



## Poszukiwanie unijnej odpowiedzi na zewnętrzne naciski gospodarcze

Szymon Zaręba

Zaproponowany przez Komisję Europejską (KE) instrument chroniący przed wymuszaniem ma na celu lepsze wykorzystanie gospodarczej siły Unii do przeciwstawiania się naciskom ekonomicznym na nią lub na jej członków. Może zwiększyć polityczne znaczenie bloku i pozytywnie wpłynąć na spójność jednolitego rynku. Wyzwaniem jest jednak zapewnienie skuteczności, szybkości i politycznej kontroli jego stosowania oraz znalezienie równowagi między koniecznością ochrony państw członkowskich przed przymusem gospodarczym a zniechęceniem ich do angażowania się w kontrowersyjne politycznie inicjatywy w oczekiwaniu na wsparcie UE.

W lutym 2022 r. zakończyły się konsultacje społeczne projektu rozporządzenia ogłoszonego przez KE w grudniu 2021 r., które zostało nazwane instrumentem chroniącym przed wymuszaniem. Inicjatywa promowana przez szefową KE Ursulę von der Leyen ma być odpowiedzią na wykorzystywanie przez państwa trzecie handlu i inwestycji jako „broni” przeciw Unii i państwom członkowskim. Bezpośrednim impulsem do jej ogłoszenia było [wzmożenie nacisku gospodarczego Chin na Litwę](#) pod koniec 2021 r. w celu zmuszenia jej do rezygnacji ze wzmacniania relacji z Tajwanem, co uderzyło pośrednio w spółki z innych państw UE (ze względu na objęcie zakazem importu nie tylko produktów z Litwy, ale i z innych państw Unii, jeśli zawierały litewskie komponenty). UE jednak już wcześniej stykała się z taką presją. W ostatnich latach została dotknięta np. przez [rosyjski zakaz importu nabiātu, mięsa, owoców i warzyw, m.in. z Polski](#) – w odwecie za sankcje nałożone po aneksji Krymu z 2014 r., a także przez [amerykańskie cła na stal i aluminium z 2018 r.](#) mające skłonić UE do zawarcia umowy handlowej z USA na korzystniejszych dla nich warunkach.

**Charakterystyka projektu.** Zadaniem instrumentu jest przeciwdziałanie i reagowanie na działania, których celem jest zmuszenie Unii lub jej członków do zmiany ich polityki. Obejmie więc nie tylko nakładanie ceł czy kwot importowych, ale też prowadzenie dyskryminujących kontroli, odmawianie zezwoleń dla podmiotów gospodarczych oraz nieformalne bojkoty towarów lub inwestorów z UE wspierane przez państwo trzecie.

W odpowiedzi na stosowanie tych środków UE będzie nakładać własne sankcje na państwa trzecie, ale też na pojedyncze spółki lub osoby. Ich zakres ma być szeroki, obejmując m.in. kwoty i licencje eksportowe i importowe, ograniczenia płatności, zakazy udziału w przetargach publicznych albo ograniczenia w inwestowaniu w UE, korzystaniu z praw własności intelektualnej i udziale w unijnych programach badawczych. Większa elastyczność umożliwi lepsze dopasowanie sankcji do konkretnego przypadku, potencjalnie zwiększając skuteczność instrumentu.

KE będzie mogła działać z własnej inicjatywy lub na wniosek państwa czy spółki z UE. Przed nałożeniem sankcji będzie musiała podjąć próbę znalezienia rozwiązania w drodze negocjacji lub z wykorzystaniem mediacji czy sądownictwa międzynarodowego. Ma to umożliwić powstrzymanie eskalacji sporów w razie dobrowolnego zaprzestania wymuszania, choć może opóźniać reagowanie na naciski. Na podstawie tego instrumentu możliwa będzie też koordynacja działań z państwami trzecimi i w formatach wielostronnych.

Ważnym elementem projektu jest traktowanie instrumentu jako narzędzia polityki handlowej. Umożliwi to przyjęcie rozporządzenia kwalifikowaną większością głosów (nie jednomyślnie) i powierzenie KE prawa do samodzielnego decydowania o sankcjach. Do ich wstrzymania będzie z kolei konieczne zebranie kwalifikowanej większości głosów członków

## BIULETYN PISM

UE sprzeciwiających się działaniom Komisji (odwrotna większość kwalifikowana).

**Stanowisko członków UE i biznesu.** Rozporządzenie popiera zwłaszcza Francja, która liczyła, że zostanie przyjęte podczas jej prezydentury w Radzie w pierwszej połowie br. Prezydent Emmanuel Macron widzi dyskutowany instrument jako środek do budowy [autonomii strategicznej Unii](#) i stworzenia z UE siły, która będzie bardziej się liczyć w stosunkach międzynarodowych. Przychylnie oceniają go także Niemcy. Ponieważ do jego przyjęcia jest potrzebna tylko większość kwalifikowana, [siła głosu obu tych państw w Radzie UE](#) zwiększa na to szanse.

