



RAPORTY I ANALIZY

NR 2/09

**TRANSATLANTYCKA RADA ENERGETYCZNA:
JAK UNIKNAĆ KOLEJNEJ PORAŻKI**

Patryk Pawlak



Patryk Pawlak

TRANSATLANTYCKA RADA ENERGETYCZNA: JAK UNIKNAĆ KOLEJNEJ PORAŻKI

Jednym ze skutków aktualnej sytuacji geopolitycznej, wyzwań związanych z poszukiwaniem nowych źródeł energii oraz światowych zmian klimatycznych jest ożywienie współpracy w dziedzinie energii pomiędzy Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi oraz utworzenie Transatlantyckiej Rady Energetycznej (ang. *Transatlantic Energy Council*, dalej „Rada Energetyczna” lub „Rada”). Rada miałaby na celu stworzenie warunków sprzyjających pogłębianiu dialogu transatlantyckiego na temat energii, także w kontekście zmian klimatycznych.

Utworzenie nowej Rady wymaga przeprowadzenia uprzedniej analizy dotyczącej funkcjonowania tego organu, w tym określenia tematów będących przedmiotem dyskusji, członkostwa oraz sposobu zarządzania tą nową strukturą. Biorąc pod uwagę wcześniejsze doświadczenia we współpracy transatlantyckiej, niniejsze opracowanie zawiera szereg sugestii dotyczących tych kwestii.

KILKA SPOSTRZEŻEŃ

Stosunki między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi zostały sformalizowane w latach 90-tych. Deklaracja Transatlantycka z 1990 roku ustanowiła system dwustronnych szczytów między głowami państw, który po przyjęciu Nowej Agendy Transatlantyckiej i Wspólnego Planu Działania z 1995 roku (ang. *New Transatlantic Agenda* i *Joint Action Plan*) poszerzony został o spotkania na niższych szczeblach. Później system ten został uzupełniony o struktury zajmujące się przede wszystkim gospodarką i handlem. W 1998 roku zawieszono Transatlantyckie Partnerstwo Ekonomiczne (ang. *Transatlantic Economic Partnership* – TEP) a w roku 2007 założona została Transatlantycka Rada Gospodarcza (ang. *Transatlantic Economic Council* - TEC). Obok tych sformalizowanych struktur współpracy istnieje jeszcze szereg nieformalnych grup takich jak Dialog Wysokiego Szczebla ds. Bezpieczeństwa Granic i Transportu (ang. *High Level Political Dialogue on Border and Transportation Security*) czy Dialog Wysokiego Szczebla ds. Ochrony Danych Osobowych (ang. *High Level Working Group on Data Protection*). W ramach tych struktur współpraca transatlantycka obejmuje obecnie szereg zagadnień z zakresu polityki zagranicznej (np. Sudan, Iran), handlu i regulacji (np. handel drobiem, stosowanie organizmów modyfikowanych genetycznie) oraz bezpieczeństwa wewnętrznego (np. wykorzystanie danych osobowych do identyfikacji potencjalnych terrorystów).

Sposób w jaki skonstruowane są wymienione powyżej fora współpracy determinuje w znacznym stopniu ich sukcesy i porażki. Niektóre z nich radzą sobie dobrze z kwestiami o niskiej intensywności, ale okazują się bezsilne w obliczu problemów wymagających szybkiego i elastycznego działania. Na przykład, metody działania NTA były i pozostają skuteczne w odniesieniu do polityki zagranicznej i zagadnień handlowych, ale ich efektywność jest niewielka w obliczu problemów dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego, które wymagają elastyczności i szybkości działania. Członkowie NTA jako główne wady tego forum wskazują nadmierną formalizację spotkań, a także brak elastyczności oraz niedostatki wiedzy niektórych uczestników. Jednocześnie szczerść, otwartość, swoboda dyskusji oraz odpowiednie kompetencje jej uczestników są pożądanymi i cenionymi warunkami współpracy w ramach systemu.

