



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

STRATEGIC FILE

NR 10 (131), LIPIEC 2023 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski, Łukasz Kulesa, Wojciech Lorenz

Unia Europejska w globalnej rywalizacji gospodarczej

Melchior Szczepanik

Pod wpływem doświadczeń pandemii COVID-19 i pełnoskalowej agresji Rosji na Ukrainę UE przyjęła szereg aktów prawnych, które mają ograniczyć zależności od mocarstw autorytarnych, stworzyć nowe instrumenty obrony przed nieuczciwą konkurencją i ułatwić modernizację sektora przemysłowego. Kluczowe dla powodzenia tych działań będzie m.in. sprawne wdrożenie zielonej i cyfrowej transformacji, co wymaga dodatkowych środków finansowych. Dążenie do zwiększenia samowystarczalności w sektorach strategicznych i do budowy niskoemisyjnej, zrównoważonej gospodarki trudno pogodzić z liberalnym podejściem skoncentrowanym na deregulacji i krótkoterminowej maksymalizacji zysku.

PISM STRATEGIC FILE

Postulaty reindustrializacji, redukcji zależności od państw trzecich, zwłaszcza autorytarnych, i nadrobienia dystansu w globalnym wyścigu technologicznym są obecne w debacie o przyszłości UE od kilkunastu lat¹. Wojna Rosji przeciwko Ukrainie i ściśle z nią związany kryzys energetyczny były kolejnymi po pandemii COVID-19 wstrząsami, które dostarczyły argumentów na rzecz konieczności realizacji tych celów i mobilizowały do przyspieszenia podjętych już działań. Popandemiczny wzrost globalnego popytu na surowce energetyczne oraz ograniczenie przez Rosję dostaw ropy i gazu do UE (zarówno przed, jak i po inwazji) wywołały skok cen nośników energii oraz produktów z nich wytwarzanych, takich jak nawozy azotowe².

Wysokie ceny surowców w połączeniu z innymi czynnikami – trwającymi od czasu pandemii zaburzeniami łańcuchów dostaw i zwiększoną podażą pieniądza związaną z programami wsparcia dla przedsiębiorców i obywateli – doprowadziły do gwałtownego wzrostu inflacji. W 2022 r. wyniosła ona w UE 9,2%, podczas gdy według prognoz Komisji Europejskiej (KE) z listopada 2021 r. miała być na poziomie 2,5%. Europejski Bank Centralny (EBC) i banki centralne państw spoza strefy euro zareagowały podwyżkami stóp procentowych. W strefie euro stopy procentowe podwyższano stopniowo od lipca 2022 r. do czerwca 2023 r. W efekcie oprocentowanie kredytów, które banki mogą zaciągać w EBC, wzrosło z 0% do 4%, zaś depozytów z -0,5% do 3,5%. Wyższe ceny energii i wzrost kosztów obsługi kredytów przełożyły się na spadek dynamiki PKB. W 2022 r. gospodarka UE wzrosła o 3,6% (0,7 pkt. proc. mniej niż zakładały prognozy KE z jesieni 2021 r.), a w br. ma wzrosnąć jedynie o 1%. Wysoka inflacja stwarza również zagrożenie, że część inwestycji finansowanych z unijnego funduszu odbudowy Next Generation EU (NGEU) może nie zostać zrealizowana. Państwa członkowskie zdecydowały się jednocześnie na zwiększenie wydatków publicznych. Było to związane m.in. ze wsparciem obywateli i firm zmagających się z konsekwencjami inflacji oraz pomocą dla Ukrainy i uchodźców z tego państwa.

Poszukując substytutów dla rosyjskich surowców energetycznych, unijne podmioty były zmuszone zaakceptować wyższe ceny. Znalazło to odzwierciedlenie w bilansie handlowym. Od czwartego kwartału 2021 r. UE odnotowywała ujemny bilans handlowy. W kategorii surowców energetycznych deficyt wyniósł w 2022 r. ponad 600 mld euro (co stanowiło prawie trzykrotny wzrost w stosunku do roku poprzedniego). Ogólnie deficyt w handlu towarami wyniósł 432 mld euro.

Skala gospodarczych powiązań daje ChRL szerokie pole do prób wywierania nacisku politycznego na UE.

Gotowość Rosji do zerwania korzystnych dla niej relacji gospodarczych z UE w imię celów politycznych wzmocniła obawy unijnych polityków, że podobny scenariusz może powtórzyć się w przypadku Chin. Było to tym bardziej prawdopodobne, że po inwazji na Ukrainę państwo to zajęło stanowisko przychylnie Rosji,

a jego przywódcy deklaruwali konieczność rewizji porządku międzynarodowego³. Skala gospodarczych powiązań UE z ChRL daje tej ostatniej szerokie pole do prób wywierania nacisku politycznego. W ub.r. towary sprowadzane z Chin stanowiły 20,8% wartości unijnego importu (w 2013 r. – 14,7%). Jednym z najjaskrawszych przykładów tej zależności jest dominacja Chin na rynku surowców koniecznych do rozwoju zielonych technologii. Chiny zmonopolizowały wydobycie i przetwórstwo metali ziem rzadkich wykorzystywanych m.in. do produkcji turbin wiatrowych⁴.

