

Unia Europejska: prawda boli, może wyzwala

Niemcy – co poszło nie tak?

Objęcie urzędu kanclerza federalnego przez Olafa Scholza, stojącego na czele koalicji SPD–Zieloni–FDP, miało być dla Niemiec nowym otwarciem, a dla Europy kontynuacją stabilizującego wpływu Angeli Merkel. Trudności ze stworzeniem nowej koalicji okazały się przejściowe¹, a rząd zbudowany wokół SPD nie obiecywał co prawda braku napięć wewnątrz nigdy nietestowanej, trójelementowej koalicji, ale dawał nadzieję na potwierdzenie zaangażowania w projekt europejski. Ponieważ pod kierunkiem „Mateczki” chadecja przejęła wiele postulatów ekologicznych czy szerzej progresywnych, zmiana miała być łagodna. W kontekście nowego Zielonego Ładu i bardziej ekspansywnej polityki stymulowania gospodarki w ramach pocovidowego instrumentu NextGenerationEU² ta konkretnie koalicja powinna się dobrze odnaleźć i odpowiadać na oczekiwania objęcia roli nieformalnego przywódcy w tak różnorodnej, wewnętrznie bogatej w niuanse, a jednocześnie jednoczącej się Europie³.

Perspektywa ta została brutalnie przekreślona przez rosyjską agresję na Ukrainę, rozpoczętą 24 lutego 2022 r. Postawiła ona przed rządem niemieckim – i socjaldemokratycznym kanclerzem – nowe wyzwanie domagające

¹ Na temat powołania koalicji zob. <https://www.dw.com/en/germanys-spd-fdp-and-greens-unveil-governing-coalition-deal/a-59915201> (dostęp tu i dalej: 8.02.2023); ciekawe podsumowanie: *The New Government in Berlin. An Overview of the Foreign and Security Policy Directions of Germany*, New Strategy Center, styczeń 2022.

² Zob. np. R. Christie, G. Claeys, P. Weil, „Next Generation EU borrowing: A first assessment”, *Policy Contribution* 22/2021, Bruegel, listopad 2021; por. https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/notes_internacionals/255/the_next_generation_eu_opportunity_and_risk.

³ Zob. opinia z Niemiec: <https://www.robertboschacademy.de/en/perspectives/international-expectations-next-german-government> oraz z zewnątrz: <https://www.gmfus.org/news/berlin-monthly-dispatch-november-2021-first-insights-germanys-future-foreign-policy>. Por. <https://ecfr.eu/publication/beyond-merkelism-what-europeans-expect-of-post-election-germany/>; <https://www.institutmontaigne.org/en/analysis/germanys-new-coalition-eu-and-foreign-policy-roadmap>.

się odwagi w porzucaniu wydeptanych ścieżek. W kontekście roli Niemiec kluczowe były dwa aspekty – zachowanie jedności UE oraz odnalezienie się w ramach amerykańskiej decyzji o wsparciu Ukrainy.

Polityka UE wobec Rosji tradycyjnie nie była jednoznaczna, co wynikało z różnic wśród państw członkowskich, jednak warto podkreślić dwie kwestie. Po pierwsze, to Niemcy najpełniej egzemplifikowały ostatnio politykę angażowania Rosji (*Russia engagement policy*)⁴, która była charakterystyczna dla całego Zachodu od schyłku ery Jelcyna, ale której symbolem był rosnący import rosyjskiego gazu oraz projekty Nord Stream 1 i 2. O ile cały Zachód formułował założenia wspomnianej polityki, o tyle najwięcej zyskiwały na niej Niemcy, które wobec zmian w polityce Wielkiej Brytanii i innych państw po 2014 r. stały się jej głównym promotorem i obrońcą⁵. Po drugie, to przywódczyni Niemiec po aneksji Krymu zdecydowała o poparciu niepopularnego w kręgach gospodarczych Republiki Federalnej pakietu sankcji ekonomicznych wobec Rosji. Angela Merkel nie miała żadnych złudzeń odnośnie do Władimira Putina i braku perspektyw transformacji Rosji w normalne państwo europejskie, ale jednocześnie konsekwentnie podtrzymywała dialog z Rosją, nie mówiąc już o handlu. Ta dwoistość polityki zawsze generowała napięcie, lecz agresja na Ukrainę oznaczała bankructwo polityki angażowania Rosji, zatem od jej głównego promotora i beneficjenta oczekiwano zdecydowanych działań i zmiany polityki.

Jak pokazali inni autorzy *Rocznika*, rosyjska agresja nie tylko nie osiągnęła zakładanych celów militarnych ani geopolityczno-strategiczných w kontekście Ukrainy, lecz także nie stała się narzędziem rozbicia jedności Zachodu. Wobec tak bezwzględного polegania na sile i deptania reguł uznawanych za podstawę porządku globalnego państwa członkowskie UE zjednoczyły się w poparciu Ukrainy. Istotnym czynnikiem była trwająca wciąż zależność strategiczna od USA – w momencie gdy Waszyngton jednoznacznie zainwestował w popieranie ukraińskiego oporu, Europa/UE, nie mając strategicznej alternatywy i środków jej urzeczywistnienia, uczyniła podobnie. Spierać się można było o szczegóły efektywnej taktyki. Postawa administracji Joeego Bidena ułatwiła decyzję wielu aktorom wcześniej niechętnym występowaniu przeciwko Rosji z różnych powodów, w tym Niemcom. Na początku

⁴ D. Averre, „Russia and the European Union: Convergence or divergence?”, *European Security* 2005, t. 14(2), <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/france-germany-and-russia-engagement-game>; C. Bildt et al., „Push back, contain, and engage: How the EU should approach relations with Russia”, *ECFR Policy Brief*, 25 marca 2021 r.

