

Prawo do odwetu: unijne narzędzie ochrony przed szantażem ekonomicznym

Paulina Uznańska

7 grudnia w Dzienniku Urzędowym UE opublikowano Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony Unii i jej krajów członkowskich przed stosowaniem wymuszenia ekonomicznego przez państwa trzecie (Anti-Coercion Instrument, ACI). Procedura ma wyposażyć Unię w narzędzia prawne umożliwiające reagowanie na ingerencję państw trzecich w suwerenne decyzje UE lub jej członków poprzez stosowanie środków ekonomicznych lub grożenie ich użyciem. Wymuszenia mogą przyjąć formę m.in. politycznie motywowanych dodatkowych ceł, opóźnień lub odmowy wydania zezwoleń niezbędnych do prowadzenia działalności gospodarczej, dyskryminacyjnych kontroli granicznych czy organizowanych przez władze bojkotów towarów lub inwestorów z danego państwa UE. Na mocy rozporządzenia w takich sytuacjach Unia będzie mogła zareagować wprowadzeniem ograniczeń importu i eksportu towarów i usług, praw własności intelektualnej i bezpośrednich inwestycji zagranicznych w UE, a także dostępu do zamówień publicznych i unijnego finansowania (m.in. programów badawczych). Unia może również zażądać naprawienia szkód wyrządzonych przez państwa trzecie. Rozporządzenie wejdzie w życie 27 grudnia.

Przewodnim celem ACI jest odstraszanie. Wyposażona w środki zaradcze UE ma stać się mniej podatna na ingerowanie – wskutek nacisku gospodarczego – w kształtowanie jej polityki. Jeśli mimo przyjęcia rozporządzenia państwa trzecie będą usiłowały wywierać presję na UE bądź kraj członkowski, najpierw Komisja Europejska zbada, czy doszło do wymuszenia ekonomicznego. Badanie może ona wszcząć z własnej inicjatywy bądź na podstawie informacji z innych źródeł, w tym m.in. państwa członkowskiego, Parlamentu Europejskiego, podmiotów gospodarczych lub związków zawodowych. O tym, czy zaistniał przymus ekonomiczny, ostatecznie będzie decydowała Rada Europejska w głosowaniu większością kwalifikowaną. W przypadku zaistnienia szantażu gospodarczego w pierwszej kolejności spór z państwem trzecim rozwiązywany będzie na drodze dialogu. Jeśli nie przyniesie on skutku, dobór środków reagowania spocznie w rękach Komisji Europejskiej (choć zaangażowane w to będą też państwa członkowskie).

Komentarz

- Choć w oficjalnej narracji instrument ochrony przed wymuszeniem ekonomicznym nie jest wymierzony w żadne państwo, to aktywność Komisji na tym polu wynika z rosnących obaw przed ponownym wywieraniem presji gospodarczej przez Chiny, a także – pośrednio – Stany Zjednoczone (w razie zaostrzenia stosunków z nimi). Idea

wypracowania narzędzia pojawiła się w UE w 2018 r., po nałożeniu przez administrację Donalda Trumpa ceł na europejską stal. Prace nad ACI zintensyfikowano jednak dopiero w 2021 r. w wyniku nacisku gospodarczego ChRL na Litwę po otwarciu w Wilnie tajwańskiego biura przedstawicielskiego (zob. [Nowa odłona presji Chin na Litwę – uderzenie w europejskie łańcuchy dostaw](#)). Pekin usiłował wówczas wymusić na europejskich korporacjach zerwanie współpracy z litewskimi dostawcami, grożąc ograniczeniem dostępu tych firm do chińskiego rynku. Litwę usunięto również z formularzy deklaracji importowych, co formalnie uniemożliwiało sprzedaż tamtejszych produktów do Chin. Blokowano też odprawy celne dóbr zawierających komponenty wyprodukowane na Litwie, co tworzyło dodatkowe bariery handlowe dla europejskiego biznesu. W obliczu bezprecedensowej próby wpłynięcia szantażem gospodarczym na politykę państwa członkowskiego Unia nie dysponowała adekwatnymi narzędziami obrony. W związku z tym Bruksela skierowała sprawę do Światowej Organizacji Handlu, choć działania tej organizacji są czasochłonne i nieefektywne. Ostatecznie agresywne kroki wobec Litwy – poczynione przez ChRL arbitralnie – doprowadziły do zbudowania szerokiego konsensusu w UE dotyczącego konieczności stworzenia własnych ram prawnych ochrony bezpieczeństwa gospodarczego.