Jakie zagadnienia należy wziąć pod uwagę w dyskusji na temat utworzenia nowej Transatlantyckiej Rady Energetycznej by zwiększyć jej potencjał i uniknąć porażki?

Analiza tej kwestii powinna być przeprowadzona na trzech poziomach:

- globalnym - sposób w jaki Rada Energetyczna zintegruje swoje działania z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi,
- transatlantyckim - sposób w jaki UE i USA skoordynują swoją współpracę w ramach Rady Energetycznej,
- wewnętrznym - sposób w jaki każda ze stron zorganizuje swe wewnętrzne procedury na potrzeby prac Rady.

Kolejne sekcje zawierają kilka przemyśleń i sugestii dotyczących tych problemów.

DZIAŁANIA GLOBALNE, MYŚLENIE LOKALNE

Kluczową rolę dla przyszłości Rady Energetycznej odegrają jej stosunki z państwami trzecimi oraz istniejącymi organizacjami międzynarodowymi. Mimo że UE i USA są jednymi z najważniejszych rozgrywających w na polu dyskusji dotyczącej kwestii energii i klimatu, nie będą w stanie wiele osiągnąć bez zaangażowania w tę dyskusję innych podmiotów, zarówno w krajach rozwiniętych jak i rozwijających się. Do tego celu konieczne jest budowanie wielostronnych kontaktów, przy jednoczesnym unikaniu niepotrzebnego duplikowania zadań już istniejących organizacjami, takich jak Forum Głównych Gospodarek ds. Energii i Zmian Klimatu (ang. *Major Economies Forum on Energy and Climate*), czy Transatlantycka Rada Gospodarcza oraz Dialog Wysokiego Szczebla ds. Zmian Klimatu i Zrównoważonego Rozwoju (ang. *High Level Dialogue on Climate Change and Sustainable Development*). Jednocześnie Rada Energetyczna nie może tworzyć nowych linii podziału sprawiając wrażenie, że budowany jest sojusz UE i USA mający narzucić reszcie konkretne rozwiązania. Taki odbiór działań Rady przez innych aktorów sceny międzynarodowej (np. Rosję, Indie czy Chiny) mógłby poważnie zaszkodzić globalnym wysiłkom w tych kwestiach. W swych kontaktach z poszczególnymi częściami świata, Rada powinna wziąć pod uwagę lokalne potrzeby i specyfikę poszczególnych regionów. W tym sensie nie należy stosować zasady „jeden rozmiar dla wszystkich”, ale raczej „myśleć lokalnie, działać globalnie”.

METODA OTWARTYCH DRZWI

Zakres zagadnień, które mają należeć do kompetencji Rady Energetycznej - począwszy od rynków energii, badań i rozwoju, a skończywszy na problematyce nierozprzestrzeniania broni jądrowej – oznacza, że konieczne będzie skumulowanie wiedzy z wielu dziedzin. To z kolei wymagać będzie określenia, kto powinien uczestniczyć w pracach Rady i na jakich warunkach. Istnieje wiele korzyści wynikających z ograniczenia członkostwa, np. mniejsza formalizacja spotkań, mniej obciążone agendy, mniej delegatów oraz więcej czasu na konkretne dyskusje. Jednakże, z drugiej strony, nie można zbyt ograniczyć dostępu do działań Rady, bo grozi to swoistym ekskluzywizmem i nieskutecznością wypracowanych przez nią rozwiązań. Zamiast koncentrować się na limitowaniu członkostwa, uwaga powinna się skupić na określeniu właściwych warunków zaangażowania dla wszystkich zainteresowanych stron. Takie podejście przyczyni się do tworzenia poczucia odpowiedzialności i zwiększenia legitymizacji działań Rady.

Kwestia członkostwa w Radzie Energetycznej powinna zostać poddana analizie na co najmniej trzech płaszczyznach:

- międzyrządowej - koncentrującej się na roli poszczególnych państw członkowskich UE oraz USA),
- międzyburokratycznej - skupiającej się na przynależności instytucjonalnej urzędników, ich pozycji i poziomie wiedzy,
- społecznej - biorącej pod uwagę organizacje pozarządowe, niezależne ośrodki badawcze i przedsiębiorstwa.