⁵ Najpełniej pokazuje to samoocena sformułowana przez emerytowaną kanclerz, którą można podsumować najkrócej jako „no regrets”, zob. <https://www.dw.com/en/merkel-defends-decisions-on-russian-energy/a-64018499>, por. <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-germany-there-was-nothing-i-could-do-about-vladimir-putin-russia-ukraine/>.

wydawało się, że zmiana w Berlinie jest głęboka, i tak była komentowana⁶. Jak precyzyjnie podsumowała Anna Kwiatkowska z Ośrodka Studiów Wschodnich: „Rząd Olafa Scholza zawiesił proces certyfikacji gazociągu Nord Stream 2, zgodził się na wykluczenie wybranych rosyjskich banków z systemu rozliczeń SWIFT i zaoferował dostawy uzbrojenia dla Ukrainy. Na specjalnym posiedzeniu Bundestagu 27 lutego kanclerz ogłosił także kluczowe w tym kontekście decyzje dotyczące polityki krajowej Niemiec – zgodę na radykalne zwiększenie wydatków na obronę i na budowę terminali LNG”⁷. Szczególnie decyzja o strategicznym poszukiwaniu gdzie indziej źródeł surowców energetycznych oznaczała głęboką reorientację, pociągającą za sobą inwestycję miliardów euro w budowę nowej infrastruktury. Rysowała się realna szansa na uzyskanie przez Niemcy korzyści – swoiste „odkupienie” prorosyjskich działań z przeszłości jednoznacznym poparciem Ukrainy, którym Berlin mógł z powodzeniem przewodzić lub je koordynować. Zapewne chciałby to czynić w partnerstwie z innymi aktorami – państwami członkowskimi UE, ale tych nie brakowało. Była okazja, aby pokazać, że jednocząca się Europa w warunkach kryzysu może liczyć na zdecydowanie i przywództwo budujące jedność.

Powyższa perspektywa była ambitna, ale racjonalna w kontekście budowania pozycji Niemiec w zmienionych warunkach politycznych. Okazało się jednak, że rząd federalny i kanclerz osobiście są niezdolni do jej uchwycenia. Nie są także w stanie wygenerować spójnego uzasadnienia, czemu w sprawie wsparcia Ukrainy stali się zasadniczo „problemem” i głównym, acz nieefektywnym hamulcowym. Można i trzeba rozważać, jakie były powody tak fundamentalnych problemów z realizacją zadeklarowanej przecież polityki wspierania Ukrainy⁸. Najpierw okazało się, że obiecaną bronią defensywną jest w praktyce kilka tysięcy hełmów, które padły ofiarą niemożności dokonania dość prostej operacji logistycznej przetransportowania ich na wschód⁹. Potem Niemcy zwlekały z wyrażeniem zgody na przekazanie Polsce sprzętu w zamian za ten, który wysłała ona na Ukrainę. Swoistą „wisienką na torcie” stała się sprawa czołgów Leopard 2 z grudnia 2022/stycznia 2023 r.¹⁰

⁶ Zob. np. przemówienie w Bundestagu w marcu 2022 r., <https://www.dw.com/en/germany-chancellor-scholz-vows-to-help-ukraine-in-speech-to-parliament/a-61227132>, por. <https://www.reuters.com/world/europe/germanys-scholz-we-will-keep-up-support-ukraine-long-it-takes-2022-08-29/>.

⁷ <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-03-01/niemcy-radykalna-rewizja-polityki-wzgleciem-rosji>.

⁸ <https://www.cfr.org/in-brief/ukraine-war-germany-has-leadership-problem-heres-why>.

⁹ „German Ukraine arm supplies debate reignites as pledged helmets still not delivered”, Euractiv, 25 lutego 2022 r., https://www.euractiv.com/section/all/short_news/german-ukraine-arm-supplies-debate-reignites-as-pledged-helmets-still-not-delivered/.

¹⁰ Apogeum zniecierpliwienia wyrażono na spotkaniu ministrów obrony NATO w bazie Ramstein 20 stycznia 2023 r., na którym Niemcy mimo nacisku partnerów nie wyraziły zgody na przekazanie czołgów, zob. <https://www.dw.com/pl/narada-w-ramstein-czy-będzie-kompromis-ws-leopardów/a-64458925>.

Wszystkie te przypadki łączy wspólny schemat, który mimo kilkakrotnego powtórzenia nie staje się niestety bardziej zrozumiały. Z uwagi na dwa elementy – determinację USA we wspieraniu Ukrainy jako serca starcia Rosji z całym Zachodem oraz brak nawet próby wygenerowania strategicznej alternatywy dla koncepcji dozbrajania – zwlekanie i kluczenie Niemiec było w praktyce zachowaniem niedojrzałym i głęboko nielogicznym, analogicznym do podejścia do egzaminu w ostatnim możliwym terminie, choć jest on obowiązkowy. Wiadomo było, że kolejne kroki i tak będą wykonane, zatem nieco krótkotrwale można stwierdzić, że Niemcy niechęć do wspierania ofiary agresji pokazały, łatkę prorosyjskości zdobyły, a sprzęt i tak przekazały. Zmarnowały przy tym znaczne zasoby swojej wiarygodności, która jest najcenniejszą walutą w stosunkach międzynarodowych, nie zdobywając za to nawet przysłowiowego rubelka. Takie postępowanie stawia pod znakiem zapytania nie tylko przywództwo Niemiec w UE, lecz także pozycję kancлера Scholza wewnątrz państwa. Nie da się uciec od pytania, komu musiał on prezentować (lub uważał, że musi) niechęć do militarnego wsparcia Ukrainy i udowadniać, że po prostu ugiął się pod naciskiem USA i innych graczy? Kandydatów jest kilku: pacyfistycznie nastawieni wyborcy¹¹; establishment polityczny i kadra średniego szczebla, zarówno partyjna, jak i rządowa; lobby przemysłowo-energetyczne robiące interesy z Rosją – to propozycje konserwatywne. Bardziej śmiało hipotezy kierują uwagę w stronę głębokości infiltracji elit niemieckich przez służby rosyjskie oraz ewentualnych marzeń o ponownym – we właściwym czasie – dogadaniu się z Rosją nad głowami innych, w imię czego dba się o niezatrząskanie drzwi i „głosowanie za, ale bez entuzjazmu”.