¹ Ograniczenie przez Rosję dostaw gazu na Ukrainę na przełomie 2005 i 2006 r., które pociągnęło za sobą redukcję dostaw dla niektórych państw członkowskich UE, było sygnałem, że Rosja będzie wykorzystywać silną pozycję na rynku surowców jako narzędzie nacisku politycznego.

² Od października 2021 r. do grudnia 2022 r. średnia miesięczna cena gazu (Dutch TTF) przekraczała 60 euro za megawatogodzinę (w tym między lutym a listopadem 2022 r. – 90 euro), podczas gdy w okresie poprzedzającym pandemię kształtowała się na poziomie kilkunastu euro.

³ M. Przychodniak, *Polityka Chin wobec rosyjskiej agresji na Ukrainę*, „PISM Strategic File, nr 7 (128), marzec 2023, www.pism.pl.

⁴ Z Chin pochodzi 100% ciężkich i 85% lekkich metali ziem rzadkich, które są wykorzystywane w UE, zob. *Study on the Critical Raw Materials for the EU 2023*, str. 9, Komisja Europejska, www.europa.eu.

PISM STRATEGIC FILE

Zaniepokojenie unijnych polityków budzą nie tylko działania mocarstw autorytarnych, lecz także niektóre inicjatywy sojuszników. Rząd Stanów Zjednoczonych w ustawie o przeciwdziałaniu inflacji (Inflation Reduction Act, IRA) wprowadził zestaw dotacji i ulg podatkowych dla firm z sektora zielonych technologii (większość przepisów weszła w życie 1 stycznia br.). Amerykańskie starania o przeciwdziałanie chińskiej dominacji w tym sektorze są zbieżne z unijnymi ambicjami, a wsparcie dla technologii przyjaznych dla klimatu może wzbudzać aprobatę europejskich liderów. Formuła programu – wsparcie wyłącznie dla firm produkujących na terytorium USA – wywołała jednak obawy, że Europejcy przedsiębiorcy nie będą w stanie konkurować z dotowanymi produktami amerykańskimi i zdecydują się realizować nowe inwestycje po drugiej stronie Atlantyku.

O znaczeniu problematyki wzmocnienia pozycji UE w obliczu rosnących antagonizmów w światowej gospodarce świadczy strategia bezpieczeństwa gospodarczego opublikowana 20 czerwca br. W dokumencie tym KE zaprezentowała działania podjęte w ostatnich latach i zapowiedziała dalsze kroki. W niniejszym tekście podsumowanie aktywności Unii zostało podzielone na trzy kategorie, zgodnie z trzema priorytetami strategii. Po pierwsze, ograniczanie zależności od importu w kluczowych dziedzinach oraz modernizacja własnego potencjału przemysłowego. Po drugie, wzmocnienie instrumentów umożliwiających obronę przed nieuczciwą konkurencją i szantażem gospodarczym. Po trzecie, pogłębienie relacji z sojusznikami i wybranymi partnerami. Kolejne części tekstu są poświęcone głównym trudnościom i dylematom w procesie wzmocnienia bezpieczeństwa gospodarczego.

Ograniczanie zależności i wzmocnienie potencjału przemysłowego

Kilka tygodni po rosyjskiej agresji przywódcy państw członkowskich zapowiedzieli „dalsze zdecydowane kroki w kierunku budowania suwerenności europejskiej, zmniejszenia zależności i opracowania nowego modelu wzrostu i inwestycji na 2030 r.”⁵ Reakcją KE na kryzys energetyczny był plan REPowerEU, który zawierał szereg inicjatyw mających przyspieszyć odejście od rosyjskich paliw kopalnych i rozwój odnawialnych źródeł energii⁶. Komisja zapowiedziała m.in. ułatwienia dla państw członkowskich we wspólnych zakupach surowców energetycznych. Stworzona w tym celu platforma rozpoczęła działalność w kwietniu br., a w maju kilkadziesiąt podmiotów wspólnie ogłosiło zapotrzebowanie na 11,6 mln m³ gazu⁷ i znalazło dostawców. Jest to co prawda tylko ok. 3% gazu importowanego przez UE w ciągu roku, ale duże zainteresowanie dostawców stanowi dobry prognostyk dla kolejnych zakupów. Komisja przedstawiła propozycje działań, które mają umożliwić oszczędzanie energii. Zaproponowała również nowelizację celów w zakresie energii odnawialnej (w 2030 r. ma ona stanowić 45% energii produkowanej w UE, zamiast 40% jak planowano wcześniej) i efektywności energetycznej. Zgodnie z wyrażonymi w planie ambicjami Unii udało się obniżyć zużycie gazu i energii elektrycznej. Między sierpniem 2022 r. a marcem 2023 r. zużycie gazu spadło w UE o ponad 17%. Duże znaczenie miała tu względnie umiarkowana zima, ale liczyły się również zabiegi firm i gospodarstw domowych w celu zmniejszenia zapotrzebowania. Unii udało się także ograniczyć import rosyjskiej ropy i gazu. Przed wojną z tego państwa sprowadzano odpowiednio 26% i 46% surowców, w czwartym kwartale 2022 r. – 10% i 19%⁸. Rosyjski gaz zastąpiono przede wszystkim dostawami z Norwegii, Algierii i Stanów Zjednoczonych. Szybkie tempo dywersyfikacji było jednak

Unii udało się ograniczyć import rosyjskiej ropy i gazu.

