

Krakowskie Studia Międzynarodowe

KRYZYSY, NAPIĘCIA I WSPÓŁPRACA
PAŃSTW EUROPEJSKICH A ZMIANA
MIĘDZYNARODOWEJ ROLI UNII EUROPEJSKIEJ
W DRUGIEJ DEKADZIE XXI WIEKU

redakcja
ERHARD CZIOMER

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

numer 1 (XVI) Kraków 2019



THE BASIC INFORMATION FOR AUTHORS

Footnotes and Commentary about Author(s): Place notes at the bottom of the page as footnotes rather than at the end of the text as endnotes. Number them consecutively throughout the essay. Do not place a footnote number or an asterisk after the author's name following the title of the article. Numbered footnotes should be used only in the body text. Commentary about the author(s) should be placed under a rule at the bottom of the first page, without a footnote number, asterisk, or other symbol.

Spacing: Text should be single-spaced, including block quotations, footnotes, captions, legends, and long headings, which should be single-spaced with a space between the items. Use only one space after punctuation marks.

Type Face and Size: All manuscripts should be in Times New Roman. A subtitle should be in 12-point bold type. Use 12-point type for text, headings, and subheadings. First-level headings should be flush-left and in bold type. Second-level headings should flush-left and in bold italics. Use 10-point type for footnotes, commentary about the author(s), and all source and note information placed directly under tables and figures.

Tables and Figures: Tables and figures should be properly cited and all aspects must be clearly legible. Do not use any bold-face type. Headings should be centered above tables and figures.

Spelling and Citation: For purposes of standardization, citation adheres to *Random House Webster's Unabridged Dictionary* and *The Chicago Manual of Style: The Essential Guide for Writers, Editors, and Publishers*, 15th ed., University of Chicago, Chicago 2003.

Examples:

a) Books and monographs: *Religious Organizations and Democratic Transition in Contemporary Asia*, eds. Tun-jen Cheng, D. Brown, New York 2005, p. 17-18.

b) Journal articles: J. J. Linz, A. Stepan, „Consolidating New Democracies”, *Journal of Democracy* 1996, Vol. 7, No. 2, p. 14-33.

c) Chapters in books: N. Jayawickrama, „Hong Kong and the International Protection of Human Rights,” [in:] *Human Rights in Hong Kong*, ed. R. Wacks, Hong Kong 1992, p. 121.

d) Articles in newspapers: D. J. Wakin, I. Fisher, „Cardinals Begin Conclave to Elect a New Pope,” *New York Times*, April 18, 2005, p. A1.

e) Citation of electronic publications:

Citations of electronic sources should accomplish the same ends as citation of print sources. The format also should be analogous to that for print sources. Please supply author's name, title of article, and other pertinent data, so that those who cannot locate the material through a stated address might be able to find it through a network searching tool. Give the complete address, including access mode identifier, the publisher's domain name, and after the first single slash, relevant path and file names.

Example:

M. Ashraf Haidari, „Eurasia Insight: Paris Conference – Aid Effectiveness Key to Addressing Afghanistan's Rebuilding Challenges,” *EurasiaNet*, 2008, www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav061208f.html [accessed June 14, 2008].

Texts for publication should be mail to: Krakow International Studies, Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University, ul. Herlinga-Grudzińskiego 1, 30-705 Kraków (Poland) or e-mail: biuro@kte.pl

RULES AND REGULATIONS CONCERNING PUBLISHING PAPERS IN KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

1. All papers sent to Krakow International Studies by their respective authors undergo preliminary assessment by the Editor-in-Chief.
2. The initial assessment results in the decision whether to send the work for an independent review or return it to the author with the information that it will be not published.
3. Two independent reviewers for “internal reviews” are appointed by the Editor-in-Chief or by the Deputy Editor following consultation with the Editor-in-Chief.
4. The following cannot be independent reviewers: Editor-in-Chief, Deputy Editor-in-Chief, employees of Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University, and people with papers published in the issue containing the reviewed paper.
5. The internal review should answer the question whether the reviewed paper is fit for printing and whether it requires any amendments, and if it does, state what they are, and must be in written form, and conclude in an unequivocal verdict concerning publication or rejection of an article.
6. If one of the reviewers provides comments and amendments, but does not disqualify the paper, the Editor pass the comments on to the author, asking for the author's opinion and any amendments.
7. Should the opinions of the author and reviewer diverge, the decision to print the paper or otherwise

Krakowskie Studia Międzynarodowe

KRYZYSY, NAPIĘCIA I WSPÓŁPRACA
PAŃSTW EUROPEJSKICH A ZMIANA
MIĘDZYNARODOWEJ ROLI UNII EUROPEJSKIEJ
W DRUGIEJ DEKADZIE XXI WIEKU

redakcja
ERHARD CZIOMER

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

numer 1 (XVI) Kraków 2019



XVI: 2019 nr 1

Krakowskie Studia Międzynarodowe

Czasopismo Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego/Journal of Andrzej Frycz
Modrzewski Krakow University

www.ksm.ka.edu.pl

**Rada wydawnicza/Publisher Council of the Andrzej Frycz Modrzewski
Krakow University:**

Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek Majchrowski

Rada programowa „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”/Editorial Board:

Michał Chorośnicki, Polska

Rett R. Ludwikowski, USA

Sev Ozdowski, Australia

August Pradetto, Niemcy

Eckart D. Stratenschulte, Niemcy

Redaktor naczelny/Editor-in-Chief:

Bogusława Bednarczyk

Redaktorzy tematyczni/Subject Editors:

Bogusława Bednarczyk, Andrzej Bryk, Małgorzata Czermińska, Erhard Cziomer

Redaktor statystyczny/Statistic Editor:

Piotr Stefanów

Sekretarz redakcji/Managing Editor:

Halina Baszak Jaroń

Redakcja/Office:

Oficyna Wydawnicza AFM

ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1 b, A 219; 30-705 Kraków

tel. 12 25 24 665; e-mail: oficyna@afm.edu.pl

Skład i redakcja techniczna/Dtp, and technical editing: *Oleg Aleksejczuk*

Redaktor językowy/Proofreading: *Halina Baszak Jaroń, Agnieszka Boniatowska, Carmen Stachowicz*

Projekt okładki/Cover design: *Igor Stanisławski*

Opracowanie graficzne okładki/Preperation of the project of the cover: *Oleg Aleksejczuk*

© Copyright by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, 2019

e-ISSN 2451-0610

ISSN 1733-2680

Czasopismo punktowane w rankingu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego/
The journal is evaluated by the Ministry of Science and Higher Education Republic of Poland

Wszystkie numery kwartalnika „Krakowskie Studia Międzynarodowe”
są dostępne w wolnym dostępie (open access).

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie elektroniczne.

SPIS TREŚCI

- 7 **Erhard Cziomer:** Kryzysy, napięcia i współpraca państw europejskich a zmiana międzynarodowej roli Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku. Wprowadzenie

Artykuły

- 11 **Katarzyna Żukrowska:** Brexit – analiza wielopłaszczyznowa możliwych skutków
- 23 **Tomasz Młynarski:** Unia Europejska w procesie transformacji energetycznej
- 45 **Erhard Cziomer:** Globalne implikacje polityki „America First” USA dla współpracy Niemiec z Rosją w drugiej dekadzie XXI wieku
- 71 **Beata Molo:** Niemcy wobec wyzwań współpracy Unii Europejskiej z Chinami w drugiej dekadzie XXI wieku
- 93 **Peter Munkelt:** Zukunft der EU und ihre internationale Rolle. Deutsche Diskussionen und Pläne
- 111 **Anna Diawol-Sitko:** Przyszłość stosunków Unii Europejskiej z Iranem – szanse i zagrożenia wynikające z porozumienia nuklearnego
- 133 **Marcin Lasoń:** Zmiany w polityce obronnej Szwecji po 2014 roku

Recenzje

- 149 **Beata Molo:** Bogdan Koszel, *Rola Niemiec w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej w XXI wieku* [Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Poznań 2019, ss. 430]
- 153 **Erhard Cziomer:** Thomas Jaeger, *Das Ende des amerikanischen Zeitalters. Deutschland und die neue Weltordnung* [Orell Fussli Verlag Zürich, 2019, 190 S.]
- 157 **Piotr Sosnowski:** Waldemar J. Dziak, Małgorzata Rudź, *Niepodległy Kurdystan. Wyzwania dla stabilizacji regionu i świata* [Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2019, 271 s.]

SPIS TREŚCI

- 161 **Informacje dla autorów**
163 **Zasady recenzowania publikacji w czasopismach**

Erhard Cziomer

prof. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ORCID 0000-0003-2126-0234

**KRYZYSY, NAPIĘCIA I WSPÓŁPRACA
PAŃSTW EUROPEJSKICH A ZMIANA MIĘDZYNARODOWEJ
ROLI UNII EUROPEJSKIEJ W DRUGIEJ DEKADZIE XXI WIEKU.
WPROWADZENIE**

W pierwszej połowie drugiej dekady XXI wieku współpracę państw europejskich zakłóciło szereg kryzysów o charakterze finansowo-gospodarczym, polityczno-międzynarodowym oraz migracyjnym, Istotę ważniejszych kryzysów i napięć można podzielić i ująć syntetycznie następująco:

- pierwszy kryzys strefy euro, jaki rozwinął się na tle nadmiernego zadłużenia Grecji, a także Hiszpanii, Portugalii i Irlandii (2010–2015), został tylko częściowo rozwiązany;
- drugi kryzys, wywołany przez konflikt ukraińsko-rosyjski po aneksji Krymu przez Rosję (18.04.2014) oraz wspieranie przez Kreml prorosyjskich separatystów w Ukrainie Wschodniej (Donbas), doprowadził do utrzymujących się po dzień dzisiejszy sankcji państw zachodnich wobec agresora oraz do konfrontacji USA, UE i NATO z Rosją;
- trzeci kryzys spowodowany został nasileniem na niespotykaną skalę nielegalnej migracji (ok. 1,2 mln w latach 2015–2016) z Bliskiego i Środkowego Wschodu oraz Afryki, zwłaszcza Syrii, do UE; brak systemowego rozwiązania w kolejnych latach, doprowadził do wielu napięć i kontrowersji m.in. wokół dyslokacji przybyszów przez państwa członkowskie UE;

- czwarty kryzys wywołał brexit, czyli kontrowersje wokół wyniku referendum z czerwca 2016 r. w sprawie pozostania lub wyjścia Wielkiej Brytanii z UE; brexit stanowi poważne wyzwanie, powodujące liczne implikacje dla spójności oraz przyszłości integracji europejskiej.

Powyższe kryzysy i wywoływane przez nie napięcia doprowadziły w Europie do nasilenia się tendencji nacjonalistyczno-populistycznych oraz przyczyniły się do osłabienia relacji UE z USA, Chińską Republiką Ludową (ChRL) i Rosją na tle załamywania się dotychczasowego neoliberalnego porządku międzynarodowego, z dominującą rolą USA na czele. Ważnymi elementami procesu przekształcania się dotychczasowego prozachodniego systemu międzynarodowego w kierunku multilateralnym z tendencjami autorytarnymi były przede wszystkim:

- zainicjowanie przez kierownictwo ChRL w latach 2013–2017 budowy wielkiego globalnego programu inwestycyjnego „Nowego Jedwabnego Szlaku” (wartości ok. 1 bln USD) dla umocnienia własnej pozycji mocarstwowej w skali globalnej i euroazjatyckiej;
- przejście nowej administracji amerykańskiej Donalda Trumpa do polityki protekcyjizmu, gróźb militarnych i wojen celno-handlowych (strategia „America First”) z ChRL oraz UE, zwłaszcza Niemcami, w celu zachowania pozycji jedyne go supermocarstwa.

Zbliżenie się objętej sankcjami zachodnimi Rosji do Chin i podjęcie ścisłej współpracy stwarza poważne wyzwanie dla współpracy transatlantyckiej USA z państwami UE i NATO na arenie międzynarodowej.

Jako redaktor naukowy tomu wyrażam przekonanie, że wszelkie tezy i hipotezy zawarte w prezentowanych artykułach pozwolą czytelnikowi na lepsze zrozumienie zmian zachodzących tak w samej Unii Europejskiej, jak i skali ogólnoeuropejskiej oraz na całym świecie

* * *

Pragnę serdecznie podziękować wszystkim autorom, redaktorom, recenzentom oraz pozostałym osobom i instytucjom, którzy włożyli znaczny wysiłek merytoryczny i organizacyjny w przygotowanie, zredagowanie i publikację niniejszego tomu „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”.

ARTYKUŁY

Katarzyna Żukrowska

prof. dr hab., Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

ORCID 0000-0001-6751-5760

BREXIT - ANALIZA WIELOPŁASZCZYZNOWA MOŻLIWYCH SKUTKÓW

Wprowadzenie

W artykule zostały omówione skutki brexitu, którego warunki są nam nadal nieznane, choć data opuszczenia struktur europejskich przez Wielką Brytanię wyznaczona była na koniec marca 2019. Obiektywizm wymaga pokazania również korzyści, jakie niesie ze sobą wydłużająca się procedura brexitu, a także sam brexit. W większości analiz wskazuje się wyłącznie na koszty tego procesu dla obu stron UE i Wielkiej Brytanii. Tutaj obok kosztów wskaże się także i pewne korzystne skutki. Artykuł kończy ranking państw, które można określić jako „zwolenników samodzielności” poza strukturami UE.

Pozytywne skutki obejmują efekt nowego spojrzenia na integrację przez pryzmat skutków dezintegracji oraz wpływ brexitu na zmiany strukturalne WRF oraz budżetu ogólnego UE. Do tej kategorii można również zaliczyć nowy kontekst wyboru przez UE jednego z pięciu zaproponowanych scenariuszy na przyszłość.

Negatywne skutki dotyczą: samego Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii (jedności państwa w kontekście zróżnicowanych wyników referendum czerwcowego w 2016 r.; problem granicy między Irlandią Północną i Republiką Irlandii; podział polityczny państwa w odniesieniu do wyboru między członko-

stwem i opuszczeniem struktur UE, kwestia kosztów brexitu); jak i wpływ decyzji o wyjściu z UE na budżet tej struktury, proces określenia warunków przyszłych relacji gospodarczych z UE i państwami trzecimi, które są objęte rozwiązaniami uzgodnionymi w ramach wspólnej polityki handlowej. Odrębnym problemem jest podział obserwowany w wielu państwach członkowskich UE, w których narasta krytyka UE i można spodziewać się naśladowania zachowań brytyjskich, co obrazuje ranking państw pretendujących do miana zwolenników samodzielności gospodarczej poza strukturami UE.

W artykule charakteryzuje się problemy związane z określeniem warunków, na jakich Wielka Brytania opuści UE (przyjęte w wynegocjowanej umowie (*deal*) lub bez umowy (*no deal*); czy wniosek o użycie artykułu 50 zostanie wycofany. Ostateczny termin brexitu, o czym warto przypomnieć, przewidywano na koniec marca 2019 r. Obecnie pod koniec maja 2019 termin ten uległ kolejnej prolongacie do października 2019 r. Warunki nadal nie są nam znane.

Konsekwencje brexitu dla Zjednoczonego Królestwa

Wielka Brytania miała specyficzną rolę w integracji europejskiej, co w praktyce oznaczało określenie zakresu i nadanie jej kierunku, przy jednoczesnym braku uczestnictwa w głównym nurcie tego procesu w latach 1946–1973¹. W kolejnych latach 1973–2019 – Wielka Brytania została członkiem EWG, a potem Unii Europejskiej i nadal odgrywa ważną rolę, czego dowodem jest chociażby jej udział w tworzeniu rynku wewnętrznego (1992). W obecnych warunkach (choć za zakładamy, że „nic dwa razy się nie zdarza”) możemy podejrzewać, że rola Wielkiej Brytanii w kontynuacji procesów integracyjnych w Europie również nie będzie bierna czy neutralna. Jeśli można oddziaływać na pewne procesy pozostając poza ich głównym nurtem, tak jak to miało miejsce w przypadku Wielkiej Brytanii, która dołączyła do EWG dopiero w 1973 r., to można również oddziaływać na nie przez „wychodzenie”. Każdy proces ma swoje źródła i wywołuje określone konsekwencje. Tak jest i obecnie, co można prześledzić na kilku dziedzinach, na które brexit wywiera wpływ.

Konsekwencje wyjścia nie ograniczają się wyłącznie do sfery gospodarczej, ale obejmują politykę, kulturę, naukę, a także sferę społeczną. Zjednoczone Królestwo było społeczeństwem bardziej otwartym na przybyszów z państw europejskich, niż Europa była otwarta na Brytyjczyków. O tym świadczy chociażby fakt, że Brytyjczyków w państwach UE jest 1,2%, podczas gdy udział UE w społeczności brytyjskiej – 3,3%. Ta asymetria ma swoją wymowę. Oczywiście przytoczone dane w dużym stopniu wynikają z dysproporcji między rynkiem UE

¹ K. Żukrowska, *Brexit – płaszczyzna retrospekcji roli Wielkiej Brytanii w integracji regionalnej w Europie*, [w:] *Globalizacja współcześnie. Komponenty i cechy charakterystyczne*, red. R. Malik, A.A. Janowska, R. Wosiek, Warszawa 2018, s. 9–51.

a rynkiem Wielkiej Brytanii, ponadto zdecydowanie więcej osób zna angielski, co ułatwia uzyskanie pracy, niż języki lokalne państw członkowskich UE. Referendum rozstrzygające o pozostaniu lub opuszczeniu Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię odbyło się 23 czerwca 2016 r. W referendum przewaga zwolenników wyjścia z UE wyniosła 3,8%. Ponad 50% głosujących (51,9%) opowiedziało się za opuszczeniem struktur unijnych, za pozostaniem w nich opowiedziało się 48,1%².

Jak doszło do referendum? Były premier Wielkiej Brytanii, David Cameron, wspominał o referendum podczas swojej kampanii wyborczej (2015), licząc w ten sposób na głosy krytyków Unii Europejskiej, a szerzej Brytyjczyków, których zaczęła męczyć obecność obcokrajowców. W lutym 2016 r. odbył się szczyt premier Cameron i przewodniczący Rady Europejskiej – Donald Tusk w sprawie rozstrzygnięcia pewnych problemów dotyczących rozwiązań prawnych stosowanych w ramach Jednolitego Rynku Wewnętrznego UE, które w państwach przyjmujących pracowników z zewnątrz były uznane za pewnego rodzaju nadużycie³. Ustalenia szczytu UE–Wielka Brytania zostały przyjęte na szczycie UE-28, jeszcze w tym samym miesiącu. Jednak brytyjska scena polityczna wykorzystała ten fakt dla swoich celów. Po pierwsze, krytykując przyjęte ustalenia i twierdząc, że w zasadzie niczego nie ustalono, o czym miał świadczyć przede wszystkim brak nowego traktatu UE–Wielka Brytania; po drugie, podkreślano konieczność zorganizowania referendum, w którym okazałoby się, czy Brytyjczycy chcą utrzymać członkostwo. W końcu lutego 2016 r. podano datę referendum, wyznaczając je na 23.06.2016 r.

Premier Cameron postawił na szali swoje stanowisko szefa rządu, oświadczając, że zrezygnuje w przypadku braku poparcia pozostania w UE. Po ogłoszeniu wyników referendum, zrezygnował z teki premiera. Na stanowisku premiera, po dokonaniu wszystkich formalności ustawowych, pojawiła Theresa May, która była odpowiedzialna za sektor bezpieczeństwa wewnętrznego w rządzie Camerona. Została przewodniczącą Partii Konserwatystów, przedstawiła 12-punktowy plan (16.01.2017) negocjacji warunków opuszczenia struktur unijnych przez Wielką Brytanię, podkreślając, że „Brexit is Brexit”, co interpretowano jako „hard” czyli całkowite wyjście ze struktur integracyjnych, gdzie można było zastosować kilka rozwiązań⁴. W czerwcu 2017 r. w Wielkiej Brytanii odbyły się

² Za wyjściem zagłosowało 17 410 742 osób, za pozostaniem 16 141 241. Cały elektorat brytyjski w dniu referendum liczył 46 501 241. Frekwencja była wysoka – 72,2%. Liczba nieważnych głosów wyniosła 26 033, co stanowi 0,06%.

³ Chodziło tu o benefity socjalne dla rodzin, które mieszkają poza Wielką Brytanią, często w państwach o niższych kosztach utrzymania, a korzystały z benefitów socjalnych przystosowanych do kosztów utrzymania na poziomie brytyjskim. Chodziło tu o możliwość zastosowania rozwiązań, które uwzględniają różnice rozwojowe i związane z nimi koszty budżetowe.

⁴ Rozpatrywano kilka rozwiązań, pozostania w unii celnej, dostępu do rynku europejskiego na zasadach zbliżonych do norweskich, czy wynegocjowanie członkostwa w EFTA i następnie z UE, co oznaczałoby powrót do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) z czterema swobo-

wybory, które doprowadziły do zmniejszenia liczby deputowanych reprezentujących partię rządzącą (Konserwatystów). Sytuacja ta nie ułatwia procedowania w sprawie brexitu. Kolejne głosowania możliwych rozwiązań wskazują jedynie preferencje, nie dając przewagi żadnemu z możliwych rozwiązań.

Tabela 1. Wyniki głosowania w referendum nt. brexitu w jednostkach administracyjnych Zjednoczonego Królestwa Brytyjskiego⁵

Wyszczególnienie	Zwolennicy opuszczenia struktur UE		Zwolennicy pozostania w UE		Frekwencja
	Liczba osób głosujących	% oddanych głosów	Liczba osób głosujących	% oddanych głosów	
Anglia	15 188 405	53,4	13 266 996	46,6	73,0
Irlandia Północna	349 442	44,2	440 770	55,8	62,7
Szkocja	1 018 322	38,00	166 161	62,0	67,2
Walia	854 572	52,5	772 347	47,5	71,7
Łącznie/średnia	17 410 741	47,03	14 646 274	52,98	68,65

Źródło: *Results of the Bexit Referendum*, BBC News, https://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results [dostęp: 12.05.2019].

Bliższa analiza wyników referendalnych wskazuje, że zwolennikami pozostania w UE były osoby z wykształceniem średnim i wyższym, a także osoby zaawansowane wiekiem, powyżej 50 roku życia. Zwolennikami wyjścia były osoby mniej wyedukowane i młodsze. Kampania przedreferendalna a także działania bezpośrednio wspierające brexit, tak jak i protesty przeciwko niemu, pokazują głębokie podziały w społeczeństwie i ograniczoną wiedzę na temat działania Unii Europejskiej i jej wpływu na rozwój, poziom dochodów, klimat biznesowy i warunki wymiany handlowej. Brak wiedzy ułatwia manipulację wyborcami, stanowi dobry grunt dla szerzenia dezinformacji. Wydłużający się okres do uruchomienia artykułu 50 Traktatu, wyznaczający oficjalną datę rozpoczęcia procesu wychodzenia, informacje na temat prowadzonych negocjacji z UE w sprawie warunków brexitu, tak jak i próby uzyskania akceptacji Parlamentu Brytyjskiego dla umowy brexitu – dostarczają informacji o tym, jaki wpływ ma UE na tworzenie klimatu biznesowego w każdym z państw członkowskich. Pokazuje też, jak trudno jest zastąpić te warunki rozwiązaniami krajowymi. Zarówno parlamentarzyści brytyjscy, jak i przeciętny obywatel więcej dowiedzieli się o roli UE, niż

dami, ale bez wspólnej polityki handlowej. Wszystkie wymienione rozwiązania, oprócz pozostania w unii celnej oznaczały konieczność szybkiego przygotowania ok. 50 umów o wolnym handlu, które reguluje dla państw członkowskich Wspólna Polityka Handlowa. Jeszcze innym rozwiązaniem jest oparcie relacji handlowych na zasadach regulacji WTO i OECD. Kolejny scenariusz przewidywał nową umowę z USA, co traktowano jako alternatywę zawieszonych – po objęciu prezydentury przez D. Trumpa – negocjacji TTIP (między UE i USA).

⁵ Wielka Brytania składa się z czterech jednostek administracyjnych: dwóch krajów (Anglii i Szkocji), jednego księstwa (Walii) oraz jednej prowincji (Irlandii Północnej).

w okresie swojego członkostwa. Tak powszechna niewiedza posłużyła też za instrument do sterowania nastrojami wyborców przed referendum i po nim. Wiele z informacji, które zadecydowały o głosowaniu za „wyjściem” okazało się być nieprawdziwe, m.in. fałszywe okazały się informacje o możliwych „oszczędnościach” finansowych wynikających z finansowania budżetu ogólnego UE, warunków prowadzenia biznesu na rynku państw objętych EOG, warunków przemieszczania się bezwizowego obywateli państw UE z jednego państwa do drugiego, podejmowania pracy. Ważnym aspektem rynku wewnętrznego jest też ruch towarowo-usługowych, bez potrzeby stosowania kontroli celnych czy naliczania cel. Pozostając w kontekście kwestii gospodarczych, brexit wpłynął na poziom kursu funta szterlinga. Wiadomości o przedłużeniu okresu członkostwa Wielkiej Brytanii w UE powodują poprawę notowań, wiadomości o wychodzeniu – spadek kursu. Wahanie w ostatnich 12 miesiącach zawierają się w przedziale 4,7025 (29.03.2018) a 5,0613 (13.03.2019). Są to wahania w granicach 7,6%. Relatywnie duże jak na największy rynek kapitałowy w Europie. Notowania wartości akcji banków (Lloyds, Barclays, RBS), firm budowlanych (Barrat Developments, Taylor Wimply, Persimmon) czy linii lotniczych (Easy Jet, IAG) wyraźnie spadły po ogłoszeniu decyzji wyjścia.

Ważną kwestią dla Wielkiej Brytanii są problemy polityczne i spójność terytorialna Zjednoczonego Królestwa. Warto tu przypomnieć, że Szkocja i Irlandia głosowały za pozostaniem w strukturach unijnych, podobnie opowiedział się Londyn, w którym ponad 90% miejsc pracy (city) tworzone jest przez rynek kapitałowy, finansowy i biznesy międzynarodowe. Szkocja, która wcześniej przeprowadziła referendum w sprawie wyjścia ze struktur Zjednoczonego Królestwa ma w warunkach brexitu i poparcia pozostania w UE – powód do powtórzenia referendum.

Natomiast Irlandia w procesie tworzenia klimatu dla bliskich kontaktów z Republiką Irlandii oraz zakończenia wojny z Wielką Brytanią i Irlandią podpisała Porozumienie z Belfastu, znane także pod nazwą Wielkopiątkowe Porozumienie czy Porozumienie Wielkiego Piątku (*Good Friday Agreement* – GFA⁶). W ramach tego porozumienia powołano do życia kilka wspólnych instytucji (między Irlandią Północną a Republiką Irlandii i Republiką Irlandii a Wielką Brytanią). Dokument wszedł w życie drugiego grudnia 1999 r. Przyjęcie jego było możliwe dzięki długotrwałym negocjacjom i przyjęciem wspólnych ustaleń między różnymi strukturami politycznymi, co objęło, m.in.: porozumienie większości struktur partyjnych Irlandii Północnej, porozumienie między rządami Wielkiej Brytanii oraz Republiki Irlandii, warunki i system rządowy Irlandii Północnej oraz relacją z Wielką Brytanią, stosunki między Irlandią Północną i Republiką Irlandii, a także relacje między Republiką Irlandii i Zjednoczonym Królestwem. Porozumienie wprowadziło warunki gwarantujące suwerenność, ale również i wzajemne

⁶ *The Good Friday Agreements*, BBC – History, https://www.bbc.co.uk/history/events/good_friday_agreement [dostęp: 23.05.2019].

relacje, czego ważnym elementem są kontakty między Republiką Irlandii oraz Irlandią Północną. Partia Demokratycznych Unionistów (*Democratic Unionist Party* – DUP), była jedyną partią, która nie podpisała tego porozumienia.

Tabela 2. Argumenty za wyjściem z UE i za pozostaniem w UE używane podczas kampanii przedreferendalnej

Dziedzina	Argumenty za pozostaniem w UE	Argumenty za wyjściem
Handel	Wielka Brytania unika cel i biurokracji, co ma duże znaczenie, ponieważ aż 45% brytyjskiego eksportu sprzedawane jest na rynku UE. Jako członek UE, Wielka Brytania może uzyskać lepsze warunki handlu, co wynika z wielkości rynku UE	Wielka Brytania wynegocjuje nowe warunki, nie będąc związana przez prawodawstwo UE. Może utrzymać dobre warunki handlu z innymi państwami zaangażowanymi w handel światowy, takimi jak ChRL, Indie i USA
Budżet ogólny UE	Wielka Brytania płaci UE £340 rocznie w przeliczeniu na jedno gospodarstwo domowe. Można to porównać z £3000 rocznie korzyści z członkostwa. Płatności są obowiązkowe zawsze, w każdej sytuacji, żeby mieć dostęp do rynku	Wielka Brytania może przestać przekazywać Brukseli tygodniowo £350, co odpowiada połowie budżetu szkolnictwa. Te pieniądze będzie można wydać na badania rozwojowe i nowe przemysły
Przepisy prawne	Większość przepisów prawnych obejmuje standardy narodowe 28 państw w ramach europejskich standardów, ograniczając biurokrację i sprzyjając biznesowi. Będąc członkiem UE Wielka Brytania może wpływać na przyjmowanie lepszych, efektywniejszych rozwiązań	Wyjście z UE będzie oznaczało przywrócenie kontroli nad takimi dziedzinami jak przepisy dot. zatrudnienia, zdrowia i bezpieczeństwa; takie rozwiązanie, badanie przeprowadzone przez Business for Britain uznało za niezwykle ważne dla rodzimego biznesu
Imigracja	Wyjście z UE nie będzie oznaczało ograniczenia migracji. Państwa handlujące z UE, będąc poza strukturami UE, mają wyższe udziały imigracyjne, niż Wielka Brytania, łącznie z państwami członkowskimi UE	Wielka Brytania może zmienić „drogi i poza kontrolą” system, oferujący „otwarte drzwi” do UE, ale blokuje imigrantów spoza UE, którzy mogliby dołożyć się do rozwoju gospodarki Wielkiej Brytanii
Wpływy	Podczas szczytów międzynarodowych, Wielka Brytania jest podwójnie reprezentowana, przez sekretarz ds. polityki zagranicznej i wysokiego przedstawiciela. Współpraca pozwoliła pokonać wirusa Ebola i piractwo w Afryce	Wielka Brytania ma ograniczony wpływ wewnątrz UE. Będąc poza strukturami Unii może odzyskać miejsca w organizacjach międzynarodowych, wywierając silniejszy wpływ na wolny handel i współpracę

Źródło: *The Brexit debate. A trade-off between sovereignty and economics*, „The Economist”, 2.03.2016.

Wielka Brytania ma czas na podjęcie decyzji do października 2019. Wydłużająca się procedura wychodzenia i stan niepewności dla biznesu – w wielu przypadkach prowadził do przenosin firmy z rynku brytyjskiego do innego państwa UE lub na inny kontynent z dostępem do rynku europejskiego⁷. W Wielkiej

⁷ P. Goodman, *For Many British Businesses Brexit Has Already Happened*, „The New York Times”, 1.04.2019, <https://www.nytimes.com/2019/04/01/business/british-business-brexit.html> [dostęp: 23.05.2019].

Brytanii przeprowadzono wybory do Parlamentu Europejskiego (27.05.2019)⁸. Wyniki są pewnym wskaźnikiem panujących nastrojów: Partia Pracy i Konserwatyści otrzymali po (18) mandatów, Brexit (14), Niezależni (6), Partia Niezależnych Zjednoczonego Królestwa (3), Partia Zielonych Anglii i Walii (3), Szkocka Partia Narodowa (2), Plaid Cymru (1), Liberalni-Demokraci (1), Socjaldemokraci (1), Unioniści z Ulsteru (1), Sinn Fein (1), Demokratyczna Partia Zjednoczeniowa (1), Zmieńmy Zjednoczone Królestwo (1), dwa miejsca zostały nie obsadzone⁹. Łącznie Wielka Brytania ma 73 miejsca. Frekwencja w wyborach w Wielkiej Brytanii Wyniosła 37%, podczas gdy średnia dla UE kształtuje się na poziomie 50,82¹⁰.

Tabela 3. Porównanie pewnych rozwiązań „w” i „poza” UE, używanych w kampanii przedreferendalnej

Lepiej być „poza”	Lepiej być „w”
Tak. Wielka Brytania mogłaby wynegocjować „przyjazny rozwód”, ale utrzymać silne handlowe więzi z państwami UE	Nie. „Przyjazny rozwód” to mrzonka
Lider UKIP, Nigel Farage, twierdzi, że Norwegia i Szwajcaria dobrze prosperują poza strukturami UE. Oba państwa mają dostęp do wewnętrznego rynku, ale nie są związane prawodawstwem UE w dziedzinie rolnictwa, rybołówstwa, sprawiedliwości i sądownictwa i spraw wewnętrznych	Francja i Niemcy oraz inne państwa członkowskie nigdy nie zgodzą się na wybory i mieszanie w zasadach określających warunki wymiany bloków handlowych
Niektórzy stawiają na model szwajcarski, oparty na traktatach bilateralnych z UE a nie członkostwie w EOG, co można porównać z „lekką formułą UE”	Norwegia i Szwajcaria muszą przestrzegać wiele przepisów, nie mając żadnego wpływu na to, jak i kiedy są one określone
Inni mówią, że model EOG/Norwegia byłby łatwiejszy dla Wielkiej Brytanii, która już jest członkiem strefy wolnego handlu	„Jeśli nie bylibyśmy tam, pomagając stworzyć przepisy, byłyby one przygotowywane bez nas – największa dźwignia otwartych rynków i wolnego handlu – i wynik niekoniecznie by nam się podobał” – argumentował David Cameron w wystąpieniu w 2016 r.
Jeszcze inni twierdzą, że najlepszym rozwiązaniem byłoby całkowite oddzielenie się od UE, co dałoby Wielkiej Brytanii wolność wyboru w handlu z państwami na całym świecie	Jeśli W. Brytania zdecydowałaby się na całkowite zerwanie więzi z UE, zaczęłoby stosować cła wobec eksportu z tego kraju, a poza tym nadal obowiązywałyby standardy produkcji UE

Źródło: na podstawie bieżących informacji w „The Time”, „The Economist”, „New York Times”, 2016.

Wyspecjalizowane ośrodki badawcze przygotowały wstępne symulacje

⁸ W pozostałych państwach członkowskich również przeprowadzono wybory do Parlamentu, obsadzając miejsca, które miały być zwolnione przez parlamentarzystów brytyjskich.

⁹ *All United Kingdom European Elections MEP Results for 2019*, <https://www.manchestereveningnews.co.uk/news/uk-news/european-election-2019-full-results-16308896> [dostęp: 27.05.2019].

¹⁰ *European Parliament election turnout 1979–2019*, <http://www.ukpolitical.info/european-parliament-election-turnout.htm> [dostęp: 24.05.2019].

kosztów wyjścia Wielkiej Brytanii z UE, wskazując na obniżenie dynamiki PKB, spadek obrotów handlowych, zmiany w zatrudnieniu. Należy te szacunki traktować jako opracowania wskazujące na możliwy kierunek zmian, ponieważ jak dotąd nie jest rozstrzygnięte, jaki będzie dostęp towarów i usług brytyjskich na rynek UE i odwrotnie, czy szerzej, ile i jeśli tak, to jakie swobody jednolitego rynku pozostaną aktualne w stosunkach między Wielką Brytanią a UE i odwrotnie. Na razie poziom bezrobocia w Wielkiej Brytanii jest na jednym z niższych poziomów w dziesięcioleciu (3,8%¹¹). PKB Wielkiej Brytanii rośnie szybciej (1,4%) niż średnia dla UGiW (1,2%), czy Niemiec (0,6%)¹².

Negocjacje warunków brexitu udowodniły, kto miał rację. Nie przekonali jednak do wynegocjowanej umowy Parlamentu brytyjskiego. Theresa May, nie mogąc uzyskać poparcia dla swoich ustaleń z UE, złożyła rezygnację z teki premiera 24 maja 2019 r.¹³

Brexit i UE

Mimo długiej procedury brexitu nie załamał się budżet ogólny UE. Wielka Brytania przyjęła na siebie zobowiązania transferów, kiedy w roku 2011 i 2012 ustalano nowe Wieloletnie Ramy Finansowe dla UE 2014–2020. W procedurze ustalania warunków rozstania, Wielka Brytania zobowiązała się kontynuować wpłaty do końca trwania WRF. Niemniej perspektywa brexitu i nowe potrzeby finansowe związane z wieloma wyzwaniami stojącymi przed UE – procedura brexitu niejako ułatwia. Te nowe potrzeby związane są z rewolucją przemysłową 4.0, ograniczoną konkurencyjnością rynku europejskiego, problemami strefy euro (UGiW), brakiem decyzji dotyczącej wyboru jednego z pięciu scenariuszy kierunku dalszego rozwoju UE, czy nawet kwestiami zmian, jakie zachodzą na scenie politycznej (obudzenie się nostalgii narodowych i związana z nią fala protekcjonizmu, nacjonalizmów, itp.). Zjawiska te nie ograniczają się do nowych państw członkowskich (Węgry, Polska), ale również i starych państw członkowskich (Włochy, Francja, Niemcy, czy nawet Wielkiej Brytanii).

Ważnym problemem jest rozwiązanie zarówno kwestii związanych z warunkami relacji między UE i Wielką Brytanią, jak i określenie, który ze scenariuszy dotyczących przyszłości UE będzie wybrany. Część ze scenariuszy oznacza kolejny etap pogłębiania integracji, z czym związane są dodatkowe koszty, inne nie wymagają podwyższenia budżetu¹⁴. To wyznacza kolejną sferę działania i no-

¹¹ *Economic and Financial Indicators*, „The Economist”, 18–24.05.2019, s. 76.

¹² *No deal Brexit „Could bring return of low welfare egg imports”*, 10.03.2019, <https://the-latestbreakingnews.com/no-deal-brexit-could-bring-return-of-low-welfare-egg-imports> [dostęp: 25.05.2019].

¹³ *Full text of Theresa May resignation speech*, <https://www.nytimes.com/2019/05/24/world/europe/may-speech.html> [dostęp: 30.05.2019].

¹⁴ K. Żukrowska, *Europe on the crossroads: Policy of deepening integration on the back-*

wych ustaleń: jak procesy te finansować? Wreszcie należy wspomnieć o podziale wewnątrz UE na państwa członkowskie UGiW i państwa poza UGiW. Państwa UGiW kontynuują pogłębianie integracji finansowej i tworzą unię bankową, państwa spoza UGIW są obecne w tym procesie tylko w ograniczonym zakresie¹⁵. Oznacza to, że istniejący podział ulega utrwaleniu i pogłębieniu. Z jednej strony sytuacja taka świadczy o pełnej dobrowolności przyjmowanych rozwiązań, z drugiej – wskazuje na podziały, które będą z czasem ulegały pogłębieniu, a co za tym idzie mogą stanowić wewnętrzne zagrożenie dla integracji europejskiej w sensie politycznym. Wzajemne relacje mogą ulec pogorszeniu w kontekście relacji z państwami trzecimi. Tu można wymienić Rosję (kwestia sankcji czy dostaw energii), ChRL (instytucjonalizacja przyszłych relacji z tym rynkiem), czy USA (zawieszenie negocjacji umowy TTIP i zapowiedź obłożenia rynku europejskimi wysokimi cłami ze strony USA jako kontynuacja wcześniej rozpoczętego sporu dotyczącego stali).

Przy okazji procedury brexitu i nagłośnienia problemów, które w związku z tym pojawiają się w Wielkiej Brytanii, w relacjach między Wielką Brytanią i UE oraz przyszłymi stosunkami handlowymi z państwami trzecimi, które obecnie mają podpisane umowy z UE – pojawiło się kilka kwestii. Pierwsza, obejmuje wiedzę dotyczącą warunków członkostwa w UE i jego znaczenia dla wzrostu gospodarczego, ustalania warunków wymiany handlowej, poziomu bezrobocia, rozwiązań socjalnych, itp. Druga, dotyczy wiedzy dość abstrakcyjnej dla przeciętnego obywatela, chodzi o wielopoziomowy mechanizm zarządzania procesami wewnętrznymi w danej gospodarce. Trzecia, dotyczy problemu otwierania gospodarki, mimo wspólnej polityki handlowej, każde z państw członkowskich ma pewien określony wachlarz rozwiązań, które pozwalają mu otwierać lub chronić swój rynek¹⁶. Analizy dotyczące rynku Wielkiej Brytanii wykazały, że jest to jeden z bardziej otwartych rynków UE¹⁷. Czwarta kwestia dotyczy podejrzenia o ingerencję z zewnątrz w kwestii brexitu (*fake newsy*, oddziaływanie na wyborców, itp.).

Warto nawet skrótkowo problemy te omówić. Zaczynając od pięciu scenariuszy i ich wpływu na finanse UE. Scenariusz kontynuacji oznacza częściową modernizację budżetu, a zmiany wymuszałyby harmonogram reform, które zostałyby uzgodnione przez państwa członkowskie. Scenariusz drugi, w którym

ground of socio-economic context and politics in member states – Europa na rozdrożu: polityka pogłębiania integracji na tle społeczno-gospodarczym i politycznym państw Unii Europejskiej, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu – Research Papers of Wrocław University of Economics” 2018, No. 523, s. 430–443.

¹⁵ K. Żukrowska, *Skuteczność reform UGiW w kontekście zagrożeń stabilności strefy*, „Rocznik Integracji Europejskiej – Yearbook of European Integration” 2018, nr 12, s. 161–171, <http://rie.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2019/01/rie-2018-12-11.pdf> [dostęp: 30.05.2019].

¹⁶ K. Żukrowska, *Nowe technologie i ich konsekwencje dla gospodarki polskiej w dobie rewolucji przemysłowej 4.0* [w druku].

¹⁷ Problem szczegółowo zostanie omówiony dalej.

integracja jest ograniczona do jednolitego rynku. Tutaj zapotrzebowanie na finansowanie byłoby ograniczone do najważniejszych funkcji niezbędnych dla sprawnego działania rynku. Scenariusz trzeci, zakładający różnorodność, polegająca na tym, że ci, którzy chcą więcej, robią więcej. W tym przypadku, podobnie jak w scenariuszu pierwszym, kontynuacji, dodatkowe środki byłyby przyznawane niektórym państwom, na te obszary, które one wybiorą w celu pogłębiania swojej współpracy. W scenariuszu czwartym, w którym zakłada się robienie mniej, ale efektywniej, budżet wymagałby poważnych modyfikacji. Zmiany te umożliwiłyby dostosowanie do nowych priorytetów uzgodnionych na poziomie UE-27. Ostatni, piąty scenariusz, zakładałby robienie wspólnie znacznie więcej. Na ogół wskazywany on jest jako najbardziej optymistyczny, optymalny i pożądaný, ale mało realny. Scenariusz ten wymaga znacznych modyfikacji i podwyższenia budżetu, co wymuszałoby wprowadzenie nowego zasilania przez zasoby własne. Jednym z elementów tego systemu byłaby działająca funkcja stabilizacji budżetowej w strefie euro (UGiW). Dokonując podsumowania można powiedzieć, że tylko jeden z wymienionych scenariuszy, scenariusz drugi nie wymaga dodatkowych środków. Pozostałe wymagają dodatkowych środków i głębokich zmian. Perspektywa dużej dziury w finansach wywołana wycofaniem składek ze strony Wielkiej Brytanii po 2020 r., w nowych WRF, może być argumentem decydującym o głębokich zmianach strukturalnych, które w innej sytuacji nie byłyby możliwe.

Kwestia relacji z ChRL, USA i Rosją – trudno je (stosunki z tymi państwami) traktować w sposób schematyczny. Nie ulega wątpliwości, że relacje we wszystkich wymienionych kierunkach wymagają instytucjonalizacji. Może ona być przeprowadzona w ramach WTO, czyli w skali globalnej, może być rozwiązana na zasadach bilateralnych. Trudno jest przewidzieć, jakie rozwiązanie okaże się być w tym przypadku bardziej atrakcyjne. Można podejrzewać, że wymienione rynki dojdą do porozumienia za pośrednictwem jeszcze jednego rynku np. ASEAN. Relacje te będą zinstytucjonalizowane i UE powinna w tym procesie odgrywać ważną rolę. Czy Wielka Brytania może tu okazać się ważnym graczem? Wydaje się, że może, zwłaszcza za pośrednictwem państw należących do *Commonwealthu*. Bez współdziałania w większej grupie państw trudno będzie oczekiwać impulsów pro wzrostowych i rozwoju. Protekcja celna może stanowić dobry punkt do rozpoczęcia negocjacji i podjęcia wspólnych ustaleń. Rozmowy mogą toczyć się bilateralnie np.: UE–ChRL lub UE–Rosja a USA–ChRL. Mogą być prowadzone w grupie, która obejmie wszystkie wymienione rynki i Indie dodatkowo. Można tu również dołączyć Japonię. Państwo to wynegocjowało umowę o wolnym handlu z UE. Jest to nowość w procesie instytucjonalizacji relacji handlowych Japonii, która raczej korzystała z montowni na rynkach wchodzących do stref wolnego handlu.

Jaka może być rola Wielkiej Brytanii w tym kontekście? Wielka Brytania może być jednym z uczestników negocjacji lub obserwować je spoza ugrupowa-

nia. Może włączyć do negocjacji państwa, z którymi bliżej współpracuje: Indie czy Australię lub Nową Zelandię. Można natomiast spekulować nad innym rozwiązaniem w ramach tej grupy państw. Prezydent Obama był przeciwnikiem brexitu i deklarował, że nie podpisze umowy o wolnym handlu z Wielką Brytanią na zasadach bilateralnych. Można spodziewać się, że prezydent Trump taką umowę podpisze. W takim układzie Wielka Brytania będzie mogła odegrać rolę specyficznego pomostu łączącego UE z USA, a wzajemne kontakty będą zależeć od rodzaju instytucjonalnych powiązań, jakie uda się wynegocjować Wielkiej Brytanii z UE. Specyficzną rolę kanału łączącego UE i Wielką Brytanię może odegrać umowa Wielkopiątkowa dotycząca więzi między Irlandią Północną a Republiką Irlandii. Nie bez znaczenia mogą tu być również negocjowane przez UE umowy o wolnym handlu z Australią i Nową Zelandią.

Rola Wielkiej Brytanii w tym układzie może być bardzo aktywna, gdyż może ona pełnić funkcję negocjatora lub pośrednika. Instytucjonalizacja relacji handlowych jest w tym przypadku bardzo ważna dla obu stron; dla UE ze względu na impulsy restrukturyzacyjne oraz tworzenie więzi międzynarodowych w ramach globalnych łańcuchów wartości dodanej (GVC). Dla pozostałych rynków ze względu na możliwość zbytu na chłonnych rynkach państw wyżej rozwiniętych. Natomiast dla państw o gospodarkach wschodzących takie więzi to konkurencyjne zaplecze techniczne, *know-how*, możliwość prowadzenia badań i analiz. Część z tych działań może być podejmowana w ramach tworzenia konsorcjów międzynarodowych, które finansowane są ze środków na projekty badawcze UE. Takie konsorcja to bardzo efektywna forma tworzenia więzi zaufania i współpracy, która w kolejnych fazach wzajemnych relacji zbliża i pozwala angażować do współpracy coraz to inne ośrodki.

Wiedza na temat zmian zachodzących w wykorzystywanych technologiach, sposobie nauczania, tworzenia biznesu itp. to częściowe rozbrownienie (jeśli chodzi o źródła) czy uodpornienie się przez kontrowanie, odrzucanie *fake newsów*. Wiedza pozwala „uratować” osoby, które wcześniej miały zaufanie do określanych źródeł, wierząc w prawdziwość podawanych przez nie informacji. Brexit dostarcza wiedzy na temat więzi, jakie integracja tworzy między rynkami, a także rządami, instytucjami i systemami prawnymi. Wiedza może służyć bezpośrednio do „uodpornienia się” na fałszywe wiadomości lub dostarcza rozwiązań, które pozwalają konfrontować „fałszywe informacje” z rzeczywistością.

Ma to szczególne znaczenie w kontekście tak łatwego rozpoczęcia konfliktu, którego źródłem będzie cyberatak, cyberprzecieki, czy próba sterowania zachowaniami przez powtarzanie informacji, które słyszane po kilka razy nabierają wiarygodności. Zwłaszcza kiedy słyszymy je w różnych okolicznościach i to od kilku osób, do których mamy zaufanie i wcześniej nigdy się na nich nie zawiedliśmy. Cyberprzestrzeń jest nowym polem walki. Zręcznie wykorzystywana może wpływać na zmiany decyzji politycznych, skłócać lub godzić strony, może konfliktować, szcuć, ostrzegać, może też mobilizować do myślenia i po-

szukiwania prawdy z różnych źródeł itp. Może też łagodzić napięcia. Podejmowane działania mają być związane z miejscem pracy lub domem, mogą to być również przypadkowe miejsca, w których młodzi się spotykają. Nieprzypadkowo padały oskarżenia pod adresem prezydenta USA, który był posądzony o bliższą współpracę z służbami Rosji. Raport Stephena Muellera nie udowadnia takiej współpracy, ale również całkowicie i jednoznacznie jej nie wyklucza¹⁸. Podobna sytuacja określana jako działanie zielonych trolli miała miejsce w przypadku rozpowszechniania nieprawdziwych faktów, nakłaniających Brytyjczyków do głosowania za brexitem.

UE w różnej formie wspiera decyzje, które w pewnych warunkach trudno byłoby podjąć bez takiego wsparcia. Zjawisko to określa się jako procedurę „wielopoziomowego zarządzania”. Przykładem tej procedury mogą być m.in. takie rozwiązania jak kontrola przez KE założeń polityki gospodarczej, realizacji wcześniej zgłoszonych postulatów, wywiązania się z podjętych zobowiązań w ramach polityki fiskalnej czy monetarnej. Odbywa się to w ramach Paktu Stabilizacji i Wzrostu czy semestru europejskiego. Oba rozwiązania opierają się na koncepcji „zewnętrznego” wobec państwa i jego rządu – kontrolera, który ocenia sytuację, stawia diagnozę, podaje zalecenia, a następnie sprawdza, czy zostały one zrealizowane.

Podobnie działają transfery do i z budżetu UE w kontekście zmian budżetu państwa. Każde państwo członkowskie ponosi wpłaty do budżetu ogólnego UE, część państw członkowskich zalicza się do beneficjentów netto, inne do płatników netto. Zarówno jedni i drudzy otrzymują transfery z budżetu, pozwalające sfinansować przygotowane projekty. Transfery z budżetu UE wymagają dodatkowego finansowania z budżetu każdego państwa. Bez tych dodatkowych kwot projekt nie będzie realizowany a otrzymaną dotację trzeba będzie zwrócić. Wielopoziomowe zarządzanie w tym konkretnym przypadku polega na tym, że zarówno wpłaty, jak i dopłaty do uzyskanych kwot wymagają finansowania budżetowego. Pieniądze na nie muszą się znaleźć, bo budżet transferuje dodatkowe środki. Poszukiwanie środków budżetowych może prowadzić, przy odpowiedniej polityce państwa, do restrukturyzacji budżetu. W ten sposób neuralgiczna sfera finansowa pozwala krok po kroku restrukturyzować wydatki państwa z jego budżetu.

Odnosząc się do przykładów ilustrujących wielopoziomowe zarządzanie możemy jedynie w tym miejscu zadać pytanie: A jaką rolę w tym procesie wieloszczeblowego zarządzania może odgrywać brexit. Czasami pewne oczywiste posunięcia wydają się mniej oczywiste w przypadku, kiedy nie zrozumiemy prostych mechanizmów.

Wielka Brytania nie jest postrzegana jako duży płatnik do budżetu ogólnego UE. Raczej więcej się słyszy o redukcji składki Wielkiej Brytanii do budżetu, znanej jako „rabat brytyjski” niż jako ważny płatnik, który może „postawić na

¹⁸ *Friend Says Trump is Considering Firing Mueller as special Counsel*, <https://www.nytimes.com/2017/06/12/us/politics/robert-mueller-trump.html> [dostęp: 25.05.2019].

głowie finanse UE”. A może to zrobić. Jeśli wypiszemy państwa UGiW oraz państwa spoza UGiW, to się okazuje, że państwa UGiW w obecnych WRF nie wprowadzają do budżetu ogólnego tak dużych środków, żeby zaspokoić nimi swoje potrzeby. Dzieje się tak, mimo że Niemcy są dużą gospodarką i są płatnikiem netto (więcej wpłacają do budżetu UE niż dostają z tego budżetu). W ten sposób dochodzimy do drugiej grupy: państw spoza UGiW. Największym płatnikiem w tej grupie jest Wielka Brytania. Jej transfery na rzecz budżetu nie tylko finansują wydatki państw spoza UGiW, ale także i finansują państwa UGiW.

Wyjście Wielkiej Brytanii z Unii będzie oznaczało konieczność zmiany wielkości obciążeń UE. Rewolucja przemysłowa 4.0 również stawia swoje wymagania przed rynkiem państw UE. Trzeba będzie dokonać pewnych transferów w ramach budżetu, a także zlikwidować i zmniejszyć część dotychczasowych płatności, wprowadzając na ich miejsce inne, ważne ze względu na nowe potrzeby rozwojowe państw członkowskich UE. Luka, jaka może powstać w budżecie ogólnym po brexicie jest warunkiem mobilizującym i wymuszającym zmiany, które byłyby trudniejsze, gdyby Wielka Brytania nie planowała takiego posunięcia.

Kolejnym aspektem jest proces otwierania gospodarki w ramach wspólnej polityki handlowej. Posługując się instrumentem, który mierzy skalę otwarcia gospodarki w sposób porównywalny w skali międzynarodowej – badaniem objęto 180 państw – ustalono, że poszczególne państwa UE są otwarte, ale „szerokość otwarcia, jest bardzo zróżnicowana”. W badaniu dzieli się państwa na wolne (80,00–100,0), prawie wolne (79,9–70), umiarkowanie wolne (69,9–60), umiarkowanie zliberalizowane (59,9–50,0) i prawie niezliberalizowane (59,9–50). Na najwyższej pozycji w rankingu gospodarek wolnych znajduje się Irlandia. Na drugim miejscu plasuje się Wielka Brytania z pozycją 7, a dalej kolejno: 13 – Holandia, 14 – Dania, 15 – Estonia, 17 – Luksemburg, 18 – Szwecja, 19 – Finlandia, 20 – Litwa, 23 – Czeska Republika, 24 – Niemcy, 31 – Austria, 35 – Łotwa, 37 – Bułgaria, 41 – Malta, 42 – Rumunia, 44 – Cypr, 46 – Polska, 64 – Węgry, 65 – Słowacja, 71 – Francja, Włochy – 80, 86 – Chorwacja i 106 – Grecja¹⁹.

Wymienione dane pokazują, że jest dość duże zróżnicowanie, jeśli chodzi o stan wolności gospodarczej i otwartości. Wszystkie państwa UE podane powyżej są dobrymi negocjatorami, pośrednikami. Otwarcie gospodarki wyznacza kierunek i zakres zmian strukturalnych, pozwala eksportować impulsy restrukturyzacyjne, wpływa na konkurencję i mobilizuje do konkurencyjności. Warto podkreślić, że najbardziej otwartą gospodarką w UE jest rynek Republiki Irlandii i za nim rynek Wielkiej Brytanii, to dwupaństwowa grupa przodowników. Polska jest na pozycji 62, Włochy (80), Węgry (64), Słowacja (65), Francja (71), Chorwacja (86), Grecja (106). Zarówno Wielka Brytania jak i Irlandia, oba te rynki otwierają się o wiele szerzej niż pozostałe gospodarki. W grupie mało otwartych gospodarek państw członkowskich UE można znaleźć kraje założycielskie EW-WiS i EWG (które przerodziło się w UGiW).

¹⁹ *Economic Freedom index 2019*, <https://www.heritage.org/index> [dostęp: 7.05.2019].

Najtrudniejsze decyzje dotyczą rynków państw, które od dawna są członkami Unii Europejskiej i nie podejmują wyzwania sprowadzającego się do ich otwarcia. Wszystkie one mają problem ze zmianami strukturalnymi, ich PKB nie rośnie odpowiednio szybko. Są odpowiedzialne na swoje czynniki produkcji (ilość i jakość) a także stwarzanie warunków do ich pełnego, efektywnego wykorzystania. Jeśli porównamy wyniki makroekonomiczne z rankingami liberalizacji gospodarki – wniosek sam się nasuwa: gospodarki uznane za mało zliberalizowane mają również problemy z uzyskaniem wymaganych wskaźników i celów makroekonomicznych. Związek tu jest oczywisty. Na ogół decyduje o tym polityka protekcji, interwencjonizm, niepoprawna struktura wydatków, itp. W tej grupie znajdzie się: Grecja, Włochy, Francja, Słowacja, Węgry i Portugalia. Wszystkie rynki są w grupie prawie niezliberalizowanych. Liberalizacja rynków jest koniecznością, jeśli chce się efektywnie gospodarować posiadanymi przez dane państwo czynnikami produkcji, stymulować ich wykorzystanie, efektywność, poprawić konkurencyjność, dążyć do szybkiego wprowadzania innowacji i do uczestnictwa w międzynarodowych łańcuchach tworzenia wartości dodanej.

Osiągnięcia Wielkiej Brytanii w zakresie liberalizacji tego rynku dotyczą ostatnich lat. Pozycja tego rynku uległa wyraźnej poprawie. Wbrew obawom liberalizowanie gospodarki poprawia wyniki makroekonomiczne. Jest gwarantem długookresowego dobrobytu. Wielkiej Brytanii udało się wprowadzić zmiany w liberalizowaniu rynku mimo trudnych decyzji, które zwiększyły niepewność na tym rynku, z powodu brexitu. Warto dzielić się spostrzeżeniami dotyczącymi skuteczności polityki gospodarczej. Brak decyzji w tym zakresie, a to, moim zdaniem, stara się podkreślić Wielka Brytania w swoich zmaganiach brexitowych, będzie skutkował powolnym przesuwaniem się rynku na dalsze pozycje w konkurencyjności, innowacyjności, rozwoju i wzroście dobrobytu.

Wielka Brytania wyprzedziła również inne państwa członkowskie UE w wykorzystaniu dobrodziejstw rewolucji przemysłowej 4.0. Elementem ważnym tej rewolucji są technologie informacyjno-komunikacyjne (TIK-ICT). Rozwiązania technologiczne w tej sferze, a także gotowość ich wykorzystania, to rozwiązania sprzyjające ekspansji małych i średnich przedsiębiorstw (MiS), które łączą się w łańcuchy globalne wartości dodanej. Wielka Brytania tworzy takie łańcuchy, zarządza nimi, co stanowi dodatkowe źródło dochodów. Inne państwa są biernymi elementami tworzonych łańcuchów i wykonują w ich ramach polecane zlecenia. Prościej byłoby zarządzać nimi i czerpać z tego powodu dodatkowe korzyści.

Przytoczone fakty wskazują, że Wielka Brytania ma swoją wizję polityki handlowej UE, wprowadza oraz aktualizuje zastosowania rozwiązań innowacyjnych czy rozwija nowe technologie. W grupie państw UE jest rynkiem najbardziej zaawansowanym w posługiwaniu się digitalnymi rozwiązaniami w przetwarzaniu danych, zbieraniu ich i bezpiecznym przechowywaniu.