Bez dostępu do dokumentów i szczegółowych badań, które AD 2023 nie są jeszcze przeprowadzone (lub w ogóle niemożliwe), wybór jednej z powyższych hipotez będzie zawsze akademicko przedwczesny, choć publicznie kuszący. Jednak nawet z poszanowaniem standardów naukowych możliwe jest dokonanie kilku spostrzeżeń. W badaniach Eurobarometru z października/listopada 2022 r. (po dziewięciu miesiącach wojny) poparcie dla wspierania Ukrainy było wciąż wysokie, średnia dla całej UE wynosiła 74%. Najwyższe wartości miało w Szwecji i Finlandii, odpowiednio 97 i 95%. Dla Niemiec badanie obejmujące ponad 26 tys. osób w skali UE wykazało poparcie na poziomie 71%, obawę przed wybuchem wojny nuklearnej zgłosiło 68% badanych Niemców wobec średniej UE 73%¹². Powyższe dane pozwalają stwierdzić, że opinie wyborców niemieckich nie odbiegały zasadniczo od tych wyrażanych w innych krajach, zatem nie uzasadniały „szczególnej” polityki rządu federalnego. Wydaje się, że nie tylko sam fakt

¹¹ Zob. ciekawe argumenty: <https://www.nytimes.com/2023/01/22/world/europe/germany-tanks-history.html>.

¹² Badanie: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2932>.

agresji, lecz także rosyjskie zbrodnie wojenne dość skutecznie nastawiły przeciwko reżimowi Putina społeczeństwa Europy, które nawet zdając sobie sprawę z kosztów i skutków dla codziennego życia, konsekwentnie w zdecydowanej większości opowiadają się za wspieraniem Ukrainy¹³. Wiedza o tym pozwala zrozumieć zasadniczą zgodność przywódców UE w polityce wobec konfliktu u wschodnich granic, choć spory w sprawach taktyki i innych kwestiach szczegółowych są cały czas obecne i niekiedy nawet nagłaśniane. Udało się przyjąć kolejne „pakiety” sankcji i dyskusje o najlepszych (i akceptowalnych) formach ograniczenia importu rosyjskiej ropy i gazu, ostatecznie co do ograniczenia pułapu cen ropy porozumienie osiągnięto dopiero 5 grudnia 2022 r., zobowiązanie do ograniczenia zużycia gazu o 15% uzgodniono 4 sierpnia, a zakaz importu paliw i innych produktów ropopochodnych wejdzie w życie dopiero w lutym 2023 r.

Propozycje dla nowej polityki UE sformułował Stephan Meister: „UE musi oprzeć swoją politykę wobec Rosji na założeniu, że sama jest aktorem geopolitycznym, a Rosja poważnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa europejskiego. Co więcej, powinna zaprojektować znacznie bardziej aktywne podejście w integrowaniu ze sobą wschodniego sąsiedztwa. Po trzecie, UE musi tak sformatować politykę wobec Rosji, aby była maksymalnie twarda w stosunku do reżimu Putina i jednocześnie podtrzymywała *concept* post-putinowskiej Rosji będącej częścią Europy”¹⁴.

Problem celu i zasięgu europejskiej jedności wobec agresji Putina na Ukrainę, odchodząc od bieżącej polityki, interesująco omawiają Mark Leonard i Ivan Krastev. Wskazują oni, że Europejczycy mogą być skonfrontowani z wyborem między dwiema pożądanymi wartościami – pokojem i sprawiedliwością. Zagrożeniem dla jedności UE jest różny stosunek między popierającymi przede wszystkim pokój, zmęczonymi wojną jako czymś obcym dla ich świata, a tymi żądającymi sprawiedliwości¹⁵.

Ciekawe wyniki zaprezentował zespół badawczy prowadzący szerokie badania opinii wśród europejskich studentów, który przypadkowo zbierał właśnie dane wokół daty początku agresji. Jego wniosek, ograniczony podmiotowo i czasowo, jest optymistyczny: „Agresja Rosji nie zasiała niezgody i nie pogłębiła podziałów wśród Europejczyków. Okazało się

¹³ Zob. ciekawe podsumowanie badań <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2022/public-opinion-on-the-war-in-ukraine/en-public-opinion-on-the-war-in-ukraine-20221006.pdf> i znacznie szersze ujęcie <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2023/01/25/how-russias-invasion-of-ukraine-has-changed-public-opinion-in-europe>.

¹⁴ <https://carnegieeurope.eu/2022/11/29/paradigm-shift-eu-russia-relations-after-war-in-ukraine-pub-88476>.

¹⁵ <https://ecfr.eu/publication/peace-versus-justice-the-coming-european-split-over-the-war-in-ukraine>.

przeciwnie – inwazja zbliżyła do siebie państwa członkowskie i zjednoczyła je wokół wspólnej flagi w poczuciu podzielanych europejskich wartości¹⁶. W podobnym duchu wypowiadają się eksperci London School of Economics – wojna w Ukrainie pogłębiła identyfikację z wartościami europejskimi i demokratycznymi¹⁷. Wydaje się zatem, że najważniejsza bitwa w tej wojnie – bitwa o umysły – została przez Rosję przegrana. Pozostała już jej tylko perspektywa zmęczenia społeczeństw zachodnich, zatem perspektywa konfliktu na wyniszczenie nie tylko pod względem militarnym. O ile można być spokojnym o zachodnie (unijne) zasoby materialne, o tyle potrzeba będzie także istotnego wkładu ducha.

Zdecydowanie lepiej niż militarne wspieranie Ukrainy udało się rządowi niemieckiemu projekt budowy terminali LNG. Pływający terminal w Wilhelmshaven zdołano otworzyć już w grudniu 2022 r. po zaledwie 200 dniach prac, a druga w Niemczech instalacja w Lubminie powstała w zaledwie sześć miesięcy na terenach będących w założeniu miejscem inwestycji związanych z Nord Stream. Taka determinacja w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego i niezależności od Rosji nie przyczynia się do objaśnienia dziwnej chwiejności politycznej, osłabiającej całościowo pozycję Niemiec w Europie.