⁵ Nieformalne spotkanie szefów państw i rządów, Deklaracja z Wersalu, 10–11 marca 2022 r., pkt 7, Rada Europejska / Rada Unii Europejskiej, www.consilium.europa.eu.

⁶ Z. Nowak, P. Dzierżanowski, *Kryzys energetyczny a ochrona przedsiębiorstw i konsumentów w UE*, „Biuletyn PISM”, nr 69 (2690), 6 czerwca 2023 r., www.pism.pl.

⁷ Do udziału w platformie dopuszczone są również podmioty z państw członkowskich Europejskiej Wspólnoty Energetycznej: Albanii, Bośni i Hercegowiny, Czarnogóry, Gruzji, Kosowa, Macedonii Północnej, Mołdawii, Serbii i Ukrainy.

⁸ *EU imports of energy products – latest developments*, Eurostat, <https://ec.europa.eu>.

PISM STRATEGIC FILE

konsekwencją nie tylko determinacji podmiotów unijnych, lecz także ograniczenia eksportu przez Gazprom.

Kontynuacją REPowerEU i odpowiedzią na amerykańskie inicjatywy wspierające energetykę odnawialną były dwa projekty rozporządzeń⁹ przedstawione w marcu br.: o zeroemisyjnym przemyśle i o surowcach krytycznych¹⁰. KE przedstawiła listę surowców, które mają szczególne znaczenie dla zielonej i cyfrowej transformacji, oraz zaproponowała cele zwiększenia ich wydobycia i przetwarzania na terytorium wspólnoty do 2030 r.¹¹ W przypadku wydobycia państwa członkowskie mają być w stanie zaspokoić 10% potrzeb, eksploatując własne złoża (dziś jest to ok. 4%, co ilustruje skalę zależności UE od importu). Komisja chce też zachęcić firmy i państwa członkowskie do bardziej skrupulatnego monitorowania zagrożeń w ramach łańcuchów wartości i do dywersyfikacji źródeł dostaw. Rozporządzenia przewidują przyspieszenie procedur wydawania pozwoleń na nowe projekty wydobycia surowców i rozwoju sektora energetyki odnawialnej. Tego typu przedsięwzięcia mają uzyskać preferencyjny dostęp do wspólnotowego wsparcia finansowego. Rozwojowi energetyki odnawialnej ma służyć również modyfikacja procedur przetargowych, a poprawie warunków dla przedsiębiorców – reforma rynku energii elektrycznej. Aby zapobiec gwałtownym wahanom cen energii i stworzyć warunki sprzyjające ich trwałemu spadkowi, KE przedstawiła w marcu br. projekt nowelizacji kilku dyrektyw i rozporządzeń, który przewiduje m.in. rezygnację z powiązania hurtowych cen energii elektrycznej z ceną gazu. Jego przyjęcie przed końcem kadencji PE stoi jednak pod znakiem zapytania z uwagi na różnice zdań między państwami członkowskimi.

W podobny sposób UE chce wspierać rozwój sektora produkcji chipów. W kwietniu br. negocjująca w imieniu państw członkowskich prezydencja szwedzka osiągnęła porozumienie z Parlamentem Europejskim (PE) w sprawie rozporządzenia, które poszerza możliwości przyznawania producentom pomocy państwowej i tworzenia partnerstw publiczno-prywatnych, oraz zapowiada dodatkowe unijne finansowanie zarówno produkcji, jak i projektów badawczych (3,3 mld euro). Do 2030 r. UE chce podwoić swój udział w globalnym rynku (do 20%). Również ta inicjatywa jest reakcją na działania USA, gdzie podobne przepisy weszły w życie w sierpniu 2022 r.¹²

Skuteczniejsza ochrona rynku

Projektom wzmocnienia unijnego potencjału gospodarczego towarzyszy tworzenie instrumentów, które mają utrudnić zagranicznym podmiotom zdominowanie europejskiego rynku w strategicznych dziedzinach. W 2019 r. UE przyjęła przepisy mobilizujące państwa członkowskie do bardziej wnikliwego analizowania inwestycji zagranicznych (tzw. screening inwestycyjny). Efekty tych działań są już widoczne. Badanie przeprowadzone przez Instytut Mercator pokazało, że w ub.r. krajowe instytucje odpowiedzialne za kontrolę inwestycji zakwestionowały większość z 16 analizowanych chińskich inwestycji w sektorze zaawansowanych technologii i logistyki¹³. KE przygotowuje również przepisy obejmujące wzmocnienie kontroli eksportu i inwestycji prowadzonych przez firmy europejskie w państwach trzecich, szczególnie tam, gdzie mogłyby one doprowadzić do pozyskania przez te państwa zaawansowanych technologii podwójnego zastosowania.

