

Współczesna Gospodarka



Contemporary Economy
Electronic Scientific Journal
[Współczesna Gospodarka \(ug.edu.pl\)](http://Współczesna.Gospodarka.ug.edu.pl)

Vol. 20 Issue 1 (2026) 21-32
ISSN2082-677X
DOI [10.26881/wg.2026.1.02](https://doi.org/10.26881/wg.2026.1.02)

PERSPEKTYWY IMPLEMENTACJI ZASADY SOLIDARNOŚCI W UNIJNEJ POLITYCE ENERGETYCZNEJ

Bruno Jasic

Streszczenie

Cel. Artykuł ma na celu przedstawienie procesu redefinicji zasady solidarności mogącej stać się jedną z podstaw funkcjonowania polityki energetycznej Unii Europejskiej, wywierając wpływ na działania podejmowane przez poszczególne państwa członkowskie. W tekście poddany został analizie proces rozwoju zasady solidarności w polityce energetycznej Unii Europejskiej w ostatnich latach, ze szczególnym uwzględnieniem najnowszego orzecznictwa oraz dyskusji na temat potencjalnej roli, jaką zasada solidarności może odegrać w przyszłych procesach integracyjnych.

Metoda. Wykorzystując podejście instytucjonalne z uwzględnieniem analizy funkcjonalistycznej w odniesieniu do analizy płaszczyzn relacji pomiędzy aktorami sceny politycznej, artykuł opiera się na metodzie instytucjonalno-prawnej oraz systemowej, przy udziale metody decyzyjnej.

Wyniki. Analiza wskazuje na deficyt zaangażowania potencjału państw Europy Środkowej w kształtowaniu polityki energetycznej na szczeblu europejskim. Okazuje się, że po upływie dwudziestu lat od akcesji, wciąż doświadczają one nieskuteczności w zakresie rzecznictwa interesów, a kierunki rozwoju sektora energetycznego nadawane są przez ośrodki decyzyjne z państw Europy Zachodniej. Kolejnym wyzwaniem są wpływy korporacji międzynarodowych, utrudniające modelowanie sektora energetycznego zgodnie z zasadą solidarności państw członkowskich.

Słowa kluczowe: polityka energetyczna, Unia Europejska, integracja, solidarność, polityka bezpieczeństwa

Klasyfikacja JEL: K32, P48, Q48, O52, P18

Wstęp

Po dwudziestu latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej można stwierdzić, że różnice w potencjale reprezentacji interesów i kształtowaniu kierunków rozwoju procesu integracji europejskiej wciąż przemawiają na korzyść państw Europy Zachodniej, a być może nawet uległy nasileniu na przestrzeni ostatnich lat. Państwa Europy Środkowej, które wraz z Polską stały się w 2004 roku częścią Unii Europejskiej, stale doświadczają deficytu wpływu na działania

podejmowane na szczeblu politycznym i gospodarczym. Problem ma charakter strukturalny i jak dotąd nie udało się go przewyciężyć ani reformami traktatowymi, ani też faktycznymi działaniami w wymiarze politycznym lub personalnym. Unia Europejska niezmiennie posiada decyzyjne centrum opanowane przez wyspecjalizowane grupy interesu, międzynarodowe korporacje i zinstytucjonalizowany lobbing działający w ramach triady polityczno-społeczno-gospodarczej. Problem reprezentacji interesów Polski jako największego państwa członkowskiego Unii Europejskiej wywodzącego się z Europy Środkowej jest zresztą przedmiotem analiz naukowych właściwie od początku akcesji w 2004 roku (Jasiecki, 2014, s. 503-528).

Z perspektywy państw Europy Środkowej, w Unii Europejskiej można zidentyfikować deficyt solidarności, reprezentacji interesów państwowych i mechanizmów sprawiedliwościowych pomiędzy państwami, niebezpieczny dla kondycji polityczno-społecznej i spójności samej wspólnoty. Dlatego też od samego początku swojego członkostwa, państwa Europy Środkowej deklarowały potrzebę zwiększenia znaczenia solidarności w relacjach pomiędzy państwami członkowskimi, aby zapobiec rozwarstwieniu się struktury organizacyjnej na państwa centralne oraz peryferyjne. Rozszerzeniu Unii Europejskiej w 2004 roku towarzyszyły bowiem istotne obawy, ale i oczekiwania, aby na arenie międzynarodowej głos państw Europy Środkowej stał się bardziej znaczący, wskazując inne kierunki polityki (Kuźniar, 2011, s. 383-385). Nie bez racji wskazywano, że państwa z niedawno odbudowanymi tradycjami demokratycznymi, i jeszcze silniejszymi fundamentami tożsamościowymi, mają potencjał nadawania Unii Europejskiej nowego charakteru poprzez reprezentację nowych grup interesariuszy w procesie demokratyzacji przestrzeni publicznej (Barcz, 2010, s. 95-105).

Celem artykułu jest zatem poddanie analizie procesu kształtowania się i rozwoju zasady solidarności w polityce energetycznej Unii Europejskiej w ostatnich latach, ze szczególnym uwzględnieniem potencjalnej roli, jaką solidarność może odegrać w procesie integracji europejskiej, oceniając jej rzeczywisty potencjał i zagrożenia. Realizacja zasady solidarności w dalszym procesie integracji ma szansę stać się katalizatorem zmian instytucjonalnych pożądaných przez państwa regionu Europy Środkowej w kontekście przyszłej współpracy, rozwoju i stawienia czoła wyzwaniom, które w ostatnich latach piętrzą się przed Unią Europejską (Góralczyk, 2015, s. 233-252). Ocenie poddane zostaną również wątki badawcze związane z konsekwencjami zmieniającej się architektury bezpieczeństwa nie tylko w regionie Europy Środkowej, ale i na świecie, na co wskazuje coraz szersze grono analityków i badaczy stosunków międzynarodowych (Zakaria, 2024).