Francja – w okowach tradycji

Wojna w Ukrainie stała się też czynnikiem oddziałującym na pozycję Francji w UE. Kluczowy zwolennik budowy europejskiej autonomii strategicznej, utrzymujący największą armię w całej UE i niewahający się użyć swoich sił zbrojnych jako instrumentu polityki np. w Afryce, otrzymał niedający się odeprzeć dowód na potrzebę tejże autonomii i konieczność inwestowania w europejskie siły zbrojne. W odróżnieniu od Niemiec Francja nie lekceważyła ani nie wyrzekała się używania sił zbrojnych jako narzędzia polityki oraz aktywnie chciała kształtować struktury bezpieczeństwa europejskiego. Potencjalnie wybuch konwencjonalnej wojny w Europie wskazywał, że Paryż miał rację¹⁸, a unijne inicjatywy w zakresie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony są nie tylko niezbędne, lecz także już spóźnione¹⁹.

¹⁶ <https://cepr.org/voxeu/columns/europeans-rallied-around-eu-flag-after-russias-invasion-ukraine>.

¹⁷ <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2023/01/25/how-russias-invasion-of-ukraine-has-changed-public-opinion-in-europe>.

¹⁸ <https://ecfr.eu/article/the-case-for-defence-how-russias-war-on-ukraine-has-proved-france-right/>.

¹⁹ Chodzi zwłaszcza o stałą współpracę strukturalną, ustanowioną decyzją Rady 2017/2315, w której uczestniczy 25 państw członkowskich. Prezydent Macron zaproponował także w 2018 r. Inicjatywę interwencji europejskiej oraz naciskał na regulację w kwestii cyberbezpieczeństwa, zob. szerzej oficjalną notę francuską: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/>

Jednak i w tym przypadku tradycje i dziedzictwo okazały się bagażem, który podważył szczerłość francuskiego zaangażowania w oczach wielu²⁰ i osłabił możliwość odgrywania roli lidera UE w tak ważnym momencie jej historii.

Co ciekawe, kluczowy dokument strategiczny przyjęty przez Francję w listopadzie 2022 r., który został przygotowany konkretnie w reakcji na wojnę, jest o wiele bardziej jednoznaczny niż meandry jej działań i wypowiedzi prezydenta. W *Revue nationale stratégique* czytamy m.in., że inwazja Rosji na Ukrainę umieściła ją na niedającej się uniknąć ścieżce konfrontacji z całym Zachodem, jej imperialny w duchu pościg za potęgą ma ten właśnie cel u podstaw, a Ukraina to tylko jeden z wielu istniejących i potencjalnych teatrów owej konfrontacji. Co więcej, czytamy tam jednoznacznie o konieczności nieulegania szantażowi nuklearnemu, gdyż „zakończone sukcesem wymuszenie zachowania za pomocą broni nuklearnej byłoby groźnym precedensem”²¹. Zatem również w Paryżu nie było złudzeń co do rosyjskich intencji i strategicznych celów jej polityki. Tym trudniej wytłumaczyć nie do końca zrozumiałe manewry dyplomatyczne Emmanuela Macrona, który stał się symbolem „rozkroku” jako jedyny lider Zachodu regularnie rozmawiający, przynajmniej do lata 2022 r., z Władimirem Putinem. Stawia go to – *nolens volens* – na pozycji tego, który zna najlepiej i pośrednio komunikuje cele i propozycje rosyjskiego dyktatora, być może także uwzględnia je w swojej polityce.

Najbardziej znaczące akty głoszące konieczność „zrozumienia” Rosji – nazywane niekiedy „wpadkami” lub nawet „momentami szczerości” – to wypowiedź z 1 czerwca 2022 r. o konieczności umożliwienia Rosji wyjścia z obecnej sytuacji z twarzą i nieponiżania jej²², wezwanie do negocjacji z 22 września²³ oraz stwierdzenie, że Zachód musi być w stanie dać Rosji określone gwarancje bezpieczeństwa, wygłoszone w wywiadzie dla kanału TF1 3 grudnia

french-foreign-policy/security-disarmament-and-non-proliferation/fight-against-organized-criminality/cyber-security/ oraz „French foreign and security policy under Macron: All in for European sovereignty”, UKandEU Commentary, 4 kwietnia 2022 r., <https://ukandeu.ac.uk/french-foreign-and-security-policy-under-macron-all-in-for-european-sovereignty/>.

²⁰ Przykładowe głosy/opinie, dobrane pod kątem różnorodności krytykującego podmiotu: <https://www.investmentmonitor.ai/comment/opinion-macron-france-support-for-ukraine-embarrassing/>; <https://www.politico.eu/article/russia-vladimir-putin-mobilization-military-war-ukraine-invasion-germany-france/>; <https://www.telegraph.co.uk/world-news/2022/10/03/france-becoming-irrelevant-ukraine-war-must-bump-military-aid/>.

²¹ *Revue nationale stratégique* 2022, Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, Paris 2022.

²² <https://www.france24.com/en/europe/20220606-macron-draws-new-wave-of-criticism-over-call-not-to-humiliate-russia>.

²³ <https://www.reuters.com/world/europe/french-president-macron-goal-is-obtain-negotiated-peace-russiaukraine-conflict-2022-09-22/>.

2022 r.²⁴ Kontekstem dla nich jest nie tylko tradycyjne dla Francji postrzeganie Europy „od Atlantyku po Ural”²⁵, lecz także wcześniejsze koncepcje aktualnie urzędującego prezydenta Francji. Wskazują one na żywione przez niego głębokie przekonanie, że Rosja jest elementem cywilizacji europejskiej, pozostaje „wewnątrz”, w odróżnieniu np. od USA. Takie postawienie sprawy oznacza odrzucenie zarówno wizji Huntingtona, jak i głosów o turańskim/mongolskim jądrze tego, co rosyjskie i polityczne jednocześnie. Skoro rolą Francji tradycyjnie jest promowanie europejskiego projektu cywilizacyjnego, to wciągnięcie doń Rosji stanowi usprawiedliwiony, nawet jeśli odległy i trudny cel. USA mogą porzucić Europę w każdej chwili, nawet jeśli akurat tego nie czynią i nie dają asumptu, że mają takie zamiary, natomiast Rosja znajduje się zawsze na „swoim” miejscu, nigdzie się nie wybiera i pozostaje wyzwaniem²⁶. Przekonanie, że całościowa regulacja bezpieczeństwa europejskiego bez udziału Rosji jest niemożliwa, można odnaleźć w wielu wypowiedziach Macrona – np. gdy twierdził: „Nie zrealizuje się projektu na rzecz bezpieczeństwa i obrony obywateli Europy bez stopniowego odbudowania zaufania w relacjach z Rosją”²⁷. Zatem, jak pisze Bart Szewczyk, prezydent Francji nie tylko pozycjonował się jako mediator, z otwartymi wszystkimi kanałami komunikacji (co w pewnym sensie mieści się w tradycji dyplomacji unijnej), ale czynił to na podwójnej podstawie wspomnianej wcześniej domniemanej europejskości Rosji oraz własnych umiejętności dyplomatycznych. W tym projekcie dla Francji negocjującej i przynoszącej odprężenie (*détente*) odstraszenie (*deterrence*) nie było w ogóle w spektrum zainteresowania. Tymczasem podstawowe pytanie, zadawane przez cały 2022 r., brzmiało – jakie były powody porażki Zachodu w zniechęceniu Putina do agresji tudzież odstraszeniu go²⁸. Wśród różnych odpowiedzi warto pamiętać o jednym – zepchnięcie na dalszy plan strategii odstraszenia było świadomym wyborem politycznym, a nie nieoczekiwanym „skutkiem