⁹ Tabela 1 przedstawia stan prac nad poszczególnymi aktami prawnymi wspomnianymi w tekście.

¹⁰ M. Skoczek-Wojciechowska, *Transatlantycka rywalizacja w zakresie zielonych technologii*, „Biuletyn PISM”, nr 48 (2669), 21 kwietnia 2023 r., www.pism.pl.

¹¹ Kompleksową analizę zależności UE od importu KE przedstawiła wiosną 2021 r. w komunikacie *Aktualizacja nowej strategii przemysłowej z 2020 r. – tworzenie silniejszego jednolitego rynku sprzyjającego odbudowie Europy*, Komisja Europejska, 5 maja 2021 r., <https://eur-lex.europa.eu>.

¹² D. Wnukowski, *Budowa koalicji – USA wobec rywalizacji z CHRL w sektorze chipów*, „Biuletyn PISM”, nr 51 (2672), 26 kwietnia 2023 r., www.pism.pl.

¹³ *EV battery investments cushion drop to decade low: Chinese FDI in Europe 2022 Update*, p. 4, MERICS, 9 maja 2023 r., www.merics.org.

PISM STRATEGIC FILE

Pod koniec marca br. Rada i Parlament porozumiały się w kwestii rozporządzenia zwiększającego możliwości szybkiego reagowania przez Komisję na naciski państw trzecich wymierzone w interesy gospodarcze UE (np. wprowadzenie dodatkowych opłat celnych czy wykluczenie z przetargów). Trwają również prace nad przepisami wdrażającymi rozporządzenie umożliwiające ograniczenie dostępu do unijnego rynku zagranicznym firmom korzystającym z rządowych subsydiów, które gwarantują im przewagę nad unijnymi podmiotami. Pod koniec 2022 r. instytucje UE osiągnęły kompromis w kwestii tzw. granicznej opłaty węglowej¹⁴. Import energochłonnych produktów, takich jak cement czy stal, z państw, gdzie koszt emisji gazów cieplarnianych jest niższy niż w UE, będzie wiązał się z dodatkowymi opłatami. Celem jest przeciwdziałanie odpływowi ważnych gałęzi przemysłu z UE oraz zachęcenie zagranicznych firm do inwestycji w czystą energię, a rządów – do poddania wysokoemisyjnej produkcji ściślejszym regulacjom.

Dzięki nowym przepisom Unia może szybciej i skuteczniej reagować na próby szantażu gospodarczego.

Wzmocnienie partnerstw i sojuszy

Trzecim elementem unijnej strategii wzmocnienia potencjału gospodarczego i odporności (*resilience*) jest zacieśnienie relacji z sojusznikami i państwami, które mimo słabszych więzi politycznych są ważnymi partnerami gospodarczymi Unii. W unijnych dokumentach termin „autonomia strategiczna” jest najczęściej opatrzony przymiotnikiem „otwarta”, co odzwierciedla dążenie do pogodzenia zabiegów o większą samowystarczalność z utrzymaniem korzystnych dla Unii rozwiniętych relacji handlowych z państwami trzecimi¹⁵. W 2022 r. podpisano umowę handlową z Nową Zelandią, postępują również negocjacje z Australią, Indiami i Indonezją. W relacjach z USA powołanie w 2021 r. nowego forum dialogu – Rady ds. Handlu i Technologii – nie uchroniło co prawda relacji przed kryzysem wokół IRA, ale umożliwiło wypracowanie wspólnego stanowiska w kwestii przyszłości internetu i sztucznej inteligencji¹⁶.

Inicjatywa Global Gateway ma wzbogacić unijną ofertę współpracy, skierowaną do państw rozwijających się.

Inicjatywa Global Gateway z kolei ma wzmocnić unijną ofertę współpracy skierowaną do państw rozwijających się i uczynić ją konkurencyjną wobec chińskiej¹⁷. Unia oferuje wsparcie finansowe kluczowych inwestycji infrastrukturalnych oraz dotyczących rozwoju energetyki odnawialnej (w br. mają powstać elektrownie słoneczne m.in. w Wybrzeżu Kości Słoniowej, Namibii i Nigrze) i potencjału państw partnerskich w zakresie ochrony zdrowia. Chce w ten sposób pokazać, że w kontaktach z tzw. globalnym Południem nie ogranicza się do narzucania ograniczeń i udzielania lekcji dobrego rządzenia, a zielona transformacja może iść w parze z rozwojem gospodarczym. Celem wzmoczonej aktywności na arenie międzynarodowej jest także poszerzenie kręgu dostawców surowców strategicznych. W listopadzie 2022 r. UE podpisała memoranda umożliwiające zacieśnienie współpracy z Kazachstanem i Namibią. Ten pierwszy kraj dysponuje bogatymi złożami wielu minerałów, między innymi uranu wykorzystywanego w elektrowniach jądrowych, Namibia posiada zaś złoża litu, kobaltu i grafitu – minerałów kluczowych dla sektora zielonych technologii.