Artykuł wykorzystuje podejście zgodne z metodą instytucjonalną z uwzględnieniem analizy funkcjonalistycznej w odniesieniu do płaszczyzn relacji pomiędzy aktorami sceny politycznej. W związku z tym, analiza przedstawiona w pracy opiera się głównie na metodzie instytucjonalno-prawnej oraz systemowej, przy dodatkowym udziale metody decyzyjnej. Rosnąca świadomość wpływu aktorów pozapaństwowych na procesy polityczne zwyczajowo kontrolowane przez ośrodki władzy państwowej jest coraz skuteczniej dostrzegana zarówno w literaturze naukowej (Pronińska, 2023, s. 11), jak i nuncie bardziej publicystycznym, jednakże ta płaszczyzna badań w Polsce wciąż zasługuje na wieloaspektowe pogłębienie, szczególnie z perspektywy wpływu organizacji pozarządowych i międzynarodowych korporacji na kierunki polityki energetycznej.

1. Rola solidarności w polityce energetycznej

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej odnosi się do solidarności w zasadzie wyłącznie w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, pomocy finansowej, nadzwyczajnych działań w przypadku klęsk żywiołowych, oraz w sektorze energetycznym (Krzan, 2022, s. 636). Jako punkt wyjścia do dalszych rozważań warto wskazać, że uwzględnienie zasady solidarności w treści traktatu wynikało z inicjatywy Polski jako rzeczniczki

interesów nie tylko krajowych, ale również całego regionu Europy Środkowej, które wraz z Polską dokonały akcesji do Unii Europejskiej w 2004 roku.

Główne cele polityki energetycznej Unii Europejskiej zostały określone w treści Artykułu 194 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”). Dzięki polskiemu rzecznictwu, zasada solidarności została ujęta bezpośrednio w jego treści. Oznacza to, że zarówno wszystkie państwa członkowskie, jak i instytucje Unii Europejskiej, związane są realizacją założeń i celów polityki energetycznej w sposób nienaruszający zasady solidarności. Ogólna wykładnia zasady solidarności w prawie unijnym została już zaprezentowana w literaturze (Biondi, Dagilyte, Kucuk, 2018, s. 13-61 i nast.), i w tym klasycznym ujęciu zasada solidarności odnosi się przede wszystkim do współpracy i wzajemnego wsparcia w sytuacji kryzysu w jednym lub kilku państwach członkowskich.

Natomiast obecny kierunek rozwoju definicji zasady solidarności jest wytyczany przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej („TSUE”). W tym kontekście należy zwrócić uwagę przede wszystkim na wyrok TSUE z dnia 15 lipca 2021 roku w sprawie C-848/19 P, tzw. *Niemcy przeciwko Polsce*, stanowiący wyraz sprzeciwu państw Europy Środkowej przeciwko niemieckiej polityce energetycznej. Geneza sporu, przebieg postępowania i znaczenie wspomnianego orzeczenia związanego z inter-konektorem dla projektu Nord Stream I, zostały poddane analizie w literaturze prawniczej i polityczno-społecznej, kładąc szczególny nacisk na argumentację stron i konkluzje zaprezentowane przez skład orzekający (Długosz, 2022; zob. też Zawodziński, 2020).

TSUE ocenił, że solidarność energetyczna nie stanowi jedynie konceptu politycznego, lecz jest wiążącą zasadą prawa wspólnotowego, i obowiązuje nie tylko w sytuacjach kryzysowych, lecz podlega kontroli sądowno-administracyjnej oraz stanowi fundament funkcjonowania wspólnego rynku. W związku z tym, solidarność w sektorze energetycznym oznacza, że każda decyzja jednego z państw członkowskich powinna uwzględniać wpływ prowadzonej polityki na pozostałe państwa członkowskie jako równoprawnych członków sektora energetycznego Unii Europejskiej. Rola zasady solidarności polega z tej perspektywy przede wszystkim na tym, że niejako wymusza wzięcie pod uwagę interesów państw trzecich, nawet jeżeli decyzje podejmowane przez dane państwo członkowskie formalnie dotyczą polityki wewnętrznej. Idąc zatem krok dalej w stosunku do przywołanych analiz, warto skoncentrować się na perspektywach rysujących się na kanwie tworzącej się redefinicji i potencjalnego wzmocnienia zasady solidarności w sektorze energetycznym, który – szczególnie w powiązaniu z polityką klimatyczną – jest wzorcowym obszarem wielopłaszczyznowego, transgranicznego oddziaływania na politykę energetyczną poszczególnych państw członkowskich, w tym Polski.

Pojęcie solidarności powinno podlegać procesom redefinicji i wzmocnienia chociażby w kontekście rosyjskiego ekspansjonizmu i agresji na Ukrainę. Zmiany zachodzą głównie na płaszczyźnie polityki energetycznej. Oczekiwanie, aby głos państw członkowskich, które dokonały akcesji w 2004 roku lub później, był coraz bardziej słyszalny w kontekście kierunków transformacji energetycznej (Piechowicz, 2011, s. 329-331), łączy się zresztą wyraźnie z problematyką reprezentacji interesów Polski oraz całego regionu Europy Środkowej w procesie kształtowania polityki energetycznej Unii Europejskiej. Analiza procesów kształtowania się polityki energetycznej Unii Europejskiej i doświadczenia ostatnich lat dowodzi, że oparcie się o stosowanie zasady solidarności mogłoby mieć wpływ na rozwój polityki energetycznej w kierunku uwzględniającym potrzeby i oczekiwania państw Europy Środkowej, wzmacniając więzi w sytuacji doraźnej różnicy interesów (Grudziński, 2008, s.69-75), wiążąc własne cele z dążeniami innych państw członkowskich. Pozwala to na przesunięcie wektorów kreowanej polityki energetycznej w kierunku uwzględniającym różny poziom zaawansowania procesu transformacji, historyczne i kulturowe uwarunkowania, oraz odmienne modele gospodarcze.

Zwrot ten nie jest jednak możliwy bez wypracowania mechanizmów wychodzących poza zwykłe zarządzanie kryzysowe, i uwzględnienia reguł solidarnościowych tylko w formule *ad hoc*.