- Na wymierzony głównie w Chiny charakter ACI wskazuje również termin (7 grudnia) jego oficjalnego ustanowienia – dzień szczytu UE–Chiny, podczas którego Ursula von der Leyen i Charles Michel spotkali się z Xi Jinpingiem i Li Qiangiem. Centralne miejsce w agendzie wydarzenia zajęły kwestie zrównoważenia relacji handlowych z ChRL. Unia wyraźnie zakomunikowała Pekinowi, że jeśli nie zmieni on swojej postawy w sprawie polityki przemysłowej i subsydiowania eksportu, w tym kierowania nadwyżek produkcyjnych na unijny rynek i asymetrycznego zamknięcia na europejski biznes, UE zacznie na szerszą skalę wdrażać narzędzia protekcyjnistyczne. Ostatnie miesiące w stosunkach Bruksela–Pekin zostały zresztą zdominowane przez unijne działania na rzecz ochrony jednolitego rynku przed nieuczciwymi praktykami ze strony ChRL. We wrześniu Komisja Europejska wszczęła z własnej inicjatywy (*ex officio*) dochodzenie w sprawie subsydiów dla pojazdów elektrycznych pochodzących z Chin. W listopadzie na podstawie skarg europejskiego biznesu rozpoczęto też dwa postępowania antydumpingowe dotyczące przywozu ditlenku tytanu z ChRL (wykorzystywanego w branżach kosmetycznej, farbiarskiej i spożywczej) i podestów ruchomych przejezdnych (powszechnych w sektorach budowlanym, przemysłowym i usługowym). Nałożono również cła antydumpingowe na sprowadzanie poliestrowej przędzy o dużej wytrzymałości na rozciąganie (stosowanej w tworzywach sztucznych, m.in. plastikowych butelkach). Unia rozważa wszczęcie kolejnych postępowań, m.in. w obszarach fotowoltaiki, technologii energetyki wiatrowej czy stopów metali.
- Dotychczas postępowania UE przeciwko Chinom – przede wszystkim dotyczące samochodów elektrycznych – spotkały się z ostrą krytyką Pekinu, który zarzuca Brukseli protekcyjnizm i łamanie zasad międzynarodowego handlu. Ograniczenie eksportu pierwiastków kluczowych dla transformacji energetycznej Unii, jak gal, german i grafit (istotne dla sektora fotowoltaicznego i produkcji baterii do samochodów elektrycznych), a także konieczność raportowania przez chińskich eksporterów sprzedaży metali ziem rzadkich do Ministerstwa Handlu ChRL stanowią sygnał ostrzegawczy Pekinu dla

Brukseli. Tym samym działania UE zwiększają ryzyko odwetu gospodarczego ze strony Chin, również pod postacią wymuszenia ekonomicznego – wdrożenie ACI ma ograniczyć Pekinowi możliwości retorsji i potęgować siłę odstraszenia.

- Prace nad ACI były przedmiotem wielu kontrowersji, m.in. w obszarze zbalansowania prerogatyw Komisji Europejskiej i państw członkowskich. Kluczowe znaczenie Rady Europejskiej w procedurze korzystania z instrumentu sprawia, że każdorazowo będzie to wiązało się z decyzją polityczną, co może zmniejszyć szanse na jego stosowanie (choć i tak są one większe niż w przypadku wymogu jednomyślności). Za każdym razem w głosowaniu nad wdrożeniem ACI konieczne będzie uzyskanie kwalifikowanej większości, czyli poparcia przynajmniej 15 państw członkowskich reprezentujących co najmniej 65% ludności UE. Konsensus wewnętrzny w Unii w odniesieniu do potrzeby asertywnej polityki wobec Chin stopniowo się jednak krystalizuje. Ze względu na zakłócenia w łańcuchach dostaw podczas pandemii, rewizję relacji UE z Rosją po jej inwazji na Ukrainę, a także asertywną politykę zagraniczną ChRL Unia dostrzega liczne ryzyka dla własnego bezpieczeństwa gospodarczego wynikające z nadmiernej zależności od Chin.
- ACI stanowi pierwszy w historii formalny instrument UE służący odstraszeniu państw trzecich i ochronie przed przymusem gospodarczym z ich strony. W obliczu zaostrzającej się rywalizacji geopolitycznej rozwiązywanie sporów dotychczasowymi metodami, tj. na drodze dyplomatycznej lub w postępowaniach WTO, okazało się nieefektywne. Tym samym ACI jest ważnym narzędziem w budowie nowego, asertywnego podejścia Unii do kwestii obrony własnej gospodarki. Założenia instrumentu wpisują się w europejską strategię bezpieczeństwa gospodarczego przedstawioną przez Komisję Europejską w czerwcu br. W jej ramach postuluje się minimalizowanie zagrożeń dla gospodarek europejskich, wynikających z wymuszenia ekonomicznego, zakłóceń w łańcuchach dostaw oraz z ryzyka dla bezpieczeństwa technologicznego i infrastruktury krytycznej. Bruksela dąży do zabezpieczenia długofalowej konkurencyjności UE poprzez ochronę kluczowych technologii (zob. [Technologiczny de-risking. Europejska lista technologii krytycznych](#)) i wzmacnia środki odstraszenia przed szantażem gospodarczym. Ponadto na gruncie polityki zagranicznej zabiega o zabezpieczenie dostępu europejskich przedsiębiorstw do surowców krytycznych za sprawą Global Gateway – programu inwestycji infrastrukturalnych, głównie na Globalnym Południu, stanowiącego alternatywę dla chińskiej Inicjatywy Pasa i Szlaku (zob. [Na nowych torach? Inicjatywa Pasa i Szlaku po forum w Pekinie](#)).