Francja: Pandemia pogrzy Macrona? Marine Le Pen z szansami na prezydenturę*, „Euractiv.pl”, 5 kwietnia 2021, <https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/macron-marine-le-pen-wybory-skraina-prawica-pandemia-hidalgo-melenchon-jadot-partia-socjalistyczna-paryz-2022/>. Por.: Ł. Maślanka, *Zjednoczenie elektoratu protestu: szanse Marine Le Pen i Zjednoczenia Narodowego w wyborach 2022 r.*, „Biuletyn PISM”, nR 44 (2242), 2 marca 2021, s. 1–2.

<sup>40</sup> Ł. Maślanka, op. cit., s. 2.

<sup>41</sup> *Grecja. Wyniki wyborów europejskich w 2019 r.*, Parlament Europejski, <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/pl/wyniki-krajowe/grecja/2019-2024>.

<sup>42</sup> *National elections – July 2019*, Ministry of Interior, 11.08.2019, <https://ekloges.yypes.gr/current/v/home/en/parties>.

<sup>43</sup> B. Kaczorowski, *PiS i Vox. Początek polsko-hiszpańskiej drogi?*, „Gazeta Polska”, nr 13(1337), 27.03.2019, s. 40–41. Por.: M. Kucharczyk, *Skrajnie prawicowa hiszpańska partia Vox dołączy do Prawa i Sprawiedliwości w PE*, „Euractiv.pl”, 14 czerwca 2019, <https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/hiszpanski-vox-dolaczy-do-prawa-i-sprawiedliwosci-w-pe>.

<sup>44</sup> *Hiszpania. Wyniki wyborów europejskich w 2019 r.*, Parlament Europejski, <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/pl/wyniki-krajowe/hiszpania/2019-2024>.

<sup>45</sup> A. Gil, *El Parlamento Europeo tras el Brexit: gana peso la derecha y España suma cinco eurodiputados más*, « El Diario.es », 29 de enero de 2020, [https://www.eldiario.es/internacional/parlamento-europeo-brexit-espana-eurodiputados\\_1\\_1064132.html](https://www.eldiario.es/internacional/parlamento-europeo-brexit-espana-eurodiputados_1_1064132.html).

nadzwyczajny sukces tego stosunkowo młodego ugrupowania<sup>46</sup>. W związku z „letnim” konserwyzmem PP<sup>47</sup> i wysoce prawdopodobnym nasileniem się problemów z nielegalną imigracją<sup>48</sup>, partia ta ma potencjał dalszego wzrostu, jest jednak mało prawdopodobne, by mogła zdominować hiszpańską scenę polityczną. Także pokonanie lewicy hiszpańskiej, nawet w ramach szerokiej koalicji prawicowej, obecnie wydaje się trudne<sup>49</sup>. Mnogość wyzwań przed którymi stoi Hiszpania (nielegalna imigracja – 27,7 tys. w okresie styczeń–sierpień 2021 r.<sup>50</sup>, wysokie zadłużenie – 120% PKB w końcu 2020 r.<sup>51</sup>, bezrobocie na poziomie 16%<sup>52</sup>, separatyzm kataloński<sup>53</sup>, skutki COVID-19) nie pozwalają jednak wykluczyć zdynamizowania i tak już mało stabilnej (trzy przedterminowe wybory parlamentarne w latach 2016–2019) hiszpańskiej sceny politycznej. Możliwy w wyniku tego procesu dalszy wzrost znaczenia Vox na arenie krajowej miałby przy tym z polskiego punktu widzenia podwójny walor – zwiększałby siłę obozu reform w UE o potencjał partii rosnącej na scenie politycznej czwartego co do wielkości państwa członkowskiego UE i do obozu konserwatywnych reformatorów wprowadzałby partię

silniej niż pozostałe ugrupowania z Europy Zachodniej wyczułoną na zagrożenie rosyjskie, co jest skutkiem wsparcia, którego Moskwa wbrew integralności terytorialnej Hiszpanii udzieliła separatystom katalońskim w 2017 r.<sup>54</sup>. Bliska współpraca Vox z PiS w ramach EKR, stanowi dodatkową „szczepionkę” przeciw możliwości bycia uwiedzionym „konserwyzmem Putina”, co znajduje swój wyraz w publicznych wypowiedziach jednego z czołowych działaczy i publicystów tej partii – posła do Parlamentu Europejskiego Hermanna Tertscha<sup>55</sup>.

**AWPL** jest partią dominującą wśród wyborców należących do polskiej mniejszości narodowej na Litwie, skupionej głównie na Wileńszczyźnie. Związana jest sojuszem wyborczym z Aliansem Rosjan<sup>56</sup>. W wyborach do Parlamentu Europejskiego na Litwie zdobyła 5,50% głosów i jeden mandat (EKR)<sup>57</sup>. Od 2020 r. przeżywa jednak kryzys popularności, uwidoczony w przeprowadzonych wówczas na Litwie wyborach parlamentarnych, w wyniku których nie zdołała przekroczyć progu wyborczego<sup>58</sup>, choć mimo to wprowadziła do Sejmasu trzech posłów z okręgów jednomandatowych<sup>59</sup>. Pozostaje kwestią otwartą czy jest to trwała utrata wpływów

<sup>46</sup> *Elecciones Generales 10N 2019 en Total España*, «El País», <https://resultados.elpais.com/elecciones/2019/generales/congreso/>. Patrz też: J. Bielecki, *Wybory w Hiszpanii: Sukces twardej prawicy*, „Rzeczpospolita”, 12.11.2019, <https://www.rp.pl/Polityka/311119965-Wybory-w-Hiszpanii-Sukces-twardej-prawicy.html>.

<sup>47</sup> Niechęć PP pod przywództwem Mariano Rajoya, od 2011 r. posiadającej samodzielnią większość w Kortezach, do anulowania zmian wprowadzonych za rządów PSOE, spowodowała u części jej rozczarowanego elektoratu sarkastyczne komentarze, że „konserwyzm Rajoya ograniczył się do konserwowania reform Zapatero”, i spowodował przepływ poparcia licznych wyborców PP do Vox. B. Kaczorowski, op. cit., s. 40.

<sup>48</sup> „Doskonale zorganizowana” fala imigrantów zalala Ceutę, TVP Info, 19.05.2021, <https://www.tvp.info/53875684/hiszpania-ponad-10-tys-fala-imigrantow-z-maroka-zalewajaca-ceute-doskonale-zorganizowana>. Por.: M. Stasiński, *Maroko odgrywa się na Hiszpanii i przepuszcza tysiące imigrantów*, „Gazeta Wyborcza”, 18 maja 2021, <https://wyborcza.pl/7,75399,27097874,maroko-odgrywa-sie-na-hiszpanii-i-przepuszcza-tysiacie-imigrantow.html> oraz M. Strauß, *UE: Maroko musi z powrotem przyjąć migrantów*, „Deutsche Welle”, 19.05.2021, <https://www.dw.com/pl/ue-maroko-musi-z-powrotem-przyj%C4%85%C4%87-migrant%C3%B3w/a-57586982>.

<sup>49</sup> S. Kosmyńska, „Uczyńmy Hiszpanię wielką”. Partia Vox jako krystalizacja radykalnej prawicy na Półwyspie Iberyjskim, „Przegląd Politologiczny”, (1), s. 87–101.

<sup>50</sup> *Number of immigrants arrived by sea and by land in Europe between January and August 2021, by country of first arrival*, „Statista”, <https://www.statista.com/statistics/1095009/number-of-immigrants-arrived-by-sea-and-by-land-in-europe-by-country-of-arrival>.

<sup>51</sup> *National debt in EU countries in the 4rd quarter 2020 in relation to gross domestic product (GDP)*, „Statista”, <https://www.statista.com/statistics/269684/national-debt-in-eu-countries-in-relation-to-gross-domestic-product-gdp>.

<sup>52</sup> *Unemployment rate in member states of the European Union in January 2021*, „Statista”, <https://www.statista.com/statistics/268830/unemployment-rate-in-eu-countries>.

<sup>53</sup> B. Kaczorowski, *Kataloński separatyzm*, RODM, 27 października 2017, <http://www.rod-m-krakow.pl/index.php/teksty/301-kataloński-separatyzm>. Szerzej patrz: E. Lesiewicz, *Referenda niepodległościowe w Katalonii a reakcja Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 2 (60)/2021, s. 49–63.

<sup>54</sup> B. Kaczorowski, *Wojna hybrydowa w Katalonii? O tym, jak Kreml rozbijał jedność Hiszpanii*, „Klub Jagielloński”, 13 grudnia 2019, <https://klubjagielloński.pl/2019/12/13/wojna-hybrydowa-w-katalonii-o-tym-jak-kreml-rozbijał-jedność-hiszpanii/#>.

<sup>55</sup> Jako przykład patrz jego wpisy na tweeterze np.: „Las radios en España repiten como loros que tras la operación constitucional ara perpetuar a Putin, „Rusia es un país más conservador” que „prohibe discutir la historia y cuestionar verdades oficiales”. Eso no es “conservador”, eso es socialista, nacionalsocialista y bolchevique.” Hermann Tertsch@hermanntertsch, 2 lip 2020, <https://twitter.com/hermanntertsch/status/1278558595781726208?s=20>.

<sup>56</sup> T. Otocky, *Odnowiono polsko-rosyjską koalicję wyborczą na Litwie*, „Przegląd Bałtycki”, 25 stycznia 2019, <https://przegladbaltycki.pl/9407,odnowiono-polsko-rosyjska-koalicje-wyborcza-na-litwie.html>. Szerzej o AWPL patrz: P. Sobik, *Akcja Wyborcza Polaków na Litwie w systemie politycznym Republiki Litewskiej*, Wojnowice 2017, s. 177–457.

<sup>57</sup> *Litwa. Wyniki wyborów europejskich w 2019 r.*, Parlament Europejski, <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/pl/wyniki-krajowe/litwa/2019-2024>.

<sup>58</sup> Idem, *Akcja pod progiem. Co partii Tomaszewskiego poszło nie tak?*, „Przegląd Bałtycki”, 14 października 2020, <https://przegladbaltycki.pl/16642,akcja-pod-progiem-co-partii-tomaszewskiego-poszlo-nie-tak.html>.

<sup>59</sup> *Lithuania*, Parties and Elections in Europe, <http://www.parties-and-elections.eu/lithuania.html>.

przez to ugrupowanie czy też sytuacja, w której znalazło się ono przejściowo. Bez względu na odpowiedź na to pytanie, fakt, że AWPL reprezentuje mniejszość narodową wyklucza scenariusz zdominowania przez nią litewskiej sceny politycznej.

LITWA DYSPONUJE W PARLAMENCIE EUROPEJSKIM 11 MIEJSCAMI. ZDOBYCIE JEDNEGO Z NICH PRZEZ PRZEDSTAWICIELA MNIEJSZOŚCI POLSKIEJ JEST ZATEM ZAPEWNE PUŁAPEM MOŻLIWOŚCI JAKIEJKOLWIEK PARTII MNIEJSZOŚCI NARODOWEJ W TYM PAŃSTWIE. AKCES AWPL DO DEKLARACJI „16” NIE MA ZATEM I NIE BĘDZIE MIEĆ STRATEGICZNEGO ZNACZENIA DLA DALSZYCH LOSÓW TEJ INICJATYWY. ZWIĄZKI WALDEMARA TOMASZEWSKIEGO Z ROSJĄ I JEGO GOTOWOŚĆ DO ATAKOWANIA RZĄDU RP WRAZ Z UNIJNYM MAINSTREAMEM<sup>60</sup> POWODUJĄ ZAŚ, IŻ JEGO OBECNOŚĆ W TYM GRONIE STANOWI RACZEJ OBCIĄŻENIE NIŻ ATUT DLA PIŚ, ODGRYWAJĄCEGO ROLĘ JEDNEGO Z JEJ GŁÓWNYCH ARCHITEKTÓW.

**Holenderskie Ja21** powstało 18 grudnia 2020 r., a zatem siłą rzeczy nie brało udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r., jednakże trzech posłów holenderskich, którzy uzyskali mandaty eurodeputowanych, startując z list Forum voor Democratie (FvD), 20 grudnia 2020 r. ogłosiło, że zmienia barwy partyjne i przystępuje do Ja21. Tym sposobem ta świeżo utworzona partia uzyskała więc reprezentację

w Brukseli i w Strasburgu<sup>61</sup>. Nie daje nam to jednak żadnych podstaw do oceny jej potencjału wyborczego w kolejnych wyborach europejskich. Na narodowej holenderskiej scenie politycznej Ja21 po raz pierwszy zaistniała w wyborach do parlamentu 17 marca 2021 r., uzyskując wynik 2,4% głosów i trzy mandaty w 150 osobowym parlamencie, co dało jej dwunaste miejsce w rankingu wielkości partii niderlandzkich<sup>62</sup>. Holandia łącznie obsadza 26 miejsc w Parlamencie Europejskim. Ich skupienie pod egidą Ja21 i przesunięcie do obozu reform jest mało prawdopodobne. Rozdrobnienie holenderskiej sceny politycznej (próg wyborczy wynosi w tym kraju zaledwie 0,67% głosów) i społeczny rozkład sympatii wyborczych elektoratu nie pozwalają bowiem sądzić, że Ja21 ma potencjał wzrostu aż do poziomu pozwalającego jej wpływać w sposób znaczący na układ sił między obozem kontynuacji a obozem reform na forum UE.

**Rumuńskie PNȚCD** w poprzednich kadencjach Parlamentu Europejskiego, jak wyżej wspomniano, wchodziło w skład frakcji EPL. W wyborach europejskich w 2014 r. ugrupowanie to poniosło jednak spektakularną klęskę, uzyskując zaledwie 0,89% głosów<sup>63</sup> i w kolejnych wyborach w 2019 r. partia ta nie brała już udziału. Z tego powodu od 2019 r. jedynym przedstawicielem PNȚCD w Parlamencie Europejskim jest poseł Cristian Terheș, który wszedł doń z list rumuńskiej Partii Socjaldemokratycznej (PSD), po czym zmienił barwy partyjne, przechodząc do PNȚCD i dołączając do EKR<sup>64</sup>. Elena Udrea<sup>65</sup>, popierana przez omawiane ugrupowanie w wyborach prezydenckich w Rumunii w 2014 r., uzyskała zaledwie 5,2% głosów, a w elekcji prezydenta w 2019 r. partia ta w ogóle nie wystawiła już własnego kandydata.

Rumunia jest po Polsce największym państwem wschodniej flanki UE. Dysponuje 32 mandatami w Parlamencie Europejskim. Potencjał ten, o ile zostałby w istotnej części przyciągnięty do obozu reform, miałby znaczenie. Być może istnieje taka szansa,

<sup>60</sup> C. Łazarewski, *Obrońca Polaków czy rusofil i putinista? Kim jest Waldemar Tomaszewski?*, „Wprost”, 1 kwietnia 201, <https://www.wprost.pl/500940/z-rosjanami-i-duchem-swietym.html>. Por.: Ł. Maziewski, *Litwa, Polska, Rosja. Gry interesów*. „mil.link”, 27 lutego 2015, <https://mil.link/pl/litwa-polska-rosja-gry-interesow> oraz: „Od lat po stronie wrogów Polski”. *Czemu europoseł Tomaszewski poparł godzącą w Polskę rezolucję?*, „Niezależna.pl”, 21.04.2020 13:41, <https://niezalezna.pl/324814-od-lat-po-stronie-wrogow-polski-czemu-europoseł-tomaszewski-poparł-godzaca-w-polske-rezolucje>.

<sup>61</sup> Eerdmans' JA21 krijgt in één klap drie zetels in Europees Parlement, „Rijnmond”, 20 December 2020, <https://www.rijnmond.nl/nieuws/202323/Eerdmans-JA21-krijgt-in-eeen-klap-drie-zetels-in-Europees-Parlement>.

<sup>62</sup> *Netherlands, Parties and Elections in Europe*, <http://www.parties-and-elections.eu/netherlands.html>.

<sup>63</sup> *Situația Voturilor Valabil Exprimate Parlamentul European 25 mai 2014*, România Biroul Electoral Central, Date Parțiale, T1 PE, 2.05.2014, <http://www.bec2014.ro/wp-content/uploads/2014/05/Rezultate-partiale-ora-17.00.pdf>.

<sup>64</sup> *PSD a pierdut un europarlamentar. Cristian Terheș a trecut la grupul extremiștilor din Parlamentul European*, „DIGI24”, 12.05.2020, <https://www.digi24.ro/stiri/actualitate/politica/psd-a-pierdut-un-europarlamentar-cristian-terhes-a-trecut-la-grupul-extremistilor-din-parlamentul-european-1305770>.

<sup>65</sup> Elena Udrea, w kolejnych latach skompromitowana aferami korupcyjnymi, po wyroku skazującym uciekła z kraju i poprosiła o azyl w Kostaryce, skąd powróciła w 2019 r. do kraju, nadal borykając się z zarzutami korupcyjnymi. *Former tourism minister returns to Romania after one year and a half as “refugee” in Costa Rica*, “Romania Insider”, 8 July 2019, <https://www.romania-insider.com/former-minister-elena-udrea-returns-romania>.

z uwagi na generalnie konserwatywne obyczajowo<sup>66</sup> i zdecydowanie antyrosyjskie<sup>67</sup> nastawienie lwiej części rumuńskich wyborców. Nic jednak nie wskazuje na to, by instrumentem takiej operacji mogła być absolutnie marginalna i kojarzona z aferami korupcyjnymi swej ostatniej kandydatki na prezydenta, nie licząca się ani na rumuńskiej, ani na europejskiej scenie politycznej PNȚCD. Jej akces do deklaracji „16” jest więc raczej wizerunkowym obciążeniem tego obozu niż politycznym jego wsparciem.

---

**DWIE PARTIE WŁOSKIE – LIGA SALVINIEGO I FRATELLI D’ITALIA TO SIŁY LICZĄCE SIĘ NA NARODOWEJ SCENIE POLITYCZNEJ NAD TYBREM. WŁOCHY ZAŚ, JAKO TRZECIE PO NIEMCZECH I FRANCJI NAJWIĘKSZE PAŃSTWO UE, SĄ AKTOREM O DUŻYM POTENCJALE WPŁYWU NA SYTUACJĘ OGÓLNOEUROPEJSKĄ, CHOĆ Z UWAGI NA SWE LICZNE SŁABOŚCI (ZADŁUŻENIE – 155,8% PKB<sup>68</sup>, KORUPCJA<sup>69</sup>, FRONTOWY CHARAKTER W OBLICZU PRESJI IMIGRACYJNEJ Z POŁUDNIA<sup>70</sup>, DUŻE RÓŻNICE REGIONALNE, CIĘŻKI PRZEBIEG PANDEMII, POGŁĘBIONY W WYMIARZE EKONOMICZNYM SILNYM UZALEŻNIENIEM GOSPODARKI KRAJOWEJ OD TURYSTYKI) GRAJĄCYM PONIŻEJ OWEGO POTENCJAŁU.**

---

**Liga** w wyborach do Parlamentu Europejskiego we Włoszech odniosła bezapelacyjny sukces, zdobywając 34,26% głosów i 28 mandatów, którymi zasiłowała frakcję ID<sup>71</sup>. Po brexicie i związanej z nim redystrybucji miejsc opuszczonych przez Brytyjczyków, liczba mandatów w dyspozycji tej partii wzrosła do 29<sup>72</sup>. W wyborach do parlamentu narodowego w 2018 r. Liga uzyskała poparcie 17,4% wyborców, co dało jej pozycję trzeciej co do wielkości siły politycznej kraju<sup>73</sup> i miejsce w rządzie, w którym jej przywódca pełnił funkcję wicepremiera i ministra spraw wewnętrznych<sup>74</sup>, odpowiedzialnego m.in. za drażliwą w kontekście unijnym politykę imigracyjną państwa. W koalicji rządowej Liga pozostawała do września 2019 r. i opuściła ją z własnej inicjatywy<sup>75</sup>. Salvini uznawany jest za najbardziej wpływowego polityka włoskiego. On też był inicjatorem powołania frakcji ID w Parlamencie Europejskim<sup>76</sup> i jego decyzja o udziale w tworzeniu zintegrowanego obozu reform miałyby strategiczne znaczenie, rozstrzygające o powstaniu takiego zjednoczonego ugrupowania. Podpis Salviniego w imieniu Ligi pod deklaracją „16” jest zatem faktem kluczowym dla dalszego rozwoju sytuacji. Jeszcze nie przesądza o integracji całego obozu reform, ale jest warunkiem, bez którego byłaby ona nie do pomyślenia.

**Fratelli di Italia** – druga z włoskich partii sygnatariuszy deklaracji „16” swą wagą polityczną odbiega od Ligi. W wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. uzyskała 6,44% głosów i zdobyła pięć mandatów<sup>77</sup> plus jeden dodatkowy po brexicie<sup>78</sup>. Jej przedstawiciele dołączyli do frakcji EKR, co stanowi niewątpliwie czynnik sprzyjający przyciąganiu bliskiej im Ligi Salviniego do współpracy z tą rodziną polityczną i sprzyja szerokiej integracji obozu reform.

<sup>66</sup> Szerzej patrz: D. Bunikowski, *Kontrowersje prawa i moralności w Europie Środkowowschodniej*, Włocławek 2019, s. 76–86.

<sup>67</sup> A. Burakowski, *Rumunii nie po drodze z Rosją*, OMP, 28 sierpnia 2014, <http://www.omp.org.pl/blog/?p=1359>.

<sup>68</sup> *National debt in EU countries in the 4rd quarter 2020 in relation to gross domestic product (GDP)*, „Statista”, <https://www.statista.com/statistics/269684/national-debt-in-eu-countries-in-relation-to-gross-domestic-product-gdp>.

<sup>69</sup> Wskaźnik percepcji korupcji we Włoszech od lat przekracza 50, co stawia ten kraj na dole rankingu uczciwości wśród państw UE. *Corruption Perceptions Index*, Transparency International, <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>.

<sup>70</sup> W latach 2014–2021 drogą morską przybyło do Włoch 728 433 nielegalnych imigrantów. *Number of immigrants who arrived by sea in Italy from 2014 to 2021*, „Statista”, <https://www.statista.com/statistics/623514/migrant-arrivals-to-italy>.

<sup>71</sup> *Włochy. Wyniki wyborów europejskich w 2019 r.*, Parlament Europejski, <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/pl/wyniki-krajowe/wlochy/2019-2024>.

<sup>72</sup> A. Custodero, A. Sgherza, *I tre candidati sospesi, in attesa della Brexit: Sofo (Lega), De Meo (Fi) e Berlato (Fdi)*, „La Repubblica”, 29 maggio 2019, [https://www.repubblica.it/dossier/politica/elezioni-europee-2019-ue-23-26-maggio/2019/05/28/news/i\\_tre\\_candidati\\_sospesi\\_in\\_attesa\\_della\\_brexit\\_adinolfi\\_lega\\_martusciello\\_fi\\_e\\_berlato\\_fdi\\_-227410614](https://www.repubblica.it/dossier/politica/elezioni-europee-2019-ue-23-26-maggio/2019/05/28/news/i_tre_candidati_sospesi_in_attesa_della_brexit_adinolfi_lega_martusciello_fi_e_berlato_fdi_-227410614).

<sup>73</sup> *Italy. Parties and Elections in Europe*, <http://www.parties-and-elections.eu/italy.html>.

<sup>74</sup> *I Ministri del Governo Conte, 01 Giugno 2018, Ministri con portafoglio*, Governo Italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri, <https://web.archive.org/web/20180601155900/http://www.governo.it/articolo/i-ministri-del-governo-conte/9471>.

<sup>75</sup> A. Zygiel, *Włoski parlament przerywa wakacje. Powodem kryzys w koalicji rządzącej*, RFM 24, 9 sierpnia 2019, [https://www.rmf24.pl/fakty/swiat/news-wloski-parlament-przerywa-wakacje-powodem-kryzys-w-koalicji-,nId,3140273#crp\\_state=1](https://www.rmf24.pl/fakty/swiat/news-wloski-parlament-przerywa-wakacje-powodem-kryzys-w-koalicji-,nId,3140273#crp_state=1).

<sup>76</sup> Z. Weise, *Salvini alliance to be named Identity and Democracy*, „Politico”, June 12, 2019, <https://www.politico.eu/article/matteo-salvini-european-parliament-alliance-to-be-named-identity-and-democracy>.

<sup>77</sup> *Włochy. Wyniki wyborów europejskich w 2019 r.*

<sup>78</sup> A. Custodero, A. Sgherza, op. cit.



W wyborach do parlamentu włoskiego w 2018 r. FdI zdobyli 4,4% głosów i 31 mandatów, co uczyniło ich piątą co do wielkości frakcją na rozdrobionej włoskiej scenie politycznej<sup>79</sup>. Nie są więc siłą zdolną do samodzielnego jej przemożnego kształtowania, ale mają zdolność koalicyjną z Ligą i mogą odgrywać rolę partnera niezbędnego do budowy większości parlamentarnej.

Obie partie włoskie kontrolują 35 z 76 miejsc przysługujących Włochom w Parlamencie Europejskim. Ich możliwy dalszy wzrost na włoskiej scenie politycznej, z jego przełożeniem na scenę unijną, z uwagi na znaczenie tego państwa w skali całej UE, miałyby więc znaczący wpływ na ewentualny przyszły sukces obozu reform w Unii Europejskiej.

---

DOKONANY PRZEGLĄD PARTII  
– SYGNATARIUSZY DEKLARACJI „16”  
SKŁANIA DO WNIOSKU, IŻ SĄ ONE  
ZRÓŻNICOWANE CO DO ZNACZENIA  
NA NARODOWYCH I UNIJNEJ  
SCENACH POLITYCZNYCH, MAJĄ  
ROZMAITY POTENCJAŁ WZROSTU,  
LUB TEŻ GO W OGÓLE NIE POSIADAJĄ,  
A STOSOWNIE DO PAŃSTWA  
POCHODZENIA, Z UWAGI NA JEGO  
WIELKOŚĆ I STOPIEŃ KONSOLIDACJI  
WZGLĘDNIIE ROZDROBNIENIA JEGO  
SCENY POLITYCZNEJ, MOGĄ LUB TEŻ NIE  
ODDZIAŁYWAĆ W SPOSÓB ZNACZĄCY  
NA PRZYSZŁY BILANS SIŁ MIĘDZY OBOZEM  
REFORM A OBOZEM KONTYNUACJI NA  
POZIOMIE CAŁEJ UNII EUROPEJSKIEJ.

---

Do partii, których akces do deklaracji „16” ma znaczenie kluczowe należą Liga, PiS i RN z uwagi na wielkość państw, w których funkcjonują, fakt bycia w nich lub zdolność do stania się partiami rządzącymi ewentualnie współrządzącymi i pulę mandatów w Parlamencie Europejskim, o którą mogą się ubiegać w ramach limitów narodowych. Do grupy tej należy dodać Fidesz, który wprawdzie reprezentuje państwo znacząco mniejsze, ale na którego scenie politycznej dominuje od 11 lat, trzykrotnie (2010, 2014 i 2018) uzyskując większość konstytucyjną w parlamencie (choć raz tracąc ją w wyniku wyborów uzupełniających w 2015 r.)<sup>80</sup> i dysponuje liczącą się grupą posłów w Parlamencie

Europejskim i co ważniejsze zdolnością do pociągania za sobą innych pomniejszych sojuszników. On to wreszcie, występując z EPL, zdynamizował sytuację na prawicy, otwierając perspektywę (co nie znaczy, że pewność) utworzenia zjednoczonego obozu reform. Fidesz, poza tym, wraz z PiS, jako partie rządzące (co różni je od pozostających w opozycji Ligi i RN), są „wrogami publicznym nr 1” unijnego mainstreamu i z tego powodu pełnią także funkcję symboliczną, będąc ikonami podziału na unijnej scenie politycznej – negatywnymi dla obozu kontynuacji i pozytywnymi dla obozu reform.

Pozostałe partie – sygnatariusze deklaracji „16” nie mają mocy rozstrzygającego wpływania na ewentualne postępy procesu zjednoczenia obozu reform, czy to z uwagi na limity wynikające z niewielkiego potencjału ich państwa pochodzenia, czy też – częściej (z zastrzeżeniem, że jedno nie przeszkadza drugiemu) z uwagi na własną słabość. W tej grupie negatywnie wyróżniają się rumuńska PNȚCD, holenderskie Ja21, greckie EL i funkcjonująca na Litwie AWPL, które nie rokują wzrostu do poziomu oddziaływania na scenę europejską, a ich znaczenie na scenach narodowych jest marginalne i na ogół malejące. W wypadku partii pochodzących z mniejszych państw, słabość potencjału jest zwykle nieusuwalna. Do tej kategorii nie należą jednak ani wchodząca do kategorii państw dużych w skali UE Hiszpania, ani co najmniej więcej niż średniej wielkości Rumunia. Tu zatem reformatorzy mogą szukać znaczących rezerw. Obiecująca jest szczególnie hiszpańska Vox, nie z uwagi na jasną perspektywę wzrostu swego znaczenia (bo takiej nie posiada), ale ze względu na niestabilność hiszpańskiej sceny politycznej, wskazaną wyżej mnogość wyzwań stojących przed tym krajem i wysoce prawdopodobne słabnięcie konkurentki na prawicy, czyli Partido Popular. Wzrost siły Vox znacznie wzmocniłby zatem obóz reform w UE. PNȚCD nie ma perspektyw wzrostu swego znaczenia na rumuńskiej scenie politycznej, a przynajmniej nic na istnienie takowego nie wskazuje. W tej sytuacji stosunkowo duży potencjał konserwatyzmu rumuńskiego społeczeństwa, nieobsługiwany politycznie przez żadną z liczących się partii w tym kraju, „marnuje się” z punktu widzenia obozu reform w UE i wymaga zagospodarowania. Zadanie to jest jednak zadaniem samych Rumunów i obóz konserwatystów europejskich ma bardzo ograniczone instrumenty oddziaływania w tym kierunku. Poza gronem sygnatariuszy znalazły się niewielkie liczebnie w skali UE, ale ważne – jako siła rządząca partie słoweńskie występujące w koalicji SDS+SLS<sup>81</sup>, co należy

<sup>79</sup> *Italy. Parties and Elections in Europe...*

<sup>80</sup> A. Sadecki, op. cit.

<sup>81</sup> SDS+SLS – Slovenska demokratska stranka i Slovenska ljudska stranka. SDS+SLS ma trzech posłów w Parlamencie Europejskim, ale wraz z nimi występuje czwarty poseł słoweński, należący do frakcji EPL, a mający mandat z ramienia partii Nova Slovenija (NSI). *Results by national party: 2019–2024 Slovenia – Official results*, 2019 European election results, European Parliament, <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/en/national-results/slovenia/2019-2024>.

tłumaczyć ich obawą przed utratą korzyści taktycznych, wynikających z przynależności do EPL<sup>82</sup>. Przynależność ta jednak, jak wskazuje los Fidesz, nie musi być trwałą, a ugrupowania te z pewnością należy zaliczyć do obozu zwolenników reform, a nie kontynuacji obecnego modelu integracji europejskiej. Premier Janez Janša w wywiadzie dla hiszpańskiego „El Correo” z 9 maja 2021 r. niedwuznacznie dał do zrozumienia, że EPL albo się zreformuje i stanie bardziej konserwatywna, albo obumrze<sup>83</sup>.

## Opozycja nie jest wrogiem, lecz konkurentem – także w UE

W systemach totalitarnych (często też w autorytarnych) opozycji odmawia się prawa do istnienia, uznając ją nie za konkurenta do rządu – reprezentanta obywateli mających inny pogląd na sposób prowadzenia spraw państwowych, ale za wroga państwa. Podobny jest stosunek unijnego mainstreamu do jego przeciwników politycznych. Nie są oni traktowani jak opozycja – tzn. ugrupowania mające inny pomysł na dalsze funkcjonowanie UE i kierunek, w którym powinien zmierzać proces integracji europejskiej, ale portretowani są jako wróg Unii. Euroentuzjaści, mimo deklaracji o demokracji, wolności i swym poszanowaniu dla różnorodności, nie uznają w ramach UE istnienia rzeczy tak oczywistej dla każdej demokracji jak opozycja. W propagandzie mainstreamu on sam jest zatem „proeuropejski” zaś jego konkurenci są

„antyeuropejscy”, przy czym to mainstream określa co jest „wartością europejską” w danym momencie, a co nie i podważanie jego decyzji jest „niedemokratyczne i nieeuropejskie”<sup>84</sup>.

---

CI CO NIE PODZIELAJĄ POGŁADÓW OBECNIE DOMINUJĄCYCH W UE POWINNI ZAŚ BYĆ Z NIEJ WYKLUCZENI, PRZY CZYM POSTULATY TEGO TYPU FORMUŁOWANE SĄ PUBLICZNIE NIE TYLKO PRZEZ PUBLICYSTÓW<sup>85</sup>, ALE I PRZEZ POLITYKÓW Z PREMIERAMI – JAK SZEF RZĄDU NIDERLANDÓW MARK RUTTE WŁĄCZNIE<sup>86</sup>. OWO UKAZYWANIE SIĘ POLITYKÓW I IDEOLOGÓW MAINSTREAMU JAKO „JEDYNYCH PRAWDZIWYCH EUROPEJCZYKÓW” NIE SPOTYKAŁO SIĘ DOTĄD Z ADEKWATNĄ ODPOWIEDZIĄ PO STRONIE OBOZU REFORM.