Przykład kryzysowego reagowania i zarządzania w kontekście bezpieczeństwa energetycznego objawił się zaraz po rozpoczęciu pełnoskalowej inwazji, i jeszcze w 2022 roku Unia Europejska zdecydowała się na podjęcie - na wniosek państw Europy Środkowej - działań mających na celu zagwarantowanie ciągłości dostaw gazu ziemnego w obliczu zastosowania sankcji blokujących dotychczasowy import z Rosji. Wbrew intencjom, ten solidarnościowy impuls w obliczu kryzysu bezpieczeństwa wystarczył za ledwie na skoordynowane zamówienie przez Unię Europejską gazu ziemnego o wolumenie wynoszącym mniej niż pięć procent rocznego zapotrzebowania (Mišík i Nosko, 2023, s. 3 i nast.). Jeszcze trudniej prezentuje się współpraca w zakresie surowców krytycznych, również niezbędnych do realizowania założeń transformacji energetycznej, która zatrzymuje się na etapie uzgodnień pomiędzy państwami członkowskimi.

2. Zasada solidarności w polityce energetycznej a rozbieżność interesów państw członkowskich Unii Europejskiej

Koncerny energetyczne działają w środowisku opartym o zachowania kartelowe i oligopolistyczne. W konsekwencji, wypaczają one w zasadzie wszystkie założenia liberalnej gospodarki wolnorynkowej, utrudniając też procesy integracyjne. Państwa członkowskie powinny zatem budować współpracę między sobą powyżej korporacyjnej sieci powiązań i grup interesu – właśnie w duchu solidarności – zapobiegając sytuacji, w której funkcjonowanie sektora energetycznego w jednym państwie członkowskim, zakłócając mechanizmy rynkowe, wywrze negatywny wpływ na pozostałe państwa. Niewypracowanie mechanizmów usprawniających reprezentację interesów na korzyść nowych członków Unii Europejskiej poprzez równoważenie potęgi zachodnioeuropejskich koncernów energetycznych, może negatywnie wpływać na percepcję przyszłej współpracy i rozwoju regionu pod auspicjami organizacji po dwudziestu latach członkostwa. Debata wokół potencjalnej reformy instytucjonalnej, podziału głosów i zasad większości powinna uwzględniać interesy państw Europy Środkowej w większym stopniu, niż obecnie, odzwierciedlając w ten sposób relatywny wzrost ich potęgi w stosunku do pozycji, którą zajmowały w momencie akcesji (Michalik, 2022, s. 288-292).

Wynika to nie tylko z przemian geopolitycznych w regionie i na świecie związanych z eskalacją konfliktów w Europie Wschodniej, ale również ze zmian strukturalnych, ukazujących słabnący potencjał przywódczy, sprawczy i decyzyjny państw Europy Zachodniej jako dotychczasowych liderów Unii Europejskiej, dla których to Komisja Europejska stanowiła platformę dla realizacji konkretnych programów politycznych (Grosse, 2020, s. 76-80), pozwalając na pominięcie procedury uzgodnień międzypaństwowych.

Mając na uwadze, że wartości – takie jak solidarność – same w sobie nie stanowią najskuteczniejszego oręża politycznego, to jednak deklaracja działań w oparciu o wartości pozwala niwelować pewne deficyty kompetencyjne, różnice kulturowe i odmienne doświadczenia instytucjonalne. Podejście to jest o tyle istotne, gdyż europejski sektor energetyczny zorganizowany jest w sposób odzwierciedlający interesy, kapitał ekonomiczno-kulturowy i kulturę polityczną głównie tych państw, które współtworzyły instytucje europejskie od lat 50. XX wieku. Ponadto, polskie ugrupowania wciąż nie wykorzystują możliwości oferowanych przez instytucje Unii Europejskiej i nie stały się ich ważnym aktorem, a wpływy państw tzw. *starej Unii* są niezwykle trudne do przeciwważenia.

Agenda państw członkowskich regionu Europy Środkowej i odwołanie się do powszechnego zastosowania zasady solidarności w procesie transformacji energetycznej nie bywa pozytywnie przyjmowana na forum Unii Europejskiej, prowadząc jednocześnie do pewnego rodzaju poczucia rezygnacji i izolacji od głównych ośrodków decyzyjnych u państw członkowskich, które dołączyły do organizacji w 2004 roku. Sama problematyka możliwości wywierania przez mniejsze państwa wpływu na kierunki rozwoju sektora energetycznego krzyżuje się w tym punkcie z kwestią przejrzystości i inkluzywności procesów legislacyjnych w

Unii Europejskiej. Istotnie, trudno ocenić, czyje interesy realizowane są w procesie transformacji energetycznej opartym o rozwój odnawialnych źródeł energii w sytuacji, w której zdecydowana większość surowców i komponentów niezbędnych do produkcji paneli fotowoltaicznych i farm wiatrowych jest importowana spoza Unii Europejskiej (Pitron, 2019, s. 33, 108-120 i nast.), napędzając w ten sposób gospodarki państw trzecich i sprzyjając głównie interesom międzynarodowych korporacji, co w konsekwencji osłabia, a nie wzmacnia procesy demokratyczne w ramach Unii Europejskiej, prowadząc do ich instytucjonalnej degeneracji (Klementewicz, 2019, s. 131-168). Solidarność ma w tym kontekście potencjał do odegrania roli zwornika różnych interesów jako wartość, w oparciu o którą podejmuje się działania kluczowe dla wzmocnienia tempa i nadania nowych kierunków transformacji energetycznej.