W związku z tym Rada Energetyczna, aby odnieść sukces, musi stworzyć wielopoziomowy system komunikacji pomiędzy podmiotami prywatnymi i publicznymi, pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą, a także pomiędzy decydentami na różnych szczeblach. Politycy powinni stanowić centrum takiego systemu, a wszelkie grupy robocze, zespoły zadaniowe i inne organy konsultacyjne powinny znajdować się na dalszych płaszczyznach. Istniejące organizacje takie jak Transatlantycki Dialog Biznesowy (ang. *Transatlantic Business Dialogue*) i Transatlantycki Dialog Konsumentcki (ang. *Transatlantic Consumers Dialogue*) powinny zostać włączone w prace Rady. Ponadto, Rada Energetyczna powinna dołożyć starań, aby ożywić Transatlantycki Dialog ds. Środowiska (ang. *Transatlantic Environmental Dialogue*), którego aktywność jest obecnie zawieszona.

NIECH KAŻDY ROBI TO, CO POTRAFI NAJLEPIEJ

W porządku obrad Rady Energetycznej mogą znaleźć się zarówno kwestie techniczne (np. efektywność energetyczna), jak i polityczne (np. stosunki z Rosją czy państwami obszaru Morza Kaspijskiego). Oznacza to, że struktura i ramy funkcjonowania Rady muszą odpowiadać tego typu zadaniom. Na przykład kwestie polityczne są o wiele bardziej wrażliwe i wymagają zaangażowania wysokiej rangi polityków posiadających upoważnienie do podejmowania wiążących zobowiązań (podobnie jak w przypadku Dialogu ds. Bezpieczeństwa Granic i Transportu). Z drugiej strony, problemy techniczne wymagają pogłębionej wiedzy w konkretnym obszarze, a zatem powinny być omawiane przez ekspertów w danej dziedzinie (podobnie jak w przypadku Wspólnej Rady Współpracy Celnej – ang. *Joint Customs Cooperation Council* oraz Grupy Roboczej ds. Bezpieczeństwa Transportu – ang. *Working Group on Transportation Security*).

W przypadku Rady Energetycznej, kwestie o znaczeniu politycznym, takie jak dywersyfikacja źródeł energii i zagadnienia związane z nierozprzestrzenianiem broni jądrowej powinny być rozpatrywane przez urzędników posiadających odpowiednie umocowanie polityczne. Jednocześnie, kwestie dotyczące instrumentów umożliwiających wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla lub inteligentnych sieci energetycznych muszą zostać poddane dyskusji specjalistów, znających szczegóły konkretnych rozwiązań, a nie urzędników wysokiego szczebla.

W związku z powyższym Rada Energetyczna powinna być skonstruowana w oparciu o dwa kryteria: kompetencje do zaciągania wiążących zobowiązań i wiedzę w danej dziedzinie. Wymaga to stworzenia sieci wzajemnych relacji, które połączą różne poziomy hierarchii decydentów zwykle zaangażowanych w proces decyzyjny. Nie oznacza to jednak że powinno się stworzyć hierarchiczne zależności między nimi. Przeciwnie, poprzez zapewnienie, że specjaliści, urzędnicy i politycy skoncentrują się na tym, co potrafią najlepiej, będzie można uniknąć tworzenia męczących mechanizmów kontroli i nadzoru.