Brexit i państwa członkowskie UE, które są skłonne naśladować Wielką Brytanię

Brexit i zmagania z Komisją oraz własnymi, rodzimymi politykami brytyjskimi – nie są zachętą do wyjścia ze struktur unijnych. Nie jest to łatwa procedura i nie jest to krok, który zachęca do naśladowania. Zanim brexit dojrzał i wszedł w fazę realizacji, kilka państw zaczęło wykonywać pewne ruchy naśladowujące retorykę brytyjską w sprawie samodzielności a nawet przekuwać na działania. Lista naśladowców brexitu nie jest nadmiernie długa²⁰. Nie zawsze ogranicza się to do państw spoza UGiW, czego przykładem są Włochy, jednak większość państw, które chcą wyjść ze struktur UE to państwa spoza UGiW. Można tu wymienić oprócz Włochów, również Węgry, Polskę, Francję²¹. Wymienione państwa chcą więcej suwerenności, mniej ingerencji w kwestie drugoplanowe, koncentracji w polityce na konwergencji wskaźników makroekonomicznych. Wszystkie te działania, tak silnie krytykowane i wypominane przez Brytyjczyków, realizowane były konsekwentnie i w ramach wcześniej przyjętej strategii.

Tabela 4. Państwa członkowskie UE i charakterystyka partii narodowych

Państwo	Partia	Przywódca	Data założenia	Liczba miejsc w parlamencie	Dynamika rozwoju
Finlandia	Partia Finów/ Prawdziwi Finowie	Jussi Halla-aho	1995	39	W 2007 r. 4,05% miejsc w parlamencie, w 2011 19,1%.
Grecja	Syriza	Alexis Tsipras	2004 (jako koalicja radykalnych lewicowych partii)	145/300	48,33
Francja	Narodowy Front	Marine Le Pen	1972	8/577	33,9 w wyborach prezydenckich
Niemcy	Alternatywa dla Niemiec (AfD)	Jorg Meuthen	2013	97/709	3 partia
Polska	Prawo i Sprawiedliwość	Jarosław Kaczyński	2001	235/460	37,58
Węgry	Fidesz	Victor Orban	1988	117/199	66,83
Wielka Brytania	Brexit Party	Nigel Farage	2019	29/650	4,46
Włochy	Lega Nord per l'Indipendenza della Padania (od 2018 Lega)	Mateo Salvini	1991 (jako federacja 6 regionalnych partii)	123/630	19,52 (druga partia w parlamencie)

Źródło: dane z oficjalnych stron wymienionych parlamentów.

²⁰ M. Gómez-Reino, *Nationalisms in the European Arena. Trajectories of Transnational Party Coordination*, Palgrave Studies in Europe Political Sociology, Palgrave Macmillan, Cham 2018, s. 89–116.

²¹ *In Europe Nationalism Rising*, „The Harvard Gazette”, 27.02.2017.

Problem nacjonalizmów i rodzenia się skrajnie prawicowych lub lewicowych partii konserwatywnych jest śledzony w państwach UE. Zjawisko odradzania się takich ugrupowań jest powszechne, z tym że w części państw partie te mają swoje reprezentacje w parlamentach, w niektórych przypadkach również w Parlamencie Europejskim. W innych przypadkach brak jeszcze na tyle zorganizowanych struktur krajowych, aby mieć reprezentację na scenie politycznej. Problem ten, podobnie jak w latach 1930, narasta przede wszystkim w krajach o relatywnie wysokim poziomie bezrobocia. Partie w nurcie narodowym są nastawione przeciwko imigrantom, uchodźcom, często ich politycy żądają powrotu do narodowej waluty i odejścia od euro, jeśli takie państwo jest w unii gospodarczo-walutowej.

Brexit i doświadczenia brytyjskie wskazują, że obecność w strukturach europejskich oznacza ułatwienia, które pozwalają gospodarce utrzymać się na powierzchni (w skali globalnej i regionalnej). Brexit w wykonaniu Brytyjczyków jest procedurą, która nie zachęca do naśladownictwa. Nie oznacza to jednak, że nie ma struktur, które deklarują potrzebę opuszczenia UE i taki cel stawiają sobie jako zadanie do realizacji przez swoją partię.

Trudno jest przy silnym rozpolitykowaniu społeczeństw, w warunkach rozprzestrzeniania się różnych wiadomości i prawdziwych, i fałszywych podejmować decyzje umożliwiające zawarcie dalszych umów o wolnym handlu. Udało się doprowadzić do końca rokowania z Kanadą (prowizoryczna wersja weszła w życie w 2017²²), Japonią (2019), Wietnamem (2018), Australią (negocjacje rozpoczęto w 2018) czy Nową Zelandią (podobnie jak z Australią, negocjacje rozpoczęto w 2018). Trudno sobie wyobrazić, że państwa członkowskie będą zakładały, że łatwiejszym dla nich rozwiązaniem byłoby wynegocjowanie umowy o wolnym handlu na zasadach bilateralnych. Można jednak użyć istniejących rozwiązań instytucjonalnych jako skutecznego kanału przekazu bez potrzeby zawierania bezpośrednich umów. Takim rozwiązaniem może być np. Europejski Obszar Gospodarczy, w którym rynek wewnętrzny z transferem dóbr, usług, siły roboczej i kapitału obejmuje zarówno państwa UE, jak i EFTA. Przy czym rynki EFTA prowadzą swoją politykę handlową każdy, a państwa członkowskie UE są blokiem prowadzącym wspólną politykę handlową. W tym przypadku dostęp do rynku UE może zapewnić umowa z każdym z państw EFTA. Kanada wybrała to rozwiązanie zanim ostatecznie wynegocjowała umowę o wolnym handlu z UE.

Tendencje odśrodkowe obserwuje się w kilku czy nawet kilkunastu państwach członkowskich UE. Rozpoczęły się one przede wszystkim od krytyki ograniczonych kontaktów bezpośrednich z UE i pewnego rodzaju centralizacją kontaktów na poziomie rządowym. Jednak procesy dezintegracyjne takie do jakich doszło w byłej Czechosłowacji czy byłej Jugosławii i w przypadku byłego Związku Radzieckiego nie powinny się powtórzyć. Chociaż pewne napięcia

²² Kanada wraz z USA i Meksykiem tworzą strefę wolnego handlu. NAFTA została zastąpiona w 2018 r. nową umową UMSCA.

w Hiszpanii, Włoszech można było obserwować. Dezintegracja w ich przypadku dotyczyła rozpadu państw wielonarodowościowych. Czy „choroba” dezintegracji objęta będzie również UE? W warunkach silnej regionalizacji i trwającej nadal globalizacji, takich tendencji nie będzie. Niemniej obserwuje się silne zmiany na scenie politycznej we wszystkich państwach członkowskich UE. Jest nadzieja, że wrogiem, który tym razem zadziała cementująco na jedność UE nie będzie państwo, ale jednocześnie wspólnych sił w celu pokonywania problemów. Problemem jest z pewnością ochrona środowiska i potrzeba szybkich działań w tej kwestii, podobnie jak ubóstwo, rozwój i choroby zakaźne w państwach rozwijających się. Co ma szczególne znaczenie w kontekście rozwoju turystyki i poszukiwania nowych miejsc do wyjazdów przez turystów z państw zamożniejszych.

Brexit pokazał jak trudnym rozwiązaniem jest rozdzielenie się ze strukturami UE, co porównuje się do próby powrotu do postaci jajka, kiedy ma się już omlet (John Oliver).

Podsumowanie

Brexit nie może być rozpatrywany przez nikogo jako „win-win” game, w której wszyscy są wygrani. To zdecydowanie jest „lose-lose” game, gdzie wszyscy będą przegrani, jeśli do „rozvodu” ostatecznie dojdzie. Przegranym jest sama Wielka Brytania i to na różnych płaszczyznach: polityki, układu międzynarodowego, gospodarki i rozwiązań społecznych. Przegrana jest UE, bo traci część swojego rynku, część wpłat do budżetu, część wpływów i powiązań w skali globalnej. W sferze bezpieczeństwa traci i Wielka Brytania, choć jest nadal członkiem NATO, jak też UE, ponieważ zmniejsza się jej potencjał nuklearny i klasyczny.

Natomiast sam proces brexitu miał i ma – oprócz napięć, i niepewności dla biznesu – pewne dobre strony. O tych dobrych stronach wspomina się zdecydowanie mniej, koncentrując się na stratach, które są pokazywane jako ogromne. Proces brexitu pokazał w inny niż dotychczas sposób, jak ważna jest integracja dla państw członkowskich, Europy i świata.

Ponadto nałożenie się procesu negocjowania warunków rozstania Wielkiej Brytanii z UE a potem prób zatwierdzenia umowy w Parlamencie Brytyjskim na czas rozpoczęcia negocjacji kolejnych Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) po 2020 r. spowodowały głębokie zmiany w strukturze budżetu i zasadach jego tworzenia oraz wydatkowania środków. Proces ten nie jest zakończony, ale jego zaawansowanie wskazuje na właściwy kierunek głębokich zmian, jakie już w tej dziedzinie zostały zaakceptowane.

Wielka Brytania odegrała bardzo ważną rolę w integracji europejskiej nie wchodząc do struktur, które stworzono w ramach EWWIS czy EWG. Nadała jednak kierunek tej integracji. Obecnie wydaje się, że też odegra ważną rolę w tych procesach, zwłaszcza, że UE ma podjąć decyzję, w jakim kierunku procesy inte-

gracyjne powinny się w Europie rozwijać dalej: czy powinno się stawiać na pogłębianie, czy efektywność, czy może starać się doskonalić to, co już się osiągnęło? Odpowiedzi na te pytania jeszcze brak, ale finanse europejskie wyznaczają już kierunek przyszłej integracji. Podział środków zadecyduje, co państwa uznają za interesujące. Jest w UE kilka państw, które tak jak Wielka Brytania krytykują nadmierną biurokrację UE i pod tym hasłem zmieniają swoje systemy prawne, sądownictwo, instytucje. Działania takie prowadzą do pewnej centralizacji i eliminują równocześnie niezależność oraz neutralność zmienianych instytucji. Nie ogranicza się to wyłącznie do sądów, ale dotyczy mediów, edukacji, szkolnictwa, systemu zdrowia, badań rozwojowych, infrastruktury.

Unia daje bezpieczeństwo i nadaje kierunek międzynarodowej polityce handlowej. Tym niemniej od jakiegoś czasu obserwuje się w UE pewną stagnację w sferze zawierania poważnych umów handlowych, które dałyby silny impuls prorozwojowy państwom UE. W artykule starano się również zwrócić uwagę i na ten aspekt, pokazując, że Wielka Brytania może (nie musi jednak) odegrać rolę i w tej dziedzinie. Byłoby to możliwe w warunkach brexitu i przy założeniu określonych korzystnych warunków dostępu do rynku UE. Warunkiem temu towarzyszącym musiałaby być szybko zawarta umowa o wolnym handlu z USA. Całość ustaleń instytucjonalnych powinna być nakierowana na dostęp USA do rynku europejskiego za pośrednictwem Wielkiej Brytanii lub państwa *Commonwealthu* Brytyjskiego (Nowa Zelandia, Australia czy Kanada). Część z tych państw ma już umowy o wolnym handlu z UE. Państwo (rynek) pełniące rolę pomostu nie robiłby tego charytatywnie, skorzystałby na tym jako główny pośrednik.

Bibliografia

- All United Kingdom European Elections MEP Results for 2019*, <https://www.manchestereveningnews.co.uk/news/uk-news/european-election-2019-full-results-16308896> [dostęp: 27.05.2019].
- Economic and Financial Indicators*, „The Economist”, 18–24.05.2019, s. 76.
- Economic Freedom index 2019*, <https://www.heritage.org/index> [dostęp: 7.05.2019].
- European Parliament election turnout 1979–2019*, <http://www.ukpolitical.info/european-parliament-election-turnout.htm> [dostęp: 24.05.2019].
- Friend Says Trump is Considering Firing Mueller as special Counsel*, <https://www.nytimes.com/2017/06/12/us/politics/robert-mueller-trump.html> [dostęp: 25.05.2019].
- Full text of Theresa May resignation speech*, <https://www.nytimes.com/2019/05/24/world/europe/may-speech.html> [dostęp: 30.05.2019].
- Gómez-Reino M., *Nationalisms in the European Arena. Trajectories of Transnational Party Coordination*, Palgrave Studies in Europe Political Sociology, Palgrave Macmillan, Cham 2018, s. 89–116.
- Goodman P., *For Many British Businesses Brexit Has Already Happened*, „The New York Times”, 1.04.2019. <https://www.nytimes.com/2019/04/01/business/british-business-brexit.html> [dostęp: 23.05.2019].

- In Europe Nationalism Rising*, „The Harvard Gazette”, 27.02.2017.
- No deal Brexit „Could bring return of low welfare egg imports”*, 10.03.2019, <https://thelatestbreakingnews.com/no-deal-brexit-could-bring-return-of-low-welfare-egg-imports> [dostęp: 25.05.2019].
- Results of the Bexit Referendum*, BBC News, https://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results [dostęp: 12.05.2019].
- The Brexit debate. A trade-off between sovereignty and economics*, „The Economist”, 2.03.2016.
- The Good Friday Agreements*, BBC – History, https://www.bbc.co.uk/history/events/good_friday_agreement [dostęp: 23.05.2019].
- Żukrowska K., *Brexit – płaszczyzna retrospekcji roli Wielkiej Brytanii w integracji regionalnej w Europie*, [w:] *Globalizacja współcześnie. Komponenty i cechy charakterystyczne*, red. R. Malik, A.A. Janowska, R. Wosiek, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2018, s. 9–51.
- Żukrowska K., *Europe on the crossroads: Policy of deepening integration on the background of socio-economic context and politics in member states / Europa na rozdrożu: polityka pogłębiania integracji na tle społeczno-gospodarczym i politycznym państw Unii Europejskiej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu – Research Papers of Wrocław University of Economics”, 2018, No. 523, s. 430–443.
- Żukrowska K., *Nowe technologie i ich konsekwencje dla gospodarki polskiej w dobie rewolucji przemysłowej 4.0*, tekst w druku.
- Żukrowska K., *Skuteczność reform UGiW w kontekście zagrożeń stabilności strefy*, „Rocznik Integracji Europejskiej – Yearbook of European Integration” 2018, s. 161–171, <http://rie.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2019/01/rie-2018-12-11.pdf> [dostęp: 30.05.2019].

Brexit – Multilevel Analysis of Possible Consequences

The article argues that consequence of Brexit bring specific costs for both of the partners: EU as well as the United Kingdom. Nevertheless, the procedure of Brexit brings about also some positive aspects. The procedure itself points at the fact how European integration is important for the economy and development of each member state. The procedure helps to restructure the future Multiannual Financial Framework after 2020, it also shows that it is easier to negotiate conditions of trade being represented by the Commission than doing it individually in relations between two states. Separate problem is ascribed to deterrence of applying similar ideas in states, which had followed some of the Brexit visions and mobilized by them politically some of the citizens (Denmark, Finland, France, Greece, Germany, Hungary, Italy and Poland). All such conclusions can be drawn while discussing the process, which prolongs and it is impossible to guess how finally it will end for the UK as well for the EU as far as their mutual economic relations are concerned. It is still possible to withdraw from the article 50 of the treaty, it is possible to accept the negotiated conditions of the withdrawal treaty or to leave the EU without an agreement. Still all mentioned solutions are possible and can be applied. The choice of one of them is a big unknown. Lack of the Brexit agreement will cause big costs for both of the partners: the EU and the UK.

Key words: Brexit, costs of Brexit, benefits of Brexit, balance, budget general of the EU, freedom of trade

Brexit – analiza wielopłaszczyznowa możliwych skutków

Artykuł ma na celu dowieść, że skutki brexitu niosą określone koszty zarówno dla UE, jak i Wielkiej Brytanii. Sama procedura brexitu wskazuje znaczenie integracji europejskiej dla rozwoju każdego z państw UE, która wspomaga proces restrukturyzacji przyszłych Wieloletnich Ram Finansowych, wskazuje, że łatwiej jest negocjować warunki handlu, mając za reprezentanta Komisję, niż na zasadzie indywidualnej – państwo z państwem. Osobny problem wiąże się z działaniem na rzecz odstraszenia od podobnych koncepcji państw, w których naśladownictwo „brexitu” stało się tematem mobilizującym politycznie (Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Niemcy, Polska, Węgry, Włochy). Brexit się przeciąga, jednak trudno przewidzieć, jak się zakończy dla UE i Wielkiej Brytanii, jeśli chodzi o przyszłe wzajemne relacje. Nadal możliwe jest cofnięcie decyzji o uruchomieniu artykułu 50 traktatu, czy zaakceptowanie wynegocjowanej umowy lub wyjście bez umowy, co oznaczałoby bardzo duże koszty dla obu stron.

Słowa kluczowe: brexit, koszty brexit, korzyści brexitu, bilans, budżet ogólny UE, wolność handlu

Tomasz Młynarski

dr hab. prof. UJ, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
ORCID 0000-0002-7713-6307

UNIA EUROPEJSKA W PROCESIE TRANSFORMACJI ENERGETYCZNEJ

W kierunku zrównoważonej i neutralnej pod względem emisji gospodarki transformacji energetycznej

Zwrot ku „zielonej gospodarce”, stała się zjawiskiem globalnym i opiera się na bardziej efektywnym wykorzystaniu energii oraz stopniowym zastępowaniu paliw kopalnych czystymi źródłami energii¹. Proces ten jest rozumiany jako przejście z obecnego systemu energetycznego z wykorzystaniem nieodnawialnych źródeł energii (paliw kopalnych) do systemu energetycznego opartego głównie na źródłach odnawialnych i nie/niskoemisyjnych. Obejmuje stopniowe zastępowanie wyczerpywalnych węglowodorów i paliwa uranowego przez OZE w niemal wszystkich sektorach gospodarki (transport, przemysł, energetyka, ogrzewanie, budownictwo, rolnictwo, itp.). Dla państw członkowskich UE transformacja systemu energetycznego stała się strategicznym celem w ramach przeciwdziałania zmianom klimatu, prowadzącym do poprawy bezpieczeństwa energetycznego, konkurencyjności i atrakcyjności gospodarczej Europy.

¹ Energia zaspokaja podstawowe potrzeby współczesnej cywilizacji, ale jej produkcja odpowiada za ok. 80% antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych na świecie.

W przechodzeniu na gospodarkę o neutralnym poziomie emisji GHG (*Greenhouse Gas*, GHG) kluczową rolę odgrywa energetyka, odpowiedzialna za ponad 75% emisji gazów cieplarnianych w UE wytwarzającej 10% światowych emisji². Zależność UE od importu energii, zwłaszcza w przypadku ropy naftowej i gazu ziemnego wynosi 55%, jednak dzięki modernizacji sektora wytwarzania energii do 2050 r., szacuje się, że spadnie do 20%³. Rozwój własnych źródeł energii doprowadzi do gwałtownego obniżenia wydatków na import paliw kopalnych i będzie mieć pozytywny wpływ na pozycję handlową i geopolityczną UE. Transformacja energetyczna rozumiana jako konwersja ku gospodarce zrównoważonego rozwoju, oparta na efektywności energetycznej, niskoemisyjnych źródłach energii i elektromobilności sprzyjać będzie nie tylko ochronie środowiska, ale – w dłuższej perspektywie – będzie wzmacniać konkurencyjność gospodarki, tworząc tysiące miejsc pracy i poprawiając jakość życia ludzi. Transformacja energetyczna wykracza poza obszar bezpieczeństwa energetycznego i niesie ze sobą nowe modele ekonomiczne, zmiany dla społeczeństwa i przemysłu. Dlatego transformację energetyczną należy rozumieć szerzej, i można wyróżnić jej trzy komponenty:

- *gospodarczy*⁴, który oznacza nowe możliwości inwestycyjne i miejsca ekoprac, czy eksport technologii niskoemisyjnych;
- *przemysłowy*⁵, który oznacza modernizację gospodarki i przejście na cyfryzację i zaawansowane, mniej zanieczyszczające i mniej energochłonne technologie;
- *społeczny*⁶, która obejmuje działania na rzecz ochrony klimatu i zapewnienia korzyści dla zdrowia publicznego.

Transformacja gospodarcza. Polityka klimatyczna służy za katalizator w transformacji energetycznej i modernizacji gospodarczej wszystkich państw członkowskich Unii. Stanowi narzędzie zwiększenia konkurencyjności gospodarek, obejmując różne dziedziny i sektory aktywności ludzkiej: energia, transport, klimat, badania, innowacje, zawodowe szkolenia, sprawy społeczne, podatki itp. Istotą jest oddzielenie wzrostu gospodarczego od emisji, które nastąpiło we wszystkich państwach członkowskich, co świadczy o postępującej transformacji gospodarki UE. W latach 1990–2016 zużycie energii zmniejszyło się o prawie

² *CO2 Emissions from Fuel Combustion*, IEA Highlight 2017.

³ *A Clean Planet for all. A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy*, Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic And Social Committee, The Committee Of The Regions And The European Investment Bank, Brussels, 28.11.2018 COM(2018) 773 final, s. 8.

⁴ https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/pages/vision_4_economic_en.pdf.

⁵ https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/pages/vision_2_industrial_en.pdf.

⁶ https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/pages/vision_3_social.pdf.

2%, emisje GHG – spadły o 22%, natomiast PKB wzrosło o 54%⁷. Transformacja energetyczna może zapewnić wzrost gospodarczy (PKB) i poprawę konkurencyjności poprzez rozwój nowych gałęzi „zielonej gospodarki” a za sprawą modernizacji technologicznej procesów wytwórczych energii, sprzyjać będzie wzrostowi zatrudnienia (eko-miejsca pracy). W ten sposób polityka ekologicznej transformacji wiąże cele środowiskowe z celami gospodarczymi⁸.

Transformacja przemysłowa. Ekologiczna modernizacja gospodarki przez innowacje technologiczne łączy osiąganie celów środowiskowych z jednoczesnym postępem industrialnym. Zapewnia postęp w osiągnięciu celów środowiskowych z jednoczesnym postępem industrialnym (*sustainable development*)⁹. Oznacza to, że proces transformacji energetycznej będzie prowadził nie tylko do ochrony środowiska przyrodniczego, lecz także kreowania nowych polityk przemysłowych¹⁰. Transformacja energetyczna może stanowić bodziec do innowacyjności technologicznej. Badania naukowe i innowacje (R&I) są kluczowymi czynnikami umożliwiającymi szybszą, tańszą i bardziej sprawiedliwą transformację energetyczną. Dobrze opracowane polityki i działania w zakresie badań i innowacji w dziedzinie energii, wspierane przez właściwie zaprojektowaną politykę rynkową, mogą jeszcze bardziej wspierać europejską konkurencyjność, politykę reindustrializacji przemysłowej (zwłaszcza w sektorze lekkiego przemysłu). UE, której ponad 2/3 produktu wewnętrznego brutto generuje sektor usług, potrzebuje szybkiej reindustrializacji opartej na budowie przemysłu nowego typu, gdzie największy nacisk stawia się na innowacje i nowe technologie¹¹.

Ekomodernizacja energetyczna opiera się na implementacji w systemy energetyczne nowych, przyjaznych dla klimatu technologii produkcji energii i inteligentnych sieci jej przesyłu (*Smart Grid*)¹². Chodzi także o inwestycje w nowych dziedzinach na przykład elektromobilności. Upowszechnienie pojazdów elektrycznych, uznawane jest za nowy segment gospodarki niskoemisyjnej, który przyczyni się do rewolucji w branży motoryzacyjnej. Innym elementem transformacji energetycznej jest rozwój idei oszczędzania energii, co oznacza poprawę efektywności energetycznej w różnych sektorach przemysłu i usług (m.in.

⁷ *A Clean Planet for all...*, s. 4. Emisje gazów cieplarnianych zmniejszyły się we wszystkich głównych sektorach emitujących, z wyjątkiem transportu, przy czym transport odpowiada za około jedną czwartą emisji gazów cieplarnianych w UE.

⁸ T. Młynarski, M. Tarnawski, *Źródła energii i ich znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego w XXI wieku*, Warszawa 2016, s. 203.

⁹ Por. L. van Schaik, S. Schunz, *Explaining EU Activism and Impact in Global Climate Politics: Is the Union a Norm- or Interest-Driven Actor?*, „Journal of Common Market Studies” 2012 Vol. 50. No. 1, s. 178.

¹⁰ T. Młynarski, M. Ruszel, A. Szurlej, *Pojęcie transformacji energetycznej*, [w:] *Energy Policy Transition. The Perspective of Different States*, Rzeszów 2017, s. 36.

¹¹ Rozwój międzynarodowego reżimu przeciwdziałania zmianom klimatu daje silny impuls do spopularyzowania urządzeń przemysłowych o niskiej emisji dwutlenku węgla.

¹² *Ibidem*, s. 33.

izolacja i termomodernizacja, oświetlenie energooszczędne, kogeneracja obejmującą wytwarzanie energii elektrycznej i ciepła)¹³. Efektywność energetyczna, stanowi bowiem bliźniaczy filar zrównoważonej polityki energetycznej (w UE za 40% całkowitego zużycia energii odpowiadają budynki, a 75% ogółu z nich jest nieefektywna energetycznie)¹⁴. W branży budowlanej nowoczesne materiały i technologie umożliwiają powstawanie energooszczędnych domów pasywnych, zużywających znacząco mniej energii.

Transformacja społeczna. Zanieczyszczenie powietrza jest istotnym zagrożeniem dla zdrowia publicznego. Szacuje się że w Europie ok. 430 tys. osób rocznie umiera przedwcześnie z tego powodu. Transformacja energetyczna znacząco zmniejsza zanieczyszczenie powietrza, obniżając wydatki na zdrowie publiczne i uwzględnia potrzeby społeczne w zakresie ograniczania negatywnego wpływu sektora energetycznego na środowisko przyrodnicze¹⁵. Transformacja energetyczna prowadzi zatem do ochrony środowiska przyrodniczego i zapobiega utracie bioróżnorodności. Transformacja rodzi pozytywne skutki społeczne, takie jak: nowe miejsca pracy, lepsza jakość powietrza, zwiększona siła nabywcza, lepsze warunki mieszkaniowe. Pociąga zarazem także koszty społeczne albowiem w jednych sektorach stworzy nowe miejsca pracy, a w innych prowadzi do ich zredukowania. Toteż, decydenci polityczni unijni i krajowi muszą zwracać większą uwagę, aby stworzyć potrzebne silne wsparcie społeczne do jej realizacji.

Polityka klimatyczna UE jako siła napędowa transformacji energetycznej

Polityka klimatyczna UE zasadniczo rozpoczęła się w ramach polityki ochrony środowiska, która miała solidną podstawę prawną ustanowioną przez Jednolity Akt Europejski (1987). Do Traktatu o UE dodano nowe przepisy dotyczące środowiska, które stanowiły, że Rada UE może wspólnie z Parlamentem Europejskim decydować o przepisach dotyczących ochrony środowiska na podstawie większości kwalifikowanej. Wzrost światowych ambicji walki ze zmianami klimatu (szczytem Ziemi w 1992) wpłynął na wzrost dążeń KE do nadania wysokiej rangi problemowi ochrony środowiska. Zobowiązania wynikające z Protokołu z Kioto UE15 przyjęła jako jeden skoordynowany blok, zobowiązując się do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o 8% średnio w latach 2008–2012 w stosunku do roku 1990,

¹³ T. Młynarski, M. Ruszel, A. Szurlej, *op. cit.*, s. 29–30.

¹⁴ *Clean Energy For All Europeans*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, Brussels, 30.11.2016 COM(2016) 860 final, s. 5.

¹⁵ T. Pellerin-Carlin, J.-A. Vinois, E. Rubio, S. Fernandes, *Making the Energy Transition a European Success. Tackling the Democratic, Innovation, Financing and Social Challenges of the Energy Union*, foreword by J. Delors, E. Letta, „Studies & Reports” 114, Notre Europe, September 2017, s. 176.

podczas gdy pozostałe państwa uprzemysłowione zobowiązały się do redukcji o około 5%¹⁶.

Na przełomie XX i XXI w. polityka klimatyczna stała się nowym istotnym czynnikiem szerszego procesu integracji europejskiej opartego na europeizacji krajowych polityk ochrony środowiska¹⁷. Postęp instytucjonalizacji polityki klimatycznej, będącej elementem szerszej polityki środowiskowej Unii, nastąpił poprzez uświadomienie szansy ekonomicznej opartej o ekologiczną modernizację i innowacje technologiczne oraz rozwój własnych źródeł energii głównie OZE) i ograniczenie importu węglowodorów. Zmiany klimatyczne zostały uwzględnione w „Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa” z 2003 roku. W marcu 2006 r., KE przedstawiała Zieloną Księgę *Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii*, w której określiła kierunki niezbędne do osiągnięcia bezpieczeństwa sektora energetycznego w UE. W grudniu 2008 r. Rada Europejska przyjęła pakiet klimatyczno-energetyczny, w którym określiła cel redukcji CO₂ o 20% do 2020 r.

Pod koniec I dekady XXI w. polityka klimatyczna UE uzyskała podstawy prawno-traktatowe nadane Traktatem z Lizbony (2009), który przyznał Unii w dziedzinie „środowisko” kompetencję dzieloną między UE i państwa członkowskie (art. 4 ust. 2 TFUE) oraz rozszerzył katalog celów UE w dziedzinie ochrony środowiska, stanowiąc m.in., że ma się ona przyczyniać także do zwalczania zmian klimatycznych i promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska (art. 191 ust. 1 TFUE). Tytuł XX Środowisko TFUE (przepisy art. 191 do 193 TFUE) stały się fundamentem wspólnotowego działania na rzecz polityki klimatycznej a *European Union Emissions Trading System* (EU ETS) został głównym mechanizmem polityki przeciwdziałania zmianom klimatu w UE (obejmując ponad 11 000 instalacji, w tym elektrownie i zakłady przemysłowe oraz pokrywając ok. 45% emisji gazów cieplarnianych w UE)¹⁸.

¹⁶ Ratyfikacja protokołu z Kioto (decyzją Rady z dnia 25 kwietnia 2002 r.) przyspieszyła proces przyjmowania kolejnych dyrektyw wspólnotowych, m.in. w sprawie systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

¹⁷ T. Młynarski, *Bezpieczeństwo energetyczne i ochrona klimatu w drugiej dekadzie XXI wieku. Energia – Środowisko – Klimat*, Kraków 2017, s. 90–92.

¹⁸ Europejski System Handlu Uprawnieniami do Emisji (EU ETS) – oparty o założenie „wychwytywanie-handel” (cap-and-trade) – ewoluował z poziomu pojedynczego państwa członkowskiego, do ogólnounijnego procesu aukcyjnego na tzw. rynku uprawnień do emisji CO₂ (jedno zezwolenie nabywane w drodze aukcji, daje prawo do wyemitowania t/CO₂), przy czym większość pieniędzy pochodzących z aukcji pozostaje pod kontrolą państw członkowskich, które co najmniej połowę dochodów z aukcji powinny wykorzystywać do walki ze zmianami klimatycznymi. ETS jest podstawowym elementem unijnej strategii przeciwdziałania zmianom klimatu i ma za zadanie stopniowe ograniczanie emisji pochodzących z sektora przemysłu w jak najbardziej efektywny pod względem kosztów sposób. Pułap emisji w ramach ogólnie ustalonego limitu dostępnych uprawnień do emisji pochodzących z energochłonnych gałęzi przemysłu, takich jak przemysł ener-

W marcu 2011 r., w dokumencie *Energy Roadmap 2050*, KE przyjęła plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r. z celem redukcji emisji CO₂ o 96–99% w stosunku do roku 1990¹⁹.

W kwietniu 2013 r., Komisja Europejska przyjęła strategię UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, zakładając działania jakie muszą zostać podjęte na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym w celu przeciwdziałania skutkom zmian klimatu (m.in. dostosowanie przepisów budowlanych, wybudowanie wałów przeciwpowodziowych, wprowadzenie upraw wykorzystujących mniej wody)²⁰.

W październiku 2014 r. na szczycie Rady Europejskiej przywódcy państw UE wyznaczyli nowe cele dotyczące klimatu i energii do roku 2030, w tym bardziej ambitne progi redukcyjne, m.in. zaostrzenie redukcji o 40% emisji gazów cieplarnianych w porównaniu z rokiem 1990, pozyskiwanie co najmniej 27% energii ze źródeł odnawialnych oraz o tyle samo poprawy efektywności energetycznej²¹.

Przed paryską konferencją Klimatyczną NZ COP21/CMP11 (30 listopad – 11 grudnia 2015), UE przedstawiła sekretariatowi ramowej konwencji ONZ w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) zaplanowany, ustalony na szczeblu krajowym wkład (INDC) potwierdzając – w myśl konkluzji Rady Europejskiej z października 2014 r. – zobowiązanie do redukcji własnych emisji GHG do roku 2030 o co najmniej 40% w porównaniu z rokiem 1990²². W ten sposób UE stała się stroną nowego globalnego porozumienia klimatycznego (tzw. protokół paryski do UNFCCC) i zobowiązała się do przestrzegania postanowień wynikających z przedłużenia Protokołu z Kioto na okres 2013–2020²³. 4 października 2016 r.

getyczny, stalowy bądź cementowy, co roku jest obniżany a liczba uprawnień przyznanych przedsiębiorstwom do emisji się zmniejsza.

¹⁹ *Energy Roadmap 2050*, European Commission Staff Working Paper 2011, part 2/2, s. 36.

²⁰ *Strategy on adaptation to climate change*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM/2013/0216 final.

²¹ *Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework*, European Council 23–24 October 2014, Brussels, 23 October 2014, SN 79/14 (European Council, 2014). Wyznaczony cel zostanie zrealizowany wspólnie przez UE przez sektory objęte unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji (ETS o 43%) i nieobjęte tym systemem wynoszącej (non-ETS o 30%) w stosunku do roku 2005.

²² *Paris Agreement*, United Nations 2015, http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf [dostęp: 19.05.2019]. *Information provided in accordance with paragraph 104 of decision 1/CP.21 related to entry into force of the Paris Agreement (Article 21)*, FCCC/CP/2015/10, http://unfccc.int/files/paris_agreement/application/pdf/10e.pdf [dostęp: 19.05.2019]. Porozumienie paryskie składa się z dwóch części: pierwszej wiążącej prawnie, która zobowiązuje kraje do rewidowania co pięć lat własnych krajowych celów walki z ociepleniem klimatu i drugiej niewiążącej, obejmującej wywiązywanie się z zadeklarowanych planów redukcji GHG opartych o tzw. narodowe plany kontrybucji (*Intended Nationally Determined Contributions*, INDC).

²³ W trakcie COP21 przyjęto także paryską deklarację 20 organizacji na rzecz elektromobilności i przeciwdziałania zmianom klimatu, która zakłada, że pojazdy elektryczne będą musiały

Rada podjęła decyzję o ratyfikowaniu przez UE porozumienia paryskiego, zaś podczas oficjalnej ceremonii w siedzibie ONZ w Nowym Jorku UE uroczystie złożyła 7 października 2016 r. instrumenty ratyfikujące porozumienie paryskie²⁴.

Kolejnym krokiem na rzecz wsparcia międzynarodowych wysiłków na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatu było przyjęcie przez Radę ds. Środowiska we wrześniu 2015 r. konkluzji określających unijne stanowisko na oenztowską konferencję klimatyczną w Paryżu. Ministrowie ustalili, że UE będzie działać na rzecz ambitnego, prawnie wiążącego i dynamicznego porozumienia przewidującego zatrzymanie globalnego ocieplenia poniżej 2°C. Natomiast w komunikacie Komisji pt. *W kierunku zintegrowanego strategicznego planu w dziedzinie technologii energetycznych – przyspieszenie transformacji europejskiego systemu energetycznego* dokonano oceny wdrożenia strategicznego planu w dziedzinie technologii energetycznych (określając działania niezbędne dla przyspieszenia transformacji systemu energetycznego, stworzenia nowych miejsc pracy i wygenerowania wzrostu gospodarczego)²⁵.

W lutym 2016 r. Rada do Spraw Zagranicznych w przyjętym *Planie dyplomatycznym* w ramach europejskiej dyplomacji klimatycznej założyła: 1). promowanie działań klimatycznych jako strategiczny priorytet dialogu dyplomatycznego, dyplomacji publicznej i instrumentów polityki zewnętrznej, 2). realizację porozumienia paryskiego oraz zaplanowanych, ustalonych na szczeblu krajowym wkładów w kontekście niskoemisyjnego rozwoju odpornego na zmianę klimatu 3). podjęcie problemu związków między zmianą klimatu, zasobami naturalnymi, dobrobytem, stabilnością i migracją²⁶. Wsparcie inwestycji (w tym prywatnych) na rzecz efektywności energetycznej KE zapowiedziała w komunikacie *Czysta energia dla wszystkich Europejczyków*, w którym zdefiniowała trzy strategiczne cele UE: efektywność energetyczna, osiągnięcie pozycji lidera na polu energii odnawialnej oraz zadbanie o to, aby konsumenci byli traktowani uczciwie.

Dzięki uruchomieniu dodatkowych publicznych i prywatnych inwestycji w wysokości do 177 mld euro rocznie począwszy od 2021 r., pakiet zaproponowanych przez KE działań ma w ciągu następnego dziesięciolecia spowodować blisko 1% wzrost PKB oraz doprowadzić do powstania 900 tys. nowych miejsc pracy a także ograniczyć emisje CO₂ w 2030 r. o 43%, zapewniając ok. połowy

stanować 20% całej floty do 2030 r., by ograniczyć wzrost globalnych temperatur do 2 stopni Celsjusza, w: *Paris Declaration on Electro-Mobility and Climate Change and Call to Action. Electrifying Sustainable Transport*, <https://unfccc.int/media/521376/paris-electro-mobility-declaration.pdf> [dostęp: 25.05.2019].

²⁴ 4 listopada 2016 r. weszło w życie porozumienie paryskie, po spełnieniu warunków ratyfikacji przez co najmniej 55 państw produkujących co najmniej 55% globalnych emisji gazów cieplarnianych.

²⁵ *Towards an Integrated Strategic Energy Technology (SET) Plan: Accelerating the European Energy System Transformation*, Brussels, 15.09.2015, C(2015) 6317 final.

²⁶ *Council conclusions on European climate diplomacy after COP21*, Brussels, 15 February 2016 (OR. en).

energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych²⁷. W listopadzie 2016 r. KE ogłosiła także „Przyspieszenie innowacji w dziedzinie czystej energii”, wskazując cztery technologiczne obszary transformacji energetycznej takie jak: 1) dekarbonizacja zasobów budynków w UE do 2050 r.; 2). wzmacnianie przywództwa UE w dziedzinie odnawialnych źródeł energii; 3). opracowywanie zintegrowanych rozwiązań w zakresie magazynowania energii; 4). Rozwój elektromobilności i bardziej zintegrowanego systemu transportu miejskiego²⁸.

W przyjętych w marcu 2017 r. konkluzjach o unijnej dyplomacji klimatyczno-energetycznej Rada określiła wykaz działań i priorytetów na rzecz realizacji porozumienia paryskiego w tym dyplomacji energetyczno-klimatycznej opartej na bezpieczeństwie energetycznym i dywersyfikacji źródeł energii²⁹. W czerwcu 2017 r., Rada Europejska potwierdziła zobowiązanie UE i jej państw członkowskich do szybkiego i pełnego wdrożenia porozumienia paryskiego, podkreślając, że porozumienie jest zasadniczym „elementem modernizacji przemysłu i gospodarki w Europie”³⁰.

UE potępiła także decyzję administracji amerykańskiej o wycofaniu się z porozumienia paryskiego, potwierdzając, że nadal będzie przewodzić globalnym działaniom klimatycznym³¹. Uznała też, że zmiana klimatu wpływa na międzynarodowe bezpieczeństwo i stabilność³².

Komisja Europejska w listopadzie 2018 r. przedstawiła długoterminową strategiczną wizję nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki w perspektywie 2050 r.³³ Strategia ta obrazuje, w jaki sposób Europa może przewodzić w dążeniu do osiągnięcia neutralności klimatycznej wprowadzając innowacyjne rozwiązania technologiczne i dostosowując działania polityczne w obszarach, takich jak polityka przemysłowa, finanse i badania naukowe. W odniesieniu do zwiększenia efektywności energetycznej KE zaplanowała jej wzrost o co najmniej 32,5% w perspektywie roku 2030 m.in. przez poprawę niskoemisyjności w sektorze transportu³⁴.

²⁷ *Clean Energy for all Europeans*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, Brussels, 30.11.2016 COM(2016) 860 final, s. 2.

²⁸ *Accelerating Clean Energy Innovation*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions, and the European Investment Bank, Brussels, 30.11.2016 COM(2016) 763 final.

²⁹ *Implementing the EU Global Strategy – strengthening synergies between EU climate and energy diplomacies and elements for priorities for 2017* – Council conclusions, 6981/17, Brussels, 6 March 2017 (OR. en).

³⁰ *A Clean Planet for all...*, s. 4.

³¹ W ocenie KE rozwiązania regulacyjne, takie jak m.in. dotacje dla energochłonnego przemysłu, kwestionują zasady uczciwej konkurencji w relacjach UE – Stany Zjednoczone.

³² *Council Conclusions on Climate Diplomacy – Council Conclusions* (26 February 2018), 6125/18, Brussels, 26 February 2018.

³³ *A Clean Planet for all...*

³⁴ *Ibidem*, s. 5.

Rola odnawialnych źródeł energii (OZE) w rozwoju „zielonej gospodarki”

Unia Europejska uzyskała status światowego lidera w dziedzinie odnawialnych źródeł energii i efektywności energetycznej. Udział OZE w zużyciu energii końcowej wzrósł z 5, 1% w 1995 r. do 13,2% w 2016 r.³⁵ W efekcie dynamicznego wzrostu OZE w bilansach energetycznych poszczególnych państw członkowskich UE stała się wiodącą siłą w produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł. OZE mają centralne miejsce w produkcji energii elektrycznej w UE, stanowią bowiem ok. 30% (2016)³⁶. KE w dekadzie 2020–2030 prognozuje dalszy wzrost produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych: z 32,2% (2018) do 57% (2030)³⁷. Zdecydowana większość tego wzrostu zapewniona będzie dzięki energetyce wiatrowej (przewidywany dwukrotny wzrost) i słonecznej (trzykrotny). Ponadto energia odnawialna jest coraz powszechniej wykorzystywana w dekarbonizacji budynków, transportu i sektorach przemysłu.

KE zakłada, że dalszy rozwój OZE przyspieszy modernizację gospodarki europejskiej i napędzi wzrost gospodarczy, przynosząc znaczące korzyści społeczno-środowiskowe. W ciągu ostatniej dekady – zarówno w UE, jak i na świecie – inwestycje w odnawialne źródła energii wykazały znaczny wzrost. Był on częściowo napędzany przez spadek kosztów budowy technologii odnawialnych, ale także przez polityki państwowe wspierające rozwój OZE. To wsparcie było realizowane na różne sposoby (dotacje inwestycyjne, pożyczki, zwolnienia podatkowe, priorytetowe traktowanie w dostępie do sieci przesyłowych), ale najważniejszym instrumentem okazały się taryfy gwarantowane zakupu i „zielone certyfikaty” poświadczające wytworzenie energii elektrycznej ze źródeł nieemisyjnych. Przepływ kapitału zainwestowanego w odnawialne źródła energii w UE pozostaje na stosunkowo wysokim poziomie w porównaniu z innymi regionami świata i stanowi ponad 85% całkowitych inwestycji UE w wytwarzanie energii. W 2013 r. OZE stanowiły w państwach UE aż 72% nowych instalowanych mocy wytwórczych prądu elektrycznego, podczas gdy 10 lat wcześniej 80% z nich były to konwencjonalne elektrownie na paliwa kopalne³⁸.

Europejskim liderem wykorzystania odnawialnych źródeł energii są Niemcy (z 39% udziałem OZE w całkowitej konsumpcji energii w 2016³⁹). Niemcy są największym w Europie producentem energii elektrycznej z OZE (innych niż

³⁵ *EU energy in figures*, Statistical pocketbook 2018, s. 22. Rada Europejska określiła cel osiągnięcia 27% udziału energii z OZE w całkowitym zużyciu energii w UE w 2030 r.

³⁶ *EU energy in figures*, Statistical pocketbook 2018, s. 90.

³⁷ *European Energy Transition 2030: The Big Picture. Ten Priorities for the next European Commission to meet the EU's 2030 targets and accelerate towards 2050*, Ecologic Institute, March 2019, s. 91. Zainstalowane moce z OZE szacuje się na ok. 40% udziału w produkcji energii elektrycznej UE, za: *EU energy in figures 2018*, Directorate-General for Energy (European Commission), s. 87–88.

³⁸ Por. T. Młynarski, M. Tarnawski, *op. cit.*, s. 142–168.

³⁹ *EU energy*, s. 42.

hydroelektrownie), przy czym największy udział mają tam energia słoneczna i wiatrowa. Z roku na rok energia odnawialna w Niemczech staje się ważnym elementem tamtejszego rynku energetycznego. W 1995 r. z zainstalowanych OZE wyprodukowano 30 TWh produkcji energii elektrycznej, podczas gdy w 2016 r. już 193 TWh⁴⁰. Niemieckie elektrownie wiatrowe, słoneczne, wodne, na biomasę i biogaz są w stanie dostarczyć do krajowej sieci elektroenergetycznej olbrzymie moce na tle krajowego zapotrzebowania (w pierwszym kwartale 2019 r. OZE stanowiły 45,4% produkcji energii elektrycznej netto)⁴¹.

We Włoszech i Francji udział OZE w całkowitej konsumpcji energii wynosi odpowiednio 26% i 24,5% (2016)⁴². We Włoszech popularne są małe systemy paneli słonecznych i turbiny wiatrowe m.in. regiony Sycylii, Kalabrii i Molise. Włochy są także liderem w zakresie efektywności energetycznej. Francja ma natomiast duży potencjał w produkcji energii z wiatru, energii słonecznej i pływów wód oceanicznych. Dynamicznie rozwijającym się od kilku dekad rynkiem energii odnawialnej w Europie jest Hiszpania (17,5% w całkowitej konsumpcji energii). Wiatr stał się największym źródłem elektryczności Hiszpanii (25%) wyprzedzając energetykę jądrową⁴³. Rozwój polityki klimatycznej w UE silnie wspierają także Dania i państwa skandynawskie. W Danii udział energii odnawialnej stanowi aż 60% produkcji energii elektrycznej ogółem (2016)⁴⁴. Jeden z największych udziałów produkcji energii ze źródeł odnawialnych odnotowuje także Szwecja, gdzie 57% produkcji energii elektrycznej pochodzi z OZE⁴⁵. Skandynawia dysponuje także znaczącym doświadczeniem w zakresie technologicznego zastosowania biomasy i pozyskiwanie jej z odpadów z przemysłu drzewnego. Liczącym się producentem energii ze źródeł odnawialnych jest Finlandia, jej udział OZE w produkcji elektryczności wynosi 45%)⁴⁶.

Transformacja energetyczna i rozwój OZE napędza wzrost innowacji technologicznych, co generuje nowe miejsca pracy i sprzyja rozwojowi nowych branż przemysłu w takich obszarach gospodarki jak energetyka, elektromobilność, zielona i niebieska infrastruktura, czy biogospodarka. Stwarza to nowe lokalne możliwości zatrudnienia. Trendy zatrudnienia w sektorze energii odnawialnej podkreślają potencjał tworzenia miejsc pracy w ramach transformacji energetycznej: w latach 2008–2014, liczba miejsc pracy w sektorze energii odnawialnej

⁴⁰ *Ibidem*, s. 185.

⁴¹ *Germany: renewables covered 54% of net power production in March*, PV magazine, 2.04.2019, <https://www.pv-magazine.com/2019/04/02/germany-renewables-covered-54-of-net-power-production-in-march> [dostęp: 19.05.2019].

⁴² *EU energy*, s. 42.

⁴³ *Wind Energy in Spain*, The International Energy Agency Wind Technology Collaboration Programme (IEA Wind TCP), <https://community.ieawind.org/about/member-activities/spain> [dostęp: 11.05.2019].

⁴⁴ *EU energy*, s. 183.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 229.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 227.

wzrosła o prawie 70%⁴⁷. KE szacuje, że „zielone miejsca pracy” stanowią już 4 mln miejsc pracy w ponad 90 000 przedsiębiorstwach w całej Europie w sektorach energii, budynków, transportu, przemysłu i rolnictwa⁴⁸. Działania służące realizacji unijnych celów w zakresie klimatu i energii zwiększyły liczebność siły roboczej w UE o 1%–1,5%, przy czym należy podkreślić znaczące zróżnicowanie w poszczególnych państwach członkowskich. Najwyższy udział pracowników w sektorze energii odnawialnej mają państwa nordyckie (w przypadku Danii, Finlandii i Szwecji odpowiednio 1,55%, 1,3% i 1,1%)⁴⁹. W przypadku Finlandii i Szwecji dane te są konsekwencją wysoko rozwiniętego przemysłu biomasy, a w Danii energetyki wiatrowej (prawie 75% miejsc pracy w OZE, gdzie duńska firma Vestas jest światowym lider w tym sektorze)⁵⁰.

Wysoką dynamiką charakteryzuje się rozwój energetyki wiatrowej. Wiatr i biomasa mają najwyższe wskaźniki zatrudnienia w całej UE (ponad 300 tys. miejsc pracy każdy z tych sektorów), które znacznie wzrosły w latach 2008–2014 (w przeciwieństwie do zatrudnienia w fotowoltaice, które w okresie 2011–2014 gwałtownie zmniejszyło się)⁵¹. UE straciła ugruntowaną pozycję w przemyśle fotowoltaicznym na rzecz Chin (chiński dumping), co skutkowało w latach 2011–2014 likwidacją 300 tys. miejsc pracy w sektorze związanym z energią słoneczną w UE⁵².

Oprócz energetyki odnawialnej, UE aktywnie podejmuje działania na rzecz zwiększania efektywności energetycznej w różnych sektorach (przemysłowym, budowlanym oraz transportowym), energooszczędności (izolacja, termomodernizacja, kogeneracja) i gospodarki odpadami. Działania te tworzą nowe miejsca pracy zwłaszcza w budownictwie (renowacja i izolacja, wprowadzenie certyfikatów efektywności energetycznej nowych budynków). Zatrudnienie w sektorze efektywności energetycznej prowadzi do rozprzestrzeniania się na inne sektory zatrudnienia tzw. efektu „podwójnej dywidendy”, czyli wydatkowania oszczędności za zredukowane rachunki za energię elektryczną gospodarstw domowych na zakup innych dóbr i usług.

Energetyka odnawialna należy do najbardziej dynamicznie rozwijających się gałęzi branży energetycznej. OZE są używane coraz szerzej w czterech podstawowych sektorach produkcji prądu elektrycznego, ogrzewania i chłodzenia, w transporcie oraz jako źródła energii na terenach pozbawionych stałej infrastruktury energetycznej.

⁴⁷ T. Pellerin-Carlin, J.-A. Vinois, E. Rubio, S. Fernandes, *op. cit.*, s. 151.

⁴⁸ *A Clean Planet for all...*, s. 19.

⁴⁹ T. Pellerin-Carlin, J.-A. Vinois, E. Rubio, S. Fernandes, *op. cit.*, s. 152–153.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Ibidem*, s. 153.

⁵² *Ibidem*, s. 74. Wśród 10 podmiotów o największej liczbie patentów na fotowoltaikę, nie ma przedsiębiorstw chińskich, zaś dwa (CEA i Saint Gobain) to centra europejskie, toteż UE ma szansę odtworzyć swoją pozycję lidera w dziedzinie energii słonecznej.

W trzeciej dekadzie XXI w. należy spodziewać się znaczącego wzrostu roli OZE w bilansie energetycznym UE. Zwiększanie udziału alternatywnych źródeł energii w bilansie energetycznym UE oraz podniesienie efektywności energetycznej będzie sprzyjać ochronie środowiska i poprawie bezpieczeństwa energetycznego i da określone korzyści ekonomiczne dzięki uzyskaniu przewagi konkurencyjnej ze względu na ograniczenie importu paliw kopalnych. Strategia rozwoju energii odnawialnej ma także stymulować pobudzenie gospodarcze i tworzenie nowych miejsc eko-pracy. Znaczące ograniczenie emisji GHG wymagać będzie jednak dużych inwestycji w niskoemisyjną infrastrukturę.

Podsumowanie

- Transformacja energetyczna obejmuje zmianę modelu energetycznego opartego na paliwach kopalnych przez promowanie „zielonego wzrostu”, efektywności energetycznej i rozwój alternatywnych paliw wykorzystywanych w transporcie (elektromobilność). Ma ona na celu zapewnienie wzrostu gospodarczego i poszanowania środowiska naturalnego dzięki: sięgnięciu po nowe technologie, poprzez ograniczenie popytu na energię, rozwój nowych źródeł i nośników energii niskoemisyjnej oraz stworzenie miejsc pracy w lekkich sektorach przemysłu. Transformacja wymaga relokacji nakładów inwestycyjnych z wysokoemisyjnej do niskoemisyjnej infrastruktury. Oznacza to zintegrowanie strategii w zakresie klimatu i energii wyrażone w eko-modernizacji opartej na dywersyfikacji strukturze paliw, modernizacji gospodarek za sprawą eko-innowacji technologicznych a szerzej powiązanie dostosowania do zmian klimatu z interesem gospodarczym.
- Unia Europejska należy do grona światowych liderów transformacji energetycznej, realizując ambitne cele dotyczące redukcji emisji GHG oraz wzrostu udziału odnawialnych źródeł energii w wytwarzaniu energii elektrycznej. Transformacja energetyczna jest szansą na uczynienie UE bardziej konkurencyjnej ekonomicznie i niezależnej energetycznie. UE rozpoczęła już modernizację i transformację w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu i nadal będzie przewodzić globalnym staraniom w tym zakresie. Rosnące zapotrzebowanie na czyste technologie sprzyja modernizacji europejskiej gospodarki, „ekologicznemu” wzrostowi gospodarczemu i tworzeniu miejsc pracy.
- Unia Europejska dąży do stworzenia gospodarki niskoemisyjnej, rozumianej przede wszystkim jako gospodarka niskowęglowa (*low-carbon economy*) lub „gospodarka zielonego rozwoju” opartej na celach zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego (*sustainable development*) i „zrównoważonego wzrostu” (*sustainable growth*). Przeciwdziałanie zmianom klimatu pojmowane jest w kategorii szansy oddzielenia wzrostu gospodarczego od

emisji zanieczyszczeń i scalenia wzrostu PKB z ochroną środowiska naturalnego. W praktyce oznacza to ograniczenie wzrostu popytu na energię, rozwój OZE oraz innych źródeł i nośników energii niskoemisyjnej, zwłaszcza alternatywnych paliw wykorzystywanych w transporcie oraz racjonalne wykorzystywanie energii (efektywność).

- Proces transformacji energetycznej w państwach członkowskich UE będzie przebiegał w sposób zróżnicowany ze względu na różne struktury bilansu energetycznego. Systemy energetyczne są również zależne od środowiska politycznego i kulturowego, w którym są osadzone. Niemniej każde państwo członkowskie, wychodząc z różnych punktów startu na swojej drodze do transformacji energetycznej, realizuje trzy cele: oczekiwania społeczne (ochrona środowiska naturalnego), wzrost gospodarczy (wzrost PKB) i politykę rozwoju przemysłowego (reindustrializację). Transformacja energetyczna wygeneruje różne koszty społeczne i ekonomiczne w państwach członkowskich, toteż KE powinna realistycznie (tj. ewolucyjnie nie rewolucyjnie) definiować cele i tempo osiągnięcia założeń polityki klimatycznej i w sposób zindywidualizowany (nie horyzontalnie) wobec poszczególnych państw członkowskich. Docelowo transformacja energetyczna powinna wzmocnić konkurencyjność gospodarek państw członkowskich, sprzyjać tworzeniu nowych możliwości rozwoju i zapewnić globalną przewagę konkurencyjną UE.

Bibliografia

- A Clean Planet for all. A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy*, Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic And Social Committee, The Committee Of The Regions And The European Investment Bank, Brussels, 28.11.2018 COM(2018) 773 final.
- EU energy in figures*, Statistical pocketbook 2018, s. 22.
- European Energy Transition 2030: The Big Picture. Ten Priorities for the next European Commission to meet the EU's 2030 targets and accelerate towards 2050*, Ecologic Institute, March 2019, s. 91.
- Implementing the EU Global Strategy – strengthening synergies between EU climate and energy diplomacies and elements for priorities for 2017* – Council conclusions, 6981/17, Brussels, 6 March 2017 (OR. en).
- Młynarski T., *Bezpieczeństwo energetyczne i ochrona klimatu w drugiej dekadzie XXI wieku. Energia – Środowisko – Klimat*, Kraków 2017.
- Młynarski T., Ruszel M., Szurlej A., *Pojęcie transformacji energetycznej*, [w:] *Energy Policy Transition. The Perspective of Different States*, Ignacy Lukasiewicz Energy Policy Institute, Rzeszów 2017.
- Młynarski T., Tarnawski M., *Źródła energii i ich znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego w XXI wieku*, Warszawa 2016.

Paris Agreement, United Nations 2015, http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf [dostęp: 19.05.2019].

Pellerin-Carlin T., Vinois J.-A., Rubio E., Fernandes S., *Making the Energy Transition a European Success. Tackling the Democratic, Innovation, Financing and Social Challenges of the Energy Union*, foreword by J. Delors, E. Letta, „Studies & Reports” 114, Notre Europe, September 2017.

Strategy on adaptation to climate change, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM/2013/0216 final.

The European Union in the Process of Energy Transition

The EU is the most active advocate of setting global ambitions and goals for climate protection. As a consequence, it belongs to the group of world leaders in energy transformation, implementing ambitious goals of reducing GHG emissions and increasing the share of renewable energy sources in electricity generation. Energy transformation is identified not only in terms of environmental protection but also economic and industrial growth. Energy transformation is consequently one of the ways to maintain European leadership defined in environmental and economic terms (moving away from energy-intensive industries and taking leadership on efforts to counter global warming). This direction is both an element of social expectations expressed in the transition from fossil fuels towards renewable and low-emission energy sources and a response to the growing costs of energy production. Thus, energy transformation is supposed to combine social expectations (concerns for natural environment and climate protection), with the strategy of economic growth (GDP growth) and industrial development (reindustrialisation and employment growth) based on innovative technologies. Thus, energy transformation expresses the objectives of ensuring security of supply, maintaining competitiveness and global environmental balance.