Rosnące znaczenie zasady solidarności wynika zatem z konieczności reinterpretacji przepisów traktatowych, dokonywanej w obliczu wydarzeń o charakterze strukturalnym, z których kluczowe znaczenie ma zmieniający się układ sił i europejski kryzys bezpieczeństwa. Należy wskazać również na wzrost znaczenia czynników geopolitycznych wpływających na dostępność surowców strategicznych i bezpieczeństwa energetycznego (Pronińska, 2023, s. 99-108). Polityka energetyczna jest traktowana przez Rosję jako element polityki międzynarodowej, poszerzania wpływów i wzmocnienia partykularnych interesów. Doświadcza tego również i Unia Europejska, uzależniona od zewnętrznych dostaw surowców energetycznych (Pronińska, 2020, s. 315-318 i nast.). Konwencjonalne ujęcie problematyki bezpieczeństwa energetycznego zyskuje zatem na znaczeniu, zdobywając w dodatku kolejne wymiary związane z podatnością na energetyczny szantaż, utratą konkurencyjności gospodarczej w wyniku wzrostu cen i niestabilnych dostaw, oraz nieprzewidywalności produkcji energii elektrycznej. W ten sposób solidarystyczna idea stojąca za projektem Unii Energetycznej może być aktualna (Tusk, 2014). Nie powinna mieć zastosowania tylko w sytuacjach nadzwyczajnych, lecz nabywać znaczenia normatywnego w codziennych realiach funkcjonowania sektora energetycznego.

Wątpliwości budzi kwestia, czy funkcjonowanie sektora energetycznego w oparciu o tak wyznaczone kierunki, chroniące interesy każdego z państw członkowskich, zapewniające również bezpieczeństwo dostaw energii oraz wspieranie połączeń między sieciami energii, da się w ogóle pogodzić z rynkiem wewnętrznym w obecnej strukturze. Wyzwaniem dla państw członkowskich Unii Europejskich nie jest bowiem dalsze urynkawianie sektora energetycznego, lecz odzyskanie kontroli nad poziomem cen energii elektrycznej dla konsumentów i przedsiębiorstw na już mocno urynkowanym sektorze. Istotnym problemem dla przewidywalności cen energii elektrycznej jest rola korporacji międzynarodowych w sektorze energetycznym, które kontrolują środki produkcji, elementy infrastruktury wytwórczej, przesyłowej i dystrybucyjnej (Klementewicz, 2019, s. 162), dyktując kierunki rozwoju sektora energetycznego. Dopiero po ustabilizowaniu cen możliwe będzie opracowanie systemu finansowego, który umożliwi przeprowadzenie transformacji energetycznej w oparciu o niezbędne, kapitałochłonne inwestycje finansowanego bezpośrednio przez państwa członkowskie i Unię Europejską. Implementacja zasady solidarności w strukturach rynkowych może pomóc zrealizować ten cel, sprzyjając ujednoczeniu kosztów energii na różnych rynkach.

3. Kluczowe wyzwania związane z implementacją zredefiniowanej zasady solidarności w polityce energetycznej

Z perspektywy rozwoju solidarności energetycznej kluczowym zagadnieniem jest możliwość zorganizowania instytucji wspólnotowych zamówień, dostaw i proporcjonalnej redystrybucji strategicznych surowców energetycznych właśnie w duchu solidarności. W odpowiedzi na kryzys związany z agresją Rosji na Ukrainę, Komisja Europejska zainicjowała debatę na temat łańcucha dostaw surowców krytycznych, chcąc zachęcić państwa członkowskie i międzynarodowe korporacje do dywersyfikacji źródeł dostaw (Szczepanik, 2023). Elementem

nowej polityki ma być osłabienie niesymetrycznych powiązań gospodarczych pomiędzy dostawcami surowców, a państwami członkowskimi, które są od tych dostaw uzależnione.

Przykładowo, skala gospodarczych powiązań w tym sektorze daje Chinom – jako monopolistę na rynku wydobywczym surowców krytycznych – przestrzeń do wywierania nacisku politycznego. W obawie przed zakłóceniem łańcuchów dostaw i własnej konkurencyjności, korporacje działające w sektorze energetycznym lobbują za podporządkowaniem polityki energetycznej własnym interesom (Wiech, 2024), czemu poddają się państwa, również niechętnie przeniesieniu kwestii bezpieczeństwa dostaw z poziomu krajowego na szczebel ogólnoeuropejski. Niektóre państwa potrafią bowiem o wiele skuteczniej negocjować warunki dostaw, i stają się niechętnie idej redystrybucji odpowiedzialności za zamówienia. Przykładowo, cena gazu ziemnego dostarczanego przez Rosję do Niemiec była przez lata o wiele niższa, niż cena tego samego gazu dostarczanego do Polski (Kublik, 2016). Sytuacja wygląda podobnie dla innych dostawców. Przeszkodą dla implementacji zasady solidarności w przypadku wspólnych dostaw surowców energetycznych dla państw członkowskich jest zatem obawa, że część gospodarek, korzystających dotychczas z uprzywilejowanych politycznie kierunków dostaw, utraci swoją przewagę cenową, a tym samym konkurencyjność. Zwrócenie większej uwagi na zasadę solidarności spowodowałoby natomiast, że poszczególne państwa członkowskie zaczną poszukiwać przewagi konkurencyjnej w stosunku do państw znajdujących się poza strukturami Unii Europejskiej, a nie sprzyjać napięciom wewnątrz organizacji.

Kolejnym istotnym problemem są dostawy surowców służących do produkcji magazynów energii, paneli fotowoltaicznych lub turbin wiatrowych, jak również dostawa już gotowych instalacji. Inwestycje w sektor odnawialnych źródeł energii wymagają dostępu do kilkudziesięciu metali ziem rzadkich, zwanych w literaturze energetycznymi surowcami krytycznymi – główną rolę odgrywają spośród nich lit, kobalt, german, krzem czy wolfram, bez których niemożliwa byłaby transformacja energetyczna, i które są na chwilę obecną technologicznie niezastępowalne. Innymi słowy, Unia Europejska, próbując wyzwolić się od zależności od paliw kopalnych, wpada w problem zależności od dostaw surowców energetycznych niezbędnych dla realizacji procesu transformacji energetycznej (Pitron, 2019, s. 27).