²⁴ <https://www.nytimes.com/2022/12/04/world/europe/macron-security-guarantees-russia.html>, por. <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/macrons-idea-of-security-guarantees-to-russia-faces-backlash/>.

²⁵ A. Szeptycki, *Francja czy Europa? Dziedzictwo generała de Gaulle’a w polityce V Republiki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.

²⁶ B.M. Szewczyk, „Macron’s European vision crashed and burned in Ukraine. A grand intellectual edifice has collapsed under the weight of its own contradictions”, *Foreign Policy*, 8 kwietnia 2022 r., <https://foreignpolicy.com/2022/04/08/macron-putin-france-russia-ukraine-europe-sovereignty-strategy/>.

²⁷ Tallin, 28 października 2022 r.

²⁸ Zob. np. gorzki w wymowie artykuł w opiniotwórczym *Time*: <https://time.com/6155990/russia-ukraine-invasion-deterrence/> oraz szeroką analizę zdolności odstraszenia w przeszłości: <https://foreignpolicy.com/2023/01/05/russia-ukraine-next-war-lessons-china-taiwan-strategy-technology-deterrence/>. Na rolę misperpcji zwraca uwagę analiza *SWP Comment* 2022/C 33.

ubocznym”²⁹. Jak podkreśla Aderito Vicente, „o ile implementacja układu stowarzyszeniowego z Ukrainą była ważnym pokazem europejskiego wpływu gospodarczego i politycznego (*soft power*), o tyle do końca 2022 r. Rosja była wciąż jednym z głównych partnerów handlowych Unii. Tak naprawdę poszczególne kraje, o różnych interesach gospodarczych, negocjowały znaczące porozumienia w zakresie handlu i energii przynajmniej do lutego 2022 r.”. W połączeniu z tradycją działania na rzecz nieprolifracji i polegania na sile ekonomicznej Europa zdecydowała, że odstraszenie nie będzie ważnym elementem polityki, nawet po 2014 r. i aneksji Krymu, która była złamaniem memorandum budapesztańskiego z 1994 r.

W kontekście wizji Rosji wedle Macrona nie dziwi porażka jego wysiłków dyplomatycznych – oferta rozmów to w świetle rosyjskiej kultury politycznej oznaka słabości, co wskazuje, że jest ona jednak o wiele bardziej turańska, niż chciałby wierzyć prezydent Francji.

Opisane wyżej napięcia między brakiem złudzeń wyrażonym w kluczowym dokumencie strategicznym a dyplomatycznym kontredansem, wynikającym z zasadniczo odmiennych założeń początkowych, skutecznie uniemożliwiały odegranie przez Francję roli przywódcy Europy, lidera UE, i to mimo jeszcze większych problemów Niemiec. Europejska jedność budowana była przez bardzo wielu aktorów – kraje skandynawskie, Polskę i inne państwa Europy Środkowej, Portugalie, Parlament Europejski. Wsparcie Ukrainy stało się treścią działań unijnych nie jako efekt sprawności tandemu francusko-niemieckiego, ale niejako mimo jego biernego oporu czy też wobec oporu o niskiej intensywności. Trudno o wyraźniejszy dowód, że w UE jednak da się coś zrealizować w sensie pozytywnym w sytuacji, gdy Francja i Niemcy nie tylko nie idą w awangardzie, ale stają się bezwładnym ciężarem. Kraje bałtyckie, Finlandia, Polska i Szwecja zaczęły grać w lidze nieco powyżej swoich standardowych możliwości. Stało się tak częściowo dzięki jednoznaczności ich polityki, częściowo dzięki bliskości do strategii amerykańskiej, która ponownie okazała się kluczowym czynnikiem. Nie oznacza to, że bez zdecydowanej postawy administracji Joeego Bidena Niemcy i Francja kupiłyby pokój kosztem sprawiedliwości i swoją postawą pomogły wygrać Rosji, ale wątpliwość, czy tak by się nie stało, pozostała. Być może najważniejsza dla UE lekcja wynikająca z wojny u jej granic będzie miała charakter czysto wewnętrzny – niechęć Niemiec i niezrozumiała postawa Francji nie oznaczają konieczności dreptania w miejscu. Impuls polityczny może być wygenerowany przez innych aktorów. Tym wyraźniej widać rolę instytucji UE nie tylko jako forum uzgadniania interesów, lecz także przestrzeni pewności umożliwiającej efektywne zaznaczanie swojej obecności

²⁹ <https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/why-europe-slept-the-failure-to-prevent-the-war-in-ukraine/>.

na arenie międzynarodowej. Pakiety sankcji unijnych (w sumie 9³⁰) były wyrazem jedności, a udało się ją zachować dzięki istnieniu struktur integracyjnych i internalizowaniu postawy działania z wykorzystaniem instytucji, a nie dzięki zgodnej współpracy tandemu. UE wniosła wkład w wygranie konfliktu Rosji z Zachodem będący czymś więcej niż tylko wolą zapłacenia rachunku za odbudowę regionu po konflikcie.