Key word: European Union, energy transformation, climate policy, renewable energy

Unia Europejska w procesie transformacji energetycznej

UE jest najbardziej aktywnym orędownikiem wyznaczania globalnych zadań i celów ochrony klimatu. Należy do grona światowych liderów transformacji energetycznej, realizując ambitnie redukcje emisji GHG oraz wzrostu udziału odnawialnych źródeł energii w wytwarzaniu energii elektrycznej. Transformacja energetyczna identyfikowana jest nie tylko w kategoriach ochrony środowiska naturalnego, ale także wzrostu gospodarczo-przemysłowego. W konsekwencji staje się ona jednym ze sposobów utrzymania europejskiego przywództwa definiowanego w kategoriach środowiskowych i gospodarczych (odejście od energochłonnych przemysłów i przewożenie wysiłkom w przeciwdziałaniu globalnemu ociepleniu). Kierunek ten stanowi składnik oczekiwań społecznych wyrażanych w przejściu od paliw kopalnych w kierunku odnawialnych i niskoemisyjnych źródeł energii i odpowiedź na rosnące koszty produkcji energii. Transformacja energetyczna ma łączyć oczekiwania społeczne (troska o środowiska naturalne i ochronę klimatu), ze strategią wzrostu gospodarczego (wzrost PKB) i rozwoju przemysłowego (reindustrializacją i zatrudnieniem) w oparciu o innowacyjne technologie. Transformacja energetyczna zapewnienia bezpieczeństwa dostaw, utrzymanie konkurencyjności i globalnej równowagi środowiska.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, transformacja energetyczna, polityka klimatyczna, OZE

Erhard Cziomer

prof. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ORCID 0000-0003-2126-0234

GLOBALNE IMPLIKACJE POLITYKI „AMERICA FIRST” USA DLA WSPÓŁPRACY NIEMIEC Z ROSJĄ W DRUGIEJ DEKADZIE XXI WIEKU

Wprowadzenie

Celem artykułu jest przedstawienie genezy i istoty polityki administracji Donalda Trumpa „America First” oraz jej implikacje dla relacji Niemiec z Rosją. Zagadnienie powyższe przekłada się na kształtowanie się nowego układu sił międzynarodowych w kontekście polityki Niemiec wobec Rosji (*Russlandpolitik*) na tle ich relacji z USA oraz Chińską Republiką Ludową pod koniec drugiej dekady XXI w. Struktura artykułu przedstawia się następująco:

- istota strategii „America First” administracji prezydenta USA Donalda Trumpa;
- główne tendencje i wyzwania ewolucji polityki Niemiec wobec Rosji;
- implikacje globalne polityki „America First” dla współpracy Niemiec z Rosją w kontekście relacji z Chinami.

Niemcy jako europejskie mocarstwo gospodarczo-handlowe o interesach i powiązaniach globalnych – zainteresowane są zarówno odgrywaniem roli bliskiego transatlantyckiego sojusznika USA, jak również utrzymywaniem bliskich relacji z Rosją. Niemiecka *Russlandpolitik* okazała się jednak pod koniec drugiej dekady XXI w. wyzwaniem, ponieważ ekipa rządząca na Kremlu odeszła

od zbliżenia z Zachodem, między innymi poprzez zacieśnienie współpracy z największym konkurentem i rywalem globalnym USA – Chinami, które są od 2016 r. pierwszym partnerem handlowym RFN. Sytuacja powyższa prowadzi do ujawnienia się również sprzeczności interesów, zwłaszcza gospodarczych, między Niemcami a USA.

Podstawę opracowania stanowi poszerzona analiza źródeł¹ i obszernej literatury niemieckiej² i rosyjskiej³ oraz najnowsze badania autora nad różnymi aspektami nowej roli międzynarodowej Niemiec po 2007 r.⁴

Istota polityki „America First” administracji prezydenta Donalda Trumpa

Po nieoczekiwanym wygraniu jesienią 2016 r. wyborów prezydenckich przez nacjonalistyczno-populistycznego biznesmena i kandydata Partii Republikańskiej Donalda Trumpa doszło od 2017 r. do poważnych zmian w polityce wewnętrznej i zagranicznej USA. Z wielu analiz amerykańskich i niemieckich dotychczasowej kariery biznesowej Trumpa wynika, że jest to człowiek o narcystycznej osobowości, bez doświadczenia w działalności politycznej. Pierwszoplanowe znaczenie ma dla niego strategia działania doraźnego, zmierzającego do zaspokojenia potrzeb jego specyficznej klienteli wyborczej, która rekrutuje się głównie z ludzi o średnim i niskim wykształceniu zawodowym i o dominujących postawach nacjonalistyczno-ksenofobicznych. Trump popierając określone preferencje w polityce gospodarczo-społecznej zabiega o utrzymanie stałego poparcia ze strony elektoratu konserwatywnego. Ze względu na liczne niewyjaśnione do tej pory afery oskarżające jego Komitet Wyborczy o współpracę ze stroną rosyjską podczas kampanii wyborczej w 2016 r., można się liczyć z różnymi scenariuszami rozwoju sytuacji politycznej w USA. Może dojść hipotetycznie do zastosowania procedury „impeachmentu” w Kongresie, bądź do licznych i ostrych kontrowersji politycznych wobec różnych decyzji Trumpa w polityce wewnętrznej i zagranicznej. Z drugiej strony widoczne

¹ Zob. Bundesregierung poszczególne działy i lata: za Bundesregierung.de, Bundesministerien-Themen, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles> oraz Auswärtiges Amt; Russland-USA, <https://www.auswaertiges-amt.de/de> oraz analizy i wspomnienia ministrów spraw zagranicznych RFN – F.-W. Steinmeier, *Flugschreiber: Notizen aus der Außenpolitik in Krisenzeiten*, Berlin 2016; S. Gabriel, *Zeitenwende in der Weltpolitik: Mehr Verantwortung in ungewissen Zeiten*, Freiburg–Basel–Wien 2018.

² Por. W. Klages, *Zeitenwende. Strategie und Ziele deutscher Außenpolitik im 21. Jahrhundert*, Baden-Baden 2017.

³ D. Trenin, *Deutschland und Russland: von einer Entfremdung zu neuer Nachbarschaft*, Carnegie Moscow Center, Juni 2018, https://carnegieendowment.org/files/Article_Trenin_RG_2018_Germ.pdf [dostęp: 30.03.2019].

⁴ E. Cziomer, *Wyzwania nowej roli międzynarodowej Niemiec w dobie globalizacji, kryzysów gospodarczych i finansowo-politycznych po 2007 roku*, Kraków 2018 (zawiera obszerną bibliografię źródeł oraz pozycji literatury polskiej i zagranicznej, zwłaszcza niemieckiej; zob. s. 307–330).

sukcesy Trumpa w zwalczaniu bezrobocia mogą mu hipotetycznie ułatwić utrzymanie poparcia wyborczego w walce o prezydenturę w drugiej kadencji (2020–2024). Niektóre oceny amerykańskie zwracają uwagę na bałagan towarzyszący podejmowaniu decyzji przez ekipę rządzącą Trumpa w Białym Domu. Wiele kluczowych decyzji jest osobiście podejmowanych przez Trumpa bez niezbędnych konsultacji z ministrami (sekretarzami) odpowiednich resortów i przekazywanych często pośpiesznie do wiadomości publicznej osobiście przez prezydenta za pośrednictwem twitera jako pewnego rodzaju *fake news*. Dlatego często muszą one być dodatkowo wyjaśniane oraz modyfikowane. Obszernie na podstawie 6-miesięcznych osobistych obserwacji w Białym Domu – pisze o tym znany dziennikarz i publicysta amerykański – Michael Wolff⁵.

W polityce zagranicznej i bezpieczeństwa ekipa Trumpa sformułowała dwa nadrzędne hasła nowej strategii politycznej USA – „America First” (Ameryka pierwsza) oraz „Make America Great Again” (Uczynimy Amerykę znowu wielką). Z analiz niemieckich wynika, że obydwie hasła zostały wybrane przez ekipę Trumpa nieprzypadkowo, ponieważ mają one długą tradycję w uzasadnianiu potrzeby prowadzenia przez USA polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w konkretnych sytuacjach wewnętrznych i międzynarodowych. W tym celu tworzone w przeszłości liczne komitety organizacje względnie struktury dla propagowania izolacjonizmu, bądź użycia siły i dążenia do dominacji w polityce zagranicznej oraz bezpieczeństwa USA. Struktury takie tworzone były przez prezydentów zarówno z Partii Demokratycznej, jak i Partii Republikańskiej w następujących okresach historycznych:

- a) pierwsze – przez demokratów – w przededniu pierwszej i drugiej wojny światowej za administracji W. Wilsona (1913–1921) oraz F.D. Roosevelta (1932–1945);
- b) drugie, w okresie administracji republikańskich R. Nixona (1969–1974) i częściowo R. Regana (1980–1988)⁶.

Niektóre elementy powyższych haseł podchwycił w swoich wystąpieniach Trump podczas kampanii wyborczej 2015–2016 (o czym szeroko donosiła prasa niemiecka)⁷. Znalazły one oficjalną wykładnię w Narodowej Strategii Bezpieczeństwa po zwycięskich wyborach prezydenckich (*National Security Strategy*) z grudnia 2017 r. Strategia precyzowała dążenie do zwalczania takich zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego USA jak: terytorium, ludność oraz amerykański styl życia; działania na rzecz utrzymania pomyślnego rozwoju gospodarczo-społecznego oraz technologicznego państwa;

⁵ Por. M. Wolff, *Feuer und Zorn: Im Weißen Haus von Donald Trump*, München 2018.

⁶ C. Leegewie, *America first? Der Fall einer konservativen Revolution*, Frankfurt am Main 1997.

⁷ Por. H. Wetzel, *Amerikas Nutzen über alles*, „Süddeutsche Zeitung“, 21.01.2017, <https://www.sueddeutsche.de/politik/vereinigte-staaten-yon-amerika-america-first-1.3341708> [dostęp: 13.03.2019].

- dążenie do posiadania potrzebnych zasobów militarnych dla zachowania przewagi militarnej w skali całego świata;
- konieczność użycia nowoczesnych broni oraz stosowania na szeroką skalę działań cybernetycznych w kontekście wzrostu zagrożeń międzynarodowych;
- dążenie do rozwoju współpracy dwustronnej, wycofywania się z niekorzystnych dla USA porozumień dwu- i wielostronnych oraz członkostwa w organizacjach międzynarodowych;
- zwrócenie szczególnej uwagi na relacje z Rosją i Chinami, które oficjalnie potraktowano jako największych rywali, zagrażających bezpieczeństwu USA⁸.

Strategia powyższa nie koncentrowała się tylko na ogólnych wyzwaniach i zagrożeniach dla USA w płaszczyźnie polityczno-militarnej, lecz w praktyce obejmowała w szerszym ujęciu całokształt relacji oraz współpracy międzynarodowej, w tym również gospodarczo-handlowej USA. Strategia Trumpa polega generalnie na dążeniu do utrzymania przywództwa światowego przy równoczesnym zmniejszeniu własnego zaangażowania finansowego oraz obecności większych kontyngentów wojsk amerykańskich poza granicami USA⁹.

W styczniu 2019 r. minęła pierwsza połowa kadencji prezydenta Trumpa; bilans jego dokonań nie jest jednoznacznie oceniany zarówno w USA, jak też Niemczech. Zdaniem znanego dziennikarza i komentatora niemieckiego w USA – Heiko Roloffa bilans prezydentury Trumpa można przedstawić krótko następująco:

- po dwóch latach jego rządów doszło do znacznej polaryzacji w nastrojach społeczno-politycznych Amerykanów. Według Instytutu Demoskopijnego Gallupa oceniało go pozytywnie 40,4% ankietowanych, z czego 87% zwolenników Republikanów, a tylko 8% Demokratów. Nieco wyższą ocenę w połowie pierwszej kadencji osiągnął przed nim jedynie Ronald Reagan – 43,3%, który został wysoko oceniony jako prezydent dwóch kadencji (1980–1988);
- największe sukcesy odniósł Trump na ważnym odcinku gospodarki i zatrudnienia. W sumie przez dwa lata rządów ekipy Trumpa powstało aż 4,6 mln nowych miejsc pracy (za 8 lat prezydentury – B. Obamy stworzono 11,3 mln; Reagana – 15,9 mln; B. Clintona – 22,9 mln nowych miejsc pracy). Najniższa od 50 lat była również stopa bezrobocia – 3,7%. Negatywnym aspektem powyższego okresu była konieczności udzielenia przymusowego, bezpłatnego urlopu (8-tygodniowego) ok. 800 000 zatrudnionych w służbach

⁸ National Security Strategy of the United States of America, Washington, September 2017, <https://ge.usembassy.gov/our-relationship> [dostęp: 14.03.2019].

⁹ Por. A. Jarczewska, *Stany Zjednoczone – „America First” według Donalda Trumpa*, „Rocznik Strategiczny” 2017/2018, s. 183–201.

publicznych ze względu na zatarg finansowy Trumpa z Demokratami w Izbie Reprezentantów, gdzie od końca 2018 r., po wyborach uzupełniających osiągnęli nieznaczną większość nad Republikanami. Równocześnie administracja Trumpa obniżyła z 35% do 21% podatki dla koncernów;

- negatywną tendencją był wzrost zadłużenia administracji do 779 mld USD w 2018 r., który wzrośnie progностycznie dodatkowo w 2019 r. do 980 mld USD. Całkowite zadłużenie USA wzrosło do 16,1 bilionów USD, czyli o dalsze 11,6%; poprzez przyspieszenie eksploatacji ropy naftowej z łupków, USA zmniejszyły od 2005 r. z 60% do 25% jej import (przez dwa lata rządów Trumpa). Natomiast o 20% powiększył się deficyt w handlu zagranicznym USA, o czym szerzej będzie w dalszej części artykułu. Po wycofaniu USA przez Trumpa z Paryskiej Konwencji Klimatycznej (2015) nastąpił stopniowy wzrost emisji CO₂ o 3,4% (2018);
- Trumpowi udało się także zwiększyć liczbę nominowanych konserwatywnych sędziów w Sądzie Najwyższym USA na swoją korzyść 6:3. Równocześnie nie udało mu się dokonać szeregu zmian ustawodawczych, w tym zwłaszcza przekreślić reformę służby zdrowia Obamy. O ile jednak pod koniec prezydentury Obamy (w 2016) USA przyjęły 100 000 uchodźców z obszarów konfliktów i wojen, o tyle przez dwa lata rządów Trumpa liczba ich zmniejszyła się do ok. 23 000, czyli o 76%. Trump do tej pory nie uzyskał zgody Kongresu na wydanie ok. 7 mld USD na rozbudowę muru na granicy z Meksykiem;
- Trump systematycznie zwiększał wydatki wojskowe do ponad 600 mld USD w 2018 r. oraz do ponad 700 mld USD w 2019 r. Siły zbrojne rozbudowano do 540 000 żołnierzy, w tym między innymi o 36 batalionów marynarki oraz 1200 nowych samolotów bojowych. Równocześnie Trump bardzo krytycznie odnosił się do niskich wydatków wojskowych sojuszników w NATO, zwłaszcza Niemiec;
- do najbardziej spektakularnych wydarzeń w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa USA należały między innymi spotkania Trumpa z Kim Dzong Unem (2018 i 2019) oraz W. Putinem (2018), jak też jego decyzja o ostatecznym zerwaniu porozumienia atomowego z Iranem z 2015 r. Nie przyniosły one do tej pory wymiernych efektów politycznych dla USA, które generalnie działały w kierunku propagowania wzrostu własnej roli międzynarodowej kosztem swoich sojuszników i partnerów.

W sumie rządy Trumpa można określić jako odbiegające znacznie od dotychczasowych amerykańskich zasad i zwyczajów politycznych. Od początku kadencji 45. prezydenta USA 2016/2017 ujawnił się brak stabilizacji w kręgu najbliższych jego współpracowników. W ciągu 2 lat z Białego Domu odeszło 62 ministrów, wyższych urzędników oraz wielu doradców osobistych Trumpa. Przy Trumpie postali natomiast w większości jego najwierniejsi wyborcy i zwolennicy z większości stanów USA. Znaczną popularność zdobyły także osobiste twitty

Trumpa, w których na bieżąco (skrótowo) informuje opinię publiczną o decyzjach i najbliższych zamiarach. Były one z reguły mało precyzyjne i wymagały często szeregu sprostowań ze strony jego najbliższych zaufanych doradców i współpracowników¹⁰. Dobrze oddaje te kwestie druga część demaskatorskiej książki wspomnianego już wyżej amerykańskiego publicysty Michaela Wolffa, który analizuje różne aspekty polityki wewnętrznej i zagranicznej USA w latach 2016–2018¹¹. Jego teza nadrzędna zakłada, że ze względu na dużo poważnych potknięć oraz błędów prezydenta Trumpa w latach 2016–2018 można założyć, iż nie dojdzie do jego ponownego wyboru na drugą kadencję (2021–2024). Jest to jednak opinia dyskusyjna, gdyż wielu analityków reprezentuje przeciwny pogląd. Nie wykluczają oni, że dzięki prawdopodobnemu utrzymaniu się dobrej koniunktury rozwoju gospodarczego w USA Trump nie tylko zachowa dotychczasowy stan posiadania swoich zagorzałych wyborców i zwolenników, lecz uzyska dodatkowo poparcie sympatyków i wyborców dotychczas niezdecydowanych. W miarę komplikowania się sytuacji międzynarodowej retoryka konfrontacyjna Trumpa wobec szeregu państw, w tym między innymi również w odniesieniu do konkurentów gospodarczo-handlowych – Chin i Niemiec, jak również rywala militarnego – Rosji – może się okazać dla niego pomocne i przesądzające o utrzymaniu władzy w Białym Domu w latach 2021–2024.

Przejęcie urzędu prezydenta przez Donalda Trumpa zbiegło się z przyspieszeniem załamывania się w końcowej fazie rządów jego poprzednika Baracka Obamy (2008–2016) neoliberalnego porządku międzynarodowego z dominującą rolą USA. Ważnymi elementami tego procesu w latach 2008–2016/2017 były w ujęciu syntetycznym między innymi cztery kwestie:

- 1) pogłębianie się kryzysu przywództwa USA, osłabienie więzi transatlantycznych oraz spójności UE;
- 2) ujemne następstwa światowego kryzysu finansowo-gospodarczego 2007+;
- 3) kumulacja kryzysów międzynarodowych z udziałem USA oraz ich sojuszników i partnerów europejskich oraz pozaeuropejskich (Afganistan/Irak/Libia/Syria);
- 4) konflikty i kryzysy – strefy euro (2010–2015), konflikt rosyjsko-ukraiński wokół aneksji Krymu (2014) oraz popierania przez Kreml prorosyjskich separatystów w Donbasie po 2014 r., kontrowersje wokół masowego napływu nielegalnych uchodźców do UE (2015–2019) oraz wokół reformy UE (brexit 2016–2019). Kryzysy i napięcia powyższe stwarzają możliwość wystąpienia dłuższego okresu przejściowego, w którym porządek międzynarodowy będzie fragmentaryczny, chaotyczny i niestabilny [podkr. – E.C.]

¹⁰ Por. H. Roloff, *Halbzeit-Bilanz nach zwei Jahren im Oval Office*, <https://www.bild.de/politik/ausland/politik-ausland/halbzeit-bilanz-nach-zwei-jahren-oval-office-guter-trump-schlechter-trump-59640588.bild.html> [dostęp: 24.03.2019].

¹¹ Por. M. Wolff, *Trump pod ostrzałem*, Warszawa 2019.

ze względu na zaostrzającą się rywalizację USA i Chin, które próbują tworzyć nowe struktury paralelne do zachodnich. Dojdzie prawdopodobnie do zwiększenia się roli tworzonych doraźnie tzw. koalicji chętnych państw wokół takich mocarstw jak USA, Chiny i Rosja dla realizacji własnych interesów i celów średnio- i długofalowych¹².

Reasumując należy podkreślić, że polityka administracji Trumpa „America First” zmierza dzięki atutom militarnym i gospodarczym do utrzymania dominującej roli USA w skali globalnej zarówno w odniesieniu do Chin i Rosji, jak też w stosunku do swoich partnerów, sojuszników oraz innych zaprzyjaźnionych państw. USA zamierzają także do osłabienia roli i pozycji wielu organizacji międzynarodowych oraz obniżenia rangi i znaczenia współpracy wielostronnej.

Na marginesie warto dodać, iż w skali globalnej państwa orientacji neo-liberalnej ustępują liczbie państw autorytarnych. Według danych amerykańskiej organizacji ochrony praw człowieka Freedom House z 2014 r. na 193 państw członkowskich ONZ tylko 88 odpowiada ogólnym kryteriom demokracji liberalnej, a 107 z nich to państwa niedemokratyczne. Z tych drugich 48 to typowe reżimy dyktatorskie, a 59 z nich można określić jako autorytarne, bądź też tzw. państwa o zdefektowanej demokracji, rządzone częściowo przez ekipy nacjonalistyczno-populistyczne. Zarówno USA, jak i ich sojusznicy europejscy – niezależnie od stosowania określonych sankcji politycznych i ekonomicznych muszą w coraz większym stopniu zabiegać o współpracę z państwami autorytarnymi, na czele z Chinami i Rosją

Główne przesłanki i tendencje ewolucji polityki Niemiec wobec Rosji

Po przezwyciężeniu konfliktu Wschód–Zachód w 1989 r. kierownictwo radzieckie na czele z M. Gorbaczowem opowiedziało się jednoznacznie za pokojowym zjednoczeniem Niemiec (układ 2+4 z 12 września 1990 r.). Równocześnie po rozpadzie ZSRR (pod koniec 1991 r.) zjednoczone Niemcy doprowadziły do bliskiej współpracy z jego sukcesorem – Federacją Rosyjską na czele z B. Jelcynem, który poprzez bliskie kontakty z kanclerzem H. Kohlem przyczynił się między innymi w dużym stopniu do sprawnego wycofania wojsk rosyjskich latem 1994 r. z Niemiec. Jednak mimo znacznego wsparcia rządu federalnego CDU/CSU/FDP proces transformacji państwa, gospodarki i społeczeństwa w Rosji natrafiał na szereg wyzwań i trudności. Po przejściu funkcji prezydenta Rosji przez Władimira Putina (31 grudnia 1999 r.) – formalnie potwierdzonym w wyborach prezydenckich na początku 2000 r. – z inicjatywy ekipy Putina stopniowo nastąpiła stabilizacja sytuacji gospodarczej i zainicjowano reformy społeczne. Natomiast do ożywienia współpracy niemiecko-rosyjskiej doszło dopiero po przejściu w Niemczech

¹² Por. szerzej, W. Ischinger, *Deutschland und Europa in unsicheren Zeiten*, München 2018, s. 69–147.

władzy na szczęblu federalnym przez nową koalicję rządzącą SPD/Sojusz 90/Zieloni na czele z kanclerzem Gerhardem Schröderem (SPD). W trakcie pierwszej oficjalnej wizyty Putina w Berlinie w czerwcu 2000 r. prowadzone bezpośrednie rozmowy z kanclerzem Schröderem przełożyły się w latach 2001–2005 na znaczne przewartościowanie oraz poszerzenie współpracy niemiecko-rosyjskiej¹³.

Z inicjatywy Putina i Schrödera zrodziła się w 2001 r. koncepcja nadania partnerstwu strategicznemu nowego wymiaru polityczno-społecznego poprzez coroczne organizowane na przemian w Niemczech i Rosji spotkania na temat stanu i przyszłości stosunków niemiecko-rosyjskich. Ważnym wydarzeniem było powołanie do życia w lipcu 2000 r. dwustronnej „Strategicznej Grupy Roboczej Gospodarka i Finanse”, która spotykała się regularnie co 3 miesiące oraz inicjowała przyspieszanie podejmowania decyzji i usprawnienia współpracy w takich kwestiach jak: regulacje celne, kredytowania Hermesa, sprawne rozliczenia transakcji towarowych, działania izb przemysłowo-handlowych poszczególnych branż, tworzenie biur i przedstawicielstw koncernów i szereg innych. Dzięki silnemu wsparciu Niemiec Rosję przyjęto w 1998 r. oficjalnie w poczet stałych członków grupy najbardziej uprzemysłowionych państw świata – G7. Powyższa „Grupa Robocza” spotykała się regularnie, mimo wielu zawirowań polityczno-gospodarczych w relacjach niemiecko-rosyjskich w latach 2000–2019¹⁴.

Po 2001 r. pogłębiała się także niemiecko-rosyjska współpraca dwustronna. W okresie powyższym odbyły się trzy spotkania dyskusyjne (Petersburg: kwiecień 2001, kwiecień 2002, maj 2003), a czwarte w 2004 r. w Jekaterynburgu, piąte w Hamburg w 2005 r. oraz szóste w Dreźnie w 2006 r. W sześciu grupach roboczych dyskutowano na temat kluczowych problemów stosunków niemiecko-rosyjskich. Uczestnikami powyższych spotkań byli: politycy, dziennikarze, naukowcy, przedsiębiorcy i inni. W efekcie powyższych spotkań zostały przygotowywane postulaty pod adresem praktyki politycznej w obu państwach. Na czele niemieckiego Komitetu Organizacyjnego stał znany dziennikarz niemiecki – dr Peter Boenisch (a po jego śmierci w 2005 r. ostatni premier NRD – Lothar de Maizière), a rosyjskiego od 2002 r. ostatni przywódca radziecki – Michaił Gorbaczow¹⁵. Spotkania powyższe były pewnego rodzaju imprezą towarzyszącą corocznym konsultacjom politycznym Niemiec z Rosją na najwyższym szczęblu z udziałem Putina i Schrödera, a z drugiej – forum dyskusyjnym, zmierzającym do wypracowania nowych form współpracy gospodarczej i kontaktów społecznych. Nie bez znaczenia był także aspekt informacyjno-edukacyjny (np. zainicjowanie w 2003 r. cyklu wystaw i imprez w ramach „Dni Kultury Rosyjskiej

¹³ Por. szeroko: S.C. Singhofen, *Deutschland und Russland zwischen strategischer Partnerschaft und neuer Konkurrenz*, „Arbeitspapier“ 2007, Nr. 169.

¹⁴ Zob. W. Ischinger, *op. cit.*, s. 99 i nast.

¹⁵ Por.: M. Kirsz, *Rola Dialogu Petersburskiego w rozwoju stosunków niemiecko-rosyjskich*, praca doktorska przygotowana w INP UW, promotor S. Sulowski, Warszawa 2013.

w Niemczech” oraz publikacja efektów „Dialogu” na specjalnych stronach internetowych w Berlinie i Moskwie), który miał doprowadzić do lepszego poznania i zbliżenia między Niemcami a Rosjanami. Natomiast raczej sceptycznie należało oceniać przypisywaną powyższej inicjatywnie funkcję budowy społeczeństwa obywatelskiego w Rosji. Zmierzała ona raczej do demonstrowania gotowości elit w obu państwach do rozbudowy współpracy niemiecko-rosyjskiej¹⁶.

Pomyślnie rozwijała się współpraca polityczna w aspekcie dwu- i wielostronnym. Niemcy i Rosja zajmowały podobne lub zbliżone stanowisko we wszystkich istotnych kwestiach międzynarodowych, takich jak poszerzenie UE, NATO, czy członkostwo w WTO; Niemcy były zainteresowane również uwzględnieniem interesów Rosji. Dotyczyło to także współpracy przy zwalczaniu terroryzmu międzynarodowego oraz zajęcia na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ negatywnego stanowiska Niemiec i Rosji wobec unilateralizmu w polityce globalnej USA, zwłaszcza interwencji zbrojnej w Iraku w marcu 2003 r. Doprowadziło to wówczas do zacieśnienia współpracy niemiecko-francusko-rosyjskiej, która jednak przybrała charakter informacyjny, nie doprowadzając do formalnego utworzenia osi Berlin–Moskwa–Paryż. Nie oznaczało to również osiągnięcia pełnej zgodności interesów niemiecko-rosyjskich, ponieważ, zdaniem niektórych ekspertów niemieckich, Rosja pod przewodnictwem Putina nie zgodziła się na marginalizację i osłabianie swej pozycji w Kaliningradzie, czy też w rejonie Morza Kaspijskiego oraz Azji Środkowej. Moskwa nie zrezygnowała również z procesów reintegracyjnych w ramach WNP, łącznie z zacieśnieniem współpracy wojskowej¹⁷.

W analizach niemieckich krytycznie oceniano rozwój wewnętrzny Rosji po 2000 r., prowadzący do nadmiernej koncentracji władzy w administracji prezydenta, czy nasilające się ograniczania swobody mediów i utrzymywania się „fasadowej demokracji”, przysłaniającej silne tendencje autorytarne. W tym kontekście przedłużająca się destabilizacja i łamanie praw człowieka w Czeczenii, na którą raczej wstrzemięźliwie reagowały koła oficjalne w Berlinie, stanowiły „jątrzącą ranę” Rosji, której nie mogła usprawiedliwić ograniczania demokracji zwalczaniem terroryzmu międzynarodowego. Sytuacja powyższa nie może być całkowicie obojętna w odniesieniu do przyszłości stosunków niemiecko-rosyjskich¹⁸. W końcowej fazie sprawowania władzy przez ekipę Schrödera/Fischera wyrazem tego był między innymi znaczny wzrost udziału w imporcie niemieckim z Rosji surowców energetycznych, zwłaszcza zaś gazu ziemnego i ropy naftowej, których łączny wolumen wyniósł aż 73%. Koncerny niemieckie dążyły

¹⁶ Por. Ch. Meier, *Deutsch-Russische Beziehungen auf dem Prüfstand*, „SWP-Studie“ 2003, Nr. 10.

¹⁷ Zob. A. Rahr, *Der kalte Frieden. Putins Russland und der Westen*, „Internationale Politik“ 2004, Nr. 3.

¹⁸ Por. F. Pflüger, *Kritik muss erlaubt sein. Russland ist kein Ausnahmepartner*, „Internationale Politik“ 2004, Nr. 10.

jednak do podniesienia dostaw gazu ziemnego, uzyskując w lipcu 2005 r. bezpośrednie poparcie polityczne kanclerza Schrödera i prezydenta Putina dla budowy przez Gazprom Gazociągu Północnego z okolic Petersburga dnem Bałtyku do Greifswaldu w latach 2005/2006 do 2011/2012. Schröder po ustąpieniu jesienią 2005 r. z urzędu kanclerza na prośbę i wnioski prezydenta Putina został przewodniczącym Rady Nadzorczej spółki Nord Stream, budującej powyższy gazociąg¹⁹. W swoich opublikowanych pod koniec 2006 r. wspomnieniach uzasadniał ten projekt następująco:

Moje poparcie dla gazociągu bałtyckiego wynikało wyłącznie z interesów naszego kraju i Europy. Dlatego popierałem go już wtedy, kiedy jeszcze byłem kanclerzem. Głód energetyczny w Europie nie może zostać zaspokojony bez wykorzystania bogactw naturalnych Rosji [...] Dążenia Moskwy w kierunku uzyskania jasnej perspektywy europejskiej stanowi także korzyść dla Europy, a my winniśmy temu wyjść naprzeciw, aby przekształcić to w więzy ekonomiczne i kulturalne. Gdy zaś dalekowzroczny prezydent rosyjski czynni wszystko w tym kierunku, aby te więzy przekształcić we wzajemne trwałe interesy, winniśmy przyjąć tę ofertę²⁰.

Schröder został bliskim współpracownikiem oraz lobbystą Putina zarówno w RFN, jak też w najważniejszych państwach zachodnich oraz w niektórych państwach członkowskich UE.

Powstanie Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD w wyniku przedterminowych wyborów do Bundestagu z 18 września 2005 r. nie doprowadziło początkowo do istotniejszych zmian w polityce „partnerstwa strategicznego” Niemiec wobec Rosji. Relacje między nową kanclerz – Angelą Merkel (CDU) z prezydentem Putinem nie były tak bliskie i bezpośrednie jak z Schröderem; były jednak regularne i stanowiły ważny element działania Niemiec na rzecz utrzymania wysokiej pozycji we współpracy międzynarodowej. W ciągu 13 lat sprawowania urzędu kanclerza federalnego przez Angelę Merkel (2005–2018) doszło do znacznych przeobrażeń we współpracy polityczno-gospodarczej Niemiec z Rosją. Wynikało to z ewolucji wielu czynników o charakterze wewnętrznym i międzynarodowym, z których za najważniejsze w ujęciu syntetycznym można uznać:

- a) stopniowe załamywanie się neoliberalnego porządku międzynarodowego z dominującą rolą USA po światowym kryzysie gospodarczo-finansowym 2007+ oraz połowicznych sukcesach administracji prezydenta Obamy (2008–2016);
- b) nasilenie się tendencji autorytarnych polityki Kremla na początku 3 kadencji prezydenckiej Putina w 2012 r. przy równoczesnym zacieśnieniu współdziałania Rosji z Chinami w celu osłabienia spójności współdziałania całego Zachodu;

¹⁹ Por. R. Goetz, *Russlands Wirtschaftsentwicklung*, „Internationale Politik“ 2006, Nr. 7, s. 24–31.

²⁰ Zob. G. Schröder, *Entscheidungen: Mein Leben in der Politik*, München 2006, s. 463.

- c) ujawnienie się głębokiego kryzysu UE oraz napięć w stosunkach transatlantycznych, w tym również między Niemcami a USA od początku kadencji nowego prezydenta Trumpa 2016/2017 oraz jego polityki „America First”;
- d) osłabienie stabilności niemieckiego systemu politycznego przy równoczesnym ujawnieniu się kontrowersji wewnętrznych wokół poszukiwania nowej roli międzynarodowej Niemiec, również w odniesieniu do dalszej współpracy polityczno-gospodarczej z Rosją²¹.

Nie wchodząc w szereg złożonych kwestii szczegółowych należy stwierdzić, iż zasygnalizowane wyżej wsparcie przez zjednoczone Niemcy dla transformacji w Rosji w latach 1991–2005 dało tylko połowiczne efekty. Rosja została wprowadzie w 2012 r. przyjęta do Światowej Organizacji Handlu. Nastąpiła znaczna poprawa warunków życia społeczeństwa, zwłaszcza w dużych skupiskach miejskich (na czele z Moskwą i Petersburgiem), ale nie zrealizowano ani forsowanej przez prezydenta Dmitrija Miedwiediewa (2008–2012) modernizacji, ani nie zreformowano gospodarki. Nie zahamowano korupcji, doszło natomiast do znacznej centralizacji oraz koncentracji władzy polityczno-państwowej oraz ekonomiczno-finansowej wokół wąskiej elity rządzącej na czele z prezydentem Putinem. W nowszych krytycznych analizach niemieckich elita rządząca i autorytarny system sprawowania władzy w Federacji Rosyjskiej po 2007 r. zostały o przedstawiane bądź to jako „demokracja Putina”, bądź też jako „syndykat Putina”²². Następnym zaostreniem kursu w polityce wewnętrznej ekipy Putina od 2012 r. było ograniczenie możliwości szerszej działalności fundacji i organizacji zachodnich na terenie Rosji jako tzw. agentów zewnętrznych i zdecydowanie przeciwdziałanie polityce USA oraz państw NATO i UE, zmierzającej do osłabienia roli i pozycji międzynarodowej Kremla oraz podważenia jego żywotnych interesów na obszarze proradzieckim, w tym zwłaszcza na Ukrainie. Odpowiedzią na dostrzeganą przez Kreml politykę strategicznego „okrążania” Rosji przez USA i NATO było zainicjowanie przez ekipę Putina kontrofensywy o charakterze polityczno-propagandowym i militarnym. W analizach niemieckich określano to jako powrót do innej formy „zimnej wojny” przeciwko Zachodowi; składały się na nią:

- aneksja Krymu (marzec 2014 r.), wsparcie działań zbrojnych separatystów na terenie Ukrainy Wschodniej przeciwko nowym prozachodnim władzom w Kijowie oraz doprowadzenie w Donbasie do destabilizacji oraz trwałego zamrożenia konfliktu ukraińsko-rosyjskiego (od wiosny–lata 2014 r.);
- oficjalne wsparcie militarno-polityczne Putina w wojnie domowej na terenie Syrii reżimu Bashara al-Assada w 2015 r., prowadzące do osłabienia koalicji państw zachodnich na czele z USA w walce z Państwem Islamskim;

²¹ Por. szerzej E. Cziomer, *Wyzwania nowej roli...*, op. cit.

²² Por. B. Reitschuster, *Putins Demokratie*, Berlin 2014; M. Mommsen, *Das Putin-Syndikat*, München 2017.

- prowadzenie wojny propagandowej oraz cyberataków przeciwko USA i państwom członkowskim UE, łącznie ze wsparciem finansowym dla działających na terenie Europy Zachodniej prorosyjskich ruchów populistyczno-nacjonalistycznych, w tym również na terenie RFN²³.

Odpowiedzią USA oraz państw NATO i UE na powyższe działania Kremla, przede wszystkim sprzeczną z prawem międzynarodowym aneksję Krymu, było wprowadzenie od połowy 2014 r. sankcji polityczno-gospodarczych wobec Rosji, które ulegały poszerzaniu oraz przedłużaniu co pół roku – ostatnio jesienią 2018 r. Rosja odpowiedziała na to kontraskcjami wobec państw zachodnich i zwrotem w kierunku zacieśnienia współpracy polityczno-gospodarczej z Chinami. W konsekwencji „powrotu Rosji na Wschód” doszło w latach 2013–2016 do zacieśnienia współdziałania z ChRL przy równoczesnym dążeniu do podważenia (ustanowionego po zakończeniu konfliktu Wschód–Zachód 1989/1990) nowego neoliberalnego porządku międzynarodowego z dominacją USA. Równocześnie Chiny i Rosja zdecydowały się na ustanowienie własnych i konkurencyjnych wobec zachodnich struktur – długofalowych projektów współpracy międzypaństwowej: ChRL – „Nowy Jedwabny Szlak” (Jeden Pas – Jedna Droga, 2013) oraz Rosja – Unię Euroazjatycką (2015)²⁴.

Tworzenie się nowego układu sił oraz konstelacji międzynarodowej od połowy drugiej dekady XXI w. miało szereg niekorzystnych implikacji dla strategii dalszej współpracy polityczno-gospodarczej Niemiec z Rosją, również rozwoju niemiecko-rosyjskiej wymiany handlowej. Niemcy jako czołowe państwo UE oraz bliski sojusznik USA zajął od 2014 r. krytyczne stanowisko wobec aneksji Krymu i popierania przez Kreml separatystów w Donbasie. Równocześnie rząd RFN popierał zdecydowanie wszystkie sankcje UE przeciwko Rosji. Z drugiej jednak strony Niemcy dążyły do utrzymywania poprawnych relacji z Rosją, zmierzając wspólnie podczas mediacji z Francją, Ukrainą i Rosją w ramach tzw. formatu normandzkiego, od 2014 r. doprowadzić zarówno do zawieszenia broni, jak też rozwiązania pokojowego konfliktu ukraińsko-rosyjskiego w Donbasie. Mimo osiągnięcia ogólnego porozumienia kompromisowego między wszystkimi stronami na bazie decentralizacji Ukrainy z udziałem separatystów (Mińsk II, 12 luty 2015 r.) nie doszło ani do całkowitego przerwania ognia w Donbasie, ani do bezpośredniego zapobieżenia rosyjsko-ukraińskim incydentom zbrojnym na Morzu Azowskim (2019 r.)²⁵.

²³ Zob. szerzej M. Wehner, *Putin Kalter Krieg. Wie Russland den Westen vor sich hertreibt*, München 2016.

²⁴ Por. szerzej: *Współpraca Chińskiej Republiki Ludowej z Federacją Rosyjską a nowy wymiar stosunków międzynarodowych w XXI wieku. Część 1: Znaczenie współpracy Chin i Rosji dla kształtowania nowego porządku międzynarodowego*, red. E. Cziomer, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2018, nr 1.

²⁵ Por. *Przemiany systemu bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej w drugiej dekadzie XXI w. Część 2: Geopolityczny wymiar kryzysu ukraińskiego*, red. E. Cziomer, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2015, nr 2, s. 27–56.

W części niemieckich elit (intelektualnej, politycznej oraz wśród przedstawicieli kół gospodarczych) nie było jednolitego stanowiska w ocenie polityki Rosji wobec Zachodu, jak również jej agresji przeciw Ukrainie. Punktem kulminacyjnym licznych kontrowersji był przełom 2014/2015, kiedy kanclerz Merkel negocjowała w ramach wspomnianego wyżej „formatu normandzkiego” porozumienie Mińsk II. Argumenty obu stron publikował tygodnik ogólnoniemiecki „Die Zeit”:

– pierwsza – to dominująca tendencja w mediach, związana z krytyczną oceną polityki władz Rosji wobec poszczególnych faz kryzysu ukraińskiego. Jej przedstawiciele, głównie politycy rządzącej CDU, opozycyjnej partii Zielonych i niektórzy liberałowie (FDP od 2013–2017 poza Bundestagiem), natomiast rządziej politycy współrządzącej SPD, przypisywali Rosji główną winę za pogłębianie kryzysu na Ukrainie. Postępowanie Rosji traktowali również jako przejaw realizacji ambicji imperialnych ekipy Putnia oraz legitymizacji autorytarnie sprawowanej władzy poprzez upowszechnianie hasel populistycznych i patriotycznych. Służy to zarazem dalszemu osłabianiu roli opozycji politycznej oraz kręgów intelektualnych, krytycznie nastawionych w Rosji wobec Kremla. Swoje cele polityczne oraz poparcie społeczeństwa rosyjskiego Putin osiągnął przede wszystkim poprzez aneksję Krymu;

– druga – tendencja bardziej wyrozumiała postawą dla polityki ekipy Putina wobec Ukrainy. W większości mediów niemieckich używa się wobec jej zwolenników pogardliwe określenie jako „Putin Verstehher” (rozumiejący Putina). Zalicza się do nich grono od kilkudziesięciu do kilkuset i więcej polityków ze wszystkich partii, głównie jednak Lewicy (die Linke), współrządzącej SPD i prawicowej Alternatywy dla Niemiec (AfD), działaczy gospodarczych, naukowców i czołowych publicystów, którzy swoje poglądy ujawniają w mediach (w telewizji, radiu i prasie), blogach i innych forach internetowych. Niektóre posunięcia Putina znajdowały również zrozumienie wśród części czołowych polityków i ekspertów SPD. Ich poglądów i ocen nie można jednak całkowicie utożsamiać z postawą byłego kanclerza Gerharda Schrödera, osobiście zaprzyjaźnionego od kilkunastu lat z Putinem. Schröder, po ustąpieniu z funkcji kanclerza federalnego w 2005 r. stał się najbardziej znanym lobbystą Putina na Zachodzie, bezpośrednio zaangażowanym w działalność koncernu Gazprom, gdzie zasiadał w Radzie Nadzorczej Gazociągu Północnego. Od 2017 r. pełni funkcję przewodniczącego Rady Nadzorczej koncernu rosyjskiego Rosneft²⁶.

W 2018 r. kilkunastu publicystów, naukowców i polityków niemieckich różnych orientacji politycznych napisało obszerne artykuły w „Księdze Pamiętkowej” poświęconej Egonowi Bahrowi – długoletniemu współpracownikowi oraz architektowi polityki wschodniej kanclerza Willy Brandta w latach 70.

²⁶ Por. jego najnowszą książkę: G. Schröder, *Klare Worte: Im Gespräch mit Georg Meck über Mut, Macht und unsere Zukunft*, Basel 2014 oraz obszerną biografię naukową: G. Schöllgen, *Gerhard Schröder. Die Biographie*, Frankfurt am Main 2015.

XX wieku pt.: „Dlaczego potrzebujemy pokoju i przyjaźni z Rosją. Odezwa do wszystkich”²⁷. Przedstawiono w niej szereg argumentów merytorycznych na rzecz powrotu do bliskiej współpracy polityczno-gospodarczej Niemiec z Rosją.

Zasygnalizowane wyżej zmiany międzynarodowe oraz wewnętrzne w wymiarze politycznym i gospodarczym, w tym również w Rosji i w Niemczech miały istotny wpływ na rozwój niemiecko-rosyjskiej wymiany handlowej w latach 2006–2017. Ilustruje to tabela nr 1.

Tabela 1. Niemiecko-rosyjskie obroty towarowe w latach 2006–2017
(w mld euro)

Rok / wymiana towarowa	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Obroty towarowe	53,4	57	69,4	45,8	58,2	75,4	80,8	77,0	67,7	51,5	48,0	57,2
Import do RFN	30,0	28,9	37,1	25,2	31,8	40,9	42,7	41,2	38,4	29,7	26,4	31,6
Eksport z RFN	23,4	28,1	32,3	20,6	26,4	34,5	38,1	35,8	29,3	21,8	21,6	25,8
Saldo	6,6	0,8	4,8	4,6	5,4	6,4	4,6	5,4	9,1	7,9	4,8	5,8

Źródło: *Fakten zum deutschen Außenhandel 2006–2017*, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2018, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/fakten-zum-deutschen-aussenhandel.pdf?__blob=publicationFile&v=20 [dostęp: 29.03.2019].

Z tabeli nr 1 wynika systematyczny wzrost obrotów towarowych, który osiągnął w roku 2012 rekordową wysokość o wartości – 80,8 mld euro. W latach 2013–2016 nastąpił gwałtowny spadek obrotów towarowych o ok. 40%. Doszło do tego nie tylko z powodu sankcji zachodnich, lecz głównie ze względu na znaczny spadek cen ropy naftowej i gazu ziemnego na rynkach międzynarodowych. Natomiast od 2017 r. datuje się znowu stopniowy wzrost importu towarów rosyjskich do RFN o 19,8%. Tendencje wzrostu eksportu oraz importu utrzymują we wzajemnych obrotach towarowych się nadal w 2018 r. W 2017 r. wraz z ożywieniem kontaktów politycznych doszło do wzrostu importu gazu i ropy z Rosji do RFN, osiągając poziom blisko 40%. W latach 2006–2017 rosyjskie dodatnie saldo w handlu z RFN wahało się w poszczególnych latach od +4,8 do +9,1 mld euro. W wyniku sankcji zachodnich w latach 2014–2017 zmniejszyła się natomiast liczba niemieckich przedsiębiorstw działająca na terenie Rosji z 6000 do 5237, w tym głównie mniejszych i średnich firm z nowych krajów związkowych. Przyczyniło się to między innymi do opowiadania się znacznej części polityków oraz mieszkańców na obszarze byłej NRD za potrzebą dalszego utrzymywania bliskich kontaktów i współpracy gospodarczej Niemiec z Rosją. Warto jednak w tym miejscu podkreślić, iż w drugiej dekadzie XXI w. Niemcy utraciły pozycję pierwszego partnera handlowego w eksporcie do Rosji na rzecz

²⁷ *Warum wir Frieden und Freundschaft mit Russland brauchen: ein Aufruf an alle*, von Matthias Platzeck, Peter Gauweiler, Antje Vollmer, Peter Brandt, Oskar Lafontaine, Daniela Dahn und vielen anderen, Hg. A. Bahr, Frankfurt am Main 2018.

Chin. Udział ChRL w 2017 r. w eksporcie do Rosji wynosił bowiem – 21,2%, a RFN jako drugiego partnera tylko – 10,0%²⁸.

Reasumując można stwierdzić, iż strategia długofalowej współpracy polityczno-gospodarczej Niemiec z Rosją musi być rozpatrywana w kontekście kształtowania się nowego układu sił oraz porządku międzynarodowych z uwzględnieniem odmiennych interesów oraz nowej roli ChRL, Rosji i USA pod koniec drugiej dekady XXI w. Niemcy jako ważny globalny gracz gospodarczo-handlowy mogą w tej rywalizacji odegrać ważną rolę tylko pod warunkiem zachowania w najbliższych latach spójności oraz współdziałania całej UE²⁹.

Implikacje globalne polityki Trumpa „America First” dla współpracy Niemiec z Rosją

Warto na wstępie zaznaczyć, iż polityka zagraniczna i bezpieczeństwa USA jest dwutorowa. Leży ona głównie w kompetencjach prezydenta, ale wielu wymaga dodatkowo akceptacji poszczególnym izb Kongresu. Odnosi się to do szeregu kwestii szczegółowych, w tym między innymi w odniesieniu polityki USA oraz ich sojuszników wobec Rosji. Wynika to zarówno wspomnianych już wyżej oskarżeń Rosji o manipulacje w wyborach prezydenckich 2016 r. na rzecz Komitetu Wyborczego Trumpa, jak też wcześniejszych kontrowersji wokół pozyskanego wcześniej przez wywiad rosyjski – amerykańskiego współpracownika NSA – Edwarda Snowdena – uważa powyższy wypadek jako jedną z największych porażek wywiadowczych USA³⁰.

Obecnie wrogie stanowisko wobec Rosji zajmują między innymi dwaj najbliżsi współpracownicy Trumpa – doradca ds. bezpieczeństwa J. Bolton oraz obecny sekretarz stanu – M. Pompeo. Natomiast D. Trump wypowiada się na temat Rosji i Putina bardziej pozytywnie, chociaż ze względu na ciągłe zarzuty ze strony mediów i Kongresu o stronnictwo – jego wypowiedzi na temat Rosji w ciągu 2019 r. stały się coraz bardziej powściągliwe.

Ograniczone ramy opracowania pozwalają w tym miejscu jedynie na skrótowe zasygnalizowanie głównych implikacji globalnych polityki „America First” administracji Trumpa wobec współpracy Niemiec z Rosją. Dotyczy to następujących problemów:

- wymiar, zakres oraz przyszłość współpracy Niemiec z Rosją w kontekście kryzysu ukraińskiego;
- kontrowersje wokół dostaw rosyjskiego gazu ziemnego do Niemiec;

²⁸ *Wirtschaftsdaten kompakt: Russland. November 2018*, GTAI Germany Trade & Invest, s. 3, <https://www.gtai.de/GTAI/Content/DE/Trade/F> [dostęp: 26.12.2018].

²⁹ Por. G. Erler, *Weltordnung ohne den Westen? Europa zwischen Russland, China und Amerika. Ein politischer Essay*, Freiburg–Basel–Wien 2018.

³⁰ Por. E.J. Epstein, *How America Lost its Secrets: Edward Snowden, the Man and the Theft*, Knopf 2017.

- wyzwania wymiany handlowej z Rosją w kontekście jej zwrotu kierunku współpracy z Chinami;
- stanowisko Niemiec wobec finansowania NATO oraz działania na rzecz bezpieczeństwa i rozbrojenia międzynarodowego.

Wyżej wspomniano już, iż ze względu na swe położenie geopolityczne w środku Europy oraz tradycje współpracy niemiecko-rosyjskiej, w tym popierania przez ZSRR pokojowego zjednoczenia w 1990 r., Niemcy zaangażowały się na początku XXI w. w strategiczny wymiar współpracy z Rosją. Została ona częściowo zawieszona w 2014 r. ze względu na aneksję Krymu oraz udzielenia wsparcia dla prorosyjskich separatystów w Donbasie. W ciągu 2015 r. została ona jednak całkowicie przywrócona w wymiarze politycznym, gospodarczym i społeczno-kulturalnym. Równocześnie dyplomacja niemiecka wraz z Francją, Rosją i Ukrainą oraz przedstawicielami OBWE zaangażowała się w ramach tzw. Formatu Normandzkiego w nieudaną próbę wypracowania zawieszenia broni oraz częściowego przywrócenia pokoju i stabilizacji we Wschodniej Ukrainie (Mińsk II).

Rząd CDU/CSU/SPD kanclerz Merkel zaangażował się mocno na wprowadzenie od 2014 r. sankcje przeciwko Kremlowi oraz oligarchom rosyjskim, które są przedłużane co 6 miesięcy. Zarówno administracja Obamy oraz Trumpa popierały powyższe działania Niemiec, ograniczając się głównie do poparcia dyplomatyczno-politycznego na forum ONZ, w tym także poprzez nominację specjalnego pełnomocnika i obserwatora – Kurta Volkera, jak również udzielania wsparcia finansowo-wojskowego dla szkolenia oddziałów i wyposażenia wojsk i batalionów ukraińskich. Działania powyższe nie przyniosły jednak oczekiwanych efektów. Administracja Trumpa nie wykazywała również większego zaangażowania w ewentualną próbę przeforsowania w Radzie Bezpieczeństwa ONZ propozycji zastąpienia obserwatorów OBWE misjami błękitnych hełmów na terenie Ukrainy Wschodniej. Dyplomacja USA ograniczała się jedynie do wygłaszania na forum ONZ oraz innych konferencjach międzynarodowych werbalnego domagania od Rosji zarówno opuszczenia anektowanego Krymu, jak też zaniechania popierania separatystów w Donbasie. W Niemczech coraz bardziej zarówno w kręgach kół gospodarczych, jak też ze strony wschodnoniemieckich krajów związkowych wysuwane są postulaty zaniechania stosowania sankcji wobec Rosji. Przynoszą one znaczne straty finansowe wielu małym i średnim firmom przemysłowo-handlowym. Natomiast rząd kanclerz Merkel nie tylko opowiadał się za utrzymaniem i poszerzeniem współpracy bilateralnej, lecz także za jej pogłębieniem w zakresie wielostronnym. Podkreślano przy tym, iż bez udziału Rosji nie można będzie także w przyszłości działać na rzecz bezpieczeństwa i stabilizacji w Europie. Rosja Putina cieszy się poparciem dodatkowo w wielu państwach członkowskich UE liczne partie i ugrupowania populistyczne. W Niemczech należą do nich zarówno prawicowo-nacjonalistyczna AfD i Lewica oraz znaczne część „zwolenników Putina” w SPD, CSU i CDU. Stanowisko takie wzbudza

szereg zastrzeżeń nie tylko w USA, ale również w niektórych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w tym zwłaszcza w Polsce³¹.

W wyniku uzgodnienia w 2005 r. między Schröderem a Putinem budowy Gazociągu Północnego (Nord Stream 1) jego 1 nitkę oddano do użytku w 2011 r. Administracja prezydenta Obamy nie wyrażała się szerzej na temat powyższej inwestycji, którą całkowicie popierały w wymiarze politycznym i gospodarczym kolejne dwa rządy kanclerz Merkel (2005–2013). USA znajdowały się w tym okresie w końcowej fazie rozbudowy wydobywania własnego gazu łupkowego. Od lat 2014/2015 w toku kontrowersji wokół konfliktu rosyjsko-ukraińskiego Gazprom i zachodnie koncerny energetyczne doszły do porozumienia w zakresie przygotowań do budowy Nord Stream 2, który poparł rząd federalny ze względu na ambitne plany ochrony klimatu oraz przewidywane niedobory energii ze źródeł odnawialnych. Po przejściu władzy w USA przez Trumpa oraz oddawania do użytku kolejnych zasobów gazu łupkowego w latach 2017–2018 USA przyłączyły się do opinii rządów Polski i Ukrainy, iż Nord Stream 2 posiada charakter strategiczny i będzie stanowić poważne zagrożenie dla krajów interesów krajów NATO i USA. Senatorowie republikańscy składali kolejne projekty wniosków o zastosowanie wobec powyższej inwestycji niemiecko-rosyjskiej sankcji zachodnich, Trump z jednej strony krytykował za firmowanie powyższej inwestycji przez Niemcy, ale jako prezydent nie zdecydował się na wymagane podpisanie stosownego dokumentu o objęcie Nord Stream 2 sankcjami USA. W Berlinie oficjalnie wobec firm niemieckich zaangażowany był ambasador amerykański Richard Granell, zwracając się osobiście do poszczególnych koncernów energetycznych z pogrózkami o zaniechanie kontynuowania sprzedawania inwestycji. Trump oficjalnie krytykował rząd Merkel za to, iż staje się „zakładnikiem” Rosji. Na przełomie 2018/2019 r. zielone światło z pewnymi zastrzeżeniami dała powyższej inwestycji Komisja Europejska w Brukseli. Szereg polityków i specjalistów niemieckich zwracała wprawdzie uwagę na konieczność dywersyfikacji dostaw rosyjskiego gazu, gdyż jego import w 2018 r. wynosił już 35% (dodatkowo do Niemiec importowano gaz ziemny z Norwegii – 27%, 18% z Holandii oraz 15% zasoby własne). Jednak większość koncernów energetycznych oraz ekspertów niemieckich preferowała budowę Nord Stream 2 ze względów ekonomicznych. Zakładano, iż gaz rosyjski będzie o 30–40% tańszy od gazu amerykańskiego. Wpływ na określone załagodzenie rozmiaru negatywnego stanowiska administracji Trumpa wobec budowy Nord Stream 2 miały rozmowy ministra gospodarki RFN Petera Altmaiera w USA. Zdołał on prawdopodobnie zapewnić ministerstwo gospodarki USA, iż Niemcy w określonym terminie zdecydują się niezależnie od zakończenia budowy Nord Stream 2 2019/2020 na zakup większych ilości amerykańskiego gazu skroplonego (LNG). Dlatego też

³¹ Por. Ch. von Marshall, *Wir verstehen die Welt nicht mehr: Deutschlands Entfremdung von seinen Freunden*, Freiburg–Basel–Wien 2018, s. 159–181.

Trump prawdopodobnie nie zdecyduje się na zastosowanie sankcji wobec niektórych wykonawców niemieckich gazociągu Nord Stream 2. Nie zmusiłoby to jednak w żaden sposób do całkowitego storpedowania powyższej inwestycji ze względu na jego stanowcze poparcie ze strony rządu CDU/CSU/SPD³².

Zasadnicze znaczenie dla polityki Trumpa „America First” miał utrzymujący się od dłuższego czasu deficyt USA w wymianie handlowej z Niemcami. Osiągnął on pod koniec drugiej kadencji prezydenta Obamy – 74,2 USD (2015), kiedy to Niemcy były ostatni rok pierwszym partnerem handlowym USA. W 2016 r. pierwszym partnerem handlowym Niemiec zostały Chiny, natomiast deficyt USA obniżył do 50,4 mld USD. Również saldo inwestycji amerykańskich w Niemczech było ujemne i wyniosło – 147,4 USD (2015). Kanclerz Merkel złożyła pierwszą oficjalną wizytę w USA już 18 marca 2017 r. Do połowy 2019 r. nie doszło jednak do rewizyty Trumpa w Niemczech. Trump i Merkel spotykali się jedynie w ramach konferencji wielostronnych różnych gremiów międzynarodowych G7, G20 i szereg innych, w tym między innymi raz połowie 2017 r. na szczycie G20 w Hamburgu. W spotkaniach powyższych nie doszło do żadnej rzeczowej dyskusji między Trumpem a Merkel na temat relacji niemiecko-amerykańskich. Podczas spotkania w Komisji Europejskiej w Brukseli Trump nieoficjalnie skarżył się na politykę Niemiec wobec USA, krytykując nie tylko saldo dodatnie Niemiec w wymianie towarowej, ale dodatkowo przenoszenie produkcji części samochodowych przez koncerny Volkswagena i Mercedesa do Meksyku. Groził też ze swej strony nałożeniem na takie praktyki 35% cło dla producentów niemieckiej stali i aluminium. Decyzja podnośnię ustalenia ceł na samochody została jednak przez Trumpa w 2018 r. odroczone po rozmowach Trumpa z szefem Komisji Europejskiej – J.C. Junckerem. USA chciałby ewentualnie uzgodnić sprawy sporów handlowych z RFN w rozmowach bilateralnych z Niemcami. Jest to jednak całkowicie wykluczone ze względu na wyłączne kompetencje UE w zakresie ustalania zasad i reguł prowadzenia wymiany handlowej z partnerami zewnętrznymi³³.

Administracja Trumpa, opierając się na analizach wielu ekonomistów amerykańskich (np. Petera Nawaro – doradcy ekonomicznego Trumpa), sformułowała wobec rządu RFN szereg zarzutów ekonomiczno-finansowych. Zarzucono bowiem gospodarce niemieckiej, iż celowo spekuluje niższym kursem euro wobec dolara. Ponadto w Niemczech celowo obniża się celowo płace w wielu branżach eksportujących do USA, aby w ten sposób obniżyć koszty eksportu. W odpowiedzi były minister finansów W. Schäuble (CDU) odrzucał powyższe argumenty, akcentując między wielką konkurencyjność gospodarki niemieckiej na rynkach światowych. Dodatkowo podkreślił stanowczo, iż Niemcy nie mają żadnej możliwości manipulowania kursem euro, a w Europejskim Banku Cen-

³² Por. S. Lohmann, K. Westphal, *US-Russland-Politik trifft europäische Energieversorgung*, „SWP-Aktuell“ 2019, Nr. 1, s. 1–8.