¹⁴ Pełna nazwa instrumentu to Mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂.

¹⁵ Rada Europejska stwierdziła, że „osiągnięcie strategicznej autonomii przy zachowaniu otwartej gospodarki jest jednym z kluczowych celów Unii”, *Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej (1–2 października 2020 r.) – Konkluzje*, pkt 3, Rada Europejska / Rada Unii Europejskiej, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13-2020-INIT/pl/pdf>. W latach 2013–2020 UE odnotowywała znaczący dodatni bilans handlowy – między 120 a 250 mld euro.

¹⁶ A.G. Rodriguez, F.G. Burwell, *The US-EU Trade and Technology Council: Assessing the record on data and technology issues*, European Policy Centre, 20 kwietnia 2023 r., www.epc.eu.

¹⁷ E. Kaca, *Unijna strategia „Brama na świat” – szanse i wyzwania*, „Biuletyn PISM”, nr 31 (2450), 17 lutego 2022 r., www.pism.pl.

PISM STRATEGIC FILE

Spory o finansowanie

Poważną przeszkodą w realizacji unijnych ambicji jest brak środków finansowych na miarę deklarowanych celów. W następstwie pandemii Unia stworzyła – emitując euroobligacje – bezprecedensowy fundusz odbudowy NGEU, by w warunkach zagrożenia recesją wesprzeć gospodarki państw członkowskich, a szczególnie – wdrażanie kluczowych dla Komisji projektów zielonej i cyfrowej transformacji. NGEU jest jednak instrumentem średnioterminowym, którego zasoby zostaną wykorzystane do 2026 r. Co więcej, choć państwa członkowskie przygotowały plany wykorzystania środków NGEU na przełomie 2020 i 2021 r., KE traktuje ten instrument jako źródło finansowania także dla inicjatyw, które pojawiły się później, takich jak REPowerEU czy nowe mechanizmy wsparcia zeroemisyjnego przemysłu. Takiej praktyce sprzeciwia się większość posłów do PE. Instytucja ta wezwała, by nowym inicjatywom towarzyszyły nowe źródła finansowania¹⁸.

Parlament Europejski wzywa, by nowym inicjatywom UE towarzyszyły nowe źródła finansowania.

KE ocenia, że Unia musi zainwestować bilion euro, by zrealizować cel redukcji emisji do 2030 r., a Europejski Bank Inwestycyjny podkreślił, że poziom inwestycji w UE jest zbyt niski, by osiągnąć neutralność klimatyczną do 2050 r.¹⁹ Postulat wykorzystania wspólnego zadłużenia jako stałego mechanizmu pozyskiwania funduszy przeznaczonych na realizację kluczowych inwestycji wysuwa nie tylko większość europosłów, przede wszystkim z ugrupowań centrolewicowych, ale również kilku członków KE i władz EBC²⁰. Oponują państwa – płatnicy netto do unijnego budżetu (m.in. Niemcy, Holandia i Austria), które obawiają się, że poniosłyby ciężar spłaty długu w stopniu nieproporcjonalnym do własnych korzyści. Pozycję zwolenników instytucjonalizacji mechanizmu wspólnego zadłużenia osłabia brak porozumienia co do nowych źródeł dochodu, które mają pozwolić spłacić dług zaciągnięty na poczet NGEU, a także wzrost stóp procentowych podwyższający koszt zadłużenia. W tej sytuacji KE szuka rozwiązań krótkoterminowych, modyfikując zasady przyznawania pomocy państwowej i umożliwiając państwom członkowskim zwiększenie dotacji dla firm z własnych budżetów. Grozi to jednak zaburzeniem równowagi na jednolitym rynku – nie wszystkie państwa mają możliwości budżetowe, by zwiększyć wydatki publiczne. Niemcy i Francja, korzystając ze zmodyfikowanych w związku z wojną i kryzysem energetycznym reguł pomocy publicznej, przyznały 77% dotacji planowanych w UE²¹.

Unijne priorytety – nie zawsze kompatybilne

Problemem UE są napięcia między dążeniem do wzmocnienia sektora przemysłowego a staraniami o nadanie wzrostowi bardziej zrównoważonego charakteru. Najjaskrawszym przykładem były działania grupy państw członkowskich pod przywództwem Niemiec, które doprowadziły do modyfikacji unijnej decyzji zakazującej sprzedaży po 2035 r. nowych samochodów z silnikiem spalinowym już po osiągnięciu przez Radę i Parlament nieformalnego porozumienia na ten temat²². Środowiska biznesowe argumentują, że zobowiązania nakazujące firmom analizę środowiskowych

¹⁸ M. Szczepanik, *Perspektywy rewizji wieloletniego budżetu UE na lata 2021–2027*, „Biuletyn PISM”, nr 202 (2621), 30 grudnia 2022 r., www.pism.pl.