---

Deklaracja „16” zmienia ten stan rzeczy. Jest deklaracją programową zmiany sposobu funkcjonowania UE w imię jej ocalenia poprzez odbudowę jej autorytetu, nadszarpniętego serią kryzysów – od kryzysu zadłużeniowego południa strefy euro z jego ostrą fazą z lat 2008–2012<sup>87</sup>, przez kryzys migracyjny z 2015/16 r.<sup>88</sup> po kryzys COVID-owy i osobne wstrząsy w postaci

<sup>82</sup> V. Józwiak, op. cit., s. 2.

<sup>83</sup> *Interview of Prime Minister Janez Janša for Spanish El Correo*, Republic of Slovenia, GOV.SI, 9.05.2021, Prime Minister of the Republic of Slovenia, <https://www.gov.si/en/news/2021-05-09-interview-of-prime-minister-janez-jansa-for-spanish-el-correo>.

<sup>84</sup> Przykład tego typu retoryki patrz: S. Petrequin, *Macron: EU needs to fight 'illiberal values' inside bloc*, „AP News”, June 25, 2021, <https://apnews.com/article/europe-government-and-politics-5467b6be4d12a71764fa48788eb30740>.

<sup>85</sup> Tego typu wezwania patrz np.: T. G. Ash, *For Europe, losing Britain is bad. Keeping Hungary and Poland could be worse*, „The Guardian”, 10 December 2020, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/dec/10/for-europe-losing-britain-is-bad-keeping-hungary-and-poland-could-be-worse>.

<sup>86</sup> *Dutch PM Rutte: No place in EU for Hungary with anti-LGBT law*, BBC News, 24 June 2021, <https://www.bbc.com/news/world-europe-57596263>.

<sup>87</sup> Szerzej patrz: M. Götz, *Kryzys i przyszłość strefy euro*, Warszawa 2012, ss. 214. Por.: T. G. Grosse, *Zmiana modelu integracji w dobie kryzysu strefy euro*, „Rocznik Europeistyczny”, nr 1/2015, s. 71–92 oraz P. Żurawski vel Grajewski, *Ewolucja Unii Europejskiej w warunkach kryzysu finansów strefy euro – agonia czy przesilenie?*, [w:] J. Kloczkowski, O. Krutilek i A. Wolek (red.), *Kryzys Unii Europejskiej. Polska i czeska perspektywa*, OMP, Kraków 2012, s. 46–120.

<sup>88</sup> Szerzej patrz: J. Balicki, W. Necel (red.), *Kryzys migracyjny w Europie. Wyzwania etyczne, społeczno-kulturowe i etniczne*, Warszawa 2017, ss. 312. Por.: A. Adamczyk, *Kryzys migracyjny w UE i sposoby jego rozwiązania*, „Przegląd Politologiczny” nr 3/2016, s. 41–65. Patrz też: M. Dahl, *Wpływ europejskiego kryzysu migracyjnego na procesy dezintegracyjne w Unii Europejskiej*, „Roczniki Nauk Społecznych”, T. 10 (46), nr 3/2018, s. 33–44 oraz M.M. Kosman, *Kryzys migracyjny w UE w latach 2015–2017. Aspekty prawne i polityczne*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 11/2017, s. 279–294 i B. Koszel, *Unia Europejska, Niemcy i problem uchodźców (2014–2016)*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 10/2017 s. 143–156 oraz R. Alexander, *Angela Merkel i kryzys migracyjny. Dzień po dniu*, Warszawa 2017, ss. 310. Patrz też: A. Kobierecka, *Migracje jako czynnik wielopłaszczyznowej destabilizacji na przykładzie Szwecji*, [w:] T. Domański (red.), *Migracje. Ujęcie interdyscyplinarne*, Łódź 2017, s. 111–135 i W. Lieder, *Polityczno-społeczne implikacje kryzysu migracyjnego w krajach skandynawskich*, [w:] T. Domański (red.), op. cit., s. 136–160. O wpływie kryzysu migracyjnego na system, polityczny UE patrz: T.G. Grosse, *Pokryzysowa Europa. Dylematy Unii Europejskiej*, Warszawa 2018, s. 150–158.

brexitu<sup>89</sup> czy agresji rosyjskiej u wschodnich granic UE<sup>90</sup>. Trzy główne kryzysy uderzyły przede wszystkim w południową flankę Unii Europejskiej, obecnie głęboko zadłużoną i borykającą się z napięciami politycznymi od Grecji przez Włochy i Francję po Hiszpanię i Portugalię. Wyjście z UE najstarszej europejskiej demokracji parlamentarnej, mainstream, bezradny intelektualnie wobec tego zjawiska, przypisał „populizmowi”, zwalniając się w ten sposób z obowiązku pogłębionej analizy przyczyn tej sytuacji. Opierający się naciskowi tegoż mainstreamu Polacy i Węgrzy – dwa narody o najstarszych (obok brytyjskich) tradycjach parlamentarnych i obywatelskich w Europie i najsilniejszych tradycjach buntu przeciw tyranii (od absolutystycznych monarchów po totalitarnych komunistów) także ochrzczone zostały mianem populistów, tudzież nacjonalistów i debata z nimi na temat prowadzenia polityki w UE uznana została za zbędną<sup>91</sup> – wszak z wrogiem się nie dyskutuje, lecz się go zwalcza. Mainstream zaś, jak wskazałem wyżej, odrzuca pojęcie opozycji, lecz wzorem totalitarystów, wśród przeciwników politycznych widzi tylko wrogów.

Deklaracja „16” zmusza obóz kontynuacji do stawienia czoła wyzwaniu programowemu bez opowiadania bezpodstawnych historii o „populistach dążących do rozbitcia UE”.

ZWOLENNIKIEM UNII EUROPEJSKIEJ  
WCAŁE NIE JEST BOWIEM TEN, KTO WOŁA  
„WIĘCEJ EUROPY!”. WSZYSTKIE ZNANE  
UNIE ROZPADŁY SIĘ WSZAK WŁAŚNIE  
WSKUTEK PRÓB ICH NADMIERNEJ  
CENTRALIZACJI Z POGWAŁCENIEM PRAW  
I TRADYCJI WCHODZĄCYCH W ICH SKŁAD  
NARODÓW – OD ŚREDNIOWIECZNEJ  
SKANDYNAWSKIEJ UNII KALMARSKIEJ  
PO WSPÓŁCZESNĄ NAM JUGOSŁAWIĘ<sup>92</sup>.  
UNIE WZMACNIA BOWIEM UZNANIE  
RÓŻNORODNOŚCI JEJ CZĘŚCI,  
A NIE SIŁOWA ICH UNIFIKACJA.

<sup>89</sup> Brexit choć postanowiony i prawnie dokonany, nadal pozostaje dopiero toczącym się procesem politycznym i gospodarczym. Nie ma więc jeszcze swej monografii pretendującej do całościowego jego opisanie. Z prac brytyjskich za najważniejsze należy uznać – mające szeroką, choć nieco fantazyjną perspektywę historyczną (doszukiwanie się prawzorów brexitu w historii Anglii od czasów rzymskich po panowanie Tudorów) opracowanie N. Culkin, R. Simmons, *Tales of Brexits Past and Present: Understanding the Choices, Threats and Opportunities In Our Separation from the EU*, Bingley 2019, ss. 240 oraz K. O'Rourke, *A Short History of Brexit: From Breenry to Backstop*, London 2019, ss. 400 – znacznie poważniejsze opracowanie, ukazujące brexit w kontekście 60 lat brytyjskiego doświadczenia z integracją europejską.

<sup>90</sup> Szerzej o rosyjskiej agresji na Ukrainie patrz: Por.: J. Felsztynski, M. Stanczew, *Trzecia wojna światowa? Bitwa o Ukrainę*, Poznań 2015, s. 272–342. Por.: W. Mucha, *Krew i ziemia. O ukraińskiej rewolucji*, Warszawa 2014, s. 161–338 oraz A. Korniejenko, *Pełzająca wojna*, Kraków 2014, ss. 127. Patrz też P. Żurawski vel Grajewski, *Majdan jak Kamieniec Podolski. Meandry Partnerstwa Wschodniego a bitwa o Ukrainę*, „Więź”, nr 1(655), wiosna 2014, s. 164–175 oraz liczne materiały Ośrodka Studiów Wschodnich: A. Wilk, *Rosyjska interwencja wojskowa na Krymie*, „A” OSW, 5.03.2014, (int.) oraz idem, *Militarne konsekwencje aneksji Krymu*, „A” OSW, 19.03.2014, (int.). Por.: T. A. Olszański, A. Sarna, A. Wierzbowska-Miazga, *Konsekwencje aneksji Krymu*, „A” OSW, 19.03.2014, (int.) oraz T. Iwański, W. Rodkiewicz, A. Wierzbowska-Miazga, A. Wilk, *Rosja wobec Ukrainy: nie tylko Krym*, „A” OSW, 12.03.2014, (int.), M. Menkiszak, R. Sadowski, P. Żochowski, *Rosyjska interwencja zbrojna we wschodniej Ukrainie*, „A” OSW, 3.09.2014, (int.). R. Sadowski, A. Wierzbowska-Miazga, *Zawieszenie broni na wschodzie Ukrainy*, „A” OSW, 10.09.2014, (int.), T. Iwański, *Rada Najwyższa Ukrainy uchwaliła specustawę dla Donbasu*, „A” OSW, 17.09.2014, (int.), M. Jaroszewicz, *Problem uchodźczy na Ukrainie: ocena sytuacji*, „Komentarze OSW” (dalej: „K OSW”), nr 147, 17.09.2014, ss. 7, R. Sadowski, *Ukraina pod presją*, „A” OSW, 24.09.2014, (int.), T. A. Olszański, *Ukraiński Kościół Prawosławny wobec rewolucji i wojny*, „K OSW”, nr 151, 27.10.2014, ss. 8, idem, *Nielegalne wybory w Donbasie*, „A” OSW, 5.11.2014, (int.), M. Jaroszewicz, *Ukraina: Jak rozwiązać problem uchodźców?*, „A” OSW, 17.12.2014, (int.), W. Konończuk, A. Wilk, *Eskalacja starć w Donbasie*, „A” OSW, 21.01.2015, (int.), K. Frymark, W. Konończuk, W. Rodkiewicz, A. Wilk, *Konflikt w Donbasie po ostrzale Mariupola*, „A” OSW, 28.01.2015, (int.), K. Chawryło (Jarzyńska), W. Rodkiewicz, *Rosja: reanimacja nacjonalistycznego ruchu Strielkowa*, „A” OSW, 28.01.2015, (int.), M. Menkiszak, W. Konończuk, *Rosja torpeduje porozumienia mińskie w sprawie Donbasu*, „A” OSW, 4.02.2015, (int.), T. Iwański, *Razem, ale osobno? Polityka Kijowa wobec Donbasu*, „K OSW”, nr 160, 6.02.2015, ss. 10, S. Kardaś, W. Konończuk, *Mińsk 2 – kruchy rozejm zamiast trwałego pokoju*, „A” OSW, 12.02.2015, (int.), R. Sadowski, A. Wilk, *„Hybrydowy” rozejm w Donbasie*, „A” OSW, 18.02.2015, (int.), W. Rodkiewicz, P. Żochowski, *Zamach w Charkowie: kolejny instrument destabilizacji Ukrainy*, „A” OSW, 25.02.2015, (int.), T. A. Olszański, A. Wilk, *Kijów odmawia ustępstw na rzecz separatystycznych republik*, „A” OSW, 25.03.2015, (int.), T. Piechal, *Obwód charkowski: krucha stabilność*, „K OSW”, nr 172, 3.06.2015, ss. 10 oraz idem, *Republiki wojenne w Donbasie rok po wybuchu konfliktu*, „K OSW”, nr 174, 17.06.2015, ss. 9. Patrz też T. Targański, *Pożegnanie Iwana*, „NEW”, nr 5(XLI) 2015, s. 30 i A. M. Dyner, *Dyplomacja siły – rosyjska polityka bezpieczeństwa po 2008 r.*, „Sprawy Międzynarodowe”, R. LXVIII, nr 1/2015, s. 43–44 oraz liczne doniesienia medialne, np.: „Wojna zimowa” Putina. Dla czego ją zaczął?, tvn24, 22 stycznia 2015, (int.).

<sup>91</sup> Najłagodniejszym przejawem tej tendencji jest techniczne wykluczenie przeciwników z debaty (np. A. Vladislavljevic, *Slovenia's Jansa Unplugs From Debate on Media Alleging Censorship*, „Balkan Insight”, March 26, 2021, <https://balkaninsight.com/2021/03/26/slovenias-jansa-unplugs-from-debate-on-media-alleging-censorship>).

<sup>92</sup> Szerzej patrz: P. Żurawski vel Grajewski, *Duch pyszny poprzedza upadek. Rozważania o naturze procesu rozpadu unii*, OMP: Kraków 2012, ss. 208.

## Linie podziału – Rosja i imigranci

Ukazywanie sygnatariuszy deklaracji „16” jako „stowarzyszenia zwolenników Putina” jest kłamstwem propagandowym mainstreamu. Oskarżenie to ma podstawy w odniesieniu do AWPL<sup>93</sup>, RN<sup>94</sup>, a w przeszłości także Lig<sup>95</sup>. Udowodnione kontakty z Rosją i to korupcyjnej natury miał również szef austriackiej FPÖ Heinz Christian Strache (tzw. afera Ibizy<sup>96</sup>), ale kosztowało go to dymisję z funkcji wicekanclerza i z fotela przewodniczącego partii<sup>97</sup>, a ostatecznie wykluczenie go z niej i rezygnację z życia politycznego<sup>98</sup>. W Austrii jednak, podobnie jak we Francji, związki z Rosją nie są cechą charakterystyczną partii sprzeciwiających się mainstreamowi unijnemu, ale dotyczą także austriackiej części głównego nurtu integracji europejskiej<sup>99</sup>.

Wskazane wyżej fakty świadczą o tym, że problem z prorosyjskim nastawieniem części partii – sygnatariuszy deklaracji „16” istnieje. Jednocześnie jednak nie jest to cecha wyróżniająca partie konserwatywne na tle średniej europejskiej charakterystyki stosunku rozmaitych sił politycznych do Rosji, ani też jakoś szczególnie wśród nich powszechna. Deklaracje obok wyraziście sprzeciwiającego się imperializmowi rosyjskiemu PiS podpisały bowiem także partie z Estonii, Rumunii, Danii, Finlandii i Hiszpanii, które w żaden sposób nie da się sensownie oskarżyć o prorosyjskość. Czynienie tego z pozycji unijnego mainstreamu, reprezentowanego przez siły rządzące w Niemczech i we Francji, a zatem Macrona nawołującego do zbliżenia z Rosją<sup>100</sup> i Merkel prącą do Nord Stream 2<sup>101</sup> – oboje zaś zapraszających Putina na szczyt UE i poirytowanych zablokowaniem

<sup>93</sup> M. Antonowicz, *Polskojęzyczny „Ruski Mir” na Litwie*, „Eastbook.eu”, 9 stycznia 2017, <https://eastbook.eu/2017/01/09/polsko-jezyczny-ruski-mir-na-litwie/>. Por.: D. Wilczewski, *Kontakty posłanki AWPL-ZChR z rosyjskimi dyplomatami*, „Komentarze IES”, nr 58 (58/2019), 9.09.2019, <https://ies.lublin.pl/komentarze/kontakty-poslanki-awpl-zchr-z-rosyjskimi-dyplomatami-oraz-m-potocki-litewscy-polacy-miedzy-moskwa-wilnem-i-warszawa>, „Dziennik Gazeta Prawna”, 28 sierpnia 2019, <https://www.gazeta-prawna.pl/wiadomosci/artykuly/1427487,akcja-wyborcza-polakow-na-litwie-z-rostanami.html>.

<sup>94</sup> K. Stańko, *Macron nie Putin. Dlaczego francuska prawica patrzy na Wschód?*, 29 maja 2021, „Dziennik Gazeta Prawna”, <https://www.gazetaprawna.pl/magazyn-na-weekend/artykuly/8175715,emmanuel-macron-polityka-francji-relacje-z-rosja.html>.

<sup>95</sup> Jako przykład patrz: *Szef włoskiego MSW: Krym jest rosyjski. Ukraina żąda od Rzymu wyjaśnień*, „Biuletyn Informacyjny Studium Europy Wschodniej”, 24.07.2018, <https://studium.uw.edu.pl/szef-wloskiego-msw-krym-jest-rosyjski-ukraina-zada-od-rzymu-wyjasnien>.

<sup>96</sup> Szerzej patrz: *Podawała się za rosyjską inwestorkę, miała pomóc w wyborach. Policja pokazuje zdjęcia bohaterki „Ibizagate”*, TVN24 Świat, 28 maja 2020, <https://tvn24.pl/swiat/austria-afery-z-ibizy-policja-pokazuje-zdjecia-rosyjskiej-inwestorki-4596692> oraz: *Nagranie pogrążyło prawicowego polityka. Finał głośnej afery z Ibizy*, „O2”, 27.08.2021, <https://www.o2.pl/informacje/nagranie-pograzilo-prawicowego-polityka-final-glosnej-afery-z-ibizy-6676780545112896a>.

<sup>97</sup> *Heinz-Christian Strache: Vice-chancellor caught on secret video*, „BBC News”, 18 May 2019, <https://www.bbc.com/news/world-europe-48318195>. Por.: *Strache erklärt Rücktritt*, „News ORF.at”, 18 Mai 2019, <https://orf.at/stories/3122849>.

<sup>98</sup> *Ex-leader of Austria's far-right Freedom Party to withdraw from politics*, „Deutsche Welle”, 1.10.2019, <https://www.dw.com/en/ex-leader-of-austrias-far-right-freedom-party-to-withdraw-from-politics/a-50654773>.

<sup>99</sup> Spośród byłych kanclerzy Austrii, aż dwóch pracuje obecnie dla Rosjan. Wolfgang Schüssel z Austriackiej Partii Ludowej – ÖVP (w latach 1995–2000 minister spraw zagranicznych Austrii, a w latach 2000–2007 jej kanclerz) został w 2019 r. członkiem rady dyrektorów Lukoilu – największej rosyjskiej prywatnej kompanii naftowej. A. Kublik, *Były kanclerz Austrii w rosyjskiej kompanii naftowej*, „Gazeta Wyborcza”, 7 marca 2019, <https://wyborcza.pl/7,155287,24524011,byly-kanclerz-austrii-w-rosyjskiej-kompanii-naftowej.html>. Christian Kern – socjaldemokrata – następcą Schüssela na urządzie kanclerskim w latach 2016–17, a wcześniej – prezes austriackich kolei państwowych OeBB, wszedł w skład rady dyrektorów Rosyjskich Kolei Żelaznych (RŽD). *Austriacki polityk w radzie Rosyjskich Kolei. Synekura byłego kanclerza*, „TVP Info”, 17.07.2019, <https://www.tvp.info/43527365/rosja-byly-kanclerz-austrii-christian-kern-dyrektorem-rzd>. O stanie mentalnym elit austriackich w ogóle świadczyć zaś może obecność Putina na weselu dawnej działaczki ÖVP, a potem z ramienia FPÖ szefowej austriackiego MSZ (2017–2019) i znanej orędowniczki Nord Stream 2 Karin Kneissl (18 VIII 2018), która zresztą już po wizycie Borrelli w Moskwie dostała posadę w radzie nadzorczej Rosnieftu. *Putin na przyjęciu weselnym szefowej MSZ Austrii. „Prawie w ogóle się nie znają”*, „Deutsche Welle”, 18.08.2018, <https://www.dw.com/pl/putin-na-przyj%C4%99ciu-weselnym-szefowej-msz-austrii-prawie-w-og%C3%B3le-si%C4%99-nie-znaj%C4%85/a-45129551> oraz M. Kucharczyk, *Austria: Była Szeffowa MSZ w radzie nadzorczej Rosnieftu. Kiedyś tańczyła na swoim ślubie z Władimirem Putinem*, „Euractiv.pl”, 5 marca 2021, <https://www.euractiv.pl/section/energia-i-srodowisko/news/austria-putin-rosnieft-karin-kneissl-gazprom-schroder-nord-stream-2>.

<sup>100</sup> *Russie: Macron appelle l'UE à un «dialogue exigeant» avec Poutine*, „Le Point”, 24.06.2021, [https://www.lepoint.fr/monde/russie-macron-appelle-l-ue-a-un-dialogue-exigeant-avec-poutine-24-06-2021-2432627\\_24.php](https://www.lepoint.fr/monde/russie-macron-appelle-l-ue-a-un-dialogue-exigeant-avec-poutine-24-06-2021-2432627_24.php). Por.: *UE-Russie: Macron demande à «recadrer» la relation car les sanctions ne sont «plus efficaces»*, „Le Figaro”, 25.05.2021, <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/ue-russie-macron-demande-a-recadrer-la-relation-car-les-sanctions-ne-sont-plus-efficaces-20210525>. Patrz też: *Macron chce wznowienia przez UE dialogu z Rosją*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 24 czerwca 2021, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8197753,macron-dialog-ue-rosja.html>. Szerzej patrz: M. Menkiszak, op. cit., ss. 50.

<sup>101</sup> *Niemieckie media o porozumieniu z USA ws. Nord Stream 2: Wielki triumf Merkel*, „Dziennik.pl”, 22 lipca 2021, <https://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/8214082,nord-stream-2-angela-merkel-niemcy-usa-rosja-polska.html>. Por.: A. Widzyk, *FAZ: Zdziwiający wsparcie Merkel dla Nord Stream 2*, „Deutsche Welle”, 23.08.2021, <https://www.dw.com/pl/faz-zdziwiają%C4%85ce-wsparcie-merkel-dla-nord-stream-2/a-58954814>.

ich propozycji z walnym udziałem Polski, państw bałtyckich, skandynawskich i Rumunii<sup>102</sup>, jest mało wiarygodne. To sojusz z CDU/CSU wymagał od rządzącej wówczas w Polsce PO zaakceptowania Nord Stream 1<sup>103</sup> i niemieckiego programu „partnerstwa dla modernizacji”<sup>104</sup>, skierowanego ku Rosji w 2010 r. Dziś wymagałby zaakceptowania wyżej wskazanych pomysłów Niemiec i Francji. Sojusz z Le Pen podobnych rzeczy nie wymaga, a w wypadku Salvini, jak wspomniano wyżej, dzieje się odwrotnie – to on uznał polskie racje w odniesieniu do Rosji.

---

OSIĄ PODZIAŁU WŚRÓD „16” MOGĄ  
W PRZYSZŁOŚCI POZOSTAĆ IMIGRANCI  
– PAŃSTWA POŁUDNIA UE – W TYM  
PRZEDE WSZYSTKIM WŁOCHY  
– CHCIAŁYBY ICH PRZYMUSOWEJ LUB  
DOBROWOLNEJ, ALE SKUTECZNEJ  
REDYSTRYBUCJI MIĘDZY POZOSTAŁYMI  
PAŃSTWAMI UE, CZEMU ZDECYDOWANIE  
SPRZECIWIĄJĄ SIĘ PAŃSTWA GRUPY  
WYSZEHRADZKIEJ W TYM RZĄDZONE  
PRZEZ PiS POLSKA I PRZEZ FIDESZ  
WĘGRY<sup>105</sup>. PARTIE KONSERWATYWNE  
Z WSZYSTKICH TYCH PAŃSTW  
SYGNATARIUSZE DEKLARACJI „16” CHCĄ  
JEDNAK JEDNOCZEŚNIE REDUKCJI  
KOMPETENCJI UE I ZABLOKOWANIA  
ZDOLNOŚCI JEJ INSTYTUCJI DO  
POZATRAKTATOWEGO NARZUCANIA  
PAŃSTWOM CZŁONKOWSKIM  
DECYZJI BRUKSELI. TE DWA CELE  
WYKLUCZAJĄ SIĘ WZAJEMNIE, PRZY  
CZYM DRUGI Z NICH DOMINUJE.

---

## Wnioski

Przyjęta deklaracja nie zmieni bieżącej sytuacji w UE. Jest jednak sygnałem dla wyborców o istnieniu alternatywy dla mainstreamu, który coraz wyraźniej nie sprawdza się w konfrontacji z realnymi wyzwaniem (imigracja, depopulacja, zadłużenie, słaby wzrost gospodarczy, kryzys zaufania do elit unijnych, bezrobocie, pogłębianie się różnic między bogatą Północą a biednym Południem UE, deficyt demokracji w UE, brak solidarności wobec Rosji) i coraz mocniej ucieka w debatę ideologiczną (LGBT, klimat, nieograniczone prawo do aborcji, antychrześcijaństwo, atomizacja społeczeństwa poprzez podważanie więzi narodowych i rodzinnych). Deklaracja „16” jest więc dobrą bazą do kolejnych wyborów do Parlamentu Europejskiego (a jest już połowa obecnej jego kadencji). Pozwala przenieść dyskusję z oskarżeń o antyeuropejskość na płaszczyznę merytoryczną i może wywołać efekt kuli śniegowej. Może nie znaczy jednak, że musi. Różnice między 16 partiami politycznymi tak co do programów, jak i skali ich wpływu w ich własnych krajach są bowiem istotne. PiS w Polsce, a Fidesz na Węgrzech to partie rządzące. Liga Salviniego współrządziła i ma szansę na współrządzenie w przyszłości we Włoszech. Nie można wykluczyć objęcia władzy przez Zgromadzenie Narodowe Le Pen we Francji, ale notowania na rok przed wyborami we nie są dobrą podstawą do prognoz. Spore, ale nie wiadomo czy uzasadnione nadzieje, budzi dysponujący dużym potencjałem wzrostu i funkcjonujący w dużym państwie UE hiszpański Vox. W gronie tych pięciu partii rozstrzygnie się więc przyszłość obozu reform w Unii Europejskiej. To one decydując się na połączenie sił i wykazując się ewentualną zdolnością do poszerzenia swego elektoratu tak w wyborach narodowych, jak i europejskich, mogą nadać temu obozowi dynamizm niezbędny do zreformowania Unii. W scenariuszu superoptymistycznym z punktu widzenia tego obozu, do tego

<sup>102</sup> M. Kucharczyk, *Francja i Niemcy chcą szczytu UE-Rosja z udziałem Władimira Putina*, „Euractiv.pl”, 24 czerwca 2021, <https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna-ue/news/francja-niemcy-unia-europejska-merkel-macron-putin-ukraina-nawalny-krym-polska-nord-stream-2/>. Por.: *Kilkanaście państw UE wypowiedziało się przeciw rozmiękczeniu przez Niemcy i Francję konkluzji szczytu ws. Rosji*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 24 czerwca 2021, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8197561,szczyt-ue-francja-niemcy-rosja.html>.

<sup>103</sup> *Tusk chwali polsko-rosyjską umowę gazową*, „Forbes”, 17.09.2010, <https://www.forbes.pl/wiadomosci/tusk-chwali-polsko-rosyjska-umowe-gazowa/4fw06cf> oraz: *PiS zaniepokojony „cichą zgodą Tuska na Nord Stream”*, „Wprost”, 13 lipca 2011, <https://biznes.wprost.pl/gospodarka/253166/pis-zaniepokojony-cicha-zgoda-tuska-na-nord-stream.html>.

<sup>104</sup> O programie Partnerstwa dla Modernizacji szerzej patrz: B. Koszel, *Partnerstwo dla Modernizacji – niemiecki sukces, czy porażka?*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, nr 54 / 2011, s. 1–9.

<sup>105</sup> *Uchodźcy: SOS z południa Europy*, „Deutsche Welle”, 3.08.2020, <https://www.dw.com/pl/uchod%C5%BAcy-sos-z-po%C5%82udnia-europy/a-54418551>. Por.: *Cztery kraje UE chcą powrotu do przymusowej realokacji migrantów. Polska stanowczo sprzeciwia się takiemu rozwiązaniu*, „Radio Maryja”, 30 listopada 2020, <https://www.radiomaryja.pl/informacje/cztery-kraje-ue-chca-powrotu-do-przymusowej-realokacji-migrantow-polska-stanowczo-sprzeciwia-sie-takiemu-rozwiazaniu> oraz: *Szef MSZ Włoch proponuje korytarze dla uchodźców i usprawnienie ich relokacji*, „Polskie Radio 24.pl”, 14.07.2019, <https://polskieradio24.pl/5/1223/Artykul/2341360,Szef-MSZ-Wloch-proponuje-korytarze-dla-uchodzcow-i-usprawnienie-ich-relokacji>. Patrz też: J. Szymańska, *Perspektywy kompromisu w sprawie reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego*, „Biuletyn PISM”, nr 12 (1454), 2 lutego 2017, s. 1–2.

grona wejść mogłaby jakaś nieistniejąca obecnie, konserwatywna partia rumuńska, dysponująca – z uwagi na charakter elektoratu w tym kraju – dużymi możliwościami zgromadzenia liczącego się poparcia wyborczego. Na drugim biegunie wśród sygnatariuszy deklaracji „16” znajdują się omówione wyżej partie z małych państw UE i rumuńskie PNȚCD, nie posiadające potencjału wzrostu i/lub zdolności wpływania na unijną scenę polityczną w wymiarze strategicznym. Potencjał zmian jest zatem różny w różnych krajach i na dodatek zmienny w czasie. Dokonany krok ku zjednoczeniu obozu reform jest jednak realnym działaniem na rzecz jego wzmocnienia i może stać się początkiem wielkiej gry

o reformę UE, czyli o jej ocalenie. Podążanie bowiem dalej w tym kierunku w jakim prowadzi ją obecnie mainstream oznacza katastrofę Unii i jej rozpad. Narody o starych tradycjach demokratycznych nie dadzą się bowiem przyciąć do skrojonych dla nich ideologicznych gorsetów, ani nie będą słuchać niewybranych i przed nimi nie odpowiedzialnych politycznie biurokratów z UE i potulnie ponosić koszty spełniania ich nierealistycznych ambicji wojskowych, klimatycznych, społecznych itd. i to w sytuacji niesprawdzania się UE w tych obszarach, gdzie problemy są realne i społecznie dotkliwe (imigracja, bezrobocie, pandemia, zadłużenie, zagrożenie ze strony Rosji).



RIDVAN BARI URCOSTA

DOKTORANT UNIWERSYTETU WARSZAWSKIEGO, INSTYTUT STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH,  
STARSZY ANALITYK STRATEGY&FUTURE

RIDVAN.URCOSTA@STRATEGYANDFUTURE.ORG

# TURECKA STRATEGIA NA KAUKAZIE POŁUDNIOWYM PO WOJNIE W KARABACHU

## [TURKISH STRATEGY TOWARDS THE SOUTH CAUCASUS AFTER THE WAR IN KARABAKH]

### Abstrakt

Druga wojna karabaska w 2020 roku była ważnym wydarzeniem historycznym dla Kaukazu Południowego. W zwycięstwie Azerbejdżanu nad Armenią na terenie Górskiego Karabachu kluczowa była rola Turcji. Jednak czynnik turecki odgrywał większą rolę w regionalnym geostrategicznym układzie sił i miał globalne implikacje geopolityczne dla pozimnowojennego porządku światowego ze względu na dewesternizację i regionalizację stosunków międzynarodowych na Wielkim Bliskim Wschodzie. Jak pisał turecki ekspert dr Mehmood UL Hassan Khan, od zakończenia wojny w regionie „nowy układ sił” i „nowy paradygmat” kształtują dotychczasowy regionalny porządek międzynarodowy. Od czasu negocjacji pokojowych w Astanie i Soczi dotyczących Syrii, w których mocarstwa regionalne bez udziału Zachodu decydowały i rozwiązywały kwestie regionalne, a czasem globalne, turecko-rosyjski układ w sprawie Kaukazu Południowego jest już drugim takim porozumieniem nowej kategorii. Niniejszy artykuł jest próbą zrozumienia geopolitycznych i geostrategicznymi konsekwencji drugiej wojny karabaskiej bez wchodzenia w szczegóły wojny i problemów politycznych między państwami, a raczej koncentrując się na istocie nowego zjawiska historycznego w regionie i roli Turcja w budowie nowego ładu regionalnego.

### Słowa kluczowe

Kaukaz Południowy, geopolityka, Turcja, Rosja, Iran, Nowy Jedwabny Szlak, „jeden pas, jedna droga”.

### Abstract

The Second Karabakh War in 2020 was a genuine historical event for the South Caucasus. The role of Turkey was crucial in the victory of Azerbaijan over Armenia on the territory of Nagorno-Karabakh. However, the Turkish factor played a greater role in the regional geostrategic composition of forces and had the global geopolitical implications for the post-Cold War world order because we are witnessing the de-westernization and regionalization of the international relations in the Greater Middle East. As it was written by a Turkish expert Mehmood Khan, since the end of the war in the region “a new chessboard” and “new paradigm” are reshaping the previous regional international order. Since Astana-Sochi Process on Syria, when the regional powers without the West decide and resolve the regional and sometimes the global issues, the Turkish-Russian deal on South Caucasus is already the second such new category agreement. This article is an attempt to understand the geopolitical and geostrategic consequences of the Second Karabakh War without entering into the details of the war and country to country political problems, but rather concentrating on the essence of the new historical phenomenon in the region and the role of Turkey in the erection of new regional order.

### Keywords

South Caucasus, geopolitics, Turkey, Russia, Iran, one belt one road (OBOR).