³³ Por. E. Cziomer, *Wyzwania nowej roli..., op. cit.*

tralnym we Frankfurcie nad Menem dysponują tylko jednym głosem. Zgodził się tylko z tym, iż Niemcy winny nieco więc importować z USA, a tej kwestii nie da się rozwiązać metodami nakazowo-biurokratycznymi. Można liczyć z pewnością zwiększone zakupy i zamówienia publiczne RFN w USA. Jeśli idzie o stosunkowo zaniżoną wysokość płac w Niemczech to nie są one regulowane przez rząd federalny, ale poprzez taryfowe porozumienia związków zawodowych z pracodawcami³⁴.

Chiny stały się od 2016 r. pierwszym partnerem handlowym Niemiec, uzyskując z nimi wyższe obroty towarowe niż USA. Wyniosły one w 2018 r. wartość blisko 200 mld euro przy nieznacznym saldo ujemnym dla RFN. Tym samym Niemcy stały się również najważniejszym partnerem handlowym Chin w UE, Miasto Duisburg nad Renem poprzez swe połączenia z Rotterdamem i Hamburgiem stało się największą inwestycją chińską w ramach „Nowego Jedwabnego Szlaku” i punktem składowym importowo-eksportowym w całej Europie Zachodniej i Północnej. Niemcy nie popierają amerykańsko-chińskiej wojny celnej w latach 2018–2019, ponieważ przynosi ona także znaczne straty w eksporcie do Chin niektórych towarów oraz urządzeń niemieckich produkowanych w USA, w tym zwłaszcza zaś samochodów Volkswagena³⁵.

Na marginesie warto podkreślić, że niemieckie koła gospodarcze były zainteresowane od 2015 r. kooperacją z państwami utworzonej przez Rosję z udziałem Kazachstanu, Białorusi, Armenii i Kirgizji – Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej (EUG), w której rywalizują jak partnerzy zewnętrzni w handlu z ChRL. Według danych za 2016 r. udział Niemiec w eksporcie do tych państw wyniósł 11,2%, a ChRL – 22,7%, natomiast w imporcie z tych państw Niemcy partycypowały w 7,3%, a ChRL – 10,7%³⁶. Postępujący wzrost przewagi ChRL nad Niemcami w handlu z krajami EUG w ostatnich latach wynika zdaniem niemieckich ekspertów między innymi z faktu, iż w wyniku wprowadzenia sankcji zachodnich w 2014 r. wobec Kremla Rosja otwarła się mocno na współpracę z Chinami. Natomiast w interesie Kremla nie leży długofalowo nadmierne uzależnienie się od gospodarki chińskiej. Ekspansja gospodarcza ChRL jest skierowana od początku drugiej dekady XXI w. przede wszystkim w kierunku bogatych surowcowo krajów poradzieckiej – Azji Centralnej. Dlatego też po perspektywicznym zniesieniu sankcji zachodnich Rosja będzie prawdopodobnie w myśl dawnej koncepcji Putina – „O strefie wolnego handlu od Władywostoku do Lizbony”

³⁴ Por. *Handelsstreit zwischen Deutschland und den USA*, vom 12. März 2017, Shz.de, [dostęp: 17.01.2018].

³⁵ Por. E. Cziomer, *Stanowisko Niemiec wobec chińskiej Inicjatywy Nowego Szlaku Jedwabnego w XXI wieku*, [w:] *Polityka i gospodarka. Teoria i praktyka*, red. J. Dzwonczyk, Kraków 2019, s. 319–328.

³⁶ *Eurasische Wirtschaftsunion*, „Germany. Trade & Invest“, März 2017, s. 4, https://www.gtai.de/GTAI/Content/DE/Trade/Fachdaten/MKT/2017/02/mkt201702148008_20914_wirtschaftsdaten-kompakt---eurasische-wirtschaftsunion.pdf?v=6 [dostęp: 17.01.2018].

z połowy pierwszej dekady XXI w. – zainteresowana hipotetycznie z powrotem do poszerzeniem i pogłębieniem współpracy gospodarczej z Niemcami oraz innymi krajami UE³⁷.

Niemcy i państwa członkowskie UE podzielają niektóre punkty krytyki administracji Trumpa wobec Chin, zwłaszcza w odniesieniu do nielegalnego przywłaszczenia sobie własności intelektualnej, masowej inwigilacji cudzoziemców oraz własnej ludności, głównie Muzułmanów w Sinkiangu. Odrzucają natomiast zdecydowanie forsowanie przez Trumpa nowych form unilateralizmu ze szkodą dla liberalnego ładu międzynarodowego, opowiadając się przykładowo za utrzymaniem zasad dotychczasowego handlu międzynarodowego zgodnie z obowiązującymi regułami Światowej Organizacji Handlu. Dlatego też Niemcy nie są skłonne popierać USA w wojnie handlowej z Chinami, gdyż jest ona szkodliwa dla wszystkich. Niektórzy specjaliści niemieccy uważają, iż USA nie będą w stanie izolować lub pokonać gospodarczo Chiny. Nadchodzi bowiem „chińskie stulecie” z trudnymi do przewidzenia wyzwaniami oraz zaburzeniami w Azji oraz skali globalnej³⁸. Jeden z najlepszych znawców relacji transatlantyckich w RFN Thomas Jäger przepowiada również koniec „stulecia amerykańskiego” w ramach nowego multilateralnego systemu międzynarodowego ze zwiększoną rolą Chin i Rosji, podkreślając jednak konieczność działań na rzecz utrzymania porozumienia Niemiec z USA za wszelką cenę. Ewentualna wygrana przez Trumpa w drugiej kadencji prezydenckiej (2020–2024) może to jednak bardzo skomplikować³⁹.

W literaturze amerykańskiej przedmiotem dodatkowych wnikliwych analiz jest możliwość hipotetycznego wybuchu konfliktu zbrojnego między USA a Chinami. Sytuacja taka może powstać dzięki przypadkowym zbiegom okoliczności, które w oparciu przyczyny i przebieg wszystkich dotychczasowych ważniejszych wojen i konfliktów międzynarodowych – przedstawił szeroko Graham Allison⁴⁰.

Kierownictwo Niemiec mimo narastających napięć w relacji USA–Rosja–UE–Chiny podkreślało na każdym kroku potrzebę powrotu do współpracy gospodarczo-politycznej z Rosją w przyszłości.

Poważnym problemem w relacjach transatlantyckich, które krytykowała już administracja Obamy, są zaległości państw członkowskich w uiszczaniu składek na rzecz NATO, których ustalona wielkość opiewa na 2% PKB rocznie. Obciąża to poważnie budżet USA, ponieważ ze względu na brak środków muszą one same finansować wiele przedsięwzięć wojskowych Sojuszu. Niemcy od kilu

³⁷ *Eurasien verengt sich: Eine neue Seidenstraße führt China, Russland und Deutschland zusammen*, <https://www.fes-russia.org/de/veranstaltungen/eurasien-verengt-sich-eine-neue-seidenstrasse-fuehrt-china-russland-und-deutschland-zusammen> [dostęp: 17.01.2018].

³⁸ T. Sommer, *China First: Die Welt auf dem Weg ins chinesische Jahrhundert*, München 2018.

³⁹ T. Jäger, *Das Ende des amerikanischen Zeitalters: Deutschland und die neue Weltordnung*, Zürich 2019.

⁴⁰ G. Allison, *Skazani na wojnę? Czy Ameryka i Chiny unikną pułapki Tukidydesa*, Bielsko-Biała 2018.

lat nie płać składek członkowskich NATO w wysokości 2% PKB. Ze składką 1,2% w 2016 r. Niemcy zajmują dopiero czwarte miejsce wśród wielkich państw członkowskich NATO – USA (3,6%, 40,7 mld euro), Wielka Brytania (2,2%), Francja (1,8%) oraz Włochy (1,1%). Ze względu na krytykę przez sojuszników – Niemcy planowały w 2017 r. nieznaczne podniesienie wkładki członkowskiej do 1,23%, co przyniesie wzrost o 1,4 mld euro. Ustalone 2% składki Niemcy planują przekazywać na cele NATO dopiero w 2024 r., co dałoby ok. 62,6 – 72 mld euro w zależności od wzrostu PKB. Do 2030 r. w Berlinie planuje się na modernizację Bundeswehry wydać nawet do 300 mld euro. Politycy niemieccy zdecydowanie odrzucali jednak zarzut Trumpa, że Niemcy są winne USA „sporo pieniędzy” ze względu na brak opłacania regularnych składek członkowskich NATO. Dominują tu następujące argumenty:

- Niemcy muszą wypełnić swoje zobowiązania w ramach NATO do 2024 r. Przy całym uznaniu dla skali wydatków militarnych USA, Niemcy – o czym warto pamiętać – ponoszą wydatki na działania prewencyjne w konfliktach międzynarodowych, z racji masowego przyjmowania uchodźców z obszarów objętych konfliktami międzynarodowymi udzielania pomocy rozwojowej i humanitarnej;
- bilateralnie i wielostronnie porozumienia zawarte przez Niemcy w niektórych przypadkach znacznie przekraczają poziom zobowiązań innych państw, w tym również USA.

Według danych ONZ znaczące niemieckie czasopismo ekonomiczne „Wirtschafts Woche” (WIWO) podało, iż USA nie opłacają swoich zobowiązań w zakresie pomocy rozwojowej. Ich zaległości wobec deklarowanego finansowania polityki rozwojowej od 2107 r. wynoszą 30 mld USD. W trakcie kampanii wyborczej do Bundestagu w 2017 r. kwotę wydatków na NATO 2% PKB w interpretacji Trumpa zakwestionowała SPD. Nowy minister spraw zagranicznych Sigmar Gabriel stwierdził natomiast, iż stosowana uchwała NATO z 2014 r. przewidywała tylko tyle, aby państwa członkowskie Sojuszu tylko „starały” się w ciągu najbliższej dekady osiągnąć poziom wydatków zbrojeniowych na poziomie 2% PKB. Martin Schulz jako nowy przewodniczący SPD oraz kandydat na kanclerza z jej ramienia odrzucał wydatki roczne Niemiec w wysokości 60–70 mld euro pryncypialnie, gdyż przyczyniłoby się to w Europie do kolejnego wyścigu zbrojeń. Ponadto wiele państw NATO nie życzyłoby sobie z pewnością tak dużych wydatków zbrojeniowych Niemiec, gdyż nasiliłoby to oskarżanie ich o dążenie do dominacji militarnej w Europie. Schulz uważał, iż budżet roczny Bundeswehry należałoby zwiększyć o 3–5 mld euro. Pozwoliłoby to na niezbędną modernizację niemieckich sił zbrojnych w ramach budowy przyszłej Armii Europejskiej.

Na szczycie G20 w Hamburgu głównym celem kanclerz Merkel było przekonanie Trumpa o ponownym przemyśleniu zapowiedzianego wycofania się USA z Paryskiego Paktu Klimatycznego z 2015 r., oraz uzyskanie od USA potwierdzenia zasady wolnego handlu międzynarodowego i wycofania się z groźby obłoże-

nia karami importu stali z ChRL oraz UE do Stanów Zjednoczonych. Pierwszego celu nie osiągnięto, gdyż Trump podtrzymał wystąpienie USA z Paryskiego Paktu Klimatycznego, co poważnie osłabi możliwości skutecznego przeciwdziałania społeczności międzynarodowej groźbie nadejścia tzw. efektu cieplarnianego. USA zrezygnowały natomiast z obłożenia karami celnymi importu stali z ChRL oraz UE i nie sprzeciwiły się w komunikacie końcowym szczytu G20 kwestionowaniu utrzymania zasady wolnego handlu międzynarodowego. Ta ostanía sprawa miała jednak wyłącznie charakter deklaracyjny i propagandowy⁴¹.

Na przełomie 2018/2019 Niemcy wraz z Francją i Wielką Brytanią nie poparły inicjatywy USA wycofania się z porozumienia atomowego z Iranem z 2015 r. Równocześnie nie mogły one przeciwstawić się strategii Waszyngtonu, polegającej na wymuszaniu stosowania sankcji amerykańskich wobec firm zachodnich, również z RFN, w przypadku kontynuowania handlu z Iranem. Dlatego też w niektórych analizach niemieckich podkreślano, że mimo działania administracji Trumpa na rzecz podważenia istniejącego porządku międzynarodowego, nie należy rezygnować ani z prób odnowienia współpracy transatlantyckiej, ani działania na rzecz porozumienia z Rosją. Cel powyższy będzie możliwy do realizacji w perspektywie długofalowej pod warunkiem, że mimo brexitu, uda się utrzymać spójność oraz współdziałanie UE27 w najważniejszych kwestiach bezpieczeństwa oraz jednolitego działania w kluczowych sprawach ogólnoeuropejskich, transatlantyckich i globalnych⁴².

Podsumowanie

Zbliżenie między ChRL a Rosją oraz ich ostra rywalizacja polityczno-gospodarczo-handlowa w odpowiedzi na politykę nowej administracji USA – „America First” od 2017 r. – stanowi ogromne wyzwania dla Niemiec i całej UE. Tylko załagodzenie oraz zażegnanie istniejących kontrowersji transatlantyckich i globalnych między RFN a USA pozwoli na zachowanie spójności i jedności zdecydowanej większości państw członkowskich UE. Jednak być ze względu na różnice interesów będzie to proces złożony i długofalowy. Tylko silna UE jako całość może odegrać ważną rolę w rozgrywce o nowy kształt i demokratyczne zasady współpracy międzynarodowej w skali globalnej. Równocześnie Niemcy i UE winny dążyć do porozumienia z USA w celu podjęcia próby dokonania globalnej reformy handlu międzynarodowego, zarówno w WTO po uprzednich uzgodnieniach w ramach G7 oraz G20. Kontynuacja dotychczasowej polityki protekcjonizmu administracji prezydenta Trumpa nie skomplikuje tylko współpracy transatlantyckiej, czy rozgrywki globalnej całego Zachodu z Chinami. Niektórzy politycy oraz znaczna część

⁴¹ Por. E. Cziomer, *Wyzwania nowej roli...*, op. cit., s. 123 i nast.

⁴² Por. S. Fröhlich, *Das Ende der Selbstfesselung: Deutsche Außenpolitik in einer Welt ohne Führung*, Wiesbaden 2019, s. 105–169.

ekspertów niemieckich uważa, że nie można wycofać się ze współpracy euroazjatyckiej z Rosją. Dlatego warto podjąć w ramach UE próbę uzgodnienia warunków powrotu do współpracy z Rosją, którą należy pozyskać do rywalizacji polityczno-gospodarczej z Chinami.

Bibliografia

- Allison G., *Skazani na wojnę? Czy Ameryka i Chiny unikną pułapki Tukidydesa*, Bielsko-Biała 2018.
- Cziomer E., *Stanowisko Niemiec wobec chińskiej Inicjatywy Nowego Szlaku Jedwabnego w XXI wieku*, [w:] *Polityka i gospodarka. Teoria i praktyka*. red. J. Dzwonczyk, Kraków 2019.
- Cziomer E., *Wyzwania nowej roli międzynarodowej Niemiec w dobie globalizacji, kryzysów gospodarczych i finansowo-politycznych po 2007 roku*, Kraków 2018.
- Epstein E.J., *How America Lost its Secrets: Edward Snowden, the Man and the Theft*, New York 2017.
- Erler G., *Weltordnung ohne den Westen? Europa zwischen Russland, China und Amerika. Ein politischer Essay*, Freiburg–Basel–Wien 2018.
- Eurasien verengt sich: Eine neue Seidenstraße führt China, Russland und Deutschland zusammen*, <https://www.fes-russia.org/de/veranstaltungen/eurasien-verengt-sich-eine-neue-seidenstrasse-fuehrt-china-russland-und-deutschland-zusammen> [dostęp: 17.01.2018].
- Eurasische Wirtschaftsunion*, „Germany Trade & Invest“, März 2017, https://www.gtai.de/GTAI/Content/DE/Trade/Fachdaten/MKT/2017/02/mkt201702148008_20914_wirtschaftsdaten-kompakt---eurasische-wirtschaftsunion.pdf?v=6 [dostęp: 17.01.2018].
- Fröhlich S., *Das Ende der Selbstfesselung: Deutsche Außenpolitik in einer Welt ohne Führung*, Wiesbaden 2019.
- Gabriel S., *Zeitenwende in der Weltpolitik: Mehr Verantwortung in ungewissen Zeiten*, Freiburg–Basel–Wien 2018.
- Goetz R., *Russlands Wirtschaftsentwicklung*, „Internationale Politik“ 2006, Nr. 7.
- Ischinger W., *Deutschland und Europa in unsicheren Zeiten*, München 2018.
- Jäger T., *Das Ende des amerikanischen Zeitalters: Deutschland und die neue Weltordnung*, Zürich 2019.
- Jarczewska A., *Stany Zjednoczone – „America First” według Donalda Trumpa*, „Rocznik Strategiczny” 2017/2018, s. 183–201.
- Kirsz M., *Rola Dialogu Petersburskiego w rozwoju stosunków niemiecko-rosyjskich*, praca doktorska wykonana INP UW, Warszawa 2013.
- Klages W., *Zeitenwende. Strategie und Ziele deutscher Außenpolitik im 21. Jahrhundert*, Baden-Baden 2017.
- Leegewie C., *America first? Der Fall einer konservativen Revolution*, Frankfurt am Main 1997.
- Lohmann S., Westphal K., *US-Russland-Politik trifft europäische Energieversorgung*, „SWP-Aktuell“ 2019, Nr. 1.
- Marshall Ch. von., *Wir verstehen die Welt nicht mehr: Deutschlands Entfremdung von seinen Freunden*, Freiburg–Basel–Wien 2018.

- Meier Ch., *Deutsch-Russische Beziehungen auf dem Prüfstand*, „SWP-Studie“ 2003, Nr. 10.
- Mommsen M., *Das Putin-Syndikat*, München 2017.
- National Security Strategy of the United States of America, Washington, September 2017, <https://ge.usembassy.gov/our-relationship>.
- Pflüger F., *Kritik muss erlaubt sein. Russland ist kein Ausnahmepartner*, „Internationale Politik“ 2004, Nr. 10.
- Przemiany systemu bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej w drugiej dekadzie XXI w. Część 2: Geopolityczny wymiar kryzysu ukraińskiego*, red. E. Cziomer, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2015, nr 2.
- Rahr A., *Der kalte Frieden. Putins Russland und der Westen*, „Internationale Politik“ 2004, Nr. 3.
- Reitschuster B., *Putins Demokratie*, Berlin 2014.
- Roloff H., *Halbzeit-Bilanz nach zwei Jahren im Oval Office*, <https://www.bild.de/politik/ausland/politik-ausland/halbzeit-bilanz-nach-zwei-jahren-oval-office-guter-trump-schlechter-trump-59640588.bild.html>.
- Schöllgen G., *Gerhard Schröder: Die Biographie*, Frankfurt am Main 2015.
- Schröder G., *Entscheidungen: Mein Leben in der Politik*, München 2006.
- Schröder G., *Klare Worte: Im Gespräch mit Georg Meck über Mut, Macht und unsere Zukunft*, Basel 2014.
- Singhofen S.C., *Deutschland und Russland zwischen strategischer Partnerschaft und neuer Konkurrenz*, „Arbeitspapier“ 2007, Nr. 169.
- Sommer T., *China First: Die Welt auf dem Weg ins chinesische Jahrhundert*, München 2018.
- Steinmeier F.-W., *Flugschreiber: Notizen aus der Außenpolitik in Krisenzeiten*, Berlin.
- Trenin D., *Deutschland und Russland: von einer Entfremdung zu neuer Nachbarschaft*, Carnegie Moscow Center, Juni 2018, https://carnegieendowment.org/files/Article_Trenin_RG_2018_Germ.pdf.
- Warum wir Frieden und Freundschaft mit Russland brauchen: ein Aufruf an alle*, von Matthias Platzeck, Peter Gauweiler, Antje Vollmer, Peter Brandt, Oskar Lafontaine, Daniela Dahn und vielen anderen, Hg. A. Bahr, Frankfurt am Main 2018.
- Wehner M., *Putin Kalter Krieg. Wie Russland den Westen vor sich hertreibt*, München 2016.
- Wetzel H., *Amerikas Nutzen über alles*, „Süddeutsche Zeitung“, 21.01.2017, <https://www.sueddeutsche.de/politik/vereinigte-staaten-von-amerika-america-first-1.3341708>.
- Wolff M., *Trump pod ostrzałem*, Warszawa 2019.
- Wolff M., *Feuer und Zorn: Im Weißen Haus von Donald Trump*, München 2018.
- Współpraca Chińskiej Republiki Ludowej z Federacją Rosyjską a nowy wymiar stosunków międzynarodowych w XXI wieku. Część 1: Znaczenie współpracy Chin i Rosji dla kształtowania nowego porządku międzynarodowego*, red. E. Cziomer, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2018, nr 1.

Global Implications of US America First Policy for Cooperation Between Germany and Russia in the Second Decade of the 21st Century

The article presents the global implications of selected aspects of Donald Trump's administration „America First” policy and their significance for the relations between Germany and Russia. It focuses on three substantive problems: The essence of the “America First” strategy of the US President Donald Trump administration; Main tendencies and challenges of the evolution of Germany's policy towards Russia; Global implications of “America First” policy for Germany's cooperation with Russia. The following implications of the D. Trump's administration „America First” policy have the most considerable significance for cooperation between Germany and Russia, since 2017: the dimension, scope and future of Germany's cooperation with Russia in the context of the Ukrainian crisis; controversies over supplies of Russian natural gas to Germany; the challenges of trade with Russia in the context of its return to cooperation with China; Germany's position on NATO funding and measures for international security and disarmament. The above-mentioned implications cause a series of tensions and mutual controversies between the US and Germany in the political and legal, economic and military areas as well as in the field of social attitudes and behaviors, although they do not ultimately determine the future of German-American relations in a global context.

Key words: „America First”, implications, global politics, USA, Germany, Russia

Globalne implikacje polityki „America First” USA dla współpracy Niemiec z Rosją w drugiej dekadzie XXI wieku

Artykuł przedstawia globalne implikacje polityki administracji Donalda Trumpa „America First” (2017) oraz ich znaczenie dla relacji Niemiec z Rosją. Koncentruje się on na trzech problemach merytorycznych: istota strategii „America First” administracji prezydenta USA Donalda Trumpa; tendencje i wyzwania ewolucji polityki Niemiec wobec Rosji; implikacje globalne polityki „America First” USA dla współpracy Niemiec z Rosją. Dla współpracy Niemiec z Rosją najistotniejsze znaczenie mają następujące implikacje polityki „America First”: wymiar, zakres oraz przyszłość współpracy Niemiec z Rosją w kontekście kryzysu ukraińskiego; kontrowersje wokół dostaw rosyjskiego gazu ziemnego do Niemiec; wyzwania wymiany handlowej z Rosją z uwagi na jej nowy wymiar współpracy z Chinami; stanowisko Niemiec wobec finansowania NATO oraz działania na rzecz bezpieczeństwa i rozbrojenia międzynarodowego. Implikacje powyższe powodują napięcia i kontrowersje między USA a RFN w płaszczyznach polityczno-prawnej, gospodarczej, wojskowej, co przekłada się na stan nastrojów i zachowań społecznych.

Słowa kluczowe: „America First”, implikacje, polityka globalna. USA, Niemcy, Rosja

Beata Molo

prof. nadzw. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ORCID 0000-0002-4924-8950

NIEMCY WOBEC WYZWAŃ WSPÓŁPRACY UNII EUROPEJSKIEJ Z CHINAMI W DRUGIEJ DEKADZIE XXI WIEKU

Wprowadzenie

Chiny stały się w XXI wieku wyzwaniem ekonomicznym i politycznym dla Unii Europejskiej (UE) jako całości, jak również większości państw członkowskich, zwłaszcza Republiki Federalnej Niemiec (RFN). Odnosi się to głównie do rywalizacji o wpływy polityczne w różnych regionach świata oraz pozycję w gospodarce światowej.. Nie wyklucza ona jednak zacieśniania stosunków politycznych i gospodarczych UE–Chiny, co znalazło odzwierciedlenie w zapisach końcowych szczytów UE–Chiny w lipcu 2018 r. w Pekinie i w kwietniu 2019 r. w Brukseli. Chiny są najważniejszym partnerem handlowym Niemiec, najsilniejszej gospodarki w Unii Europejskiej; stosunki niemiecko-chińskie, które od 2004 r. określone były jako „strategiczne partnerstwo w globalnej odpowiedzialności”, w marcu 2014 r. przekształcono w „kompleksowe partnerstwo strategiczne”. Niemcy opowiadają się za zacieśnianiem współpracy z Chińską Republiką Ludową (ChRL), jednakże pozostają krytyczni wobec aktywności chińskich inwestorów na swoim rynku; są świadomi zdolności Chin do wykorzystywania relacji z RFN dla ich interesów.

Celem artykułu jest przedstawienie perspektywy Niemiec wobec głównych problemów współpracy Unii Europejskiej z Chińską Republiką Ludową

w drugiej dekadzie XXI wieku. Autorka odpowiada na cztery pytania badawcze: 1) Jakie są uwarunkowania i cele współpracy UE z Chinami i czy są one zbieżne z interesami i celami polityki RFN wobec Chin? 2) Jakie są główne punkty sporne w stosunkach UE–ChRL i RFN–ChRL? 3) Czy Niemcy uwzględniają w swojej polityce wspólnotowy kontekst stosunków z Chinami? 4) Jakie są perspektywy współpracy UE oraz RFN z ChRL? Wykorzystano metody czynnikową i zawartości, analizy historyczno-porównawcze, elementy metody decyzyjnej i (instytucjonalno-)prawnej. Artykuł opiera się na źródłach pierwotnych, opracowaniach i materiałach prasowych.

Uwarunkowania i cele współpracy Unii Europejskiej z Chinami, a interesy Niemiec

Od końca lat 90. XX wieku Unia Europejska i Chińska Republika Ludowa zacieśniają stosunki wzajemne, co znajduje odzwierciedlenie w obejmowaniu współpracą nowych dziedzin (począwszy od stosunków handlowych po kwestie ochrony środowiska i zmian klimatu). W 1998 r. ustanowiono „dialog strategiczny”; zaczęły również odbywać się coroczne szczyty UE–Chiny. 1 marca 2002 r. UE opublikowała pierwszy program strategiczny na lata 2001–2006, w którym wymieniono najistotniejsze kwestie do rozwiązania. Potrzebę koordynacji polityk UE i Chin w wielu dziedzinach podkreślono w unijnym dokumencie z 10 września 2003 r. „Dojrzewające partnerstwo – podział interesów i wyzwań w stosunkach UE–Chiny”¹. Podczas szczytu UE–Chiny we wrześniu w 2006 r. zdecydowano o rozpoczęciu negocjacji w sprawie nowego Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy między Chinami a Unią Europejską (*China–EU Partnership and Cooperation Agreement*, PCA), który miałby zastąpić obowiązujący od 1985 r. Układ w Sprawie Handlu i Współpracy Gospodarczej. W komunikacie „UE–Chiny: bliższe partnerstwo, rosnąca odpowiedzialność” opublikowanym 24 października 2006 r. przez Komisję Europejską wskazywano na ewolucję charakteru współpracy oraz rosnącą rolę UE i Chin na arenie międzynarodowej². Drugi program strategiczny na lata 2007–2013 podkreślał, że UE i Chiny są równorzędnymi partnerami a ich stosunki przekształciły się w partnerstwo oparte na dialogu politycznym, współpracy gospodarczej i handlowej oraz dialogu sektorowym³.

¹ Commission Policy Paper: *A maturing partnership – shared interests and challenges in EU–China relations*, COM(2003) 533 final, Brussels, 10.09.2003, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0533:FIN:EN:PDF> [dostęp: 10.04.2019].

² *EU – China: Closer partners, growing responsibilities. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, COM (2006) 631 final, 24.10.2006, [http://aei.pitt.edu/38107/1/COM_\(2006\)_631.pdf](http://aei.pitt.edu/38107/1/COM_(2006)_631.pdf) [dostęp: 10.04.2019].

³ Zob. R. Willa, *Stosunki Unii Europejskiej z Chińską Republiką Ludową – pragmatyzm czy strategiczne partnerstwo?*, „Historia i Polityka” 2011, nr 6(13).

Zawierane porozumienia skutkowały intensyfikacją stosunków Unii Europejskiej i Chin⁴. Przede wszystkim było to następstwem rozwoju gospodarczego i rosnącego znaczenia Chin na arenie międzynarodowej, a co za tym idzie budowania własnej strefy wpływów geopolitycznych. Przesłanką dynamicznego rozwoju stosunków są wspólne interesy UE i Chin (pomimo różnic co do kwestii szczegółowych) w świecie wielobiegunowym, koncentrujące się wokół polityki multilateralizmu i zrównoważonego rozwoju. W przypadku pierwszej z powyższych kwestii zwraca się uwagę na różnice w wizji świata wielobiegunowego, na kluczowe dla UE znaczenie organizacji międzynarodowych, a dla Chin – oparcie się na mocarstwach o równorzędnej pozycji i znaczeniu. W odniesieniu do drugiej kwestii podkreśla się potencjał dla współpracy UE z Chinami m.in. w zakresie rozwoju nisko- i zeroemisyjnych źródeł energii oraz urządzeń wysokiej technologii przyjaznych dla środowiska⁵.

Współpraca gospodarcza jest fundamentem, a zarazem najważniejszym elementem stosunków UE i Chin. Unia Europejska jest dla Chin największym rynkiem eksportu towarów. Wśród państw członkowskich Unii Europejskiej największy udział w wymianie handlowej z Chinami mają Niemcy, Wielka Brytania, Francja, Włochy i Holandia. Łączny bilans wzajemnych stosunków handlowych jest korzystny dla Chin. W 2018 r. Chiny (11%) były drugim (po USA, 21%) eksporterem towarów z Unii Europejskiej. Chiny były największym importerem towarów do UE (20%), przed USA (13%), Rosją (8%), Szwajcarią (6%) i Norwegią (4%). Dla porównania, w 2008 r. deficyt handlowy UE z Chinami wyniósł 171 mld euro, a w 2018 r. osiągnął wartość 185 mld euro. Eksport z UE do Chin osiągnął największą wartość w 2018 r. – 210 mld euro, a najniższą w 2008 r. – 78 mld euro. Zaś wartość importu UE z Chin była najwyższa w 2018 r. i wyniosła 395 mld euro, a najniższa w 2009 r. – 215 mld euro⁶.

W 2018 r. udział poszczególnych kategorii towarów w eksporcie z UE do Chin był następujący: maszyny i pojazdy (53%), inne produkty przemysłowe (18%) i chemikalia (13%). Największymi eksporterami do Chin były Niemcy (93 715 mln euro), Wielka Brytania (23 365 mln euro) i Francja (20 850 mln euro). Zaś największymi importerami z Chin: Holandia (85 280 mln euro), Niemcy (75 467 mln euro) i Wielka Brytania (53 320 mln euro). Nadwyżkę handlową z Chinami miały Niemcy (18 248 mln euro), Finlandia (1448 mln euro) i Irlandia (1013 mln euro); aż dwadzieścia pięć państw członkowskich miało deficyt

⁴ Szerzej: T. Kamiński, *Sypiając ze smokiem. Polityka Unii Europejskiej wobec Chin*, Łódź 2015.

⁵ Por. Z. W. Puślecki, *Relacje Unii Europejskiej z Chińską Republiką Ludową wobec wyzwań gospodarki globalnej 2012. Wyzwania gospodarki globalnej*, Prace i Materiały Instytutu Handlu Zagranicznego Uniwersytetu Gdańskiego, 31/1, Gdańsk 2012, s. 318.

⁶ *Imports, exports and trade balance in goods between the EU and China, 2008–2018*, Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics [dostęp: 20.04.2019].

w wymianie handlowej z Chinami, największy – Holandia (74 157 mln euro), Wielka Brytania (29 955 mln euro) i Włochy (17 611 mln euro)⁷.

Cele polityki UE wobec Chin koncentrują się na osiągnięciu wzajemnych korzyści w stosunkach politycznych i gospodarczych⁸. Chiny są dla UE ważnym rynkiem zbytu i liczącym się rynkiem inwestycyjnym. Z perspektywy UE istotna jest wzajemność oraz zapewnienie równych warunków działania i uczciwej konkurencji. Kwestie te są artykułowane zwłaszcza w kontekście prac nad finalizacją kompleksowej umowy inwestycyjnej. Ponadto UE podejmuje wysiłki służące intensyfikacji współpracy z Chinami w kwestiach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, czemu służy uzgodniony w 2013 r. „Strategiczny program współpracy UE–Chiny 2020”. Obejmuje on cztery obszary: pokój i bezpieczeństwo, dobrobyt, zrównoważony rozwój i kontakty międzyludzkie⁹.

Unia Europejska podjęła działania na rzecz wypracowania spójnej polityki wobec Chin, zwłaszcza „zwiększenia swojej wewnętrznej spójności oraz skuteczności w relacjach z Chinami”, tzn. mówienia jednym głosem. Wspólny komunikat Komisji i Wysokiej Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa z czerwca 2016 r. „Elementy nowej strategii UE wobec Chin” i „Konkluzje Rady w sprawie strategii UE wobec Chin” przyjęte w lipcu 2016 r. odzwierciedlają główne założenia polityki Unii Europejskiej wobec Chin: propagowania demokracji, praworządności, praw człowieka oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych i prawa międzynarodowego¹⁰.

Wraz z przekształcaniem gospodarki w kierunku wzrostu opartego na innowacjach i zwiększeniu konsumpcji krajowej, Chiny stały się najważniejszym rynkiem dla niemieckich producentów samochodów, przemysłu maszynowego i elektrotechniki¹¹. W stosunkach gospodarczych pomiędzy Niemcami i Chinami utrzymuje się asymetria. W 2018 r. z obrotem w wysokości 199,3 mld euro Chiny były najważniejszym partnerem handlowym RFN, wyprzedzając Holan-

⁷ *Ibidem*.

⁸ Por. G. Wacker, *China und die EU: Keine Strategie, keine Partnerschaft*, [w:] *Die EU im Beziehungsgefüge großer Staaten. Komplex – kooperativ – krisenhaft*, Hg. K.-O. Lang, G. Wacker, „SWP Studie” S25, Dezember 2013, s. 29-40; F. Algieri, *Die Europäische Union und China*, [w:] *Jahrbuch der Europäischen Integration 2015*, Hg. W. Weidenfeld, W. Wessels, Baden-Baden 2015, s. 309–314.

⁹ *EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation*, http://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/eu-china_2020_strategic_agenda_en.pdf [dostęp: 20.04.2019].

¹⁰ Joint Communication to the European Parliament and the Council, *Elements for a new EU strategy on China*, European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Brussels, 22.6.2016 JOIN (2016) 30 final, http://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/joint_communication_to_the_european_parliament_and_the_council_-_elements_for_a_new_eu_strategy_on_china.pdf [dostęp: 20.05.2019]; Council conclusions on EU strategy on China, Brussels, 18 July 2016, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11252-2016-IN-IT/en/pdf> [dostęp: 20.04.2019].

¹¹ Zob. G. Erber, *Deutsch-chinesische Wirtschaftsbeziehungen: Chancen und Risiken für Deutschland*, „DIW-Wochenbericht” 2013, Vol. 80, Iss. 41, s. 9–15.

dię (189,4 mld euro) i Stany Zjednoczone (178 mld euro). Chiny były trzecim największym rynkiem odbioru niemieckich towarów, po Stanach Zjednoczonych (113,5 mld euro) i Francji (105,3 mld euro). W Niemczech działa około 900 chińskich firm, zaś około 5 200 niemieckich przedsiębiorstw w ChRL¹². Wzrost chińskiej aktywności w Niemczech jest konsekwencją globalnej strategii inwestycyjnej chińskiego rządu „Made in China 2025” i wspierania przez państwo chińskich inwestycji zagranicznych w wybranych sektorach.

Do istotnych dziedzin współpracy RFN i Chin należą energetyka i ochrona środowiska oraz walka ze zmianami klimatu. W 2006 r. ustanowiono niemiecko-chińskie partnerstwo energetyczne. Powołana została również grupa robocza ds. klimatu (*Klima-Arbeitsgruppe*); rozwijana jest współpraca w walce ze zmianami klimatu. Ponadto za pomocą Międzynarodowej Inicjatywy Klimatycznej (*Internationale Klimaschutzinitiative*, IKI) wspierane są chińskie projekty służące ochronie klimatu (m.in. wprowadzenie systemu handlu uprawnieniami do emisji, rozwój niskoemisyjnych systemów transportu). Celem partnerstwa urbanizacyjnego (*Urbanisierungs-partnerschaft*, od 2013) jest zrównoważony rozwój w procesach urbanizacji w Chinach. Wspólna niemiecko-chińska deklaracja o powołaniu strategicznego partnerstwa na rzecz elektromobilności (*Deutsch-Chinesische Gemeinsame Erklärung zur Errichtung einer strategischen Partnerschaft für Elektromobilität*) z 28 czerwca 2011 r. stała się podstawą uruchomienia platformy Elektromobilność (*Deutsch-Chinesische Plattform Elektromobilität*)¹³. Zapewne takie zainteresowanie RFN współpracą z Chinami w tej dziedzinie wiąże się z rozwojem alternatywnych technologii napędu i paliw, zależnym od popytu międzynarodowego i rozwoju technologii, a Chiny są od lat w tej materii kluczowym globalnym graczem. Podczas niemiecko-chińskich konsultacji międzyrządowych w 2016 r. zawarto porozumienie o współpracy w dziedzinie mobilności i strategii paliwowej. W lipcu 2018 r. została uzgodniona współpraca w zakresie opracowania i wdrożenia połączonej i zautomatyzowanej mobilności¹⁴.

W 2010 r. Chiny jako pierwsze spośród gospodarek wschodzących zostały włączona do grona państw, z którymi Niemcy utrzymują regularne konsultacje międzyrządowe (od 2011). Dla Niemiec istotne jest ułatwienie dostępu do rynku przedsiębiorstwom. Dostęp do rynku dla firm zagranicznych w Chinach okazuje się bowiem w wielu obszarach ograniczony. Każdy, kto chce inwestować w Chinach jest często zmuszany do zawierania *joint venture* z chińskimi partnerami. Interesy RFN koncentrują się wokół zagwarantowania równych warunków

¹² *Deutschland und China: bilaterale Beziehungen*, 21.03.2019, Auswärtiges Amt, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/china-node/-/200472> [dostęp: 20.04.2019].

¹³ *Deutsch-Chinesische Gemeinsame Erklärung zur Errichtung einer strategischen Partnerschaft für Elektromobilität*, 28. Juni 2011, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/C-D/china-deutsch-chinesische-strategische-partnerschaft-elektromobilitaet.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [dostęp: 20.04.2019].

¹⁴ Patrz przypis 12.

konkurencji w obu państwach i większego otwarcia rynku chińskiego dla inwestorów zagranicznych, w tym niemieckich. Podnosiła te kwestie kanclerz Angela Merkel m.in. podczas 5. konsultacji międzyrządowych w lipcu 2018 r. Przy tej okazji zwróciła także uwagę na otwarcie chińskiego rynku finansowego i nowe możliwości inwestycyjne dla niemieckich przedsiębiorstw¹⁵. Zważywszy na fakt, że Chińczycy inwestorzy są zainteresowani przejęciami przedsiębiorstw w kluczowych technologiach, celem rządu federalnego jest ochrona przed zagranicznymi inwestorami przejmującymi takie firmy, zwłaszcza w obszarach związanych z zapewnianiem bezpieczeństwa¹⁶. Ważna z perspektywy interesów Niemiec staje się współpraca z Chinami w zakresie cyfryzacji produkcji i usług inteligentnych; problematyce tej była poświęcona m.in. 4. niemiecko-chińska konferencja innowacyjna zorganizowana w kwietniu 2016 r. w Berlinie.

W ocenie Hansa Kundnani i Jonasa Parello-Plesnera obecnie doszło do niemal idealnej komplementarności gospodarek chińskiej i niemieckiej: „Chiny potrzebują technologii, a Niemcy potrzebują rynków”. Niemcy rozwijają te gałęzie przemysłu, które Chiny uważają za strategicznie ważne, takie jak przemysł motoryzacyjny, sektor energetyki odnawialnej i zaawansowane technologie. Ocenia się, że konkurencja między Niemcami a Chinami będzie rosła właśnie w tych sektorach. Niemcy skupiają się przede wszystkim na rozwijaniu stosunków gospodarczych z Chinami, mogą – zdaniem Kundnani i Parello-Plesnera – nie uwzględniać w wystarczającym stopniu implikacji dla polityki międzynarodowej wzrostu globalnego znaczenia Chin¹⁷.

Rosnąca współzależność gospodarcza między Chinami a Niemcami staje się podstawą coraz bliższych stosunków politycznych. Po spotkaniu ministrów spraw zagranicznych RFN i ChRL w kwietniu 2016 r., Frank-Walter Steinmeier podkreślił wzrost w ostatnich latach zaangażowania i odpowiedzialności międzynarodowej Chin, m.in. w negocjowaniu porozumienia atomowego z Iranem oraz budowaniu stabilności w Afganistanie i Pakistanie. Ze względu na potencjał militarny Chiny mogą być znaczącym partnerem w działaniach na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego¹⁸. W podobnym tonie utrzymane było oświadczenie kanclerz Merkel podczas wizyty w Chinach w maju 2018 r., w którym

¹⁵ *Deutsch-chinesische Regierungskonsultationen. Merkel und Li bekennen sich zu freiem Welthandel*, 9. Juli 2018, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-07/deutsch-chinesische-regierungskonsultationen-angela-merkel-li-keqiang> [dostęp: 22.04.2019].

¹⁶ *Regierungskonsultationen in Berlin. Über diese 4 Themen sollte Merkel dringend mit Chinas Regierungschef Li reden*, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/regierungskonsultationen-in-berlin-ueber-diese-4-themen-sollte-merkel-dringend-mit-chinas-regierungschef-li-reden/22780756.html> [dostęp: 22.04.2019].

¹⁷ H. Kundnani, J. Parello-Plesner, *China and Germany: Why the Emerging special Relationship Matters for Europe?*, ECFR/55, May 2012, https://www.files.ethz.ch/isn/173460/ECFR55_CHINA_GERMANY_BRIEF_AW.pdf [dostęp: 22.04.2019].

¹⁸ *Steinmeier in Peking. Deutschland und China wollen einflussreicher werden*, 8.04.2016, <https://www.wiwo.de/politik/ausland/steinmeier-in-pekking-deutschland-und-china-wollen-einflussreicher-werden/13422820.html> [dostęp: 24.04.2019].

stwierdziła, że Niemcy i Chiny powinny pogłębiać współpracę i „pracować nad globalnym wielostronnym systemem” opartym na wolnym handlu i poszukiwaniu międzynarodowych rozwiązań w sytuacjach kryzysowych¹⁹.

Istotne znaczenie w tym kontekście ma wspólne oświadczenie „Odpowiedzialni partnerzy dla lepszego świata” (*Verantwortungsvolle Partner für eine bessere Welt*) opublikowane na zakończenie 5. konsultacji międzyrządowych (9–10.07.2018). W deklaracji podkreślono „prymat ładu międzynarodowego opartego na zasadach”, wyrażając tym samym poparcie dla Organizacji Narodów Zjednoczonych. Partnerzy potwierdzili zaangażowanie w dyplomatyczne rozwiązywanie konfliktów międzynarodowych i wyrazili wolę wzmacniania organizacji międzynarodowych. Wspólne interesy Niemiec i Chin dotyczą międzynarodowych działań na rzecz pokoju w Syrii i Afganistanie, politycznego rozwiązania kwestii koreańskiej i wdrażania zapisów paryskiego porozumienia klimatycznego z 2015 r. Ponadto zamierzają pracować nad utrzymaniem porozumienia nuklearnego z Iranem (*Joint Comprehensive Plan of Action*, JCPOA), odrzucają wszelkie formy protekcyjizmu i zobowiązują się do rozstrzygania sporów handlowych w ramach Światowej Organizacji Handlu²⁰.

Wśród inicjatyw służących rozwijaniu współpracy Niemiec z Chinami w kwestiach globalnych godna uwagi była propozycja federalnego ministra spraw zagranicznych Heiko Maasa złożona w Pekinie w listopadzie 2018 r. Ponieważ w latach 2019–2020 Niemcy będą niestałym członkiem Rady Bezpieczeństwa ONZ, to Maas zaproponował ściślejszą współpracę z Chinami na forum ONZ w kwestiach rozbrojenia i ochrony klimatu²¹.

Niemcy wobec wyzwań we współpracy Unii Europejskiej z Chinami

Dla Chin partnerstwo z Niemcami stało się sposobem na rozwijanie stosunków z całą Unią Europejską. Z perspektywy UE partnerstwo Niemiec z ChRL jest szansą, jak również wyzwaniem dla współpracy unijno-chińskiej. W tym kontekście wyrażano obawy, że Niemcy mogłyby wykorzystać stosunki z Chinami, aby realizować własne interesy gospodarcze kosztem interesów całej Unii. W ostatnich latach RFN prezentowała bowiem częstokroć odmienne stanowisko niż Unia

¹⁹ *Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem Ministerpräsidenten der Volksrepublik China Li Keqiang*, in Peking, 24.05.2018, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-ministerpraesident-en-der-volksrepublik-china-li-keqiang-1009170> [dostęp: 24.04.2019].

²⁰ *Verantwortungsvolle Partner für eine bessere Welt*, 11.07.2018, Auswärtiges Amt, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/china-node/deutsch-chinesische-regierungskonsultationen/2117904> [dostęp: 25.04.2019].

²¹ *Deutschland und China. Maas für gemeinsame Initiativen mit China im UN-Sicherheitsrat*, 13.11.2018, <https://www.dw.com/de/maas-f%C3%BCr-gemeinsame-initiativen-mit-china-im-un-sicherheitsrat/a-46268245> [dostęp: 25.04.2019].

Europejska, tak jak w przypadku sprzeciwu wobec nałożenia w 2013 r. ceł antydumpingowych przez Komisję Europejską na import ogniw i paneli słonecznych (dotyczyło to producentów którzy nie przystąpili do ugody z UE w tej sprawie) z Chin. Zarzuty dotyczyły sprzedaży paneli słonecznych poniżej kosztów, co skutkowałoby dominacją na unijnym rynku. W 2012 r. Komisja Europejska wszczęła postępowanie antydumpingowe przeciwko Chinom; ostatecznie 2 grudnia 2013 r. zostało opublikowane rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) nakładające cło antydumpingowe na przywóz modułów fotowoltaicznych z krzemu krystalicznego i głównych komponentów (ogniw) pochodzących z Chin²².

Niemcy opowiadały się za strategicznym podejściem w polityce UE wobec Chin. Przed posiedzeniem Rady Europejskiej w listopadzie 2010 r. federalny minister spraw zagranicznych Guido Westerwelle w piśmie do Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Catherine Ashton postulował opracowanie „zrównoważonej koncepcji” dla stosunków ze „strategicznymi partnerami” Unii Europejskiej. Niemcy wzywały Ashton do koordynacji „holistycznego” podejścia do Chin w takich obszarach, jak polityka zagraniczna, współpraca gospodarcza, zmiany klimatu, energia i surowce²³.

Niemcy są świadome konieczności wypracowania wspólnej polityki UE wobec Chin, ze względu na rosnące powiązania ekonomiczne z tym państwem. W lutym 2016 r. federalny minister gospodarki i energii Sigmar Gabriel skierował wraz z ministrami gospodarki: Włoch, Wielkiej Brytanii, Francji, Polski, Belgii i Luksemburga pismo do Komisji Europejskiej z postulatem przeciwdziałania nadmiernemu importowi subsydiowanej stali z Chin (i Federacji Rosyjskiej)²⁴. W krótkim czasie nałożono cła antydumpingowe na producentów z obu państw²⁵.

Kolejnym problemem wymagającym w ocenie Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Energii (*Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*) rozwiązań prawnych na poziomie UE była możliwość kontrolowania przejęć przedsiębiorstw z państw członkowskich UE przez chińskich inwestorów. Służyć temu miała zgłoszona przez to ministerstwo propozycja zmiany przepisów, polegająca na zwiększeniu zakresu ochrony przedsiębiorstw w UE przed przejęciami przez

²² Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) nr 1239/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. nakładające ostateczne cło wyrównawcze na przywóz modułów fotowoltaicznych z krzemu krystalicznego i głównych komponentów (tj. ogniw) pochodzących lub wysyłanych z Chińskiej Republiki Ludowej, Dz.U. UE L 325, 5.12.2013.

²³ H. Kundnani, J. Parelo-Plesner, *op. cit.*

²⁴ Gabriel fordert Schutz vor chinesischen Billigimporten, „Spiegel Online”, 8.02.2016, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/sigmar-gabriel-fordert-schutz-der-stahlindustrie-vor-china-a-1076213.html> [dostęp: 26.04.2019].

²⁵ Durchführungsverordnung (EU) 2016/1328 der Kommission vom 29. Juli 2016 zur Einführung eines endgültigen Antidumpingzolls und zur endgültigen Vereinnahmung des vorläufigen Zolls auf die Einfuhren bestimmter kaltgewalzter Flachstahlerzeugnisse mit Ursprung in der Volksrepublik China und der Russischen Föderation, Amtsblatt der Europäischen Union L 210/1, 4.08.2016.

inwestorów pochodzących z państw trzecich. Według tej propozycji instytucje unijne mogłyby zablokować transakcję w przypadku przedsiębiorstw posiadających „kluczowe technologie, które są ważne dla dalszego postępu przemysłowego w Europie”²⁶.

Przejęcia, względnie próby przejąć, strategicznych niemieckich przedsiębiorstw skutkowały zmianą stanowiska rządu federalnego wobec chińskich inwestycji. Stał się on krytyczny wobec tych inwestycji na rynku niemieckim; zaczęto wskazywać na niebezpieczeństwo zakupu przedsiębiorstw z kluczowych sektorów gospodarki, a co za tym idzie możliwość uzyskania wiedzy o zaawansowanych technologiach.

Wzrost chińskich inwestycji bezpośrednich stał się także powodem do rozpoczęcia dyskusji o dostępności chińskiego rynku dla europejskich przedsiębiorstw. W 2017 r. została rozszerzona lista sektorów mających wpływ na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny w RFN (firmy tworzące oprogramowanie dla sektora energetycznego, sektory: wodociągowy, produkcji żywności, IT, zdrowia, finansowy i ubezpieczeniowy oraz transportu i logistyki, rynek mediów), zwiększono również wymagania formalne. Koncern chcący nabyć przedsiębiorstwo zobligowany był dostarczyć informacje o transakcji i o swojej strukturze właścicielskiej. Instytucje państwowe mogły prowadzić postępowanie sprawdzające, czy koncern nie obchodzi procedury kontroli zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, tzn. czy podejmuje próby przeprowadzenia transakcji poprzez oddziały w innych państwach członkowskich UE (korzystając z przepisów o swobodzie przepływu kapitału)²⁷.

W lipcu 2018 r. przedsiębiorstwo Yantai Taihai wycofało się z zakupu Leifeld Metal Spinning, producenta maszyn i części zamiennych m.in. dla branży lotniczej i kosmicznej. Było to spowodowane zapowiedzią skorzystania przez władze niemieckie z prawa do zablokowania tej transakcji, z racji bezpieczeństwa, gdyż firma chińska okazała się związana z sektorem nuklearnym i jej działalność mogłaby służyć celom militarnym.

Inny przykład dotyczy dwukrotnego uniemożliwienia zakupu przez chiński fundusz SGCC akcji operatora sieci przesyłowej 50Hertz. W lutym 2018 r. SGCC próbował przejąć niemal połowę z 40% udziałów 50Hertz należących do australijskiego funduszu IFM. Rząd federalny skłonił wówczas belgijskie przedsiębiorstwo Elia (drugiego właściciela 50Hertz) do skorzystania z możliwości pierwokupu. Z kolei w czerwcu 2018 r. SGCC próbowało nabyć 20% pozostałych akcji należących do funduszu IFM. W tym przypadku Elia wykupiła akcje tymczasowo, a po kilku tygodniach odsprzedała je niemieckiemu

²⁶ J. Erling, *Gabriel macht nun ernst – und China ist verärgert*, „Die Welt”, 26.10.2016, <https://www.welt.de/wirtschaft/article159068808/Gabriel-macht-nun-ernst-und-China-ist-veraergert.html> [dostęp: 26.04.2019].

²⁷ K. Popławski, *Lex China: zwiększenie ochrony niemieckich firm przed przejęciami*, „Analizy OSW”, 19.12.2018.

państwowemu bankowi rozwoju KfW (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*)²⁸. Działania powyższe można odczytywać jako sygnał, pokazujący że Niemcy nie będą godziły się na wykorzystywanie przez chińskich inwestorów faktu dużej otwartości swojego rynku, zwłaszcza w odniesieniu do technologii i strategicznie ważnych obszarów.

Chińscy inwestorzy, mimo wprowadzonych zmian, nadal dążyli do przejmowania niemieckich przedsiębiorstw, dlatego w grudniu 2018 r. znowelizowano rozporządzenie do ustawy o stosunkach gospodarczych z zagranicą. W przypadku nabywania akcji przedsiębiorstw przez inwestorów spoza UE próg ich udziału w akcjach, od którego Federalne Ministerstwo Gospodarki i Energii ma prawo badać zgodność transakcji z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym RFN, został obniżony do 10% (z 25%). Przepisy dotyczą przedsiębiorstw zajmujących się obsługą infrastruktury krytycznej i związanych z branżą zbrojeniową²⁹.

Unia Europejska jako duży jednolity rynek, skłania Chiny, – do szukania sposobów wykorzystania własnych nadwyżek za granicą. Jak wiadomo, Chiny potrzebują nowych technologii, pozyskiwanych z zagranicy, w tym z UE. Stąd przejmują lub podejmują próby przejąć przedsiębiorstw wysokich technologii czy infrastruktury strategicznej. W odpowiedzi UE podjęła działania mające na celu zwiększenie kontroli inwestycji z możliwością ich zablokowania. 14 września 2017 r. KE przedstawiła propozycję dotyczącą uregulowań bezpośrednich inwestycji zagranicznych w kontekście ich wpływu na bezpieczeństwo i porządek publiczny w Unii. Nowe ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych weszły w życie 10 kwietnia 2019 r. Mają one stworzyć „mechanizm współpracy, w ramach którego państwa członkowskie i Komisja Europejska będą mogły wymieniać informacje i sygnalizować obawy związane z konkretnymi inwestycjami”. Ponadto mają umożliwić Komisji Europejskiej „wydawanie opinii, gdy dana inwestycja zagraża bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu w więcej niż jednym państwie członkowskim, lub gdy może zaszkodzić realizacji projektu lub programu będącego przedmiotem zainteresowania całej UE”. Nowe ramy ustanawiają „pewne wymogi dla państw członkowskich, które pragną utrzymać lub przyjąć na szczeblu krajowym mechanizm monitorowania. Państwa członkowskie zachowają również ostatnie słowo w kwestii, czy dana inwestycja może na ich terytorium dojść do skutku”³⁰.

²⁸ *Kritische Infrastruktur. Einstieg von Chinesen in deutsches Stromnetz gescheitert*, 27.07.2018, <https://www.dw.com/de/einstieg-von-chinesen-in-deutsches-stromnetz-gescheitert/a-44848165> [dostęp: 28.04.2019].

²⁹ *Zwölfte Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung vom 19. Dezember 2018*, https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aussenwirtschaft/afk_ausfuhrliste_zwoelfte_vo_aenderung_awv.html [dostęp: 27.04.2019].

³⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/452 z dnia 19 marca 2019 r. ustanawiające ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii, Dz.U. UE, L1 79/1, 21.03.2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32019R0452> [dostęp: 27.04.2019].

W Niemczech następowały stopniowo zmiany w postrzeganiu rosnącej potęgi Chińskiej Republiki Ludowej. Obawy Niemiec dotyczące się zerwania jedności Unii Europejskiej, co skutkowałoby wzmocnieniem pozycji ChRL, zostały wyartykułowane w oświadczeniu ministra spraw zagranicznych Sigmara Gabriela podczas 25. konferencji ambasadorów w Paryżu 30 sierpnia 2017 r. Gabriel powiedział, że państwa członkowskie UE muszą prowadzić wspólną politykę zagraniczną wobec Chin, podkreślił, że współpraca ChRL z wybranymi państwami Europy Środkowej i Wschodniej w ramach Inicjatywy Pasa i Szlaku (*Belt and Road Initiative*, BRI) stanowi zagrożenie dla jedności UE. Nawiązując do współpracy między Chinami a państwami Europy Środkowo-Wschodniej w formacie 16+1, Gabriel ostrzegał przed wpływem Chin na politykę Unii Europejskiej³¹. Spośród państw formatu 16+1 aż 11 to państwa członkowskie UE, dlatego też inicjatywa może implikować pytania o zagrożenie dla jedności europejskiej. Wydają się one być zasadne zważywszy na fakt, że Chiny wykorzystują 16+1 do celów politycznych, tzn. zyskania poparcia swojego sprzeciwu wobec unilateraizmu, protekcyjizmu i wojny handlowej.

Potrzeba stworzenia wspólnej polityki zagranicznej UE wobec Chin została podkreślona przez ministra Gabriela w exposé „Europa w niewygodnym świecie” (*Europa in einer unbequemen Welt*), przedstawionym 5 grudnia 2017 r. Gabriel powiedział wówczas, że inicjatywa BRI jest ideą geostrategiczną, która sprawia, że Chiny mogą narzucać swoją wizję porządku międzynarodowego³². Krytyczne opinie o formacie 16+1 spowodowane są postrzeganiem go w RFN jako sposobu na zwiększenie chińskich inwestycji w Europie Środkowo-Wschodniej, częstokroć wbrew niemieckim interesom. Częste spotkania w ramach formatu 16+1 są – w ocenie władz niemieckich – próbą wciągnięcia państw Europy Środkowo-Wschodniej w strefę wpływów politycznych i gospodarczych ChRL, co miałoby skutkować zmniejszeniem konkurencyjności niemieckiej gospodarki.

Celem Chin było osłabienie kontrowersji, jakie format 16+1 budzi w państwach Europy Zachodniej, zwłaszcza w Niemczech. Dlatego też w 2018 r. Chiny przyjęły bardziej koncyliacyjne stanowisko.. Przyszłość formatu 16+1 była dyskutowana podczas dwustronnych konsultacji w maju 2018 r., gdy Chiny zaprosiły niemieckie firmy do projektów realizowanych w ramach 16+1 i zaproponowały dołączenie RFN do formuły³³.

³¹ Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Sigmar Gabriel, bei der 25. französischen Botschafterkonferenz am 30. August 2017 in Paris, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-des-bundesministers-des-auswaertigen-sigmar-gabriel--810446> [dostęp: 27.04.2019].

³² Europa in einer unbequemen Welt. Warum Europa eine neue Außenpolitik braucht – Rede von Außenminister Gabriel beim Forum Außenpolitik, 5.12.2019, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/berliner-forum-aussenpolitik/746464> [dostęp: 27.04.2019].

³³ J. Jakóbski, K. Popławski, *UE wobec oferty Chin: twarde negocjacje czy koalicja przeciw Trumpowi?*, „Komentarze OSW”, 23.08.2018.

W obliczu zmian w polityce zagranicznej USA za prezydentury Donalda Trumpa, Chiny sytuują się w roli głównego partnera UE w globalnej polityce klimatycznej i promowania wolnego handlu. Współpraca w niektórych obszarach rozwija się dynamicznie, np. zaangażowanie UE i ChRL we wdrażanie paryskiego porozumienia klimatycznego. Niemniej jednak sprzeczność interesów dotyczy takich dziedzin, jak handel i inwestycje oraz prawa człowieka. Warunkiem akceptacji prawnie unormowanego procesu inwestowania Chin w UE jest uzyskanie porównywalnych warunków dla przedsiębiorstw z państw członkowskich UE na rynku chińskim i wprowadzenie do wzajemnej wymiany handlowej większej równowagi. Ważne w związku z tym jest – negocjowane od 2013 r. – Kompleksowe Porozumienie ws. Inwestycji (*Comprehensive Agreement on Investment*, CAI)³⁴.