Pomimo tak zarysowanych obaw, to dopiero w odpowiedzi na kryzys energetyczny związany z naruszeniem łańcuchów dostaw gazu ziemnego po 2022 roku, państwa członkowskie zainicjowały pierwsze działania mające na celu koordynację działań państw członkowskich odnośnie do zwiększenia bezpieczeństwa dostaw. Działania mają charakter polityczny i dopiero nabierają normatywnej treści, ale stanowią ważny punkt wyjścia dla budowy autonomii w odniesieniu do konkurencyjności i niezależności sektora energetycznego w oparciu o zasady solidarności. Jak pokazuje przykład współdziałania w przypadku zapewnienia alternatywnych kierunków dostaw gazu ziemnego po nałożeniu sankcji na Rosję, możliwe jest zorganizowanie wspólnych zamówień surowców energetycznych przez państwa członkowskie po jednakowej cenie, z ich przeznaczeniem proporcjonalnie do potrzeb państw zamawiających, niezależny od preferencji cenowych wynikających z lobbingu politycznego.

Norm wypracowanych w sytuacjach kryzysowych państwa członkowskie nie chcą jednak przełożyć na akty normatywne. Istnieje znaczący opór wobec propozycji wspólnych dostaw surowców energetycznych, w szczególności gazu ziemnego, ale też i surowców energetycznych oraz samych paneli fotowoltaicznych i turbin wiatrowych. Znamienne, że z jednej strony państwom Europy Środkowej zarzuca się często nieproduktywną obstrukcję w stosunku do projektów integracyjnych mających swe źródło w niemieckich lub francuskich ośrodkach władzy politycznej, a z drugiej strony krytyce poddawane są projekty mające na celu rozbudowę solidarnych podstaw współpracy w unijnym sektorze energetycznym (Zajązkowska, 2018, s. 326-327), tworzone właśnie jako inicjatywy państw regionu Europy Środkowej. Co więcej, deficyt solidarności w sektorze energetycznym ujawnia się właśnie w działaniach

podejmowanych przez państwa Europy Zachodniej, które traktują politykę energetyczną jako element obrony konkurencyjności krajowej gospodarki na rynku wewnętrznym w sposób naruszający zresztą prawo swobodnego wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury zaopatrzenia państw w energię. Przykład ingerencji niemieckich fundacji w niejawnym lobbingu przeciwko francuskiemu programowi rozwoju energetyki jądrowej, konkurencyjnej wobec niemieckiego sektora odnawialnych źródeł energii, jest tylko jednym z przykładów deficytu solidarności w najbardziej podstawowych elementach sektora energetycznego (Harbulot, 2023, s. 8-11).

Niezwykle intrygującym i ciekawym wątkiem w tym kontekście jest również znaczenie projektu Nord Stream II oraz jego implikacje dla roli solidarności jako spoiwa procesów integracyjnych w Europie w ogóle. Niemieckie państwo, kreujące się i kreowane przez licznych aktorów zewnętrznych jako lider Unii Europejskiej (Dębski, 2024, s. 351 – 353), całkiem świadomie negatywnego wpływu projektu Nord Stream II na percepcję jedności i solidarności unijnej polityki energetycznej, ustami ówczesnego kanclerza Olafa Scholza konsekwentnie stwierdzały z właściwą sobie nonszalancją, że niemiecko-rosyjski gazociąg ma charakter *prywatnej inicjatywy biznesowej*. Być może taki charakter projekt Nord Stream II ma dla Gerharda Schrödera, głównego lobbysty prorosyjskiej agendy w polityce niemieckiej oraz europejskiej (Bingener, Wehner, 2023), natomiast z pewnością nie sposób wystawić takiej oceny z perspektywy prawa Unii Europejskiej.

Zgodnie z artykułem 194 ust. 1 lit. b oraz d TFUE, polityka Unii Europejskiej w sektorze energetycznym każdorazowo zobowiązana jest do uwzględnienia solidarności pomiędzy państwami członkowskimi, a realizacja projektów ma mieć na celu zwiększenie i zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii, oraz wspierać budowę wzajemnych połączeń między sieciami energii, co obejmuje nie tylko linie przesyłowe, lecz również połączenia gazociągowe.

Tymczasem rolą budowanego gazociągu było wręcz zwiększenie uzależnienia od dostaw z jednego kierunku, obniżając potencjał dywersyfikacyjny źródeł zaopatrzenia w energię, a w konsekwencji ograniczając możliwości politycznych i ekonomicznych manewrów Niemiec oraz Unii Europejskiej w stosunku do Rosji. Ponadto, gazociąg Nord Stream II nie uwzględniał obowiązku realizacji zasady solidarności oraz wzmacniania bezpieczeństwa energetycznego innych państw członkowskich. Co znamienne, dla takiej oceny nie ma znaczenia państwowy lub prywatny charakter przedsięwzięcia – wystarczy, że ma ono miejsce na terenie jurysdykcji Unii Europejskiej i może mieć wpływ na bezpieczeństwo energetyczne. Wynika to wprost z treści ww. przepisów, które odnoszą się wyłącznie do okoliczności związanych z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego Unii Europejskiej *sensu largo*.

W tym kontekście zasada solidarności energetycznej zyskuje fenomenalne znaczenie, gdyż przyznaje państwom członkowskim możliwość wpływu na decyzje poszczególnych państw członkowskich w sektorze energetycznym, jeżeli noszą one znamiona partykularyzmu i polityki nieprzyjaznej wobec pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej. Z tej perspektywy, konsekwentnie realizowana zasada solidarności mogłaby stać się *par excellence* wzorcem postępowania dla unijnych inwestycji w sektorze energetycznym, który wymaga nie tyle transformacji, co redefinicji w kierunku jego realnej kontynentalizacji na wzór modelu amerykańskiego (Macey, Welton, Wiseman, 2024), lub chińskiego (Pan, Liu, Qi et al., 2020). Kluczowym dylematem związanym z przeprowadzeniem reformy w kierunku centralizacji na szczeblu unijnym jest kwestia odebrania prymatu krajowych operatorów sieci przesyłowych (takich jak Polskie Sieci Elektroenergetyczne) na rzecz instytucji o charakterze kontynentalnym – ENTSO-E – jak również koszt budowy nowych połączeń sieci najwyższych napięć pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi.