The Second Karabakh War in 2020 was a genuine historical event for the South Caucasus. The role of Turkey was crucial in the victory of Azerbaijan over Armenia on the territory of Nagorno-Karabakh. However, the Turkish factor played a greater role in the regional geostrategic composition of forces and had the global geopolitical implications for the post-Cold War world order because we are witnessing the de-westernization and regionalization of the international relations in the Greater Middle East. As it was written by a Turkish expert Mehmood Khan, since the end of the war in the region “a new chessboard” and “new paradigm” are reshaping the previous regional international order.<sup>1</sup> Since Astana-Sochi Process on Syria, when the regional powers without the West decide and resolute the regional and sometimes the global issues, the Turkish-Russian deal on South Caucasus is already the second such new category agreement. This article is an attempt to understand the geopolitical and geostrategic consequences of the Second Karabakh War without entering into the details of the war and country to country political problems, but rather concentrating on the essence of the new historical phenomenon in the region and the role of Turkey in the erection of new regional order.

## The Evolution of the Turkish Grand Strategy towards the South Caucasus

For decades, the Southern Caucasus was considered a potentially dangerous region for international stability, but between 1994–2020 the region became the zone of the frozen conflicts. Turkey in these new geopolitical circumstances after the collapse of the Soviet Union saw great advantages in the South Caucasus, but faced simultaneously serious geopolitical limitations. Turkey felt that it can fill the vacuum of power that was created in the region after 1991, but neither the West nor Russia and the regional powers including Azerbaijan were ready to accept the full engagement of Turkey as an equal partner. It should be noted that since the creation of the OSCE Minsk Group in 1992 the co-chairs of the group became three great powers: Russia, France, and United States. Turkey was accepted only as a permanent member of the group, but neither Ankara nor Baku was satisfied with this status.<sup>2</sup>

During the First Nagorno-Karabakh War 1992–1994 Turkey searched the ways to strengthen its

impact on regional security. If de jure the great powers blocked its greater influence, de facto, Turkey became a serious geopolitical factor throughout the entire period of war. Nonetheless, compared with the Second War the level of Turkish engagement in the conflict in the 90s was at a much lower level due to the existing old great power architecture. Already in the 90s, Turkey understands that without strong relations in Azerbaijan, it will be impossible for Ankara to think about the success of its foreign policy in Central Asia.<sup>3</sup> In every international diplomatic platform that discussed the situation in the Nagorno-Karabakh, Ankara advocated the territorial integrity of Azerbaijan. As well, it would be unfair to avoid the fact that in the 90s Iran searched for a way to increase its status and positions in the region together with Turkey, as a separate power.

Thus, Turkey and Azerbaijan in the 90s were in international isolation because all the main players (Russia, the U.S.A, France, and Iran) supported Armenia. Initially, Ankara tried to balance itself between Baku and Erevan, but as further as was heating the conflict in the Nagorno-Karabakh and success of Armenia in the front, the public opinion was inclining for more doctrinal foreign policy and encouraged Turkey for more open support of Azerbaijan. If before Turkey was trying to find a compromise between Pan-Turkic and pragmatic fractions inside the political establishment, after 1992 the foreign policy was switched to nationalistic and Pan-Turkism positions. As a result of the victory of pro-Turkic forces was the creation of the first Turkic international institutions, that after 2009 will be known as the Organization of Turkic States. The final move earlier was significantly possible due to the war in Karabakh, for instance, the first meeting of the leaders' Turkic world of Kazakhstan, Kirgizstan, Turkey, Azerbaijan, Uzbekistan, and Turkmenistan happened in Ankara on 30 October 1992. The active phase of the war in Karabakh lasted already for more than half of the year. For the Turkic world, the situation in Azerbaijan and the travails of the Azeris people were one of the main triggers for the elaboration of a joint diplomatic position. For example, in 2009 when there was officially created Turkic Council, the inauguration ceremony was held in Nakhichevan – “Nakhichevan Agreement”.<sup>4</sup> So, we can see symbolical interdependence between Pan-Turkic sentiments in the Turkic world and the situation in Nagorno-Karabakh. Notwithstanding these actions, Ankara remained committed to global subordination and avoided going to open confrontation with the global actors. Moreover,

<sup>1</sup> Mehmood Ul Hassan Khan, “Güney Kafkasya ve Yeni Güvenlik Paradigması” ANKSAM, 24/04/2021 // <https://www.ankasam.org/guney-kafkasya-ve-yeni-guvenlik-paradigmasi26690>.

<sup>2</sup> OSCE, Minsk Group, „Who We Are” // <https://www.osce.org/minsk-group/108306>.

<sup>3</sup> Гайк Демоян, „Турция и Карабахский конфликт в конце XX – начала XXI веков: Историко-сравнительный анализ”, 2006 р. 104.

<sup>4</sup> Organization of Turkic States, “Nakhichevan Agreement” 3 October 2009 // [https://www.turkcon.org/assets/pdf/temel\\_belgeler/nakhchivan-agreement-on-the-establishment-of-the-cooperation-council-of-turkic-speaking-states-1-en.pdf](https://www.turkcon.org/assets/pdf/temel_belgeler/nakhchivan-agreement-on-the-establishment-of-the-cooperation-council-of-turkic-speaking-states-1-en.pdf).

Turkey did not supply weapons to Azerbaijan and did not provide significant financial assistance that would help to buy them. Turkey also did not threaten military intervention – so obviously as Ankara did during the Second War in Karabakh on the side of Azerbaijan.<sup>5</sup>

The turning points to the Turkish position regarding the conflict in the Nagorno-Karabakh were 2016 and 2019. A scant evidence of it, was the aggressive statements of Ankara towards Armenia and open commitment to support the military Azerbaijan in case of the military conflict. Compared with the previous decades Ankara behaved unpredictably, but I disagree with Pavel Baev, who writes that for the Russians it was a surprise that Turkey departed from traditional readiness to acknowledge Russia's dominant influence over the Caucasus.<sup>6</sup>

Since 2014, Turkey was able to change its very essence of regional and global conduct. For Russia, it meant that together with two other ousted by the international order states Turkey and Iran they can exercise new approaches and erect newly preferable for those three regional international orders. Obviously that Turkey was estranged from the ceasefire agreement that was signed between Russia, Azerbaijan, and Armenia, but this occurred due to the Armenian resistance to the very idea of the presence of Turkey in the peace agreement. However, additionally, Turkey and Russia established the Joint Russian-Turkish Monitoring Centre in the Aghdam District of Azerbaijan for monitoring the implementation of the terms of the then trilateral statement signed on November 10, 2020. It works since January 30, 2021. It should be viewed in a broader context, because before Ankara and Moscow in September 2018 and in October 2019 were concluded two rounds of the negotiations known as the Sochi Consensus 2018 and 2019. In 2018, Turkey and Russia agreed to create together with Iran the Joint Coordination Center.<sup>7</sup> Already in 2019, the sides agreed upon that “A joint inspection and verification mechanism will be established to monitor and coordinate the implementation of this memorandum.”<sup>8</sup> Moreover was agreed to deploy the Russian and Turkish militaries to regular patrol of Northern Syria. At least these joint patrols operated in Northern Syria, hence it is possible to conclude that in the South Caucasus we are witnessing almost the same

*modus operandi* as in Syria. Both Turkey and Russia create a sort of regional condominiums and spheres of influence. The Turkish expert in 2019 wrote that Russia would not sign the agreements with Turks if they didn't see that Turkey is ready to go so far against the American interests in the Middle East.<sup>9</sup>

It became apparent soon that the main success of the Turkey Shusha Declaration was signed on 15 June 2021. The Shusha Declaration has been developed under three main foundations: security, communications, and the geopolitical doctrine of Pan-Turkism. Let us in detail examine all these thematic blocks and the consolidated geopolitical success of Turkey in the region.

### Turkish vision of the region's security: the Shusha Declaration

The main geopolitical aftermath of the war in the South Caucasus for Turkey is the full recognition by the global and regional actors of the role of Turkey as an independent and sovereign geopolitical actor. Such independence Turkey didn't have since the end of the Second World War. It was the apogee of Turkish success along with the geostrategic achievements in the Eastern Mediterranean. Since then, neither Russia nor Iran nor the West challenge Turkish new geopolitical status. Ankara enshrined this status on 15 June 2021, when Ankara and Baku signed the historical document known as the Shusha Declaration. Interestingly, the joint declaration was signed a couple of days before the NATO Summit in Belgium. The Turkish experts considered as part of the broader diplomatic success of Turkey. On one hand, Turkey enforced its position in the NATO, and on the other hand in Shusha Turkey “consolidated its gains of the war, the level of integration between the two states and extend the intra-Turkic cooperation to the Central Asian Turkic republics.”<sup>10</sup> For example, Azeris expert Fuad Shahbazov emphasized that the outcome of the war in Karabakh that was institutionalized in the declaration has contributed to Ankara assuming the role of one of the main stakeholders in the new regional order and secured Turkey's footprint, and enables Turkey

<sup>5</sup> Нуриев Али, “The First Karabakh War: Testing the Durability of the Turkic World”, TRT, 24 November 2020 // <https://www.trtrussian.com/mnenie/pervaya-karabahskaya-vojna-ispytanie-na-prochnost-tyurkskog-3644696>.

<sup>6</sup> Pavel Baev, “Russia and Turkey: Strategic Partners and Rivals”, *Journal of Diplomacy*(Bulgaria), July 27, 2021 p. 177 // [https://bdi.bg/data/DJ/DJ\\_26.pdf#page=165](https://bdi.bg/data/DJ/DJ_26.pdf#page=165).

<sup>7</sup> “İşte 10 maddelik İdlib mutabakatı” *Cumhuriyet.com.tr*, 20 Eylül 2018 // <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/iste-10-maddelik-idlib-mutabakati-1088369>.

<sup>8</sup> “Putin-Erdoğan görüşmesi sonrası açıklanan 10 maddelik Soçi Mutabakatı”, *Evrensel*, 22 Ekim 2019 // <https://www.evrensel.net/haber/389364/putin-erdogan-gorusmesi-sonrasi-aciklanan-10-maddelik-soci-mutabakati>.

<sup>9</sup> Bercan Tutar, “Rusya'nın Suriye Stratejisinde Barış Pınarı Etkisi”, *Kriter*, Kasım 2019 // <https://kriterdergi.com/dis-politika/rusyanin-suriye-stratejisinde-baris-pinari-etkisi>.

<sup>10</sup> Muhittin Ataman, “A new era in diplomacy: Who stands by Turkey wins”, *Daily Sabah*, June 23, 2021 // <https://www.dailysabah.com/opinion/columns/a-new-era-in-diplomacy-who-stands-by-turkey-wins>.

more actively pursue a route eastward to Central Asia, especially energy-rich Turkmenistan.<sup>11</sup>

The gamut of the security issues was raised in the declaration.<sup>12</sup> The parties declared to bring closer their foreign, national security, and political goals. However, the revolutionary item was that outlined in case of “threat or an act of aggression from state or states” against Baku or Ankara the parties will hold joint consultations and, to eliminate this threat or act of aggression. On the regular basis will be joint meetings of security councils. As well as the armies of the two countries will coordinate their activities and coordinate the process of modernization. For Baku, it would mean that the country will be trained according to the NATO standards. It is too early to speak about the single army, but it is already certain the very direction of the mutual efforts of two states. It was emphasized that armies will strengthen the defense capabilities and military security by conducting joint exercises and pieces of training. As supplementary efforts, the states agreed to the mutual technological exchange in the defense industries. Turkey was one of the first NATO member countries that in the XXI century concluded such a security treaty with the country outside of NATO, but already in September Greece and France inked the new historical for NATO deal against the third country. This time the defense and security agreement deal was signed between two NATO members. Athens and Paris agreed for close military and technical cooperation and the document included a mutual defense assistance clause in the event of an attack against one of the countries on its territory.<sup>13</sup> Compared with the Baku-Ankara axis Athens and Paris don’t hide their intentions Sinan Ülgen from the Turkish think tank EDAM rightly puts that the defense deal will trigger undesirable consequences that will be detrimental to peace and stability in the Eastern Mediterranean.<sup>14</sup>

The recent Russian diplomatic demands for the “security guarantees” have geopolitical implications for the South Caucasus. During the discussions in Geneva, Brussels was mentioned Ukraine and Georgia, but it certainly that Russia established the “red lines” for the entire post-Soviet area including the South Caucasus. Nonetheless, according to the editors of the JAM in Baku, the Shusha Declaration is guaranteeing the

security of Azerbaijan and for Turkey, the independence of Azerbaijan is the same “red line” and Ankara and Baku are deterrents that the Russian peacekeepers must be removed from Karabakh.<sup>15</sup>

## The Perspectives of Pan-Turkism in the South Caucasus

Compared with the European approach that is based upon the principles of “values”, the idea of an alliance between Baku and Ankara is based upon ethnic, historical, and language principles. In the declaration constantly the sides are referring to the “friendship and brotherhood”, “Turkic world”. Moreover, the geopolitical principle „One nation, two states” was included in the text of the declaration.<sup>16</sup> From regional and even historical perspectives such commitments to Pan-Turkism are going to be a significant international factor in the South Caucasus and Central Asia.

It is obvious now that without Azerbaijan Turkey merely won’t have any success in its policy in Central Asia. Azerbaijan is a cultural and geopolitical beachhead of Turkey to the Turan (Central Asia, Siberia, and Yakutia). The experience of the First Karabakh War has great importance to understand the regional realities namely how Baku is switched from Pan-Turkist the second president Abulfaz Elchibey to more pragmatic Heydar Aliyev. He tried to balance its foreign policy, particularly after the failed attempt to commit a coup d’état by R. Javadov in 1994. It is existential to all small states of the region to wisely balance themselves between the great powers, hence Baku won’t give up its sovereignty and has a limit of integration with Turkey. Nevertheless, that strategic alliance which is building Ankara with Baku won’t able to achieve those geostrategic goals that the two sides envisioned in recent years. Particularly, impact on the rise of the Pan-Turkic sentiments in Central Asia and especially in Iran where are living 15% of Azeris people.<sup>17</sup>

It is no surprise that the Shusha Declaration rekindled the fire of the Turanist doctrine of the “Turan Army”. In the declaration along the issues of security were several times envisaged the principles of close

<sup>11</sup> Fuad Shahbazov, “Shusha Declaration Cements Azerbaijani-Turkish Alliance”, Eurasia Daily Monitor Volume: 18 Issue: 100 // <https://jamestown.org/program/shusha-declaration-cements-azerbaijani-turkish-alliance>.

<sup>12</sup> AzeMedia, “The full text of the Shusha Declaration”, June 18, 2021 // <https://aze.media/the-full-text-of-the-shusha-declaration>.

<sup>13</sup> Wichmann Anna, “The Entire France-Greece Defense and Security Agreement”, GreekReporter, Sep., 28 2021 // <https://greekreporter.com/2021/09/28/the-entire-france-greece-defense-and-security-agreement>.

<sup>14</sup> Sinan Ülgen, “France and Greece in a Defense Partnership: A View From Turkey”, Institute Montaigne, 26 November 2021 // <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/france-and-greece-defense-partnership-view-turkey>.

<sup>15</sup> “Op-ed: How does Turkey-Azerbaijan military alliance fit into Russia’s demands for NATO?”, JAM, 11 January, 2022 // <https://jam-news.net/op-ed-how-does-turkey-azerbaijan-military-alliance-fit-into-russias-demands-for-nato>.

<sup>16</sup> AzeMedia, “The full text of the Shusha Declaration”, June 18, 2021 // <https://aze.media/the-full-text-of-the-shusha-declaration>.

<sup>17</sup> Arkadiusz Legieć, “Prospects for Turkey’s Policy Towards the South Caucasus”, PISM Bulletin 59(1755), 18 march 2021 // [https://pism.pl/publications/Prospects\\_for\\_Turkeys\\_Policy\\_Towards\\_the\\_South\\_Caucasus](https://pism.pl/publications/Prospects_for_Turkeys_Policy_Towards_the_South_Caucasus).

military cooperation that triggered the discussion that Ankara and Baku building proforma of future “Turan Army”. For example, the food for speculations even comes from President Aliyev’s statement that “Azerbaijan will create a smaller version of the Turkish army”.<sup>18</sup> The main intellectual centers that examine the Turkish presence as the rise of New-Ottomanism and Pan-Turkism are concentrated in Russia and Armenia. Notwithstanding the fact the major leading experts of Russia evaluate the result of the Second Karabakh War as a great victory of Turkey, they outline that the expansion of Turkey to Azerbaijan has its serious limits.<sup>19</sup> Even though take a look at the TAKM (Organization of the Eurasian Law Enforcement Agencies with Military Status) that exist since 2013 and includes the agencies from Turkey, Azerbaijan and Kirgizstan have not yet demonstrated its as a successful model, the situation can be changed in the recent years. The Turkish experts consider that after the victory in Karabakh the military cooperation between the members of the Turkic Council has a future and the establishment of the “Turan Army” will have global and regional implications.<sup>20</sup> According to the Hungarian expert Dávid Biró, the Turan Army can be established as an organization with principles and objectives similar to those of NATO.<sup>21</sup> Biró confesses that Turkey and Azerbaijan will face serious opposition from Russia, Iran, China, and the U.S.

It should be noted that along with the traditional Turkic factor Baku with the assistance of Ankara actively cooperated with Pakistan. Islamabad openly supported Baku and Ankara and pledged to provide military support to Azerbaijan if necessary. For example, in September the special forces of Pakistan, Turkey, and Azerbaijan conducted joint military exercises “Three Brothers 2021” in Azerbaijan.<sup>22</sup> Exactly these exercises triggered a bellicose reaction of Iran the Supreme Leader of the Islamic Republic of Iran, Ayatollah Ali Khamenei’s Erdebil Representative, Sayyid Hasan Amili, made a statement, “Don’t play with the lion’s tail”<sup>23</sup>. In response, to the exercises, Iran started the military drill the “Khyber Conquerors” on the Azerbaijani border, the biggest since the

end of the Cold War.<sup>24</sup> Of course, it is not the only explanation for such belligerent reaction of Iran, because since the end of the war things have been changed. Iran demonstrated its determination and readiness to challenge the new geopolitical realities in the region if the situation turns against its national interests. Although, as writes Georgian experts rightly point out that historically Teheran and Moscow have perceived the Caspian Sea as condominium between themselves, but potential Turkish anchor its influence on the Caspian Sea through the territory of Azerbaijan disrupts this equilibrium and especially Iran’s standing.<sup>25</sup>

However, Russia would try to arrest or stabilize the close cooperation between Turkish and Central Asian countries. It is even possible to assume that the recent events in Kazakhstan undermined the influence of the West and Turkey in the country. The deployment of the CSTO troops to Kazakhstan can seriously undermine the future military cooperation between Turkey and Kazakhstan and prevent the participation of Central Asian countries in the “Turan Army” project. Turkey tried to use its Turkic institutions but her reaction was too late and Ankara was likely caught off guard, with its support of Nursultan Nazarbayev, on the losing side, and Russia, the ultimate winner that supported Kassym-Jomart Tokayev.<sup>26</sup>

## Turkish Strategy for the Eurasian Transit Monopoly

Finally, the third component is the connectivity issues. Ankara and Baku pledged to restore the economic and transport links in the South Caucasus. The geoeconomic strategy of Ankara and Baku is based upon securing and maintaining two strategically important corridors (*Southern Gas and Oil Corridor and East-West Transport Corridor*) and launching a new transportation corridor through the territory of Armenia (*Zangezur corridor*). Turkey is for decades benefiting from its geographic position to be the crossroad of international

<sup>18</sup> “Shusha Declaration sets out new horizons in Turkey-Azerbaijan relations”, Anadolu Agency, 18.06.2021 // <https://www.aa.com.tr/en/analysis/analysis-shusha-declaration-sets-out-new-horizons-in-turkey-azerbaijan-relations/2278544>.

<sup>19</sup> “Shusha Declaration in Russian Political Thought” Turan, June 18, 2021 // [https://www.turan.az/ext/news/2021/6/free/politics\\_news/en/5139.htm](https://www.turan.az/ext/news/2021/6/free/politics_news/en/5139.htm).

<sup>20</sup> “Çare Turan Ordu” Türkiye Gazetesi, 27.10.2020 // <https://m.turkiyegazetesi.com.tr/gundem/741999.aspx>.

<sup>21</sup> Dávid Biró. The Turan Army. Opportunities for a new military cooperation led by Turkey. Nuova Antologia Militare, 2021, 8 (2), p. 344 // <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03389110/document>.

<sup>22</sup> “Türkiye, Azerbaycan ve Pakistan özel kuvvetleri Bakü’de ortak tatbikata başladı”, Anadolu Ajansı, 12.09.2021 // <https://www.aa.com.tr/tr/dunya/turkiye-azerbaycan-ve-pakistan-ozel-kuvvetleri-bakude-ortak-tatbikata-basladi/2362808>.

<sup>23</sup> “Kafkaslar’da İran Gerilimi”, Yeni Şafak, 30 Eylül 2021 // <https://www.yenisafak.com/dunya/kafkaslarda-iran-gerilimi-3704685>.

<sup>24</sup> “İran, Azerbaycan sınırında askeri tatbikat gerçekleştirecek”, TRT Haber, 30 Eylül 2021 // <https://www.trthaber.com/haber/dunya/iran-azerbaycan-sinirinda-askeri-tatbikat-gerceklestirecek-612981.html>.

<sup>25</sup> “Impact of the Current Situation in Nagorno Karabakh on Georgia’s National and Regional Security”, Georgian Strategic Analysis Center, Tbilisi, 2021 p. 23.

<sup>26</sup> Amberin Zaman, “Turkey caught off guard in Kazakhstan as Russia emerges on top”, Al-Monitor, January 10, 2022 // <https://www.al-monitor.com/originals/2022/01/turkey-caught-guard-kazakhstan-russia-emerges-top>.

routes, but it didn't enjoy the situation in the South Caucasus or at least the region hasn't provided its full capacity compared with other regions. It should be noted that until now the main beneficiary of the current status quo is Georgia the most important routes that connect Central Asia, Azerbaijan with Turkey are passing through the Georgian territory. Unfortunately, for Georgia, the diversification of the economic routes can seriously undermine its monopoly.

The Southern Gas Corridor is maybe the main artery that bonds the Turkish-Azeri fraternity. It starts in Shah Deniz field in Azerbaijan's sector of the Caspian Sea to Italy. Two countries seriously depend on the stability and security of this corridor that provides oil and gas to the EU and covers Turkish energy demands. Special attention should be paid to the military exercises – "Eternity". For example, in October 2021 the militaries from Azerbaijan, Turkey, and Georgia held drills. The main scenario of training was to provide security for the Baku-Tbilisi-Ceyhan oil pipeline in times of crisis.<sup>27</sup> Exactly this corridor gained greater importance due to the European attempts to diversify its sources of natural gas after the subsequent escalation of tensions between the West and Russia over Eastern Europe.<sup>28</sup>

The Trans-Caspian East-West Transport Corridor (Middle Corridor), is a perspective transpiration corridor that connects China and Europe through the territories of Azerbaijan, Georgia, and Turkey. In other words, this corridor is part of the Chinese One Belt One Road Initiative (BRI). For this purpose, was completed recently the ambitious project the Baku-Tbilisi-Kars railway (826 km).<sup>29</sup> Turkish connectivity strategy was simply impossible without the completion in 2019 of the famous project in the western direction – „Marmaray Project". The project is the intercontinental commuter rail line passes through under Bosphorus strait. According to the Turkish Ministry of Foreign Affairs, the project is part of the "Middle Corridor" from China to Turkey, Turkish transport infrastructure.<sup>30</sup> In August 2021 Recep Erdogan stated that both China and Turkey are eager to integrate the BRI and Middle Corridor. President Erdoğan said

that "the Middle Corridor... lies at the heart of the BRI" and that Turkey "will continue to work with our Chinese friends to integrate the Middle Corridor into the BRI."<sup>31</sup>

Turkey has potentially great chances to benefit from the current situation in Eastern Europe. Paradoxically, it was Ottoman Empire that from 1453–1475 upset the Silk Road that connected China with Europe. However, currently, the geopolitical and geostrategic situation in Eurasia is predominant different than a decade ago. The balance of power in Eurasia is shifting very fast and it wasn't a coincidence that Erdogan and Aliyev indicated into the Shusha Declaration their support of the East-West Transport Corridor. In 2016 Christine Lin, the expert on China, wrote that Xi Jinping hopes that this time Recep Erdogan with his doctrine of the New-Ottomanism and Turanism and with ambitious plans for Central Asia won't harm the Chinese plans for Eurasia.<sup>32</sup> However, more than the Chinese the Russian politician and experts feel more concerned with Turkish influence in the region and analyze it not through the traditional political approach, but rather through the geo-economic perspectives – "transit of goods from China to Europe".<sup>33</sup> Turkey is according to the Russian experts is apprehending the "middle route", its Trans-Caspian part along the northern (Russia-Belarus) and southern routes (Iran). The same hopes express the Turkish correspondent of Nikkei Tavsan writes that Turkey is "adamant to seize the golden opportunity" in the South Caucasus and consequently in Central Asia. According to him the new geostrategic gains allow to Turkey disrupt the regional power balance in Central Asia between heavyweights Russia and China.<sup>34</sup> It was added that Turkey considers that it managed with the assistance of the Central Asian states to build the "Middle Corridor", the Trans-Caspian East-West Corridor, and to create the special economic zone "Turan" in Kazakhstan. It should be stated that so far, the main branch of the OBORI is the China-Kazakhstan-Russia-Belarus communication system "China-Europe Express". Since the start of the pandemic, the role of the land connection between China and Europe sufficiently amplified. The "Middle

<sup>27</sup> "Georgian Defense Forces in regional Eternity drills with Azerbaijani, Turkish counterparts", Agenda.ge, 4 Oct 2021 // <https://agenda.ge/en/news/2021/2981>.

<sup>28</sup> "Rusiya ilə fikir ayrılıqları səbəbindən Avropa İttifaqı Azərbaycandan qaz tədarükünü artırmağı xahiş edəcək", Turan, Yanvar 29, 2022 // [https://www.turan.az/ext/news/2022/1/free/politics\\_news/az/904.htm](https://www.turan.az/ext/news/2022/1/free/politics_news/az/904.htm).

<sup>29</sup> "Trans-Caspian International Rote (Middle Corridor): Role and Current Condition", Katowice, 2018 // <https://kig.pl/wp-content/uploads/2018/05/Azerbaijan-Middle-Corridor.pdf>.

<sup>30</sup> "Turkey's Multilateral Transportation Policy", Ministry of Foreign Affairs of Turkey // [https://www.mfa.gov.tr/turkey\\_s-multilateral-transportation-policy.en.mfa](https://www.mfa.gov.tr/turkey_s-multilateral-transportation-policy.en.mfa).

<sup>31</sup> "Turkey to continue to work with China to integrate Middle Corridor into BRI", Report.AZ, August 27, 2021 // <https://report.az/en/infrastructure/turkey-to-continue-to-work-with-china-to-integrate-middle-corridor-into-bri>.

<sup>32</sup> Christina Lin, "Erdoğan's Neo-Ottoman Vision Meets Xi's Silk Road Dream in the Middle East", ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security, Issue, no. 395 Jan 2016 // [https://www.files.ethz.ch/isn/195494/395\\_Lin.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/195494/395_Lin.pdf).

<sup>33</sup> Staver Alexander, "Army of Great Turan against the CSTO", Top War, Military Review, April 1, 2021 // <https://en.topwar.ru/181423-armija-velikogo-turana-protiv-odkb.html>.

<sup>34</sup> Sinan Tavsan, "All-Turkic corridor heralds rise of new Eurasian political bloc", Nikkei Asia, Nov 17, 2021 // <https://asia.nikkei.com/Business/Transportation/All-Turkic-corridor-heralds-rise-of-new-Eurasian-political-bloc>.

Corridor” in July was set a new record by freight train from China to Turkey. From Khorgos (unique land-train-port near the Chinese border in Kazakhstan) to Kosekoy station in Izmit for up to 12 days.<sup>35</sup> It is much faster than using international sea routes. Nonetheless, the Asian Development Bank in May 2020 wrote that “The full transcontinental throughput capacity of the Middle Corridor will remain limited mainly due to the physical bottlenecks around the two Turkish metropolises of Istanbul and Ankara and the limited ferry crossing capacities on the Black Sea and the Caspian Sea.”<sup>36</sup>

Concurrently, Turkey tries to maintain an additional supply chain „Istanbul-Tehran-Islamabad” (as a branch of BRI) or as stated by the Turkish Minister of Transport and Infrastructure Karaismailođlu that Ankara is searching the way to become “the most important international railway corridors.”<sup>37</sup> Furthermore, he added that “Turkey, at the intersection of Asia and Europe, is one of the leading countries in the Silk Road geography, with its geopolitical position, as it was yesterday.”<sup>38</sup> Usually by sea from Pakistan and India to Europe 35 days, ideally the railways passing this distance between 12–14 days. According to Armenia expert Yeghia Tashjian, the possible de-blockading of the economic cooperation in the South Caucasus after the war in the region pragmatizes the Turkish geopolitical ambitions in the region, and as an example, he refers to the Islamabad-Teheran-Istanbul Road corridor.<sup>39</sup> Simultaneously other Armenian experts indicate that Turkey is a natural competitor to the India-Iranian project “North-South” transport corridor that should include India, Iran Armenia, Georgia, and Russia. They believe that Turkey can prevent the development of such a project by the establishment of land connectivity between Azerbaijan and Turkey through Armenia’s Syunik province, near Iran.<sup>40</sup> Despite the Turkish optimism some European experts objectively rising the skepticism about the success of any corridor that supports Turkey. According to them it is still many other working or building new

alternative corridors and finally, it is constantly the issue over securing the eastbound volumes from Europe and Turkey towards the eastern destinations.<sup>41</sup>

Eventually, the third connectivity project that has strategic importance to Turkey and Azerbaijan is the Zangazur Corridor. Turkey demands the creation of this corridor owing to that according to Turkish expert Arif Keskin, Ankara would be able to change the dimension, quality, and nature of Turkish-Azeris relations and will result in the transformation of Turkey’s Caucasus policy. Moreover, he adds that “The Zangezur Corridor means that Turkey can go a long way in its historical rivalry against Russia, but especially Iran, in the Caucasus. This transition will also create a new alternative for the trucks that Turkey sends to Central Asia via Iran. Although the economic evaluation of this alternative cannot be made fully, Turkey’s dependence on Iran will decrease and a bargaining opportunity will arise against Iran. Moreover, it will reduce the importance of Iran in Ankara’s transportation to Baku.”<sup>42</sup>

In the ceasefire agreement between Russia, Azerbaijan and Armenia nothing was mentioned about the Zangazur Corridor. In the document (article 9) was outlined that in the region “All economic and transport connections in the region shall be unblocked. The Republic of Armenia shall guarantee the security of transport connections between the western regions of the Republic of Azerbaijan and the Nakhchivan Autonomous Republic to arrange unobstructed movement of persons, vehicles, and cargo in both directions. The Border Guard Service of the Russian Federal Security Service shall be responsible for overseeing the transport connections.”<sup>43</sup> For example, Thomas de Waal from Carnegie Europe writes that the deblocking of the system of the roads and communications in the South Caucasus would be beneficial to all sides, especially the International North-South Corridor, but he, unfortunately, adds that the lack of the historical experience of constant confrontation (except the Soviet period) and absence of experience of collaboration

<sup>35</sup> Majorie van Leijen, “New records set on the Middle Corridor to Turkey”, Railfreight, 06 July 2020, // <https://www.railfreight.com/beltandroad/2020/07/06/new-records-set-on-the-middle-corridor-to-turkey>.

<sup>36</sup> Tristan Kenderdine, Peter Bucszy, “Middle Corridor -Policy Development and Trade Potential of the Trans-Caspian International Transport Route”, ADBI Working Paper Series, no. 1268, May 2021, p. 11.

<sup>37</sup> “Pakistan-Turkey freight train arrives after 13 day-travel” Railwaypro, January 7, 2022 // <https://www.railwaypro.com/wp/pakistan-turkey-freight-train-arrives-after-13-day-travel>.

<sup>38</sup> “Istanbul Tehran Islamabad freight train”, Maritime Gateway, January 6, 2022 // <https://www.maritimegateway.com/istanbul-tehran-islamabad-freight-train>.

<sup>39</sup> Yeghia Tashjian, “Is Iran making a comeback to the South Caucasus?” Armenianweekly, October 20, 2021 // <https://armenianweekly.com/2021/10/20/is-iran-making-a-comeback-to-the-south-caucasus>.

<sup>40</sup> Nvard Chalikyan, Yeghia Tashjian, “Geopolitics of the North-South Transport Corridor”, South Asian Voices July 9, 2021 // <https://southeastianvoices.org/geopolitics-of-the-north-south-transport-corridor>.

<sup>41</sup> “The Istanbul-Tehran-Islamabad train will keep running reassures Turkey”, Railfreight, 10 January 2022 // <https://www.railfreight.com/railfreight/2022/01/10/the-istanbul-tehran-islamabad-train-will-keep-running-reassures-turkey>.

<sup>42</sup> Arif Keskin, „Zengezur Koridoru ve Kafkasya’daki jeopolitik rekabetin dönüşümü”, Fikirturu 25 Ekim 2021 // <https://fikirturu.com/jeo-strateji/zengezur-koridoru-ve-kafkasyadaki-jeopolitik-rekabetin-donusumu>.