Pogłębiająca się nieufność wobec Inicjatywy Pasa i Szlaku³⁵ skutkowałą wspólnym komunikatem Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa z 19 września 2018 r. odnośnie wizji UE dotyczącej nowej i kompleksowej strategii na rzecz ustanowienia lepszych połączeń między Europą i Azją³⁶. Położono w niej nacisk na promowanie przejrzystych i uczciwych zasad. Warto nadmienić, że w 2015 r. została ustanowiona platforma ds. połączeń UE–Chiny (*EU–China Connectivity Platform*), łącząca BRI z Europejskim Planem Inwestycyjnym („Plan Junckera”)³⁷. Wspomniany już „Strategiczny Program Współpracy UE–Chiny 2020” zakłada rozwijanie współpracy infrastrukturalnej poprzez wspólne finansowanie oraz realizację projektów przez Chiny i państwa członkowskie Unii Europejskiej.

Kolejnym dokumentem odzwierciedlającym zmianę w podejściu UE do współpracy z Chinami jest komunikat Komisji Europejskiej i Wysokiej Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa z 12 marca 2019 r. „UE–Chiny – perspektywa strategiczna”. W dokumencie tym Chiny nazwano „strategicznym rywalem promującym inny model rządzenia” oraz „konkurentem gospodarczym dążącym do osiągnięcia wiodącej pozycji w dziedzinie technologii”. W dokumencie wskazano dziesięć konkretnych działań „do przedyskutowania i zatwierdzenia przez Radę Europejską”, mających zmusić Chiny do ustępstw, w tym zakończenie negocjacji umowy inwestycyjnej do końca 2020 r., która ma ułatwić dostęp do chińskiego rynku. Sposobem nacisku

³⁴ T. Morozowski, „Jeden Pas i Jedna Droga” Chin do Europy?, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2017, nr 319.

³⁵ Zainicjowana przez prezydenta ChRL Xi Jinpinga we wrześniu 2013 r.

³⁶ *Connecting Europe and Asia: Building blocks for an EU Strategy*, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, 19.09.2018, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_communication_-_connecting_europe_and_asia_-_building_blocks_for_an_eu_strategy_2018-09-19.pdf [dostęp: 29.04.2019].

³⁷ Por. M. Schüller, Y. Schüller-Zhou, *Chinas Seidenstraßen-Initiative trifft auf transeuropäische Infrastrukturpolitik*, „GIGAFocus” 2015, Nr. 8.

na Chiny mają być m.in. próby wypracowania wspólnego „podejścia w kwestii bezpieczeństwa sieci 5G w celu ochrony krytycznej infrastruktury cyfrowej”, „nowy „instrument dotyczący udzielania zamówień publicznych w kontekście międzynarodowym”, i pełne wdrożenie *screeningu*³⁸. Komisja Europejska wezwała do „szerokiej redefinicji fundamentów” stosunków UE–Chiny.

Niemcy a perspektywy współpracy Unii Europejskiej z Chinami

Rozwijanie stosunków z Chinami wymaga od Niemiec uwzględnienia dwóch kwestii; po pierwsze, występowania sprzeczności z interesami Unii Europejskiej jako całości, oraz, po drugie, możliwości wykorzystywania Niemiec przez Chiny do realizacji własnych interesów.

Ważnym głosem w dyskusji o reakcji RFN i Unii Europejskiej na politykę Chin był dokument „Partnerzy i systemowi konkurenci – jak powinniśmy obchodzić się z chińską gospodarką sterowaną przez państwo?” (*Partner und systemischer Wettbewerber – Wie gehen wir mit Chinas staatlich gelenkter Volkswirtschaft um?*) opublikowany 10 stycznia 2019 r. przez Federalny Związek Przemysłu Niemieckiego (*Bundesverband der Deutschen Industrie*, BDI). Sformułowano w nim zalecenia, które pozwoliłyby sprostac Unii Europejskiej i Niemcom wyzwaniom związanym z rosnącą pozycją międzynarodową ChRL. Podjęcie określonych działań jest niezbędne, aby zapobiegać osłabieniu pozycji gospodarczej Niemiec i UE jako całości, zwłaszcza w obszarze nowych technologii. Podkreślono, że zagraniczne inwestycje, także z Chin, są zasadniczo korzystne z punktu widzenia Niemiec i UE. Niemniej jednak UE musi być skuteczna wobec firm, które nie produkują w UE i otrzymują dotacje rządowe. Dlatego też zaproponowano zaostrzenie prawa UE dotyczącego pomocy państwa i instrumentów antysubsydyjnych. Jednocześnie Niemcy i UE powinny znacznie więcej zainwestować w badania, rozwój, edukację, infrastrukturę i przyszłe technologie³⁹.

Tempo chińskiej ekspansji w Europie znacznie zwolniło w drugiej połowie 2018 r. Eksperci wymieniają następujące przyczyny takiego stanu rzeczy: pogorszenie nastrojów w gospodarce chińskiej wskutek wojny handlowej z USA, spowolnienie wzrostu w ChRL i zadłużenie wielu chińskich przedsiębiorstw; ponadto, rosnąca nieufność wobec chińskich inwestorów. Chociaż

³⁸ *Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady, UE-Chiny – perspektywa strategiczna*, Komisja Europejska, Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, 12.03.2019 r. JOIN(2019) 5 final, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook_pl.pdf [dostęp: 29.04.2019].

³⁹ *BDI-Grundsatzpapier: Partner und systemischer Wettbewerber – Wie gehen wir mit Chinas staatlich gelenkter Volkswirtschaft um?*, Januar 2019, <https://bdi.eu/publikation/news/china-partner-und-systemischer-wettbewerber/> [dostęp: 30.04.2019].

Niemcy, wraz z Wielką Brytanią, pozostały w 2018 r. głównym celem chińskich inwestorów, wielkość inwestycji w RFN spadła o ponad jedną piątą do prawie 11 mld dolarów. Zmniejsza się nie tylko wartość, ale także liczba przejęć: 196 transakcji w Europie (ponad 50 mniej niż w 2017 r.), w tym w RFN 35 transakcji (54 transakcje w 2017 r.)⁴⁰. Równocześnie chińskie przedsiębiorstwa stają się dla firm z państw członkowskich UE konkurentami w tych sektorach, w których dotychczas importowały technologie. Unia Europejska nie może sobie pozwolić na opóźnienia w budowie sieci komórkowej piątej generacji – 5G (np. wykluczyć chińskich firm z rynku), ponieważ może to skutkować spowolnieniem rozwoju; a wykorzystanie tej technologii jest ponadto ważne dla niemieckiej i europejskiej polityki bezpieczeństwa. Podczas planowanych w 2019 r. aukcji na częstotliwości przeznaczonych na budowę bezprzewodowej sieci 5G eksperci obawiają się udziału koncernu Huawei, który jest podejrzewany o bliskie stosunki z rządem chińskim i był oskarżany o szpiegostwo. W tym kontekście można przywołać stanowisko rządu federalnego, wyrażone w odpowiedzi Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, na pytanie Kathariny Dröge (Zieloni/Sojusz 90), że „nie ma i nie jest planowana podstawa prawna dla całkowitego lub częściowego wykluczenia konkretnego dostawcy technologii 5G”⁴¹. Wydaje się, że rząd federalny uznał, że inwestycje w „technologie przyszłości” są niezbędne w perspektywie konkurencyjności z ChRL m.in. na takich polach, jak sztuczna inteligencja.

Celem Chin jest poszukiwanie sprzymierzeńców w Unii Europejskiej w związku z działaniami negatywnie wpływającymi na chińską gospodarkę. Władze ChRL próbują wykorzystać spięcia w stosunkach transatlantyckich, np. kwestia WTO, porozumienie atomowe z Iranem czy krytyczne wypowiedzi prezydenta USA Donalda Trumpa wobec UE i niektórych państw członkowskich, aby pozyskać UE w konflikcie handlowym ze Stanami Zjednoczonymi⁴². W ocenie ekspertów wojna handlowa USA i Chin może doprowadzić do „otwarcia rynku chińskiego, a także zredukować nierównowagi w handlu międzynarodowym, których źródłem są Chiny”⁴³.

Realizacji powyższych celów w odniesieniu do Niemiec miała służyć złożona w kwietniu 2018 r. obietnica zniesienia do 2022 r. wymogu tworzenia *joint venture* z przynajmniej 50% udziałem chińskiego partnera w przypadku działalności zagranicznych inwestorów w branży motoryzacyjnej w ChRL. Podobnie należy ocenić podpisanie kilkudziesięciu umów podczas 5. niemiecko-

⁴⁰ *Weniger Übernahmen: Ist Chinas Einkaufstour in Europa vorbei?*, 5.02.2019, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/ist-chinas-einkaufstour-in-europa-vorbei-16025236.html> [dostęp: 30.04.2019].

⁴¹ M. Koschyk, *Außenpolitik. Warum Deutschland mit China hadert*, 15.11.2018, <https://www.dw.com/de/warum-deutschland-mit-china-hadert/a-46300231> [dostęp: 28.04.2019].

⁴² J. Szczudlik, *Nowy dokument o polityce Chin wobec UE: niewielkie szanse na poprawę relacji*, Biuletyn PISM, Nr 9 (1757), 18 stycznia 2019.

⁴³ J. Jakóbski, K. Popławski, *op. cit.*

-chińskich konsultacji międzyrządowych w lipcu 2018 r., w tym o strategicznej współpracy między koncernem Voith (budowa maszyn) a chińskim koncernem kolejowym CRRC, między firmą SAP a Suning Holdings Group, a także Siemensem i State Power Investment (dotyczące opracowania technologii wysokowydajnej turbiny gazowej)⁴⁴.

Nową jakością w stosunkach niemiecko-chińskich jest współpraca technologiczna na rzecz rozwoju motoryzacji. Podpisana została umowa o współpracy w rozwijaniu technologii pojazdów autonomicznych. BMW ma dołączyć do prac chińskiej firmy Baidu nad oprogramowaniem do kierowania autonomicznymi samochodami (system Apollo). W Turynii ma powstać chińska fabryka baterii do samochodów BMW⁴⁵. O zmianie polityki władz chińskich wobec zagranicznych inwestorów w sektorach strategicznych świadczy podpisane porozumienie, na mocy którego BASF będzie mógł – bez konieczności współpracy z chińskim partnerem (dotychczas działał w spółce *joint venture* z chińskim Sinopec) – wybudować zakład produkcyjny (o wartości 10 mld dolarów)⁴⁶.

Pośród kwestii dyskutowanych na forum UE, które wymagają rozstrzygnięcia w krótkiej względnie średniej perspektywie czasowej są: ograniczenie dostępu do rynku dla chińskich inwestorów skoncentrowanych na pozyskiwaniu technologii i dostępu chińskich podmiotów do budowy infrastruktury krytycznej, oraz uzależnienie dostępu do unijnego rynku od dalszego otwarcia ChRL na eksport i inwestycje z państw UE⁴⁷.

Na 20. szczycie UE–Chiny 16–17 lipca 2018 r. doszło do zbliżenia stanowisk w kwestiach sektorowych. Odnotowano postęp w negocjacjach dotyczących oznaczeń geograficznych produktów, a także przyspieszenie prac nad dwustronną umową inwestycyjną. Opublikowana została wspólna lista projektów w ramach platformy ds. połączeń UE–Chiny, w tym 10 projektów infrastrukturalnych w Europie Środkowo-Wschodniej. Ponadto zadeklarowano poparcie dla norm handlowych WTO, utrzymania porozumienia atomowego z Iranem, porozumienia klimatycznego z Paryża, a także współpracę w procesie denuklearyzacji Korei Północnej⁴⁸.

W obliczu wojny handlowej z USA, Chiny są bardziej skłonne do ustępstw wobec UE, co znalazło odzwierciedlenie w rezultatach 21. szczytu

⁴⁴ *Deutsch-chinesische Regierungskonsultationen...*, op. cit.

⁴⁵ *BMW to join board of Baidu's autonomous driving platform Apollo*, 10.07.2018, <https://www.reuters.com/article/us-germany-china-bmw-baidu/bmw-to-join-board-of-baidu-autonomous-driving-platform-apollo-idUSKBN1K00Q9> [dostęp: 24.04.2019].

⁴⁶ *BASF investiert 10 Milliarden Euro in China*, 9.07.2018, <https://www.welt.de/wirtschaft/article179052276/BASF-Chemiekonzern-bekommt-gruenes-Licht-fuer-Standort-in-Guangdong.html> [dostęp: 24.04.2019].

⁴⁷ M. Bogusz, R. Formuszewicz, J. Jakóbowski, *Wizyta Xi Jinpinga w Europie: preludium do szczytu UE–Chiny*, „Analizy OSW”, 27.03.2019.

⁴⁸ Szczyt UE–Chiny, 16.07.2018, <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2018/07/16/> [dostęp: 30.04.2019].

UE–Chiny w kwietniu 2019 r.⁴⁹ Podczas szczytu uzgodniono przyjęcie m.in.: protokołu ustaleń w sprawie dialogu w dziedzinie systemu kontroli pomocy państwa i systemu kontroli uczciwej konkurencji oraz umowy w sprawie zakresu uprawnień dialogu UE–Chiny dotyczącego polityki konkurencji. W odniesieniu do współpracy w zakresie handlu i inwestycji, UE i Chiny potwierdziły gotowość do zapewnienia sobie nawzajem szerszego i niedyskryminacyjnego dostępu do rynku. Ustanowiono mechanizm monitoringu postępów w negocjacjach w sprawie umowy inwestycyjnej, które powinny zakończyć się w 2020 r. Rozmawiano o współpracy w zakresie spraw zagranicznych i bezpieczeństwa (sposoby wspierania pokojowego rozwiązania na Półwyspie Koreańskim; pełne i skuteczne wdrażanie porozumienia jądrowego z Iranem; wspólne, skoordynowane działania na rzecz procesu pokojowego w Afganistanie oraz sytuację na Ukrainie, w Wenezueli i w Afryce). UE i Chiny przeanalizowały sposoby tworzenia synergii między unijnym podejściem do sieci połączeń, w tym transeuropejskiej sieci transportowej, a Inicjatywą Pasa i Szlaku. Zobowiązano się do otwartości, przejrzystości i równych warunków działania w dziedzinie połączeń infrastrukturalnych, oraz wzajemnie korzystnej realizacji projektów platformy ds. połączeń UE–Chiny⁵⁰.

Szereg odniesień do wspólnego oświadczenia z 21. szczytu UE–Chiny, m.in. w zakresie wsparcia dla negocjacji nowego porozumienia o wzajemnych inwestycjach, realizacji Strategii na rzecz połączeń pomiędzy Europą i Azją czy negocjacji handlowych UE–Chiny w ramach WTO znalazło się w dokumencie szczytu 16+1 („Wytyczne z Dubrownika”) w dniach 11–12 kwietnia 2019 r. Do współpracy zaproszono Grecję (dotychczas obserwatora), dokonując tym samym pierwszego w historii poszerzenia formatu 16+1. Efektem szczytu są zmiany w działaniu 16+1, czyniące go instrumentem komplementarnym do dialogu Unia Europejska–Chiny. Zgodnie z deklaracjami, negocjacje w obszarach należących do kompetencji UE prowadzone mają być poprzez „istniejące mechanizmy dialogu UE–Chiny”. W ocenie ekspertów europeizacja formatu 16+1 wpisuje się w politykę częściowych ustępstw wobec UE, mających na celu uzyskanie przez ChRL poparcia w wojnie handlowej z USA, a także zahamowanie nasilających się protekcyjnych tendencji w polityce UE wobec Chin⁵¹.

⁴⁹ J. Szczudlik, *Nowy pragmatyzm UE wobec Chin. Od zaangażowania do większej ostrożności czy konfrontacji?*, 30.04.2019, <https://teologiapolityczna.pl/justyna-szczudlik-nowe-pragmatyzm-ue-wobec-chin-od-zaangazowania-do-wiekszej-ostroznosci-czy-konfrontacji> [dostęp: 30.04.2019].

⁵⁰ Szczyt UE–Chiny: Przywrócenie równowagi w ramach strategicznego partnerstwa, Bruksela, 9 kwietnia 2019 r., Komisja Europejska – Komunikat prasowy, europa.eu/rapid/press-release_IP-19-2055_pl.pdf [dostęp: 27.04.2019].

⁵¹ J. Jakóbski, M. Seroka, *Szczyt w Dubrowniku: europeizacja i rozszerzenie formatu 16+1*, „Analizy OSW”, 17.04.2019.

Podsumowanie

Współpraca gospodarcza Unii Europejskiej z Chińską Republiką Ludową rozwija się; charakteryzuje ją duży potencjał. Problematiczna z punktu widzenia bezpieczeństwa państw członkowskich Unii pozostaje skuteczna aktywność chińskich inwestorów, zwłaszcza przejmowanie przedsiębiorstw z innowacyjnych i strategicznych sektorów gospodarki. To poprzez inwestycje na rynkach poszczególnych państw członkowskich, Chiny rozbudowują zarazem wpływy polityczne. Współpraca dwustronna ChRL z państwami członkowskimi UE, głównie Niemcami, nie pozostaje bez wpływu na możliwość wypracowania jednolitej polityki Unii Europejskiej wobec Chin.

Relacje RFN z Chinami są zdominowane przez czynniki ekonomiczne, dopiero w ostatnich latach więcej uwagi zaczęto poświęcać angażowaniu ChRL w próby rozwiązywania problemów bezpieczeństwa międzynarodowego. Wzrost gospodarczy i polityczny Chin w XXI wieku w powiązaniu z dalszą integracją tego państwa w ramach istniejącego porządku międzynarodowego stał się jednym z wyzwań we współpracy Unii Europejskiej/Niemiec z ChRL.

W długiej perspektywie, polityka Chin stanowi wyzwanie i wymaga wypracowania koherentnej strategii Unii Europejskiej, co sprowadza się do wypracowania kompromisu między państwami członkowskimi zważywszy na ich częstokroć sprzeczne interesy w relacjach z ChRL, jak i z interesami Unii Europejskiej jako całości.

Chiny zaczęły rozwijać sektory gospodarki wykorzystujące zaawansowane technologie, takie jak przemysł motoryzacyjny i maszynowy, budownictwo kolejowe i lotnicze, technologie kosmiczne i satelitarne, aby dogonić państwa, które dotychczas przodowały w tych obszarach. Chiny będą coraz częściej przystępować do rywalizacji o lokalizację produkcji na poziomie zaawansowanym z państwami członkowskimi Unii Europejskiej, zwłaszcza Niemcami.

Bibliografia

- Algieri F., *Die Europäische Union und China*, [w:] *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2015, Hg. W. Weidenfeld, W. Wessels, Baden-Baden 2015.
- BASF inwestiert 10 Milliarden Euro in China*, 9.07.2018, <https://www.welt.de/wirtschaft/article179052276/BASF-Chemiekonzern-bekommt-gruenes-Licht-fuer-Standort-in-Guangdong.html> [dostęp: 24.04.2019].
- BDI-Grundsatzpapier: Partner und systemischer Wettbewerber – Wie gehen wir mit Chinas staatlich gelenkter Volkswirtschaft um?*, Januar 2019, <https://bdi.eu/publikation/news/china-partner-und-systemischer-wettbewerber> [dostęp: 30.04.2019].
- BMW to join board of Baidu's autonomous driving platform Apollo*, 10.07.2018, <https://www.reuters.com/article/us-germany-china-bmw-baidu/bmw-to-join-board-of-baidu-autonomous-driving-platform-apollo-idUSKBN1K00Q9> [dostęp: 24.04.2019].

- Bogusz M., Formuszewicz R., Jakóbowski J., *Wizyta Xi Jinpinga w Europie: preludium do szczytu UE-Chiny*, „Analizy OSW”, 27.03.2019.
- Commission Policy Paper: *A maturing partnership – shared interests and challenges in EU-China relations*, COM(2003) 533 final, Brussels, 10.09.2003, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0533:FIN:EN:PDF> [dostęp: 10.04.2019].
- Connecting Europe and Asia: Building blocks for an EU Strategy*, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, 19.09.2018, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_communication_-_connecting_europe_and_asia_-_building_blocks_for_an_eu_strategy_2018-09-19.pdf [dostęp: 29.04.2019].
- Council conclusions on EU strategy on China, Brussels, 18 July 2016, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11252-2016-INIT/en/pdf> [dostęp: 20.04.2019].
- Deutsch-chinesische Regierungskonsultationen. Merkel und Li bekennen sich zu freiem Welthandel*, 9. Juli 2018, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-07/deutsch-chinesische-regierungskonsultationen-angela-merkel-li-keqiang> [dostęp: 22.04.2019].
- Deutsch-Chinesische Gemeinsame Erklärung zur Errichtung einer strategischen Partnerschaft für Elektromobilität*, 28. Juni 2011, https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Downloads/C-D/china-deutsch-chinesische-strategische-partnerschaft-elektromobilitaet.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [dostęp: 20.04.2019].
- Deutschland und China: bilaterale Beziehungen*, 21.03.2019, Auswärtiges Amt, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/china-node/-/200472> [dostęp: 20.04.2019].
- Deutschland und China. Maas für gemeinsame Initiativen mit China im UN-Sicherheitsrat*, 13.11.2018, <https://www.dw.com/de/maas-f%C3%BCr-gemeinsame-initiativen-mit-china-im-un-sicherheitsrat/a-46268245> [dostęp: 25.04.2019].
- Durchführungsverordnung (EU) 2016/1328 der Kommission vom 29. Juli 2016 zur Einführung eines endgültigen Antidumpingzolls und zur endgültigen Vereinnahmung des vorläufigen Zolls auf die Einfuhren bestimmter kaltgewalzter Flachstahlerzeugnisse mit Ursprung in der Volksrepublik China und der Russischen Föderation, Amtsblatt der Europäischen Union L 210/1, 4.08.2016.
- Erber G., *Deutsch-chinesische Wirtschaftsbeziehungen: Chancen und Risiken für Deutschland*, „DIW-Wochenbericht” 2013, Vol. 80, Iss. 41.
- Erling J., *Gabriel macht nun ernst – und China ist verärgert*, „Die Welt”, 26.10.2016, <https://www.welt.de/wirtschaft/article159068808/Gabriel-macht-nun-ernst-und-China-ist-veraergert.html> [dostęp: 26.04.2019].
- EU – China: Closer partners, growing responsibilities. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, COM (2006) 631 final, 24.10.2006, [http://aei.pitt.edu/38107/1/COM_\(2006\)_631.pdf](http://aei.pitt.edu/38107/1/COM_(2006)_631.pdf) [dostęp: 10.04.2019].
- EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation*, http://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/eu-china_2020_strategic_agenda_en.pdf [dostęp: 20.04.2019].
- Europa in einer unbequemen Welt. Warum Europa eine neue Außenpolitik braucht – Rede von Außenminister Gabriel beim Forum Außenpolitik*, 5.12.2019, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/berliner-forum-aussenpolitik/746464> [dostęp: 27.04.2019].
- Gabriel fordert Schutz vor chinesischen Billigimporten*, „Spiegel Online”, 8.02.2016, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/sigmar-gabriel-fordert-schutz-der-stahlindustrie-vor-china-a-1076213.html> [dostęp: 26.04.2019].

- Imports, exports and trade balance in goods between the EU and China, 2008-2018*, Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics [dostęp: 20.04.2019].
- Jakóbowski J., Seroka M., *Szczyt w Dubrowniku: europeizacja i rozszerzenie formatu 16+1*, „Analizy OSW”, 17.04.2019.
- Jakóbowski J., Popławski K., *UE wobec oferty Chin: twarde negocjacje czy koalicja przeciw Trumpowi?*, „Komentarze OSW”, 23.08.2018.
- Joint Communication to the European Parliament and the Council, *Elements for a new EU strategy on China*, European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Brussels, 22.6.2016 JOIN(2016) 30 final, http://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/joint_communication_to_the_european_parliament_and_the_council_-_elements_for_a_new_eu_strategy_on_china.pdf [dostęp: 20.05.2019].
- Kamiński T., *Sypiając ze smokiem. Polityka Unii Europejskiej wobec Chin*, Łódź 2015.
- Kritische Infrastruktur: Einstieg von Chinesen in deutsches Stromnetz gescheitert*, 27.07.2018, <https://www.dw.com/de/einstieg-von-chinesen-in-deutsches-stromnetz-gescheitert/a-44848165> [dostęp: 28.04.2019].
- Koschky M., *Außenpolitik. Warum Deutschland mit China hadert*, 15.11.2018, <https://www.dw.com/de/warum-deutschland-mit-china-hadert/a-46300231> [dostęp: 28.04.2019].
- Kundnani H., Parello-Plesner J., *China and Germany: Why the Emerging special Relationship Matters for Europe?*, ECFR/55, May 2012, https://www.files.ethz.ch/isn/173460/ECFR55_CHINA_GERMANY_BRIEF_AW.pdf [dostęp: 22.04.2019].
- Morozowski T., „Jeden Pas i Jedna Droga” Chin do Europy?, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2017, nr 319.
- Popławski K., *Lex China: zwiększenie ochrony niemieckich firm przed przejęciami*, „Analizy OSW”, 19.12.2018.
- Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem Ministerpräsidenten der Volksrepublik China Li Keqiang, in Peking*, 24.05.2018, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-ministerpraesidenten-der-volksrepublik-china-li-keqiang-1009170> [dostęp: 24.04.2019].
- Puślecki Z.W., *Relacje Unii Europejskiej z Chińską Republiką Ludową wobec wyzwań gospodarki globalnej 2012. Wyzwania gospodarki globalnej*, Prace i Materiały Instytutu Handlu Zagranicznego Uniwersytetu Gdańskiego, 31/1, Gdańsk 2012.
- Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Sigmar Gabriel, bei der 25. französischen Botschafterkonferenz am 30. August 2017 in Paris*, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-des-bundesministers-des-auswaertigen-sigmar-gabriel--810446> [dostęp: 27.04.2019].
- Regierungskonsultationen in Berlin. Über diese 4 Themen sollte Merkel dringend mit Chinas Regierungschef Li reden*, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/regierungskonsultationen-in-berlin-ueber-diese-4-themen-sollte-merkel-dringend-mit-chinas-regierungschef-li-reden/22780756.html> [dostęp: 22.04.2019].
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/452 z dnia 19 marca 2019 r. ustanawiające ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii, Dz.U. UE, L1 79/1, 21.03.2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32019R0452> [dostęp: 27.04.2019].

- Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) nr 1239/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. nakładające ostateczne cło wyrównawcze na przywóz modułów fotowoltaicznych z krzemu krystalicznego i głównych komponentów (tj. ogniw) pochodzących lub wysyłanych z Chińskiej Republiki Ludowej, Dz.U. UE L 325, 5.12.2013.
- Schüller M., Schüler-Zhou Y., *Chinas Seidenstraßen-Initiative trifft auf transeuropäische Infrastrukturpolitik*, „GIGAFocus” 2015, Nr. 8.
- Steinmeier in Peking. *Deutschland und China wollen einflussreicher werden*, 8.04.2016, <https://www.wiwo.de/politik/ausland/steinmeier-in-pekking-deutschland-und-china-wollen-einflussreicher-werden/13422820.html> [dostęp: 24.04.2019].
- Szczudlik J., *Nowy pragmatyzm UE wobec Chin. Od zaangażowania do większej ostrożności czy konfrontacji?*, 30.04.2019, <https://teologiapolityczna.pl/justyna-szczudlik-nowe-pragmatyzm-ue-wobec-chin-od-zaangazowania-do-wiekszej-ostroznosci-czy-konfrontacji> [dostęp: 30.04.2019].
- Szczudlik J., *Nowy dokument o polityce Chin wobec UE: niewielkie szanse na poprawę relacji*, Biuletyn PISM, nr 9 (157), 18 stycznia 2019.
- Szczyt UE–Chiny: Przywrócenie równowagi w ramach strategicznego partnerstwa, Bruksela, 9 kwietnia 2019 r., Komisja Europejska – Komunikat prasowy, [europa.eu/rapid/press-release_IP-19-2055_pl.pdf](https://ec.europa.eu/rapid/press-release_IP-19-2055_pl.pdf) [dostęp: 27.04.2019].
- Szczyt UE–Chiny, 16.07.2018, <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2018/07/16> [dostęp: 30.04.2019].
- „Verantwortungsvolle Partner für eine bessere Welt”, 11.07.2018, Auswärtiges Amt, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/ausienpolitik/laender/china-node/deutsch-chinesische-regierungskonsultationen/2117904> [dostęp: 25.04.2019].
- Wacker G., *China und die EU: Keine Strategie, keine Partnerschaft*, [w:] *Die EU im Beziehungsgefüge großer Staaten. Komplex – kooperativ – krisenhaft*, Hg. K.-O. Lang, G. Wacker, „SWP Studie” S25, Dezember 2013.
- Weniger Übernahmen: Ist Chinas Einkaufstour in Europa vorbei?, 5.02.2019, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/ist-chinas-einkaufstour-in-europa-vorbei-16025236.html> [dostęp: 30.04.2019].
- Willa R., *Stosunki Unii Europejskiej z Chińską Republiką Ludową – pragmatyzm czy strategiczne partnerstwo?*, „Historia i Polityka” 2011, nr 6(13).
- Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady, UE-Chiny – perspektywa strategiczna, Komisja Europejska, Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, 12.03.2019 r. JOIN(2019) 5 final, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook_pl.pdf [dostęp: 29.04.2019].
- Zwölfte Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung vom 19. Dezember 2018, https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aussenwirtschaft/afk_ausfuhrliste_zwoelfte_vo_aenderung_avv.html [dostęp: 27.04.2019].

Germany Towards the Challenges of Cooperation Between the European Union and China in the Second Decade of the 21st Century

The paper presents Germany's position on the main challenges in cooperation between the European Union and the People's Republic of China in the second decade of the 21st century. The general conditions and objectives of EU cooperation with China, including the interests and objectives of Germany, are presented. This allowed to show the fundamental convergence of interests and aims of the EU and Germany in the policy towards China; they are focused on achieving mutual benefits in political and economic relations. In addition, the article discusses the perspectives of cooperation between the European Union/Germany and China, indicating the importance of advanced technologies as well as foreign affairs and security in its framework.

Key words: Germany, European Union, China, political relations, economic cooperation, foreign investments

Niemcy wobec wyzwań współpracy Unii Europejskiej z Chinami w drugiej dekadzie XXI wieku

Artykuł prezentuje stanowisko Niemiec wobec głównych wyzwań we współpracy Unii Europejskiej z Chińską Republiką Ludową w drugiej dekadzie XXI wieku. Przedstawiono ogólne uwarunkowania i cele współpracy UE z Chinami z uwzględnieniem interesów i celów RFN, co pozwoliło ukazać zasadniczą zbieżność interesów i celów UE, i Niemiec w polityce wobec Chin; są one skoncentrowane wokół osiągnięcia wzajemnych korzyści w stosunkach politycznych i gospodarczych. Ponadto w artykule omówiono perspektywy współpracy Unii Europejskiej/Niemiec z Chinami podkreślając na znaczenie zaawansowanych technologii, spraw zagranicznych i bezpieczeństwa.

Słowa kluczowe: Niemcy, Unia Europejska, Chiny, stosunki polityczne, współpraca gospodarcza, inwestycje zagraniczne

Peter Munkelt

Publizist, ehemaliger Leiter des Politischen Archivs beim Parteivorstand
der SPD in Bonn und Berlin

ZUKUNFT DER EU UND IHRE INTERNATIONALE ROLLE. DEUTSCHE DISKUSSIONEN UND PLÄNE

Bestandsaufnahme: Konflikte statt Kooperation

Die Europäische Union befindet sich in keinem guten Zustand. Die Tageszeitung Die Welt registriert sogar einen *erbärmlichen Zustand*¹ und läutet schon den Abschied ein: *Abschied vom Fetisch eines politisch vereinten Europa*².

Konflikte, zumindest Differenzen, belasten die Beziehungen zwischen den Mitgliedsstaaten. Unterschiedlichste Positionen in zahlreichen Politikfeldern stehen sich gegenüber. Dokumentiert werden im Folgenden die Auseinandersetzungen in der Flüchtlingspolitik, Energiepolitik, Währungspolitik und Rüstungspolitik. Weiter denn je vom einstigen Ziel der Vereinigten Staaten von Europa entfernt, sind heute Kräfte der Desintegration auf dem Vormarsch, erstarken Nationalisten, Populisten, Separatisten, sogar Befürworter eines Austritts aus der Gemeinschaft. Der um sich greifende Umgangston untereinander, bis in die Staatsspitzen, ist nicht mehr nur undiplomatisch, er wird schlichtweg immer rüder.

Neben ihren Binnenproblemen wird die Gemeinschaft durch globale Veränderungen herausgefordert. Mit dem Ausklingen des Eurozentrismus entsteht

¹ S. Mülherr, *Ressortleiterin Außenpolitik: Deutschland drückt sich*, „Die Welt“, 19.2.2019.

² Titel zum Beitrag von Zafer Senocak, Schriftsteller in Berlin, „Die Welt“, 19.2.2019.

ein neues globales Machtgefüge. Nach Aufkündigungen internationaler Abrüstungsverträge droht mindestens ein neuer Rüstungswettlauf zwischen den bisherigen und neu aufsteigenden Supermächten, über die Sicherheitsinteressen Europas hinweg. Aus dem Kalten Krieg der Nachkriegsjahre bis Ende der 1980er Jahre bleibt in Erinnerung, wie knapp die Welt selbst bei bloß technischen Pannen einer militärischen Konfrontation bis zum Dritten Weltkrieg entgangen ist. Beispielhaft für die neue globale Kriegsgefahr: Die Zeiger der Atomkriegsuhr sind von 17 vor zwölf im Jahr 1991 im letzten Jahr auf zwei vor zwölf vorgerückt.

Die Reaktionen in Deutschland auf diesen Niedergang sind im Mainstream der Meinungsbildung durchweg restaurativ und sogar unterwürfig: Europa als Festung gegen die sogenannte Flüchtlingskrise, militärische Aufrüstung, der US-Administration zu Gefallen, Energieimporte aus den USA statt eigenständiger europäischer Versorgung, Betteln um Aussetzen angedrohter US-Strafzölle.

Binnenprobleme der EU

– Flüchtlingspolitik

Nach dem Alleingang der deutschen Regierung unter Kanzlerin Angela Merkel im September 2015, ohne Absprache innerhalb der EU die Grenzen für Hunderttausende von Flüchtlingen offen zu halten, stellten sich dieser Entscheidung viele EU-Staaten entgegen. Das von der Kanzlerin dann *in letzter Minute* eingefädelt Abkommen mit der Türkei nahm zwar *den Dampf aus dem Kessel*. Für dieses politisch umstrittene Abkommen braucht es aber auch weiterhin Mehrheiten³.

Zum dritten Jahrestag des EU-Türkei-Abkommens hat die Europäische Kommission schließlich *massive Kritik geübt: Flüchtlingslager in Griechenland laut EU „Schande für Europa“*, *Das EU-Türkei-Abkommen von Angela Merkel funktioniert internen Dokumenten zufolge nicht: Migranten werden unter menschenunwürdigen Bedingungen auf griechischen Inseln festgehalten*⁴.

– Energiepolitik

Gespalten ist die EU auch über die Gaspipeline Nord Stream 2 zur Energieversorgung aus Russland: Österreich, die Niederlande und Belgien halten gemeinsam mit Deutschland an den Pipelineplänen fest – und doch: Innerhalb Europas stehen die Befürworter des Projekts zunehmend allein. Jetzt rächt sich, dass die Bundesregierung nicht von Anfang an all ihre europäischen Partner eingebunden hat, auch jene, die Bedenken hatten. Die US-Regierung, die eine Rückkehr zum Nationalismus propagiert, wittert die Gelegenheit, Europa zu spalten. Berlin macht es ihr leicht.

³ C. Martens, *Korrespondentin in Brüssel: Angela Merkel und die Zukunft der EU*, Deutsche Welle, Made for minds, 13.11.2018.

⁴ „Welt am Sonntag“, 17.3.2019.

Dennoch sprechen zweifellos gute Gründe für Nord Stream 2: Pipelinegas ist günstig, amerikanisches Flüssiggas zu teuer. Die Fördermengen in Großbritannien und den Niederlanden gehen zurück. Ohne zusätzliche Lieferungen aus Russland kann die Energiewende (...) womöglich nicht gelingen. Auch ist die Angst übertrieben, in ein Abhängigkeitsverhältnis zu Russland zu geraten – viel eher ist Russland von europäischen Devisen abhängig⁵.

Frankreich stellt sich in dieser Auseinandersetzung gegen Deutschland, aus Sorge, von Russland abhängig zu werden. Die Baltische Staaten, Polen, die Slowakei betrachten die Trasse als Gefahr für ihre Sicherheit. Andererseits befürchten Polen, die Ukraine und die Slowakei den Verlust von Transitgebühren in Milliardenhöhe für russisches Gas in die EU.

– Währungspolitik

Der Euro als europäische Einheitswährung hat seit seiner Einführung als Buchgeld 1999 in vielen Ländern zu massiven Wohlstandseinbußen geführt, so in Italien bis 2017 zum Verlust von 73.605 Euro, in Frankreich von 55.996 Euro je Einwohner, insgesamt für Italien 4,3 Billionen, für Frankreich 3,6 Billionen Euro Verluste. Auch für Portugal, Belgien und Spanien verlief die Entwicklung negativ.

Auf der Gewinnerseite steht Deutschland mit einem Plus pro Einwohner von 23.116 Euro in den vergangenen zwei Jahrzehnten. Auch für die Niederlande zahlte es sich pro Bürger mit einem Betrag von 21.003 Euro aus⁶.

Andere Ökonomen kritisieren solche Vergleiche, sehen stattdessen Fehler nationaler Regierungen für solche Einbußen verantwortlich, vorrangig Nichteinhaltung von Stabilitätskriterien. In Kauf genommen wird dabei allerdings, dass als Folge von Stabilitätspolitik, der nahezu dogmatisierten Politik der Schuldenbremse, Volkswirtschaften in einen Kreislauf immer tiefer abwärts gerieten. Durch den 2012 in Kraft getretenen *Europäischen Stabilitätsmechanismus* werden Mitgliedsstaaten der Eurozone bei Liquiditätsschwierigkeiten zu einer *Art Offenbarungseid und zur Einhaltung strenger wirtschaftlicher Auflagen verpflichtet. Wegen des damit verbundenen „Stigmas“ versuchen die Mitgliedsstaaten heute solange es geht, ohne Hilfskredite auszukommen, was ihre Lage (...) oft noch verschlechtert⁷.*

Frankreichs Präsident Macron wirbt für ein Euro-Zonen-Budget, findet aber für diesen Vorschlag vor allem in Deutschland keine Unterstützung: *Der*

⁵ M. Koch, *Senior Correspondent: Riskanter Eigensinn*, „Handelsblatt“, 8.2.2019.

⁶ Studie von Alessandro Gasparotti und Matthias Kullas, Wissenschaftler des Freiburger Centrums für Europäische Politik (cep), zit. nach: A. Meier, A. Sirleschtov, *Der Euro hat Italiener und Franzosen ärmer gemacht*, „Der Tagesspiegel“, 26.2.2019.

⁷ Wie die Währungsunion zu retten ist, Böckler Impuls, Hans Böckler Stiftung, 3/2019, 21. Febr., S. 4–5; Zusammenfassung von: A. Watt, J. Priewe, H. Herr, *Still time to save the euro*, Jan. 2019, https://www.boeckler.de/118602_118608.htm [20.02.2019].

*deutsch-französische Motor steht still, Macrons Vorschläge stoßen in Berlin leider nur auf diplomatisch verpackte Ignoranz*⁸.

Nach wie vor besteht die Bundesregierung getreu eigennütziger Austeritätspolitik darauf, Finanzhilfen an strenge Auflagen bis zu Eingriffen in die Haushaltspolitik betroffener Länder zu binden: *Ein eigenes Eurozonenbudget soll nach dem Willen der Bundesregierung vor allem als Belohnung für Reformen in den Mitgliedstaaten eingesetzt werden (...) mögliche Mittel aus einem Eurobudget sollten erst ausgezahlt werden, wenn die Reformen verwirklicht worden seien*⁹.

Durch Deutschlands Austeritätspolitik werden der eigenen Volkswirtschaft Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Volkswirtschaften verschafft, was zu immer größeren deutschen Exportüberschüssen führt. Die Lasten haben andere zu stemmen, denn *die Beschäftigung in den Krisenländern ist niedriger und die Staatsverschuldung wesentlich höher als vor der Krise. (...) Schon jetzt sind durch die Austeritätspolitik in vielen EU-Ländern die Gewerkschaften geschwächt worden, etwa durch die Verlagerung von Lohnentscheidungen in die Betriebe. Lokale Betriebsräte sind in einer schlechteren Verhandlungsposition als Gewerkschaften (...) Geschwächt wurden auch Bildungs-, Gesundheits- oder Rentensysteme*¹⁰.

Forscherteams von Portugal bis Lettland sind nach vierjährigen Untersuchungen zu diesem negativen Ergebnis gekommen: *Für den Zeitraum der vergangenen Dekade zeigt sich eine nachlassende soziale Schutzwirkung sozialer Sicherungssysteme in Europa, aber keine Verschiebung der Ausgaben hin zu sozialen Investitionen*¹¹.

Trotz der verheerenden sozialen Folgen für die betroffenen Länder will auch die Nachfolgerin von Angela Merkel als CDU-Vorsitzende dieser harten Fiskalpolitik treu bleiben: *Europäischer Zentralismus, europäischer Etatismus, die Vergemeinschaftung von Schulden, eine Europäisierung der Sozialsysteme und des Mindestlohns wären der falsche Weg*¹².

Insgesamt demonstriert ihr Europa-Plan: *Wenig Herz für Europa (...) Für Europa hat sie wenig übrig. (...) Die Politikwissenschaftlerin Ulrike Guérot hat treffend festgestellt, dass Kramp-Karrenbauer höchst einseitig auf die EU blickt:*

⁸ Titel über einen Gastbeitrag von Sigmar Gabriel, ehemaliger SPD-Vorsitzender und Bundesminister, zuletzt Außenminister, „Der Tagesspiegel“, 6.3.2019.

⁹ *Berlin bleibt dabei: Eurobudget nur gegen Reformen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 20.2.2019.

¹⁰ C. Dohmen, *Die Union der Verschiedenen*, Bericht über die Europaforschung um Martin Höpner und Fritz Scharpf am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln, MaxPlanck-Forschung, 1/2019, S. 30–36, hier S. 35.

¹¹ *Wie steht es um die Sozialpolitik in Europa? Ergebnisse des europäischen Forschungsprojektes Re-INVEST*, SOFI, Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen an der Georg-August-Universität, Presseinformation, 18.3.2019.

¹² A. Kramp-Karrenbauer, *Bricht in Europa etwas auf? Europa richtig machen* – die CDU-Vorsitzende antwortet Frankreichs Präsident Macron mit einem eigenen Europa-Plan, „Welt am Sonntag“, 10.3.2019.

Sie wolle „im Grunde den ‘rechten Arm des Staates‘ in Europa (Sicherheit, Grenzen, Kontrolle, Militär), aber nicht den linken (Solidarität, soziale Sicherheit, Haftung).“ Dieser allein auf Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen ausgerichtete Ansatz schafft keine europäische Identität, er zielt lediglich auf die vor allem eigennützliche Kooperation von Nationalstaaten¹³.

– Rüstungspolitik

Gegensätzliche Positionen werden selbst unter den enger verbundenen Partnern Frankreich und Deutschland vertreten: *Frankreich fordert von Deutschland Lockerung der Waffenexportregeln, Deutschland hat Rüstungsgeschäfte mit Saudi-Arabien gestoppt. In Frankreich stößt das auf Kritik. (...) Frankreich und auch Großbritannien hatten die deutsche Rüstungsexportpolitik zuletzt kritisiert und gefordert, dass Deutschland europäische Gemeinschaftsprojekte wie den Eurofighter oder den Tornado von einem Exportstopp gegen Saudi-Arabien ausnehmen soll¹⁴.*

Dabei gehört Deutschland längst zu den größten Rüstungsexporturen, nimmt hinter den USA, Russland und Frankreich den vierten Platz ein.

Gerade die vergangenen Jahre der großen Koalition waren gut fürs Waffenexportgeschäft – noch nie zuvor hat eine Bundesregierung so viele Waffenexporte in Krisengebiete genehmigt. Besonders in die Kritik geraten sind dabei Rüstungsexporte an Staaten wie den Irak oder Saudi-Arabien, die weder Mitglied der Nato noch der EU sind¹⁵.

Deutschlands Rüstungsindustrie ist jedoch längst nicht zufrieden: *Warum nur Rang vier? Das fragt sich die deutsche Rüstungsindustrie. Deutschland ist schließlich der Exportweltmeister, und die Nachfrage in einer aus den Fugen geratenen Welt ist gerade ungeheuer groß¹⁶.*

– Nationalismus und Populismus

Deutsche Leitmedien registrieren den *Vormarsch autoritärer Regime in Europa. Dreißig Jahre nach der friedlichen Revolution in Mittel- und Osteuropa scheint der Vormarsch autoritärer Regime, die man damals für endgültig passé hielt, unaufhaltsam¹⁷.*

Beim Erstarken solcher auch in Wahlen erfolgreichen Strömungen sind deutsche Leitblicke vornehmlich auf „Sündenböcke“ gerichtet: *Der Zerfall beginnt im Osten Europas, In Mittel- und Osteuropa sind Demokratie und Rechts-*

¹³ Kolumne von Stefan Kuzmany, Leiter des Hauptstadtbüros von Spiegel Online, Spiegel Online, 11.3.2019.

¹⁴ Zeit Online, 24.2.2019.

¹⁵ J. Ecke, *Im Süden nichts Neues, Die Rolle Deutschlands im Zeitalter der neuen Stellvertreterkriege*, „Blätter für deutsche und internationale Politik“, Nr. 3/2019, S. 84–90, hier S. 88.

¹⁶ G. Mascolo, *Waffenexporte, Schändliche Bilanz*, „Süddeutsche Zeitung“, 12.3.2019.

¹⁷ K. Holm, *Der Vormarsch autoritärer Regime in Europa*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 18.3.2019.

staat gefährdet, die Dynamik des Nationalismus bedroht das europäische Projekt¹⁸.

An der Ostflanke des Kontinents profilieren sich europafeindliche Regierungskhefs mit beachtlichem Erfolg aus Kosten Brüssels – und rufen mit tatkräftiger Unterstützung des Gründungsmitglieds Italien zum rechtspopulistischen Marsch durch dessen Institutionen auf¹⁹.

Für die künftige Entwicklung der Gemeinschaft wäre es jedoch sehr viel nützlicher, als erstes die Ursachen der Absetzbewegungen zu analysieren, statt bloß Symptome anzuprangern und vorzuführen: „Diese Länder haben ihre eigene Sichtweise, die wir anhören und sorgsam prüfen sollten“. Im Falle Polens behauptet die PiS-Regierung etwa, sie stelle selbst die Rechtsstaatlichkeit erst her, indem sie Richter aus der kommunistischen Zeit und korrupte Parteigänger der bürgerlichen Vorgängerregierung entferne. Zudem behaupten Polen und Ungarn, ihnen würden Strukturen angekreidet, die in anderen Staaten wie Deutschland noch nie beanstandet wurden, etwa die Richterwahl in politisch besetzten Gremien²⁰.

Ziemlich spät erkennt und benennt die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ diese Entwicklung als Folge neoliberalistischer „Reform“-Politik: *In den Visegrád-Staaten, die seinerzeit besonders radikale Marktreformen umsetzten, haben sich rechtspopulistische Regierungen etabliert²¹.*

Auch die Bankenkrise wird für diese Entwicklung verantwortlich gemacht: *Während in den ersten vierzig Jahren der Gemeinschaft Freiheit, Demokratie und Wohlstand Europas zentrales Zukunftsversprechen waren, wird spätestens seit der Finanzmarktkrise dieser Dreiklang in unterschiedlicher Weise in Frage gestellt. Verstöße gegen Unionsrecht, Korruption, politische Manöver gegen die Unabhängigkeit der Justiz und ein laxer Umgang mit Grundrechten scheinen das europäische Rechtsstaatsversprechen zu untergraben²².*

– Brexit

Für das mit 51,89 Prozent Zustimmung ziemlich knapp erfolgreiche Referendum zum Austritt des Vereinigten Königreich aus der EU (British Exit) werden Motive analysiert, die unterschiedlicher kaum sein können: *Die Brexit-Befürworter decken ein breites Spektrum ab, das von ganz rechts bis ganz links reicht und die EU aus sehr verschiedenen Perspektiven kritisiert. Für die einen ist die Europäische Union das neoliberale Feindbild, das zu wirtschaftsfreundlich ist und*

¹⁸ Überschrift zum Gastbeitrag von Jörg Forbrig, Mittel- und Osteuropaexperte beim German Marshall Fund of the United States in Berlin, und Wojciech Przybylski, Chefredakteur von Visegrad Insight in Warschau, Zeit Online, 7.2.2019.

¹⁹ J. Münchrath, *Handelsmacht Europa*, „Handelsblatt“, 14.2.2019.

²⁰ Armin von Bogdandy, Direktor am Heidelberger Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, MaxPlanckForschung, 1/2019, S. 29.

²¹ K. Holm, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 18.3.2019.

²² U. Di Fabio, M. Weber, *Wie Rechtsstaatlichkeit besser verteidigt werden kann*, „Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung“, 17.3.2019.

*allein die freien Märkte im Sinn hat. Für die anderen greift die EU gerade in die Wirtschaft zu stark ein. Sie wollen aus der EU raus, um endlich wirklich freie Märkte zu haben. Ein Teil der Brexit-Befürworter will Migration begrenzen und zurück zu mehr nationaler Souveränität. Ein anderer Teil der Bewegung glaubt hingegen, die EU gehe schlecht und unmenschlich mit Flüchtlingen um. Sobald man raus sei, könne man das besser machen. Es sind also stark widersprüchliche Meinungen, die rational gar nicht in Einklang zu bringen sind*²³.

Der Austritt Großbritanniens würde das „Wertesystem“ der EU zugunsten rechtspopulistischer Kräfte verschieben: *Der Brexit stellt nicht nur ein kaum zu kalkulierendes ökonomisches Risiko dar. Der Austritt Großbritanniens bedeutet auch ein schmerzhafter Verlust an politischer und liberaler Kultur*²⁴.

Sehr viel gewichtiger würden sich aber mit dem Brexit die Machtverhältnisse in der EU verschieben. Deutschland könnte seine dominierende Rolle kaum behaupten: *Die gemischten Gefühle Deutschlands gegenüber französischen Führungsambitionen in einer stärker integrierten EU, in der die deutsche Wirtschaftskraft möglicherweise in den Dienst nationaler französischer Interessen gestellt werden soll, werden nun unter den verbleibenden Mitgliedsländern weniger Rückhalt finden. Ist Großbritannien einmal draußen, könnte Frankreich versuchen, die Rolle des europäischen Einigers zu übernehmen, indem es Deutschland zu einem europäischen Staatsprojekt französischer Machart drängt (Macron: „ein souveränes Frankreich in einem souveränen Europa“). (...) Es sei daran erinnert, wie sehr de Gaulle versucht hat, das Vereinigte Königreich damals aus der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft rauszuhalten, mit dem Argument, dass Großbritannien nicht „europäisch“ genug sei*²⁵.

– Separatismus

„Der Tagesspiegel“, Berlin, veröffentlichte eine Übersicht zu *Separatisten in Europa, Nicht nur Katalonien: Wer alles nach Unabhängigkeit strebt* und zählt zusätzlich auf (Ein unvollständiger Überblick): Baskenland, Schottland, Nordirland, Färöer und Grönland, Korsika, in Belgien Flandern und Wallonien, Italiens Norden kontra Süden, Südtirol, zusätzlich in den potentiellen EU-Beitrittskandidaten Bosnien und Kosovo²⁶.

– Rüde Umgangsformen

Hierzu nur ein Beispiel. Italiens Innenminister Salvini fordert die Franzosen auf, ihren Präsidenten, *ein sehr schlechter Präsident*, zu stürzen. *Die Verstimmung*

²³ L. Suckert, Soziologin beim Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln, MaxPlanckForschung, 1/2019, S. 7.

²⁴ J. Münchrath, *op. cit.*

²⁵ W. Streeck, *Ein europäisches Imperium im Zerfall*, kurzlink.de/ATTAC_Streeck; Mai 2019.

²⁶ „Der Tagesspiegel“, 1.10.2017.

*auf der französischen Seite wurde durch den unangemeldeten Besuch des italienischen Außenministers Luigi Di Maio (...) verstärkt. Di Maio traf mit einem rechtsextremen Wortführer der „Gelbwesten“ (...) zusammen*²⁷.

Bilanz der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“: *Das Europa Di Maios und Salvini ist ein Kontinent, dessen Völker einander beschimpfen und beharken, anstatt zusammenzuarbeiten. Das ist in der Geschichte noch nie gutgegangen*²⁸.

Globale Verschiebungen

– Ende des Eurozentrismus

Unter der derzeitigen US-Administration wendet sich der politische und ökonomische Schwerpunkt der westlichen Supermacht noch konsequenter als zuvor von den transatlantischen Beziehungen weg zu Herausforderungen im pazifischen Raum, vor allem gegen China als aufsteigender neuer Konkurrent: *Die USA konzentrieren sich unter Donald Trump darauf, den Aufstieg Chinas zur neuen Großmacht einzudämmen: im Handel, aber auch geostrategisch*²⁹.

In Sichtweite sei schon ein *neuer kalter Krieg*: *Immer deutlicher zeichnet sich ab, dass der Konflikt zwischen China und den USA weit mehr ist als ein Streit über Handel und Technologie. Es bahnt sich ein neuer kalter Krieg an*³⁰.

Ziel der USA ist es, ihre Vormachtstellung auf allen Ebenen zu konservieren: *Die Auseinandersetzung um die Beteiligung von Huawei an der deutschen und europäischen Telekommunikation ist nur ein Symbol für einen neuen kalten Krieg um die technologische, politische und militärische Vorherrschaft auf der Welt. Dieser Krieg wird nicht mehr mit Panzern, sondern mit Technologie geführt*³¹.

Dennoch kann diese Konfrontation in kriegesischer Eskalation enden: *Die Konkurrenz der beiden Supermächte China und USA ist ökonomischer und militärischer Art, bislang vor allem ökonomischer, aber das kann sich ändern. Es führt daher nicht weit, sich an den Kalten Krieg zu erinnern, um Parallelen und Lösungswege zu finden. Denn die Konkurrenz der USA mit der Sowjetunion war ideologisch und militärisch. Um Märkte ging es eher am Rand, weil die UdSSR auf diesem Gebiet zu schwach war. Nun aber ist es vor allem ein Kampf*

²⁷ Frankreich beruft seinen Botschafter aus Italien ab, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 8.2.2019.

²⁸ N. Busse, *Europa verroht*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 8.2.2019.

²⁹ Ch. von Marschall, *Harte Vorwürfe gegen deutsche Sicherheitspolitik*, „Der Tagesspiegel“, 11.2.2019.

³⁰ S. Hua, *Trumps neuer kalter Krieg*, „Handelsblatt“, 7.5.2019.

³¹ S. Gabriel, *Das Zeitalter des Eurozentrismus ist endgültig vorbei*, Gastbeitrag, „Der Tagesspiegel“, 9.2.2019.

*um Märkte, wie in früheren Jahrhunderten zwischen England und Spanien oder England und den Niederlanden. Irgendwann wurde geschossen*³².

– Aufkündigungen internationaler Abrüstungsverträge

INF-Vertrag

Der INF-Vertrag zum Verbot landgestützter Mittelstreckenraketen mit einer Reichweite zwischen 500 und 5500 Kilometern aus dem Jahr 1987 ist im Februar 2019 durch US-Präsident Trump gekündigt worden, worauf Russland den Vertrag ausgesetzt hat.

Über seinen Alleingang hat *der US-Präsident vor seinen Entscheidungen nicht mal die Nato-Mitglieder informiert – geschweige denn die EU*.

Naheliegende Interessenlage für den Ausstieg der Supermacht im sich neu aufstellenden globalen Mächteranking: *Zu groß ist das Interesse der USA an der Befreiung von jeglicher nuklearer Rüstungsbegrenzung, um sich auf die neue strategische Herausforderung China zu konzentrieren. Russland und Europa sind aus dieser Sicht zweitrangig*³³.

Iran-Atomabkommen

Nach jahrelangen Verhandlungen zwischen den fünf UN-Vetomächten USA, Russland, Frankreich, Großbritannien, China und dem Iran konnte unter Beteiligung der EU im Juli 2015 vereinbart werden, dass der Iran auf den Bau von Atomwaffen verzichtet. Im Mai 2018 kündigte US-Präsident Trump den Rückzug der USA aus dem Atomabkommen sowie Wiederaufnahme der Sanktionen an. Die EU, die weiterhin an dem Abkommen festhält, sieht sie wachsendem Druck durch die US-Administration ausgesetzt: *USA drängen Europa zu Ausstieg aus Iran-Abkommen*³⁴.

Resümee in der Presse: *Die Welt ist so unsicher wie schon lange nicht mehr. Die Weltordnung zersplittert; es ist, als läge Krieg in der Luft*³⁵.

In der Presse wird jedoch schon gefordert, dass die EU die Konfrontation der USA gegenüber den Iran akzeptieren muss – als Amateur und nicht auf Augenhöhe mit der Supermacht: *Das Ausmaß amateurhafter Tapsigkeit ist erschreckend. Sie wird nur noch übertroffen von dem europäischen Wahn, auf Augenhöhe mit den Amerikanern zu stehen, und dem Irrglauben, auf dem Parkett der Diplomatie über die entsprechende Kraft zu verfügen. (...) Aber die EU ist keine Kraft,*

³² D. Kurbjuweit, *Wann wird ein Handelskrieg zum Krieg?*, Spiegel Online, Die Lage, Morning Briefing, 15.2.2019.

³³ S. Gabriel, *Eine neue Zeitrechnung beginnt, Das atomare Wettrüsten ist zurück – und Deutschland viel zu still*, Ein Gastbeitrag, „Handelsblatt“, 31.1.2019.

³⁴ Zeit Online, 14.2.2019.

³⁵ H. Prantl, *Prantls Blick – die politische Wochenvorschau*, „Süddeutsche Zeitung“, 10.2.2019.

*die internationale Entwicklungen maßgeblich gestalten kann. Es stelle sich die Frage, ob die Einheit des Westens nicht wichtiger ist als die Vermittlerrolle in einem Konflikt, in welchem Teheran der Schurke ist*³⁶.

– Handelskriege

Mit Strafzöllen versucht die amerikanische Administration, der eigenen Wirtschaft Wettbewerbsvorteile gegenüber ausländischen Konkurrenten zu verschaffen. Dank protektionistischer Politik soll es gelingen, amerikanische Stahl- und Aluminium-Unternehmen zu schützen, die durch billigere Importe vielfach bereits mit dem Verlust tausender Arbeitsplätze schließen mussten. Trump hat im Wahlkampf versprochen, diese Arbeitsplätze zurückzuholen. Inzwischen geht es nicht mehr nur um Stahl und Aluminium, der Angriff auf den freien Handel wird globaler: *Trumps Handelskriege, Verbrannte Erde Die Liste seiner Handelskonflikte wird immer länger Türkei, Russland, Iran, EU, Kanada, Mexiko, China*³⁷.