Kolejnym problemem, zasługującym na odrębne opracowanie, jest pogodzenie sprzecznych interesów w zakresie podziału finansowych obciążeń związanych z Europejskim Systemem Handlu Emisjami (tzw. EU ETS), który obecnie nie realizuje zasady solidarności. Model EU ETS

jest w zasadzie podatkiem klimatycznym, i to poddany mechanizmom spekulacyjnym. Konstrukcja systemu EU ETS sprawia, że obciąża on finansowo akurat te państwa członkowskie Unii Europejskiej, które mają największe problemy z redukcją emisji dwutlenku węgla. Systemy energetyczne państw Europy Środkowej, wciąż istotnie oparte o energetykę węglową, ponoszą relatywnie największe koszty z tytułu przynależności w EU ETS, przy czym to właśnie te państwa potrzebują finansowania inwestycji pozwalających na rozwój odnawialnych i niskoemisyjnych źródeł energii. Specyfika działania systemu EU ETS utrudnia modernizację istniejących elektrowni w oparciu o finansowanie krajowe, a dodatkowo sprzyja nie redukcji, lecz eksportowi emisji w sektorze przemysłowym poza granice Unii Europejskiej, jeszcze bardziej zmniejszając konkurencyjność europejskich gospodarek.

Z perspektywy państw Europy Środkowej istotne jest również to, że nie uczestniczyły one w procesie tworzenia mechanizmu EU ETS, który został utworzony pod koniec 2003 roku – choć traktaty akcesyjne były już podpisane, to stanowiska państw tzw. *nowej Unii* nie zostały wzięte pod uwagę z uwagi na formalny moment akcesji w dniu 1 maja 2004 roku. Z tego względu system EU ETS nie zawiera żadnych istotnych mechanizmów solidarnościowych o charakterze osłonowym lub przejściowym, które pozwoliłyby na utrzymanie poziomu konkurencyjności bardziej skarbonizowanych gospodarek. Ponadto, w przypadku gospodarek przechodzących transformację ustrojową, wysokość emisji w latach 1989–2004 uległa znaczącemu zmniejszeniu. Przykładowo, Polsce udało się zmniejszyć emisję o około 30 procent. Wbrew zasadzie solidarności, kraje realizujące swoje cele redukcji emisji zostały poddane procedurze zmniejszenia przyznanego limitu pod pretekstem ich przeszacowania, co sprawiało, że niemożliwe było finansowanie dalszych reform sektora energetycznego z nadwyżek handlowych w ramach systemu EU ETS. Warto zauważyć, że dla każdego z państw pula uprawnień przyznawana jest proporcjonalnie, a z perspektywy ochrony środowiska znaczenie mają wyłącznie liczby bezwzględne. Przykładowo, według danych udostępnianych przez Europejską Sieć Operatorów Systemów Przesyłowych (tzw. ENTSO-E), w całej Unii Europejskiej największym emitentem dwutlenku węgla w samym sektorze elektroenergetycznym są Niemcy, które w 2023 roku wyemitowały do atmosfery dwutlenek węgla w ilości ponad 185 Mt, i to pomimo wieloletnich inwestycji w energetykę odnawialną. Dla porównania, system elektroenergetyczny Francji wyemitował w tym okresie jedynie około 20 Mt (co wynika z dużego udziału energetyki jądrowej). Z perspektywy chęci przeciwdziałania zmianom klimatycznym, polityka energetyczna Unii Europejskiej powinna zatem zmierzać w kierunku priorytetowej implementacji energetyki jądrowej we wszystkich państwach zainteresowanych rozwojem tej technologii, co pozwoliłoby na szybszą redukcję wskaźników emisji. Co równie istotnie, pozwoliłoby to na zwiększenie podaży energii elektrycznej i ciepła w newralgicznych regionach Europy Środkowej, zapewniając ponadto wyższy poziom bezpieczeństwa energetycznego.

Kolejną z istotnych propozycji jest zatem instytucjonalizacja wsparcia rozwoju energetyki jądrowej w oparciu o finansowanie z budżetu Unii Europejskiej, lub współwłasność elektrowni przez Unię Europejską i dane państwa członkowskie i tym samym proporcjonalny udział we własności wyprodukowanej energii elektrycznej, co miałyby wpływ na większą integrację regionalnych rynków energii, ułatwiając dostęp do kapitału poszczególnym państwom członkowskim. Ewentualny przełom technologiczny w zakresie jądrowych reaktorów modułowych może również otworzyć dyskusję o partnerstwie publiczno-prywatnym lub nawet o dalszej prywatyzacji sektora wytwórstwa energii elektrycznej. Każdy z tych mechanizmów, odpowiednio zaimplementowany poprzez reformę Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (tzw. Euratom), mógłby stać się elementem rozwoju zasady solidarności w polityce energetycznej, uwzględniając interes zarówno Unii Europejskiej jako wspólnoty, jak i poszczególnych państw członkowskich (Galster, Nowicki, 2018, s. 63-64 i nast.). Godzenie potrzeby redukcji emisji dwutlenku węgla z rozwojem przemysłowym byłoby wówczas możliwe,

chroniąc potencjał rozwojowy gospodarek państw Europy Środkowej, szczególnie w obliczu wciąż narastającego ryzyka konfliktu zbrojnego z Rosją.

Z tak zarysowanych perspektyw, zredefiniowana zasada solidarności polegać powinna na utrwaleniu transgranicznego charakteru polityce energetycznej oraz dążenie do minimalizacji różnic w efektywności i wpływie na środowisko sektora energetycznego w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Implementacja zasady solidarności powinna następować bezpośrednio poprzez rozporządzenia oraz dyrektywy, a nie pozostać wyłącznie postulatem traktatowym. Zasada solidarności, zakładając wspólne dążenie do wyznaczonego celu, zakłada również, że państwa wysoko rozwinięte, dalej posunięte na ścieżce transformacji, o wyższym poziomie alokacji kapitału, będą kontrybuować w finansowaniu procesu transformacji energetycznej w tych państwach, które mierzą się ze strukturalnymi wyzwaniem w implementacji rozwiązań sprzyjających elektryfikacji i dekarbonizacji gospodarki, służąc bardziej efektywnej transformacji energetycznej.