<sup>43</sup> President of Russia, „Statement by President of the Republic of Azerbaijan, Prime Minister of the Republic of Armenia and President of the Russian Federation”, November 10, 2020 // <http://en.kremlin.ru/events/president/news/64384>.

between peoples in the region gives reasons for pessimistic scenarios.<sup>44</sup> To prevent such negative scenarios both Ankara and Moscow prepared different diplomatic initiatives for stabilizing relations of Armenia with Azerbaijan and Turkey. Moscow encourages Armenia for more decisive actions in these directions, for example, Erevan and Ankara agreed to hold first negotiations without intermediaries in Moscow.<sup>45</sup> If Baku in the 2000s blocked the thaw of relations between Ankara and Erevan, today Baku is officially demonstrating its readiness for restoration of diplomatic relations between belligerent sides. In the higher Turkey, Iran, and Russia building the new regional security architecture – “3+3” format.

Besides this, the greatest challenge for regional stability will depend on the very definition of the “Zangazur Corridor” because Armenia doesn’t recognize the Turkish and Azeris interpretation of the document. Armenia is advocating exclusively the deblocking of the entire transport systems from Turkey to Russia through the territories of Armenia and Azerbaijan. In Brussels, in December the Armenian Prime Minister Nikol Pashinyan stated that Armenia is going to complete its part of the railway system “Yeraskh – Julfa – Ordubad – Meghri – Horadiz.”<sup>46</sup> Turkey and Azerbaijan are almost finished the construction of the railway on their territories, but the place for the highway has not yet been defined by all sides. The President of Azerbaijan İlham Aliyev stated during the meeting in the headquarter of NATO that Baku demands the Zangazur Corridor the same status as for Lachin Corridor in the Karabakh.<sup>47</sup> The issue is laying on the question of sovereignty, namely Alyev demands the same legal status to Zangazur as Lachin Corridor enjoys currently – no border and customs control. The communications between Armenia and Nagorno-Karabakh enclave relatively free, Baku demands the same connection between Nakhichevan and Azerbaijan. Otherwise, Baku threatens to use military force against Armenia and “return” territories of southern

Armenia to Azerbaijan.<sup>48</sup> Turkey and Russia are pressuring their proteges for faster improvement of relations.

To complete my argumentation regarding the Turkish connectivity strategy in Eurasia it is important to examine the final document that was approved by the Organization of Turkic States on 12 November 2021 in Istanbul adopted the cornerstone document “Turkic World Vision 2040” and “Strategy 2021–2026”.<sup>49</sup> It is a very ambitious document that is possible to interpret as Turkey’s attempt to become a new geopolitical player of Eurasia scale and ambitions. In Vision were mentioned all three connectivity components that we analyzed above. In the document, the Trans-Caspian International East-West Middle Corridor is presented as the shortest and safest transport link between East and West that aims to incorporate the Member States into the regional and global supply and value chains via this Corridor.<sup>50</sup> All Member-States adopted the concept of „Zangazur Corridor” – „Jointly promote Zangazur Corridor at various international economic platforms.”<sup>51</sup> Further to this, in the Declaration of the was formulated more pragmatic than in the Vision – “Highlight the Zangazur Corridor as an emerging opportunity for enhancing better connectivity within the Trans-Caspian International East-West Middle Corridor and urge relevant authorities of the Member States to support endeavors of Azerbaijan for its soonest operationalization.”<sup>52</sup>

## Iran, Russia, and China

The main geopolitical stakeholders of the South Caucasus and Central Asia China and Russia according to the Austrian expert on Turkey Michaël Tanchum looks at these developments in these two regions worrisome “Russia looks on all of these developments with concern. China does as well”.<sup>53</sup> Moreover, he writes that Turkey

<sup>44</sup> Thomas de Waal, “In the South Caucasus, Can New Trade Routes Help Overcome a History of Conflict?”, Carnegie Europe, November 8, 2021 // <https://carnegieeurope.eu/2021/11/08/in-south-caucasus-can-new-trade-routes-help-overcome-history-of-conflict-pub-85729>.

<sup>45</sup> Ксения Логинова “До встречи в Москве: Армения и Турция решили мириться в России”, Известия, 1 января 2022 // <https://iz.ru/1271453/kseniia-loginova/do-vstrechi-v-moskve-armeniia-i-turtciia-reshili-miritsia-v-rossii>.

<sup>46</sup> “Баку и Ереван договорились о строительстве железной дороги из Ерасха в Горадиз”, TASS, 16 декабря 2021, // <https://tass.ru/ekonomika/13214889>.

<sup>47</sup> “«Zəngəzur dəhlizi» – Qərb Azərbaycanın haqlı mövqeyi ilə razılaşır” Report.az, 15 Dekabr, 2021 // <https://report.az/analitika/zengezur-dehlizi-qerb-azerbaycanin-haqli-movqeyi-ile-razilasir>.

<sup>48</sup> “Алиев: «Азербайджанский народ вернется в Зангезур, который у нас отняли 101 год назад”, Ekhokavkaza, Апрель 21, 2021 // <https://www.ekhokavkaza.com/a/31215362.html>.

<sup>49</sup> Baghdad Amreyev, “A New Beginning for Turkic world: Op-ed”, Hurriyet Daily News, November 11, 2021 // <https://www.hurriyetdailynews.com/a-new-beginning-for-turkic-world-op-ed-169278>.

<sup>50</sup> Organization of Turkic States, “Turkic World Vision 2040”, November 13, 2021, p. 10 // [https://www.turkkon.org/en/haberler/turkic-world-vision-2040\\_2396](https://www.turkkon.org/en/haberler/turkic-world-vision-2040_2396).

<sup>51</sup> Ibid., p. 10.

<sup>52</sup> Organization of Turkic States, “Istanbul Declaration of the 8th Summit of the Organization of Turkic States”, November 13, 2021 // [https://www.turkkon.org/en/haberler/istanbul-declaration-of-the-8th-summit-of-the-organization-of-turkic-states\\_2395](https://www.turkkon.org/en/haberler/istanbul-declaration-of-the-8th-summit-of-the-organization-of-turkic-states_2395).

<sup>53</sup> Sinan Tavsan, “Turkey’s ‘Turkic world’ ambitions face reality check in Kazakhstan”, Nikkei Asia, Jan. 12, 2022 // <https://asia.nikkei.com/Politics/Turkey-s-Turkic-world-ambitions-face-reality-check-in-Kazakhstan>.

after the victory in Karabakh increased its clout and bolstered its capacity to deploy pan-Turkic cultural instruments throughout the region and that Turkey “outfoxed” China in Central Asia because Ankara managed to inclusion in the Chinese-led BRI network of connectivity across Central Asia, Turkey may have outfoxed China in Azerbaijan to become a rising Eurasia power.<sup>54</sup>

It is often possible to hear that the close cooperation between Ankara and Baku was directed against Russia and Armenia exclusively. However, it is a grave mistake because the only country that feels insecure over such close military cooperation of Azerbaijan with Turkey and Israel is Iran. Immediately after the war, Iran embarked on a regional diplomatic tour to all regional players. Teheran, according to Alex Vatanka, for the long period neglected the significance of the South Caucasus for its national interests and immediately after the war to not push into the sidelines of the post-war diplomatic process embarked active diplomacy in the region.<sup>55</sup> The changing power dynamics in the region scared Teheran. For instance, Teheran is against the Azeris version of interpretation of Article 9 of the trilateral ceasefire agreement in 2020 regarding the deblocking of communications in the region. Moreover, the Iranian officials pointed out that they were concerned with the bellicose remarks of Baku regarding the plans to build by forcing the “Zangezur Corridor” and was stated that Iran would be directly affected by the corridor and Teheran won’t allow changing the international borders. As part of this deterrence posture, Iran launched the biggest military exercises along the border with Armenia and Azerbaijan.<sup>56</sup> Turkey and Azerbaijan in response to these exercises initiated in the Nakhichevan region military exercises in October “Unbreakable Brotherhood-2021”.<sup>57</sup> However, despite the aggressive rhetoric Teheran, Ankara, and Baku maintain close diplomatic relations with each other and keep the situation under control because every side cognizes that in case of military conflict they are all going to lose than win.

The Iranian experts are saying in a more direct way than the Iranian politicians, for example, Ahmad Kazemi

emphasizes that Baku is searching under the pretexts of establishing transportation lines in the region, seeks to create a Pan-Turkic corridor.<sup>58</sup> Later he added that Azerbaijan is trying to neutralize Iran’s geopolitical position in the region through the so-called ‘Zangezur Corridor’, to isolate it from regional energy programs, to restrain China and Russia, to harm the ‘One Belt, One Road’ project.<sup>59</sup> It should be noted that Aliyev never hid his and possible Erdogan’s geostrategic vision of the regional order after the war. On 27 October 2021 in Turkey, during the press conference with Erdogan stated that the “corridor that is going to pass through here is going to the whole Turkic world” and added that Azerbaijan writes history together with Turkey.<sup>60</sup> Although, during the recent meeting of the Organization of Turkic States Aliyev outlined that the corridor “will connect all countries of the Turkic world with Europe”<sup>61</sup>.

Teheran nervously observes the new geopolitical situation in the region and tries to find a modus operandi that would secure the country’s national interests in the region. After Shusha Declaration the only option that Iran has is a greater presence of Russia in the region. The recent escalation of Iranian-Azerbaijani relations due to the Nagorno-Karabakh was a logical development of the regional situation after the war and several controversial statements by the Turkish and Azerbaijanis politicians. Iran feels its vulnerability inside the country due to the...

## Turkish Intuitive for the New Security Architecture in the South Caucasus

An important component of the Turkish strategy is to gain full diplomatic recognition as the power that is scanning stability and peace to its borderlands. For a long period of history, the western counterpart simply neglected Turkish national interests around her borderlands. Especially in Syria, Iraq, the Aegean Sea, and South Caucasus. Through close diplomatic cooperation with Iran and

<sup>54</sup> Michaël Tanchum, “Has Turkey Outfoxed China in Azerbaijan to become a rising Eurasian power?”, Turkey Analyst, 19 January, 2021 // <https://www.turkeyanalyst.org/publications/turkey-analyst-articles/item/659-has-turkey-outfoxed-china-in-azerbaijan-to-become-a-rising-eurasian-power#:~:text=Baku>.

<sup>55</sup> Alex Vatanka, “Iran and Turkey: Power dynamics in the South Caucasus”, Middle East Institute, February 8, 2021 // <https://www.mei.edu/publications/iran-and-turkey-power-dynamics-south-caucasus>.

<sup>56</sup> “Turkish Intuitive for the New Security Architecture in the Southern Caucasus”, Teheran Times, November 14, 2021 // <https://www.tehrantimes.com/news/467054/Iran-Turkey-close-cooperation-is-mutually-beneficial>.

<sup>57</sup> “Sarsılmaz qardaşlıq-2021” təlimində iştirak edən Türkiyə Silahlı Qüvvələrinin şəxsi heyətinin yola salınması mərasimi keçirilib”, Ministry of Defense of Azerbaijan, October 11 2021 // <https://mod.gov.az/az/news/sarsilmaz-qardasliq-2021-teliminde-istirak-eden-turkiye-silahlı-quvvelerinin-sexsi-heyetinin-yola-salinmasi-merasimi-ke-37970.html>.

<sup>58</sup> “1400/06/02” نایجی ابردا یرومج و ناتسنجرا طباور رد ریخ یا شنت یدربهار داعجا // <https://www.scfr.ir/fa/300/30102/135649/A7>.

<sup>59</sup> “‘Zangezur Corridor’ concept is a forgery: Ahmad Kazemi”, Ilurer.am, 26 April, 2021 // <https://www.ilurer.am/en/2021/04/26/%E2%80%98Zangezur-Corridor%E2%80%99-concept-is-a-forgery-Ahmad-Kazemi/462820>.

<sup>60</sup> “New Azerbaijani connecting corridor set to unite entire Turkic world”, Anadolu Agency, 26 October 2021 // <https://www.aa.com.tr/en/world/new-azerbaijani-connecting-corridor-set-to-unite-entire-turkic-world/2403788>.

<sup>61</sup> “Zangezur corridor unites the Turkic world with Europe – İlham Aliyev”, Turan, 12 November 2021 // [http://www.turan.az/ext/news/2021/11/free/politics\\_news/en/9479.htm](http://www.turan.az/ext/news/2021/11/free/politics_news/en/9479.htm).



Russia Ankara found a way to reach a new level of relations with the West. Turkey remains a member of NATO and a closer economic partner of the European Union, but it achieved a level of strategic independence and maneuverability. Brussels and Washington simply are not able to withdraw from Turkey otherwise it would mean the total defeat of Western policy since 1945 in the Middle East. If the activities of the Russo-Turkish-Iranian Triumvirate in Syria weren't considered as a great danger to the Western interest the new initiative "3+3 format" was considered by the West as serious Turkey and Iran are main brokers and advocates of this diplomatic initiative. The "3+3 format" initiative (includes – Turkey, Iran, Russia, Azerbaijan, Armenia, and Georgia) is a regional initiative that is targeting the interests of the West, its traditional post-Cold War domination in the region. In other words, we are witnessing along with the Astana-Sochi Process for Syria, historical events, when the regional non-Western countries are defining the post-conflict future and regional order without the West as a traditional broker. I would call it sovereinization and de-westernization of the diplomatic processes of the conflict settlement. Two main diplomatic consequences of the Second Karabakh War are that the Minsk Group is "meaningless"<sup>62</sup> and second that the regional countries are managing to establish a unique diplomatic platform that aims to stabilize the regional stability in the region without the West. Recently the Turkish Minister of Defense Halusi Akkar stated that Turkey expects that the South Caucasus will be the "island of stability"<sup>63</sup>, but neither Georgia nor Armenia satisfied with the new geopolitical reality in the region because they both would like to see the European Union and the United States as significant players in the region. Nevertheless, the new geopolitical balance created hard times for these two nations.

Despite the initial success of the initiative, it held already one meeting in Moscow and shortly be held in Turkey, the West convinced its regional ally Georgia to neglect the invitations of regional powers from participation in the platform. For example, U.S. Defense Secretary Lloyd Austin stated that until Russia occupies

20% of Georgia's territory it is impossible to consider the platform as a positive initiative.<sup>64</sup> Luke Coffey from the Middle East Institute, negatively assesses the very nature of this platform because it endangers the regional small countries that will be in the institutions under the auspice of imperial powers that undermined the independence of the small countries. Moreover, the initiative is playing against the Turkish influence, it "will enhance Russian and Iranian influence, gradually freeze out Euro-Atlantic influence, and undermine the independence and sovereignty of the three smaller countries in the region."<sup>65</sup> Thus, he outlines that the platforms can seriously undermine the Turkish success in the region that was achieved recently, and he adds that it is a dangerous initiative for Georgian national interests.

If the American and Georgian experts are afraid of the greater role of Russia in the platform, the Armenian experts see that for Turkey the acceptance by the regional power this platform will be a victory, because Turkey will have the legal right to act in the region as a dictating force.<sup>66</sup> Interestingly, compared with the Americans the Armenian experts say that it was rather Turkish than Russian proposal. It should be noted that immediately after the Second Karabakh War Ankara first proposed a new diplomatic format the "Six-Country Regional Cooperation Platform"<sup>67</sup> and after a while, Iran came up with the idea of a "3+3 format".<sup>68</sup> As writes Turkish expert Mokhmad Akhiyadov outlines that Russia can utilize the "3+3 format" for achieving its own geopolitical goals namely to isolate Turkey and Iran, but he accepts that in case of acceptance and implantation of the format Russia has to share its influence with the other two regional powers.<sup>69</sup>

## Turkish Geopolitical goals in the South Caucasus

After the detailed research of the geopolitical situation in the South Caucasus, let me present the main component of Turkey's geopolitical goals in the region.

<sup>62</sup> Robert M. Cutler, "The Minsk Group Is Meaningless", *Foreign Policy*, July 23, 2021 // <https://foreignpolicy.com/2021/07/23/armenia-azerbaijan-nagorno-karabakh-osce-minsk-group-meaningless>.

<sup>63</sup> "Акар: Южный Кавказ должен превратиться в остров стабильности", *Interfax.az*, 8.01.2022 // <http://interfax.az/view/854938>.

<sup>64</sup> U.S. Department of Defense, "Remarks by Secretary of Defense Lloyd J. Austin III During a Joint Press Briefing With Minister Burchuladze of the Republic of Georgia", October 18, 2021 // <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/2813126/remarks-by-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-during-a-joint-press-briefin>.

<sup>65</sup> Luke Coffey, "The 3+3 format in the South Caucasus doesn't add up", *Middle East Institute*, November 9, 2021 // <https://www.mei.edu/publications/33-format-south-caucasus-doesnt-add>.

<sup>66</sup> Arthur Khachatryan, "3 + 3' or '3 + 2': New format for solving problems in South Caucasus", *JAM*, 12.11.2021 // <https://jam-news.net/3-3-or-3-2%D6%89-new-format-for-solving-problems-in-south-caucasus>.

<sup>67</sup> "Turkey proposes 6-way Caucasus platform for peace and stability" *Hurriyet Daily News*, December 11, 2020 // <https://www.hurriyetdailynews.com/turkey-to-be-patient-and-see-what-trend-emerges-after-biden-takes-office-erdogan-160776>.

<sup>68</sup> "Zarif: Iran seeking to form six-party union in the Caucasus region", *Tehran Times*, January 26, 2021 // <https://www.tehrantimes.com/news/457391/Zarif-Iran-seeking-to-form-six-party-union-in-the-Caucasus-region>.

<sup>69</sup> Mokhmad Akhiyadov, "Kafkasya'da jeopolitik dengeler deęiřiyor mu?" *ISAMER*, 1.04.2021 // [https://www.insamer.com/tr/kafkasya-ada-jeopolitik-dengeler-degisiyor-mu-\\_3861.html](https://www.insamer.com/tr/kafkasya-ada-jeopolitik-dengeler-degisiyor-mu-_3861.html).

The Turkish geopolitical goals are following:

1. Increase its international role as an independent actor in the Greater Middle East. To show that to the great powers that Turkey is an important part in the negotiations table especially if the things are related to Turkish borderlands.
2. To expose in practice the theories and doctrines of Pan-Turkism that both Turkey and Azerbaijan cherished in the 80s and 90s by the military, economic and diplomatic assistance to “brother” state.
3. To restore its influences to the traditional Ottoman lands in the Caucasus, especially in Georgia and Northern Caucasus.
4. To get access to the Caspian oil and gas reserves.
5. To reach through Azerbaijan Central Asia.
6. To prevent the full integration of the Central Asian and South Caucasus republics (especially Azerbaijan) to the Russian-led economic and military unions. To provide leverage to them against the Russian and Chinese influence.
7. To balance together with Azerbaijan the Russian and Iranian influence in the South Caucasus.
8. To convince China to use the Middle Corridor as the main or at least make it an effective transpiration route from China to Europe. Turkey can seriously benefit if Eastern Europe due to the geopolitical repercussions will be deprived of its strategic connectivity between Europe and China (through the territories of Belarus and Poland). China will be forced to search for alternative routes and the only possible is Middle Corridor.
9. Strengthen its strategic depth after the war and consolidate its strategic gains in the region.
10. In a perfect scenario, Turkey would like to be a member of the traditional European “family” of great powers as once was Ottoman Empire, for Ankara must exert effectively its economic and military power in all parts of its borderlands including the South Caucasus.

## Conclusion

The results of the war in 2020 for the region are still controversial, I have to agree with the Russian and

Polish experts that the potential for the new war in the region is not over. The revanchism is existing from both sides and the arms race is unlikely to stop, both sides have four years. What will be after that period it is hard to predict, but the Russian aim they write is to play the role of broker and balancer between the belligerent sides and potentially belligerent sides (Turkey with Azerbaijan and Iran).<sup>70</sup> Polish experts indicate that the success of the future stability in the region will be depending on the state of relations between Ankara and Moscow<sup>71</sup>.

The future of the South Caucasus will be determined in the upcoming years and particularly will be depending on the results of the settlement of the Ukrainian question. In case of war in Ukraine, it is possible to expect the military presence of NATO in Georgia, but in a scenario when the West will be ousted from Ukraine the Russian position will change everywhere from Central Asia to South Caucasus. In such a situation role of Turkey and Iran is going to be existentially important. Nonetheless, it would be hard to compare the situation with the Cold War period but rather with the period between the XVII and XVIII centuries. At this period Turkey, Persia, and Russia were core pillars of regional security.

Partially it is even possible to indicate that Turkey for the West became to some extent the regional outsourcer of foreign and securities functions in the situation of its shrinking influence in the South Caucasus and as a core counterbalancing element of containing the Russian influence in the region. The western experts see such a new function of Turkey not exclusively in the Southern Caucasus, but in Ukraine or Central Asia. For example, Taras Kuzio believes that Turkey is building a geostrategic axis from Azerbaijan to Ukraine, but adds that the strategic alliance with Ukraine is in its embryonic days.<sup>72</sup> It should be remembered that the South Caucasus is only one of the regions of instability that surrounded Turkey and Russia. It seems that the next test for their relations is going to be Ukraine. Russia and Turkey since 2014 moved from one hotbed to another, but the main Eurasian geopolitical sore is concentrated in Eastern Europe, and this time Turkey face existential challenge to dragged into the new regional conflict in the Eastern Europe on the side of Ukraine or be neutral during the conflict and by this satisfy Moscow.

<sup>70</sup> Аватков В.А., Касьяненко А.В., „Военно-политические отношения на Южном Кавказе в контексте треугольника «Россия-Турция-Иран», Мировая политика. – 2021. – № 3 // [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=36263](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=36263).

<sup>71</sup> Wojciech Górecki, Mateusz Chudziak, „The (pan-)Turkic Caucasus. The Baku-Ankara alliance and its regional importance”, OSW, 2021-02-01 // <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2021-02-01/pan-turkic-caucasus-baku-ankara-alliance-and-its-regional>.

<sup>72</sup> Taras Kuzio, „Turkey Forges a New Geo-Strategic Axis from Azerbaijan to Ukraine”, RUSI, 18 November 2020 // <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/turkey-forges-new-geo-strategic-axis-azerbaijan-ukraine>.



# KAZACHSTAN – REWOLUCJA, KTÓREJ NIE BYŁO

[KAZAKHSTAN – THE REVOLUTION  
THAT NEVER HAPPENED]

## Abstrakt

Styczniowe (w 2022 roku) zamieszki w Kazachstanie doprowadziły do znaczących zmian w pejzażu politycznym kraju, prowadząc do obalenia wcześniejszej dwuwładzy obecnego prezydenta Kasyma-Żomarta Tokajewa i jego poprzednika „ojca narodu” Nursułtana Nazarbajewa. Swą pozycję zdecydowanie umocnił urzędujący prezydent, który przeprowadził również „czystkę” w resortach siłowych. Równoległe mieliśmy do czynienia z interwencją wojskową, na wniosek Tokajewa, Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym, co w konsekwencji według wielu obserwatorów miało prowadzić do większego podporządkowania Kazachstanu Rosji. Trzy miesiące po wygaśnięciu zamieszek dokonujemy oceny na ile nastąpiły zmiany w geostrategicznym położeniu kraju i w jakim stopniu styczniowa „rewolucja” była wybuchem niezadowolenia społecznego a w jakim wiązała się z rozgrywkami polityczno-klanowymi.

## Słowa kluczowe

Kazachstan, zamieszki, Nazarbajew, Tokajew, ODKB, interwencja.

## Abstract

The January riots (in 2022) in Kazakhstan led to significant changes in the political landscape of the country, leading to the overthrow of the former dual power of the current president Kasym-Žomart Tokayev and his

predecessor, the “father of the nation” Nursultan Nazarbayev. The incumbent president definitely strengthened his position, and he also carried out a “purge” in the power ministries. At the same time, there was a military intervention, at the request of Tokayev, the Collective Security Treaty Organization, which, as a consequence of many observers, was to lead to greater subordination of Kazakhstan to Russia. Three months after the end of the riots, I assess to what extent there have been changes in the geostrategic situation of the country and to what extent the January “revolution” was an outbreak of social discontent and to which it was associated with political and clan games.

## Keywords

Kazakhstan, riots, Nazarbayev, Tokayev, CSTO, intervention.

**T**imur Sulejmenow, pierwszy zastępca szefa administracji prezydenta Kazachstanu, udzielił wywiadu portalowi Euroactiv, w którym nakreślił główne cele polityki swego kraju trzy miesiące po burzliwych zamieszkach i w nowej, w związku z wojną na Ukrainie, sytuacji geostrategicznej<sup>1</sup>. Powiedział w nim, że jego kraj nie chce znaleźć się „w jednym koszyku” z Rosją, i zapewnił, iż z faktu współtworzenia z Rosją Unii Euroazjatyckiej nie wynika, iż Nur-Sułtan może zgodzić się na odgrywanie roli podmiotu, który będzie uczestniczył w procesie obchodzenia sankcji. „Ostatnie czego nam dziś potrzeba – zaznaczył – to zostać

<sup>1</sup> <https://www.euractiv.com/section/central-asia/interview/kazakh-official-we-will-not-risk-being-placed-in-the-same-basket-as-russia> [dostęp: 20.04.2022 r.].

objętym wtórnymi restrykcjami Zachodu”. Oznacza to, że Moskwa nie może liczyć na udział Kazachstanu w polityce obchodzenia międzynarodowych sankcji nałożonych na nią w związku z agresją na Ukrainie. Z punktu widzenia Moskwy tego rodzaju deklaracja jest z pewnością rozczarowująca, bo nie ulega wątpliwości, że państwa tzw. bliskiej zagranicy, przede wszystkim te współtworzące Unię Euroazjatycką, w tym Kazachstan, miały w planach Rosji odegrać ważną rolę w systemie, którego celem ma być omijanie sankcji nałożonych przez Zachód na Rosję. Takie intencje potwierdzają pierwsze posunięcia Moskwy po rozpoczęciu inwazji na Ukrainę. 17 marca Rada Unii Euroazjatyckiej przyjęła czasowe regulacje (mają obowiązywać do września 2022 roku) znoszące wiele barier celnych, ograniczeń fitosanitarnych oraz technicznych w handlu między krajami członkowskimi<sup>2</sup>. W opinii Maksyma Reszetnikowa, ministra gospodarki, wartość tego pakietu, liczonego jako wielkość do tej pory pobieranych ceł i opłat, wynosi co najmniej 500 mln dolarów i miało ułatwić zaopatrywanie się m.in. Rosji, ale również Białorusi, w towary określone mianem „importu krytycznego”, czyli objętego zachodnimi sankcjami. Sulejmenow zapowiedział też, że Kazachstan nie ma zamiaru wspierać Rosji w jej agresji na Ukrainę, a w kwestii polityki wobec tzw. republik ludowych Donbasu będzie prowadził taką samą politykę jak wobec aneksji Krymu, tj. nie uzna jej prawomocności. Te deklaracje wzbudziły gniewne komentarze rosyjskich portali nacjonalistycznych<sup>3</sup>, których autorzy wypomnieli prezydentowi Kasymowi-Żomartowi Tokajewowi „czarną niewdzięczność” i zapowiedziały „daleko idące konsekwencje”.

Rozczarowanie w Rosji jest tym większe, że w tamtejszych kręgach opiniotwórczych ugruntowane jest przekonanie, iż to interwencja Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (ODKB) pod egidą Moskwy w styczniu tego roku pozwoliła uspokoić sytuację, a nawet można mówić, iż obecny prezydent Kazachstanu umocnienie swej władzy zawdzięcza wsparciu Władimira Putina. Spodziewano się również, że skutkiem tego, co się stało w styczniu 2022 roku, będzie zarówno osłabienie władzy Tokajewa, jak i zmiana dotychczasowego kursu Kazachstanu w polityce międzynarodowej, który za prezydentury, Nursułtana Nazarbajewa, polegał na unikaniu jednoznacznego zaangażowania po stronie Rosji i próbie równoważenia rosyjskich wpływów flirtami z Chinami, Turcją, a nawet Stanami Zjednoczonymi. Tak się jednak nie stało, o czym Rosjanie mogli przekonać się już 22 lutego, przed rosyjską

agresją wobec Ukrainy, kiedy miała miejsce rozmowa telefoniczna między Władimirem Putinem a prezydentem Kazachstanu Kasymem-Żomartem Tokajewem. Jej przebieg nie jest znany, jednak słowa Mäulena Ąsimbajewa, marszałka izby wyższej kazachskiego parlamentu rzucają nieco światła na to, o czym obaj politycy rozmawiali. Powiedział on, że „Rosja nie prosiła o pomoc”, ale w kolejnym zdaniu podniósł kwestię „misji pokojowej” realizowanej przez siły ODKB poza granicami kraju, argumentując, że mandat tej organizacji, której Kazachstan jest członkiem, nie przewiduje zaangażowania poza obszarem tworzących je państw; również niezbędna byłaby stosowna decyzja ONZ. Podobne oświadczenie wydał zresztą kazachski MSZ<sup>4</sup>. W Rosji zostało to odebrane jako sprzeciw wobec pierwotnego, jak można przypuszczać, planu Moskwy, aby przeprowadzić na Ukrainie nie pełnowymiarową agresję, ale „operację pod fałszywą flagą”, wykorzystując w tym celu ODKB<sup>5</sup>.

## Interwencja wojskowa ODKB w Kazachstanie – próba interpretacji

### Geneza interwencji wojskowej ODKB w Kazachstanie

Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (ODKB), powstała w 1992 roku i zdominowana przez Rosję pakt wojskowy państw przestrzeni postsowieckiej (obecnie w jej skład prócz Rosji wchodzi Białoruś, Armenia, Tadżykistan, Kazachstan i Kirgizja), po raz pierwszy w swej historii w styczniu 2022 roku, w trakcie zamieszek w Kazachstanie, wysłała misję „pokojową” do jednego z krajów członkowskich. Jest to z pewnością ważne wydarzenie, któremu warto poświęcić nieco uwagi. Zaczniemy od skali wojskowej interwencji.

Jako pierwsi do Kazachstanu przybyli żołnierze z Białorusi – kompania wojsk powietrzno-desantowych z Witebska, którzy przylecieli 5 samolotami transportowymi Il-76<sup>6</sup>. Z Rosji do Kazachstanu zostały wysłane, jak głosił komunikat, siły, w skład których wchodziły jednostki powietrzno-desantowe<sup>7</sup>. Mowa o oddziałach 45. Samodzielnej Brygady Wojsk Powietrzno-Desantowych, elitarniej jednostki biorącej wcześniej udział w wojnach czeczeńskich, konflikcie z Gruzją i „wyzwalającej” Krym, która jest operacyjnie podporządkowana GRU<sup>8</sup>. Z opublikowanych nagrań wynikało, że

<sup>2</sup> <https://www.kommersant.ru/doc/5269729?from=main> [dostęp: 20.04.2022 r.].

<sup>3</sup> <https://www.politnavigator.net/kazakhstanu-grozyat-sereznyie-posledstviya-posle-predatelstva-rossii.html> [dostęp: 20.04.2022 r.].

<sup>4</sup> <https://www.interfax.ru/world/823587> [dostęp: 20.04.2022 r.].

<sup>5</sup> <https://www.mk.ru/politics/2022/02/25/kazakhstan-otkrestilsya-ot-voennogo-konflikta-rossii-i-ukrainy.html> [dostęp: 20.04.2022 r.].

<sup>6</sup> <https://www.kommersant.ru/doc/5156052> [dostęp: 24.04.2022 r.].

<sup>7</sup> <https://www.kommersant.ru/doc/5156074> [dostęp: 24.04.2022 r.].

<sup>8</sup> <https://www.kommersant.ru/doc/5156026> [dostęp: 24.04.2022 r.].

na początku były przerzucane siły jednego batalionu dysponujące ok. 40 transporterami opancerzonymi<sup>9</sup>. Z Armenii zapowiedziano przybycie do Kazachstanu 70 żołnierzy, czyli kompanii<sup>10</sup>. W przypadku sił Kirgistanu sprawa nie była tak oczywista. Początkowo była mowa również o jednej kompanii (70 żołnierzy), następnie w toku specjalnej sesji parlamentu, który musi zatwierdzić decyzję o wysłaniu żołnierzy, wicepremier Kamczybek Taszijew zapowiedział wysłanie 150 żołnierzy i 19 „jednostek techniki wojskowej”<sup>11</sup>.

Stanisław Zaś, sekretarz generalny ODKB, która formalnie wysłała misję pokojową do Kazachstanu, w wywiadzie dla RIA Novosti deklarował, że łącznie zostanie wysłanych 2,5 tys. żołnierzy i oficerów, z 3,6 tys. wchodzących w skład „sił pokojowych” tej organizacji<sup>12</sup>. Siły te miały przebywać w Kazachstanie przez „ograniczony czas”, choć już na początku w Rosji pojawiły się głosy, m.in. opinie sformułowane przez Leonida Kałasznikowa kierującego Komisją Dumy Państwowej ds. WNP, czy Siergieja Mironowa, lidera formacji Sprawiedliwa Rosja – Za Prawdę, polityka uchodzącego za zaprzyjaźnionego z Władimirem Putinem, którzy opowiadali się za stałą obecnością „kontyngentu pokojowego” ODKB w Kazachstanie<sup>13</sup>.