ZARZĄDZANIE KONFLIKTAMI

W odniesieniu do konkretnych zagadnień, Rada będzie musiała zmierzyć się z trzema trudnymi i powiązаныmi ze sobą zagadnieniami: energią, zmianami klimatycznymi, zrównoważonym rozwojem. Bez wątplenia żadna z tych trzech kwestii nie może być rozpatrywana odrębnie. Zapewne dojdzie również do starcia pomiędzy politycznie wrażliwymi, sprzecznymi interesami. Dlatego strony dialogu prowadzonego w Radzie powinny być przygotowane do stawiania czoła niejednokrotnie trudnym sytuacjom i rozwiązywaniu nieuchronnych konfliktów dotyczących zagadnień, takich jak redukcja emisji dwutlenku węgla czy wprowadzanie dodatkowych podatków i regulacji. Spora liczba podmiotów o sprzecznych interesach oraz szeroka dystrybucja kompetencji pomiędzy wieloma aktorami na forum Rady oznacza, że w projekcie niezbędne jest stworzenie odpowiednich mechanizmów zarządzania konfliktami oraz procedur wczesnego ostrzegania.

BUDOWANIE DOBRZYCH RELACJI

Zakres wyzwań związanych z projektem wskazuje, że obszar prac Rady Energetycznej będzie szeroki. To również oznacza, że Rada będzie musiała pełnić różne funkcje: doradczą, wdrażającą, informującą, itp. Dwie funkcje są często pomijane w dyskusjach, ale odgrywają kluczową rolę: budowanie wzajemnych relacji i wspomniane wcześniej zarządzanie konfliktami. Obie są ignorowane z prostych powodów. Budowanie wzajemnych relacji jest czasochłonne, a potencjalne korzyści polityczne z nich wynikające są znikome. Z kolei zarządzanie konfliktami nie zyskuje należytej uwagi, ponieważ wszelkie ramy współpracy oparte są na założeniu dobrych stosunków, a przewidywanie potencjalnych pól konfliktów wymaga włożenia dodatkowej pracy w projekt. Takie podejście, z oczywistych względów, jest jednak krótkowzroczne.

Chociaż niektóre kwestie były wcześniej poruszane w stosunkach transatlantyckich (np. umowa „Energy Star”), wiele spraw będzie nowych. W prace Rady zaangażowanych zostanie wiele nowych osób pochodzących z różnych instytucji i środowisk, w tym z „nowej” administracji USA i Unii Europejskiej. Dlatego politycy zaangażowani w Radę Energetyczną powinni nie szczędzić czasu na spotkania budujące osobiste, nieformalne relacje, nawet, jeśli nie zawsze może to być wykorzystane wizerunkowo. Relacje te umożliwią wzajemną wymianę myśli i doświadczeń oraz tworzenie atmosfery zaufania. Jest to kapitał, którego nigdy nie należy lekceważyć.

LICZĄ SIĘ LUDZIE!

Należy otwarcie powiedzieć, że realizacja większości omówionych powyżej postulatów zależy od działania poszczególnych ludzi zaangażowanych w powołanie do życia i funkcjonowanie Rady Energetycznej. Liczba zadań wynikających z zarządzania Radą i aktywnością w jej ramach jest znacząca. Trudno tutaj mówić o „najlepszym modelu” instytucjonalnym. Dlatego Rada na pewno będzie potrzebowała sprawnego przywództwa oraz mechanizmów zarządzania zapewniających właściwy poziom zaangażowania uczestników w jej prace i budowanie pozytywnych relacji pomiędzy nimi. Wybór osób odpowiedzialnych za prowadzenie prac na forum Rady powinien być podyktowany kompetencjami w danej dziedzinie, znajomością danej problematyki oraz wiarą w cele Rady i skuteczność dialogu. Powinny to być osoby bez szczególnej przynależności instytucjonalnej, ale za to z silnym zapleczem politycznym. W strukturach Unii Europejskiej, właściwą afiliacją dla przedstawicieli w Radzie Energetycznej byłoby biuro przewodniczącego Rady UE lub gabinet przewodniczącego Komisji, w strukturach USA - Biały Dom .



CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH
CENTER FOR INTERNATIONAL RELATIONS

ul. Emilii Plater 25
00-688 WARSZAWA
tel.: (+48 22) 646 52 67, 646 52 68
fax: (+48 22) 646 52 58
e-mail: info@csm.org.pl
www.csm.org.pl