¹⁹ *Investment Report 2022/2023: Resilience and renewal in Europe*, European Investment Bank, 28 lutego 2023 r., www.eib.org.

²⁰ Ponowne wykorzystanie wspólnego długu sugerowali Thierry Breton i Paolo Gentiloni (*Germany's latest response to energy crisis raises questions*, „Irish Times”, 3 października 2022 r., www.irishtimes.com), a także członek zarządu EBC Fabio Panetta (wystąpienie na konferencji „Integration, multilateralism and sovereignty: building a Europe fit for new global dynamics”, European Investment Bank, 24 kwietnia 2023 r., www.ecb.europa.eu).

²¹ Według informacji podanej przez komisarz Margrethe Vestager w liście do państw członkowskich. J. Allenbach-Ammann, *EU Commission's Vestager proposes changes to state aid rules*, „Euractiv”, 13 stycznia 2023 r., www.euractiv.com.

²² Modyfikacja umożliwia rejestrację nowych samochodów z silnikiem spalinowym po 2035 r., jeśli wykorzystują one wyłącznie paliwa syntetyczne wytwarzane przy użyciu energii odnawialnej. Paliwa te są uznawane za neutralne klimatycznie, ponieważ do ich produkcji wykorzystywany jest dwutlenek węgla.

PISM STRATEGIC FILE

konsekwencji w ramach ich łańcuchów wartości negatywnie wpływają na konkurencyjność²³. Ugrupowania centroprawicowe w PE proponują wprowadzenie moratorium na nowe przepisy, które powodowałyby wzrost kosztów administracyjnych dla przedsiębiorców. W podobnym tonie wypowiedział się w maju prezydent Francji²⁴, z kolei Zieloni i lewica ostrzegają przed wykorzystywaniem krótkotrwałych zaburzeń na rynku jako pretekstu do opóźniania zielonej transformacji. Wskazują m.in., że dynamiczna rozbudowa infrastruktury do przyjmowania transportów skroplonego gazu, związana z ograniczeniem dostaw gazociągami z Rosji, może odciągnąć fundusze od źródeł odnawialnych.

Opór, szczególnie ze strony centroprawicy, napotykać projekty aktów prawnych zmierzające do ograniczenia negatywnych skutków środowiskowych rolnictwa. Państwa członkowskie zawiesiły prace nad propozycją ograniczenia wykorzystywania pestycydów w rolnictwie i obniżyły wymagania, które KE chciała postawić sektorowi rolnictwu w kwestii redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Troska o zrównoważony rozwój i ograniczanie zależności zderza się z przywiązaniem do międzynarodowej współpracy gospodarczej i wolnego handlu.

W kilku państwach (m.in. Holandii czy Słowenii) miały miejsce protesty rolników krytykujących nadmierne wymagania środowiskowe.

Troska o zrównoważony rozwój i ograniczanie gospodarczych zależności zderza się również z charakterystycznym dla UE przywiązaniem do międzynarodowej współpracy gospodarczej i wolnego

handlu. Środowiska biznesowe i ugrupowania centroprawicowe naciskają na przyspieszenie bilateralnych negocjacji umów handlowych, argumentując, że nastawiona na eksport gospodarka unijna musi zabiegać o łatwiejszy dostęp do rynków państw trzecich. Lewicowi politycy ostrzegają przed efektami ubocznymi wzrostu wymiany handlowej. W takich państwach jak Brazylia ceną zwiększania produkcji rolnej przeznaczonej na eksport jest często degradacja środowiska. Dla niektórych unijnych producentów otwarcie rynku będzie z kolei oznaczać konkurencję ze strony firm, które nie muszą spełniać ambitnych wymagań dotyczących ochrony klimatu i środowiska. Lewica nalega, by w umowach handlowych partnerzy UE zobowiązywali się do zielonej transformacji i wdrażania celów zrównoważonego rozwoju. Niektóre państwa członkowskie (m.in. Austria i Francja) domagają się stosowania tzw. klauzul lustrzanych – zakładających, że produkty importowane do UE muszą być wytworzone z poszanowaniem tych samych reguł, np. fitosanitarnych. Partnerzy UE często uznają te wymagania, a także niektóre inicjatywy UE, takie jak graniczna opłata węglowa czy przepisy mające ograniczyć wylesianie w państwach trzecich, za zawoalowany protekcjonizm²⁵. Spory dotyczące zobowiązań środowiskowych zahamowały przyjęcie umowy handlowej z Mercosurem²⁶.