Przybyli żołnierze, jak informowała strona kazachska, mieli nie uczestniczyć w walkach, ich aktywność ma ograniczać się do ochrony budynków użyteczności publicznej<sup>14</sup>, choć mieli prawo używania broni<sup>15</sup>. Dauren Abajew, pierwszy zastępca szefa administracji prezydenta Tokajewa, deklarował nawet, że nie należy mylić wprowadzenia do Kazachstanu kontyngentu pokojowego ODKB z wprowadzeniem „kolektywnych sił reagowania operacyjnego”. Misja tych pierwszych jest ograniczona i koncentruje się wyłącznie na ochronianiu obiektów użyteczności publicznej, nie zaś uczestnictwie w walkach<sup>16</sup>.

Już zatem na początku interwencji wojsk ODKB w Kazachstanie mieliśmy do czynienia z wyraźną różnicą stanowisk między przedstawicielami rosyjskiej elity politycznej i środowiskiem skupionym wokół prezydenta Tokajewa. Różnica zdań dotyczyła przede wszystkim czasu, na jaki kontyngent „sił pokojowych” został

skierowany do Kazachstanu oraz, do pewnego stopnia, zakresu jego odpowiedzialności.

Należy zgodzić się z opiniami tych zachodnich analityków, np. Michaela Kofmana, którzy byli już wówczas zdania, że nie mieliśmy do czynienia z dyslokacją dużych sił rosyjskich<sup>17</sup>, a z pewnością operacja kazachska nie zmniejszała możliwości Moskwy „na kierunku ukraińskim”. Była ona raczej, jak deklarował w wywiadzie Stanisław Zaś, wyrażeniem przez państwa wchodzące w skład ODKB politycznego wsparcia dla obozu władzy, a nie zawaolowaną interwencją wojskową, której skrytym celem mogłoby być włączenie Kazachstanu do rosyjskiego projektu imperialnego<sup>18</sup>.

Świadczą o tym też okoliczności podjęcia przez głowy państw wchodzących w skład ODKB decyzji o wysłaniu wojska do Kazachstanu. Jeszcze o godzinie 14.00 5 stycznia, czyli dnia, kiedy kilka godzin później podjęto decyzje o wysłaniu kontyngentu wojskowego, rzecznik Kremla Dmitrij Pieskow mówił<sup>19</sup>, iż Rosja nie ma zamiaru udzielać „braterskiej pomocy” i deklarował, że „wierzymy, iż nasi kazachscy przyjaciele mogą samodzielnie rozwiązać swoje problemy”. Kilka godzin później ta ocena sytuacji zmieniła się diametralnie. Z jakiego powodu? Arkadij Dubnow, rosyjski dziennikarz i politolog specjalizujący się w tematyce państw WNP, analizując genzę wojskowej interwencji ODKB w Kazachstanie, powiedział w wywiadzie prasowym, że oficjalne uzasadnienie interwencji sformułowane przez prezydenta Tokajewa, czyli napaść na Kazachstan „zorganizowanych band”, co spowodowało zagrożenie dla stabilności wewnętrznej kraju i jego terytorialnej spójności, było już wówczas mało przekonujące<sup>20</sup>. Jak zauważył, młodzi ludzie, których pojawienie się w Ałmaty doprowadziło do znacznego zaostrzenia dotychczasowych demonstracji i protestów, a nawet przekształcenia ich w rodzaj zbrojnego powstania, nie przybyli do byłej stolicy Kazachstanu ani z Rosji przez Orenburg, ani z Uzbekistanu przez Szymkent. Ludzie, których Tokajew określił mianem „międzynarodowych band”, byli w opinii Dubnowa „pochodzenia wewnętrznego”. W jego opinii: „Mówienie o tym, że odbyli oni gdzieś specjalne szkolenie – to lipa. Gdzie był Komitet

<sup>9</sup> <https://twitter.com/RALee85/status/1479291031057141765> [dostęp: 24.04.2022 r.].

<sup>10</sup> <https://verelq.am/ru/node/101111> [dostęp: 24.04.2022 r.].

<sup>11</sup> <https://ria.ru/20220107/mirotvortsy-1766824168.html> [dostęp: 24.04.2022 r.].

<sup>12</sup> <https://ria.ru/20220106/zas-1766801419.html> [dostęp: 24.04.2022 r.].

<sup>13</sup> <https://ria.ru/20220106/odkb-1766809881.html> [dostęp: 24.04.2022 r.].

<sup>14</sup> <https://ria.ru/20220107/mirotvortsy-1766826073.html> [dostęp: 24.04.2022 r.].

<sup>15</sup> [https://www.mk.ru/politics/2022/01/06/sily-odkb-v-kazakhstane-imeyut-pravo-otkryvat-ogon.html?from=main\\_omk](https://www.mk.ru/politics/2022/01/06/sily-odkb-v-kazakhstane-imeyut-pravo-otkryvat-ogon.html?from=main_omk) [dostęp: 24.04.2022 r.].

<sup>16</sup> [https://t.me/orda\\_kz/13510](https://t.me/orda_kz/13510) [dostęp: 24.04.2022 r.].

<sup>17</sup> <https://twitter.com/KofmanMichael/status/1479298229313454091> [dostęp: 24.04.2022 r.].

<sup>18</sup> <https://ria.ru/20220106/zas-1766801419.html> [dostęp: 24.04.2022 r.].

<sup>19</sup> <https://www.kommersant.ru/doc/5155826> [dostęp: 24.04.2022 r.].

<sup>20</sup> <https://www.mk.ru/politics/2022/01/06/arkadiy-dubnov-cherez-sutki-v-kazakhstane-poluchilos-chtoto-chudovishhnoe.html> [dostęp: 24.04.2022 r.].

Bezpieczeństwa Narodowego Kazachstanu? Który jeszcze poprzedniego dnia, 5 stycznia, nie powiedział nic o tym, że w kraju działają międzynarodowe gangi terrorystyczne?” Pojawienie się w Ałmaty uzbrojonych grup młodych ludzi, którzy najwyraźniej byli koordynowani przez jeden ośrodek i przystąpili zarówno do plądrowania miasta, jak i niszczenia obiektów publicznych, miało, w opinii rosyjskiego analityka, raczej związek z uderzeniem Tokajewa w krąg bliskich współpracowników z resortów siłowych byłego prezydenta Nursułtana Nazarbajewa i w samego Elbasy, który tego dnia, czyli 5 stycznia został odwołany z dożywotniej funkcji przewodniczącego Rady Bezpieczeństwa. Kasym-Żomart Tokajew wystąpienie, w którym poinformował o odwołaniu Nazarbajewa, wygłosił 5 stycznia już po 15.00, co może wyjaśniać początkową wstrzeźliwość Dmitrija Pieskowa<sup>21</sup>. Warto też zwrócić uwagę na fakt, że znaczną część swego przemówienia Tokajew adresował wówczas do funkcjonariuszy resortów siłowych, mówiąc zarówno o swoim dla nich poparciu, jak i deklarując, iż nie opuści stolicy kraju bez względu na sytuację i konsekwencje. Był to wyraźny sygnał determinacji i wytrwałości, którego celem była konsolidacja obozu władzy.

W innych wypowiedziach, zaostrenie sytuacji w Ałmaty Dubnow wiązał z odwołaniem przez Tokajewa „ludzi Nazarbajewa” z Komitetu Bezpieczeństwa Narodowego (KNB)<sup>22</sup>. Chodziło o przewodniczącego tego ciała, nadzorującego kazachskie służby specjalne Kairyma Mäsymbowa i jego zastępcę Samata Abisza. W opinii Dubnowa, wydarzenia w Ałmaty były zorganizowaną odpowiedzią na działania Tokajewa mające na celu przejęcie pełni kontroli nad resortami siłowymi, które zostały zorganizowane i były kierowane przez „ludzi Nazarbajewa” zwolnionych ze służb. Symptomatyczne jest też to, że następcą Mäsymbowa, Ermek Sagombajew jest uznawany za „człowieka Tokajewa”, przyszedł na nową funkcję ze Służby Ochrony Prezydenta, gdzie najpierw był zastępcą jej szefa, a potem stanął na jej czele. Jednak awans służbowy Sagombajewa nastąpił po 20 marca 2019 roku, czyli po objęciu urzędu przez prezydenta Tokajewa (nominacja miała miejsce 8 maja 2019).

Sam Tokajew, nie mogąc, jak się wydaje, być w 100% pewnym poparcia przedstawicieli resortów siłowych musiał się w takiej sytuacji uciec do „ostatniej instancji”, czyli sformułował oficjalną prośbę do ODKB o przysłanie kontyngentu pokojowego. Można sformułować hipotezę, że w tym wypadku celem apelu była nie interwencja wojskowa mająca stłumić rozruchy, ale sformułowanie niebudzącego wątpliwości sygnału poparcia politycznego ze strony Moskwy i pozostałych państw członkowskich tej organizacji. To, że nie chodziło o w tym wypadku o zaangażowanie wojskowe (operacyjne) uzasadniałoby, dlaczego ODKB,

organizacji, która oskarżana była o bezczynność i opieszałość w czasie wojny między Armenią a Azerbejdżanem (ale wówczas w grę raczej wchodziła interwencja wojskowa o charakterze operacyjnym), udało się w ciągu kilku godzin przeprowadzić konsultacje na szczeblu szefów państw-członków i podjąć decyzję. Miał zostać wysłany, i tak się stało, sygnał o charakterze politycznym, którego odbiorcami mieli być przede wszystkim kazachscy „siłowicy”, przedstawiciele rozbudowanych i nadal w znacznym stopniu lojalnych wobec Nazarbajewa resortów siłowych. O tym, że został on prawidłowo odczytany może świadczyć fakt, iż Tokajew, już po podjęciu decyzji przez ODKB, ale jeszcze przed przybyciem kontyngentu wojskowego tej organizacji, poinformował o rozpoczęciu „operacji antyterrorystycznej” w Ałmaty, której początkiem było przejęcie kontroli nad lotniskiem. Decyzja ODKB odegrała podobną rolę, jaką w czasie powyborczego kryzysu na Białorusi w 2020 roku spełnił telefon Władimira Putina do Aleksandra Łukaszenki. Został on wówczas odczytany przez przedstawicieli tamtejszego obozu władzy jako jednoznaczne poparcie dla Łukaszenki i zatrzymał rysujące się pęknięcia w obozie władzy, doprowadzając do jego wyraźnej konsolidacji jesienią tego roku.

---

OSOBNĄ KWESTIĄ JEST PYTANIE, DLACZEGO MOSKWA I POZOSTAŁE STOLICE ZDECYDOWAŁY SIĘ TAK SZYBKO NA PODJĘCIE NIEŁATWEJ, CHOĆBY Z TEGO WZGLĘDU, ŻE PIERWSZEJ W HISTORII, DECYZJI O WYSŁANIU KONTYNGENTU WOJSKOWEGO DO KAZACHSTANU. WYDAJE SIĘ, ŻE RACHUBA W TYM WYPADKU BYŁA PROSTA. ROSJA MIAŁA DO WYBORU, CZEKAĆ, PRZYGLĄDAJĄC SIĘ ROZWOJOWI WYPADKÓW, RYZYKUJĄC, ŻE PĘKNIĘCIE W OBOZIE WŁADZY W KAZACHSTANIE BĘDZIE SIĘ POGŁĘBIAC, CO MOGŁO GROZIĆ DESTABILIZACJĄ SYTUACJI I WTRĄCENIEM SIĘ GRACZY ZEWNĘTRZNYCH, ALBO OPOWIEDZIEĆ SIĘ ZA JEDNĄ ZE STRON TEJ RYWALIZACJI. DRUGA OPCJA WYDAŁA SIĘ MNIEJ RYZYKOWNYM POSUNIĘCIEM.

---

Nie ulega wątpliwości, że w interpretacji rosyjskich ekspertów wprowadzenie sił pokojowych pod egidą ODKB miało prowadzić do zmiany sytuacji geostrategicznej w regionie, z pewnością umacniać rosyjskie

<sup>21</sup> <https://www.rbc.ru/politics/05/01/2022/61d596709a7947392ca4369e> [dostęp: 24.04.2022 r.].

<sup>22</sup> <https://www.kommersant.ru/doc/5156017?from=anons> [dostęp: 24.04.2022 r.].

wpływy. Fiodor Łukianow, redaktor naczelny periodyku „Rossija w Globalnej Politike”, ekspert Klubu Władajskiego napisał wówczas, że „Decyzja o sprowadzeniu kontyngentu pokojowego ODKB do Kazachstanu w celu ustabilizowania sytuacji jest kamieniem milowym w rozwoju całej przestrzeni postsowieckiej”<sup>23</sup>. Na czym miała polegać przełomowość tego ruchu? Po pierwsze, zatarciu ulegała granica między zewnętrznym a wewnętrznym zagrożeniem jako powodem do interwencji. To istotna zmiana, bo do tej pory w narracji oficjalnej dominowała raczej interpretacja, w myśl której głównym zadaniem paktu jest walka z zagrożeniem zewnętrznym. W tym nowym ujęciu zmieniał się zatem charakter organizacji, która miała przejąć część zadań o wymiarze policyjnym. Ani w trakcie niedawnej rewolucji w Kirgizji, ani tym bardziej wcześniej w Armenii podobna interpretacja nie wchodziła w grę, raczej mówiło się o możliwości interwencji Rosji, jeśli ta odczuje, że jej interesy geostrategiczne są zagrożone. W tym sensie zgoda państw tworzących ODKB na interwencję miała w rosyjskiej interpretacji charakter symboliczny nie tylko dlatego, że została podjęta po raz pierwszy w historii. Nastąpiło coś, co Łukianow określił mianem „kolektywizacją bezpieczeństwa” w przestrzeni postsowieckiej, co w praktyce może oznaczać, iż Rosja uzyskała nie tylko polityczny, ale także formalny mandat do „legalizacji” ewentualnych interwencji, jeśli by w innych państwach tworzących ODKB wybuchły w przyszłości rewolucje. Jak zauważył Łukianow, jeszcze nie wiadomo, jaka była mechanika podejmowania decyzji o interwencji, ani czyja to była inicjatywa, ani jak rozkładały się głosy i jakie inne opcje rozważano. Jednak rzuca się w oczy zmiana postępowania Moskwy, nawet w porównaniu z podobną sytuacją na Białorusi jesienią 2020 roku. Wówczas, aby skonsolidować obóz władzy wokół Łukaszenki, wystarczył telefon Putina i zapowiedź „udzielenia pomocy”, jeśli zajdzie taka potrzeba, bez konieczności wysyłania wojska. Teraz działano i szybciej, i bardziej stanowczo, decydując się na dyslokację kontyngentu ograniczonego liczebnie, ale wojskowego. Może to dowodzić zarówno tego, że sytuacja w Kazachstanie była oceniana jako poważniejsza, jak i tego, że Moskwa nie czuła się już tak skępowana w swym działaniu, jak jeszcze w 2020 roku. Relacje Rosji z Zachodem weszły w ostrą fazę konfliktową, co mogło oznaczać, że Moskwa uważała w styczniu, a zatem jeszcze przed wybuchem wojny na Ukrainie, iż musi działać bardziej stanowczo. Ta interpretacja wskazuje zarówno na to, że już w styczniu Rosja planowała konflikt z Ukrainą i decyzje o agresji zostały podjęte, jak i na coś więcej. Otóż, o ile Rosji udało się przeprowadzić wobec Ukrainy blitzkrieg, opanować Kijów w 3 dni, a ustabilizować sytuację do

9 maja<sup>24</sup>, to zapewne następnym etapem „porządkowania” geostrategicznego otoczenia Rosji mógłby być Kazachstan. Ta interpretacja pozwala też zrozumieć politykę prezydenta Tokajewa po rozpoczęciu przez Rosję wojny z Ukrainą.

Łukianow, który jest zwolennikiem tezy, w myśl której rzeczywistą kontrolę nad zaprzyjaźnionymi państwami daje Rosji dopiero fizyczna obecność wojskowa, najlepiej w postaci stałej bazy, argumentował w styczniu, że Moskwa, uruchamiając „siły pokojowe”, realizuje w dłuższej perspektywie podobny cel. „Moskwa ma szansę zając najkorzystniejszą dla siebie pozycję – fizyczną obecność sił na terytorium kluczowego dla Rosji państwa przebywających tam w roli gwaranta, od którego pozycji zależą dalsze wydarzenia. Podobna sytuacja ma miejsce w Armenii po wojnie 2020 roku”. Rosja w takim rozumieniu może nie ingerować w wewnętrzne rozgrywki, jeśli czuje się bezpiecznie wiedząc, że niezależnie od wyników rywalizacji lokalnych klanów czy grup politycznych ostatnie słowo zawsze należy będzie do niej. A to ostatnie słowo sprowadza się do wojskowej kontroli terytorium, czego oczywiście nie należy mylić z okupacją. Wystarczy baza wojskowa będąca czymś w rodzaju przyczółka, który umożliwi Moskwie (zarówno formalne, jak i faktyczne) ingerowanie w bieg spraw wewnętrznych, jeśli oczywiście na Kremlu uznają, że zachodzi taka potrzeba. To z tego powodu Rosja nie angażowała się w niedawną rewolucję w Kirgizji, bo posiadając tam bazę wojskową była spokojna o to kto wygra. „Innymi słowy, nie ma znaczenia, kto zdobędzie przewagę [w wewnętrznych rozgrywkach – przyp. M.B.] – argumentuje Łukianow – każdy rząd będzie musiał liczyć się z obiektywnymi okolicznościami – rosyjską obecnością wojskową”. Tego rodzaju polityka jest bezpieczniejsza z punktu widzenia interesów Rosji, zarówno ze względu na generalny kryzys i osłabienie instytucji władzy w państwach przestrzeni postsowieckiej, co jest następstwem zarówno Covid-19, jak i zmian pokoleniowych, dochodzenia do głosu nowych liderów mniej mentalnie związanych z Moskwą, którzy szukają swojego miejsca. Łukianow opowiadał się przeciwko działaniom z arsenału *soft power*, odwoływania się do wspólnej przeszłości, korzeni kulturowych i doświadczeń. Uważał, że Moskwa nie umie uprawiać tego rodzaju polityki, dotychczasowe doświadczenia nie są zadowalające, a ryzyka duże. Znacznie lepiej wychodzi Rosji odwoływanie się do narzędzi *hard power*, przede wszystkim siły wojskowej i na tym Moskwa winna budować swą politykę wobec państw wywodzących się z ZSRR. Tego rodzaju podejście oznaczałoby, że plan Rosji wobec Kazachstanu był zapewne inny niżli skłonne byłyby zaakceptować elity kraju, którym Moskwa „pomaga”.

<sup>23</sup> <https://globalaffairs.ru/articles/kollektivizacziya-bezopasnosti> [dostęp: 24.04.2022 r.].

<sup>24</sup> <https://rusi.org/explore-our-research/publications/special-resources/operation-z-death-throes-imperial-delusion> [dostęp: 24.04.2022 r.].



## Koniec „misji pokojowej” w Kazachstanie. Co realnie osiągnęła Rosja?

12 stycznia, czyli tydzień od przybycia „kontyngentu pokojowego” ODKB do Kazachstanu, prezydent Kasym-Żomart Tokajew, występując na posiedzeniu kazachskiego parlamentu, oświadczył, że misja wojsk pokojowych ODKB zrealizowała swe zadania i zacznie wycofywać się już następnego dnia, zaś cała operacja będzie krótka i będzie trwała około 10 dni<sup>25</sup>.

DEKLARACJĘ TOKAJEWA MOŻNA UZNAĆ ZA POLITYCZNY ZWROT, A NAWET ZASKOCZENIE DLA ROSJI, TYM BARDZIEJ, ŻE JESZCZE DWA DNI WCZEŚNIEJ NA POSIEDZENIU SZEFÓW PAŃSTW WCHODZĄCYCH W SKŁAD ODKB PUTIN DEKLAROWAŁ, ŻE JEJ SIŁY POKOJOWE POZOSTANĄ W KAZACHSTANIE DO MOMENTU USTABILIZOWANIA SYTUACJI. DODAŁ PRZY TYM, ŻE JEST TO POBYT CZASOWY, A JAK DŁUGI, PRZESĄDZI O TYM PREZYDENT TOKAJEW. TE SŁOWA BYŁY INTERPRETOWANE JAKO ZAPOWIEŹ DŁUŻSZEGO POBYTU WOJSK, TYM BARDZIEJ, ŻE ROSYJSKIE MEDIA INFORMOWAŁY W TYM SAMYM CZASIE O WYŁĄCZANIU PRZEZ WŁADZE KAZACHSTANU INTERNETU, CO MIAŁO ŚWIADCZYĆ O TYM, ŻE DO STABILIZACJI JEST JESZCZE DOŚĆ DALEKO<sup>26</sup>.

Skala interwencji wojskowej – a dowodzący misją generał Andriej Serdiukow powiedział, że „objęto ochroną”, prócz wcześniej kontrolowanych takich obiektów jak lotnisko, stacja wodociągów w Ałmaty i kombinat piekarniczy, jeszcze pięć ważnych obiektów infrastrukturalnych – potwierdza tezę, że mieliśmy do czynienia nie tyle z pełnowymiarową interwencją wojskową, co raczej z misją, której celem było wysłanie czytelnego sygnału poparcia ze strony Moskwy dla Tokajewa, adresowanego przede wszystkim do przedstawicieli kazachskich resortów siłowych<sup>27</sup>. Sama „misja pokojowa” nie była zresztą trudna, o czym świadczy choćby

sytuacja wokół lotniska w Ałmaty, czasowo opanowanego przez demonstrantów, czy jak chce oficjalna narracja „terrorystów”. Siły wierne Tokajewowi zdobyły lotnisko, choć raczej należałoby powiedzieć, że weszły na jego teren, nie napotykając na opór już w noc poprzedzającą przybycie „kontyngentu pokojowego”. Skala zniszczeń nie mogła być duża, skoro ten port lotniczy, jak zapowiedziano, wznowił obsługę pasażerów już następnego dnia po przejęciu nad nim kontroli przez siły wierne Tokajewowi. Z informacji podanych przez władze Kazachstanu wynikało też, że liczebność „kontyngentu pokojowego” była mniejsza niżli pierwotnie informowano. Miał 2500 żołnierzy ODKB przyleciało ich 2030 i dysponowali 250 „jednostkami techniki”<sup>28</sup>.

Nie można zresztą wykluczyć, że prócz chęci okazania poparcia dla Tokajewa oraz faktycznego przeformowania istotnych zmian w samym ODKB Moskwy przyświecały i inne, bardziej przyziemne motywy. Mogło chodzić zarówno o demonstrację stanowczości, jak i okazanie troski o obywateli Federacji Rosyjskiej przebywających na terenie Kazachstanu. Jak informowały rosyjskie media, samoloty wojskowe, którymi przylecieli żołnierze rosyjscy w ramach „misji pokojowej”, ewakuowały z Kazachstanu 1,7 tys. osób, zarówno obywateli Rosji, jak i przedstawicieli korpusu dyplomatycznego Austrii i Węgier<sup>29</sup>.

Warto też zastanowić się, co spowodowało, że „misja pokojowa” okazała się tak krótką? W grę wchodzi czynniki zarówno natury wewnętrznej, jak i międzynarodowej.

Zacznijmy od tych ostatnich. W czasie zamieszek w Kazachstanie agencja Interfax informowała zarówno o rozmowie prezydenta Chin Xi Jinpinga z Tokajewem, jak i o telefonie szefa chińskiej dyplomacji Wanga Yi i jego dialogu z kazachskim kolegą<sup>30</sup>. Po tej ostatniej rozmowie wydano komunikat, w którym znalazł się ciekawy passus. Otóż jak napisano: „Chiny są gotowe do rozszerzenia współpracy z organami ścigania i służbami bezpieczeństwa Kazachstanu, rozszerzenia współpracy dwustronnej w celu przeciwdziałania ingerencji, utrzymania bezpieczeństwa systemów politycznych i reżimów obu krajów, zapobiegania i przeciwdziałania wszelkim spiskom i »kolorowym rewolucjom«, wspólnego stawiania oporu ingerencji i przenikaniu wszelkich sił zewnętrznych”. Trudno inaczej interpretować tego rodzaju sformułowania, niżli jako deklarację udzielenia przez Pekin „bratniej pomocy” Kazachstanowi. Spekulacje na ten temat nasiliły się po tym, jak amerykańska agencja Dow Jones napisała, o tym, że

<sup>25</sup> <https://fergana.ru/news/124614> [dostęp: 24.04.2022 r.].

<sup>26</sup> <https://www.tatar-inform.ru/news/putin-otmetil-cto-mirotvorceskie-sily-okdb-naxodyatsya-v-kazaxstane-vremennno-5849823> [dostęp: 24.04.2022 r.].

<sup>27</sup> <https://www.kommersant.ru/doc/5157674> [dostęp: 24.04.2022 r.].

<sup>28</sup> <https://www.interfax.ru/world/814850> [dostęp: 24.04.2022 r.].

<sup>29</sup> <https://www.kommersant.ru/doc/5157199> [dostęp: 24.04.2022 r.].

<sup>30</sup> <https://www.interfax.ru/world/814665> [dostęp: 24.04.2022 r.].

Chiny wprost oferowały wysłanie swoich sił specjalnych do sąsiedniego kraju, co oficjalnie dementował ambasador Chin w Moskwie<sup>31</sup>. Te sygnały świadczyły o dość istotnej zmianie tonu chińskich władz.

---

PIERWOTNIE, NA POCZĄTKU DEMONSTRACJI I ROZRUCHÓW W KAZACHSTANIE, PEKIN WYSTĄPIŁ Z OŚWIADCZENIEM, W KTÓRYM ZAWARTO SFORMUŁOWANIA, ŻE ZAMIESZKI SĄ WEWNĘTRZNYM PROBLEMEM KAZACHSTANU, KTÓRY POWINIEN SOBIE SAMODZIELNIE Z NIMI PORADZIĆ. POTEEM, JUŻ PO POJAWIENIU SIĘ „KONTYNGENTU POKOJOWEGO” ODKB, ZOSTAŁA ZAOFEROWANA DALEJ IDĄCA POMOC, W TYM WOJSKOWA I SŁUŻB SPECJALNYCH. ZMIANA STANOWISKA CHIN NASTĄPIŁA, JAK MOŻNA PRZYPUSZCZAĆ, NIE W WYNIKU PRZYJĘCIA NARRACJI TOKAJEWA O „TERRORYSTACH”, A DLATEGO, ŻE WEJŚCIE SIĘ ODKB, W SZCZEGÓLNOŚCI ICH DŁUŻSZE POZOSTAWIANIE W KAZACHSTANIE, ZMIENIAŁOBY SYTUACJĘ W REGIONIE, Z CZEGO PEKIN NIE MÓGŁ BYĆ ZADOWOLONY.

---

Tokajew w swoim wystąpieniu programowym w parlamencie, w którym zapowiedział daleko idące zmiany w polityce gospodarczej i społecznej, a także ostro krytykował rozwarstwienie dochodów i oligarchizację kraju, niedwuznacznie wskazując na winnych takiej sytuacji, czyli klan Nazarbajewa, zawarł też ciekawy, choć dwuznaczny passus dotyczący Chin, a precyzyjnie mówiąc granicy kazachsko-chińskiej. Skrytykował on „bałagan”, jak się wyraził, na przejściu granicznym z Chinami, które było kontrolowane przez bliskich poprzedniemu prezydentowi, w wyniku czego kraj miał tracić rocznie, w wyniku nienaliczania ceł i innych opłat, miliardy dolarów. Jednak, jak zauważono, kwestie przemytu z Chin poruszała już publicznie Dariga Nazarbajewa, najstarsza córka byłego prezydenta, argumentując dwa lata wcześniej, podobnie jak Tokajew, że kraj traci miliardy dolarów. Być może zatem obecny prezydent Kazachstanu wspominał o kwestii kontroli granicy „w ramach rozliczeń” z otoczeniem i rodziną Nazarbajewa, ale być może był to też sygnał pod adresem Chin<sup>32</sup>.

Wydaje się, że z interwencji ODKB w Kazachstanie mogły być niezadowolone nie tylko Chiny, ale również inni gracze, zarówno globalni, tacy jak Stany Zjednoczone, jak i aspirujący do odegrania większej regionalnej roli ambitne „młode wilki” w rodzaju Turcji. W Ankarze to co się stało w Kazachstanie, zwłaszcza wejście misji wojskowej ODKB, było odbierane w kategoriach bolesnej porażki. Turcja wiele zainwestowała w rozwijanie współpracy z Nazarbajewem, a Kazachstan był jednym z kluczowych państw w koncepcji związku narodów języka tureckiego. Rosyjskie media odnotowały też milczenie Azerbejdżanu, którego władze nie komentowały kazachskich wypadków, ani tym bardziej nie opowiadały się po którejkolwiek ze stron. Warto przypomnieć, że splądrowane przez demonstrantów lotnisko w Ałmaty należy do tureckiej firmy TAV Airports Holding. Zostało ono przejęte niedawno, bo wczesną wiosną ubiegłego roku. Krok ten był interpretowany jako umacnianie się Turcji w Kazachstanie, a nawet otworenie możliwości umiejscowienia w tym kraju czasowej amerykańskiej bazy. TAV Airports Holding nie jest bowiem firmą pierwszą z brzegu, to wielki koncern z siedzibą w Turcji, który kapitałowo jest kontrolowany przez Timura Kulibajewa, zięcia byłego prezydenta Kazachstanu Nazarbajewa i jednego z najbogatszych oligarchów, przedstawiciela klanu rządzącego. Taka konfiguracja oznaczała, zdaniem rosyjskich komentatorów, nie tylko to, że w inwestycje zaangażowana była Turcja, ale również, że miała ona niezbędne poparcie polityczne władz Kazachstanu, a to mogło oznaczać, iż mieliśmy w tym wypadku do czynienia nie z biznesem, a może nie tylko z biznesem, ale również z wielką międzynarodową polityką. TAV Airports Holding kupiło już lotniska w Tbilisi i Batumi w Gruzji, w Zagrzebiu, w Tunisie i Arabii Saudyjskiej oraz niemal wszystkie lotnicze huby komunikacyjne w Turcji, co nie byłoby możliwe, zdaniem rosyjskich analityków, bez poparcia ze strony Ankary i szerzej NATO. W ich opinii firma Kulibajewa jest w gruncie rzeczy wehikułem inwestycyjnym, którym posługuje się Erdoğan, realizując plany „budowy wielkiego Turanu” i rozszerzania wpływów Turcji w Azji Środkowej, a tego rodzaju aktywność jest też na rękę Stanom Zjednoczonym, które nie mają zamiaru rezygnować z wpływów w regionie, ale nie chcą się bezpośrednio angażować. To co się stało w Kazachstanie, a zwłaszcza brak reakcji Ankary i niezwrócenie się Tokajewa o pomoc do Turcji, zostało uznane przez turecką opozycję w kategoriach osłabienia wpływów Ankary w Kazachstanie, co wynika z faktu, że Erdoğan miał postawić „na złego konia” czyli na Nazarbajewa<sup>33</sup>. Jeśli ta interpretacja jest prawdziwa, to nie tylko Pekin, ale również Ankara, której wpływy w Kazachstanie po

<sup>31</sup> <https://www.kommersant.ru/doc/5158021> [dostęp: 24.04.2022 r.].

<sup>32</sup> <https://fergana.media/articles/124620> [dostęp: 24.04.2022 r.].

<sup>33</sup> [https://www.ng.ru/world/2022-01-11/1\\_8342\\_turkey.html](https://www.ng.ru/world/2022-01-11/1_8342_turkey.html) [dostęp: 24.04.2022 r.].

odsunięciu od władzy klanu Nazarabajewa mogły ulec osłabieniu, była zainteresowana wzmocnieniem pozycji prezydenta Tokajewa, a przynajmniej niedopuszczeniem do sytuacji, aby ten zmuszony został do dłuższego korzystania ze „wsparcia” organizacji wojskowej kontrolowanej przez Moskwę.

Z pewnością wzrostem wpływów Moskwy w Kazachstanie nie był zainteresowany Waszyngton, stąd jego krytyka „misji pokojowej” i zwracanie uwagi, że obecność wojsk ODKB nie może być określana tym terminem, bo nie mają one ONZ-owskiego mandatu i zostały wysłane z naruszeniem zapisów statutu tej organizacji.

---

JEST TEŻ W HISTORII INTERWENCJI ODKB CZYNNIK WEWNĘTRZNY, KTÓREGO NIE MÓGŁ I NIE IGNOROWAŁ KASYM-ŻOMART TOKAJEW. CHODZI O NASTROJE SPOŁECZNE W KAZACHSTANIE, KTÓRE GENERALNIE NIE SĄ ROSJI PRZYJAZNE, CHOĆ TRUDNO MÓWIĆ O Powszechniej antyrosyjskości. W NOWYM, ZMIENIONYM PO DEMONSTRACJACH, RZĄDZIE KAZACHSTANU, NA KTÓRY WYŁĄCZNY WPŁYW, PO WYELIMINOWANIU PRZEDSTAWICIELI „KLANU NAZARBAJEW”, MIAŁ URZĘDUJĄCY PREZYDENT, TEKĘ MINISTRA INFORMACJI OBJAŁ ASKAR UMAROW, KTÓRY JEST UWAŻANY ZA NACJONALISTĘ I WROGA ROSJI. W SWOIM CZASIE OPUBLIKOWAŁ ON MAPĘ „WIELKIEGO KAZACHSTANU” OBEJMUJĄCEGO ROSYJSKIE DZIŚ OBSZARY (W TYM ORENBURG).