Nach diversen Aufschiebungen und Kompromiss-Versuchen zumindest gegenüber der Europäischen Union fokussiert sich Trumps Handelskrieg vor allem auf China.

Die Erfolgsaussichten werden in deutschen Leitmedien skeptisch betrachtet: *US-Präsident Donald Trump glaubt, aus einem Handelskrieg mit China als Sieger hervorgehen zu können. Dabei sitzt er einem fatalen Irrtum auf.*

Denn: *Wenn Trump also meint, den relativen ökonomischen Abstieg der USA im Vergleich zum Rest der Welt durch Protektionismus umzukehren, ignoriert er komplett die wachsende numerische Überlegenheit Asiens*³⁸.

Forderungen der US-Administration nach Beteiligung an deren diversen Handelssanktionen muss Europa widerstehen: *Der prinzipielle Ausschluss einer Firma wie Huawei von Aufträgen wegen des Spionageverdachts ohne Beweise geht zu weit. Europa und auch die Bundesregierung dürfen sich nicht von Trump instrumentalisieren lassen*³⁹.

Reaktionen in Deutschland

Europa als Festung

– Restriktionen in der Asyl- und Zuwanderungspolitik

Unter der neuen Vorsitzenden der CDU, Annegret Kramp-Karrenbauer, hat sich die Partei für einen Kurswechsel in der Flüchtlingspolitik entschieden. Gefragt, ob sie im Falle eines ähnlich starken Flüchtlingsandrangs wie 2015 die Grenzen

³⁶ J. Schuster, *Iran-Krise, Der europäische Wahn, auf Augenhöhe mit den USA zu stehen*, „Die Welt“, 14.5.2019.

³⁷ Spiegel Online, 13.8.2018.

³⁸ F. Doll, *Handelskrieg mit China, Warum die USA den Kürzeren ziehen werden*, „WirtschaftsWoche“, 12.10.2018.

³⁹ J. Münchrath, *Industriepolitische Hybris*, „Handelsblatt“, 20.2.2019.

schließen wolle: *Wir haben gesagt, als Ultima Ratio wäre das durchaus auch denkbar*⁴⁰.

– Aufrüstung

Die Kündigung des INF-Vertrags durch die USA ist für die Tageszeitung „Die Welt“ Fanal für *eine milliardenschwere Aufrüstung (...) Die militärische Bedrohung für die Europäer wächst und ist womöglich sogar gefährlicher als zur Zeit des Kalten Krieges. Zugleich ist ein neuer Rüstungswettlauf wahrscheinlich, weil China, Indien, Russland und damit auch die USA kein echtes machtpolitisches Interesse an Abrüstung haben. Und: Die westlichen Gesellschaften werden gezwungen sein, erheblich mehr Steuergelder in Verteidigungsausgaben zu stecken*⁴¹.

Wenn der US-Präsident den INF-Vertrag aufkündigt, darf es – nach solcher Logik – auch in Europa kein *echtes Interesse an Abrüstung* mehr geben.

Für eine zeitgemäße Aufrüstung dürften selbst Atomwaffen nicht tabu bleiben. So klagen Leitmedien: *Deutschland scheut die nukleare Teilhabe*⁴².

Auch die „Bild-Zeitung“ fordert höhere Rüstungsausgaben sowie *nukleare Teilhabe: Kanzlerin Merkel beklagt, das Ende des russisch-amerikanischen Abrüstungsvertrags INF sei „die wirklich schlechte Nachricht“ für Europa. „Und wir sitzen da“. Was sie nicht sagt, ist, dass Deutschland unter ihrer Führung die Bundeswehr abgewirtschaftet hat (...) Über nukleare Teilhabe und Abschreckung Russlands will sie nicht einmal sprechen. Beim gemeinsamen Nato-Ziel für Rüstungsausgaben ist Deutschland Investitions-Versager und –Verweigerer*⁴³.

Ihre Nachfolgerin als CDU-Vorsitzende dagegen *macht einen spektakulären Vorschlag für ein Rüstungsprojekt*⁴⁴. Mit Frankreich könnten wir mit dem symbolischen Projekt eines gemeinsamen europäischen Flugzeugträgers beginnen, um der globalen Rolle der Europäischen Union als Sicherheits- und Friedensmacht Ausdruck zu verleihen⁴⁵.

Friedensmacht EU per Flugzeugträger? Der Chef der Münchner Sicherheitskonferenz Wolfgang Ischinger hält dagegen, dass ein Flugzeugträger *ein Instrument geopol./militärischer Machtprojektion* sei⁴⁶.

Die Vorsitzende der dominierenden Regierungspartei CDU befürwortet ein milliardenschweres Rüstungsprojekt, eine *Europäisierung der Sozialsysteme und des Mindestlohns* dagegen wären für sie *der falsche Weg*.

⁴⁰ Interview mit den tagesthemen, ARD, 11.2.2019.

⁴¹ Ch.B. Schiltz, *Ende des INF-Vertrags, Unvorbereitet stolpert die Nato in die Konfrontation mit Moskau*, welt.de, 12.2.2019.

⁴² Ch. von Marschall, *Zukunft der nuklearen Abschreckung, Welche Folgen das Aus des INF-Vertrags haben könnte*, „Der Tagesspiegel“, 16.2.2019.

⁴³ J. Reichelt, *Worte und Taten, Kommentar*, „Bild“, 18.2.2019.

⁴⁴ „Die Welt“, 13.3.2019.

⁴⁵ A. Kramp-Karrenbauer, *op. cit.*

⁴⁶ Per Twitter, „Die Welt“, 13.3.2019.

Mit Nachdruck wird von Leitmedien schließlich unisono mit dem US-Präsidenten auch eine massive Erhöhung des Verteidigungsetats gefordert: *Streit um unsere Nato-Ausgaben, So verspielt die Kanzlerin Deutschlands Glaubwürdigkeit, Gebetsmühlenartig wiederholt die Kanzlerin ihr Versprechen, Deutschland werde mehr Geld für Verteidigung ausgeben. (...) Doch was zählt das Wort der Kanzlerin noch?*⁴⁷

Nach transatlantischem Druck und Insistieren der Massenpresse gibt die Bundesregierung der Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD nach: *Deutschland meldet NATO, Verteidigungsausgaben steigen um mehr als zehn Prozent (...) Das soll wohl Donald Trump besänftigen. Deutschland hat der Nato den größten Anstieg der Verteidigungsausgaben seit Jahrzehnten gemeldet. Nach Informationen der Deutschen Presse-Agentur rechnet die Bundesregierung in diesem Jahr mit für das Bündnis relevanten Ausgaben in Höhe von 47,32 Milliarden Euro. Dies entspricht einem Plus von mehr als fünf Milliarden Euro im Vergleich zu 2018 und einem Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Höhe von 1,35 Prozent. Einen solchen Anstieg um mehr als zehn Prozent hat es zumindest seit dem Ende des Kalten Krieges nicht mehr gegeben*⁴⁸.

Zuvor hatte die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ schon gefordert, Deutschland müsse über die Grenzen der EU und des Nato-Bereichs hinaus für eigene globale Ambitionen gestärkt werden: *Denn die sicherheits-, außenwirtschafts- und ordnungspolitischen Interessen der viertgrößten Wirtschaftsmacht enden tatsächlich nicht am Mittelmeer oder am Atlantik, sondern reichen weit darüber hinaus – auch wenn die europäischen Belange für Deutschland zentral sind und zentral bleiben werden*⁴⁹.

Aber warum nicht die EU gleich mit einbinden, bis hin zu Kampfeinsätzen auf Anforderung (von wem?): *Die militärischen Fähigkeiten und die Finanzierung von Einsätzen sollten so ausgebaut werden, dass die EU auf Anforderung in Drittstaaten bei Krisenoperationen viel häufiger als bisher flexibel und wirksam eingreifen kann – auch mit schwerem Gerät und Kampftruppen*⁵⁰.

– Rüstungsexporte

Maßgebliche Politiker und Medien erklären die Beschränkungen deutscher Waffenlieferungen als zu rigoros und fordern, diese zu lockern: *Deutschland stößt seine Partner bei Rüstungsexporten immer wieder vor den Kopf. Nun fordert CDU-Chefin Kramp-Karrenbauer, die Regeln zu lockern*⁵¹.

⁴⁷ „Bild“, 22.3.2019.

⁴⁸ „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 17.5.2019.

⁴⁹ K.-D. Frankenberger, *In der Verantwortung*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 12.3.2019.

⁵⁰ Ch.B. Schiltz, *Wie die EU überleben kann*, „Die Welt“, 10.5.2019.

⁵¹ „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 1.3.2019.

*Deutschland wird den Rüstungsexport lockern müssen*⁵².

Schluss sein müsse bei Rüstungsexporten endlich mit Skrupeln in Erinnerung an deutsche Überfälle und Vernichtungskriege. Nationale Interessen hätten Vorrang vor moralischen Bedenken: *In einer Hinsicht beschreitet Deutschland wirklich seit vielen Jahren einen Sonderweg: Über die Rüstungs- und Verteidigungspolitik wird in jedem freiheitlichen Land auf der Welt lebhaft diskutiert. Aber in der Regel geht es dabei um die Frage, wie man dem nationalen Interesse am besten dient. In Deutschland dreht sich die Debatte dagegen stets um moralische Fragen*⁵³.

Deutschlands Verantwortung als historische Konsequenz wird ironisiert und banalisiert: *Gespreizt erklärt die Koalition darin (Anm.: in der Kabinettsentscheidung), dass sie ganz gewiss, nie und nimmer rein deutsche Rüstungsgüter nach Saudi-Arabien entsenden werde, weil Deutschland durch die Wahnsinns-lumperei bis 1945 der größte Verbrecher war und deshalb besser als Franzosen und Briten, nein, besser noch als die ganze Welt weiß, was Moral ist*⁵⁴.

Der Duden, Wörterbuch der deutschen Sprache, führt als Synonyme zu Lumperei auf: Kleinigkeit, Lappalie.

– Europäische Armee

Frankreichs Vorschlag vom November 2018 einer wahren europäischen Armee schloss sich Bundeskanzlerin Merkel ungewöhnlich schnell⁵⁵ an: *Wir sollten an der Vision arbeiten, eines Tages auch eine echte europäische Armee zu schaffen*⁵⁶.

Viel später stellt die Bundesregierung dann klar: *Der Begriff der „Europäischen Armee“ steht nach Auffassung der Bundesregierung sinnbildlich für die politische Forderung nach einer fortschreitenden europäischen Integration im Bereich der Sicherheit und Verteidigung und soll die Umsetzung der strategischen Ziele der Bundesregierung im Bereich der Sicherheit und Verteidigung Europas unterstützen*⁵⁷.

Die Presse ist unzufrieden: *Die Worte „eines Tages“ waren eine Botschaft für sich*⁵⁸.

„Echte europäische Armee“ – nur eine merkelsche Worthülse Wenn Merkel oder von der Leyen von einer Europa-Armee sprechen, ist das also sinnbildlich gemeint, was laut Duden gleichnishaft oder symbolisch bedeutet. Man könnte auch sagen: Die „echte europäische Armee“ ist eine Worthülse. Der Regierung

⁵² Zeit Online, 26.2.2019.

⁵³ N. Busse, *Eine moralische Entscheidung*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 29.3.2019.

⁵⁴ J. Schuster, *Streit um Rüstungsexporte, Der neue deutsche Größenwahn*, „Die Welt“, 29.3.2019.

⁵⁵ „Die Welt“, 3.3.2019.

⁵⁶ Rede vor dem Europäischen Parlament in Straßburg am 13.11.2018.

⁵⁷ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP-Fraktion, Deutscher Bundestag, Drucksache 19/8090, 1.3.2019.

⁵⁸ „Bild-Zeitung“, 14.11.2018.

*geht es nicht um eine tatsächliche gemeinsame Streitmacht, sondern um mehr Zusammenarbeit der national souveränen Armeen. Eine Klarstellung, immerhin*⁵⁹.

*Eine gemeinsame Europa-Armee bleibt für Deutschland nur ein Lippenbekenntnis, Frankreich will die Gemeinschafts-Armee sofort. Die Bundesregierung findet darauf aber keine Antworten – und flüchtet sich wie gewohnt in Phrasen*⁶⁰.

– Zustimmung zu Handelskriegen

Die Politik des US-Präsidenten, Konkurrenten auf dem Weltmarkt durch Härte bis zum Handelskrieg zu bezwingen, wird begrüßt, zumal sie eigenen Profit verspricht: *Als sich der amerikanische Präsident Donald Trump anschickte, in seiner ihm eigenen Bulldozerhaftigkeit China den Handelskrieg zu erklären, ertönte ein vielstimmiger Chor entrüsteter Warner. Mit unterdrücktem Zorn und zähnefletschender Höflichkeit meinten die meisten europäischen Schlaumeier, den wild gewordenen Herrn im Weißen Haus daran erinnern zu müssen, dass Kriege sich niemals auszahlen und am Ende nur Verlierer auf dem Schlachtfeld stünden.*

*Dass die Geschichte anderes lehrt und Kriege mitunter nötig sind, um Aggressoren in die Schranken zu weisen, kümmerte sie genauso wenig wie die Tatsache, dass nicht Trump diesen Krieg begonnen hat, sondern Peking*⁶¹.

Auch die auflagenstarke „Bild-Zeitung“ trommelt für die Embargo-Politik der USA: *Ohne China! Der Preis für chinesische Technik im neuen deutschen 5G-Handynetzt steigt und steigt. Erst stellt die US-Regierung deswegen die Zusammenarbeit der Geheimdienste bei der Terrorabwehr in Frage. Nun erklärt der amerikanische oberste Nato-General dasselbe für das Verteidigungs-Bündnis. (...) Dass Bundesregierung und Kanzlerin Angela Merkel mit einer klaren Antwort zögern, ist nicht zu verstehen. (...) Deutschland muss beides können: für unsere Sicherheit eng an der Seite des wichtigsten Bündnispartners stehen UND ein neues Handynetzt ohne die Hilfe eines Überwachungsstaates wie China aufbauen. Alles andere wäre – technologisch wie politisch – ein Offenbarungseid*⁶².

Gegenpositionen

Ideen und Positionen zur Überwindung der Krisen und für eine gestaltende Rolle Europas zwischen den sich neu formierenden globalen Machtgefügen gibt es zwar. Von mächtigen Medien oft kampagnenartig denunziert, sind Gegenpositionen jedoch erfolgreich an die Ränder verdrängt worden. Viel zu wenige

⁵⁹ Th. Jungholt, „Echte europäische Armee“ – nur eine merkelsche Worthülse, „Die Welt“, 3.3.2019.

⁶⁰ „Handelsblatt“, 12.11.2018.

⁶¹ J. Schuster, *Von Trumps Brutalität gegenüber China kann Europa profitieren*, „Die Welt“, 6.3.2019.

⁶² N. Blome, *Ohne China!*, Bild.de, 14.3.2019.

versuchen dennoch, in der Tradition europäischer Aufklärung und erfolgreicher Entspannungspolitik eine Gegenöffentlichkeit zu organisieren.

Unabdingbar für die Erneuerung der europäischen Staatengemeinschaft muss endlich die Demokratisierung der EU vorangetrieben werden. Die EU, vorrangig für wirtschaftliche Interessen agierend, muss zur Sozialunion für die Bürger umgebaut werden. International muss die EU, Friedensnobelpreisträgerin 2012, ihre Verantwortung als Friedensmacht wahrnehmen und mit einer Stimme deutlich zum Ausdruck bringen. Globale Herrschaftsansprüche haben die Staaten Europas mit dem Untergang des Kolonialismus überwunden, wenn auch mit Folgelasten bis heute. Mit dieser historischen Erfahrung darf es keine neuen globalen Feldzüge geben, auch nicht im Schatten imperialer Ansprüche einer sich als „first“ definierenden Supermacht. Europas Selbstbehauptung ist gefordert. Sonst droht Vasallentum und ökonomische Marginalisierung.

– Demokratisierung der EU

Das Europäische Parlament ist in seiner Gesetzgebungsfunktion trotz einiger Fortschritte seit dem Vertrag von Lissabon und einer verbindlichen Erklärung zwischen Parlament und Kommission von 2010 nach wie vor eingeschränkt. So kann es vor allem keine eigenen Gesetzesvorlagen einbringen. Im Bereich der Wettbewerbspolitik muss das Parlament nur konsultiert werden. Auch Leitmedien fordern deshalb: Das Parlament muss zum *vollwertigen Parlament* werden. *Die Demokratie muss gestärkt werden in der EU. Erstens, weil nur so Europamüdigkeit und Europafrust überwunden werden können. Viele Menschen haben, mal zu Recht, mal zu Unrecht, den Eindruck, in Brüssel würden Entscheidungen von diversen Räten hinter verschlossenen Türen ausgetauscht (...) Die Stärkung des Parlaments ist zweitens nötig, weil die Staats- und Regierungschefs in der heutigen EU immer schwerer zu Entscheidungen kommen. Der Dauerstreit um Flüchtlinge und Asyl ist nur ein Beispiel dafür. Will dieses Europa der vielen Staaten handlungsfähig bleiben, muss das Parlament ins Zentrum rücken. Hier lässt sich Streit offen ausfechten, hier lassen sich Konflikte nach demokratischen Regeln entscheiden*⁶³.

– EU als Sozialunion

Dagegen stoßen Forderungen und selbst vorsichtige Bestrebungen, der EU mehr Kompetenzen in Richtung Sozialunion zu verschaffen, in Leitmedien auf Widerstand: *In der EU gilt bei der Sozial- und Steuerpolitik das Prinzip der Einstimmigkeit. Nun will die Kommission in diesen Politikfeldern Mehrheitsentscheidungen einführen. (...) Der Vorstoß zur Abschaffung der Einstimmigkeit birgt gewaltigen Konfliktstoff. Denn zum einen prallen in der Sozial- und Steuerpolitik die fundamentalen Gegensätze zwischen den Nordstaaten und den Südstaaten*

⁶³ S. Ulrich, *EU, Mehr Macht dem Parlament*, „Süddeutsche Zeitung“, 9.5.2019.

*aufeinander. Zum anderen geht es um Wirtschaftsinteressen und letztlich um neue Wege der Umverteilung innerhalb der EU*⁶⁴.

Durch die Dominanz wirtschaftlicher Interessen vor sozialem Ausgleich zwischen Nord und Süd und West und Ost wird ebenfalls eine Demokratisierung der Gemeinschaft blockiert: *Die EU leidet unter einem Mangel an Demokratie. Das hat verschiedene Gründe. Einer davon ist der nach aktueller Rechtslage kaum zu überwindende Vorrang der Wirtschaftsfreiheit gegenüber sozialen Anliegen. (...) Das Wettbewerbsrecht und die Grundfreiheiten, also Monopol- und Kartellkontrolle, das Verbot staatlicher Beihilfen, das Vergaberecht sowie die uneingeschränkte Mobilität von Kapital, Gütern, Dienstleistungen und Personen, sind Herzstück des Binnenmarktrechts (...) Diese Instrumente seien „von ihrem Wesen her auf Marktschaffung und damit gegen (staatliche) Maßnahmen zur Marktbegrenzung“ ausgerichtet. (...) Faktisch habe dies zu einer Unterordnung sozialer Rechte unter die Wirtschaftsfreiheit geführt. Und dies bewirke eine „Beschneidung des demokratischen Gestaltungsspielraums“*⁶⁵.

– Neue Entspannungspolitik

Angesichts zunehmender Konflikte sowie politisch und medial geschürter Konfrontation bis zu einem neuen Kalten Krieg, diesmal allerdings in globalen Dimensionen, kann und muss auf historische Erfahrungen und Erfolge zurückgegriffen werden. So gibt Horst Teltschik, außenpolitischer Berater von Bundeskanzler Helmut Kohl und Leiter der Münchner Sicherheitskonferenz von 1999 bis 2008 einen Überblick der derzeitigen Gefahren für den Weltfrieden sowie die dringend zu lösenden globalen Probleme: *Von der großartigen Idee einer gesamteuropäischen Friedensordnung von Vancouver bis Wladiwostok, basierend auf Demokratie, Menschenrechten und liberaler Marktwirtschaft, wie sie so eindrucksvoll in der Pariser Charta für ein neues Europa verankert ist, sind wir heute meilenweit entfernt. Aufrüstung, konventionell wie atomar, regionale wie lokale militärische Konflikte auf fast allen Kontinenten, Autokratie und Rechtspopulismus statt Demokratie, Nationalismus statt Multilateralismus, wirtschaftliche Abschottung statt Freihandel sind mehr und mehr die bestimmenden Elemente im Zusammenleben der Völker. Und das vollzieht sich vor dem Hintergrund gemeinsamer Bedrohungen, denen sich kein Kontinent, kein Land entziehen kann: Klimawandel, Verschmutzung der Weltmeere, Terrorismus, Pandemien, Cyberwar, Flüchtlingsströme, die Militarisierung des Weltraums. Diese weltweiten Gefährdungen*

⁶⁴ D. Siems, *Ein EU-Vorhaben, das vor allem Deutschland schadet*, „Die Welt“, 28.4.2019.

⁶⁵ *Europa soll mehr sein als ein Markt*, Böckler Impuls, Hans Böckler Stiftung, 7/2019, 18. April, S. 6; Zusammenfassung zu: D. Seikel, *Das übersehene Demokratiedefizit*, WSI-Mitteilungen, „Zeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts dieser Stiftung“, Nr. 2/2019, S. 146–147.

erfordern globale und regionale Verständigung und Zusammenarbeit. Stattdessen dreht sich die Eskalationsspirale⁶⁶.

Zu einer Politik, die darauf zielt, Konflikte zu entschärfen, gehört auch der Verzicht auf wirtschaftliche Sanktionen.

Der amerikanische Sanktionswahn – allein 2018 waren es 1.373 Fälle – ist politisch nicht nur wirkungslos, er ist kontraproduktiv. 60 Jahre Sanktionen gegen Kuba haben das Castro-Regime nicht zu Fall gebracht; fünf Jahre Sanktionen gegen Russland haben Putins Herrschaft nicht unterminiert. Und im Iran zeigt sich, dass die harten Strafmaßnahmen in erster Linie das Volk treffen und damit Wasser auf die Mühlen der Hardliner sind. In den meisten Fällen schaden wir mit Sanktionen uns selbst, ohne die gewünschte Wirkung zu erzielen.

Und auch wenn Präsident Trump es in den Wind schlagen wird – man muss ihm immer wieder öffentlich sagen, dass Amerikas Anspruch, wonach die ganze Welt seine Gesetze befolgen muss, der Anspruch auf grenzüberschreitende Geltung seiner Sekundärsanktionen also, eine Verletzung unserer Souveränität darstellt. Erpressung à la Trump zerfrisst die atlantische Gemeinschaft. Deutliche Worte, aktive Diplomatie und eine wehrhafte Handelspolitik sind überfällig⁶⁷.

Aktuelle Publikationen zur Europäischen Union

Ecke, Jonas: Im Süden nichts Neues, Die Rolle Deutschlands im Zeitalter der neuen Stellvertreterkriege, in: „Blätter für deutsche und internationale Politik“, Nr. 3/2019, S. 84–90.

Gasparotti, Alessandro; Matthias Kullas: 20 Jahre Euro: Verlierer und Gewinner, Eine empirische Untersuchung, cep – Centrum für Europäische Politik, Freiburg, Febr. 2019.

Herr, Hansjörg; Jan Priewe; Andrew Watt: Still time to save the Euro: A new agenda for growth and jobs with a focus on the euro area's four largest countries, Berlin: Social Europe Publishing, 2019.

Hilmer, Richard: Europäische Integration – Sorgen und Erwartungen, Ergebnisse einer repräsentativen Befragung in Deutschland, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2019.

Kershaw, Ian: Achterbahn Europa 1950 bis heute, München: Deutsche Verlags-Anstalt, 2019.

Möllers, Christoph; Linda Schneider: Demokratiesicherung in der Europäischen Union, Studie zu einer europäischen Aufgabe, Heinrich-Böll-Stiftung, Schriften zu Europa, Band 9, Berlin, 2018.

Neu, Viola: Die Europawahl in Deutschland am 26. Mai 2019, Wahlanalyse, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung, Mai 2019.

⁶⁶ H. Teltschik, *Auf Moskau zugehen, Russland und der Westen geraten in eine gefährliche Spirale der Konfrontation. Sie ist nur durch eine neue Entspannungspolitik zu durchbrechen, nicht durch neue Raketen*, Essay, „Welt am Sonntag“, 17.3.2019.

⁶⁷ Th. Sommer, *Nicht von Donald Trump erpressen lassen*. Die USA eskalieren den Konflikt mit dem Iran, ohne Rücksicht auf Verbündete. Deutliche Worte, aktive Diplomatie und eine wehrhafte Handelspolitik Europas sind überfällig, Zeit Online, 14.5.2019.

- Nuspliger, Niklaus: Europa zwischen Populisten-Diktatur und Bürokraten-Herrschaft, Zürich: NZZ libro, 2019.
- Ondarza, Nicolai von: Mehr als nur eine Personalentscheidung, Die nächste EU-Kommission braucht ein gemeinsames politisches Mandat, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, „SWP-Aktuell“, 2019/A 35, Juni 2019.
- Patel, Kiran Klaus: Projekt Europa, Eine kritische Geschichte, München: Beck, 2018.
- Rappold, Julian; Natasha Wunsch: Der Einfluss EU-skeptischer Kräfte geht über das Europäische Parlament hinaus, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, DGAPkompakt 12, 27. Juni 2019.
- Schwarzer, Daniela: Was uns der Streit um die Besetzung der EU-Spitzenposten lehrt, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, DGAPstandpunkt 19, Juli 2019.
- Seikel, Daniel: Das übersehene Demokratiedefizit, WSI-Mitteilungen, Zeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans Böckler Stiftung, Nr. 2/2019.
- Weber, Klaus; Henning Ottmann: Reshaping the European Union, Baden-Baden: Nomos, 2018.
- Welfens, Paul J.: Brexit aus Versehen, Europäische Union zwischen Desintegration und neuer EU, Heidelberg: Springer, 2018.
- Zielonka, Jan: Konterrevolution, Der Rückzug des liberalen Europa, Frankfurt am Main: Campus, 2019.

Future of the EU and its International Role. German Discussions and Plans

The article concerns German discussions and plans regarding the future of the European Union and its international role. The first part discusses conflicts or differences that burden relations between EU Member States regarding refugee policy, energy policy, the euro currency and arms policy. In addition, phenomena and processes such as nationalism and populism, Brexit and separatism are emphasized. Then the global changes are presented with which the European Union is confronted: the end of Eurocentrism, the US exit from the INF treaty, the future of the nuclear agreement with Iran and the US trade war with China. The rest of the article presents briefly reactions in Germany, which fall into the mainstream of opinion formation, as well as concepts to overcome crises and shape the role of the European Union: democratization of the EU, the EU as a social union and a new policy of relaxation.

Key words: European Union, Germany, international role, conflicts, cooperation

Przyszłość UE i jej międzynarodowa rola. Niemieckie dyskusje i plany

Artykuł dotyczy niemieckich dyskusji i planów odnośnie przyszłości Unii Europejskiej i jej roli międzynarodowej. W pierwszej części omawiane są konflikty względnie różnice, które obciążają stosunki między państwami członkowskimi UE, dotyczące polityki uchodźczej, polityki energetycznej, waluty euro i polityki zbrojeniowej. Ponadto akcentowane są takie zjawiska i procesy, jak nacjonalizm i populizm, Brexit i separatyzm. Następnie prezentowane są globalne zmiany, z którymi konfrontowana jest Unia Europejska: koniec eurocentryzmu, wyjście USA z traktatu INF, przyszłość porozumienia atomowego z Iranem i wojna handlowa USA z Chinami. W dalszej części artykułu przedstawiono pokrótce reakcje w Niemczech, które mieszczą się w głównym nurcie kształtowania opinii, jak również koncepcje pozwalające przezwyciężyć kryzysy i kształtować rolę Unii Europejskiej: demokratyzacja UE, UE jako unia społeczna i nowa polityka odprężania.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Niemcy, rola międzynarodowa, konflikty, kooperacja

Anna Diawoł-Sitko

dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

ORCID 0000-0003-2064-7314

PRZYSZŁOŚĆ STOSUNKÓW UNII EUROPEJSKIEJ Z IRANEM – SZANSE I ZAGROŻENIA WYNIKAJĄCE Z POROZUMIENIA NUKLEARNEGO

Wprowadzenie

Celem artykułu jest analiza współpracy Unii Europejskiej z Iranem w kontekście porozumienia nuklearnego, w tym szans i zagrożeń na poziomie politycznym, ekonomicznym i bezpieczeństwa, co wynika z osiągnięcia owego porozumienia. W artykule podjęto także temat oceny efektywności i udziału dyplomacji unijnej w procesie negocjacji oraz pozycji negocjacyjnej Unii na tle najważniejszych międzynarodowych aktorów, jak również implikacji zawieszenia porozumienia nuklearnego przez administrację amerykańską dla przyszłości stosunków z Iranem oraz roli Europy w utrzymaniu dialogu z tym państwem.

W artykule autorka zdecydowała się przyjąć tezę, iż utrzymanie współpracy z Iranem stanowi jedno z głównych wyzwań dla polityki zagranicznej UE; jest nieodłączną cechą regionalnego układu sił i bez jego uregulowania nie można myśleć o trwałym pokoju na Bliskim Wschodzie. Jego implikacje dla Unii Europejskiej są wielowymiarowe, dotyczą bezpieczeństwa, dialogu politycznego, kwestii gospodarczych i społecznych. Mają również wpływ na całościową politykę prowadzoną przez Unię wobec regionu Bliskiego Wschodu. Powyższe

zagadnienie stanowi ponadto ważny przyczynek do pogłębienia badań nad ewolucją polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii.

Artykuł podzielony jest na cztery części. Pierwsza dotyczy znaczenia Iranu w polityce bliskowschodniej i dla Unii Europejskiej, druga genezy programu nuklearnego oraz roli Unii Europejskiej w osiągnięciu kompromisu z 2015 r. Trzecia – nowego otwarcia współpracy z Iranem po roku 2015, tj. politycznych i gospodarczych aspektów współpracy, a ostatnia: oceny strategii i działań Unii wobec Iranu w kontekście zawieszenia porozumienia nuklearnego przez administrację amerykańską.

Analiza przeprowadzona w niniejszym artykule oparta została na zróżnicowanych źródłach, literaturze przedmiotu (w szczególności z lat 2015–2019) oraz badaniach własnych autorki. W opracowaniu zastosowano ujęcie krytyczne, problemowe, uwzględniające zachowanie podstawowych aktorów, ważnych z punktu widzenia omawianego tematu oraz wykorzystano następujące metody badawcze: czynnikową, instytucjonalno-prawną, analizy zawartości oraz elementy metody decyzyjnej.

Zaangażowanie Unii Europejskiej w sprawę irańskiego programu nuklearnego jest bezpośrednio związane z działaniem na rzecz zatrzymania rozprzestrzeniania broni masowego rażenia, która stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państw europejskich. Informacje na temat programu nuklearnego Iranu zostały upublicznione w czasie pogłębiania współpracy w Europie w zakresie budowy Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa, czego wyrazem było m.in. przyjęcie Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa, w której Europa zobowiązała się do skutecznego działania opartego na międzynarodowej współpracy, dobrze funkcjonujących instytucjach międzynarodowych i normach prawa międzynarodowego¹. W tym samym okresie Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa została poddana próbie w związku z interwencją Stanów Zjednoczonych w Iraku. Brak konsensusu pomiędzy członkami Unii w tej sprawie wyraźnie pokazał, że Europa musi znaleźć wspólny mianownik w zakresie działań zewnętrznych tak aby pogodzić interesy Niemiec, Francji Wielkiej Brytanii oraz utrzymać partnerstwo ze Stanami Zjednoczonymi. Doświadczenia wojny w Iraku pokazały, iż podzielona Europa wzmacnia siłę głosu innych aktorów międzynarodowych². Zaangażowanie Unii w sprawę irańskiego programu nuklearnego ma także szerszy kontekst utrzymania stabilności w regionie Morza Śródziemnego oraz Zatoki Perskiej, obszarach strategicznych z punktu widzenia interesów Europy, z którym Unia od lat prowadzi zaawansowany dialog w ramach m.in. Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS) oraz Partnerstwa strategicznego UE z regionem śródziemnomorskim

¹ E.N. Rózsa, *The EU and the Iran Nuclear Deal: How to Proceed?*, „MENARA Papers” 2018, No. 13, s. 3–4.

² F. Garcés de los Fayos, *In Search of an Effective EU Policy for Iran*, [w:] *EU-Iran Relations after the Nuclear Deal*, eds. S. Blockmans, A. Ehteshami, G. Bahgat, CEPS, Brussels, May 2016, s. 34–36.

i bliskowschodnim. Posiadanie przez Iran broni nuklearnej mogłoby wpłynąć na dalszą destabilizację regionu już i tak dotkniętego poważnymi konfliktami, w tym na proces pokojowy na Bliskim Wschodzie. Polityka Unii jest również wyrazem roli i znaczenia Unii na arenie międzynarodowej oraz efektywności Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

W 2002 r. Stany Zjednoczone umieściły Iran na liście tzw. osi zła, tj. państw wspierających terroryzm, tym samym wywołując obawy, iż Iran będzie następnym państwem gdzie USA zdecydują się na rozwiązanie siłowe³. Ponadto interesy Europy w Iranie związane są z dążeniem do osiągnięcia bezpieczeństwa energetycznego poprzez dywersyfikację dostaw energii. Zwiększając import surowców energetycznych z Iranu, państwa UE mają nadzieję na zmniejszenie zależności energetycznej od Rosji⁴. Podejście Europy do Iranu jest więc wynikiem myślenia strategicznego o europejskiej polityce zagranicznej i jej różnych wymiarach⁵. Globalna Strategia z 2016 r. wskazuje na konieczność zrównoważonego zaangażowania Europy w regionie Zatoki Perskiej oraz współpracy zarówno z państwami Rady Współpracy Zatoki Perskiej (RWZP)⁶, jak i z Iranem opierając się z jednej strony na wdrażaniu umowy nuklearnej z Iranem, z drugiej – na stopniowym włączaniu Iranu do współpracy w obszarach takich jak handel, środowisko, energia, migracja i edukacja, a także na pogłębieniu dialogu i przestrzeni do współpracy i dyplomacji w zakresie rozwiązania konfliktów regionalnych i zwalczaniu terroryzmu oraz prowadzenia dialogu w zakresie praw człowieka⁷.

Europa wobec irańskiego programu nuklearnego

W polityce Unii wobec Iranu można wyróżnić kilka faz zaangażowania, które uzależnione były od wewnętrznej sytuacji w Iranie, gotowości Europy do odgrywania roli mediatora, kontekstu regionalnego oraz polityki innych aktorów, w szczególności Stanów Zjednoczonych. Pierwsza faza przypada na lata po Rewolucji Islamskiej – 1979–1989 – kiedy to nastąpił rozpad stosunków dyplomatycznych państw zachodnich z Iranem. Szczególnie USA starały się izolować Iran na arenie międzynarodowej, wprowadzając politykę sankcji, ale także odmawiając Iranowi

³ O. Meier, *European Efforts to Solve the Conflict over Iran's Nuclear Programme: How Has the European Union performed?*, „Non Proliferation Papers” 2013, No. 27, s. 3, https://www.files.ethz.ch/isn/168617/eunpc_no%2027.pdf [dostęp: 10.01.2019].

⁴ A. Fathollah-Nejad, *Europe and the Future of Iran Policy: Dealing with a Dual Crisis*, Policy Briefing, Brookings Doha Center, October 2018, s. 2, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/10/Europe-and-the-future-of-Iran-policy-dealing-with-a-dual-crisis-English.pdf> [dostęp: 10.01.2019].

⁵ E.N. Rózsa, *The EU and the Iran...*, *op. cit.*, s. 3.

⁶ Zob. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, June 2016, https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf [dostęp: 11.07.2018].

⁷ A. Fathollah-Nejad, *Europe and the Future...*, *op. cit.*, s. 2–3.

prawa do posiadania programu nuklearnego, nawet zgodnego z Układem o Nie-rozprzestrzenianiu Broni Jądrowej (NPT), naciskając w tej sprawie na państwa europejskie, przede wszystkim Niemcy i Francję, aby przestały współpracować z Iranem w tym obszarze⁸. Kolejny okres przypada na lata prezydentury Hashemiego Rafsandżaniego (1989–1997), którego w działaniach wobec Europy cechował pragmatyzm oraz gotowość do rozwoju współpracy. UE prowadziła w tym czasie tzw. krytyczny dialog, dwutorową politykę: z jednej strony podzielała obawy USA co do wewnętrznej oraz regionalnej polityki Iranu (w tym blokowania inicjatyw pokojowych), z drugiej państwa europejskie rozwijały kontakty gospodarcze z Iranem, a Europa stała się głównym partnerem handlowym Iranu. Następny okres przypada na lata 1997–2002, kiedy to prezydent Muhammad Khatami, uważany za reformistę, starał się zbliżyć z państwami europejskimi, negocjując umowę o handlu i współpracy (TCA) oraz umowę w sprawie dialogu politycznego⁹, która miała dotyczyć czterech obszarów: praw człowieka, nieprolifracji, terroryzmu i procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie¹⁰. Dialog ten został zahamowany w 2002 r., kiedy to Narodowa Rada Ruchu Oporu Iranu, irańska grupa opozycyjna, ujawniła, iż Iran posiada tajny program wzbogacania uranu prowadzony w Natanz oraz reaktor ciężkiej wody w Arak.

Od tego czasu w relacjach z Iranem dominuje kwestia programu nuklearnego. Podczas kilkunastu lat negocjacji w tej sprawie Unia odgrywała kilka ról. Początkowo była to autonomiczna rola negocjatora do 2005 r., w kolejnych latach państwa europejskie przyjęły rolę pośrednika pomiędzy Iranem a pozostałymi państwami i instytucjami zaangażowanymi w proces negocjacji, następnie państwa europejskie prowadziły dwutorową politykę wobec władz w Teheranie, z jednej strony nakładając sankcje, z drugiej prezentując otwarcie na rozmowy i dialog z Iranem. Podejście to doprowadziło do osiągnięcia historycznego porozumienia z 2015 r. Od 2015 r. Unia pełniła główną rolę przy wdrażaniu porozumienia, oferując Iranowi m.in. pogłębienie współpracy gospodarczej. Obecnie w odpowiedzi na decyzję prezydenta Donalda Trampa o wycofaniu się USA z porozumienia, Unia podejmuje wysiłki na rzecz utrzymania współpracy¹¹.

W czerwcu 2003 r. Unia zwróciła się do Iranu o udzielenie odpowiedzi na wszystkie pytania Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (MAEA) dotyczące programu nuklearnego. W sierpniu 2003 r. brytyjscy, francuscy i niemieccy ministrowie spraw zagranicznych wysłali wspólny list do Iranu, oferując współpracę gospodarczą, jeśli Iran powstrzyma się od wzbogacania uranu oraz

⁸ O. Meier, *European efforts...*, op. cit.

⁹ P. Osiewicz, *EU–Iran Relations in the Post-JCPOA Period: Selected Political Aspects*, „Przegląd Politologiczny” 2018, nr 2, s. 155–157.

¹⁰ R. Fiedler, *European Union and the Islamic Republic of Iran – Opportunities and Challenges*, [w:] *Political Dilemmas of the Arab and Muslim World*, red. R. Ożarowski, W. Grabowski, Warszawa 2017, s. 17.

¹¹ T. Cronberg, *No EU, No Iran Deal: the EU's Choice between Multilateralism and the Transatlantic link*, „The Nonproliferation Review” 2017, Vol. 24, No. 3–4, s. 243–246.

wdroży dodatkowy protokół do układu NPT w sprawie środków ochrony¹². Państwu europejskiemu udało się w październiku 2003 r. wynegocjować tzw. deklarację z Teheranu, w ramach której Iran podpisał wspomniany protokół i zawiesił wzbogacanie uranu. W zamian państwa europejskie obiecały Iranowi dostęp do nowoczesnych technologii oraz rozwój kontaktów handlowych¹³. Na tym etapie negocjacje nie miały charakteru wspólnotowego, nie były prowadzone przez instytucje unijne, toczyły się z inicjatywy trzech europejskich partnerów. Sytuacja uległa zmianie w grudniu 2003 r., kiedy to Javier Solana, Wysoki Przedstawiciel UE ds. WPZiB, dołączył do francusko-brytyjsko-niemieckiej grupy negocjacyjnej znanej jako grupa E3. Po kolejnych rundach rozmów UE i Iran podpisały w listopadzie 2004 r. tzw. porozumienie paryskie. Iran zgodził się wstrzymać program wzbogacania uranu, a Unia uznała prawo Teheranu do posiadania cywilnego programu jądrowego. Następnie w sierpniu 2005 r. grupa E3 przedstawiła Iranowi kompleksowy dokument „Ramy dla długoterminowej umowy”, który jednak został odrzucony przez Teheran z uwagi m.in. na brak uznania prawa Iranu do wzbogacania uranu¹⁴. Był to koniec pierwszego etapu interwencji Europy, fazy niezależnych działań, w tym okresie najsilniej ujawniły się różnice w podejściu Europy i Stanów Zjednoczonych do Iranu. Podczas gdy UE prowadziła z Iranem szereg rozmów w celu osiągnięcia kompromisu w zakresie programu nuklearnego, USA starały się izolować Iran politycznie i gospodarczo, kierując sprawę programu nuklearnego Iranu do Rady Bezpieczeństwa ONZ, czemu początkowo sprzeciwiała się europejska trójka, licząc na pozytywny wynik negocjacji z Iranem¹⁵.

W drugim okresie zaangażowana, działania Europy prowadzone były wspólnie z Radą Bezpieczeństwa ONZ w formule P5+1 (Chiny, Francja, Rosja, Wielka Brytania i USA oraz Niemcy, określanej także jako grupa E3+3). W tym czasie wybrany w 2005 r. konserwatywny prezydent Mahmud Ahmadi-neżad podkreślał, że Iran nie zrezygnuje z programu nuklearnego¹⁶. Członkowie UE zaczęli wspierać środki przymusu wobec Iranu, przyznając, że działalność jądrowa Iranu zrodziła kwestie leżące w kompetencji Rady Bezpieczeństwa. Warto podkreślić, iż Wysoki Przedstawiciel był odpowiedzialny za bezpośrednie prowadzenie rozmów z Iranem reprezentując grupę P5+1. Takie zadanie Europy było na rękę Amerykanom, którzy nie chcieli się bezpośrednio angażować oraz

¹² O. Meier, *European Efforts...*, op. cit., s. 4.

¹³ P. Turczyński, *Rola Unii Europejskiej w negocjacjach nad irańskim programem atomowym*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2015, nr 9, s. 244.

¹⁴ O. Meier, *European efforts...*, op. cit., s. 7.

¹⁵ R. Parsi, *EU–Iran Relations: Building Bridges in Stormy Waters*, [w:] *Post-Vote Iran: Giving Engagement a Chance*, eds. A. Perteghella, P. Magri, Italian Institute for International Political Studies, Milano 2017, s. 111–114.

¹⁶ E. Jessen, *European Diplomacy in the Iran Nuclear Negotiations: What Impact Did It Have?*, „Bruges Political Research Papers” 2017, No. 61, s. 9.

Rosji i Chinom, które wołały być reprezentowane przez Europę, a nie USA¹⁷. W latach 2006–2009 Rada Bezpieczeństwa ONZ (RB) uchwaliła rezolucje 1696, 1737, 1803, i 1835, nakładające sankcje na Iran, a domagając się całkowitego zawieszenia wzbogacania uranu i produkcji ciężkiej wody¹⁸. Sankcje te ograniczyły przede wszystkim handel towarami, które mogłyby rozwinąć irański program nuklearny oraz RB zakazała eksportu broni z Iranu¹⁹.

W kolejnych latach 2010–2013 Unia zdecydowała się zaostrzyć kurs wobec Iranu, przyjmując dodatkowe sankcje autonomiczne, które miały dotkliwsze skutki gospodarcze dla Iranu niż sankcje RB. Decyzja ta była związana m.in. z ujawnieniem nowego ośrodka wzbogacania uranu w pobliżu Qom. Iran oświadczył, że zakład będzie miał ok. trzy tys. wirówek i że wyprodukuje 20% wzbogaconego uranu²⁰. Pierwsza runda sankcji wobec Iranu została przyjęta przez Radę UE w lipcu 2010 r. Sankcje ukierunkowane były na ograniczenie handlu niektórymi towarami; wydano m.in. zakaz eksportowania do Iranu broni, produktów podwójnego zastosowania oraz towarów mogących posłużyć do wzbogacania uranu, zakaz sprzedaży i dostarczania złota, innych metali szlachetnych i diamentów, niektórych rodzajów sprzętu morskiego i niektórych rodzajów oprogramowania. Wprowadzono także restrykcje wobec sektora finansowego m.in. poprzez zamrożenie mienia irańskiego Banku Centralnego i największych irańskich banków komercyjnych. Unia zobligowała banki europejskie do zgłaszania wszelkich transakcji z Iranem o wartości ponad dziesięciu tys. euro²¹. Sankcje dotknęły także sektor transportu w postaci braku dostępu do lotnisk UE dla irańskich lotów towarowych oraz zakazu serwisowania i obsługi irańskich samolotów i statków towarowych przewożących zakazane materiały lub towary; sankcje zostały wprowadzone również wobec osób i podmiotów zaangażowanych w rozwój programu jądrowego²².

W 2009 r. w Iranie krwawo zostały stłumione demonstracje przeciwko prezydentowi Ahmadineżadowi, a Unia musiała zdecydować, czy powiązać sytuację w zakresie łamania praw człowieka z kwestią programu nuklearnego Iranu. Na zaostrzenie polityki wobec Iranu należała Wielka Brytania po tym, jak w Iranie zatrzymano i oskarżono jej obywateli o podżeganie do protestów wyborczych.

¹⁷ O. Meier, *European efforts...*, *op. cit.*, s. 8.

¹⁸ T. Cronberg, *No EU, No Iran Deal...*, *op. cit.*, s. 248.

¹⁹ *EU Restrictive Measures against Iran*, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/iran> [dostęp: 10.01.2019]; *Iran: Council Extends by One Year Sanctions Responding to Serious Human Rights Violation*, Press Release, Council of the EU, 12.04.2018, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/04/12/iran-council-extends-by-one-year-sanctions-responding-to-serious-human-rights-violation> [dostęp: 10.01.2019].

²⁰ O. Meier, *European efforts...*, *op. cit.*, s. 12.

²¹ *The EU and Iran*, Policy Area, European Union Center of North Carolina EU Briefings, June 2012, s. 2, https://europe.unc.edu/files/2016/11/Brief_EU_Iran_2012.pdf [dostęp: 14.02.2019].

²² *EU Restrictive Measures...*, *op. cit.*

Aby nie zaogniać sytuacji, dyplomacja unijna postanowiła ostrożnie podchodzić do krytyki łamania praw człowieka przez władze Islamskiej Republiki. Jednak nawet po stonowanych wypowiedziach, prezydent Iranu stwierdził, że UE straciła prawo do prowadzenia rozmów nuklearnych z powodu ingerencji w wewnętrzne sprawy Iranu²³. W 2011 r. UE przyjęła nowe sankcje związane z naruszeniami praw człowieka w Iranie, które dotyczyły m.in.: zamrożenia aktywów i zakazu wydawania wiz dla osób fizycznych oraz podmiotów odpowiedzialnych za poważne naruszenia praw człowieka, zakazu wywozu do Iranu sprzętu, który mógłby zostać wykorzystany do represji wewnętrznych, a także sprzętu do monitorowania telekomunikacji²⁴.

W styczniu 2012 r., pomimo interesów energetycznych w Iranie, państwa członkowskie UE zdecydowały się nałożyć na Iran embargo na ropę. Równocześnie Arabia Saudyjska zapowiedziała, iż pokryje różnice w eksporcie ropy do Europy²⁵. W wyniku sankcji eksport z UE do Iranu spadł o 51% w porównaniu do 2006 r.: z 11,3 mld euro do 5,4 mld euro²⁶. Sankcje nałożone przez Europę były skuteczniejsze niż sankcje RB, gdyż miały realny wpływ na gospodarkę Iranu zależną w dużej mierze od przychodów z eksportu ropy. Sankcje UE zostały zaprojektowane w celu osłabienia zdolności reżimu do finansowania programu jądrowego oraz wskazania kosztów, jakie Iran będzie musiał ponieść za jego rozwijanie. Decyzja o nałożeniu embargo na ropę spowodowała, że Iran powrócił do stołu negocjacyjnego uczestnicząc 14 kwietnia 2012 r. w spotkaniu w Stambule. Co prawda nie doszło do porozumienia jednak były to pierwsze rozmowy od ponad 15 miesięcy²⁷.

Od początku kryzysu nuklearnego z Iranem wśród państw członkowskich Unii oraz grupy E3 pojawiły się rozbieżności dotyczące zarówno podejścia do Iranu, jak i samego sposobu zaangażowania Unii, prowadzenia negocjacji nie przez instytucje europejskie, ale głównie przez trzech liderów Europy. Wielka Brytania, której bliższe było podejście Stanów Zjednoczonych do Iranu²⁸, od początku naciskała na sankcje, Francja początkowo uważała, że presja na rząd Iranu nie przyniesie pozytywnych skutków. Zmiana nastawienia Francji nastąpiła po wyborze Nicolasa Sarkozy'ego w 2007 r. na prezydenta Francji. Niemcy, państwo UE o najszerzych powiązaniach gospodarczych z Iranem, zachowały ostrożne podejście nie chcąc rozpoczynać negocjacji z Iranem od dyskusji na temat sankcji²⁹.

²³ O. Meier, *European efforts...*, *op. cit.*, s. 14–16.

²⁴ P. Osiewicz, *EU-Iran Relations in the Post-JCPOA Period...*, *op. cit.*, s. 157

²⁵ *Ibidem*, s. 156.

²⁶ A. Abruzzini, *Renewed EU-Iranian Economic Relations: Opportunities and Pitfalls*, [w:] *EU-Iran Relations after the Nuclear Deal...*, *op. cit.*, s. 43.

²⁷ O. Meier, *European efforts...*, *op. cit.*, s. 17.

²⁸ P. Turczyński, *Rola Unii Europejskiej...*, *op. cit.*, s. 243.

²⁹ O. Meier, *European efforts...*, *op. cit.*, s. 9–10.

W 2004 r. państwa członkowskie UE wyraziły zgodę na prowadzenie negocjacji w formule E3 pod warunkiem udziału Wysokiego Przedstawiciela w rozmowach³⁰. Pomimo tego Holandia, Hiszpania, Grecja i Włochy kilkakrotnie krytykowały grupę E3 za brak przejrzystości i jasności w działaniach. Ponadto Włochy, Hiszpania i Holandia oraz kraje skandynawskie, z uwagi na swoje interesy gospodarcze, opowiedziały się za prowadzeniem dialogu z Iranem oraz utrzymaniem relacji handlowych. Państwa europejskie chciały uniknąć sankcji, które uderzyłyby w przemysł energetyczny. Przykładowo: Austria obawiała się utraty dostępu do irańskiego sektora energetycznego. Sankcje energetyczne nie były także na rękę Chorwacji i Polsce, które w planach miały współpracę z Iranem w zakresie rozwoju zasobów gazu ziemnego³¹.

Kolejny etap negocjacji przypadł na lata 2013–2015. W tym okresie miały miejsce przełomowe wydarzenia, które umożliwiły osiągnięcie kompromisu. Związane były z sytuacją wewnętrzną w Iranie, w regionie Bliskiego Wschodu oraz nową strategią polityki zagranicznej USA wprowadzoną przez Obamę³². Nowy prezydent nie domagał się całkowitego zawieszenia wzbogacania uranu przez Iran jako warunku wstępnego negocjacji³³. W 2013 r. prezydentem Iranu został pragmatyczny i umiarkowany Hassan Rouhani – główny partner Europy w negocjacjach w latach 2004–2006. Jego obietnice wyborcze związane były głównie z poprawą sytuacji gospodarczej w Iranie, a to nie mogło się odbyć bez zniesienia sankcji. Kolejny czynnik związany był ze zmianami politycznymi w świecie arabskim po 2011 r. Na Bliskim Wschodzie pojawiały się grupy ekstremistów islamskich, takie jak ISIS, na nowo aktywna zaczęła być Al-Kaida, kolejną sprawą była wojna domowa w Syrii i jej reperkusje na poziomie wewnętrznym i regionalnym. Skomplikowane środowisko regionalne zagrażało bezpieczeństwu nie tylko Europy, ale stanowiły problem także dla Iranu³⁴.

W 2013 r. odbyło się kilka tur rozmów w Genewie oraz Wiedniu w formule E3 + 3, którym przewodniczył Wysoki Przedstawiciel³⁵. W wyniku rozmów osiągnięto kompromis, przyjmując 23 listopada 2013 r. Wspólny plan działania. Teheran zobowiązał się wzbogacać uran tylko do poziomu 5%, zniszczyć wszystkie zasoby uranu o wyższym wzbogaceniu i zaprzestać instalowania nowych wirówek do jego produkcji. Warto dodać, iż zasady, które uzgodnił Iran i światowe mocarstwa w listopadzie 2013 r., były dokładnie takie same, jakie Iran zaproponował w marcu 2005 r., a które Stany Zjednoczone odrzuciły.

³⁰ E. Jessen, *European Diplomacy...*, *op. cit.*, s. 18.

³¹ *Ibidem*, s. 16–18.

³² F. Garcés de los Fayos, *In Search of an Effective EU Policy for Iran...*, *op. cit.*, s. 33.

³³ O. Meier, *European efforts...*, *op. cit.*, s. 11–14.

³⁴ S.H. Mousavian, M.M. Mousavian, *Building on the Iran Nuclear Deal for International Peace and Security*, „Journal for Peace and Nuclear Disarmament” 2018, Vol. 1, Issue 1, s. 170–173.

³⁵ O. Meier, *European efforts...*, *op. cit.*, s. 12.

Wspólny plan stanowił porozumienie wstępne, które miało obowiązywać do czasu wynegocjowania ostatecznego układu. Kolejna umowa została podpisana 2 kwietnia 2015 r. w Lozannie³⁶. Iran zgodził się na dwuetapowy proces „osiągnięcia wspólnie uzgodnionego długoterminowego kompleksowego rozwiązania, które zagwarantowałoby, że irański program jądrowy będzie wyłącznie pokojowy”. Ostateczne porozumienie, Wspólny kompleksowy plan działania (JCPOA), zostało zawarte 14 lipca 2015 r.³⁷ W celu implementacji i nadzoru wdrażania umowy została ustanowiona Wspólna Komisja reprezentowana przez grupę P5+1 i Iran, której przewodniczy UE³⁸. 20 lipca 2015 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła rezolucję 2231 w sprawie wdrożenia Wspólnego kompleksowego planu działania³⁹. Następnie, 16 stycznia 2016 r., ONZ zniósła część sankcji nałożonych na Iran, po potwierdzenie przez MAEA, że Iran wywiązał się z początkowych warunków porozumienia⁴⁰.

Rozwój kontaktów z Iranem po 2015 roku

Po osiągnięciu porozumienia w 2015 r. Unia Europejska przyjęła akty prawne niezbędne do zniesienia wszystkich unijnych sankcji gospodarczych i finansowych wobec Iranu związanych z programem nuklearnym. Pakiet legislacyjny, przyjęty 18 października 2015 r., wszedł w życie z datą wdrożenia (16 stycznia 2016 r.)⁴¹. Nadal pozostaje w mocy embargo na broń i na pociski rakietowe⁴². Sankcje dotyczące broni i technologii rakietowych mają być zniesione do 2023 r. na podstawie sprawozdania MAEA stwierdzającego, że wszystkie materiały jądrowe w Iranie są wykorzystywane w celach pokojowych⁴³. W mocy pozostają również sankcje związane z łamaniem praw człowieka.

Porozumienie z 2015 r. dało zielone światło do rozwoju kontaktów politycznych i odnowienia relacji gospodarczych. Już w kwietniu 2016 r. odbyła się

³⁶ P. Turczyński, *Rola Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 258.

³⁷ *Joint Comprehensive Plan of Action*, Vienna, 14.07.2015 http://eeas.europa.eu/archives/docs/statements-eeas/docs/iran_agreement/iran_joint-comprehensive-plan-of-action_en.pdf [dostęp: 20.03.2019].

³⁸ T. Cronberg, *No EU, No Iran Deal...*, op. cit., s. 249–255.

³⁹ *Resolution 2231 Adopted by the Security Council at Its 7488th Meeting*, 20.07.2015, [https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2231\(2015\)](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2231(2015)) [dostęp: 14.02.2019].

⁴⁰ Z. Laub, *The Impact of the Iran Nuclear Agreement*, Council on Foreign Relations, 8.05.2018, <https://www.cfr.org/backgrounder/impact-iran-nuclear-agreement> [dostęp: 14.02.2019].

⁴¹ *Decisions Council 2016/37 of 16 January 2016 Concerning the Date of Application of Decision (CFSP) 2015/1863 Amending Decision 2010/413/CFSP Concerning Restrictive Measures against Iran*, „Official Journal of the European Union” L 11 I/1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0037&from=EN> [dostęp: 14.02.2019].

⁴² P. Osiewicz, *EU-Iran Relations in the Post-JCPOA Period...*, op. cit., s. 158–159.

⁴³ Nota informacyjna w sprawie sankcji UE, które należy znieść na mocy wspólnego kompleksowego planu działania (JCPOA), Bruksela, 16.01.2016, SN 10176/1/17, <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/sn10176-re01.pl17.pdf> [dostęp: 14.02.2019].

wizyta delegacji UE w Teheranie pod przewodnictwem Wysokiego Przedstawiciela Federici Mogherini⁴⁴. Nadrzędnymi celami stosunków UE–Iran są: zapewnienie i wspieranie pełnej realizacji umowy z 2015 r. oraz pogłębienie współpracy dwustronnej w obszarach wspólnego zainteresowania, w tym w zakresie handlu, energii, bankowości i finansów, makroekonomii, przemysłu, przedsiębiorczości, środowiska, transportu, cywilnej współpracy jądrowej, ochrony ludności, nauki, edukacji i kultury (także uczestnictwa Iranu w programie Erasmus i Horyzont 2020), migracji⁴⁵. Warto podkreślić, iż w 2017 r. Komisja Europejska przyznała 10 mln euro dla Iranu w celu udzielenia pomocy uchodźcom z Afganistanu. Kolejne 5 mln euro zostało przekazane Iranowi w 2018 r.⁴⁶ Unia Europejska zobowiązała się także do wspierania członkostwa Iranu w Światowej Organizacji Handlu⁴⁷. Unia wyraziła nadzieję na podejmowanie wspólnych działań w obszarach bezpieczeństwa i stabilności w regionie oraz w zakresie pokojowego rozwiązywania konfliktów regionalnych. W celu rozwoju kontaktów dwustronnych prowadzony jest dialog wysokiego szczebla, w ramach którego spotkania mają odbywać się co najmniej dwa razy w roku. Unię reprezentuje Sekretarz Generalny ESDZ, a stronę irańską wiceminister spraw zagranicznych⁴⁸.