Nie oznacza to, że rola UE we wspieraniu Ukrainy i kształtowaniu klimatu politycznego nakierowanego na pokonanie Rosji była pierwszoplanowa. Również w mediach swoistym symbolem „Europy” stało się kunktatorstwo Niemiec i proputinowskie w swej istocie stanowisko Węgier³¹. Ujawnił się brak strategicznej autonomii, a jej budowa – we współpracy z NATO, a nie przeciwko niemu – nigdy nie była bardziej potrzebna.

Instytucje – *fluctuat nec mergitur*

Chcąc porównać rok 2022 do oceanu, należy sięgnąć po obraz mocno wzburzonych fal, grzywaczy z piany i wycia wichru. Jeśli Bruksela jest mostkiem kapitańskim okrętu „Unia Europejska”, to zapewne taki widok opisaliby zarówno Ursula von der Leyen, jak i Charles Michel. Warto zauważyć, że zdecydowanie bardziej widoczna była przewodnicząca Komisji, być może dlatego, że nawet wojna u wschodnich granic nie dezaktualizuje powziętych na początku kadencji zobowiązań-projektów politycznych i nie pozwala o nich zapomnieć. Co więcej, część z nich, z Zielonym Ładem na czele, ma wyraźny związek z konfliktem w Ukrainie. Konsumpcja importowanych paliw kopalnych, a w zasadzie jej ograniczenie i przez to uniezależnienie od importu surowców energetycznych, stanowi w swej istocie jądro progresywnego projektu modernizacyjnego Europy. Nowoczesność wyraża się w niższej energochłonności, cyfryzacji, redukcji produkcji odpadów, innowacyjności na rzecz lepszego wykorzystania zasobów, co należy powiązać z pocovidową odbudową gospodarczą. Aby móc zrealizować ambitne cele Zielonego Ładu, trzeba gospodarkę europejską uczynić nie tylko symbolicznie „zieloną”, lecz także cyfrową, bardziej konkurencyjną i opartą na obiegu zamkniętym (*circular economy*). Środki finansowe pochodzące z pierwszego w historii uwspólnotowionego długu, stanowiące trzon instrumentu Next-GenerationEU, służyć mają popandemicznej odbudowie nakierowanej na nowe zasady. Równolegle do uruchamiania jego kolejnych transz uwidaczniała się potrzeba zapewnienia właściwych ram do ich wydawania i przede

³⁰ https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_en, por. S. Taran, *Strengthening the Impact of EU Sanctions against Russian Aggression in Ukraine*, European Policy Center Discussion Paper, 22 października 2022 r.

³¹ Zob. ciekawą analizę: <https://www.politico.eu/article/hungary-pro-russia-stance-inevitable/>.

wszystkim oceny właściwego wykorzystania. O ile zasadnicze zręby Zielonego Ładu wypracowano w 2020 r.³², o tyle 2022 r. upłynął pod znakiem mozolnego konkretyzowania agendy cyfrowej oraz ram dla gospodarki o obiegu zamkniętym. W obu tych przypadkach Komisja była zdeterminowana wyrazić kluczowe zobowiązania i mechanizmy językiem aktów prawnie wiążących. Odegrała przy tym rolę promotora interesów przyszłych pokoleń, zaangażowania na rzecz realnej modernizacji gospodarki, która przed pandemią traciła konkurencyjność wobec innych głównych graczy³³. Powyższy plan udało się zrealizować mimo wzburzonego morza i nowej fali uchodźców. Jest to bez wątpienia sukces Komisji Europejskiej jako brokera interesów średnio- i długoterminowych całej wspólnoty.

Warto podkreślić dwa ważne elementy warunkujące inicjatywę Komisji, które oddziaływały na sposób o wiele mniej oczywisty, niż wynikałoby to z pobieżnego rzutu oka. Przede wszystkim rok 2022 oznaczał powrót inflacji do poziomów nieznanych w UE od ponad 20 lat. Odpowiednie dane przedstawia tabela 1.

Oczywiście przywódcy akceptując już wcześniej instrument odbudowy pocovidowej w skali UE oraz podejmując liczne ekspansywne działania w poszczególnych krajach, godzili się na przynajmniej przejściowy wzrost inflacji. Szoki ekonomiczne związane z wojną, m.in. radykalny wzrost cen ropy i gazu, pszenicy i oleju, znacząco zwiększyły perspektywy inflacyjne. Wyższe koszty życia, odczuwalne w całej Europie, były bez wątpienia zjawiskiem niekorzystnym dla klasy politycznej firmującej określony zestaw celów, popularny w dużej części elektoratu, choć nieznaną była gotowość do poniesienia dolegliwych kosztów transformacji uważanej za moralnie słuszną. Powiązanie tego wzrostu z agresją Rosji pozwoliło zarówno wskazać winnego wysokich cen³⁴, jak i uzasadnić głęboki sens odchodzenia od paliw kopalnych nie tylko w imię trwałego i zrównoważonego rozwoju czy czystego powietrza, lecz także w imię niezależności geopolitycznej. Obraz UE jako uzależnionego od rosyjskich substancji energetycznych ćpuna³⁵, który wreszcie zdecydował się na odwyk, pozwolił zachować ambitne cele redukcji emisji i skupić się na jak najszybszym ich przekuciu w konkretne

³² Zob. *Rocznik Strategiczny 2020/21*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2021.

³³ <https://www.mckinsey.com/capabilities/strategy-and-corporate-finance/our-insights/securing-europes-competitiveness-addressing-its-technology-gap>.

³⁴ W Polsce takim przykładem były nie tylko liczne wypowiedzi premiera Morawieckiego, lecz także płatne ogłoszenia spółki Orlen emitowane w wielu stacjach radiowych, mówiące wprost o „putinlacji”.

³⁵ Ciekawe są karykatury polityczne odnoszące się do tego problemu. Było ich tak wiele, że z pewnością staną się przedmiotem osobnych badań. Tutaj ulubiona autora: <https://cartoonmovement.com/cartoon/gas-addicts-anonymous>, a oto zdecydowanie nieprzyjemna wersja: <https://cartoonmovement.com/cartoon/nord-stream-z>.