---

Jewgienij Primakow, szef Russotrudnicestwa, oficjalnej agencji rosyjskiego MSZ-u mającej zajmować się szerzeniem *soft power* i opieką nad Rosjanami zamieszkującymi poza granicami Federacji, nazwał Umarowa, już po tym jak został on ministrem, „rusofobicznym śmieciem”<sup>34</sup>. Trudno jednak przypuszczać, aby Tokajew nie wiedział, jaki odłam opinii publicznej reprezentuje Umarow, a to oznacza, że brał on w swej polityce pod uwagę również i te nastroje.

## Kazachstan – dwie rewolucje w jednej

Rewolucja w Kazachstanie zaczęła się zaraz po nowym roku, kiedy na ulice wyszli mieszkańcy położonych na zachodzie kraju miast – Aktau i Żangaözen. Powodem było ogłoszenie dwukrotnej (z 60 na 120 tenge) podwyżki cen gazu LPG, którym powszechnie napędzane są tam samochody osobowe. Zachodnia prowincja, w której znajduje się Aktau, będąca jednym z centrów wydobywania ropy naftowej i gazu ziemnego, znana jest z nastrojów opozycyjnych. To tutaj w 2011 roku wybuchły strajki na rozkaz ówczesnego prezydenta Nazarabajewa krwawo stłumione przez siły porządkowe (liczbę ofiar szacuje się na ponad 80 osób)<sup>35</sup>, tutaj też miały miejsce antychińskie protesty, a także demonstracje, w wyniku których władze zostały zmuszone do ogłoszenia najpierw moratorium, a potem całkowitego zakazu sprzedaży gruntów rolnych cudzoziemcom i zagranicznym firmom<sup>36</sup>. Podwyższenie cen gazu wzburzyło ludzi co najmniej z kilku powodów. Pierwszym są trudne warunki ekonomiczne, rosnące ceny i niskie zarobki. Pracownicy sektora wydobywczego zarabiali miesięcznie poniżej 300 dolarów i doskonale zdawali sobie sprawę, bo korzystali z internetu, jak powiedział portalowi Nastojaszczije Wriemia jeden z ekspertów, że w innych krajach zarabia się w tym sektorze nawet 10 razy więcej<sup>37</sup>. Przy czym do tej pory, według Dimasza Alżanowa, politologa z Ałmaty, z którym rozmawiały rosyjskie media, w Kazachstanie funkcjonowała niepisana umowa społeczna – ludzie nie zarabiali wiele, ale ceny na artykuły pierwszej potrzeby również były utrzymywane przez rząd na niskim poziomie. Jednak w 2020 i 2021 roku, w związku z Covid-19 i inflacją, która dla artykułów pierwszej potrzeby osiągnęła dwucyfrowe wskaźniki, ta sytuacja zaczęła się szybko pogarszać. O skali kryzysu świadczy choćby i to, że 2 mln z 18 mln obywateli Kazachstanu nie było w stanie spłacać zaciągniętych kredytów i ma przekraczające 90 dni opóźnienia. Skokową podwyżkę cen paliwa, co zresztą poprzedzone było deficytem tego paliwa, które powiązane z klanem Nazarabajewa spółki eksportowały na znacznie korzystniejszych warunkach, ludzie uznali za złamanie umowy społecznej i wylegli na place i ulice miast skandując „starcze odejdz”<sup>38</sup>. Chodziło w tym wypadku o Nursułtana Nazarabajewa, pierwszego prezydenta niepodległego Kazachstanu, ojca narodu, Ełbasy, którego rodzina kontroluje kazachski sektor wydobywania węglowodorów. To w tym sektorze miliardy zarobił Timur Kulibajew,

<sup>34</sup> <https://www.kommersant.ru/doc/5158083> [dostęp: 25.04.2022 r.].

<sup>35</sup> <https://www.reuters.com/article/us-kazakhstan-clashes-idUSTRE7BH08420111218> [dostęp: 25.04.2022 r.].

<sup>36</sup> <https://www.reuters.com/article/us-kazakhstan-china-protests-idUSKCN1VP1B0> [dostęp: 25.04.2022 r.].

<sup>37</sup> <https://www.currenttime.tv/a/rezhimu-konets-lyudi-ubedilis-chto-mozhno-vyhodit-lomat-pamyatniki-nazarbaevu-i-smenit-rezhim-muhar-ablyazov-o-protestah-v-kazahstane/31641053.html> [dostęp: 25.04.2022 r.].

<sup>38</sup> <https://web.archive.org/web/20211029062645/https://time.kz/articles/territory/2021/10/13/a-u-nas-ischez-gaz> [dostęp: 25.04.2022 r.].

mąż średniej córki Nazarabajewa Dinary, którego majątek „Forbes” szacuje na niemal 6 mld dolarów<sup>39</sup>. W tej branży jest też aktywny Kajrat Szaripbajew<sup>40</sup>, partner życiowy najstarszej córki Nazarabajewa Dari-gi<sup>41</sup>. Ludzie o tym wiedzieli i źródeł podwyżki upatrywali w niezaspokojonych apetytach przedstawicieli klanu i samego byłego prezydenta. Kazachstan produkuje bowiem dwa razy więcej gazu ziemnego niżli zużywa, tym niemniej przez cały ubiegły rok konsumenci borykali się z niedoborami tego paliwa. Firmy kontrolowane przez klan Nazarabajewów wolały eksportować gaz, w tym do zakładów przetwórczych w Rosji, bo relacja cen na rynkach światowych do administracyjnie regulowanych w kraju pozwalała im na wywożeniu surowców lepiej zarobić, nie płacąc przy tym podatków.

---

OBECNY PREZYDENT KAZACHSTANU KASYM-ŻOMART TOKAJEW NAJPIERW ZLEKCEWAŻYŁ PROTESTY, A POTEM, KIEDY ZACZĘŁY SIĘ ONE ROZLEWAĆ NA SĄSIEDNIE PROWINCJE I OBJĘŁY CAŁY KRAJ, PRZYSTĄPIŁ DO DZIAŁANIA. ODWOŁAŁ PODWYŻKI, WPROWADZIŁ CENY REGULOWANE NA WIĘKSZOŚĆ ARTYKUŁÓW PIERWSZEJ POTRZEBY, A TAKŻE ZDYMISJONOWAŁ RZĄD ASKARA MAMINA, JEDNEGO Z LUDZI NAZARBAJEWA, GWARANTA UTRZYMANIA WPŁYWÓW PRZEZ JEGO KLAN<sup>42</sup>. BYŁO JEDNAK JUŻ ZBYT PÓŹNO I PROTESTY NIE TYLKO OBJĘŁY WIĘKSZOŚĆ KRAJU, ALE RÓWNIEŻ ZACZĘŁY SIĘ RADYKALIZOWAĆ. POJAWIŁY SIĘ DONIESIENIA O PRZECHODZENIU SIŁ PORZĄDKOWYCH NA STRONĘ DEMONSTRANTÓW, A W AŁMATY, BYŁEJ STOLICY LEŻĄCEJ NA POŁUDNIU, W POBLIŻU GRANICY Z KIRGISTANEM, ZUPEŁNIE WYMKNĘŁY SIĘ SPOD KONTROLI.

---

Władza praktycznie została tam przejęta przez demonstrantów, którzy zdobyli i podpaliли budynek miejscowej administracji (akimat), prokuratury, splądrowali siedzibę stacji telewizyjnej i wielu redakcji, zdobyli lotnisko, były pałac prezydencki. W nocy z 5 na 6 stycznia w mieście trwała strzelanina, oblegana była siedziba policji. Z oficjalnego komunikatu opublikowanego następnego dnia wynika, że zginęło co najmniej 8 przedstawicieli resortów siłowych, dwóm z nich odcięto głowy, a co najmniej 1000 zostało rannych. Trudno powiedzieć, ile było ofiar po drugiej stronie, ale tylko w walkach wokół siedziby policji miało zginąć kilkadziesiąt osób<sup>43</sup>.

Dzień wcześniej, kiedy sytuacja w Kazachstanie zaczynała się wymykać spod kontroli, ale jeszcze w Ałmaty było dość spokojnie, Tokajew dokonał faktycznego przewrotu, przejmując pełnię władzy i stając na czele Rady Bezpieczeństwa, zwalniając z tej dożywotniej funkcji Nursułtana Nazarabajewa<sup>44</sup>. Ten krok, któremu towarzyszyło odwołanie z kierownictwa Komitetu Bezpieczeństwa nadzorującego służby specjalne i siły porządkowe zaufanych poprzedniego prezydenta i obsadzenie zwolnionych funkcji przez własnych ludzi, oznaczał w opinii rosyjskich komentatorów próbę przejęcia przez Tokajewa pełni kontroli nad wojskiem i służbami specjalnymi<sup>45</sup>. Oznaczał też faktyczne wypowiedzenie porozumienia zapisanego w znowelizowanej konstytucji, w świetle którego Nursułtan Nazarabajew, stojąc dożywotnio na czele Rady Bezpieczeństwa, kontrolował znaczną część polityki Kazachstanu, mając nie tylko gwarancje własnego bezpieczeństwa, ale również będąc gwarantem interesów swej rodziny i swego klanu. W tandemie Nazarabajew–Tokajew od pewnego czasu iskrzyło, czego dowodem było odwołanie, z inicjatywy obecnego prezydenta, Dari-gi Nazarabajewej, bardzo ambitnej i politycznie wpływowej najstarszej córki Nursułtana, z funkcji przewodniczącej Senatu, co miało miejsce w maju 2020 roku<sup>46</sup>. Ale teraz Tokajew poszedł *va banque*, nie tylko przejmując resorty kontrolowane przez ludzi Nazarabajewa i odsuwając byłego prezydenta, ale również zapowiedział w przemówieniu do narodu nowe porozumienie społeczne i kontynuowanie reform.

Dmitrij Orieszkin, rosyjski politolog, jest zdania, że na styczniowe wydarzenia w Kazachstanie trzeba

<sup>39</sup> <https://www.currenttime.tv/a/doch-i-zyat-nazarbayeva-velichili-svoje-sostoyaniye/31788817.html> [dostęp: 25.04.2022 r.].

<sup>40</sup> <https://www.currenttime.tv/a/aktivy-i-svyazi-kayrata-sharipbaeva-chem-zanimaetsya-muzh-starshey-docheri-nazarbaeva-rassledovanie-radio-svoboda/31469062.html> [dostęp: 25.04.2022 r.].

<sup>41</sup> <https://www.currenttime.tv/a/31639320.html> [dostęp: 25.04.2022 r.].

<sup>42</sup> <https://www.dw.com/ru/prezident-kazahstana-tokaev-prinjal-otstavku-pravitelstva/a-60333016> [dostęp: 25.04.2022 r.].

<sup>43</sup> <https://novayagazeta.ru/articles/2022/01/05/protestuiushchie-v-kazahstane-vorvalis-v-gorodskuiu-administratsiiu-almaty-posle-shturma-news> [dostęp: 25.04.2022 r.].

<sup>44</sup> <https://www.kommersant.ru/doc/5155847?from=anons> [dostęp: 25.04.2022 r.].

<sup>45</sup> <https://www.mk.ru/politics/2022/01/27/rasprava-nad-semey-nazarbaeva-okazalas-spektaklem.html> [dostęp: 25.04.2022 r.].

<sup>46</sup> <https://belsat.eu/ru/news/preemnik-nazarbaeva-uvolil-ego-doch-s-posta-glavy-senata-kazahstana> [dostęp: 25.04.2022 r.].

spojrzeć przez inny, nie europejski pryzmat. My jesteśmy skłonni upatrywać źródeł rewolucyjnych wydarzeń w fatalnych nastrojach związanych z biedą i brakiem reform w autorytarnym państwie, co doprowadziło ludzi do ostateczności i pchnęło ich do wyjścia na ulice. Jednak, prócz tego co widać gołym okiem i co trudno kwestionować, jest, jego zdaniem, jeszcze głębszy poziom pozwalający zrozumieć logikę wydarzeń, a nawet przewidzieć przyszłość. Otóż, jak argumentował Orieszkin w telewizji Deszcz<sup>47</sup>, jak w każdym społeczeństwie Azji Środkowej bardziej od podziałów politycznych czy materialnych liczą się układy klanowe i rodowe. Do tej pory w Kazachstanie rządziły rody zaliczające się do tzw. Starszego Żuzu. Główną rolę odgrywał klan Nazarabajewa, a klan Tokajewa, choć również wchodzący do Starszego Żuzu, miał mniejsze wpływy. Rody wchodzące w skład tzw. Młodszy Żuzu mają swoje „centrum wpływów” na zachodzie kraju, w tym w prowincjach, gdzie protesty należały do najsilniejszych. Ich liderzy są niezadowoleni z tego, że mimo iż na zachodzie wydobywa się ropę naftową i gaz ziemny, co przynosi krajowi największy dochód, to Młodszy Żuz w podziale bogactw został praktycznie pominięty. Stąd słowa Tokajewa z jego wystąpienia do narodu, w którym informował o odwołaniu Nazarabajewa i mówił o reformowaniu kraju, należy, zdaniem Orieszkina, traktować nie tyle jako zapowiedź demokratyzacji, ale nową formułę porozumienia Starszego i Młodszy Żuzów. Miałyby to się odbyć kosztem oligarchii Nazarabajewów i ustanowić w Kazachstanie nowy konsensus polityczny<sup>48</sup>.

Początkowo spokojna sytuacja w Ałmaty, w której trwały, podobnie jak w miastach na zachodzie kraju, pokojowe protesty, głównie wiece i demonstracje, dramatycznie się zaostrzyła. Eksperti pytani przez rosyjską „Nową Gazietę” o powody tej zmiany sformułowali intrygująca hipotezę<sup>49</sup>. Otóż protesty w byłej stolicy zaczęły się, ich zdaniem, podobnie jak gdzie indziej, od pokojowych wieców, w toku których ludzie przedstawiali swe postulaty. Ale niedługo potem w mieście pojawili się „przybysze”, młodzi ludzie w sportowych strojach, którzy przystąpili do ataków na budynki użyteczności publicznej, a także zaczęli plądrować sklepy i podpalać samochody policji. To co się rzucało w oczy, to niemal całkowita bezczynność, a nawet bezradność, służb porządkowych, które nie interweniowały, pozostawiając miasto na pastwę rabusiów. Zwróćcie uwagę na chronologię wydarzeń – napisała „Nowaja Gazietta” – zaostrzenie protestów w Ałmaty i pojawienie się

„przybyszów” nastąpiło już po zwolnieniu z funkcji Samata Abisza, „człowieka Nazarabajewa” kontrolującego Komitet Bezpieczeństwa Publicznego. Skądinąd wiadomo, że inny przedstawiciel klanu byłego prezydenta kontroluje kilka federacji sportowych, w tym sportów walki. W południowej stolicy wojsko i policja przystąpiły do działania dopiero po odwołaniu przez Tokajewa szefa Rady Bezpieczeństwa Nazarabajewa, co, zdaniem dziennikarzy, może wskazywać, iż eskalacja zamieszek mogła być dziełem ludzi z jego klanu, tracących szybko władzę i wpływy i chcących, zaogniając sytuację, pokazać, że obecny prezydent sobie nie radzi<sup>50</sup>.

---

ROZWÓJ SYTUACJI W AŁMATY ZMUSIŁ PREZYDENTA TOKAJEWA DO WYGŁOSZENIA DRUGIEGO PRZEMÓWIENIA, KTÓREGO CELEM, JAK SIĘ WYDAJE, BYŁO OPANOWANIE SYTUACJI, GŁÓWNIEM PRZEZ ZAPOBIEŻENIE ROZŁAMOWI W ŚRODOWISKU KAZACHSKICH „SIŁOWIKÓW”<sup>51</sup>. TOKAJEW POWIEDZIAŁ WÓWCZAS, ŻE STAJE NA CZELE RADY BEZPIECZEŃSTWA, CO OZNACZA, IŻ DOTYCHCZASOWY JEJ DOŻYWOTNI PRZEWODNICZĄCY, CZYLI NAZARBAJEW, ZOSTAJE USUNIĘTY Z TEJ FUNKCJI. PO DRUGIE ZWRÓCIŁ SIĘ DO PRZEDSTAWICIELI RESORTÓW SIŁOWYCH Z JASNYM KOMUNIKATEM, IŻ WŁADZA NIE MA ZAMIARU USTĄPIĆ POD PRESJĄ ULICY, CO OZNACZA, ŻE NIE MUSZĄ SIĘ ONI OBAWIAĆ, A NAWET POWINNI WYKAZAĆ STANOWCZOŚĆ, I PO TRZECIE NIECO UWAGI POŚWIĘCIŁ KWESTII ZAGROŻENIA ZARÓWNO DLA BEZPIECZEŃSTWA KRAJU, JAK I JEGO TERYTORIALNEJ SPOISTOŚCI (POJAWIŁY SIĘ POSTULATY UNIEZALEŻNIENIA SIĘ PROWINCJI BOGATYCH W ROPĘ I GAZ), A TAKŻE MÓWIŁ O SPISKU I DZIAŁANIU SIŁ ZEWNĘTRZNYCH.

---

Wreszcie powiedział, że niezależnie od tego, jak rozwiną się wydarzenia, on pozostanie w stolicy, a także

<sup>47</sup> [https://tvrain.ru/teleshov/here\\_and\\_now/na\\_nazarbaeva\\_mozhno\\_bolshe\\_ne\\_obraschat\\_vnimanie-545261](https://tvrain.ru/teleshov/here_and_now/na_nazarbaeva_mozhno_bolshe_ne_obraschat_vnimanie-545261) [dostęp: 25.04.2022 r.].

<sup>48</sup> <https://haqqin.az/news/230913> [dostęp: 25.04.2022 r.].

<sup>49</sup> <https://novayagazeta.ru/articles/2022/01/05/vkhod-konem> [dostęp: 25.04.2022 r.].

<sup>50</sup> <https://novayagazeta.ru/articles/2022/01/17/prezident-kazahstana-tokaev-uvolil-plemiannika-nazarbaeva-s-dolzhnosti-pervogo-zampreda-komiteta-natsbezopasnosti-news> [dostęp: 25.04.2022 r.].

<sup>51</sup> [https://www.currenttime.tv/a/nazarbaev-ushel-sovet-bezopasnosti-kazahstana-naznachen-tokaev/31640651.html?fbclid=IwAR2u9kac29-FHMeletDlzmOXM2\\_atjQLdGc1HIPjhxqBJ1Ot\\_IR9Dw0vMak](https://www.currenttime.tv/a/nazarbaev-ushel-sovet-bezopasnosti-kazahstana-naznachen-tokaev/31640651.html?fbclid=IwAR2u9kac29-FHMeletDlzmOXM2_atjQLdGc1HIPjhxqBJ1Ot_IR9Dw0vMak) [dostęp: 25.04.2022 r.].

zdeklarował, iż nie ma zamiaru schodzić z drogi reform i zmian w zakresie polityki społecznej oraz gospodarczej.

Daleko idące deklaracje Kasyma-Żomarta Tokajewa zarówno w trakcie zamieszek, których adresatami byli przede wszystkim przedstawiciele obozu władzy, jak i umiarkowany stopień „represji”, jakim poddani zostali już po ich stłumieniu przedstawiciele klanu Nazarabajewa, wskazują na to, że intencją obecnego prezydenta nie było obalenie rządzącego Kazachstanem układu klanowego, ani nawet zasadnicze zmiany w wewnętrznym podziale władzy i wpływów. Chodziło o umocnienie, przy okazji protestów, które miały charakter ekonomiczny i wybuchły spontanicznie, władzy osobistej i obsadzenie kluczowych stanowisk w państwie przez bliskich sobie ludzi. Ryzyko podziału w obrębie elit siłowych skłoniło Tokajewa do odwołania się do pomocy ODKB,

ale kiedy tylko poczuł, że kontroluje sytuację w kraju, ten element „zewnętrznego wsparcia” okazał się nie-wygodnym i w dłuższej perspektywie osłabiającym pozycję i autorytet prezydenta Kazachstanu. Te czynniki, w połączeniu z wyraźnym niezadowoleniem państw mających swe interesy w Azji Środkowej, Chin i Turcji, związanym z ewentualnym umocnieniem pozycji Rosji, jeśli by kontyngent wojskowy ODKB pozostał dłużej w Kazachstanie, dały Tokajewowi możliwość sytuacji i doprowadzenia do szybkiego zakończenia misji pokojowej. Wybuch wojny Rosji z Ukrainą umożliwił Kasymowi-Żomartowi Tokajewowi powrót do tradycyjnej polityki, realizowanej również przez jego poprzednika, w której podkreśla się niezależność Kazachstanu i równy dystans wobec rywalizujących ze sobą mocarstw globalnych i regionalnych.



# KONFLIKT WOKÓŁ UKRAINY. WYZWANIA DLA NATO, UE I POLSKI

## [UKRAINIAN CONFLICT. CHALLENGES FOR NATO, THE EU AND POLAND]

### Abstrakt

Artykuł ma na celu przedstawienie konfliktu wokół Ukrainy jako toczony przeciw temu krajowi od 2014 r. nieustannie i różnymi środkami wojny hybrydowej, będącej nowym typem kreowania i zarządzania konfliktem przez Federację Rosyjską. W pracy w sposób przeglądowy autor stara się wyszczególnić najważniejsze cechy i etapy tejże wojny, wachlarz stosowanych (faktycznie i potencjalnie) w niej środków i wielosektorowych konsekwencji, jakie rodzą one dla NATO, UE i Polski. Artykuł analizuje również rolę Chin w konflikcie i rekomenduje działania dla polskiej administracji.

### Słowa kluczowe

Wojna hybrydowa, Ukraina, Federacja Rosyjska.

### Abstract

This article aims to present the conflict around Ukraine as a hybrid war waged against this country continuously and by various means since 2014, which is a new type of conflict creation and management by the Russian Federation. The paper in an overview way tries to detail the most important features and stages of this war, the range of means used (actually and potentially) in it and the multisectoral consequences they bring about for NATO, the EU and Poland. The article also analyzes China's role in the conflict and recommends actions for the Polish administration.

### Keywords

Hybrid war, Ukraine, Russian Federation.

### Wstęp

Niniejszy raport w swojej pierwszej części przedstawia konflikt wokół Ukrainy, definiując go jako wojnę hybrydową toczoną przeciw temu krajowi przez Federację Rosyjską nieustannie od 2014 r. i stawiając hipotezę o nowym charakterze tych działań. Wyodrębnia również cztery fazy konfliktu wyróżniające się stosowaniem różnych środków w czasie ich trwania. Kolejną część pracy, na przykładzie konfliktu z Ukrainą, grupuje środki stosowane przez Rosję w wojnie hybrydowej według pięciu kategorii, stawiających różne wyzwania przed ich ofiarami. Wysuwa również hipotezę o toczeniu przez Rosję równoległe dwóch wojen hybrydowych – przeciwko Ukrainie oraz przeciw państwom tzw. Zachodu oraz ich sojuszom. Analiza zawiera również kwestię potencjalnego użycia przez Rosję broni jądrowej oraz stanowiska Chin, jako głównego sojusznika agresora. Całość podsumowują zbiorcze wnioski oraz rekomendacje dla polskiej administracji rządowej.

Wybór tematu podyktowany był aktualnością konfliktu i narastania wyzwań z nim związanych, które w tym przypadku mają charakter wieloaspektowy i transformacyjny dla obszarów wymagających zmiany polskiej strategii i rozwiązań zbrojeniowych, gospodarczych, energetycznych, medialnych czy migracyjnych.

Z uwagi na ograniczenia czasowe w powstaniu raportu oraz bardziej charakter niektórych analizowanych wydarzeń, praca bazuje przede wszystkim na źródłach internetowych: artykułach naukowych, analizach



i artykułach prasowych, zwłaszcza w odniesieniu do najbardziej aktualnych zdarzeń. Informacje prasowe pochodzą głównie od Polskiej Agencji Prasowej i serwisu Forsal, będącym portalem „Dziennika Gazety Prawnej” lub serwisów branżowych. Źródłami analiz są głównie Ośrodek Studiów Wschodnich oraz grupa portali Defence24, na łamach których publikują specjaliści danych dziedzin.

Wszystkie źródła internetowe podane są z dostępem na dzień oddania raportu tj. 21.03.2022 r.

## Część analityczna

### Wojna hybrydowa

Według słownika języka polskiego, „wojna” jest to „zorganizowana walka zbrojna między państwami, narodami lub grupami społecznymi, religijnymi itp., prowadzona dla osiągnięcia zamierzonych celów (np. zagarnięcia obcego terytorium lub obrony własnego); konflikt zbrojny”<sup>1</sup>, natomiast „konflikt” to „zestknięcie się sprzecznych interesów, poglądów; niezgodność, spór, zatarg”<sup>2</sup>. Wynika stąd, że wojna może być elementem konfliktu, będącym wyrażeniem nadrzędnym dla wojny.

Konfliktem nazwać trzeba spór Ukrainy z Federacją Rosyjską trwający od 2014 r., tj. od anektowania Krymu przez Rosję oraz wybuchu starć zbrojnych na wschodniej Ukrainie pomiędzy zwolennikami legalnych władz ukraińskich a prorosyjskimi separatystami wspieranymi przez Rosję. Konflikt ten z różną intensywnością trwa do dziś, przyjmując wielorakie formy, w tym przede wszystkim tzw. wojny hybrydowej, która z braku jednoznacznej definicji najczęściej jest określana jako skoordynowane działanie konwencjonalnych i niekonwencjonalnych instrumentów siłowych i dywersyjnych nad lub pod progiem wojny w postaci bezpośredniej lub częściowej niebezpośredniej<sup>3</sup>.

Koncept wojny hybrydowej został opracowany w Stanach Zjednoczonych przez generałów Jamesa N. Mattisa i Franka G. Hoffmana w 2005 r., i w tym samym czasie również w Rosji, gdzie za jego powstanie odpowiadać miał gen. Walerij Gierasimow, od którego przyjął on nazwę doktryny Gierasimowa. Wojna hybrydowa zawiera w sobie elementy innych wojen: nieregularnej, asymetrycznej i złożonej. Według gen. Hoffmana zawiera trzy elementy: relację między terroryzmem a ruchami powstańczymi, wykorzystanie technologii oraz miejskie pole walki. Typowe hybrydowe taktyki wojskowe

obejmują też obecnie: szerokie zastosowanie broni nieśmiertelności, wykorzystywanie nieregularnych grup milicji (sił paramilitarnych), stosowanie środków psychologicznych, radioelektronicznych i wojny informacyjnej za pośrednictwem cyberprzestrzeni, prowadzenie działań wojennych na odległość z wykorzystaniem operacji typu *stealth*, wykorzystywanie cyberprzestrzeni i przestrzeni powietrznej oraz prowadzenie asymetrycznych działań bojowych. Wszystkie te strategie występują w kontekście rozprzestrzeniania broni masowego rażenia. W związku z tym można stwierdzić, że w trakcie wojny hybrydowej na ogół dochodzi do zmniejszenia skuteczności stosowania międzynarodowego prawa humanitarnego i praw wojennych<sup>4</sup>.

Rosyjska wersja wojny hybrydowej jest postrzegana jako strategia osiągania celów politycznych bez użycia tradycyjnych metod wojskowych. Taka wojna koncentruje się na siłach operacji specjalnych, wojnie ekonomicznej, sabotażu i szpiegostwie, często z udziałem kombatantów, dla osiągnięcia celu politycznego. Jak stwierdził gen. Gierasimow, „rola pozamilitarnych środków osiągania celów politycznych i strategicznych wzrosła, a w wielu przypadkach przewyższają one swoją skutecznością siłę oręża”<sup>5</sup>.

Hasło wojny hybrydowej było nieznane polskiej opinii publicznej przed wybuchem konfliktu na Ukrainie. Potwierdza to analiza trendu wyszukiwania tego hasła w wyszukiwarce Google – pokrywającego się z wybuchem konfliktu oraz jego wzmocnieniami.

Jego pojawienie się przypada na r. 2014 ze szczytem we wrześniu (podpisanie zawieszenia broni i rozpoczęcie II bitwy o lotnisko w Doniecku), pierwszym szczytem zaś na luty 2015 r. (faktyczny koniec ciężkich walk i podpisanie tzw. drugiego porozumienia mińskiego), a drugi, największy, na listopad 2021 r., będący miesiącem eskalacji presji migracyjnej na granicy polsko-białoruskiej. Warto odnotować swoiste utożsamienie metod konfliktowych praktykowanych przez Białoruś z metodami Federacji Rosyjskiej, ujmowanymi jako wojna hybrydowa. Kolejne małe odbicie następuje od stycznia do marca, czyli w czasie wybuchu pełnowymiarowego konfliktu zbrojnego. Jego mała skala może świadczyć o silniejszym utożsamieniu konfliktu ze słowem „wojna” w tym czasie.

Światowy trend wyszukiwania hasła „hybrid war” cechuje się większą znajomością terminu od czasu jego powstania, ze stałym wahaniem utrzymującym się na niskim poziomie, aż do jego trwałego, nieznacznego wzrostu po szczytach w maju i grudniu 2015 r. – roku wygaszania zbrojnej fazy konfliktu. Zauważalny jest

<sup>1</sup> Słownik Języka Polskiego, *Wojna*, <https://sjp.pl/wojna>.

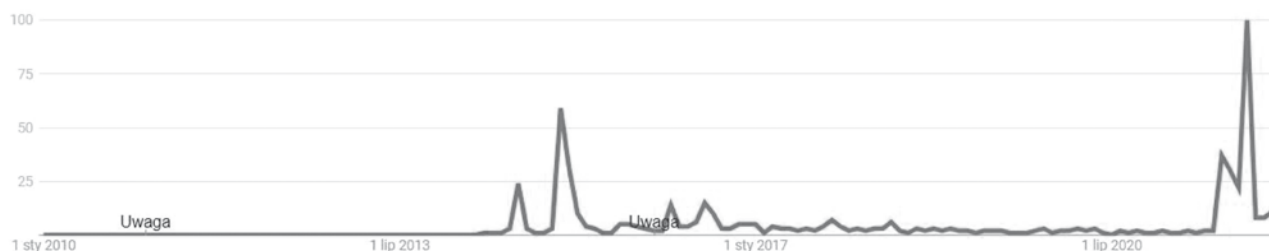
<sup>2</sup> Ibidem, *Konflikt*, <https://sjp.pl/konflikt>.

<sup>3</sup> A. Bilal, *Wojna hybrydowa – nowe zagrożenia, złożoność i „zaufanie” jako antidotum*, <https://www.nato.int/docu/review/pl/articles/2021/11/30/wojna-hybrydowa-nowe-zagrozenia-zlozonosc-i-zaufanie-jako-antidotum/index.html>.

<sup>4</sup> M. Jones, S. Dov Bachman, *Syria – A Hybrid War Case Study*, „Journal of Military and Strategic Studies” 2021, vol. 21, no. 1, s. 3–5.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 5.

**Wykres 1.** Trend wyszukiwania hasła „wojna hybrydowa” w Polsce w wyszukiwarce Google w okresie 1.01.2010–20.03.2022 r.



Źródło: Google Trends, *Wojna hybrydowa*, <https://trends.google.pl/trends/explore?date=2010-01-01%202022-02-21&geo=PL&q=wojna%20hybrydowa>.

także skokowy wzrost popularności hasła od stycznia 2022 r., znacznie większy od odnotowywanego w Polsce, choć wciąż wiele mniejszy od tego z lat 2014 i 2015.

Wcześniejsze wzrosty popularności hasła powinny być utożsamiane raczej z sytuacją na rynku medialnym i wydawniczym niż konfliktami światowymi. Przykładowa analiza wyników wyszukiwania hasła „Georgia hybrid war” w okresie 1.01.2008–1.01.2014 r. nie wykazała stosowania tego terminu do określania wojny w Osetii Południowej, a więc konfliktu, w którym stroną również była Federacja Rosyjska.

Takie odwołania przed 2014 r. sporadycznie pojawiały się jednak w publikacjach na temat wojny w Syrii. Konflikt ten jednak powszechnie jest uważany za wojnę domową, która w ciągu lat przyjmowała charakter wojny *proxy* lub wojny z terroryzmem, które definicyjnie lepiej wpisują się w prowadzone tam działania.

Na podstawie powyższej analizy można stwierdzić, że konflikt na Ukrainie został powszechnie zidentyfikowany jako pierwsza wojna hybrydowa, po której inne, podobne konflikty zaczęły być definiowane w podobny sposób *post factum*. Z uwagi na nieustanne naruszenia zawieszenia broni oraz stosowanie innych form działań zaliczających się do definicji wojny hybrydowej, konflikt ten od 2014 r. trwa do dziś z różną intensywnością, a przez to nie jest zakończony. Stanowi więc stale

obecne, nowe wyzwanie dla krajów i sojuszy znajdujących się w jego sąsiedztwie, wystawionych pośrednio lub bezpośrednio na skutki jego przebiegu oraz będące potencjalnymi stronami podobnych konfliktów teraz lub w przyszłości, a więc dla NATO, UE i Polski.