Sceptyczne wobec instrumentu są m.in. Finlandia i Włochy, a krytycznie wyraża się o nim część mniejszych członków UE: państwa nordyckie, Czechy, Estonia i Irlandia. Ich zdaniem szeroki zakres sytuacji mogących skutkować sankcjami sprawi, że rozporządzenie będzie wykorzystywane do celów protekcyjnych. Wyrażają obawy przed skutkami sankcji nakładanych na podstawie instrumentu dla gospodarek państw Unii i możliwością eskalacji sporów zamiast skutecznego odstraszania. Pojawiają się też głosy, że powierzenie KE szerokich uprawnień do nakładania sankcji da jej urzędnikom zbyt dużą władzę w polityce zewnętrznej.

Biznes widzi w nowym rozporządzeniu narzędzie ochrony jego interesów, choć obawia się także eskalacji sporów i oczekuje na mechanizm rekompensat za straty poniesione w wyniku wdrożenia sankcji na jego podstawie.

**W kierunku spójnego systemu.** Propozycja KE dąży do uzupełnienia istniejącego systemu umożliwiającego reagowanie na działania państw trzecich. Był on dotychczas nakierowany na ochronę UE przed sprzecznymi z prawem międzynarodowym sankcjami państw trzecich (tzw. status blokujący z 1996 r.), a od niedawna także na ochronę praw człowieka (tzw. [europejska ustawa Magnickiego](#) z 2020 r.). Projekt wpisuje się też w szersze działania KE zmierzające do skutecznego przeciwstawiania się zewnętrznemu naciskowi gospodarczemu. Należą do nich [inicjatywy na rzecz usprawnienia WTO](#), [kontrola inwestycji zagranicznych](#), propozycja reformy statusu blokującego z 2021 r. i tworzenie mechanizmów obrony przed sankcjami państw trzecich wykorzystującymi systemy płatnicze, takich jak [INSTEX](#) – służący omijaniu sankcji USA przeciw podmiotom handlującym z Iranem.

Szeroki katalog środków stosowanych przez państwa trzecie, na które ma reagować Unia, pozwoli odpowiedzieć także na naciski gospodarcze nieobjęte obowiązującym reżimem sankcyjnym. Projekt nie rozstrzyga jednak sposobu działania UE w sytuacjach, gdy naciski będą jednocześnie sprzeczne z prawem międzynarodowym i z tego powodu objęte także retorsjami wynikającymi ze statusu blokującego (np. sankcje

państwa trzeciego nałożone na spółki z UE zaangażowane w handel z innym państwem). Ten brak może niekorzystnie wpłynąć na spójność systemu i powodować opóźnienia wyboru właściwych środków reagowania.

**Wnioski.** Instrument chroniący przed wymuszaniem mógłby pomóc w ochronie interesów UE i jej członków. Należy jednak zadbać o jego skuteczność (zwłaszcza szybkość reagowania na próby wymuszenia), na co mogłoby pozytywnie wpłynąć wyznaczenie względnie krótkiego, np. dwutygodniowego okresu na polubowne rozwiązanie problemu przed zastosowaniem sankcji. Obecnie go nie ma, co sprawia, że podmioty trzecie mogą w złej woli przeciągać np. negocjacje z KE, by opóźnić zastosowanie wobec nich sankcji. Wskazane byłoby też określenie relacji instrumentu z innymi narzędziami, które są dostępne Unii (zwłaszcza statusu blokującego) i stworzenie mechanizmu kompensującego straty biznesu, przynajmniej krótkoterminowo. Z uwagi na potencjalnie poważne skutki polityczne sankcji pożądane byłoby ponadto zapewnienie większej kontroli państw członkowskich nad procesem ich nakładania (np. umożliwienie ich wstrzymania po zebraniu mniejszości blokującej w Radzie, a nie większości kwalifikowanej).

Z punktu widzenia Polski instrument stanowi szansę na silniejsze wsparcie UE w przypadku nacisków gospodarczych, np. ze strony Rosji. Należy jednak mieć na uwadze potencjalne skutki gospodarcze wprowadzania licznych sankcji na jego podstawie na wniosek innych członków Unii. Obecny kształt instrumentu stwarza ponadto ryzyko, że niektóre państwa członkowskie będą podejmować kontrowersyjne decyzje w polityce zagranicznej, licząc na solidarne wsparcie państw UE w razie ewentualnych sankcji gospodarczych nałożonych przez niezadowolone państwa trzecie. Przykładem może być polityczne i materialne wsparcie nowego ruchu separatystycznego w innym państwie – wobec którego UE nie zajęła jeszcze stanowiska – w imię poparcia praw człowieka i prawa do samostanowienia. Tym bardziej niezbędna wydaje się silniejsza kontrola polityczna procesu nakładania sankcji lub sprecyzowanie, w jakich przypadkach Unia zamierza wykorzystywać nowy instrument. Takie doprecyzowanie mogłoby polegać na określeniu niechronionych interesów politycznych lub zakresu niedopuszczalnej presji gospodarczej (np. takiej, która zaburza spójność wspólnego rynku, uderzając w łańcuchy wartości wewnątrz UE, co ma miejsce podczas chińskiej presji na Litwę).

Gdyby instrument okazał się skuteczny, UE mogłaby w przyszłości rozważyć stworzenie mechanizmu umożliwiającego zastosowanie analogicznych środków w celu wsparcia państwa, z którym ma dobre relacje, sama nie będąc przedmiotem nacisku gospodarczego – jak w przypadku [presji energetycznej Rosji na Mołdawię](#).