Trudności z pogodzeniem unijnych priorytetów w zakresie współpracy gospodarczej, bezpieczeństwa i zrównoważonego rozwoju są jaskrawo widoczne w relacjach z Chinami. Unia ma trudności ze spójnym wdrożeniem strategii wobec tego państwa, która zakłada traktowanie go jednocześnie jak partnera (np. w kwestiach przeciwdziałania zmianom klimatycznym), gospodarczego konkurenta i politycznego rywala. Wspomniana coraz bardziej konfrontacyjna postawa Chin w ostatnich latach sprawiła, że unijni liderzy poświęcają większą uwagę zagrożeniom, z jakimi wiąże się rozbudowane więzi gospodarcze. Przewodnicząca KE Ursula von der Leyen określiła relację UE z Chinami mianem niezrównoważonej. Choć uznała, że zdecydowane ograniczenie więzi gospodarczych (*decoupling*) z Chinami byłoby niemożliwe i niekorzystne, zasugerowała zmianę podejścia w duchu ograniczania

²³ Zob. np. *A call for action to boost competitiveness and create regulatory breathing space*, „Business Europe”, 13 marca 2023 r., www.businesseurope.eu.

²⁴ P. Messad, *Macron calls for regulatory break in EU green laws to help industry*, „Euractiv”, 12 maja 2023 r., www.euractiv.com.

²⁵ A. Hancock, M. Ruehl, *Indonesia and Malaysia freeze trade talks with EU over palm oil*, „Financial Times”, 31 maja 2023 r., www.ft.com.

²⁶ B. Znojek, *Narastające trudności na drodze ratyfikacji umowy UE-Mercosur*, „Biuletyn PISM”, nr 1 (2199), 4 stycznia 2021 r., www.pism.pl.

PISM STRATEGIC FILE

ryzyka (*derisking*)²⁷. Unia ma poddać stosunki z Chinami wnikliwej analizie i zmodyfikować je w dziedzinach, w których zależność mogłaby uczynić Wspólnotę podatną na naciski polityczne. W podobnym duchu utrzymane jest opracowanie przedstawione państwom członkowskim w maju br. przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, które mówi o konieczności „przebudowy” (*reshaping*) wzajemnych stosunków. Jednocześnie jednak relacje handlowe rozwijają się – w 2022 r. import z Chin zwiększył się o 1/3 w relacji rok do roku, eksport – o 10%. Wizyty przywódców największych państw członkowskich w Pekinie na przełomie 2022 i 2023 r. – w towarzystwie licznych delegacji przedsiębiorców – pokazały, że mimo napięć Chiny są postrzegane jako atrakcyjny rynek zbytu i kierunek inwestycyjny²⁸. Państwa, które mają rozbudowane kontakty handlowe z ChRL, mogą zatem wybiórczo podchodzić do strategii ograniczania ryzyka i starać się utrzymywać korzystne relacje gospodarcze, nawet jeśli mogą one stać się narzędziem politycznego szantażu. Unijne dylematy oddaje wypowiedź wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych Josepa Borrella, który opisując rozwój sytuacji w ostatnich latach, stwierdził, że „rywalizacja wzrosła, co nie znaczy, że osłabły relacje partnerskie”²⁹.

Unia chce zmodyfikować stosunki z Chinami w dziedzinach, w których zależność gospodarcza mogłaby uczynić Wspólnotę podatną na naciski polityczne.

Wnioski i perspektywy

W ostatnich kilku latach UE poczyniła postępy w tworzeniu ram prawnych wzmacniających możliwości obrony własnych interesów w sferze gospodarczej, szczególnie w odpowiedzi na coraz bardziej konfrontacyjne działania Rosji i Chin. Wciąż daleko jednak do konsensusu w kwestii optymalnego kształtu unijnej suwerenności, o której wspominają dokumenty Rady Europejskiej, tym bardziej że w pewnych aspektach nie współgra ona z innym kluczowym projektem, jakim jest zielona transformacja. Wymaga ponadto częściowej rewizji zasady stanowiącej mocno zakorzenione wspólnotowe credo, zgodnie z którą pogłębianie międzynarodowej współpracy i współzależności jest gwarancją dobrobytu i bezpieczeństwa.

W krótkim terminie najważniejszym wyzwaniem dla UE jest uregulowanie kwestii budżetowych – stworzenie nowych źródeł dochodu Wspólnoty i osiągnięcie porozumienia wokół zwiększenia wspólnotowego budżetu, czyli albo ponownego wykorzystania euroobligacji, albo wzrostu składek państw członkowskich. Tylko w ten sposób Unia może uzyskać środki, które umożliwią sfinansowanie

Unia poprawiła zdolność do obrony własnych interesów w sferze gospodarczej, kluczowym wyzwaniem jest teraz wzmocnienie wspólnotowego budżetu.

długiej listy priorytetów, w tym uzupełnienia inwestycji realizowanych przez państwa członkowskie i sektor prywatny w kluczowych sektorach gospodarki, wsparcia ukraińskich sił zbrojnych i odbudowy zniszczeń wojennych, a także stworzenia atrakcyjnej oferty dla globalnego Południa. Pilnym wyzwaniem jest również wypracowanie kompromisu ze Stanami

Zjednoczonymi, który ograniczy niekorzystne dla unijnej gospodarki aspekty IRA. Zadaniem o charakterze średnio- i długoterminowym jest transformacja relacji z Chinami – redukcja najbardziej niebezpiecznych zależności dzięki skutecznej dywersyfikacji dostaw surowców i znalezieniu alternatywnych miejsc dla europejskich inwestycji zagranicznych – przy utrzymaniu współpracy, która umożliwi uniknięcie wojny handlowej oraz kontynuację dialogu o wspólnych zagrożeniach, takich jak zmiany klimatu.