### Fazy konfliktu

Wojnę hybrydową na Ukrainie da się podzielić na cztery fazy, w trakcie których dominuje użycie danej puli jej środków:

- faza konfliktu zbrojnego w przedziale lutego 2014–lutego 2015 r.;
- faza konfliktu podprogowego w okresie marzec 2015–kwiecień 2021 r.;
- faza intensywnej presji przygranicznej od kwietnia 2021 do lutego 2022 r.<sup>6</sup>;
- faza pełnowymiarowego konfliktu zbrojnego od lutego 2022 r.

Pierwsza z nich dotyczy okresu od reakcji Federacji Rosyjskiej na wydarzenia tzw. Euromajdanu w postaci anektowania Krymu oraz powstania dwóch republik ludowych na wschodzie Ukrainy (Donieckiej i Ługańskiej) aż po podpisanie tzw. drugich porozumień mińskich i wygaszeniu najcięższych walk zbrojnych po

**Wykres 2.** Trend wyszukiwania hasła „hybrid war” na świecie w wyszukiwarce Google w okresie 1.01.2004–20.03.2022 r.



Źródło: Google Trends, *Hybrid war*, <https://trends.google.pl/trends/explore?date=all&q=hybrid%20war>.

<sup>6</sup> M. Roszak, *MSZ: koncentracja wojsk rosyjskich w pobliżu ukraińskich granic budzi zaniepokojenie*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C849698%2Cmsz-koncentracja-wojsk-rosyjskich-w-poblizu-ukrainskich-granic-budzi>.

II bitwie o lotnisko w Doniecku. Charakteryzował się on używaniem przez Rosję przede wszystkim metod jawnie militarnych przeprowadzanych przez rosyjskich, uzbrojonych żołnierzy operacji specjalnych w mundurach bez dystynkcji wojskowych czy innych identyfikujących ich wyróżników (tzw. zielonych ludzików) przy pomocy działań regularnych i nieregularnych<sup>7</sup>. Całość operacji umożliwiała rozgrywanie ruchów powstańczych mniejszości narodowych, a wspierane przez intensywną propagandę medialną opierającą się w głównej mierze na dezinformacji<sup>8</sup>. Oznacza to, że od samego początku konflikt miał najważniejsze znamiona wojny hybrydowej.

Druga, najdłuższa, charakteryzowała się mniejszą, lecz stale wywieraną presją na państwo ukraińskie, w formie okresowego łamania zawieszenia broni na wschodzie kraju<sup>9</sup> i ataków cybernetycznych<sup>10</sup> przy utrzymywaniu dezinformacyjnej narracji medialnej na temat Ukrainy<sup>11</sup>. Wszystkie te działania były jednak realizowane pod progiem wojny w znaczeniu regularnych, manewrowych lub nieustannych walk zbrojnych.

Trzecia faza, obok zintensyfikowanego wykorzystywania wszystkich środków stosowanych w fazie drugiej, wysuwa na pierwszy plan „presję przygraniczną” w postaci etapowego rozlokowywania regularnych wojsk wraz z ich zapleczem logistycznym przy granicach Ukrainy (oraz Polski), również na terenie Białorusi, pod pretekstem ćwiczeń wojskowych. W apogeum tygodnia przed inwazją 2022 r. szacowana ich liczba wynosiła około 147 tys.<sup>12</sup>.

Ponowna faza konfliktu zbrojnego nastąpiła rok po rozpoczęciu pierwszych ćwiczeń koncentrujących rosyjskie siły zbrojne przy granicy z Ukrainą. Dokonała się przy tym pomimo nacisków dyplomatycznych i sankcji<sup>13, 14</sup> wymierzonych po uznaniu niepodległości Republik Donieckiej i Ługańskiej (w ich granicach sprzed 2014 r.)<sup>15</sup>. Należy zauważyć, że dwa dni przed dokonaniem agresji, Rada Federacji, wyższa izba parlamentu Rosji, wyraziła zgodę na użycie sił zbrojnych poza granicami kraju, nie wskazując obszaru, na którym jest to możliwe, ani czasu na jaki wydana jest zgoda<sup>16</sup>. Otwiera to pole do podobnych działań w dowolnym miejscu i czasie w przyszłości.

Atak poprzedzony był medialną kampanią dezinformacji i demonizowania Ukraińców oraz ich rzekomo agresywnych zachowań w samym tygodniu ataku, np. w formie zatrzymania na Krymie sześciu osób rzekomo przygotowujących zamach bombowy w świątyni prawosławnej, powiązanych z kontrowersyjnym, nacjonalistycznym ugrupowaniem „Prawy Sektor”<sup>17</sup> lub informując o zniszczeniu transportera opancerzonego dywersantów z Ukrainy, wykorzystując do tego pojazd będący w służbie rosyjskiej armii<sup>18</sup>. Prezydent Putin w godzinnym przemówieniu nazwał też Ukrainę tworem powołanym do życia wyłącznie przez błędną lenińską politykę ZSRR<sup>19</sup>. Szef MSZ Rosji natomiast zakwestionował prawo Ukrainy do suwerenności, przyznając je tylko państwom, które reprezentują cały naród żyjący na jego terytorium i odmawiając

<sup>7</sup> (Mini)Słownik BBN, *Zielone Ludziki*, <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MINISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html>.

<sup>8</sup> Tvn24, *ONZ: U podstaw rosyjskiej interwencji na Krymie leży dezinformacja*, <https://tvn24.pl/swiat/onz-u-podstaw-rosyjskiej-interwencji-na-krymie-lezy-dezinformacja-ra418689-3358424>.

<sup>9</sup> Dziennik Gazeta Prawna, *Ambasada USA: Rosja wciąż łamie porozumienia w sprawie Donbasu*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1397310,ukraina-rosja-donbas-konflikt-na-ukrainie.html>.

<sup>10</sup> Onet.pl, *Najgorętszy front wojny cybernetycznej znajduje się na Ukrainie*, <https://wiadomosci.onet.pl/politico/ukraina-trwa-wojna-cybernetyczna/z9n0k4n>.

<sup>11</sup> A. Włodkowska-Bagan, *Rosyjska ofensywa propagandowa. Casus Ukrainy*, „Studia Politologiczne” 2018, vol. 49, s. 110–117.

<sup>12</sup> Rzeczpospolita, *Minister obrony Ukrainy: 147 tys. rosyjskich żołnierzy u naszych granic*, <https://www.rp.pl/polityka/art35721471-minister-obrony-ukrainy-147-tys-rosyjskich-zolnierzy-u-naszyc-granic>.

<sup>13</sup> Polska Agencja Prasowa, *Prezydent Biden podpisał rozporządzenie ws. sankcji przeciwko donbaskim „republikom”*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1086951%2Cprezydent-biden-podpisal-rozporzadzenie-ws-sankcji-przeciwko-donbaskim>.

<sup>14</sup> Polska Agencja Prasowa, *Kancelarz Niemiec podjął decyzję o wstrzymaniu do użytku gazociągu NS2*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1087486%2Ckancelarz-niemiec-podjal-decyzje-o-wstrzymaniu-oddania-do-uzytku-gazociagu>.

<sup>15</sup> M. Menkiszak, *Rosja: uznanie niepodległości Donbasu*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-02-22/rosja-uznanie-niepodleglosci-donbasu>.

<sup>16</sup> P. Żochowski, *(Nie)ograniczony mandat użycia sił zbrojnych poza granicami Rosji*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-02-23/nie-ograniczony-mandat-uzycia-sil-zbrojnych-poz-granicami-rosji>.

<sup>17</sup> Polska Agencja Prasowa, *Rosyjska FSB twierdzi, że udaremniała zamach na Krymie*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1088980%2Crosyjska-fsb-twierdzi-ze-udaremnila-zamach-na-krymie.html>.

<sup>18</sup> Nowaja Gazieta, *Oryx: Kanał pierwszy pokazał wypalony BTR-70M rosyjskiej modyfikacji i przedstawił go jako pojazd ukraiński. Takich transporterów opancerzonych nie ma na uzbrojeniu Sił Zbrojnych Ukrainy*, <https://novayagazeta.ru/articles/2022/02/22/oryx-pervyi-kanal-pokazal-sgorevshii-btr-70m-rossiiskoi-modifikatsii-i-vydal-ego-za-ukrainskiui-mashinu-takikh-btr-na-vooruzhenii-vsu-net-news>.

<sup>19</sup> Polskie Radio, *Putin manipuluje historią w swoim wystąpieniu. Marzenia o wielkiej Rosji i kłamstwo o sowieckich początkach Ukrainy*, <https://www.polskieradio.pl/39/1240/Artykul/2906826,Putin-manipuluje-historia-w-swoim-wystapieniu-Marzenia-o-wielkiej-Rosji-i-klamstwo-o-sowieckich-początkach-Ukrainy>.

spełniania tego kryterium przez Ukrainę<sup>20</sup>. Wypowiedź ta jawnie ukazuje możliwość wykorzystywania mniejszości rosyjskich w ewentualnych przyszłych konfliktach. Odwoływanie się do ZSRR wskazuje z kolei na „obszar zainteresowania” Rosji co do, jej zdaniem, należnej jej strefie wpływów. Ofensywie wojsk konwencjonalnych od początku towarzyszyły zmasowane cyberataki<sup>21</sup>. Taka forma ataku wspomaga więc działania tradycyjne w czasie wojny konwencjonalnej i jest stosowana w zintensyfikowanej formie.

Analizując jej przebieg, można stwierdzić, że wojna hybrydowa trwa na Ukrainie nieustannie od 2014 r., z biegiem czasu zmieniając rodzaj, a przede wszystkim intensywność wykorzystywania w niej poszczególnych środków. Przechodzenie między etapami lub okresami zwiększonego wykorzystywania danej puli środków odbywa się przy tym płynnie, w zależności od aktualnych potrzeb agresora. Wszystkie one wpisują się w definicję wojny hybrydowej i współgrają ze sobą, łącznie tworząc formę uprawiania polityki, tj. wywierania presji i osiągania celów, poprzez konflikt oscylujący od formalnego stanu pokoju aż po (niebezpośredni w sensie odpowiedzialności politycznej lub bezpośredni) konflikt zbrojny. Celem prowadzonej wojny jest przy tym co najmniej destabilizacja państwowości ukraińskiej i zablokowanie procesu integracji Ukrainy z UE i NATO. Biorąc pod uwagę wykorzystywanie niemilitarnych środków wojny hybrydowej wobec obu tych wspólnot (wojny medialnej i cyberwojny oraz nacisków gospodarczych i migracyjnych), można postawić hipotezę, że przyszłością (lub diagnozowaną obecnie terażniejszością) ich relacji z Federacją Rosyjską jest „gorący pokój”, będącym permanentnym stanem wojny hybrydowej wykorzystującej różne środki w czasie, w przeciwieństwie do „zimnej wojny”, w której konflikt zostaje zamrożony i jest zarządzany na poziomie dyplomatycznym, dotycząc jedynie wyścigu zbrojeń (który dziś odbywa się niezależnie od konfliktu) oraz wojen *proxy*, przy wykorzystywaniu powiązań gospodarczych w celach profilaktyki eskalacji konfliktu (w tym surowcowych, które dziś wykorzystywane są jako forma nacisku – *vide* kwestia przesyłu gazu).

## Broń jądrowa

2 czerwca 2020 r. prezydent Rosji podpisał dekret o podstawach polityki państwa w zakresie odstraszenia jądrowego. Dokument wskazuje, że za kluczowe niebezpieczeństwo dla siebie Rosja uznaje m.in. wzmacnianie wschodniej flanki NATO, natomiast na użycie broni jądrowej może się zdecydować w przypadku zagrożenia dla funkcjonowania państwa spowodowanego atakiem z zewnątrz. Arsenal jądrowy jest dla Rosji podstawowym narzędziem odstraszenia, który może ona wykorzystać w odpowiedzi również na atak konwencjonalny. Istotą rosyjskiej doktryny jest utrzymywanie potencjalnego przeciwnika w niepewności co do momentu jej wykorzystania, co można uznać za część wojny informacyjnej skierowanej do NATO z próbą wywarcia na nim presji, tak by zrewidował o ono swoje plany w sposób korzystny dla Rosji, wzmacniający jej przewagę (również konwencjonalną) nad państwami wschodniej flanki<sup>22</sup>. 27.02.2022, spotykając się z ostrą reakcją państw sojuszu na otwarcie fazy pełnowymiarowego konfliktu zbrojnego na Ukrainie, Rosja postawiła w stan najwyższej gotowości siły odstraszenia, których elementem jest broń jądrowa<sup>23</sup>. Należy to interpretować jako jej użycie w wojnie informacyjnej, wywierające presję na deeskalację zaangażowania NATO w pomoc Ukrainie, tym bardziej biorąc pod uwagę brak dyslokacji lub innych działań związanych z bronią jądrową<sup>24</sup>. Nie wyklucza to jednak jej potencjalnego użycia na Ukrainie w przypadku uznania przedłużającego się konfliktu za zagrożenie dla funkcjonowania państwa np. z powodów gospodarczych. Elementem wojny informacyjnej i presji przygranicznej wobec Polski i szerzej całego NATO jest natomiast spodziewana decyzja o ulokowaniu broni jądrowej na terenie Białorusi<sup>25</sup>.

## Wyzwania

Pomimo że to Ukraina jest stroną i ofiarą prowadzonej przez Rosję wojny hybrydowej w pełnej skali, państwa UE i NATO (a więc i Polska) są odbiorcami i ofiarami wielu działań ze strony Rosji, które można uznać za

<sup>20</sup> Polska Agencja Prasowa, *Ławrow zakwestionował prawo Ukrainy do suwerenności. „Nie można twierdzić, że reżim ukraiński reprezentuje cały naród”*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1087418%2Clawrow-zakwestionowal-prawo-ukrainy-do-suwerenności-nie-mozna-twierdzic-ze>.

<sup>21</sup> S. Palczewski, *Czarny scenariusz staje się faktem. Najpierw cyberataki, potem zbrojna agresja*, <https://cyberdefence24.pl/armia-i-služby/wojna-na-ukrainie-24-luty-2022>.

<sup>22</sup> A.M. Dwyer, *Rosyjska polityka w zakresie odstraszenia jądrowego*, [https://www.pism.pl/publikacje/Rosyjska\\_polityka\\_w\\_zakresie\\_odstraszenia\\_jadrowego](https://www.pism.pl/publikacje/Rosyjska_polityka_w_zakresie_odstraszenia_jadrowego).

<sup>23</sup> Polska Agencja Prasowa, *Putin postawił w stan najwyższej gotowości bojowej siły odstraszenia*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1094959%2Cputin-postawil-w-stan-najwyzszej-gotowosci-bojowej-sily-odstraszenia>.

<sup>24</sup> Polska Agencja Prasowa, *Rzecznik rządu: w tej chwili nie mamy informacji, żeby Putin próbował dokonać ataku jądrowego*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1095522%2Czrecznik-rzadu-w-tej-chwili-nie-mamy-informacji-zeby-putin-probowal>.

<sup>25</sup> Polska Agencja Prasowa, *Borrell: Rosja zamierza rozmieścić broń jądrową na Białorusi*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1096873%2Cborrell-rosja-zamierza-rozmiesc-bron-jadrowa-na-bialorusi-bardzo>.

składowe wojny hybrydowej i które da się podzielić na pięć głównych obszarów:

- 1) wojna informacyjna – realizowana poprzez szerzenie dezinformacji oraz wykorzystywanie presji przygranicznej (militarnej i migracyjnej) do umocnienia swojej pozycji negocjacyjnej;
- 2) wojna wywiadowcza – spowodowana spodziewaną wzmoczoną aktywnością służb wywiadowczych Rosji i Białorusi;
- 3) cyberwojna – realizowana przez cyberataki z terenów Rosji i Białorusi;
- 4) presja gospodarcza – w postaci wykorzystywania przewagi surowcowej oraz presji przygranicznej;
- 5) presja migracyjna – dotycząca uchodźców z państw Bliskiego Wschodu oraz z wojny na Ukrainie.

### Wojna informacyjna

Pojęcie wojny informacyjnej pojawiło się po raz pierwszy w Rosji podczas pierwszej kadencji Władimira Putina, co potwierdza tezę o traktowaniu przez Federację Rosyjską podobnych działań wymierzonych w państwa zachodnie i kraje aspirujące do tego grona jako długofalową, celową operację. Sam jej wydźwięk jest antagonizujący i wpasowujący podobne działania w logikę wojenną<sup>26</sup>. Jawi się również ona jako podstawowy instrument rosyjskiej wojny hybrydowej trwający nieustannie jako samodzielny instrument oraz towarzyszący wszystkim innym w każdej z faz konfliktu. Toczone jest ona zarówno w kraju, jak i dowolnym państwie świata, nie tworząc przy tym jednolitej narracji, a raczej zestawiając ze sobą również narracje sprzeczne, zależnie od adresatów i aktualnych potrzeb, wykorzystując przede wszystkim środki audiowizualne w sieci internetowej nastawione na wywoływanie silnych emocji<sup>27</sup>.

W rosyjskiej narracji zakorzeniło się określenie kijowskiej junty, która sprawuje władzę w imieniu amerykańskich zwierzchników. Celem jest ugruntowanie świadomości, że prozachodnie siły działają na szkodę Ukrainy i tylko prorosyjskie władze mogą zapewnić jej stabilną sytuację i dobre relacje z Rosją. Rosja, konsolidując swoje społeczeństwo, podtrzymuje narrację mówiącą o otoczeniu Rosji przez wrogów. Adwersarzami są tu zarówno NATO, jak i UE, a szerzej cały Zachód.

Na czele antyrosyjskiego układu stać mają Stany Zjednoczone, a ich zamiarem ma być podporządkowanie rosyjskich zasobów naturalnych, by wykorzystać je do własnych celów. Wojna na Ukrainie jest w tym rozumieniu pokłosiem działań antyrosyjskich. Tak sprecyzowany wróg zapewnia działaniom Federacji Rosyjskiej duże poparcie społeczne<sup>28</sup>. W konsekwencji rosyjska wojna informacyjna jest obliczona na podważanie i rozbijanie zachodnich sojuszy (tak militarnych – jak NATO, jak i gospodarczych – jak UE), dzielenie zachodnich społeczeństw w celu ich destabilizacji i odebranie legitymizacji działaniom antyrosyjskim. Dopiero w 2022 r., wraz z eskalacją presji przygranicznej i wybuchem pełnoskalowego konfliktu zbrojnego, państwa zachodnie zaczęły skutecznie przejmować inicjatywę w wojnie informacyjnej, stosując nową doktrynę polegającą na wykorzystaniu źródeł wywiadowczych w operacjach informacyjnych<sup>29</sup> oraz blokując rosyjskie media<sup>30</sup>.

### Wojna wywiadowcza i presja migracyjna

Wojna wywiadowcza jest niejako tłem i często przewodzi wszystkim innym działaniom hybrydowym. Rosyjskie tajne operacje wymierzone w Ukrainę przed inwazją i tuż po niej zakładały synergii aktywności wywiadowczej z działaniami terrorystycznymi (sabotaż, dywersja, akty terroru, operacje pod fałszywą flagą). Służba Bezpieczeństwa Ukrainy tuż przed wybuchem wojny informowała o wielu rozbitych komórkach terrorystycznych i dywersyjnych, podczas konfliktu zbrojnego zajmując się zabezpieczaniem infrastruktury krytycznej i utrzymywaniem bezpieczeństwa za linią frontu. Działania wywiadowcze z pewnością są obecnie sprzęgnięte z cyberatakami w postaci kradzieży danych i wojną informacyjną, tworząc agenturę wpływu<sup>31</sup>.

Stawia to w nowym świetle najnowsze wydarzenia na terenie Polski. Spodziewany jest wzrost aktywności służb Rosji i Białorusi w Polsce jako kraju, w którym rozlokowywane są obecnie nowe jednostki wojskowe wielu państw NATO, pełniące przywództwo w OBWE i wywierające niekorzystne dla Rosji i Białorusi naciski dyplomatyczne, a także będącego głównym terenem przerzutu uzbrojenia, środków ochronnych i humanitarnych na Ukrainę oraz przyjmującego największą liczbę

<sup>26</sup> J. Darczewska, *Wojna informacyjna Rosji z zachodem. Nowe wyzwanie?*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wojna hybrydowa – wydanie specjalne” 2018, s. 71.

<sup>27</sup> M. Matejuk, *Narracja i kierunki rosyjskich działań propagandowych i dezinformacyjnych w kontekście wojny na Ukrainie 2018*, <https://core.ac.uk/download/pdf/187227202.pdf>, s. 8–9.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 9–10.

<sup>29</sup> CNN, *How the Biden administration is aggressively releasing intelligence in an attempt to deter Russia*, <https://edition.cnn.com/2022/02/11/politics/biden-administration-russia-intelligence/index.html>.

<sup>30</sup> Forsal.pl, *Russia Today wypada z Polski. Cieszyński: KRRiT wykreśliła z rejestru programów rosyjskie kanały*, <https://forsal.pl/biznes/media/artykuly/8365712,russia-today-wypada-z-polski-cieszynski-krrit-wykreslila-rejestru-programow-rosyjskie-kanały.html>.

<sup>31</sup> J. Raubo, *Reforma polskiej osłony kontrwywiadowczej na froncie [OPINIA]*, <https://infosecurity24.pl/sluzby-specjalne/agencja-bezpieczenstwa-wewnetrznego/reforma-polskiej-oslony-kontrwywiadowczej-na-froncie-opinia>.

ukraińskich uchodźców<sup>32</sup>. Odnutowywane jest podsycanie presji migracyjnej poprzez wtapienie uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki z terenów Białorusi w fale uchodźców ukraińskich lub kreowanie lokalnych napięć na tle etnicznym, wykorzystując m.in. napływ ukraińskich studentów obcego pochodzenia<sup>33</sup>. Można się spodziewać też innych akcji sabotażu i skłócania ludności oraz organizacji pomocowych, przerzut najemników i agentury, jak również zamachy terrorystyczne<sup>34</sup>. Wstępną odpowiedzią na te wyzwania jest wprowadzenie stopnia alarmowego BRAVO na terenie województw graniczących z Ukrainą<sup>35</sup>. Można się również spodziewać prób rozciągnięcia polskich sił zbrojnych i służb mundurowych na całej długości granic od Kaliningradu, poprzez linię graniczną z Białorusią, aż do terenów przygranicznych z Ukrainą<sup>36</sup>. Wyzwania na tym tle będą jednak długofalowe ze względu na spodziewane trwałe osiedlenie się większości uchodźców na terenie Polski, tworzących kilkumilionową mniejszość ukraińską, mogącą wraz z białoruską być elementem działań hybrydowych podejmowanych przez agresorów w przyszłości.

### Cyberwojna

Od samego początku wojnie hybrydowej prowadzonej przeciw Ukrainie towarzyszą cyberataki wobec niej oraz państw zachodnich. Ataki na ukraińską infrastrukturę były przeprowadzane od początku działań wojskowych w 2014 r., okresowo się nasilając i o różnej skali, z największymi sukcesami agresorów w latach 2015 i 2016, a więc jeszcze w czasie trwania fazy podprogowej<sup>37</sup>. Ich wyraźne zintensyfikowanie nastąpiło w ciągu r. 2021 wraz z nastaniem fazy presji przygranicznej, zazwyczaj przybierając formę paraliżowania infrastruktury krytycznej lub stron rządowych, blokując lub kasując

dane oraz odcinając ludność od usług<sup>38,39</sup>. Duży atak podobnego typu nastąpił także wraz z rozpoczęciem inwazji militarnej w lutym 2022 r.<sup>40</sup>, a w odpowiedzi na wzrost zagrożenia, 21.02.2022 r. po raz pierwszy w Polsce wprowadzono drugi najwyższy stopień alarmowy cyberbezpieczeństwa CHARLIE-RP, obligujący administratorów kluczowych usług do pracy w trybie całodobowym i weryfikacji procedur awaryjnych oraz przygotowania serwerów do natychmiastowego wyłączenia<sup>41</sup>. Takie ataki są więc wykorzystywane nieustannie, intensyfikując się wraz z eskalacją pozostałych, tradycyjnych środków militarnych. Państwa zachodnie lub ich obywatele mogą przy tym być ofiarą tzw. *collateral damage*, gdy cyberataki skutkują niezamierzonymi konsekwencjami w innych państwach, jak w przypadku uszkodzenia terminali internetu satelitarnego, których awaria na Ukrainie w momencie militarnego ataku Rosji rozlała się na inne kraje, uderzając w klientów firmy, z której usług korzystała również ukraińska armia<sup>42</sup>.

### Presja gospodarcza

Presja przygraniczna związana z gromadzeniem wojsk i niejednoznacznością przyszłego wymiaru konfliktu powoduje realne straty gospodarcze dla strony pod presją, większe niż te ponoszone przez agresora. Powoduje ona m.in. utrudnione zaciąganie kredytów, wstrzymanie i wycofywanie inwestycji, obniżenie wartości waluty i obligacji oraz perspektyw wzrostu gospodarczego, podwyższenie stopy inflacji, zwięźnienie morskich szlaków handlowych i dostępu do portów czy zawieszenie części połączeń lotniczych. Ukraina miesięcznie traciła w ten sposób od 2 do 3 mld dolarów<sup>43</sup>. Skumulowane koszty gospodarcze konfliktu z Rosją w latach 2014–2020 wyniosły natomiast około 280 mld dolarów<sup>44</sup>. Ukraińska

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> Rzeczpospolita, *Uchodźcy z Ukrainy w Przemysłu. Incydenty, policja i dezinformacja*, <https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art35788601-uchodzczy-z-ukrainy-w-przemyslu-incydenty-policja-i-dezinformacja>.

<sup>34</sup> J. Raubo, op. cit.

<sup>35</sup> Polska Agencja Prasowa, *RCB: drugi stopień alarmowy BRAVO na terenie woj. podkarpackiego i lubelskiego*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1097701%2Crcb-drugi-stopien-alarmowy-bravo-na-terenie-woj-podkarpackiego-i>.

<sup>36</sup> J. Raubo, op. cit.

<sup>37</sup> M. Góra, *Rosyjska cyberofensywa na Ukrainie, czyli czego spodziewać się już dziś?*, <https://sekurak.pl/rosyjska-cyberofensywa-na-ukrainie-czyli-czego-spodziewac-sie-juz-dzis>.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> Polska Agencja Prasowa, *„Rz: nasilają się ataki hakerskie na Polskę. Sytuacja się pogarsza*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C922291%2Ccz-nasilaja-sie-ataki-hakerskie-na-polske-sytuacja-sie-pogarsza.html>.

<sup>40</sup> Rzeczpospolita, *Cyberatak na Ukrainie. Celem hakerów było czyszczenie danych*, <https://www.rp.pl/polityka/art35745821-cyberatak-na-ukrainie-celem-hakerow-bylo-czyszczenie-danych>.

<sup>41</sup> Niebezpiecznik.pl, *Co oznacza CHARLIE-CRP (stopień alarmowy)*, <https://niebezpiecznik.pl/post/wprowadzono-stopien-alarmowy-charlie-crp-po-raz-pierwszy-w-polsce>.

<sup>42</sup> A. Haertle, *Tysiące terminali internetu satelitarnego poważnie uszkodzonych w dniu ataku na Ukrainę*, <https://zaufanatrzeciastro-na.pl/post/tysiacle-terminali-internetu-satelitarnego-powaznie-uszkodzonych-w-dniu-ataku-na-ukraine>.

<sup>43</sup> M. Kozak, *Rosyjska agresja już drogo kosztuje Ukrainę*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/rynki-finansowe/bankowosc/rosyjska-agresja-juz-drogo-kosztuje-ukraine>.

<sup>44</sup> Polska Agencja Prasowa, *Ukraina. Straty finansowe wywołane groźbą rosyjskiej agresji to 2–3 mld USD miesięcznie*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1086192%2Cukraina-straty-finansowe-wywolane-grozba-rosyjskiej-agresji-2-3-mln-usd>.

gospodarka dobrze radziła sobie w pierwszej fazie wojny, w czym pomogły działania tamtejszego banku centralnego (skupione na zachowaniu płynności oraz utrzymaniu w obiegu jednej, państwowej waluty), ograniczanie zadłużenia klientów banków, wydawanie zaświadczeń potwierdzających niemożność wywiązania się ze zobowiązań kontraktowych, utrzymywanie niezależności energetycznej oraz zapewnianie dostępu do informacji (poprzez modyfikację planów taryfowych, zjednoczenie stacji telewizyjnych oraz uzyskanie dostępu do internetu satelitarnego Starlink)<sup>45</sup>.

Obecnie większość tych zjawisk dotyka także gospodarki Polski jako państwa graniczącego ze zgrupowaniami armii rosyjskiej i działaniami wojennymi. Na polską gospodarkę wpływa również sama wojna poprzez wygaszenie wymiany krajowej z jej stronami oraz wzrost inflacji i stóp procentowych z powodu wzrostu cen surowców energetycznych i płodów rolnych. Krajowe PKB może przy tym spaść o 1,5 proc. w 2022 r. względem przewidywań<sup>46</sup>. Spodziewany jest także stały wzrost stopy procentowej i konieczność utrzymywania wysokich rezerw walutowych przez bank centralny, tak by móc korygować szoki walutowe podobne do tych towarzyszących wybuchowi konfliktu zbrojnego w lutym 2022 r. Wraz ze zwiększonymi wydatkami na obronność, oznacza to m.in. obniżenie zdolności kredytowej państwa (większy koszt obsługi długu) i obywateli (pogorszenie trudnej sytuacji mieszkaniowej, dodatkowo obciążonej migrantami) i zmniejszenie nakładów na cele społeczne oraz wyhamowanie inwestycji zagranicznych<sup>47</sup>.

Faza pełnoskalowego konfliktu zbrojnego rozpoczęła się i jest kontynuowana mimo wysokich kosztów gospodarczych dla agresora, zarówno poprzedzających sam atak<sup>48</sup>, jak i będących skutkiem rygorystycznych sankcji wprowadzanych wraz z jego postępem<sup>49</sup>. Oznacza to, że Rosja, podjąwszy uprzednie działania zabezpieczające gospodarkę przed możliwymi sankcjami<sup>50</sup>, jest nastawiona na kontynuowanie wojen hybrydowych również kosztem światowej izolacji i postępującego zubożenia własnego społeczeństwa, także w przypadku

organizowanych przez nie protestów, które nie są jednak duże i nie stanowią skutecznego nacisku na władze rosyjskie. Będzie natomiast postępować odcięcie Rosjan od mediów niewspierających narracji rządowej<sup>51</sup>.

SANKCJE DOTYCZĄCE ZABLOKOWANIA PRZESYŁU SUROWCÓW BĘDĄ BARDZO DOTKLIWE DLA WSZYSTKICH PAŃSTW UE. RAPORT DLA AMERYKAŃSKIEGO KONGRESU OCENIA EFEKTY PODOBNYCH SANKCJI W OKRESIE DO LUTEGO 2022 R. BARDZO WSTRZEMIĘŻLIWIE. ROSYJSKIE FIRMY SEKTORA ENERGII POMIMO SANKCJI DZIAŁAŁY NORMALNIE, ZWIĘKSZAJĄC SWOJĄ PRODUKCJĘ I W 2018 R. ODNOTOWUJĄC REKORD W EKSPORCIE ROPY DO USA<sup>52</sup>.

Rosja eksportuje 25 proc. ropy, 40 proc. gazu i 60 proc. węgla do UE. Eksportuje ona również inne strategiczne surowce, wykorzystywane także w produkcji OZE, takie jak aluminium i nikiel. Udział węgla energetycznego jest jeszcze wyższy. Rola tego paliwa w UE maleje, ale wciąż odpowiada za ok. 15 proc. produkcji prądu, a w kryzysowych miesiącach 2021 r. wyparło ono drogi wówczas gaz, pomimo wysokiego wzrostu cen uprawnień do emisji CO<sub>2</sub>. W krótkim terminie rosyjskich dostaw nie da się szybko zastąpić ze względu na czas budowy potrzebnych inwestycji oraz brak nadwyżek węgla w Kolumbii i USA, przy czym surowiec amerykański jest mocno zasiarczony, a przez to wymagający mieszania. Zakaz importu rosyjskiego węgla mógłby przy tym zapaść wyłącznie na szczeblu unijnym. Polska importuje głównie węgiel sortowany, potrzebny do palenia w domowych kotłach i kotłowniach w budynkach. Polskie kopalnie nie są w stanie wydobyć go w ilości wymaganej przez rynek, a producenci z innych krajów

<sup>45</sup> M. Kozak, *Ukraińska gospodarka szybko zaadaptowała się do wojny*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/bez-kategorii/rotator/ukraińska-gospodarka-szybko-zaadaptowała-sie-do-wojny>.

<sup>46</sup> Forsal.pl, *Co wojna na Ukrainie oznacza dla polskiej gospodarki? Analitycy: PKB może spaść o 1,5 proc.*, <https://forsal.pl/gospodarka/pkb/artykuly/8365315,wojna-na-ukrainie-a-polska-gospodarka-analitycy-pkb-moze-spasc-o-15-proc.html>.

<sup>47</sup> P. Wójcik, *Brzemie państwa frontowego*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 11 III 2022, nr 49, s. 11.

<sup>48</sup> Nowaja Gazieta, *RBC: na tle uznania przez Putina „LDNR” rubel stał się najbardziej niestabilną walutą na świecie. Rosyjski rynek akcji nadal spada*, <https://novayagazeta.ru/articles/2022/02/22/rbk-rubl-na-fone-priznaniia-putinym-ldnr-stal-samoine-stabilnoi-valiutoi-v-mire-rossiiskii-rynok-aktsii-prodolzhaet-snizhenie-news>.