Izby handlowe i przemysłowe z Europy od 2016 r. starały się wykorzystać nowe możliwości współpracy z Iranem. Zorganizowanych zostało szereg misji gospodarczych w Iranie, grupujących przedsiębiorców z różnych sektorów, a UE miała stać się ponownie największym partnerem handlowym Teheranu⁴⁹. Brak dostępu do amerykańskiej technologii powoduje, że Europa postrzegana jest w Iranie jako strategiczny partner gospodarczy. Podobnie dla firm europejskich irański rynek zbytu jest obiecujący, a potencjał irańskiej gospodarki znaczący, zwłaszcza iż Iran ma dużą populację oraz dobrze wykształconą kadrę. Irański sektor naftowy generuje około 20% PKB: 80% eksportu i 70% dochodów rządowych. Szacuje się, iż sektor naftowy potrzebuje inwestycji o wartości kilkuset miliardów dolarów, aby nadrobić dekadę niedoinwestowania. Podobnie przemysł transportowy, który stał się jednym z głównych obszarów inwestycji z Europy. Podczas wizyty prezydenta Iranu w styczniu 2016 r. we Włoszech i Francji do-

⁴⁴ *Europe and Iran: The Economic and Commercial Dimensions...*, *op. cit.*

⁴⁵ *The EU and Iran*, European Union Center of North Carolina, EU Briefings, Policy Area, June 2012, s. 2, https://europe.unc.edu/files/2016/11/Brief_EU_Iran_2012.pdf [dostęp: 14.02.2019]; C. Adebahr, *Trump, the EU, and Iran Policy: Multiple Pathways Ahead*, Carnegie Endowment for International Peace, January 2017, https://carnegieendowment.org/files/Adebahr_Nuclear_Deals_Uncertain_Future.pdf [dostęp: 14.02.2019].

⁴⁶ P. Osiewicz, *EU-Iran Relations in the Post-JCPOA Period...*, *op. cit.*, s. 160.

⁴⁷ *Iran and the EU. EU The Conclusion and Implementation of the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) Has Opened the Way for a Renewal of Broader Relations*, European Union. Task Force Iran, May 2018, https://ec.europa.eu/delegations/iran/2281/iran-and-eu_en [dostęp: 14.02.2019].

⁴⁸ *Cooperation between the EU and Iran*, Task Force Iran, May 2018, https://ec.europa.eu/delegations/iran/44232/cooperation-between-eu-and-iran_en [dostęp: 20.02.2019].

⁴⁹ A. Abruzzini, *Renewed EU-Iranian Economic Relations...*, *op. cit.*, s. 43–46.

szło do podpisania umów handlowych i transakcji wartych miliardy dolarów, dotyczących modernizacji infrastruktury Iranu⁵⁰, a firmy energetyczne (np. ENI lub Total), transportowe – Peugeot, Citroen, Daimler, Airbus –rozpoczęły współpracę z Iranem⁵¹. Na uwagę zasługuje także duża aktywność Niemiec. Zaraz po podpisaniu porozumienia w 2015 r. ówczesny minister gospodarki Niemiec, Sigmar Gabriel, udał się do Iranu z delegacją biznesową w celu zbadania możliwości pogłębienia kontaktów handlowych⁵². Nawet w trakcie obowiązywania sankcji Niemcy eksportowały do Iranu towary o wartości ponad 3 mld dolarów, co stanowiło 1/3 całego eksportu z UE⁵³.

W pierwszym roku po wdrożeniu JCPOA import towarów z Iranu wyniósł 5,5 mld euro, co stanowiło wzrost o 345%, a UE wyeksportowała towary o wartości 8,2 mld euro, co stanowiło wzrost o 27,8%. W 2017 r. przywóz z Iranu do UE przekroczył 10,1 mld euro, a eksport do Iranu osiągnął 10,8 mld euro. Przywóz UE z Iranu wzrósł o 83,9%, a wywóz z UE o 31,5%⁵⁴. Udział UE w handlu Iranu wyniósł 16,3%⁵⁵.

Działania Europy w celu utrzymania kompromisu po wycofaniu się USA

Od 2018 r. Unia Europejska mierzy się z nowym problemem związanym z wycofaniem się Stanów Zjednoczonych z umowy. W czerwcu 2017 r. Sekretarz Stanu, Rex Tillerson, oświadczył, że intencją Stanów Zjednoczonych jest działanie na rzecz wsparcia tych elementów wewnątrz Iranu, które doprowadziłyby do zmiany rządu⁵⁶. 8 maja 2018 r. prezydent Stanów Zjednoczonych ogłosił wycofanie się Stanów Zjednoczonych ze Wspólnego kompleksowego planu działania. Od tego czasu Stany Zjednoczone nie uczestniczą w żadnych działaniach i spotkaniach związanych z JCPOA⁵⁷. Dwa miesiące później, 6 sierpnia 2018 r., zostały przywrócone sankcje⁵⁸. Prezydent Trump tłumaczył swoją decyzję tym, że zakres umowy z 2015 r. jest ograniczony i nie eliminuje ryzyka posiadania przez Iran broni nuklearnej oraz nie dotyczy militaryzacji Iranu i posiadania technologii rakietowych. Ponadto wskazywał na kwestie dotyczące łamania przez Iran praw czło-

⁵⁰ *Ibidem*, s. 22.

⁵¹ *Ibidem*, s. 44–45.

⁵² A. Fathollah-Nejad, *Europe and the Future of Iran Policy...*, op. cit., s. 6.

⁵³ R. Fiedler, *European Union and the Islamic Republic of Iran...*, op. cit., s. 16.

⁵⁴ *European Union, Trade in Goods with Iran*, European Commission, 3.06.2019, https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_iran_en.pdf [dostęp: 14.02.2019].

⁵⁵ E.N. Rózsa, *The EU and the Iran Nuclear Deal...*, op. cit., s. 5.

⁵⁶ S.H. Mousavian, M.M. Mousavian, *Building on the Iran Nuclear Deal for International Peace and Security...*, op. cit., s. 175–180.

⁵⁷ *Joint Comprehensive Plan of Action*, op. cit.

⁵⁸ G. De Ruyt, *American Sanctions and European Sovereignty*, „European Policy Brief” 2019, No. 54, s. 2, <http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2019/02/EPB-54-American-Sanctions-and-European-Sovereignty.pdf?type=pdf> [dostęp: 18.02.2019].

wieka oraz oskarżył Iran o wspieranie terroryzmu⁵⁹. Warto zaznaczyć, iż po przywróceniu sankcji pojawiły się głosy na temat legalności tego posunięcia Stanów Zjednoczonych, gdyż umowa została zatwierdzona rezolucją RB ONZ, a według MAEA Teheran dotychczas przestrzegał wszystkich jej zapisów. Umowa nuklearna nie jest więc dwustronną umową między Iranem a Stanami Zjednoczonymi, lecz wielostronnym porozumieniem między siedmioma krajami potwierdzonym przez UE i RB ONZ⁶⁰. Natomiast, jak wskazuje Gerhard J. Bellinger, rezolucja RB jedynie nakłania państwa członkowskie do wdrożenia JCPOA, nie stworzyła prawnie wiążących zobowiązań do wdrożenia umowy⁶¹. Ponadto zgodnie z amerykańskim prawem konstytucyjnym jedynie traktaty międzynarodowe, ratyfikowane przez Kongres są prawnie wiążące. Taka ratyfikacja nie miała miejsca w przypadku umowy z Iranem. Prezydent Obama miał prawo odstąpienia od sankcji ze strony USA, ponieważ poprzednie ustawodawstwo, na mocy którego Kongres pierwotnie zatwierdził sankcje wobec Iranu, dało również prezydentowi upoważnienie do ich zniesienia. I to samo ustawodawstwo dało prezydentowi Trumpowi prawo do ponownego nałożenia sankcji⁶².

W odpowiedzi na decyzję USA o przywróceniu sankcji i wycofaniu się z umowy, już w styczniu 2018 r. Federica Mogherini wydała oświadczenie, w którym zapewniła o pełnym zaangażowaniu Europy w realizację umowy⁶³. Prezydent Francji Emmanuel Macron i kanclerz Niemiec Angela Merkel podczas wizyt w Stanach Zjednoczonych próbowali nakłonić prezydenta Trumpa do zmiany decyzji⁶⁴. Unia Europejska nalegała także, aby Stany przyjęły wyjątki od sankcji w celu ochrony europejskich przedsiębiorstw zaangażowanych w Iranie⁶⁵.

7 maja 2018 r. Jean-Claude Juncker, przewodniczący Komisji Europejskiej, zapowiedział, że Unia będzie dążyć do ochrony europejskich przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich, które zdecydują się kontynuować

⁵⁹ M. Dubowitz, *The Delusion of the Iran Nuclear Deal*, „The Wall Street Journal”, 22.03.2017, <https://www.wsj.com/articles/the-delusion-of-the-iran-nuclear-deal-1490213438> [dostęp: 18.02.2019].

⁶⁰ S.H. Mousavian, M.M. Mousavian, *Building on the Iran Nuclear Deal for International Peace and Security...*, *op. cit.*, s. 180–188.

⁶¹ J. Bellinger, *The New UNSCR on Iran: Does it Bind the United States (And Future Presidents)?* Brookings, Debating the Iran Deal, 21.07.2015, <https://www.brookings.edu/blog/markaz/2015/07/21/the-new-unscr-on-iran-does-it-bind-the-united-states-and-future-presidents> [dostęp: 18.02.2019].

⁶² D. Rennack, *Iran: U.S. Economic Sanctions and the Authority to Lift Restrictions*, Congressional Research Service, Report, 10.05.2018, <https://fas.org/sgp/crs/mideast/R43311.pdf> [dostęp: 18.02.2019].

⁶³ P. Osiewicz, *EU-Iran Relations in the Post-JCPOA Period...*, *op. cit.*, s. 159.

⁶⁴ Z. Laub, *The Impact of the Iran Nuclear Agreement...*, *op. cit.*

⁶⁵ K. Davenport, *EU Acts to Block U.S. Sanctions on Iran Latest ACA Resources* Iran, Arms Control Today, July/August 2018, <https://www.armscontrol.org/act/2018-07/news/eu-acts-block-us-sanctions-iran> [dostęp: 18.02.2019]. Iran Timeline of Nuclear Diplomacy With Iran (December 14, 2018), Security Council Debates Latest UN Report on Resolution 2231 (December 13, 2018).

współpracę z Iranem⁶⁶. W tym celu Unia przyjęła m.in. przepisy blokujące, aby umożliwić kontynuowanie transakcji z Iranem⁶⁷, a Komisja Europejska 6 czerwca 2018 r. odnowiła mandat Europejskiego Banku Inwestycyjnego dla transakcji z Iranem⁶⁸. W styczniu 2019 r. został utworzony przez Niemcy, Wielką Brytanię i Francję mechanizm na rzecz współpracy handlowej z Iranem – INSTEX, w celu organizacji legalnego handlu z Iranem przy obejściu amerykańskich sankcji⁶⁹. INSTEX ma działać jak system barterowy, służący koordynowaniu płatności za import i eksport, z pominięciem sankcji USA skierowanych przeciwko irańskim bankom⁷⁰.

W odpowiedzi na żądania USA dotyczące renegotjacji umowy Iran zażywał twarde stanowisko. Poinformował MAEA, o otwarciu nowego zakładu wirówek, zaznaczając, iż równocześnie nie rozpocznie działań sprzecznych z umową z 2015 r.⁷¹ I chociaż przedstawiciele Iranu wskazali, że wysiłki Unii, aby zachować współpracę nie są wystarczające, to poparcie pozostałych sygnatariuszy porozumienia (w tym Chin i Rosji) dla umowy skłania Iran do kontynuowania zobowiązań z 2015 r.⁷² Mimo że handel z Iranem wzrósł o 30% w 2017 r., UE była trzecim partnerem handlowym Iranu po Chinach i Zjednoczonych Emiratach Arabskich (przed sankcjami była pierwszym). Europejskie banki od początku były ostrożne w finansowaniu transakcji z Iranem ze względu na niepewne stanowisko Stanów Zjednoczonych w sprawie sankcji⁷³. Pomimo wysiłków UE wiele firm, w szczególności duże koncerny (m.in. Maersk Tankers of Denmark, General Electric, Siemens, Lukoil i Reliance Petroleum, Swift Airbus Total i Peugeot), po decyzji USA zapowiedziały wycofanie się z rynku irańskiego, stojąc

⁶⁶ *Press Conference Remarks by Jean-Claude Juncker, European Commission*, 17.05.2018, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-3851_en.htm [dostęp: 18.02.2019]; *European Commission Acts to Protect the Interests of EU Companies Investing in Iran as Part of the EU's Continued Commitment to the Joint Comprehensive Plan of Action*, Press Release, 18.05.2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3861_en.htm [dostęp: 18.02.2019].

⁶⁷ Zob. *Pytania i odpowiedzi: przyjęcie aktualizacji statusu blokującego (2018/C 277 I/03)*, Dz. Urz. UE, C 277 I/4, 7.08.2018.

⁶⁸ A.B. Tabrizi, T. Coville, D.R. Jalilvand, *Better Together. Brexit, the E3, and the Future of Europe's Approach towards Iran*, Friedrich Ebert Stiftung. Perspective, April 2018, s. 5.

⁶⁹ *Statement by High Representative/Vice-President Federica Mogherini on the Creation of INSTEX, Instrument for Supporting Trade Exchanges*, 31.01.2019, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/57475/statement-high-representativevice-president-federica-mogherini-creation-instex-instrument_en [dostęp: 20.04.2019]; *EU Nations Launch Mechanism to Trade with Iran*, Euronews Answers, 31.01.2019, <https://www.euronews.com/2019/01/31/eu-nations-launch-mechanism-to-trade-with-iran-euronews-answers> [dostęp: 20.04.2019].

⁷⁰ *Trading with Iran Via the Special Purpose Vehicle: How It Can Work*, European Council on Foreign Relations, https://www.ecfr.eu/article/commentary_trading_with_iran_special_purpose_vehicle_how_it_can_work [dostęp: 18.04.2019].

⁷¹ K. Davenport, *EU Acts to Block U.S Sanctions on Iran Latest ACA Resourcesn*, op. cit.

⁷² E.N. Rózsa, *The EU and the Iran Nuclear Deal...*, op. cit., s. 5–6.

⁷³ A.B. Tabrizi, T. Coville, D.R. Jalilvand, *Better Together...*, op. cit., s. 3.

w obliczu wyboru między amerykańską a irańską gospodarką⁷⁴. Europejski Bank Inwestycyjny oświadczył, że nie może zignorować sankcji, jeśli chce pozostać solidną i wiarygodną instytucją. Ponadto wspomniany INSTEX znajduje się dopiero w początkowej fazie wdrożenia i dotychczas był wykorzystywany w handlu towarami nieobjętymi sankcjami amerykańskim⁷⁵. Problemem jest także ryzyko inwestycyjne: Iran zajmuje 119 miejsce na 189 państw w rankingu Banku Światowego w zakresie łatwości prowadzenia działalności i 136 na 175 państw w rankingu korupcji Transparency International. Większość sektorów gospodarki jest kontrolowana lub pozostaje własnością państwa irańskiego. Problemy strukturalne również mają niekorzystnie wpłynęły na gospodarkę, a pogłębiają się z powodu korupcji i trwałego zaangażowania Korpusu Strażników Rewolucji w działalność gospodarczą⁷⁶. Ponadto Islamska Republika Iranu znajduje się obecnie w kryzysie obejmującym kwestie socjoekonomiczne, polityczne i środowiskowe. Po pierwsze, połowa ludności w Iranie żyje na granicy ubóstwa, prawie jedna trzecia ludności miejskiej mieszka w slumsach a sam Iran ma jeden z najwyższych na świecie wskaźników bezrobocia wśród młodzieży. Po drugie, kraj znajduje się w bezprecedensowym politycznym impasie pomiędzy politykami opowiadającymi się za kontynuacją modelu państwa przyjętego w 1979 r., a reformistami, otwartymi na zmiany polityki wewnętrznej i zagranicznej. Po trzecie, problemy ekologiczne dotyczące pustynnienia (w tym niedobory wody) zagrażają stabilności i bezpieczeństwu narodowemu⁷⁷.

Państwa europejskie miały nadzieję, że kompromis z Iranem w sprawie programu nuklearnego, a następnie rozwój kontaktów gospodarczych doprowadzą do współpracy w innych obszarach, w szczególności w zakresie kwestii bezpieczeństwa i rozwiązania konfliktów na Bliskim Wschodzie, szczególnie w takich krajach jak Syria, Irak i Jemen⁷⁸. Europa w trakcie kilkunastu lat negocjacji wielokrotnie powstrzymywała się od krytykowania reżimu w Iranie w zakresie ciągłego łamania praw człowieka oraz naruszenia przez Iran prawa międzynarodowego, w tym ignorowania embarga na broń nałożonego na Syrię⁷⁹, narażając się tym samym na krytykę ze strony głównych oponentów Iranu w regionie, Izraela i Arabii Saudyjskiej, państw ważnych nie tylko z punktu widzenia handlu

⁷⁴ D. Schwammenthal, *Europe, the US and the Iran Deal: The Need to Resolve Transatlantic Disagreements*, „European View” 2018, Vol. 17, No. 2 [dostęp: 18.02.2019].

⁷⁵ *Nuclear Deal Traps E.U. Between Iran and U.S.*, „The New York Times”, May 2019, <https://www.nytimes.com/2019/05/08/world/europe/eu-iran-nuclear-sanctions.html> [dostęp: 10.05.2019].

⁷⁶ A. Abruzzini, *Renewed EU-Iranian Economic Relations...*, *op. cit.*, s. 43–46.

⁷⁷ A. Fathollah-Nejad, *Europe and the Future of Iran Policy...*, *op. cit.*, s. 7–9.

⁷⁸ A.B. Tabrizi, T. Coville, D.R. Jalilvand, *Better Together...*, *op. cit.*, s. 3.

⁷⁹ M. Golpour, *Building a Long-Term EU-Iran Strategic Relationship... and Putting Fundamental Human Rights back on the Agenda*, [w:] *EU-Iran...*, *op. cit.*, s. 52–56.

UE i polityki inwestycyjnej, ale także strategii bezpieczeństwa Europy⁸⁰. Władze Iranu natomiast oddzielają kwestie porozumienia nuklearnego oraz polityki handlowej od współpracy we wspomnianych obszarach, utrzymując, iż są to sprawy wewnętrznej polityki państwa.

Podsumowanie

Normalizacja stosunków z Iranem przez ostatnie lata stanowiła jedno z głównych wyzwań dla polityki zewnętrznej UE, a wysiłki zmierzające do znalezienia dyplomatycznego rozwiązania sporu dotyczącego programu nuklearnego Iranu były głównym działaniem podjętym przez Unię Europejską na arenie międzynarodowej. Unijni analitycy postrzegają to zaangażowanie jako test dla funkcjonowania unijnej dyplomacji⁸¹. UE odegrała ważną rolę w negocjacjach z Iranem oraz w powstrzymaniu militarnej eskalacji konfliktu – zdołała przekonać Iran do zawieszenia wzbogacania uranu, a także do podpisania i przestrzegania protokołu dodatkowego MAEA. Jest to wielkie osiągnięcie samo w sobie, biorąc pod uwagę złożoność problemu i odmienne stanowiska najważniejszych graczy międzynarodowych oraz to, że Islamska Republika nie jest ani łatwym, ani przewidywalnym partnerem⁸². Wyzwaniem dla Unii stało się natomiast utrzymanie dialogu z Iranem i realizacja umowy z 2015 r., która została zakłócona przez problemy związane z szerszym kontekstem polityki Iranu na Bliskim Wschodzie oraz interesami Stanów Zjednoczonych.

Podejście UE wobec Iranu w trakcie 10 lat negocjacji cechowało się pełną koordynacją działań w ramach Unii oraz grupy negocjacyjnej E3+3. Pomimo dominacji polityki unijnych mocarstw w prowadzeniu rozmów instytucje unijne wykonywały zadania techniczne i wspierające, dbały o zachowanie ciągłości między różnymi poziomami negocjacji i opracowywały kompromisowe propozycje⁸³. Ponadto pomimo rozbieżnych interesów państw Unii oraz w samej grupie negocjacyjnej zasada konsensusu służyła zachowaniu fundamentalnej spójności polityki wobec Iranu. Na uwagę zasługuje także stałość zaangażowania europejskiego pomimo zmieniających się okoliczności w Europie, w regionie i na arenie międzynarodowej, takich jak zmiany w rządzie w USA i Iranie czy wydarzenia Arabskiej Wiosny⁸⁴. Formuła prowadzenia negocjacji przetrwała kilkanaście lat, utrzymała się pomimo zmian personalnych w składzie grupy negocjacyjnej oraz zmian instytucjonalnych w Unii po traktacie lizbońskim, związanych

⁸⁰ A. Fathollah-Nejad, *Europe and the Future of Iran Policy...*, op. cit., s. 6.

⁸¹ F. Garcés de los Fayos, *In Search of an Effective...*, op. cit., s. 34

⁸² R. Fiedler, *European Union and the Islamic Republic of Iran...*, op. cit., s. 24–25.

⁸³ P. Turczyński, *Rola Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 260.

⁸⁴ O. Meier, *European efforts...*, op. cit., s. 17.

z gruntowną przebudową mechanizmu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Obecnie istnieje także silny konsensus, aby utrzymać format E3 nawet po *brexicie*⁸⁵. Bez wątpienia jednym z powodów, dla których Europie udało się doprowadzić do porozumienia z Iranem, był format prowadzenia negocjacji: poza strukturą unijnej wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ale z udziałem Wysokiego Przedstawiciela, który pełnił funkcję pośrednika między państwami członkowskimi, instytucjami UE, stronami negocjacji i Iranem⁸⁶. Pozwoliło to uniknąć problemów związanych ze skomplikowanym procesem decyzyjnym w ramach unijnej polityki zagranicznej, uzależnionym od partykularnych interesów państw członkowskich. Z drugiej strony pojawiają się głosy, iż formuła prowadzenie negocjacji osłabia znaczenie procesu wspólnej polityki zagranicznej i jest potwierdzeniem tego, że Europa dwudziestu ośmiu państw nie jest efektywnym graczem na arenie międzynarodowej.

Obecnie Unia Europejska w dążeniu do utrzymania dialogu z Iranem mierzy się z dwoma podstawowymi problemami: po pierwsze, polityką USA wobec Iranu, która kontrastuje ze strategią Europy, po drugie koniecznością ochrony ekonomicznych interesów europejskich przedsiębiorstw⁸⁷. Ponadto w pierwszej połowie 2019 r. kilka wydarzeń wpłynęło na pogorszenia relacji z Iranem; Unia oskarżyła Iran o planowanie ataków na terytorium Europy, m.in. o próbę zabicia przedstawicieli opozycji irańskiej w Danii i Holandii, oraz o próbę organizacji zamachu podczas wiecu irańskiej opozycji pod Paryżem w czerwcu 2018 r. Na początku kwietnia 2019 r. Rada postanowiła przedłużyć do 2020 r. sankcje na Iran za poważne pogwałcenia praw człowieka w tym państwie⁸⁸. Iran natomiast stwierdził, że Unia udziela schronienia terrorystom, m.in. członkom organizacji Bojowników Ludowych Iranu – ugrupowanie to jest uznawane przez władze w Teheranie za grupę terrorystyczną⁸⁹. Stany Zjednoczone natomiast zintensyfikowały działania w celu izolacji Iranu na arenie międzynarodowej czego wyrazem była m.in. zorganizowana w Polsce konferencja „Pokój na Bliskim Wschodzie”. Podczas szczytu w Warszawie USA wezwały Europę do wycofania się z porozumienia nuklearnego w Iranie, stwierdzono też, iż Iran stanowi największe zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie⁹⁰. Konferen-

⁸⁵ A.B. Tabrizi, T. Coville, D.R. Jalilvand, *Better Together...*, *op. cit.*, s. 6.

⁸⁶ E. Jessen, *European Diplomacy...*, *op. cit.*, s. 32.

⁸⁷ A. Fathollah-Nejad, *Europe and the Future of Iran Policy...*, *op. cit.*, s. 9–10.

⁸⁸ *Iran: Rada przedłuża o rok sankcje za poważne naruszenia praw człowieka*, komunikat prasowy, Rada UE, 8.04.2019, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/04/08/iran-council-extends-by-one-year-sanctions-responding-to-serious-human-rights-violation> [dostęp: 14.05.2019].

⁸⁹ *Europe's Iran dilemma*, European Council on Foreign Relations, https://www.ecfr.eu/article/commentary_europe_iran_dilemma_assassination_nuclear_deal [dostęp: 14.05.2019].

⁹⁰ C. Adebahr, *Will Transatlantic Relations Break Down over Iran?*, London School of Economics and Political Science, <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2019/02/19/will-transatlantic-relations-break-down-over-iran> [dostęp: 14.02.2019].

cja odbyła się bez udziału głównych przedstawicieli Unii, a Federica Mogherini, przebywając w tym samym czasie na konferencji w Monachium, podkreśliła, że umowa nuklearna jest fundamentalna i kluczowa dla bezpieczeństwa Europy i jest podstawowym filarem architektury bezpieczeństwa na świecie⁹¹.

W kwietniu 2019 r. Stany Zjednoczone uznały Korpus Strażników Rewolucji w Iranie za organizację terrorystyczną. W odpowiedzi Iran zrobił to samo, uznając siły USA na Bliskim Wschodzie za organizację terrorystyczną⁹². Iran ponadto poinformował, że, chociaż nie zamierza się wycofać z umowy z 2015 r., to jednak planuje wznowić część prac nad programem jądrowym ze względu na sankcje USA oraz brak wystarczającego zaangażowania Europy w utrzymanie dialogu z Iranem. Prezydent Rouhani ostrzegł, że Iran może zintensyfikować prace nad programem nuklearnym, jeśli państwa europejskie nie będą w stanie dotrzymać obietnic dotyczących współpracy gospodarczej⁹³. Według Iranu Europejczycy bezskutecznie próbują znaleźć sposób na zrekompensowanie amerykańskich sankcji i ochronę handlu z Iranem⁹⁴.

Tak więc sukces unijnej dyplomacji w zakresie osiągnięcia porozumienia z 2015 r., może okazać się krótkotrwały, z uwagi na brak możliwości przeciwstawienia się amerykańskim sankcjom oraz dominującą pozycję USA na Bliskim Wschodzie w zakresie kształtowania polityki regionalnej wobec Iranu. W relacjach Unii z Iranem w ostatnich 10 latach dominowała kwestia programu nuklearnego co poniekąd przyćmiło inne kwestie ważne z punktu widzenia stabilizacji regionu oraz strategii i interesów Unii na Bliskim Wschodzie: postawy Iranu wobec zmian w świecie arabskim, udział w konfliktach regionalnych, zwłaszcza w Syrii i Jemenie. Jednak wszelkie działania podejmowane przez UE w celu osiągnięcia i ochrony kompromisu z 2015 r. nie powinny być interpretowane jako akceptacja polityki regionalnej Iranu. Wręcz przeciwnie Europa od początku uważała, iż właściwa realizacja umowy otworzy drzwi do rozmów na temat problemów regionalnych. Żadnego z obecnych kryzysów na Bliskim Wschodzie nie można rozwiązać bez udziału Iranu. UE postrzega integrację Iranu

⁹¹ K. Davenport, *EU Trade Tool Seeks to Save Iran Nuclear Deal*, Arms Control Association, March 2019, <https://www.armscontrol.org/act/2019-03/news/eu-trade-tool-seeks-save-iran-nuclear-deal> [dostęp: 14.05.2019].

⁹² *Iran's Parliament Approves Bill Labelling US Army as 'terrorist'*, Al Jazeera News, 24.04.2019, <https://www.aljazeera.com/news/2019/04/iran-parliament-approves-bill-labeling-army-terrorist-190423111221587.html> [dostęp: 14.05.2019].

⁹³ *Nuclear Deal Traps E.U. Between Iran and U.S...*, *op. cit.*

⁹⁴ C. Brustlein, J. Dobbins, D. Dassa Kaye, O. Meier, M. Overhaus, N. Quilliam, Ch. Ries, D. Schmid, S. Vakil, A. Zamirirad, *Saving Transatlantic Cooperation and the Iran Nuclear Deal A View from Europe and the United States*, SWP Comments, February 2018, s. 1–4, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2018C09_zmd_et al.pdf [dostęp: 18.02.2019]; V. Ntousas, *Chronicle of a Death Foretold? Europe and the Unclear Fate of Iran's Nuclear Agreement*, „CEPS Policy Brief”, May 2018, s. 4, <https://www.feps-europe.eu/Assets/Publications/PostFiles/620.pdf> [dostęp: 14.02.2019].

ze społecznością międzynarodową i gospodarką światową jako sposób nie tylko na irański program jądrowy ale i szanse na stabilizację regionu⁹⁵. Jednak ostatnie wydarzenia pokazują, iż nie jest to obecnie możliwe.

Bibliografia

- Adebahr C., *Trump, the EU, and Iran Policy: Multiple Pathways Ahead*, Carnegie Endowment for International Peace, January 2017, https://carnegieendowment.org/files/Adebahr_Nuclear_Deals_Uncertain_Future.pdf [dostęp: 14.02.2019].
- Adebahr C., *Will Transatlantic Relations Break Down over Iran?*, London School of Economics and Political Science, <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2019/02/19/will-transatlantic-relations-break-down-over-iran> [dostęp: 14.02.2019].
- Bellinger J., *The New UNSCR on Iran: Does It Bind the United States (and Future Presidents)?*, Brookings. Debating the Iran Deal, 21.07.2015, <https://www.brookings.edu/blog/markaz/2015/07/21/the-new-unscr-on-iran-does-it-bind-the-united-states-and-future-presidents/> [dostęp: 18.02.2019].
- Brustlein C. et al., *Saving Transatlantic Cooperation and the Iran Nuclear Deal A View from Europe and the United States*, SWP Comments, February 2018, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2018C09_zmd_etal.pdf [dostęp: 18.02.2019].
- Carbonell, B.M., *EU Policy Towards Iran*, [w:] *Iran and its Nighbors: Diverging View on a Strategic Region*, eds. J. Reissner, E. Whittcock, Vol. 2, Berlin, Stiftung Wissens Chaft und Politik, 2004.
- Chair's Statement Following the 6 March 2019 Meeting of the Joint Commission of the Joint Comprehensive Plan of Action, Press Release, Vienna, 6.03.2019, https://eeas.europa.eu/delegations/iran/59179/chairs-statement-following-6-march-2019-meeting-joint-commission-joint-comprehensive-plan_en [dostęp: 7.03.2019].
- Cooperation between the EU and Iran, Task Force Iran, May 2018, https://eeas.europa.eu/delegations/iran/44232/cooperation-between-eu-and-iran_en [dostęp: 20.02.2019].
- Cronberg T., *No EU, No Iran Deal: the EU's Choice between Multilateralism and the Transatlantic Link*, „The Nonproliferation Review” 2017, Vol. 24, No. 3–4.
- Cwioro B., *Międzynarodowe wysiłki na rzecz powstrzymania irańskiego programu nuklearnego*, [w:] *Iran – 30 lat po rewolucji*, Biblioteka „Bezpieczeństwa Narodowego”, t. 12, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa, 2009.
- Davenport K., *EU Acts to Block U.S. Sanctions on Iran Latest ACA Resources*, Iran, Arms Control Today, July/August 2018, <https://www.armscontrol.org/act/2018-07/news/eu-acts-block-us-sanctions-iran> [dostęp: 18.02.2019] Iran Timeline of Nuclear Diplomacy With Iran (December 14, 2018). Security Council Debates Latest UN Report on Resolution 2231 (December 13, 2018)
- Davenport K., *EU Trade Tool Seeks to Save Iran Nuclear Deal*, Arms Control Association, March 2019, <https://www.armscontrol.org/act/2019-03/news/eu-trade-tool-seeks-save-iran-nuclear-deal> [dostęp: 14.05.2019].

⁹⁵ N. Lasan, *Iran's Nuclear Proliferation – Challenge or Survival Opportunity for the Common Foreign and Security Policy?*, „Society and Politics” 2015, Vol. 9, No. 2, s. 70–79, <http://socpol.uvgv.ro/docs/2015-2/8.pdf> [dostęp: 18.02.2019].

- Decisions Council 2016/37 of 16 January 2016 Concerning the Date of Application of Decision (CFSP) 2015/1863 amending Decision 2010/413/CFSP Concerning Restrictive Measures against Iran*, „Official Journal of the European Union” L 11 I/1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0037&from=EN> [dostęp: 14.02.2019].
- Dehghan S.K., *Iranian President-Elect Rouhani Promises better Relations with West*, „The Guardian”, 17.06.2013, <http://www.theguardian.com/world/2013/jun/17/iran-hassan-rouhani-promisesmoderation> [dostęp: 8.12.2018].
- Denza E., *Non-proliferation of Nuclear Weapons: The European Union and Iran*, „European Foreign Affairs Review” 2005.
- Dryburgh L. *The EU as a Global Actor? EU Policy Towards Iran*, „European Security” 2008.
- Dubowitz M., *The Delusion of the Iran Nuclear Deal*, „The Wall Street Journal”, 22.03.2017, <https://www.wsj.com/articles/the-delusion-of-the-iran-nuclear-deal-1490213438> [dostęp: 18.02.2019].
- Jessen E., *European Diplomacy in the Iran Nuclear Negotiations: What Impact Did It Have?*, „Bruges Political Research Papers” 2017, No. 61.
- Esfandiary D., Fitzpatrick M., *Sanctions on Iran: Defining and Enabling ‘Success’*, „Survival: Global Politics and Strategy” 2011.
- EU General Affairs and External Relations Council*, 2518th Council meeting. External Relations, 10369/03 (Presse 166), Luxembourg, 16.06.2003.
- EU Nations Launch Mechanism to Trade with Iran*, Euronews. France, 31.01.2019, <https://www.euronews.com/2019/01/31/eu-nations-launch-mechanism-to-trade-with-iran-euronews-answers> [dostęp: 20.04.2019].
- EU Restrictive Measures against Iran*, Council of the European Union, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/iran/> [dostęp: 30.01.2019].
- Europe and Iran: The Economic and Commercial Dimensions of a Strained Relationship*, „IAI Papers”, 18/24, December 2018, <https://www.iai.it/sites/default/files/iaip1824.pdf> [dostęp: 3.02.2019].
- European Commission Acts to Protect the Interests of EU Companies Investing in Iran as Part of the EU’s Continued Commitment to the Joint Comprehensive Plan of Action*, Press Release, 18.05.2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3861_en.htm [dostęp: 18.02.2019].
- European Union, Trade in Goods with Iran*, European Commission, 3.06.2019, https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_iran_en.pdf [dostęp: 14.02.2019].
- Europe’s Iran dilemma*, European Council on Foreign Relations, 2.11.2018, https://www.ecfr.eu/article/commentary_europe_iran_dilemma_assassination_nuclear_deal [dostęp: 14.05.2019].
- Ewing J., Reed S., *European Companies Rushed to Invest in Iran. What Now?*, „The New York Times”, 9.05.2018, <https://nyti.ms/2FXBLM5> [dostęp: 3.01.2019].
- Fathollah-Nejad A., *Europe and the Future of Iran Policy: Dealing with a Dual Crisis*, Policy Briefing, Brookings Doha Center, October 2018, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/10/Europe-and-the-future-of-Iran-policy-dealing-with-a-dual-crisis-English.pdf> [dostęp: 10.01.2019].

- Fiedler R., *European Union and the Islamic Republic of Iran – Opportunities and Challenges*, [w:] *Political Dilemmas of the Arab and Muslim World*, red. R. Ożarowski, W. Grabowski, Warszawa 2017.
- Garcés de los Fayos F., *In Search of an Effective EU Policy for Iran*, [w:] *EU–Iran Relations after the Nuclear Deal*, eds. S. Blockmans, A. Ehteshami, G. Bahgat, CEPS, Brussels, May 2016.
- Golpour M., *Building a Long-Term EU-Iran Strategic Relationship... and Putting Fundamental Human Rights back on the Agenda*, [w:] *EU–Iran Relations after the Nuclear Deal*, eds. S. Blockmans, A. Ehteshami, G. Bahgat, CEPS, Brussels, May 2016.
- Grand, C., *The European Union and the Non-proliferation of Nuclear Weapons*, „Chaillot Paper” 2010, No. 37.
- Iran and the EU. EU The Conclusion and Implementation of the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) Has Opened the Way for a Renewal of Broader Relations*, European Union. Task Force Iran, May 2018, https://eeas.europa.eu/delegations/iran/2281/iran-and-eu_en [dostęp: 14.02.2019].
- Iran: Council Extends by One Year Sanctions Responding to Serious Human Rights Violation*, Press Release, Council of the EU, 12.04.2018, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/04/12/iran-council-extends-by-one-year-sanctions-responding-to-serious-human-rights-violation/> [dostęp: 10.01.2019].
- Iran: Rada przedłuża o rok sankcje za poważne naruszenia praw człowieka*, komunikat prasowy, Rada UE, 8.04.2019, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/04/08/iran-council-extends-by-one-year-sanctions-responding-to-serious-human-rights-violation/> [dostęp: 14.02.2019].
- Iran's Parliament Approves Bill Labelling US Army as 'terrorist'*, Al Jazeera News, 24.04.2019, <https://www.aljazeera.com/news/2019/04/iran-parliament-approves-bill-labeling-army-terrorist-190423111221587.html> [dostęp: 14.05.2019].
- Joint Comprehensive Plan of Action*, Vienna, 14.07.2015, http://eeas.europa.eu/archives/docs/statements-eeas/docs/iran_agreement/iran_joint-comprehensive-plan-of-action_en.pdf [dostęp: 20.03.2019].
- Kaussler B., *Iran's Nuclear Diplomacy: Power Politics and Conflict Resolution*, Oxon, 2014.
- Lasan N., *Iran's Nuclear Proliferation – Challenge or Survival Opportunity for the Common Foreign and Security Policy?*, „Society and Politics” 2015, Vol. 9, No. 2, <http://socpol.uvvg.ro/docs/2015-2/8.pdf> [dostęp: 18.02.2019].
- Laub Z., *The Impact of the Iran Nuclear Agreement, Council on Foreign Relations*, 8.05.2018, <https://www.cfr.org/backgrounder/impact-iran-nuclear-agreement> [dostęp: 14.02.2019].
- Meier O., *European Efforts to Solve the Conflict over Iran's Nuclear Programme: How has the European Union Performed?*, „Non Proliferation Papers” 2013, No. 27, https://www.files.ethz.ch/isn/168617/eunpc_no%2027.pdf [dostęp: 10.01.2019].
- Moshaver Z., *Revolution, Theocratic Leadership and Iran's Foreign Policy: Implications for Iran–EU Relations*, „The Review of International Affairs” 2003, Vol. 3, No. 2.
- Mousavian S.H., Mousavian M.M., *Building on the Iran Nuclear Deal for International Peace and Security*, „Journal for Peace and Nuclear Disarmament” 2018, Vol. 1, Issue 1.
- Nota informacyjna w sprawie sankcji UE, które należy znieść na mocy wspólnego kompleksowego planu działania (JCPOA), Bruksela, 16.01.2016, SN 10176/1/17, <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/sn10176-re01.pl17.pdf> [dostęp: 14.02.2019].

- Ntousas V., *Chronicle of a Death Foretold? Europe and the Unclear Fate of Iran's Nuclear Agreement*, „CEPS Policy Brief”, May 2018, <https://www.feps-europe.eu/Assets/Publications/PostFiles/620.pdf> [dostęp: 9.03.2019].
- Nuclear Deal Traps E.U. Between Iran and U.S.*, „The New York Times”, May 2019, <https://www.nytimes.com/2019/05/08/world/europe/eu-iran-nuclear-sanctions.html> [dostęp: 10.05.2019].
- Osiewicz P., *EU–Iran Relations in the Post-JCPOA Period: Selected Political Aspects*, „Przegląd Politologiczny” 2018, nr 2.
- Parsi R., *EU–Iran Relations: Building Bridges in Stormy Waters*, [w:] *Post-Vote Iran: Giving Engagement a Chance*, eds. A. Perteghella, P. Magri, Italian Institute for International Political Studies, Milano 2017.
- Parsi R. *Introduction: Iran at a critical juncture*, „Chaillot Papers” 2013, No. 128: *Iran: A Revolutionary Republic in Transition*, ed. R. Parsi.
- Posch W., *Iran and the European Union*, [w:] *The Iran Primer: Power, Politics, and U.S. Policy*, ed. R. Wright, United States Institute of Peace Press, Washington D.C., 2010.
- Posch W. *The EU and Iran: A Tangled Web of Negotiations*, „Chaillot Papers” 2006, No. 89: *Iranian Challenges*, ed. W. Posch.
- Press Conference Remarks by Jean-Claude Juncker*, European Commission, 17.05.2018, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-3851_en.htm [dostęp: 18.02.2019].
- Pytania i odpowiedzi: przyjęcie aktualizacji statusu blokującego (2018/C 277 I/03)*, Dz. Urz. UE, C 277 I/4, 7.08.2018.
- Rennack D., *Iran: U.S. Economic Sanctions and the Authority to Lift Restrictions*, Congressional Research Service, Report, 10.05.2018, <https://fas.org/sgp/crs/mideast/R43311.pdf> [dostęp: 18.02.2019].
- Resolution 2231 Adopted by the Security Council at Its 7488th Meeting*, 20.07.2015, [https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2231\(2015\)](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2231(2015)) [dostęp: 14.02.2019].
- Rózsa E.N., *The EU and the Iran Nuclear Deal: How to Proceed?*, „MENARA Papers” 2018, No. 13.
- Ruyt G. De, *American Sanctions and European Sovereignty*, „European Policy Brief” 2019, No. 54, <http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2019/02/EPB-54-American-Sanctions-and-European-Sovereignty.pdf?type=pdf> [dostęp: 18.02.2019].
- Schwammenenthal D., *Europe, the US and the Iran Deal: The Need to Resolve Transatlantic Disagreements*, „European View” 2018, Vol. 17, No. 2, <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1781685818808713> [dostęp: 18.02.2019].
- Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, June 2016, https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf [dostęp: 7.01.2019].
- Statement by Federica Mogherini on the First Anniversary of the Implementation of the JCPOA*, Bruxelles, 16.01.2017, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquartershomepage_en/18609/Statement%20by%20Federica%20Mogherini%20on%20the%20first%20Anniversary%20of%20the%20Implementation%20of%20the%20JCPOA [dostęp: 7.01.2019].
- Statement by High Representative/Vice-President Federica Mogherini on the Creation of INSTEX, Instrument for Supporting Trade Exchanges*, 31.01.2019, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/57475/statement-high-representativevice-president-federica-mogherini-creation-instex-instrument_en [dostęp: 20.04.2019].

- Tabrizi A.B., Coville T., Jalilvand D.R., *Better Together. Brexit, the E3, and the Future of Europe's Approach towards Iran*, Friedrich Ebert Stiftung. Perspective, April 2018.
- The EU and Iran*, European Union Center of North Carolina. EU Briefings. Policy Area, June 2012, https://europe.unc.edu/files/2016/11/Brief_EU_Iran_2012.pdf [dostęp: 14.02.2019].
- Tocha M. *The EU and Iran's Nuclear Programme: Testing the Limits of Coercive Diplomacy*, „EU Diplomacy Papers” 2009, No. 1.
- Trading with Iran Via the Special Purpose Vehicle: How It Can Work*, European Council on Foreign Relations, https://www.ecfr.eu/article/commentary_trading_with_iran_special_purpose_vehicle_how_it_can_work [dostęp: 18.04.2019]
- Turczyński P., *Rola Unii Europejskiej w negocjacjach nad irańskim programem atomowym*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2015, nr 9.

The Future of the European Union's Relations with Iran – Opportunities and Challenges Arising from the Nuclear Agreement

The aim of the article is to analyze the European Union's cooperation with Iran in the context of a nuclear agreement, including opportunities and threats at the political, economic and security level resulting from its achievement. The article also addresses the assessment of the effectiveness and participation of EU diplomacy in the negotiation process and the Union's negotiating position against the background of the most important international actors, as well as the implications of the suspension of the nuclear agreement by the US administration for the future of relations with Iran and the role of Europe in maintaining dialogue with that country. The article is divided into 4 parts. The first concerns the importance of Iran in Middle East and for the European Union. The second genesis of the nuclear program and the role of the European Union in reaching 2015 compromise. The third is devoted to the new opening of cooperation with Iran after 2015. The last part evaluates Union's strategy and actions towards Iran in the context of suspension of the nuclear agreement by the American administration.

Key words: Iran, European Union, nuclear program

Przyszłość stosunków Unii Europejskiej z Iranem – szanse i zagrożenia wynikające z porozumienia nuklearnego

Celem artykułu jest analiza współpracy Unii Europejskiej z Iranem w kontekście porozumienia nuklearnego, w tym szans i zagrożeń na poziomie politycznym, ekonomicznym i bezpieczeństwa wynikających z jego osiągnięcia. W artykule podjęto także temat oceny efektywności i udziału dyplomacji unijnej w procesie negocjacji oraz pozycji negocjacyjnej Unii na tle najważniejszych międzynarodowych aktorów, a także implikacji zawieszenia porozumienia nuklearnego przez administrację amerykańską dla przyszłości stosunków z Iranem oraz roli Europy w utrzymaniu dialogu z tym państwem. Artykuł podzielony jest na 4 części. Pierwsza, dotyczy znaczenia Iranu w polityce bliskowschodniej i dla Unii Europejskiej. Druga, genezy programu nuklearnego oraz roli Unii Europejskiej w osiągnięciu kompromisu z 2015 r. Trzecia, nowego otwarcia współpracy z Iranem po roku 2015. Ostatnia, oceny strategii i działań Unii wobec Iranu w kontekście zawieszenia porozumienia nuklearnego przez administrację amerykańską.

Słowa kluczowe: Iran, Unia Europejska, program nuklearny

Marcin Lason

prof. nadzw. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

ORCID 0000-0001-8008-3325

ZMIANY W POLITYCE OBRONNEJ SZWECJI PO 2014 ROKU

Wprowadzenie

Szwecja zalicza się do państw małych. W konsekwencji jej koncepcja polityki obronnej, sprawdzona w czasie zimnej wojny, zakłada obronę totalną, a zatem udział w niej nie tylko sił zbrojnych, ale i komponentu cywilnego. W pewnym uproszczeniu – całego społeczeństwa. W regionie nordycko-bałtyckim to rozwiązanie jest praktykowane współcześnie przez wiele państw, np. Finlandię czy państwa bałtyckie. Koncepcja ta zakłada między innymi, że działania zbrojne będą toczyły się na terytorium napadniętego państwa i potrwać długo, a ukształtowanie terenu sprzyja obrońcom, także do tego, by prowadzić działania partyzanckie¹. Warunkiem jej powodzenia jest wola społeczeństwa, które musi chcieć oprzeć się agresorowi i nie ulec, nawet kiedy terytorium zostanie czasowo zajęte. Ponadto potrzebna jest szybka mobilizacja sił zbrojnych i nasycenie terytorium państwa wojskiem, np. obroną terytorialną. Dla państwa małego jest to właściwa forma przygotowań obronnych ze względu na jego ograniczony potencjał. Założeniem obrony jest odstraszenie potencjalnego przeciwnika, dla którego koszty jej przełamania będą zbyt duże w stosunku do potencjalnych zysków. W efekcie rosyjskiej agresji

¹ C. von Clausewitz, *On War*, New York 2006, s. 159. [Zdaniem M.L. tłumaczenie własne oryginału najlepiej oddaje istotę rzeczy, dlatego nie korzystał z wydania polskiego – przypis red.].

na Ukrainę w 2014 r. władze Szwecji zdecydowały się wrócić do tego modelu obrony, transformując go do wymiaru wymaganego przez uwarunkowania polityki bezpieczeństwa w XXI w., w szczególności postęp technologiczny i uzależnienie państwa od elektronicznych środków komunikacji. Niezmienne pozostało jednak założenie, że obrona totalna nie może oznaczać totalnej anihilacji ludności, którą trzeba chronić np. poprzez dostępność do rozbudowanego systemu schronów, który powinien pomieścić prawie wszystkich mieszkańców państwa².

Artykuł ma na celu analizę zmian, jakie wprowadzono w założeniach szwedzkiej polityki obronnej po 2014 r., nakreślenie jej koncepcji oraz wskazanie na warunki powodzenia realizacji, tkwiące m.in. w szwedzkiej kulturze politycznej i umiejętności wypracowania konsensusu wokół polityki obronnej. Ponadto wskazanie znaczenia operacji wojskowych poza granicami państwa, w kontekście konieczności wyważenia priorytetu dla obrony własnego terytorium i chęci okazywania solidarności wobec problemów innych państw poprzez ich wsparcie wojskowe.

Rozważania oparte zostaną na materiałach źródłowych publikowanych w języku angielskim oraz opracowaniach naukowych dotyczących szwedzkiej polityki bezpieczeństwa i obrony po zakończeniu II wojny światowej. W zastosowanym podejściu widoczna będzie teoria miejsca państwa małego w stosunkach międzynarodowych przy zastosowaniu podejście neorealistycznego.

Uwarunkowania polityki obronnej i bezpieczeństwa Szwecji

Szwecja jest czwartym co do wielkości państwem Europy o powierzchni 412 tys. km², liczącym 10 mln 250 tys. ludności (w tym 16% to imigranci), z czego ok. 85% mieszka w południowej części państwa. Gęstość zaludnienia jest niska i wynosi 22 osoby na km². Państwo to jest monarchią konstytucyjną z parlamentarno-gabinetowym systemem rządów, w którym monarcha odgrywa rolę reprezentacyjną. Szwecja podzielona jest na 21 regionów i 290 gmin o dużej powierzchni, co wynika z wielkości państwa i ma znaczenie dla organizacji polityki obronnej. Szwecję cechuje także wysoki poziom rozwoju gospodarczego, a co za tym idzie – wysoki poziom życia ludności, osiągnięty dzięki zręcznej polityce neutralności, industrializacji oraz stabilności politycznej, z dominującą pozycją socjaldemokracji. Zgodnie z danymi Eurostatu PKB na jednego mieszkańca w Szwecji wynosi 123% średniej unijnej przy zastosowaniu waluty umownej zwanej standardem siły nabywczej (SSN). Daje jej to 7. miejsce w gronie państw Unii Europejskiej³.

Ujmując rzecz syntetycznie, do najważniejszych uwarunkowań polityki obronnej i bezpieczeństwa Szwecji należą:

² Por. P. Ziemnicki, *Szwecja wraca do bunkrów*, 10.03.2018, Defence.24, <https://www.defence24.pl/szwecja-wraca-do-bunkrow> [dostęp: 28.04.2019].

³ Życie w Unii Europejskiej, Eurostat, 12.03.2019, https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/living_pl#tab-2-1 [dostęp: 2.04.2019].

- a) Kultura strategiczna ukształtowana przez położenie geograficzne, w tym bliskość Federacji Rosyjskiej, demografię, w szczególności małą liczbę ludności i jej nordycki charakter. Ponadto chęć i możliwość wykorzystania bliskości dużych rynków zbytu i prowadzenia intensywnych stosunków handlowych z bliskimi terytorialnie państwami, przede wszystkim Wielką Brytanią, Rosją i Niemcami.
- b) Nieuczestniczenie w sojuszu wojskowym oraz brak porozumień dwustronnych o charakterze sojuszniczym. Dopiero w związku z członkostwem w Unii Europejskiej położono nacisk na rozwój polityki bezpieczeństwa i obrony w ramach tej organizacji oraz deklarowanie solidarności wobec jej członków i liczenie na takową. Przy uwzględnieniu, że ONZ ma być najważniejszą odpowiedzialną za światowy pokój i bezpieczeństwo organizacją.
- c) Historię – od 1814 r. państwo to nie było w stanie wojny, co stało się fundamentem jej przyszłej polityki. Był to wniosek z doświadczeń historycznych, ponieważ wojny napoleońskie, w których Szwecja brała udział, przyniosły jej stratę ok. 1/3 terytorium. Dwie podstawowe wytyczne nowej polityki mówiły o nieangażowaniu się w sojusze i unikaniu konfliktów zbrojnych. Politykę opartą o takie założenia można nazwać neutralnością (nawet jeśli nie jest ona formalnie ogłoszona i potwierdzona stosownymi umowami międzynarodowymi). Koniecznym warunkiem jej powodzenia jest posiadanie dużych zdolności obronnych oraz stosownego poziomu niezależności gospodarczej, dążenie do czego cechowało politykę szwedzką w kolejnych dziesięcioleciach. Świadectwem powodzenia przyjętej polityki był fakt uniknięcia przez Szwecję udziału w pierwszej i drugiej wojnie światowej, przy jednoczesnym prowadzeniu elastycznej polityki zależnej od okoliczności, np.: handel z Niemcami w czasie obu wojen, wysłanie ok. tysiąca ochotników do wsparcia Finów walczących o swoją niepodległość w 1918 r. oraz 8 tys. „wolontariuszy” w czasie wojny fińsko-radzieckiej w latach 1939–1940, wreszcie – umożliwienie lotnictwu alianckiemu wykorzystanie szwedzkich baz w latach 1944–1945 r. W czasach zimnej wojny, pozostając poza blokami polityczno-wojskowymi i wprowadzając koncepcję obrony totalnej, Szwecja starała się prowadzić politykę bezaliansowości, pozostając jednak w strefie zachodniej i licząc na pomoc wojskową, przede wszystkim ze strony USA, gdyby była ona konieczna. Szczególnie po rezygnacji z prac nad własną bronią jądrową, co Szwecja uczyniła m.in. na prośbę tegoż mocarstwa. Szwecja pozostaje przy tym bardzo silnym militarnie państwem, dysponując m.in. czwartym co do wielkości lotnictwem myśliwskim na świecie w owym czasie. Rzecz zmieniła się po zakończeniu zimnej wojny i chęci wykorzystania przez Szwecję tzw. dywidendy pokojowej, co doprowadziło do redukcji sił zbrojnych zarówno ilościowej, jak i jakościowej. W 1995 r. Szwecja wstąpiła także do Unii Europejskiej, co oznaczało, że

staje się członkiem organizacji, w której w trakcie kolejnych lat wypracowano i wprowadzono Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz Bezpieczeństwa i Obrony. Szwecja stała się jej orędownikiem, licząc, szczególnie po traktacie lizbońskim, że pozostałe państwa okażą jej solidarność w razie potrzeby, a także deklarując jednostronnie, że ona sama się do takiej poczuwa i jest na taką gotowa. Zmiany wprowadzone w latach dziewięćdziesiątych XX i pierwszej dekadzie XXI w. nadawały prymat zdolnościom ekspedycyjnym sił zbrojnych, a nie obronnych, zgodnie z ówczesną logiką podejścia do zagrożeń dla bezpieczeństwa i obronności państwa, nie tylko Szwecji. Zatem obrona totalna przestała być priorytetem dla rządzących i społeczeństwa. W efekcie w latach 1990–2009 liczba batalionów wojska spadła z 84 do 7, ilość członków Gwardii Krajowej ze 125 do 22 tys., a samolotów bojowych z 320 do 100⁴. Pozostawione siły miały być wystarczające do okazywania solidarności innym państwom, zgodnie z doktryną solidarności przyjętą w 2009 r.

- d) Rola międzynarodowa Szwecji – mediatora, państwa miłującego pokój, angażującego swe siły w jego obronie, pozostającego uczciwym, bezstronnym pośrednikiem pomiędzy spierającymi się stronami. Jej tworzeniu i odgrywaniu służą także utworzone w Szwecji ośrodki badań naukowych nad pokojem międzynarodowym, znane na całym świecie, np. SIPRI. Działania na rzecz przyjęcia i odgrywania takiej roli prowadzono już w czasie zimnej wojny. Świetnym tego przykładem jest aktywność Szwecji na forum ONZ, w tym wysyłanie żołnierzy na operacje pokojowe pod flagą tej organizacji od 1948 r.

Aneksja Krymu i działania zbrojne we wschodniej Ukrainie nie pozostawiły żadnych wątpliwości co do priorytetów zmian w szwedzkiej polityce obronnej, o których dyskutowano już od czasu wojny w Gruzji w 2008 r. Tym bardziej, że region nordycko-bałtycki został także narażony na wojskowe oddziaływanie Federacji Rosyjskiej, czego dowodziły liczne prowokacje, np. ze strony rosyjskich sił powietrznych, prowadzone także w latach 2011–2013. Przekonywały one Szwedów, że ich państwo utraciło zdolności do skutecznej obrony własnego terytorium. To rodziło wzrost zainteresowania i przyzwolenie na współpracę z NATO, w czym widziano ratunek dla własnej bezbronności, związany także z praktycznym porzuceniem koncepcji obrony totalnej – stąd jej renesans w drugiej dekadzie XXI w. Sprzyjały temu scenariusze rosyjskich ćwiczeń wojskowych zakładające desant na szwedzkie wyspy czy widywane okresowo okręty podwodne, których nie udawało się zidentyfikować. To nakazało władzom szwedzkim radykalne zmiany w polityce obronnej. By kupić na nie potrzebny czas, konieczna stała się intensyfikacja współpracy międzynarodowej,

⁴ *International Defence Cooperation Efficiency, Solidarity, Sovereignty*, Report from the Inquiry on Sweden's International Defence Cooperation Fo 2013:B, Government Offices of Sweden, Ministry of Defence, s. 22.

ale tym razem skoncentrowanej na obronie terytorium. Zatem, dla przykładu, dokonano wzmocnienia współpracy wojskowej z Finlandią, czego podstawą stał się raport sił zbrojnych obu państw z 2015 r. Pojawiła się także deklaracja polityczna o wspólnym udziale w działaniach zbrojnych w wypadku ataku na jedno z państw. Jednak nie podano tego w formie jednoznacznej i bezwarunkowej, czego świadectwem są zapisy Memorandum of Understanding⁵ podpisanego w 2018 r. Dodatkowo intensyfikowano kontakty z NATO. W 2014 r. podpisano tzw. Host Support Memorandum of Understanding⁶, oficjalnie na potrzeby właściwego prowadzenia ćwiczeń wojskowych na terenie Szwecji, a od 2013 r. Szwecja uczestniczy w Siłach Odpowiedzi NATO. Jest to wyraz jej solidarności, ale i – wracając do XX w. – jej elastycznej neutralności. Dlatego władze Szwecji z przekonaniem twierdzą, że pozostaje ona poza sojuszami wojskowymi i nie zamierza wstąpić do NATO. Dodatkowo członkostwo w Unii Europejskiej wykorzystywane jest do akcentowania koniecznej solidarności obronnej członków. Ze względu na politykę USA, prowadzoną przez prezydenta Donalda Trumpa, Szwecji trudno jest budować relacje z tym państwem, można jednak przypuszczać, że władze tego państwa, potrafiące prowadzić elastyczną politykę, będą w stanie poradzić sobie i z tym wyzwaniem dla polityki obronnej i bezpieczeństwa przełomu drugiej i trzeciej dekady XXI w.

Założenia polityki bezpieczeństwa i obronnej Szwecji na lata 2016–2020

W czasie zimnej wojny szwedzkie siły zbrojne liczyły ok. 100 tys. żołnierzy, ponadto 350 tys. członków Gwardii Krajowej i Obrony Lokalnej, wspieranych przez 200 tys. ludzi w obronie cywilnej oraz ok. 750 tys. przeszkolonych rezerwistów. To dawało potencjał odstraszenia oparty na przekonaniu przeciwnika o poniesieniu przez niego fatalnych, a wręcz totalnych strat w wypadku agresji. Jak już wspomniano, zmiany polityczne po zakończeniu zimnej wojny doprowadziły do utracenia dużych zdolności obronnych posiadanych przez Szwecję. Rosyjska agresja na Ukrainę stała się szansą na zmiany w tym obszarze i wzmocnienie obronności państwa. W tym kierunku zaczęli zmierzać szwedzcy politycy.