Zakończenie

W ostatnich latach przeprowadzono wiele produktywnych i trafnych analiz odnoszących się do genezy, aktualnych przyczyn i źródeł słabości procesu integracji Unii Europejskiej, by przejść do etapu propozycji rozwiązań i implementacji mechanizmów mogących przywrócić jej konkurencyjność na arenie międzynarodowej zarówno na płaszczyźnie gospodarczej i politycznej, ale również instytucjonalnej. Biorąc pod uwagę, że źródłem znaczenia państw wciąż pozostaje potencjał produkcyjny (a nie usługowy) gospodarki, to determinacja i wysoki poziom mobilizacji społecznej w kierunku reformy sektora energetycznego powinien towarzyszyć wszystkim działaniom podejmowanym tak przez państwa członkowskie, jak i instytucje Unii Europejskiej.

Nie bez znaczenia pozostają wątki badawcze, do których należą różnice w kulturze politycznej poszczególnych państw i ich wpływ na formowanie krajowych polityk energetycznych, czy też ważenie rzecznictwa interesów poszczególnych państw członkowskich i korporacji międzynarodowych w kształtowaniu agendy transformacji energetycznej (Dakowska, 2014, s. 29-33 i nast.). Tak jak Komisja Europejska staje się przedłużeniem politycznego ramienia Niemiec i Francji w Unii Europejskiej, tak też same rządy Niemiec czy Francji stają się zakładnikami interesów największych korporacji międzynarodowych (Grosse, 2020, s. 77), które poszukują zwiększonych zysków poprzez rozbudowę działalności poza Unią Europejską, prowadząc do jej deindustrializacji. Jednocześnie potencjał państw Europy Środkowej w kształtowaniu polityki energetycznej pozostaje niewykorzystany. Mimo upływu ponad dwudziestu lat od akcesji, doświadczają one deficytu wpływów i skuteczności co do rzecznictwa interesów, a kierunki rozwoju sektora energetycznego nadawane są przez ośrodki decyzyjne wywodzące się z państw Europy Zachodniej lub przez nie zarządzane – jak Komisja Europejska (Grosse, 2020, s. 79). Towarzyszą temu nadzwyczaj silne wpływy korporacji międzynarodowych, szukające marży poza granicami Unii Europejskiej. Z drugiej strony, wiele państw członkowskich oczekuje zwrotu w kierunku polityki preferującej wzrost w ramach rynku wewnętrznego, z istotnym poziomem ochrony rynku przed penetracją ze strony państw trzecich.

Dzięki zasadzie solidarności, polityka energetyczna może osiągnąć potencjał, by stać się spoiwem integracyjnym Unii Europejskiej, równoważąc sprzeczne interesy – wiążąc państwa i ich gospodarki w ramach wspólnych zamówień, stabilnych cen, oraz poprzez postawę protekcyjną w stosunku do państw trzecich. Taki kierunek kształtowania polityki energetycznej przez Unię Europejską mógłby stać się politycznym sukcesem państw Europy Środkowej. Pozwoli też na związanie interesów państw Europy Zachodniej poprzez inwestycje energetyczne i infrastrukturalne wspólnym finansowaniem, gdyż jednym z głównych hamulców transformacji energetycznej jest niedobór kapitału. Nie bez znaczenia jest też rola rzecznictwa

interesów poszczególnych państw członkowskich w modyfikacji kierunków transformacji energetycznej (Młynarski, 2017, s. 19-29), która stanie w opozycji w stosunku do idei prowadzenia polityki energetycznej w stylu global governance (Kuźniar, 2019, s. 153-155), pomijającej w swoich założeniach interesy poszczególnych państw. Warto zauważyć, że pozostałe, konkurujące mocarstwa światowe, już takie systemy wdrożyły. Unia Europejska (w rozumieniu też Europy jako potęgi kontynentalnej), jeżeli chce się liczyć jako poważny gracz na arenie międzynarodowej, powinna zatem podążać wytyczoną ścieżką i na podstawie narracji o transformacji energetycznej zbudować w pełni interoperacyjny, kontynentalny system sieci przesyłowych, zapewniając rezerwę mocy dla rozbudowy sektora przemysłowego.

Bibliografia

- Barcz J. (2010), *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo.
- Biondi A., Dagilyte E., Kucuk E. (red.) (2018), *Solidarity in EU Law. Legal principle in the making*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Dakowska D. (2014), *Le pouvoir des fondations. Des acteurs de la politique étrangère allemande*, Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Dębski S. (2024), *Myśl i strategia. Eseje*, Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Długosz T. (2022), *Traktatowa zasada solidarności w Unii Europejskiej w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 15.07.2021 r. w sprawie gazociągu OPAL (C-848/19 P)*, [w:] Warszawa: „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” t. LXXV, nr 6/2022.
- Ersheng Pan, Siwei Liu, Jianqin Liu, Qingru Qi, Zun Guo (2020), *The state grid corporation of China's practice and outlook for promoting new energy development*, [w:] “Energy Conversion and Economics”, nr 1/2020, s. 71-80.
- Faszczka J. (2020), *Rozwój zasady solidarności energetycznej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości*, [w:] Warszawa: „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”, nr 6/2020.
- Galster J., Nowicki P. (2018), *Status integracyjny Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej. Kontrowersje wokół traktatu założycielskiego*, [w:] Lublin: „Teki Komisji Prawniczej PAN. Oddział w Lublinie”, nr 11/2018.
- Góralczyk B. (red.) (2015), *European Union on the global scene: united or irrelevant?*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Grosse T. (2020), *Upolitycznienie Komisji Europejskiej w dobie kryzysów. Konsekwencje dotyczące „polityczności technokratycznej”*, [w:] „Jaka przyszłość Unii Europejskiej? Wyzwania, problemy, szanse”, Kurczewska U. (red.), Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Grudziński P. (2008), *Polska w poszukiwaniu nowej roli*, [w:] Warszawa: „Sprawy Międzynarodowe”, nr 1/2008.
- Harbulot C. (2023), *Ingérence des fondations politiques allemandes et sabotage de la filière nucléaire française*, Paryż: École de guerre économique.
- Jasiecki K. (2014), *Kontrowersje wokół roli inwestycji zagranicznych w Polsce*, [w:] „Lokalne, narodowe i inne... Księga dla prof. Joanny Kurczewskiej”, Binder P. (red.), Warszawa: IFiS PAN.
- Jasiecki K., Kurczewska U. (red.) (2017), *Reprezentacja interesów gospodarczych i społecznych w Unii Europejskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.