<sup>49</sup> I. Wiśniewska, *Cios Zachodu w gospodarkę Rosji*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-02-28/cios-zachodu-w-gospodarke-rosji>.

<sup>50</sup> Polskie Radio, *„Putin bardzo dobrze przygotował się do uderzenia”. Prof. Grosse o sankcjach nakładanych przez Zachód*, <https://www.polskieradio.pl/7/5766/Artykul/2909785,Putin-bardzo-dobrze-przygotowal-sie-do-uderzenia-Prof-Grosse-o-sankcjach-nakladanych-przez-Zachod>.

<sup>51</sup> M. Domańska, *Reakcje społeczne w Rosji na inwazję na Ukrainę*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-03-02/reakcje-spoeczne-w-rosji-na-inwazje-na-ukrainie>.

<sup>52</sup> R. Zasuń, *Wojna na Ukrainie winduje ceny ropy i gazu*, <https://wysokienapiecie.pl/66870-wojna-na-ukrainie-winduje-ceny-ropy-i-gazu>.

nim nie dysponują – w USA i Kolumbii nie pali się bowiem węglem w piecach domowych. Rosyjski węgiel kupują także ciepłownie, jest on bowiem lepszej jakości niż polski i mniej zasiarczony, a ciepłownie z reguły nie mają instalacji odsiarczania. Embargo może też spowodować, że na rynku zabraknie kilku milionów ton surowca, windując ceny. Polska importuje również około połowy potrzebnej ropy z Rosji – tu możliwym rozwiązaniem jest jednak przestawienie technologii na tzw. słodką ropę z USA czy Arabii Saudyjskiej. Ewentualne embargo na ropę spowodowałoby jednak wzrost jej cen<sup>53</sup>. Zwiększenie cen surowców oznacza natomiast automatyczne podniesienie wysokiej już po pandemii COVID-19 inflacji.

Choć udział rosyjskiego gazu w Europie to 40 proc., Rosja aż 70 proc. swego surowca dostarcza na rynki europejskie, będąc przez to jeszcze bardziej uzależnioną od tej formy wymiany handlowej. Chiny dysponują obecnie zaledwie dwoma terminalami LNG; nie ma też wystarczającej dla Rosji ilości gazociągów w tym kierunku eksportowym<sup>54</sup>.

Wyzwaniem dla nałożenia i utrzymania jakichkolwiek sankcji wobec Rosji jest jednak stworzenie i utrzymanie jedności państw zachodnich, co udało się zrealizować wobec ich pierwszego pakietu, a co trudniejsze będzie w przypadku ograniczeń czy zaprzestania dostaw surowców. Państwem stanowczo sprzeciwiającym się takim działaniom są Węgry<sup>55</sup>, a sceptycznym Bułgaria<sup>56</sup>. Niemcy, pomimo początkowej zmiany kursu, wydają się być sceptyczne co do ich zaostrożania, odmawiając wprowadzenia embarga na surowce<sup>57</sup>.

## Rola Chin

Aprobata Chin wobec rosyjskiej wojny hybrydowej przeciw Ukrainie oraz krytyka NATO miały do lutego 2022 r. charakter nieoficjalny i pozostawały one na poziomie przekazu medialnego czy wypowiedzi ekspertów powiązanych z reżimem. Chiny wyraziły „poparcie i zrozumienie” dla rosyjskich żądań „gwarancji bezpieczeństwa” i sprzeciw wobec rozszerzania NATO na najwyższym szczeblu politycznym wraz z rozpoczęciem

fazy pełnowymiarowego konfliktu zbrojnego. Rosja zrewanżowała się natomiast krytyką amerykańskiej polityki w regionie Indo-Pacyfiku. Wejście osi Pekin–Moskwa na nowy etap zostało przypieczętowane 4.02.2022 r. spotkaniem przywódców obu reżimów w Pekinie i znalazło odzwierciedlenie w ogłoszonej na nim deklaracji. Chiny mają na celu zwiększenie presji na Zachód i wzmocnienie pozycji negocjacyjnej Rosji. Oba kraje potwierdziły koordynację swoich działań w obliczu konfrontacji z USA i jej sojusznikami w Europie i na Indo-Pacyfiku oraz prowadzenie skorelowanej polityki wobec obszarów uznawanych przez nie za swoje strefy wpływów. Używane przez Chiny sformułowania opisujące konflikt wokół Ukrainy i postępowanie Zachodu wpisują się w wojnę informacyjną prowadzoną przez Rosję<sup>58</sup>. To działania NATO doprowadziły – w ich narracji – napięcia między Rosją a Ukrainą do punktu krytycznego. Chiny odmówiły nazwania rosyjskiej agresji inwazją i wezwały Stany Zjednoczone do poważnego potraktowania chińskich obaw oraz do niepodważania praw i interesów Chin w kontekście „rozwiązywania kwestii Ukrainy” oraz chińskich powiązań z Rosją, zastrzegając podjęcie wszelkich działań chroniących prawa i interesy chińskich obywateli i firm<sup>59</sup>.

Oba państwa pogłębiają współpracę gospodarczą, przy czym partnerem zdecydowanie silniejszym są Chiny. W ciągu ostatniego roku zawarto wiele umów ułatwiających wymianę handlową, współpracę w dziedzinie energetyki i informatyki czy interoperacyjności systemów nawigacji Głonass i Baidou, co pozwoli również na korzystanie z infrastruktury partnera w przypadku wojny i zniszczenia własnych satelitów. Nade wszystko zawarto dwa kontrakty zwiększające eksport rosyjskich surowców – ropy naftowej i gazu – do Chin jako przyszłego głównego rynku zbytu. Podjęto również ustalenia związane ze zmniejszeniem udziału dolara amerykańskiego we wzajemnych rozliczeniach<sup>60</sup>.

Chiny nie rezygnują przy tym z własnych planów ekspansji, wskazując, że w ich optyce kwestie Ukrainy i Tajwanu zasadniczo się od siebie różnią i nie można ich porównywać, ponieważ Tajwan jest jakoby nieodłączną częścią terytorium Chin<sup>61</sup>. Można jednak przypuszczać,

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> Forsal.pl, *Ukrinform: Węgry nie pozwolą na unijne sankcje obejmujące import ropy i gazu z Rosji*, <https://forsal.pl/biznes/energetyka/artykuly/8375923,ukrinform-wegry-nie- pozwola-na-unijne-sankcje-obejmujace-import-ropy-i-gazu-z-rosji.html>.

<sup>56</sup> Forsal.pl, *Premier Bułgarii: Nie poprzemy sankcji przeciw Rosji, które godzą w nasz kraj*, <https://forsal.pl/swiat/aktualnosci/artykuly/8374853,bulgaria-premier-nie-poprzemy-sankcji-przeciw-rosji-ktore-godza-w-nasz-kraj.html>.

<sup>57</sup> Business Insider, *Niemcy o kupowaniu energii z Rosji. Scholz: to świadoma decyzja*, <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/niemcy-o-kupowaniu-energii-z-rosji-scholz-to-swiadoma-decyzja/25rff3v>.

<sup>58</sup> M. Bogusz, J. Jakóbowski, W. Rodkiewicz, *Koniec gry pozorów: demonstracyjna koordynacja między Pekinem i Moskwą*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2022-02-23/koniec-gry-pozorow-demonstracyjna-koordynacja-miedzy-pekinem-i->

<sup>59</sup> Forsal.pl, *Chiny: Działania NATO doprowadziły napięcia między Rosją a Ukrainą do punktu krytycznego*, <https://forsal.pl/swiat/chiny/artykuly/8375954,chiny-dzialania-nato-doprowadzily-napiecia-miedzy-rosja-a-ukraina-do-punktu-krytycznego.html>.

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> Polska Agencja Prasowa, *Chińskie MSZ: nasza przyjaźń z Rosją jest „solidna jak skala”, popieramy rozmowy pokojowe Rosja-Ukraina*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news,1105306,chinskie-msz-nasza-przyjazn-z-rosja-jest-solidna-jak-skala-popieramy>.



że inwazja na Ukrainę jest dla Chin swoistym testem reakcji państw Zachodu wobec ewentualnych podobnych poczynań na Tajwanie. Popieranie, a być może wymuszenie rozmów pokojowych<sup>62</sup> jest sygnałem, że test ten wypada negatywnie, gdyż Rosja nie zdołała obalić władz Ukrainy i zdobyć większości jej terytorium w kilka dni; Zachód natomiast wielowymiarowo wsparł Ukrainę, obciążając przy tym Rosję silnymi sankcjami i konsolidując się wokół swego ogólnego stanowiska. Granicą chińskiego poparcia wydaje się być użycie przez Rosję broni jądrowej, co sugerują apele o zapewnienie bezpieczeństwa elektrowni jądrowych na Ukrainie<sup>63</sup> oraz szybkie wezwanie do deeskalacji po komunikacie o postawieniu rosyjskich sił jądrowych w stan najwyższej gotowości<sup>64</sup>. Chiny już wcześniej zobowiązały się do nieużycia broni jądrowej pod żadnym pozorem jako pierwsze, w przeciwieństwie do Rosji<sup>65</sup>.

CELE CHIN W STOSUNKU DO UKRAINY I DO SOJUSZY PAŃSTW ZACHODNICH SĄ ZBIEŻNE Z ROSYJSKIMI, A WIĘC SKUPIONE NA DEZINTEGRACJI TYCH OSTATNICH, TAK BY NIE STANOWIŁY ZAGROŻENIA WOBEC CHIŃSKIEJ POLITYKI EKSPANSJI, A EUROPA NIE BYŁA SOJUSZNIKIEM USA W DZIAŁANIACH WYMIERZONYCH W CHINY. JEDNOCZEŚNIE ROŚNIE WIĘC ICH GOTOWOŚĆ DO POLITYCZNEGO I GOSPODARCZEGO POPIERANIA DZIAŁAŃ ROSJI, TAK JAK ONA, PRZEDKŁADAJĄC EWENTUALNE ZYSKI STRATEGICZNE NAD MOŻLIWE STRATY EKONOMICZNE. CHIŃSKIE POPARCIE JEST PRZY TYM ŁAGODZONE DYPLOMATYCZNIE PRZY WYKORZYSTANIU INSTRUMENTÓW WOJNY INFORMACYJNEJ<sup>66</sup>. WSZYSTKIE TE CZYNNIKI KREUJĄ RELACJE CHIN Z ZACHODEM JAKO „GORĄCY POKÓJ”, ANALOGICZNY DO TEGO Z ROSJĄ, KTÓRA JAKO SŁABSZY PARTNER, BARDZIEJ OBCIĄŻONY SANKCJAMI, ANGAŻUJE SIĘ W WOJNY HYBRYDOWE W STOPNIU WIĘKSZYM I BARDZIEJ BEZPOŚREDNIO.

<sup>62</sup> Ibidem.

<sup>63</sup> Forsal.pl, *Chiny apelują o zapewnienie bezpieczeństwa elektrowni jądrowych na Ukrainie*, <https://forsal.pl/swiat/chiny/artykuly/8372098,chiny-apeluja-o-zapewnienie-bezpieczenstwa-elektrowni-jadrowych-na-ukrainie.html>.

<sup>64</sup> Forsal.pl, *Szef ukraińskiego MSZ: Putin otrzymał sygnał, że nie warto bawić się bronią jądrową*, <https://forsal.pl/swiat/ukraina/artykuly/8371024,szef-ukrainskiego-msz-putin-otrzymal-sygnal-ze-nie-warto-bawic-sie-bronia-jadrowa.html>.

<sup>65</sup> Polska Agencja Prasowa, *Chiny: jesteśmy już zdolni do kontraktaku nuklearnego*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C758358%2Cchiny-jestesmy-juz-zdolni-do-kontraktaku-nuklearnego.html>.

<sup>66</sup> M. Bogusz, J. Jakóbowski, W. Rodkiewicz, op. cit.

## Wnioski

Konflikt wokół Ukrainy jest w istocie wojną hybrydową prowadzoną przeciw temu państwu przez Federację Rosyjską oraz elementem wojny hybrydowej przeciw państwom i sojuszom zachodnim, toczoną nieustannie od lutego 2014 r. Jest to sposób prowadzenia konfliktu nowego typu, wykorzystujący szeroki wachlarz środków niemilitarnych i militarnych, wzajemnie się uzupełniających i wykorzystywanych z różnym natężeniem i rozkładem, w przypadku Ukrainy jako państwa niebędącego członkiem UE lub NATO oscylującym dodatkowo między konfliktami zbrojnymi a podprogowymi.

Głównymi wyzwaniem zarówno dla NATO, jak i UE, jest uświadomienie sobie istnienia oraz bycia stroną takiego konfliktu oraz utrzymanie jedności w odpowiedzi na niego. Wyzwaniem Polski jest dyplomatyczne zabieganie o powyższe oraz samodzielne budowanie odporności na skutki konfliktu i przygotowanie na jego eskalację. Ważnym zadaniem tak dla Polski, jak i obu sojuszy, jest wzmocnienie siebie i osłabianie przeciwnika, tak aby konflikt ten nie przeradzał się w działania zbrojne i został zakończony trwałą przewagą Zachodu na wszystkich jego polach.

Wyzwania te wymagają wzmocnienia sojuszy oraz przygotowania gospodarek państw członkowskich, w tym Polski, do finansowej obsługi zwiększonych wydatków z tym związanych oraz ich uniezależnienia od wpływów przeciwnika.

## Rekomendacje

Poniższa lista przedstawia rekomendacje dla polskiej administracji rządowej związane z konsekwencjami konfliktu wokół Ukrainy. Jeżeli nie uźródłowione, rekomendacje wynikają z przemyśleń własnych autora opartych na wnioskach z części analitycznej.

1. Działania dyplomatyczne zmierzające do zwiększenia i utrzymania sankcji wobec Rosji i Białorusi oraz rozlokowania na terenie kraju stałych baz NATO.
2. Przeznaczanie w perspektywie dekady co najmniej 4 proc. PKB na utrzymanie i rozwój sił zbrojnych i 3 proc. na bezpieczeństwo wewnętrzne oraz co najmniej 2,5 proc. PKB na badania i rozwój, z czego co najmniej 0,5 proc. powinno być powiązane z badaniami i rozwojem w polskim przemyśle

- zbrojeniowym. Wniesienie o wykluczenie wydatków na obronność z unijnych reguł fiskalnych. Wydatki powinny być przeznaczone na rozwój sił zbrojnych: zwiększenia ich ilości, nasycenie nowymi technologiami i sprzętem oraz zakup tych niezbędnych oraz odtworzenie rezerw i Obrony Cywilnej.
3. Rozluźnienie reguł fiskalnych: podwyższenie konstytucyjnego limitu długu publicznego z 60 do co najmniej 90 proc. PKB oraz deficytu budżetowego z 3 do co najmniej 5 proc. PKB i wniesienie o analogicznie podwyższenie kryteriów z Maastricht. Tworzenie funduszy specjalnych niepodlegających polskim regułom zadłużeniowym do czasu uchwalenia zmian, z późniejszym ich w nie włączeniem.
  4. Wprowadzenie wyższej progresji podatkowej w celu uzyskania finansowania podwyższonych wydatków i prowadzenie aktywniejszej polityki mieszkaniowej, tak by zwiększyć podaż mieszkań, amortyzując skutki stale podwyższonych stóp procentowych<sup>67</sup>.
  5. Wprowadzenie embarga na gaz, ropę i węgiel z Rosji i Białorusi do 2025 r.: kontynuacja budowy Baltic Pipe i rozbudowy gazoportu, przestawienie technologii na tzw. słodką ropę z USA i Arabii Saudyjskiej, przestawienie elektrociepłowni na energię z OZE i atomu w postaci elektrociepłowni jądrowych<sup>68</sup> oraz wynegocjowanie w UE przedłużenia możliwości stosowania węgla na rzecz rozwoju OZE w przyszłości kosztem elektrowni gazowych<sup>69</sup>.
  6. Zwiększenie i dofinansowanie kadr wojska, Straży Granicznej oraz urzędników odpowiedzialnych za politykę migracyjną w Urzędzie ds. Cudzoziemców i Urzędach Wojewódzkich. Utworzenie funduszu i stałej rezerwy przeznaczonej na wsparcie samorządów w procesie obsługi migrantów. Rozwój i wdrożenie narzędzi informatycznych upraszczających procedury dla migrantów oraz ich funkcjonowanie w kraju. Utworzenie programu bezpłatnej i obowiązkowej nauki języka polskiego i kultury polskiej dla migrantów z pozwoleniem na pobyt dłuższy niż dwa lata.
  7. Kontrola przekazu medialnego przy pomocy mediów publicznych oraz działania KRRiTV w zakresie eliminowania prorządowych mediów rosyjskich i białoruskich i wniesienie o wykluczenie rosyjskiego i białoruskiego kapitału z unijnego rynku medialnego.
  8. Utrzymywanie stopnia alarmowego w dziedzinie cyber co najmniej na poziomie BRAVO-CRP i nieustanne szkolenie kadr wojska i administracji oraz

uświadamiania społeczeństwa dziedzinie cyberbezpieczeństwa.

9. Aktywizacja pozyskanych już wcześniej zasobów agenturalnych, próby nowych typowań, dialogów operacyjnych i werbunków oraz działania kadrowych funkcjonariuszy wywiadów, w tym zwiększenie zakresu aktywności w pozyskiwaniu danych bazujących na źródłach sygnałowych, również w obrębie domeny cyber oraz użycie bezzałogowych statków powietrznych, szczególnie w rejonach kluczowych dla pomocy udzielanej Ukrainie lub granic państwa, jak i efektywna kontrola aktywności Rosjan w Kaliningradzie i Białorusinów na granicy z tym państwem<sup>70</sup>.

## Bibliografia

1. Bilal A., *Wojna hybrydowa – nowe zagrożenia, złożoność i „zaufanie” jako antidotum*, <https://www.nato.int/docu/review/pl/articles/2021/11/30/wojna-hybrydowa-nowe-zagrozenia-zlozonosc-i-zaufanie-jako-antidotum/index.html>.
2. Bogusz M., Jakóbowski J., Rodkiewicz W., *Koniec gry pozorów: demonstracyjna koordynacja między Pekinem i Moskwą*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2022-02-23/koniec-gry-pozorow-demonstracyjna-koordynacja-miedzy-pekinem-i>.
3. Business Insider, *Niemcy o kupowaniu energii z Rosji. Scholz: to świadoma decyzja*, <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/niemcy-o-kupowaniu-energii-z-rosji-scholz-to-swiadoma-decyzja/25rff3v>.
4. CNN, *How the Biden administration is aggressively releasing intelligence in an attempt to deter Russia*, <https://edition.cnn.com/2022/02/11/politics/biden-administration-russia-intelligence/index.html>.
5. Darczewska J., *Wojna informacyjna Rosji z zachodem. Nowe wyzwanie?*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wojna hybrydowa – wydanie specjalne” 2018, s. 71.
6. Domańska M., *Reakcje społeczne w Rosji na inwazję na Ukrainę*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-03-02/reakcje-spoeczne-w-rosji-na-inwazje-na-ukraine>.
7. Dyer A.M., *Rosyjska polityka w zakresie odstraszenia jądrowego*, [https://www.pism.pl/publikacje/Rosyjska\\_polityka\\_w\\_zakresie\\_odstraszenia\\_jadrowego](https://www.pism.pl/publikacje/Rosyjska_polityka_w_zakresie_odstraszenia_jadrowego).
8. Dziennik Gazeta Prawna, *Ambasada USA: Rosja wciąż łamie porozumienia w sprawie Donbasu*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1397310,ukraina-rosja-donbas-konflikt-na-ukrainie.html>.

<sup>67</sup> P. Wójcik, op. cit.

<sup>68</sup> D. Radomski, *Elektrociepłownie jądrowe są szansą uniknięcia pułapki gazowej*, <https://biznesalert.pl/elektrociepłownie-jadrowe-sa-szansa-unikniecia-pulapki-gazowej>.

<sup>69</sup> R. Zasuń, *Bruksela proponuje Polsce energetyczny handel*, <https://wysokienapiecie.pl/67358-bruksela-proponuje-polsce-energetyczny-handel>.

<sup>70</sup> J. Raubo, op. cit.

9. Forsal.pl, *Chiny apelują o zapewnienie bezpieczeństwa elektrowni jądrowych na Ukrainie*, <https://forsal.pl/swiat/chiny/artykuly/8372098,chiny-apeleuja-o-zapewnie-bezpieczenstwa-elektrowni-jadrowych-na-ukrainie.html>.
10. Forsal.pl, *Chiny: Działania NATO doprowadziły napięcia między Rosją a Ukrainą do punktu krytycznego*, <https://forsal.pl/swiat/chiny/artykuly/8375954,chiny-dzialania-nato-doprowadzily-napiecia-miedzy-rosja-a-ukraina-do-punktu-krytycznego.html>.
11. Forsal.pl, *Co wojna na Ukrainie oznacza dla polskiej gospodarki? Analitycy: PKB może spaść o 1,5 proc.*, <https://forsal.pl/gospodarka/pkb/artykuly/8365315,wojna-na-ukrainie-a-polska-gospodarka-analitycy-pkb-moze-spasc-o-15-proc.html>.
12. Forsal.pl, *Premier Bułgarii: Nie poprzemy sankcji przeciw Rosji, które godzą w nasz kraj*, <https://forsal.pl/swiat/aktualnosci/artykuly/8374853,bulgaria-premier-nie-poprzemy-sankcji-przeciw-rosji-ktore-godza-w-nasz-kraj.html>.
13. Forsal.pl, *Russia Today wypada z Polski. Cieszyński: KRRiT wykreśliła z rejestru programów rosyjskie kanały*, <https://forsal.pl/biznes/media/artykuly/8365712,russia-today-wypada-z-polski-cieszynski-krrii-wykreslila-rejestru-programow-rosyjskie-kanaly.html>.
14. Forsal.pl, *Szef ukraińskiego MSZ: Putin otrzymał sygnał, że nie warto bawić się bronią jądrową*, <https://forsal.pl/swiat/ukraina/artykuly/8371024,szef-ukraińskiego-msz-putin-otrzymal-sygnał-ze-nie-warto-bawic-sie-bronia-jadrowa.html>.
15. Forsal.pl, *Ukrinform: Węgry nie pozwolą na unijne sankcje obejmujące import ropy i gazu z Rosji*, <https://forsal.pl/biznes/energetyka/artykuly/8375923,ukrinform-węgry-nie- pozwola-na-unijne-sankcje-obejmujace-import-ropy-i-gazu-z-rosji.html>.
16. Google Trends, *Wojna hybrydowa*, <https://trends.google.pl/trends/explore?date=2010-01-01%202022-02-21&geo=PL&q=wojna%20hybrydowa>.
17. Google Trends, *Hybrid war*, <https://trends.google.pl/trends/explore?date=all&q=hybrid%20war>.
18. Góra M., *Rosyjska cyberofensywa na Ukrainie, czyli czego spodziewać się już dziś?*, <https://sekurak.pl/rosyjska-cyberofensywa-na-ukrainie-czyli-czego-spodziewac-sie-juz-dzis>.
19. Haertle A., *Tysiące terminali internetu satelitarnego poważnie uszkodzonych w dniu ataku na Ukrainę*, <https://zaufanatrzeciastrona.pl/post/tysiace-terminali-internetu-satelitarnego-powaznie-uszkodzonych-w-dniu-ataku-na-ukrainie>.
20. Jones M., S. Dov Bachman, *Syria – A Hybrid War Case Study*, „Journal of Military and Strategic Studies” 2021, vol. 21, no. 1, s. 3–5.
21. Kozak M., *Rosyjska agresja już drogo kosztuje Ukrainę*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/rynki-finansowe/bankowosc/rosyjska-agresja-juz-drogo-kosztuje-ukraine>.
22. Kozak M., *Ukraińska gospodarka szybko zaadaptowała się do wojny*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/bez-kategorii/rotator/ukraińska-gospodarka-szybko-zaadaptowała-sie-do-wojny>.
23. Matejuk M., *Narracja i kierunki rosyjskich działań propagandowych i dezinformacyjnych w kontekście wojny na Ukrainie 2018*, <https://core.ac.uk/download/pdf/187227202.pdf>, s. 8–9.
24. Menkiszak M., *Rosja: uznanie niepodległości Donbasu*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-02-22/rosja-uznanie-niepodleglosci-donbasu>.
25. (Mini)Słownik BBN, *Zielone Ludziki*, <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MINISLOWNIK-BBN-Propozycyjnowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html>.
26. Niebezpiecznik.pl, *Co oznacza CHARLIE-CRP (stopień alarmowy)*, <https://niebezpiecznik.pl/post/wprowadzono-stopien-alarmowy-charlie-crp-po-raz-pierwszy-w-polsce>.
27. Nowaja Gazieta, *Oryx: Kanał pierwszy pokazał wypalony BTR-70M rosyjskiej modyfikacji i przedstawił go jako pojazd ukraiński. Takich transporterów opancerzonych nie ma na uzbrojeniu Sił Zbrojnych Ukrainy*, <https://novayagazeta.ru/articles/2022/02/22/oryx-pervyi-kanal-pokazal-sgorevshii-btr-70m-rossiiskoi-modifikatsii-i-vydalego-za-ukrainskuiu-mashinu-takikh-btr-na-vooruzhenii-vsu-net-news>.
28. Nowaja Gazieta, *RBC: na tle uznania przez Putina „LDNR” rubel stał się najbardziej niestabilną walutą na świecie. Rosyjski rynek akcji nadal spada*, <https://novayagazeta.ru/articles/2022/02/22/rbk-rubl-na-fone-priznaniia-putinym-ldnr-stal-samoi-nestabilnoi-valiutoi-v-mire-rossiiskii-rynok-aktsii-prodolzhaet-snizhenie-news>.
29. Onet.pl, *Najgorętszy front wojny cybernetycznej znajduje się na Ukrainie*, <https://wiadomosci.onet.pl/politico/ukraina-trwa-wojna-cybernetyczna/z9n0k4n>.
30. Palczewski S., *Czarny scenariusz staje się faktem. Najpierw cyberataki, potem zbrojna agresja*, <https://cyberdefence24.pl/armia-i-sluzby/wojna-na-ukrainie-24-luty-2022>.
31. Polska Agencja Prasowa, *Borrell: Rosja zamierza rozmieścić broń jądrową na Białorusi*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1096873%2CBorrell-rosja-zamierza-rozmiescic-bron-jadrowa-na-bialorusi-bardzo>.
32. Polska Agencja Prasowa, *Chiny: jesteśmy już zdolni do kontrataku nuklearnego*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C758358%2Cchiny-jestesmy-juz-zdolni-do-kontrataku-nuklearnego.html>.
33. Polska Agencja Prasowa, *Chińskie MSZ: nasza przyjaźń z Rosją jest „solidna jak skała”, popieramy rozmowy pokojowe Rosja-Ukraina*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news,1105306,chinskie-msz-nasza-przyjazn-z-rosja-jest-solidna-jak-skala-popieramy>.
34. Polska Agencja Prasowa, *Kanclerz Niemiec podjął decyzję o wstrzymaniu do użytku gazociągu NS2*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1087486%2Ckanclerz-niemiec-podjal-decyzje-o-wstrzymaniu-oddania-do-uzytku-gazociagu>.
35. Polska Agencja Prasowa, *Ławrow zakwestionował prawo Ukrainy do suwerenności. „Nie można twierdzić, że reżim ukraiński reprezentuje cały naród”*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1087418%2Clawrow-zakwestionowal-prawo-ukrainy-do-suwerennosci-nie-mozna-twierdzic-ze>.
36. Polska Agencja Prasowa, *Prezydent Biden podpisał rozporządzenie ws. sankcji przeciwko donbaskim „republikom”*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1086951%2Cprezydent-biden-podpisal-rozporzadzenie-ws-sankcji-przeciwko-donbaskim>.
37. Polska Agencja Prasowa, *Putin postawił w stan najwyższej gotowości bojowej siły odstraszania*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1094959%2Cputin-postawil-w-stan-najwyzszej-gotowosci-bojowej-sily-odstraszania>.

38. Polskie Radio, „*Putin bardzo dobrze przygotował się do uderzenia*”. Prof. Grosse o sankcjach nakładanych przez Zachód, <https://www.polskieradio.pl/7/5766/Artykul/2909785.Putin-bardzo-dobrze-przygotowal-sie-do-uderzenia-Prof-Grosse-o-sankcjach-nakladanych-przez-Zachod>.
39. Polskie Radio, *Putin manipuluje historią w swoim wystąpieniu. Marzenia o wielkiej Rosji i kłamstwo o sowieckich początkach Ukrainy*, <https://www.polskieradio.pl/39/1240/Artykul/2906826.Putin-manipuluje-historia-w-swoim-wystapieniu-Marzenia-o-wielkiej-Rosji-i-klamstwo-o-sowieckich-poczatkach-Ukrainy>.
40. Polska Agencja Prasowa, *RCB: drugi stopień alarmowy BRAVO na terenie woj. podkarpackiego i lubelskiego*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1097701-%2Crcb-drugi-stopien-alarmowy-bravo-na-terenie-woj-podkarpackiego-i>.
41. Polska Agencja Prasowa, *Rosyjska FSB twierdzi, że udaremniła zamach na Krymie*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1088980%2Crosyjska-fsb-twierdzi-ze-udaremnila-zamach-na-krymie.html>.
42. Polska Agencja Prasowa, *Rzecznik rządu: w tej chwili nie mamy informacji, żeby Putin próbował dokonać ataku jądrowego*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1095522%2Czrecznik-rzadu-w-tej-chwili-nie-mamy-informacji-zeby-putin-probowal>.
43. Polska Agencja Prasowa, „*Rz: nasilają się ataki hakerskie na Polskę. Sytuacja się pogarsza*”, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C922291%2Cz-nasilaja-sie-ataki-hakerskie-na-polske-sytuacja-sie-pogarsza.html>.
44. Polska Agencja Prasowa, *Ukraina. Straty finansowe wywołane groźbą rosyjskiej agresji to 2–3 mld USD miesięcznie*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1086192%2Cukraina-straty-finansowe-wywolane-grozba-rosyjskiej-agresji-2-3-mld-usd>.
45. Radomski D., *Elektrociepłownie jądrowe są szansą uniknięcia pułapki gazowej*, <https://biznesalert.pl/elektrociepownie-jadrowe-sa-szansa-unikniecia-pulapki-gazowej>.
46. Raubo J., *Reforma polskiej osłony kontrwywiadowczej na froncie [OPINIA]*, <https://infosecurity24.pl/sluzby-specjalne/agencja-bezpieczenstwa-wewnetrznego/reforma-polskiej-oslony-kontrwywiadowczej-na-froncie-opinia>.
47. Roszak M., *MSZ: koncentracja wojsk rosyjskich w pobliżu ukraińskich granic budzi zaniepokojenie*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C849698%2Cmsz-koncentracja-wojsk-rosyjskich-w-poblizu-ukrainskich-granic-budzi>.
48. Rzeczpospolita, *Cyberatak na Ukrainie. Celem hakerów było czyszczenie danych*, <https://www.rp.pl/polityka/art35745821-cyberatak-na-ukrainie-celem-hakerow-bylo-czyszczenie-danych>.
49. Rzeczpospolita, *Minister obrony Ukrainy: 147 tys. rosyjskich żołnierzy u naszych granic*, <https://www.rp.pl/polityka/art35721471-minister-obrony-ukrainy-147-tys-rosyjskich-zolnierzy-u-naszyc-granic>.
50. Rzeczpospolita, *Uchodźcy z Ukrainy w Przemysłu. Incydenty, policja i dezinformacja*, <https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art35788601-uchodzcy-z-ukrainy-w-przemyslu-incydenty-policja-i-dezinformacja>.
51. Słownik Języka Polskiego, *Konflikt*, <https://sjp.pl/konflikt>.
52. Słownik Języka Polskiego, *Wojna*, <https://sjp.pl/wojna>.
53. Tvn24, *ONZ: U podstaw rosyjskiej interwencji na Krymie leży dezinformacja*, <https://tvn24.pl/swiat/onz-u-podstaw-rosyjskiej-interwencji-na-krymie-lezy-dezinformacja-ra418689-3358424>.
54. Wiśniewska I., *Cios Zachodu w gospodarkę Rosji*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-02-28/cios-zachodu-w-gospodarke-rosji>.
55. Włodkowska-Bagan A., *Rosyjska ofensywa propagandowa. Casus Ukrainy 2018*, „*Studia Politologiczne*” vol. 49, s. 110–117.
56. Wójcik P., *Brzemie państwa frontowego*, „*Dziennik Gazeta Prawna*”, 11 III 2022, nr 49.
57. Zasuń R., *Bruksela proponuje Polsce energetyczny handel*, <https://wysokienapiecie.pl/67358-bruksela-proponuje-polsce-energetyczny-handel>.
58. Zasuń R., *Wojna na Ukrainie winduje ceny ropy i gazu*, <https://wysokienapiecie.pl/66870-wojna-na-ukrainie-winduje-ceny-ropy-i-gazu>.
59. Żochowski P., *(Nie)ograniczony mandat użycia sił zbrojnych poza granicami Rosji*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-02-23/nie-ograniczony-mandat-uzycia-sil-zbrojnych-poz-granicami-rosji>.



We współpracy  
z Fundacją GreenLab