Tabela 1

Inflacja w państwach UE w 2022 r. (rok do roku, %)

Państwo członkowskie	Inflacja 2022	Państwo członkowskie	Inflacja 2022
Węgry	25	Austria	10,5
Łotwa	20,7	UE średnio	10,4
Litwa	20	Belgia	10,2
Estonia	17,5	Portugalia	9,8
Czechy	16,8	Niemcy	9,6
Polska	15,3	Dania	9,6
Słowacja	15	Finlandia	8,8
Bułgaria	14,3	Irlandia	8,2
Rumunia	14,1	Grecja	7,6
Chorwacja	12,7	Cypr	7,6
Włochy	12,3	Malta	7,3
Holandia	11	Francja	6,7
Szwecja	10,8	Luksemburg	6,2
Słowenia	10,8	Hiszpania	5,5

Źródło: Eurostat.

zobowiązania i przepisy. Komisja przedstawiła pakiet propozycji 14 lipca 2021 r.³⁶ Ramowe porozumienie w ramach Rady udało się osiągnąć po ponad roku negocjacji³⁷, w grudniu 2022 r. zaś doszło do porozumienia między Radą a Parlamentem Europejskim. Jednym z głównych punktów sporu było wliczenie emisji transportu lotniczego oraz sprawiedliwy podział kosztów. Osiągnięcie kompromisu pozwalającego na procedowanie poszczególnych aktów prawnych bez obaw blokady legislacyjnej było jednym z większych sukcesów prezydencji czeskiej. Jak mówił minister ds. środowiska Marian Jurečka: „Porozumienie w sprawie handlu emisjami w UE oraz o Społecznym Funduszu Klimatycznym to zwycięstwo dla klimatu i polityki europejskiej w tym zakresie. Pozwoli nam to zrealizować cele klimatyczne w najważniejszych sektorach gospodarki, zapewniając jednocześnie, że najbardziej wrażliwi obywatele i mikroprzedsiębiorstwa są odpowiednio wspierani w ramach wspólnej transformacji. Możemy teraz z pewnością stwierdzić,

³⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3541.

³⁷ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/29/fit-for-55-council-reaches-general-approaches-relating-to-emissions-reductions-and-removals-and-their-social-impacts/>.

że UE dotrzymała słowa, przedstawiając te ambitne akty prawne, i jest na czele globalnej walki ze zmianami klimatu”³⁸. W porozumieniu zapisano nawet redukcję emisji w sektorach objętych europejskim systemem handlu emisjami aż o 62%³⁹, co pozwala stwierdzić, że wybuch wojny nie doprowadził do osłabienia bądź odchodzenia od realizacji ambitnych celów polityki klimatycznej⁴⁰. Hasło „renesansu węgla” okazało się erystycznym popisem, a poparcie dla przejścia na energię odnawialną konsekwentnie rośnie⁴¹.

W 2050 r. Unia ma stać się klimatycznie neutralna, co zapewne się nie uda, ale trudno było o lepszą ilustrację słuszności wybranej drogi niż zbrodnie Putina w Ukrainie. Nawet opóźnienie w rezygnacji z importu rosyjskiej ropy i gazu (częściowe) nie podważyło ogólnej narracji o wyższych cenach energii jako koniecznej ofierze na rzecz lepszej – ekologicznie i moralnie – przyszłości. Nie oznacza to, że nie istnieją niebezpieczeństwa – budżetowego rozedrgania czy też zepchnięcia kosztów na najbiedniejszych, co może delegitymizować demokratyczną władzę, ale można zaryzykować twierdzenie, że niebezpieczeństwo odwrótu od celów Zielonego Ładu zostało zażegnane, przynajmniej do czasu pojawienia się następnych nieprzewidzianych okoliczności.

Jednym z kluczowych elementów „zazielenienia” gospodarki europejskiej oraz poprawy jej konkurencyjności jest cyfryzacja⁴² rozumiana przez Komisję Europejską szeroko. Chodzi nie tylko o wykorzystanie nowych technologii, *big data* oraz technik komunikacyjnych, lecz także usługi cyfrowe, administrację oraz otwieranie obywatelom nowych możliwości partycypacji w życiu społecznym. Program ten został zarysowany w Komunikacie Komisji 2030 *Digital Compass* z 9 marca 2021 r.⁴³, po konsultacjach zaprezentowanym 15 września 2021 r. jako *Digital Decade Policy Programme*. Cały 2022 rok trwało przełożenie jego celów na zobowiązania prawne, co ostatecznie udało się w grudniu 2022 r., gdy decyzja została przyjęta⁴⁴. Tak długi proces

³⁸ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/18/fit-for-55-council-and-parliament-reach-provisional-deal-on-eu-emissions-trading-system-and-the-social-climate-fund/>.

³⁹ Infografika dostępna na 30 I, <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/fit-for-55-eu-emissions-trading-system/>.

⁴⁰ *Europe's Electricity Transition Emerges from the Energy Crisis Stronger than Ever*, <https://ember-climate.org/insights/research/european-electricity-review-2023/>.

⁴¹ <https://next.gazeta.pl/next/7,172392,29417064,renesans-węgla-w-ue-skonczy-l-sie-zanim-dobrze-sie-zaczal.html#s=BoxOpMT>.

⁴² https://www.era-min.eu/sites/default/files/publications/201023_ecera_white_paper_on_digital_circular_economy.pdf.

⁴³ *Cyfrowy kompas na 2030 r.: europejska droga w cyfrowej dekadzie*, COM 2021 118 final.