Warto podkreślić, że kreacją nowej polityki obronnej i bezpieczeństwa zajął się rząd lewicy i zielonych, który został powołany w efekcie wyborów

⁵ *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Finland and the Government of the Kingdom of Sweden on Defence Cooperation*, 9 July 2018, <https://www.government.se/49fcef/globalassets/government/dokument/forsvarsdepartementet/2018/mou-finnish-swedish-defence-cooperation-20180625-signerad.pdf> [dostęp: 12.12.2018].

⁶ *Memorandum of Understanding between The Government of the Kingdom of Sweden and Headquarters, Supreme Allied Commander Transformation as well as Supreme Headquarters Allied Powers Europe regarding the Provision of Host Nation Support for the Execution of NATO Operations/exercise/Similar Military Activity*, 4.09.2014, <https://www.alliansfriheten.se/wp-content/uploads/2015/01/Vardlandsavtalet.pdf> [dostęp: 6.01.2019].

w 2014 r. i porażki rządzącej wcześniej centroprawicy. Polityka rosyjska wywarła duży wpływ na postrzeganie zagrożeń dla bezpieczeństwa przez nowo wybrany parlament i rząd. Świadomość faktu, że Szwecja znajduje się w regionie bałtyckim, który stał się areną nowej zimnej wojny, oraz doświadczenia związane z brakiem przygotowania do obrony własnego terytorium w połączeniu z retoryką prezydenta Donalda Trumpa sprawiły, że w 2015 r. parlament zdecydował o zwiększeniu wydatków na obronność oraz o przebudowie sił zbrojnych z priorytetem zdolności obronnych. Uznano, że będzie nim obrona terytorialna jako środek realizacji koncepcji obrony totalnej, zaś pierwszym terytorium, na którym należało wzmocnić obronność, strategicznie położona wyspa Gotlandia. Reorientacja polityki dotyczyła także NATO, które wbrew oczekiwaniom części elektoratu lewicowego nie zostało zmarginalizowane przez nowy rząd, lecz pozostało na pozycji, jaką w polityce bezpieczeństwa i obrony zajmowało podczas rządów poprzedników. Za filary tych polityk uznano budowę własnych zdolności obronnych, współpracę dwustronną i regionalną, w tym z NATO. Pozostawiono jako ważną aktywność międzynarodową Szwecji, szczególnie w ramach ONZ, ale zrezygnowano z nadawania jej priorytetu kosztem obrony terytorium państwa. Uznano także, że prawdopodobieństwo agresji na Szwecję jest małe, jednak istnieje ryzyko wystąpienia pewnych zbrojnych incydentów na jej terytorium.

Podstawą prac nad nową polityką stały się raporty parlamentarnej Komisji Obrony z lat 2013–2014. Na ich podstawie opracowano Plan obronny Szwecji na lata 2016–2020 przedstawiony w parlamencie w kwietniu 2015 r. Co najważniejsze, jego założenia zostały wypracowane i wsparte przez pięć partii, od lewicy, przez zielonych, do chadeków, co pokazuje, że wypracowano konsensus polityczny wokół obronności. Jest to klucz do jej powodzenia, ponieważ ze względu na swoje specyfiki, ma ona charakter długoterminowy i powinna być prowadzona do osiągnięcia zakładanych przez rządy rezultatów, niezależnie od środowisk politycznych, z jakich się wywodzą. Co istotne, przyjęto plan stopniowego zwiększania wydatków na obronność, co ilustruje tabela nr 1.

Tabela 1. Plan wydatków obronnych na lata 2016–2020 (w mln SEK)

	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Basic planning(1)	42 031	43 087	43 881	46 026	47 576	222 601
Additional funding (2)	1324	1900	2200	2320	2500	10 244
Total sum	43 355	44 987	46 081	48 346	50 076	232 845

Źródło: *Sweden's Defence Policy 2016–2020*, Government Offices of Sweden, s. 4, https://www.government.se/49c007/globalassets/government/dokument/forsvarsdepartementet/sweden_defence_policy_2016_to_2020 [dostęp: 3.01.2019].

Stwierdzono, że obrona militarna Szwecji, pozostając filarem obrony totalnej, leży w sferze odpowiedzialności sił zbrojnych. Składają się na nią Wojska Lądowe, Marynarka Wojenna, Siły Powietrzne, Gwardia Krajowa, kontrwywiad

i wywiad wojskowy, jednostki wsparcia logistycznego i medycznego oraz jednostki szkolne, szkoły i centra szkoleniowe, wreszcie Naczelne Dowództwo Sił Zbrojnych kierowane przez Dowódcę Naczelnego Sił Zbrojnych. Na koniec grudnia 2017 r. szwedzkie siły zbrojne liczyły 20 tys. ludzi, w tym 5400 pracowników cywilnych, odpowiednio – 83% mężczyzn i 17% kobiet. Do Gwardii Krajowej należało 21 700 osób (ok. 88% mężczyzn i 12% kobiet, zatem z mniejszym ich udziałem niż w wojskach operacyjnych), w rezerwie znajdowało się 6500 osób. Ponadto służbę w niepełnym wymiarze godzin (okazjonalną) pełniło 4300 osób⁷.

Diagnoza stanu sił zbrojnych nakazała władzom przeznaczenie dodatkowych środków na obronność, a dokładnie na następujące cele⁸:

- a) odbudowę zdolności obronnych w wymiarze regionalnym i przygotowanie scenariuszy obronnych na czas wojenny;
- b) zakup sprzętu indywidualnego dla żołnierzy, łączności, systemów radarowych, ciężarówek, broni przeciwpancernej, sprzętu saperskiego, moździerzy dla Gwardii Krajowej;
- c) stworzenie dodatkowego batalionu zmotoryzowanego, dwóch kompanii rozpoznawczych i batalionowej grupy zmechanizowanej na Gotlandii;
- d) modernizację czołgów, bojowych wozów piechoty, moździerzy samobieżnych, dwóch korwet, lotnictwa bojowego i zdolności do uderzeń precyzyjnych na duże odległości;
- e) reorganizację struktury wojsk lądowych poprzez sformowanie dwóch brygad zmechanizowanych;
- f) przywrócenie stałej obecności wojskowej na Gotlandii, a dodatkowo odtworzenie tam Gwardii Krajowej;
- g) wzmocnienie zdolności do wykrywania i zwalczania okrętów podwodnych;
- h) zwiększenie zdolności do działań w cyberprzestrzeni;
- i) zwiększenie liczby ćwiczeń i szkoleń wojskowych;
- j) odnowienie obrony cywilnej.

Stwierdzono, że Gwardia Krajowa jest ważną częścią sił lądowych. Działając lokalnie, pełni istotną rolę w zdolnościach obronnych państwa, w szczególności chroniąc bazy sił powietrznych i marynarki wojennej oraz obiekty infrastruktury krytycznej. Dokonując przeglądu jej wyposażenia, na kolejny okres budżetowy zapowiedziano zakup łodzi i sprzętu łączności. Założono także,

⁷ *Personalsiffror, Siffror från 31 december 2017*, <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/forsvarsmakten-i-siffror/> [dostęp: 3.01.2019].

⁸ *Sweden's Defence Policy 2016–2020*, Government Offices of Sweden, 1.06.2015, https://www.government.se/49c007/globalassets/government/dokument/forsvarsdepartementet/sweden_defence_policy_2016_to_2020 [dostęp: 3.01.2019]. Warto porównać szczegółowe obszary inwestycyjne z podanymi kwotami, jakie mają być na nie przeznaczone: *Summary, Remit of the Inquiry*, 7:2018, www.government.se/492373/globalassets/government/dokument/forsvarsdepartementet/2018/summary-sou-7-2018.pdf [dostęp: 3.01.2019].

że podstawowe szkolenie wojskowe dla członków Gwardii powinno trwać od 4 do 7 miesięcy⁹. Ponadto jednym z pierwszych kroków podjętych na rzecz rozwiązania problemów kadrowych wojska była decyzja o przywróceniu poboru, która zapadła w 2017 r., a weszła w życie od stycznia 2018 r.

Warto podać, że w latach 2013–2014 nastąpił skokowy (dwukrotny) wzrost wielkości personelu sił zbrojnych. To nie jedyny skutek wydarzeń na Ukrainie. W omawianym Planie obronnym Szwecji na lata 2016–2020 zapowiedziano także na tej podstawie przygotowanie nowej koncepcji obrony totalnej¹⁰, zatem przystającej do współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa. Obronę totalną traktowano jako sumę obrony militarnej i cywilnej¹¹, przy czym obronę cywilną zdefiniowano jako działania, które nie tylko mają wspierać bezpośrednio siły zbrojne, ale przede wszystkim zapewnić funkcjonowanie społeczeństwa w czasie działań wojennych: przede wszystkim ochronę populacji, dostęp do usług krytycznych dla jej przetrwania i dalej wsparcie sił zbrojnych. Zatem ich wsparcie to dopiero ostatni cel obrony cywilnej organizowanej przez instytucje państwowe i prywatne. Z zastrzeżeniem, że współcześnie ważną rolę będzie pełniła obrona psychologiczna¹², tak by ta cywilna – i nie tylko – mogła być w ogóle prowadzona. Stąd potrzeba działań państwa na rzecz jej przygotowania.

Widać tutaj wyraźnie powrót do koncepcji neutralności opartej na własnej sile, niezależnie od akcentowania współpracy regionalnej i dwustronnej jako gwarancji bezpieczeństwa. Stwierdzono, że będzie to właściwa odpowiedź na zagrożenia hybrydowe, która sprawdzi się podobnie jak w czasie zimnej wojny. Podkreślono rolę Gwardii Krajowej i organizacji proobronnych w przygotowaniach i prowadzeniu obrony totalnej. Co ciekawe, politycy lewicowi wyraźnie stwierdzili, że Szwecja musi się uzbroić, a zatem odwrócić proces rozbijania państwa, który trwał przez szereg wcześniejszych lat. W efekcie nie tylko przedstawiono plan finansowania wspomnianych działań, ale nawet w kolejnych latach przeznaczano nań dodatkowe środki, np. dla samorządu terytorialnego w celu jego wzmocnienia w zakresie obrony cywilnej. Przedstawione założenia dotyczące polityki obronnej znalazły potem swoje odzwierciedlenie w wydanej w 2017 r. Strategii Bezpieczeństwa Narodowego¹³. Jej zawartość wyraźnie dowodzi priorytetu dla realizacji interesu narodowego, jakim jest obrona terytorium państwa, ponad odgrywanie roli międzynarodowego mediatora i budowniczego pokoju na świecie. Jednocześnie Szwecja pozostaje aktywnym członkiem ONZ, której jest szóstym donatorem, a w latach 2017–2018 niestałym członkiem Rady Bezpieczeństwa.

⁹ *Ibidem*, s. 13.

¹⁰ *Sweden's Defence Policy 2016–2020...*, *op. cit.*, s. 3.

¹¹ *Ibidem*, s. 5.

¹² Czego znaczenie w koncepcji obrony totalnej już od początku XXI w. podkreślają władze Singapuru.

¹³ National Security Strategy, Prime Minister's Offices, Stockholm, 4.01.2017.

Ogłoszona koncepcja obrony totalnej doczekała się opracowania przez Komisję Obrony, pracującą na zlecenie Ministra Obrony. Na koniec 2017 r. przedstawiła ona pierwsze sprawozdanie ze swojej działalności pt. *Resilience – the total defence concept and the development of civil defence 2021–2025*. W tym miejscu warto zauważyć, że przyjmuje się pewne założenia już na kolejny okres planowania obronnego, by wypracować konsensus polityczny. To wskazuje na wysoką jakość szwedzkiej demokracji. W dokumencie na wstępie podano także, że są to rozważania początkowe, a szczegółowe zostaną przygotowane i opublikowane nie później niż w maju 2019 r. To wszystko ma znaczenie dla zapewnienia ciągłości politycznej, co w wypadku obronności ma szczególne znaczenie.

Autorzy dokumentu podają, że zgodnie ze szwedzkim podejściem obrona totalna oznacza podjęcie starań oraz planowania niezbędnych na przygotowanie Szwecji do prowadzenia wojny¹⁴ – to krótka i treściwa definicja, wskazująca na państwo i jego całość, a zatem także obywateli. Szwedzi precyzują dalej, że w ich ujęciu obrona totalna oznacza gotowość całego społeczeństwa do udziału w obronie wojskowej i cywilnej – biorą w niej udział wszyscy, zarówno indywidualnie obywatele, jak i instytucje, państwowe i prywatne, w tym przedsiębiorstwa. Można przyjąć, że jest to pierwsze założenie obrony totalnej, wyraz totalności obrony i przygotowań do niej, jako dotyczącej wszystkich. Przyjęto, że ma być odpowiedzią na agresję wymierzoną przeciw Szwecji, niezależnie od jej skali i prawdopodobieństwa, nawet nikłego. Zadaniem szwedzkich sił zbrojnych, wspieranych totalnie przez obywateli, jest zdobycie czasu niezbędnego do uzyskania pomocy z zewnątrz, jeśli będzie ona konieczna. Założono także przygotowania do działania ruchu oporu na terytoriach czasowo utraconych. Ponadto wskazano, jakie terytoria są najbardziej narażone na działania zbrojne, w szczególności Sztokholm i Gotlandię.

Drugim założeniem jest odstraszenie przeciwnika od podjęcia działań agresywnych wobec Szwecji. Obrona totalna ma przynieść atakującemu takie koszty, by ewentualne zyski nie rekompensowały poniesionych nakładów. Dlatego obrona totalna korzysta nie tylko ze środków wojskowych, z udziałem całego społeczeństwa, ale i politycznych, w tym dyplomatycznych oraz ekonomicznych.

Po trzecie założono, że obrona totalna musi pozwolić na przynajmniej trzy miesiące samodzielnych działań, do czasu przyjsia pomocy z zewnątrz. Natomiast obywatele muszą być w stanie przetrwać samodzielnie, bez państwowego wsparcia, przez tydzień¹⁵. Kluczem jest przygotowanie społeczeństwa do transformacji tak, by potrafiło funkcjonować w czasie wojny. By nie utraciło woli do obrony i wsparcia swego państwa, szczególnie w początkowym czasie działań zbrojnych, który jest najtrudniejszy dla obywateli. Z tego względu wznowione zostaną przygotowania w zakresie obrony cywilnej, które zostały zaniechane,

¹⁴ *Resilience – the Total Defence Concept and the Development of Civil Defence 2021–2025*, The Swedish Defence Commission Secretariat – inofficial summary, 2017, s. 1.

¹⁵ *Ibidem*, s. 2.

co doprowadziło do utraty zdolności, jakie państwo i naród posiadały jeszcze w czasie zimnej wojny. Przy czym odbudowa zdolności musi brać pod uwagę zmiany, jakie w tym czasie zaszły w społeczeństwie. Przede wszystkim jego cyfryzację, która nie uwzględnia konieczności przygotowań na przejście życia codziennego do warunków działań wojennych – oznaczałyby one kres komunikacji elektronicznej, a co za tym idzie: chaos społeczny, gospodarczy itd. Z tego względu obrona totalna musi pozwolić na powstrzymanie zakłóceń w funkcjonowaniu społeczeństwa w tych warunkach, w jakich przyjdzie mu funkcjonować w czasie wojny.

Nie wchodząc w szereg kwestii szczegółowych, warto podkreślić, że autorzy raportu proponują utworzenie specjalnej agencji obrony psychologicznej, ponieważ podstawą obrony totalnej jest wiara i wola mieszkańców, by ją prowadzić. To pokazuje, że Szwedzi wyciągają wnioski z przebiegu konfliktów zbrojnych w ostatnich latach, podczas których propaganda i dezinformacja odgrywa pierwszoplanową rolę. Obrona przed nią jest równie ważna dla Szwedów jak zabezpieczenie zapasów wody, żywności, lekarstw oraz źródeł energii. Przygotowanie się na niemożność korzystania z kart płatniczych i poradzenie sobie obywateli w życiu w „świecie offline”.

W planach nowej koncepcji obrony totalnej, adekwatnej do wyzwań i zagrożeń XXI w., uznano, że Szwecja musi wytrwać do czasu uzyskania pomocy z zewnątrz. Przywołano w niej bowiem deklarację solidarnościową wobec członków Unii Europejskiej, mając nadzieję, że ci nie zostawią Szwedów bez wsparcia militarnego. To pokazuje niezbędne Szwecji, jako państwu małemu, wsparcie z zewnątrz, a zatem konieczność posiadania jeśli nie sojuszników (formalnych), to partnerów, którzy udzielą jej pomocy. Innymi słowy, posiadanie sojuszników, których nie może zrzeszać sojusz polityczno-militarny, jakim jest NATO, ponieważ Szwedzi nie są na razie gotowi na akceptację przystąpienia do niego, uznając, że ich polityka neutralności, bezaliansowości i solidarności sprawdziła się, zapewniając im gospodarczą prosperitę i bezpieczeństwo. Federacja Rosyjska zaś może ewentualną akcesję do NATO odebrać jako swoje zagrożenie i stać się rzeczywiście niebezpieczną dla Szwecji. Rosjanie zapewne będą starali się utrzymać Szwedów w tym przekonaniu.

Oprócz wspomnianych zdolności wojskowych, które należy rozwijać, Szwedzi przystąpili także do szybkich działań na rzecz edukacji społeczeństwa w zakresie zmian w polityce obronnej i przygotowania się na kryzys lub wojnę. Wszystkie gospodarstwa domowe na przełomie maja i czerwca 2018 roku otrzymały broszurę, przygotowaną w 13 językach, a zatytułowaną *Jeśli nadejdzie kryzys lub wojna*¹⁶. Jej zawartość ma być instrukcją zachowania dla obywatela, tak by zgodnie z przyjętymi założeniami obrony totalnej był on w stanie przetrwać bez pomocy państwa przez pierwszy tydzień działań wojennych. Zatem

¹⁶ *If Crisis or War Comes*, 21.05.2018, www.msb.se/en/tools/news/the-brochure-if-crisis-or-war-comes-is-available-to-download/ [dostęp: 12.01.2019].

Szwedzi nie tylko deklarują przygotowanie mieszkańców swojego państwa na taką ewentualność, ale i podejmują kroki w tym kierunku. Nie powinno więc dziwić, że w czasie zimnej wojny, kiedy obowiązywała koncepcja obrony totalnej, każdy Szwed był częścią systemu obronnego państwa i jako taki nie tylko wiedział, jakie zadania ma wykonać, ale i był do nich przygotowany. Do tej pory każdy Szwed w wieku od 16 do 70 lat może być przez państwo powołany do różnego rodzaju działań w okresie wojny lub kryzysu. Przypomnieniu tego faktu służy także omawiana broszura. Zgodnie z przyjętymi założeniami ważne miejsce w instrukcji zajmuje obrona psychologiczna, jako kluczowa ze względu na uwarunkowania współczesnych działań wojennych. Szwedzi mają wiedzieć, jak bronić się przed *fake news*, mają mieć świadomość wartości wyznawanych przez siebie zasad i zaufanie do państwa demokratycznego i jego instytucji. Obok wiedzy na temat sposobów zdobycia wody i pożywienia są to podstawowe wymagania wobec obywateli Szwecji, by byli właściwie przygotowani na okres działań wojennych. Co istotne, informacje przekazywane są w sposób bardzo przystępny, dostosowany do możliwości ich przyjęcia przez każdego obywatela. W broszurze omówiono, jak Szwed ma się przygotować do sytuacji kryzysowej, koncepcję obrony totalnej oraz system ostrzegania i alarmowania przed zagrożeniami. Ilustruje to całościowe podejście do obronności, które, co trzeba podkreślić, przywróciła rosyjska agresja na Ukrainę i jej prowokacje wojskowe m.in. wobec Szwecji. Bez nich nie udałooby się zmobilizować elit rządzących i społeczeństwa do ponoszenia kosztów powrotu do zimnowojennej koncepcji obrony totalnej, w nowym, XXI-wiecznym, zatem cyfrowym wydaniu.

Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy można wyciągnąć szereg wniosków. Do najważniejszych, korespondujących z postawionymi na wstępie celami, zaliczyć można następujące:

1. Szwedzka polityka obronna i bezpieczeństwa od 2014 r. uległa zasadniczym zmianom.
2. Wzrost wydatków na siły zbrojne, ich modernizacja i zwiększenie liczebności, wprowadzenie poboru, zmiany w dyslokacji itp. są czynione pod kątem pierwszoplanowego zadania, jakim jest obrona własnego terytorium, w odróżnieniu od wcześniejszej polityki ekspedycyjności. Nie oznacza to jednak rezygnacji z tego typu zdolności. Tym bardziej, że Szwecja deklaruje solidarność i pomoc napadniętym państwom UE, licząc na jej wzajemność.
3. Szwecja nie przystępuje do NATO, ale rozwija współpracę z tą organizacją, dążąc do jak największej interoperacyjności sił zbrojnych i przygotowując państwo na możliwość przyjęcia wojsk państwa należących do Sojuszu. Można zaryzykować stwierdzenia, że istnieją plany ewentualnego wsparcia

NATO dla Szwecji, traktowanej jako część społeczności Zachodu, leżącej na granicy linii frontu nowej zimnej wojny.

4. Nastąpił powrót do koncepcji obrony totalnej z uwzględnieniem cyfrowych uwarunkowań jej prowadzenia. Proces jej budowy potrwać może przynajmniej 10 lat.
5. Szwedzi rozumieją obronę totalną jako połączenie potencjału całego narodu i państwa, militarnego i cywilnego, które to połączenie w wypadku państwa małego jest niezbędne do stawienia czoła silniejszym przeciwnikom. Jej podstawową funkcją jest odstraszenie od dokonania agresji na Szwecję.
6. Silna obrona zapewnia wysoki poziom niezależności i podmiotowe traktowanie na arenie międzynarodowej, ale wymaga także elastycznej, pragmatycznej polityki zagranicznej, w ramach której prowadzący są w stanie utrzymywać poprawne relacje ze wszystkimi stronami toczącego się sporu czy konfliktu, czyniąc w razie potrzeby określone, proporcjonalne koncesje na rzecz każdej z nich.
7. Obrona militarna zakłada szybką mobilizację i nasycenie obszaru siłami mogącymi je bronić, w tym wypadku o charakterze terytorialnym, zgodnie z koncepcją obrony totalnej – siłami przygotowanymi także do działań w wypadku utraty terytorium, zgodnie z zasadą o kontynuowaniu walki. Przy tym jednostkom terytorialnym wyznaczono także konkretne zadania, np. ochrony obiektów infrastruktury krytycznej czy baz wojskowych.
8. Władze Szwecji przygotowują swoich obywateli do właściwej reakcji na wypadek kryzysu lub wojny, prowadząc odpowiednie kampanie informacyjne, przypominając o ciężących na Szwedach obowiązkach związanych z udziałem w obronie cywilnej i prowadząc ćwiczenia w tym zakresie.
9. Federacja Rosyjska traktowana jest jako potencjalny przeciwnik, z uwzględnieniem utrzymywania jak najlepszych stosunków z tym państwem, także poprzez nieprovokowanie go dążeniami do wstąpienia do NATO.

Bibliografia

Clausewitz C. von, *On War*, New York 2006.

If Crisis or War Comes, 21.05.2018, www.msb.se/en/tools/news/the-brochure-if-crisis-or-war-comes-is-available-to-download [dostęp: 12.01.2019].

International Defence Cooperation Efficiency, Solidarity, Sovereignty, Report from the Inquiry on Sweden's International Defence Cooperation Fo 2013:B, Government Offices of Sweden, Ministry of Defence.

Memorandum of Understanding between The Government of the Kingdom of Sweden and Headquarters, Supreme Allied Commander Transformation as well as Supreme Headquarters Allied Powers Europe regarding the Provision of Host Nation Support for the Execution of NATO Operations/exercise/Similar Military Activity, 4.09.2014, <https://www.alliansfriheten.se/wp-content/uploads/2015/01/Vardlandsavtalet.pdf> [dostęp: 6.01.2019].

- Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Finland and the Government of the Kingdom of Sweden on Defence Cooperation*, 9 July 2018, <https://www.government.se/49fcef/globalassets/government/dokument/forsvarsdepartementet/2018/mou-finnish-swedish-defence-cooperation-20180625-signerad.pdf> [dostęp: 12.12.2018].
- Resilience – the Total Defence Concept and the Development of Civil Defence 2021–2025*, The Swedish Defence Commission Secretariat – inofficial summary, 2017.
- Sweden's Defence Policy 2016–2020*, Government Offices of Sweden, s. 4, https://www.government.se/49c007/globalassets/government/dokument/forsvarsdepartementet/sweden_defence_policy_2016_to_2020 [dostęp: 3.01.2019].
- Ziemnicki P., *Szwecja wraca do bunkrów*, 10.03.2018, *Defence24*, <https://www.defence24.pl/szwecja-wraca-do-bunkrow> [dostęp: 28.04.2019].
- Życie w Unii Europejskiej, Eurostat, 12.03.2019, https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/living_pl#tab-2-1 [dostęp: 2.04.2019].

The Changes in the Defence Policy of Sweden After 2014

The aim of the article is to analyze the changes that took place in the defence policy of Sweden after 2014. The annexation of the Crimea Peninsula by the Russian Federation, the creation of the so-called People's Republics in the East of Ukraine, along with military provocations aimed in Sweden, led to the reconstruction of defence policy. The Swedish authorities have recognized that they don't have enough capabilities to meet the challenges of a potential crisis or war. Regardless of the assessment that it's unlikely. Therefore, thanks to obtaining a political consensus around defence policy, the process of its change was initiated. Including increasing expenditures and expanding the armed forces. It's necessary for the implementation of the total defense concept pursued by Sweden during the Cold War. Taking into account the conditions that must be met in the 21st century. The analysis was carried out primarily on the basis of source and neorealistic approach to the policy of small states in the defense field.

Key words: Sweden, defence policy, total defence, armed forces, XXI century

Zmiany w polityce obronnej Szwecji po 2014 roku

Celem artykułu jest analiza zmian, jakie zaszły w polityce obronnej Szwecji po 2014 r. Aneksja Krymu przez Federację Rosyjską, powstanie tzw. republik ludowych na Wschodzie Ukrainy wraz z prowokacjami wojskowymi wymierzonymi m.in. w Szwecję, doprowadziły do rekonstrukcji polityki obronnej. Władze Szwecji uznały, że nie posiada ona wystarczających sił i środków, by móc sprostać wyzwaniom potencjalnego kryzysu lub wojny, niezależnie od oceny stopnia jej prawdopodobieństwa. W związku z tym dzięki uzyskaniu konsensusu politycznego wokół polityki obronnej rozpoczęto proces jej zmian, w tym zwiększenia wydatków i rozbudowy sił zbrojnych. Służyć to ma wprowadzeniu w życie koncepcji obrony totalnej, realizowanej przez Szwecję w czasie zimnej wojny, z uwzględnieniem uwarunkowań, jakim sprostać musi w XXI w. Analizę przeprowadzono przede wszystkim w oparciu o materiały źródłowe i neorealistyczne podejście do polityki państw małych w dziedzinie obronnej.

Słowa kluczowe: Szwecja, polityka obronna, obrona totalna, siły zbrojne, XXI w.

RECENZJE

Beata Molo

prof. nadzw. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ORCID 0000-0002-4924-8950

**BOGDAN KOSZEL, ROLA NIEMIEC W PROCESACH
DECYZYJNYCH UNII EUROPEJSKIEJ W XXI WIEKU
[UNIwersytet im. Adama Mickiewicza, Wydawnictwo
NAUKOWE WYDZIAŁU NAUK POLITYCZNYCH
I DZIENNIKARSTWA, POZNAŃ 2019, SS. 430]**

W polskiej literaturze naukowej nie było dotąd publikacji, która analizowałaby wpływ Niemiec na proces decyzyjny w Unii Europejskiej w XXI wieku, głównie w „czworokącie: Rada Europejska–Rada Unii Europejskiej–Komisja Europejska–Parlament Europejski”. Lukę tę wypełnia monografia Bogdana Koszela, politologa i historyka, kierownika Zakładu Badań Niemcoznawczych na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

Ramy czasowe analizy wyznacza rok 1998 „związany z zapoczątkowaniem nowego etapu w polityce europejskiej Niemiec” (rząd kanclerza Gerharda Schrödera) oraz wydarzenia, „które miały miejsce w drugiej połowie 2018 r. po uformowaniu się czwartego gabinetu kanclerz Angeli Merkel” (s. 6). Analiza koncentruje się „na kluczowych zagadnieniach i problemach, na których rozwiązaniu szczególnie rządowi niemieckiemu zależało i które były ważne dla Unii Europejskiej”: poszerzenie „Unii Europejskiej o 13 państw z Europy Wschodniej i Środkowo-Wschodniej, zabiegi o Konstytucję dla Europy i traktat lizboński, powstrzymanie rozwoju kryzysu strefy euro, zatrzymanie uchodźczej fali wdzie-

rającej się do Europy, konflikt na Ukrainie, *brexita* i dyskusję o przyszłości ustrojowej Unii Europejskiej” (s. 6). Przedmiotem zainteresowania Autora był sposób prezentowania przez Niemcy europejskich planów i zamierzeń, poszukiwania „sojuszników i koalicji dla ich realizacji” i instrumenty za pomocą których „udaje się im zdobywać poparcie i aprobatę dla własnych inicjatyw” (s. 6). Profesor B. Koszel poszukiwał odpowiedzi na pytanie: „Czy [Niemcy – BM] próbują tzw. „twardej siły” wykorzystując swój potężny potencjał gospodarczy i polityczny ciężar, czy też większą wagę przywiązują do *soft power* – cierpliwego wyłuskiwania zwolenników, przekonywania do swoich argumentów i tłumaczenia sensu takich a nie innych rozwiązań” (s. 6).

Monografia została podzielona na cztery rozdziały. Rozdział pierwszy (*Wpływ Republiki Federalnej Niemiec na rozwój zachodnioeuropejskich procesów integracyjnych w latach 1949–1998*) ma charakter wprowadzający i został poświęcony polityce europejskiej kanclerza Konrada Adenauera, znaczeniu współpracy RFN i Francji dla procesu integracji europejskiej („Silna pozycja RFN we Wspólnotach nie byłaby możliwa bez bliskiej współpracy z Paryżem”, s. 30), jak również udziałowi Niemiec w budowie Unii Europejskiej. W przypadku tego ostatniego zagadnienia analiza koncentruje się na unii gospodarczo-walutowej, Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa, współpracy wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz poszerzaniu Unii Europejskiej o nowe państwa.

W rozdziale drugim skoncentrowano się na przedstawieniu roli głównych instytucji rządowych i zaplecza ekspercko-społecznego w kształtowaniu i promowaniu polityki europejskiej Niemiec. Istotę analizy w tej części monografii trafnie oddaje stwierdzenie ze Wstępu, że „Niemcy mają wypróbowany model wychodzenia z różnymi inicjatywami na europejskie forum, z reguły bardzo dobrze koordynowany i podbudowany współpracą Urzędu Kanclerza Federalnego, najważniejszych ministerstw, Bundestagu i Bundesratu, wsparty ekspertami i opiniami rządowych, uniwersyteckich ośrodków badawczych, organizacji pozarządowych, czy komórek analitycznych w fundacjach partii politycznych” (s. 7). Za politykę zagraniczną RFN, a więc również politykę europejską, odpowiada rząd federalny i podległe mu ministerstwa, zaś prezydent federalny „wypowiada się w takim samym duchu co urzędujący kanclerz”. Na politykę europejską wpływają również Bundestag, Bundesrat i kraje związkowe. Przy czym te ostatnie „starają się dbać o własne interesy w Brukseli, które dotyczą spraw dla nich niewrażliwych: polityki rolnej, funduszy strukturalnych, czy polityki przemysłowej” (s. 168).

Aktywności Niemiec w głównych instytucjach Unii Europejskiej (Radzie Europejskiej, Radzie Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej i Parlamencie Europejskim) został poświęcony rozdział trzeci monografii. Na uwagę zasługuje zwłaszcza ta część rozdziału, która dotyczy angażowania się niemieckich posłów w prace Parlamentu Europejskiego. Dotychczas spośród 32 przewodniczących

Parlamentu Europejskiego 8 pochodziło z RFN: Hans Furler (1956–1958, 1960–1962), Walter Behrendt (1971–1973), Egon Klepsch (1992–1994), Klaus Hänsch (1994–1997), Hans-Gert Pöttering (2007–2009) i Martin Schulz (2012–2014, 2014–2017) (s. 300). „W Parlamencie Europejskim VII kadencji eurodeputowani z Niemiec reprezentowali podobny poziom jak większość pozostałych posłów [...]” (s. 315). Z przeprowadzonych badań wynika, że Niemcy „charakteryzowało tzw. niskie przesunięcie narodowe i nieekspozowanie własnych interesów państwowych. Wynikało to poniekąd z faktu, że duże państwa miały inne możliwości zabezpieczenia swoich interesów na forum Rady Europejskiej, Rady UE i Komisji Europejskiej i nie zależało im na wywoływaniu sporów i niepotrzebnych dyskusji na ten temat w Strasburgu, czy Brukseli” (s. 315–316). W działaniach niemieckich deputowanych Parlamentu Europejskiego VII kadencji interesy narodowe odgrywały rolę w głosowaniach dotyczących polityki transportowej i oznaczania państwa pochodzenia produktów konsumenckich. Zaś wspólny interes obywateli UE eurodeputowani niemieccy „reprezentowali w sprawach likwidacji opłaty roamingowej, praw autorskich, wprowadzenia kodu SWIFT w przelewach bankowych, oraz wzmocnienia praw rencistów i emerytów” (s. 316).

Rozdział czwarty książki (*Niemieckie sukcesy i porażki*) dotyczy zaangażowania Niemiec w rozwiązywanie 1) kryzysu finansowego strefy euro, 2) kryzysu migracyjnego i 3) konfliktu na Ukrainie oraz 4) stanowiska RFN wobec *Brexitu*. W przypadku kryzysu finansowego strefy euro jako powszechnie obowiązujące w Unii Europejskiej zostały przyjęte niemieckie koncepcje zarządzania kryzysem i wyjścia z niego. Pakt zatrudnienia i wzrostu oraz plan Junckera stanowiły uzupełnienie przeforsowanego przez Niemcy paktu fiskalnego. Również założenia unii bankowej dotyczące nadzoru nad europejskim sektorem bankowym zostały podporządkowane spojrzeniu RFN na politykę gospodarczą. Wyzwaniem dla RFN i Unii Europejskiej był kryzys migracyjny 2015/2016. „Decyzja o otwarciu niemieckiej granicy i zawieszeniu procedury Dublin III wynikała z przesłanki, że zamknięcie granicy niemieckiej stanowiłoby wstęp do rozpadu strefy Schengen i to na RFN jako «mocarstwo środka Europy» spadałaby największa odpowiedzialność. Poza tym cofnięcie uchodźczej fali z Austrii i Węgier z powrotem na Bałkany wywołać mogło w słabszych państwach tego regionu – Serbii, Macedonii czy Czarnogórze – konflikty i zaburzenia na niespotykaną skalę” (s. 382). Bez wątpienia kanclerz Angela Merkel i niemiecka dyplomacja przy współudziale Francji (tzw. format normandzki) odegrały kluczową rolę „w doprowadzeniu do przerwania wojny w Donbasie i zamrożeniu konfliktu we wschodniej Ukrainie” (s. 511). Postulując większe zaangażowanie w rozwiązanie konfliktu na Ukrainie przywódcy państw członkowskich UE wychodzili z założenia, że Niemcy mając „dobre kontakty z Kremlm posiadają największe możliwości do oddziaływania na politykę” tego państwa (s. 432). Tę część monografii kończy omówienie reakcji i obaw artykułowanych w Niemczech w związku z wyjściem Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. „Zwycięstwo zwolenników *brexitu* wywołało konsternację

cję w Niemczech (...) szeroko dyskutowano na temat jego przyczyn, procedury wyjścia Wielkiej Brytanii z UE oraz ewentualnych długofalowych następstw tego kroku dla integracji europejskiej” (s. 491). Przedmiotem analiz są skutki gospodarcze Brexitu, jak również aspekty wojskowe i strategiczne (s. 492–493).

Podsumowując, Profesor B. Koszel przedstawił ważny w sensie poznawczym i praktycznym problem badawczy dotyczący efektywności niemieckich działań i zabiegów na unijnych forach. Autor odwołał się do aktualnego stanu badań, co znalazło odzwierciedlenie w zapisie bibliograficznym. Warto podkreślić, że bibliografia jest istotnym elementem monografii (s. 393–329); autor przeprowadził pogłębioną kwerendę obejmującą kluczowe dokumenty i opracowania. Publikacja jest skierowana do szerokiego grona odbiorców, w tym politologów i europeistów. Powinna znaleźć uznanie wszystkich, którym bliska jest problematyka omawiana w monografii.

Erhard Cziomer

prof. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ORCID 0000-0003-2126-0234

THOMAS JAEGER, *DAS ENDE DES AMERIKANISCHEN ZEITALTERS. DEUTSCHLAND UND DIE NEUE WELTORDNUNG* [ORELL FUSSLI VERLAG ZÜRICH, 2019, 190 S.]

Recenzowana monografia podejmuje niezwykle ważny i złożony problem „zmiernictwa amerykańskiej epoki”, czyli dominacji USA we współczesnych stosunkach międzynarodowych w skali globalnej i transatlantyckiej. Z procesu powyższego wynika szereg implikacji dla nowego porządku międzynarodowego pod koniec drugiej dekady XXI w. Sporo miejsca zajmuje także analiza interesów Niemiec zorientowanych na poszukiwanie nowej roli międzynarodowej. Hipotetycznie właśnie Niemcy mogą być największym przegranym zmiany dotychczasowego porządku międzynarodowego.

Autorem pracy jest wybitny naukowiec niemiecki, prof. Thomas Jaeger z Uniwersytetu w Kolonii, specjalizujący się w badaniach teoretycznych i praktycznych aspektów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państw europejskich w kontekście relacji transatlantyckich. Profesor Jaeger datuje początki aspiracji USA do dominacji w skali światowej od rządów administracji prezydenta Theodora Roosevelta 1901–1909. Za jej dalsze etapy uznaje udział USA w pierwszej (1917–1918) oraz drugiej wojnie światowej (1941–1945), jak również zwycięstwo w konflikcie Wschód–Zachód (1946–1989).

Największe niepowodzenia polityczno-gospodarczo-strategiczne USA w XXI w. upatruje autor w interwencjach militarnych USA poza granicami

NATO, zwłaszcza w Afganistanie od 2001 r., jak też wywołanie światowego kryzysu finansowo-gospodarczego roku 2007 plus. Za możliwy początek „zmiernictwa epoki amerykańskiej” przyjmuje Jaeger moment przejścia urzędu prezydenta USA przez Donalda Trumpa na początku 2017 r. Prezydenturę Trumpa Jaeger nie traktuje jednak jako pewnego rodzaju „wybryku historii”, lecz ujawnienie się szeregu nowych tendencji oraz tendencji izolacjonistyczno-populistycznych wśród części mieszkańców USA, jak też w szerszym kontekście – w współczesnych stosunkach międzynarodowych.

Monografia składa się z sześciu rozdziałów, w których przedstawiono kolejno następujące problemy merytoryczne:

1. Fragmentaryzacja Zachodu w XXI w., czyli stopniowe uwidocznienie się różnic polityczno-gospodarczych między USA i państwami UE oraz w łonie poszczególnych państw, w takich kwestiach jak: wspólne bezpieczeństwo, protekcjonizm i handel, polityka klimatyczna, migracja, trudności do wyłonienia mechanizmu efektywnego przywództwa i inne;
2. Procesy odśrodkowe na przykładzie brexitu, nasilenie się kontrowersji i wyzwań lewicowych i populistycznych w poszczególnych państwach;
3. Nowe wyzwania ze strony Rosji i Chin dla USA i UE oraz rodzącego się multilateralno-autorytarnego porządku międzynarodowego;
4. Konflikty i napięcia w łonie UE wokół nowej roli międzynarodowej z uwzględnieniem celów oraz interesów ważniejszych państw na czele z Francją i Niemcami;
5. Wymogi politycznego kierownictwa UE na tle konieczności sformułowania przyszłościowych celów strategicznych dla całej Europy;
6. Problem nowych relacji transatlantyckich na tle postępujących zmian porządku międzynarodowego i konieczności pogodzenia tendencji do dominacji oraz sprawnego przywództwa w Sojuszu Zachodnim.

Autor stara się sformułować szereg tez i hipotez badawczych na temat kluczowych problemów współczesności. W ujęciu syntetycznym można przedstawić je następująco:

1. Zmierz „epoki dominacji USA” zbliża się, niezależnie od utrzymującej się ich przewagi militarnej w skali globalnej. Nie tylko administracja Trumpa, lecz także jego następcy, nie będzie zdolna ani gotowa do ponoszenia ogromnych kosztów „przywództwa zachodniego i globalnego”. Jeśli w chińskiej Republice Ludowej (CHRL) nie dojdzie do sytuacji głębokiego kryzysu wewnętrznego, który skupi uwagę Chin w najbliższych latach, to USA nie będą w stanie ani wygrać rywalizacji gospodarczo-handlowej, ani też wykorzystać przewagi militarnej nad Pekinem dla swych interesów globalnych;
2. Niemcy najbardziej korzystały z dobrodziejstw utrzymującego się od przezwyciężenia konfliktu Wschód–Zachód 1989/1990 neoliberalnego porządku międzynarodowego. Złamanie się tego porządku oraz umocnienie się

tendencji autorytarnych w skali globalnej będzie miało bardzo negatywne skutki gospodarczo-handlowe i polityczno-społeczne dla Niemiec. Dlatego też Niemcy muszą zwiększyć swoją rolę w UE na rzecz utrzymania jej spójności, mimo niekorzystnych implikacji z tytułu brexitu oraz narastania tendencji populistycznych w Europie. Niemcy muszą dołożyć starań w celu zwiększenia potencjału wojskowego dla umocnienia NATO, nie rezygnując – dzięki podjęciu współdziałania z Francją – z zwiększenia autonomii europejskiej w ramach Sojuszu zachodniego;

3. Państwa UE wraz Niemcami muszą, mimo nasilającej się różnicy interesów z administracją Trumpa dążyć do utrzymania silnych więzi współpracy transatlantyckiej. Wymagać to będzie jednak rezygnacji USA z protekcjonizmu oraz powrotu do współpracy wielostronnej na bazie zreformowanych organizacji oraz instytucji transatlantyckich.

Reasumując można stwierdzić, że recenzowana praca zawiera szereg ciekawych tez i hipotez.badawczych. Autor nie ogranicza się do opisu rodzącego się nowego układu sił we współczesnych relacjach międzynarodowych, ale stara się wyciągać interesujące wnioski. Książka Jaegera wzbogaca wiedzę i porządkuje bardzo złożone procesy i tendencje rozwoju politycznego współczesnego świata. Jest ona godna polecenia zarówno dla specjalistów, jak też szerszego grona odbiorców, zainteresowanych głębszym poznaniem przemian współczesnego świata.

Piotr Sosnowski

mgr, Uniwersytet Warszawski

ORCID 0000-0001-5362-1378

**WALDEMAR J. DZIAK, MAŁGORZATA RUDŹ, NIEPODLEGŁY
KURDYSTAN. WYZWANIA DLA STABILIZACJI REGIONU I ŚWIATA
[INSTYTUT STUDIÓW POLITYCZNYCH POLSKIEJ AKADEMII
NAUK, WARSZAWA 2019, 271 S.]**

Współczesny porządek międzynarodowy na Bliskim Wschodzie został ustanowiony w roku 1916 tajnym porozumieniem Sykes-Picot i przypieczętowany traktatem w Lozannie w 1923 r. Ustanowione wówczas sztuczne granice ignorowały etniczną, religijną, polityczną i fizycznogeograficzną charakterystykę regionu. Zamiast tego odzwierciedlały interesy mocarstw europejskich. Tak doszło do podzielenia obszaru zwartego osadnictwa kurdyjskiego między nowopowstałe państwa narodowe, które do dziś – po 100 latach – odmawiają Kurdom prawa do swobodnej ekspresji własnej tożsamości.

Wyjątkiem stał się Irak. Ciągła walka Kurdów o podmiotowość, która rozpoczęła się długo przed powstaniem państwa irackiego doprowadziła do zmiany. Na przełomie XX i XXI wieku wysiłek Kurdów splótł się z amerykańskimi interwencjami. W wyniku pierwszej – w 1991 r. – reżim iracki został zmuszony do pełnej implementacji wywalczonych wcześniej przez Kurdów Porozumień Marcowych z 1974 r., które miały ustanowić kurdyjską autonomię. W konsekwencji drugiej interwencji – z 2003 r. – Irak uchwalił nową konstytucję, która ustanowiła Region Federalny Kurdystanu, a język kurdyjski po raz pierwszy stał się oficjal-

nym językiem urzędowym w Republice Iraku. Tak powstało kurdyjskie państwo *de facto*, które z najbardziej zaniedbanej i zniszczonej części Iraku szybko przekształciło się w najszybciej rozwijający się i najbezpieczniejszy region. Mimo tego do dziś iracki Kurdystan nie ogłosił secesji.

Kwestia kurdyjska i jej regionalne implikacje są obecne w dyskursie naukowych w zasadzie dopiero od drugiej połowy XX w. Rola Kurdów i tym samym zainteresowanie ich sprawą zaczęła gwałtownie rosnąć i nabierać znaczenia w wyniku ich zaangażowania w walkę z tzw. Państwem Islamskim od 2014 r. Najnowsza książka Waldemara Dziaka i Małgorzaty Rudź nie ogranicza się do Regionu Kurdystanu w Iraku, którego oficjalna flaga zdobi okładkę książki, i który w 2017 r. przeprowadził referendum niepodległościowe. Autorzy odnoszą się również do sytuacji polityczno-społecznej Kurdów poza granicami Iraku, dzięki czemu czytelnik może poznać uwarunkowania i szerszy kontekst tego problemu.

Książka liczy 271 stron, z czego 87 stron (bez bibliografii) stanowi tekst autorski. Na pozostałą część składają się aneksy, zawierające dobrane przez autorów treści. We wstępie autorzy podkreślają, że ich zamiarem jest jedynie zasygnalizowanie kompleksowości problematyki i zachęcenie do szczegółowych badań. W rozdziale pierwszym pt. „My, Naród” podejmują się zwięzłej konceptualizacji Kurdów jako narodu z perspektywy prawa międzynarodowego, socjologii i historii.

W rozdziale drugim pt. „Na drodze do własnego państwa” autorzy syntetycznie przedstawiają historię kurdyjskich starań o utworzenie własnego państwa. Wywód zaczynają od Rashida Muhammada Paszy, mira Rawanduz, który w latach 20. i 30. XIX wieku, korzystając z osłabienia Imperium Osmańskiego – rozpoczął proces konsolidacji ziem kurdyjskich i próbował wprowadzać w życie projekt kurdyjskiej państwowości. Autorzy nadmieniają jedynie m.in. o sytuacji Kurdów w Mandacie Brytyjskim; o traktatach w Sevres i Lozannie oraz o Republice Mahabadu. Rozdział kończy się wzmianką o ludobójstwie Al-Anfal (1986–1989); według różnych szacunków armia iracka zabiła wówczas ok. 182 000 Kurdów. Szerzej opisane zostało w aneksie 2 (s. 151–172), który stanowi część książki i jest reprintem wydanej wcześniej publikacji.

Rozdział trzeci pt. „Powstanie Regionu Kurdystanu” krótko wyjaśnia proces powstania kurdyjskiej państwowości *de facto* w Iraku i przedstawia jego charakterystykę. Autorzy rozpoczęli analizę od wydarzeń 1991 r., odnieśli się też do konfliktów wewnętrznych w regionie i wyzwań, jakie stały przed kurdyjską administracją. Rozdział kończy opis pozytywnych zmian, które nastąpiły dzięki uchwaleniu nowej irackiej konstytucji w roku 2005.

Rozdział czwarty pt. „Kurdowie poza Regionem Kurdystanu” zawiera opis sytuację Kurdów w Turcji, Iranie i Syrii oraz w Iraku. Autorzy słusznie, ale zbyt zwięźle, wspominają o bogatym w węglowodory Kirkuku, który stanowi kluczową kwestię sporną między Regionem Kurdystanu a Irakiem. Pomijają pozostałe tereny zamieszkałe przez Kurdów w Iraku, o które trwa ciągła rywalizacja

pomiędzy Bagdadem a Irbilem. Następnie charakteryzują Regionu Kurdystanu (np. prawa kobiet, wolność wyznania), co raczej powinno znaleźć się w rozdziale poprzedzającym.

Rozdział piąty – „Kurdyjska mozaika polityczna” prezentuje i wyjaśnia specyfikę kurdyjskich organizacji. Autorzy słusznie zwracają uwagę na wyzwania dla Kurdów, jakimi są kompleksowy system powiązań niektórych ugrupowań z państwami regionu i mocarstwami światowymi oraz prymat interesu partyjnego nad narodowym. Następnie charakteryzują najbardziej znaczące kurdyjskie podmioty polityczne w czterech państwach: Turcji, Iranie, Iraku i Syrii.

W rozdziale szóstym pt. „Arabska Wiosna – Państwo Islamskie – Kurdystan” o objętości trzech stron autorzy poruszają niezwykle skrótowo, problemy wielowymiarowości tożsamości na Bliskim Wschodzie, ruchów protestu, powstania tzw. Państwa Islamskiego i kurdyjskiej kontroli nad Kirkukiem w latach 2014–2017. Stawiają również hipotezę, że wojna z tzw. Państwem Islamskim i napływ uchodźców były głównymi przyczynami kryzysu gospodarczego w Regionie Kurdystanu. Warto uzupełnić listę tych przyczyn o rentierski budżet Regionu, który w większości opiera się na dwóch źródłach: przychodach ze sprzedaży węglowodorów i donacji z budżetu irackiego. W roku 2014 ceny węglowodorów dramatycznie spadły, a kurdyjska część budżetu Iraku została zamrożona ze względu na konflikt polityczny Irbilu z Bagdadem.

W rozdziale siódmym zatytułowanym „Społeczność międzynarodowa wobec propaństwowych aspiracji Kurdów” autorzy opisują stosunek Stanów Zjednoczonych, Izraela, Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej wobec aspiracji niepodległościowych Kurdów; głównie z Iraku i Syrii. Na uwagę zasługuje trafny wywód dotyczący Kurdów w percepcji Izraela.

Rozdział ósmy pt. „Rola Kurdów w walce z Państwem Islamskim” koncentruje się na opisie roli kobiet w walce z terroryzmem. Jako najbardziej spektakularną bitwę autorzy podają obronę Kobane, która jak wiadomo stała się symbolem dla wszystkich Kurdów, niezależnie od podziałów politycznych. Tu zabrakło wzmianki o udziale Kurdów z Iraku, którzy wynegocjowali z Ankarą zgodę na tranzyt swoich wojsk i ciężkiego uzbrojenia przez terytorium Turcji do Kobane i wspomogli w walce syryjskich Kurdów, mimo wieloletnich animozji politycznych.

Na koniec autorzy stawiają hipotezę, że w przypadku wystąpienia korzystnej sytuacji geopolitycznej powstanie niepodległy Kurdystan. Niestety nie precyzują czy odnoszą się do niepodległości samego Regionu Kurdystanu czy całego obszaru geograficznego Kurdystanu. Nawet w najbardziej sprzyjającej sytuacji geopolitycznej równie prawdopodobne (jeśli nawet nie bardziej) jest powstanie trzech lub czterech oddzielnych państw kurdyjskich. Autorzy wskazują też, że kurdyjskie państwo stałoby się sojusznikiem Zachodu ze względu na wspólne wartości.

Całość uzupełnia bogata lista załączników zamieszczonych w aneksach. Aneks pierwszy zawiera esej Pełnomocnika Regionu Kurdystanu w Polsce pt. „Sytuacja polityczna w Kurdystanie po referendum niepodległościowym” i wedle autorów stanowi integralną część pracy. Szkoda, że autorzy nie odnieśli się do jego treści, która stanowi przedstawienie racji tylko jednej ze stron konfliktu całkowicie pomijając percepcję pozostałych. Aneksy drugi i trzeci stanowią reprint ekspertyz prawnych profesora PAN Ireneusza C. Kamińskiego, które dotyczą kwalifikacji prawnej operacji Al-Anfal i działań podjętych przeciwko jezydom przez tzw. Państwo Islamskie. Aneks czwarty, to preambuła umowy społecznej kantonów Rożawy – quasi-państwa ustanowionego przez Kurdów na północy Syrii. Aneks piąty zawiera projekt konstytucji Regionu Kurdystanu z roku 2009. Aneks szósty, to wybór zapisów irackiej konstytucji z 2005 r., które dotyczą przywilejów Regionu Kurdystanu. Aneks siódmy zawiera prawo inwestycyjne Regionu Kurdystanu. Aneksy zostały dobrane zgodnie z tematyką i mogą ułatwić pracę badaczom. Zastanawia jednak dysproporcja między objętością załączników (150 stron) a samą pracą autorów (87 stron bez bibliografii). Część poruszonych zagadnień, np. rozdział szósty jest opisana zbyt syntetycznie. Rozdział ósmy dotyczący roli Kurdów w walce z tzw. Państwem Islamskim należałoby rozwinąć o szereg wątków np. współpracę Kurdów w Iraku i Syrii ze społecznością międzynarodową w prowadzeniu operacji przeciwko terroryzmowi.

Niestety należy zwrócić uwagę na błędny zapis nazwy stolicy Regionu Kurdystanu. W całej pracy autorzy stosują angielską nazwę Erbil, kiedy wg Urzędowego Wykazu Polskich Nazw Geograficznych Świata polską nazwą jest Irbil¹.

Recenzowana książka jest unikatowa, ponieważ w sposób bardzo szeroki i jednocześnie syntetycznie i sektorowo opisuje wybrane zagadnienia dotyczące kurdyjskich aspiracji niepodległościowych w celu zainteresowania tematyką i zainspirowania do dalszych badań. Cel ten został przez autorów osiągnięty, gdyż studia kurdyjskie w Polsce dopiero się kształtują i dlatego też *Niepodległy Kurdystan. Wyzwania dla stabilizacji regionu i świata* może służyć za punkt wyjścia do formułowania pytań przez początkujących badaczy.

¹ *Urzędowy Wykaz Polskich Nazw Geograficznych Świata*, Główny Urząd Geodezji i Kartografii, Warszawa 2013, s. 419.

INFORMACJE DLA AUTORÓW

Formatowanie i redagowanie

Tekst artykułu powinien być złożony pismem Times New Roman o wielkości 12 punktów interlinią 1,5. Terminy i wyrażenia obcojęzyczne oraz tytuły artykułów i książek należy pisać kursywą (*italic*). Nie należy stosować wytłuszczeń (**bold**). Nie należy stosować podkreśleń. Prosimy o konsekwentne stosowanie skrótów (np., r., w. itp.) w całym artykule. Jeśli artykuł podzielony jest śródtytułami na części, to prosimy rozpocząć od „Wprowadzenia”, a na końcu umieścić „Podsumowanie”. Nie ma potrzeby numerowania śródtytułów.

Ilustracje

Rysunki i fotografie powinny być wklejone do tekstu w miejscu powołania oraz dostarczone na nośnikach lub pocztą elektroniczną jako oddzielne pliki źródłowe (w formacie *.jpg, *.psd lub *.tif) o odpowiedniej jakości (np. całostronicowa grafika powinna mieć rozdzielczość około 1500 x 2400 punktów). Wykresy należy dostarczyć w plikach programu Excel (*.xls). Ilustracje zaczerpnięte z innych prac i podlegające ochronie prawa autorskiego powinny być opatrzone informacją bibliograficzną w postaci odsyłacza do literatury, umieszczonego w podpisie rysunku, np. Źródło: N. Davies, *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998, s. 123.

Tabele

Tabele należy umieszczać możliwie blisko powołania i numerować kolejno. Tabele tworzy się, stosując polecenie: *Wstaw – Tabela*. Wskazane jest unikanie skrótów w rubrykach (kolumnach) tabel. Tekst w tabeli powinien być złożony pismem mniejszym niż podstawowy. Ewentualne objaśnienia należy umieścić bezpośrednio pod tabelą, a nie w samej tabeli.

Przypisy

Obowiązują przypisy dolne, które należy tworzyć, stosując polecenie: *Wstaw – Odwołanie – Przypis dolny*.

W polu, które pojawi się na dole kolumny, wpisujemy tekst przypisu (pismo wielkości 8–9 pkt). Przykłady:

– publikacje książkowe:

S. Grodziski, *Habsburgowie*, [w:] *Dynastie Europy*, red. A. Mączak, Wrocław 1997, s. 102–136.

– artykuły w czasopismach:

S. Waltoś, *Świadek koronny – o brzeża odpowiedzialności karnej*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 2, s. 16.

W przypisach do oznaczania powtórzeń należy stosować terminologię łacińską, czyli: *op. cit.* (dzieło cytowane), *ibidem* (tamże), *idem* (tenże), *eadem* (taż).

– artykuły ze stron internetowych (nazwa witryny pismem prostym, data publikacji artykułu, pełny adres, data dostępu w nawiasie kwadratowym, daty zapisywane cyframi arabskimi w formacie dd.mm.rrrr):

M. Arnold, *China, Russia Plan \$242 Billion Beijing–Moscow Rail Link*, Bloomberg, 22.01.2015, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-01-22/china-russia-plan-242-billion-rail-link-from-beijing-to-moscow> [dostęp: 10.07.2015].

Do tekstu należy dołączyć:

- tytuł artykułu w języku angielskim,
- streszczenia w języku polskim i angielskim (po około 900 znaków ze spacjami),
- słowa kluczowe w języku polskim i angielskim (4–9),
- notę o autorze zawierającą imię i nazwisko, tytuł lub stopień naukowy, afiliację oraz numer ORCID
- adres poczty elektronicznej do korespondencji,
- oświadczenie w sprawie ghostwriting i guest authorship.
- oświadczenie autora informujące, że przeznaczony do druku w czasopiśmie „Krakowskie Studia Międzynarodowe” artykuł nie jest złożony do druku w innej redakcji, ani nie został wcześniej opublikowany.

ZASADY RECENZOWANIA PUBLIKACJI W CZASOPISMACH¹

1. Do oceny każdej publikacji powołuje się co najmniej dwóch niezależnych recenzentów spoza jednostki.
2. W przypadku tekstów powstałych w języku obcym, co najmniej jeden z recenzentów jest afiliowany w instytucji zagranicznej innej niż narodowość autora pracy.
3. Rekomendowanym rozwiązaniem jest model, w którym autor(zy) i recenzenci nie znają swoich tożsamości (tzw. *double-blind review proces*).
4. W innych rozwiązaniach recenzent musi podpisać deklarację o niewystępowaniu konfliktu interesów; za konflikt interesów uznaje się zachodzące między recenzentem a autorem:
 - bezpośrednie relacje osobiste (pokrewieństwo, związki prawne, konflikt),
 - relacje podległości zawodowej,
 - bezpośrednia współpraca naukowa w ciągu ostatnich dwóch lat poprzedzających przygotowanie recenzji.
5. Recenzja musi mieć formę pisemną i kończyć się jednoznacznym wnioskiem co do dopuszczenia artykułu do publikacji lub jego odrzucenia.
6. Zasady kwalifikowania lub odrzucenia publikacji i ewentualny formularz recenzencki są podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej czasopisma lub w każdym numerze czasopisma.
7. Nazwiska recenzentów poszczególnych publikacji/numerów nie są ujawniane; raz w roku czasopismo podaje do publicznej wiadomości listę recenzentów współpracujących.

¹ Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego obowiązującą od roku 2012.