²⁷ *Speech by President von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre*, Komisja Europejska, 30 marca 2023 r., <https://ec.europa.eu>.

²⁸ Kanclerz Niemiec odwiedził Chiny w listopadzie 2022 r., premier Hiszpanii w marcu 2023 r., a prezydent Francji kilka tygodni później. Podczas wizyty Emmanuela Macrona podpisano kilka porozumień o rozwoju współpracy gospodarczej. Firma Airbus, producent samolotów, ma utworzyć kolejną linię produkcyjną.

²⁹ Konferencja prasowa po posiedzeniu Rady do Spraw Zagranicznych, 24 kwietnia 2023 r.

PISM STRATEGIC FILE

Brak kompromisu wokół kwestii budżetowych osłabi wspólnotowe możliwości finansowania kluczowych projektów gospodarczych. Może to zagrozić ambicjom reindustrializacji i zielonej transformacji, a także przyczynić się do wzrostu napięć między państwami, które w coraz większym stopniu będą wspierać przemysł krajowymi dotacjami. W takim scenariuszu Unii groziłoby zarówno osłabienie spójności wewnętrznej (podział na rozwijające się centrum i niedoinwestowane peryferia), spowolnienie w globalnym wyścigu technologicznym i exodus części sektora przemysłowego do USA.

Dla Polski, która dysponuje wykwalifikowanymi kadrami i względnie niskimi kosztami pracy, unijne zabiegi o rozwinięcie sektora przemysłowego na własnym terytorium są szansą na przyciągnięcie nowych inwestycji. Jednym z warunków sukcesu będzie przyspieszenie transformacji energetycznej, która zapewni przedsiębiorcom tanią i czystą energię. Osiągnięcie tego celu można wesprzeć, wykorzystując wszystkie dostępne fundusze europejskie. W interesie Polski jest więc porozumienie z KE i państwami członkowskimi w kwestii praworządności, które umożliwi dostęp do środków z NGEU, a następnie silne zaangażowanie w debatę o nowych źródłach dochodu UE, by kolejny wieloletni budżet na lata 2028–2034 dysponował środkami odpowiednimi do wyzwań.

PISM STRATEGIC FILE

Tabela 1. Najważniejsze akty prawne i komunikaty KE dotyczące bezpieczeństwa gospodarczego

Nazwa	Data przedstawienia projektu przez Komisję Europejską	Stan prac
Rozporządzenie ustanawiające ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii		Weszło w życie w 2019 r.
Aktualizacja Strategii przemysłowej	5 maja 2021 r.	
Rozporządzenie w sprawie subsydiów zagranicznych zakłócających rynek wewnętrzny	5 maja 2021 r.	Weszło w życie w styczniu 2023 r.
Rozporządzenie ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO ₂	14 lipca 2021 r.	Kompromis w negocjacjach między Radą a Parlamentem osiągnięty w grudniu 2022 r.
Strategia Global Gateway	1 grudnia 2021 r.	
Rozporządzenie w sprawie ochrony Unii i jej państw członkowskich przed stosowaniem wymuszenia ekonomicznego przez państwa trzecie	8 grudnia 2021 r.	Kompromis w negocjacjach między Radą a Parlamentem osiągnięty w marcu 2023 r.
Akt w sprawie chipów (rozporządzenie)	8 lutego 2022 r.	Kompromis w negocjacjach między Radą a Parlamentem osiągnięty w kwietniu 2023 r.
REPowerEU: Wspólne europejskie działania w kierunku bezpiecznej i zrównoważonej energii po przystępnej cenie	8 marca 2022 r. (komunikat KE) 18 maja 2022 r. (zestaw poprawek do kilku aktów prawnych)	Najważniejsze kwestie (m.in. modyfikacja krajowych planów odbudowy i celów dotyczących energii odnawialnej) uzgodnione na początku 2023 r.
Reforma rynku energii elektrycznej	14 marca 2023 r. (zestaw poprawek do kilku dyrektyw i rozporządzeń)	Parlament i Rada przygotowują swoje stanowiska
Akt w sprawie przemysłu neutralnego emisyjnie (rozporządzenie)	14 marca 2023 r.	Parlament i Rada przygotowują swoje stanowiska
Rozporządzenie ustanawiające ramy na potrzeby zapewnienia bezpiecznych i zrównoważonych dostaw surowców krytycznych	14 marca 2023 r.	Parlament i Rada przygotowują swoje stanowiska