- Klementewicz T. (2015), *Stawka większa niż rynek. U źródeł stagnacji kapitalizmu bez granic*, Warszawa: Instytut Wydawniczy Książka i Prasa.
- Krzan B. (2022), *Zasada solidarności w prawie Unii Europejskiej*, [w:] „Rządy prawa jako wartość uniwersalna: księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza”, Kozłowski A. (red.), Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Kublik A. (2016), *Ceny gazu z Rosji dla Niemiec dużo niższe niż dla Polski*, [w:] „Gazeta Wyborcza”, wydanie z dnia 29 marca 2016 roku.
- Kuźniar R. (2011), *Pozimnowojenne dwudziestolecie*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kuźniar R. (2019), *Porządek międzynarodowy. Perspektywa ontologiczna*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Macey J.C., Welton S., Wiseman H. (2024), *Grid Reliability in the Electric Era*, [w:] *Yale Journal on Regulation*, nr 41/164.
- Michalik D. (2022), *Modelowanie i ocena potęgi Polski*, [w:] „Studia nad potęgą państw”, Popławski D. (red.), Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mik C. (2009), *Solidarność w prawie Unii Europejskiej. Podstawowe problemy teoretyczne*, [w:] *Solidarność jako zasada działania Unii Europejskiej*, Mik C. (red.), Toruń: TNOiK „Dom Organizatora.
- Miślik M., Nosko A. (2023), *Each one for themselves: Exploring the energy security paradox of the European Union*, [w:] “Energy Research & Social Science”, no. 99/2023.
- Młynarski T. (2017), *Bezpieczeństwo energetyczne i ochrona klimatu w drugiej dekadzie XXI wieku: energia, środowisko, klimat*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Nowacki M. (2010), *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w UE*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Piechowicz M. (2011), *Polityka energetyczna Unii Europejskiej i jej wpływ na politykę zagraniczną Polski*, [w:] „Polityka zagraniczna III RP. 20 lat po przełomie”, Czechowska L., Bierowiec M. (red.), Toruń: Wydawnictwo Naukowe UMK.
- Pitron G. (2019), *Wojna o metale rzadkie*, Warszawa: Wydawnictwo Kogut.
- Pronińska K. (red.) (2023), *Horyzonty studiów strategicznych*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Pronińska K. (2020), *Polityka energetyczna Rosji – o energetycznych podstawach supremacji geopolitycznej*, [w:] „Paliwo dla dominacji. O ekonomicznych podstawach supremacji geopolitycznej”, Grosse T. (red.), Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Szczepanik M. (2023), *Unia Europejska w globalnej rywalizacji gospodarczej*, [w:] Warszawa: „Polski Instytut Spraw Międzynarodowych”, nr 10/131.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólną Europejską, podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., tzw. TFEU (t.j. Dz. U. UE C 306 z dnia 17 grudnia 2007 r. ze zm.)*.
- Tusk D. (2014), *A united Europe can end Russia's energy stranglehold*, [w:] “Financial Times”, wydanie z dnia 21 kwietnia 2014 roku.
- Wiech J. (2024), *Siemens wzywa na pomoc UE. Chce walczyć z tańszymi chińskimi wiatrakami*, [w:] „Energetyka24”, artykuł z dnia 21 lutego 2024 roku.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 15 lipca 2021 roku w sprawie C-848/19 P, Niemcy vs. Polska, ECLI:UE:C:2021:598*.
- Zajączkowska M. (2018), *The Energy Union and European Union energy security*, [w:] “Ekonomia i Prawo. Economics and Law”, nr 3/2018.

- Zakaria F. (2024), *The Self-Doubting Superpower. America Shouldn't Give Up on the World It Made*, [w:] "Foreign Affairs", vol. 103, no. 1, Council on Foreign Relations, Nowy Jork 2024.
- Zawodziński K. (2021), *Solidarność energetyczna jako ogólna zasada prawa Unii Europejskiej*, [w:] „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” nr 5(10)/2021, Warszawa 2021.

SOLIDARITY RULE IMPLEMENTATION PERSPECTIVES IN THE EU ENERGY POLICY

Abstract

Purpose – The article aims to analyse the current directions of redefining the principle of solidarity, which is one of the bases for the functioning of the European Union's energy policy and influences the actions taken by individual member states. The text reviews the process of formation and development of the principle of solidarity in the European Union's energy policy in recent years, with particular emphasis on the latest case law and discussion on the potential role that solidarity can play in the integration process.

Methodology – Based on the institutional approach, and taking into account functionalist analysis in relation to the analysis of the levels of relations between political actors, the article is based on the institutional-legal and systemic methodology, with the additional method based on the decision-making process analysis.

Findings – The analysis indicates a deficit in the involvement of the potential of Central European countries in shaping European energy policy. Even twenty years after accession, interest advocacy ineffectiveness is still experienced, and the directions of development of the energy sector are set by decision-making centres from Western European countries, with the influence of international corporations, hindering the adoption of a more just formula for the energy sector.

Keywords: energy policy, European Union, integration, solidarity, security policy

JEL classification: K32, P48, Q48, O52, P18

Bruno Jasic
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
ulica Żupnicza 24/105, 03-821 Warszawa
bruno.jasic@outlook.com