⁴⁴ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2481 z dnia 14 grudnia 2022 r. ustanawiająca program polityki „Droga ku cyfrowej dekadzie” do 2030 r., OJ L 323, 19.12.2022, p. 4–26, nawiązuje ona także do ważnego aktu: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE, OJ L 277, 27.10.2022, p. 1–102.

legislacyjny pokazał, że wciąż istnieją istotne napięcia, jeśli chodzi o zakres ambicji i naturę zobowiązań, ale w finale otrzymano produkt o istotnej sile rażenia, oczywiście pod warunkiem jego pełnej i spójnej implementacji. Aktowi prawa wtórnego towarzyszy porozumienie międzyinstytucjonalne o długiej i mało literackiej nazwie – Europejska deklaracja praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie, przyjęta 15 grudnia 2022 r. W dokumencie tym kompasem jest punkt pierwszy, wskazujący na humanistyczną wizję życia społecznego i roli technologii:

„W transformacji cyfrowej w Unii Europejskiej najważniejszy jest człowiek. Technologia powinna służyć i przynosić korzyści wszystkim ludziom mieszkającym w UE oraz umożliwiać im w pełni bezpieczną realizację ich aspiracji przy jednoczesnym poszanowaniu ich praw podstawowych. Zobowiązujemy się do:

- a) wzmocnienia ram demokratycznych na rzecz transformacji cyfrowej, która przyniesie korzyści wszystkim ludziom mieszkającym w UE i poprawi jakość ich życia;
- b) wprowadzenia niezbędnych środków, aby zapewnić poszanowanie w Internecie oraz poza Internetem uznanych w prawie UE wartości Unii i praw jednostek;
- c) wspierania i zapewniania odpowiedzialnych i starannych działań wszystkich podmiotów, publicznych i prywatnych, w środowisku cyfrowym;
- d) aktywnego promowania tej wizji transformacji cyfrowej, również w naszych stosunkach międzynarodowych”.

Powiązanie transformacji cyfrowej z prawami podstawowymi może mieć kluczowe znaczenie, zwłaszcza w kontekście rosnących możliwości sztucznej inteligencji (AI) oraz przewagi, jaką daje dostęp do danych. W kontekście roli komunikacji cyfrowej ważny jest też punkt 14: „Każdy powinien mieć dostęp do wiarygodnego, zróżnicowanego i wielojęzycznego środowiska cyfrowego. Dostęp do różnorodnych treści przyczynia się do pluralistycznej debaty publicznej i skutecznego uczestniczenia w demokracji w sposób niedyskryminacyjny”⁴⁵.

W decyzji wymieniono następujące priorytety realizacji agendy cyfrowej: skoncentrowanie na obywatelach, solidarność i inkluzyjność; umacnianie swobody wyboru; partycypacja; zrównoważony rozwój oraz bezpieczeństwo. Regulacyjne oddziaływanie Unii ma tworzyć niedyskryminacyjne, równo dostępne i bezpieczne środowisko cyfrowe oraz wzmacniać wartości UE. To ostatnie jest szczególnie istotne w kontekście prawa do prywatności, które jest jednym z praw podstawowych zdefiniowanych w Karcie. Na bazie powyższych zasad

⁴⁵ Europejska deklaracja praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie, wszystkie wersje językowe dostępne na <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-declaration-digital-rights-and-principles>.

sformułowano 11 celów ogólnych tworzących metaforyczną „Drogę ku cyfrowej dekadzie”, które będą realizowane przez bardziej konkretne, wymienione w art. 4 cele cyfrowe. Oba zestawy przedstawia tabela 2.

Instrumentem oceny postępów na opisanej ścieżce jest indeks DESI (*Digital Economy and Society Index*), istniejący od 2016 r., ale zyskujący w nowej ramie regulacyjnej istotnie na znaczeniu. Publikowany jest corocznie przez Komisję, wraz z obszernym raportem metodologicznym⁴⁶. Jego kluczowe komponenty to: kapitał ludzki, *connectivity*, zintegrowanie technologii cyfrowych oraz cyfrowe usługi publiczne. Zagadnieniem horyzontalnym uwzględnianym w raportach jest równość dostępu ze względu na płeć – ma to związek z zasadniczymi nierównowagami dostrzeżonymi na jednolitym rynku, m.in. znacznym niedoborem kobiet informatyków. Jest to zagadnienie znacznie poważniejsze, niż chcieliby przyznać śmieszkujący tropiciele progresywizmu: brak kobiecego punktu widzenia w procesie przykrajania form digitalizacji dla obywateli może mieć poważne konsekwencje i nie tylko potencjalnie upośledzać jakieś grupy społeczne, lecz także zamykać niedostrzeżone możliwości rozwoju. Wartość indeksu DESI dla całej UE i jej państw członkowskich za rok 2022 przedstawia wykres 1. Kluczowa jest oczywiście zmiana tego indeksu w czasie, która wskazuje na skuteczność wysiłków w zakresie czynienia usług świata cyfrowego dostępnymi⁴⁷.

W 2022 r. prezydencję w Radzie sprawowały Francja (do 30 czerwca) oraz Czechy (w drugiej połowie roku). Wybuch wojny zakłócił nieco realizację priorytetów prezydencji francuskiej, choć ciekawie uaktualnił jej hasło przewodnie: „Odbudowa – potęga – przynależność”. Okoliczności sprawiły, że odłożono rozważania o wynikach Konferencji w sprawie przyszłości Europy, które miały być jednym z centralnych punktów proponowanej wcześniej agendy. Nie udało się także przed 30 czerwca dokończyć dyskusji w zakresie transgranicznego podatku od emisji CO₂ (tzw. system CBAM), a 6. szczyt UE-Unia Afrykańska szybko zszedł z pierwszych stron serwisów informacyjnych. Był on dla Francji bardzo istotny, a osiągnięte ramowe porozumienie dotyczące inwestycji opiewające na 150 mld euro mogłoby wyznaczać nowe otwarcie. UE zobowiązała się także przeznaczyć ponad

⁴⁶ Wszystkie dokumenty dostępne na oficjalnych serwerach UE: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>.

⁴⁷ Ciekawa może być analiza różnic między poszczególnymi państwami – okazuje się, że podział na lepiej rozwiniętą Europę Zachodnią i „nowe” państwa członkowskie często w ogóle nie ma tu zastosowania. Pozwala też dostrzec znaczenie różnic kulturowych, np. mieszkańcy Włoch bardzo niechętnie ograniczają swoje kontakty z urzędem do drogi cyfrowej – zwykle służy ona tylko ułatwieniu kontaktu z osobą. Zob. szerzej S. Plóciennik, „Digitalisation in Germany: An overview and what lies behind the delays”, *OSW Commentary*, 22 listopada 2021 r., <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2021-11-22/digitalisation-germany-overview-and-what-lies-behind-delays>.

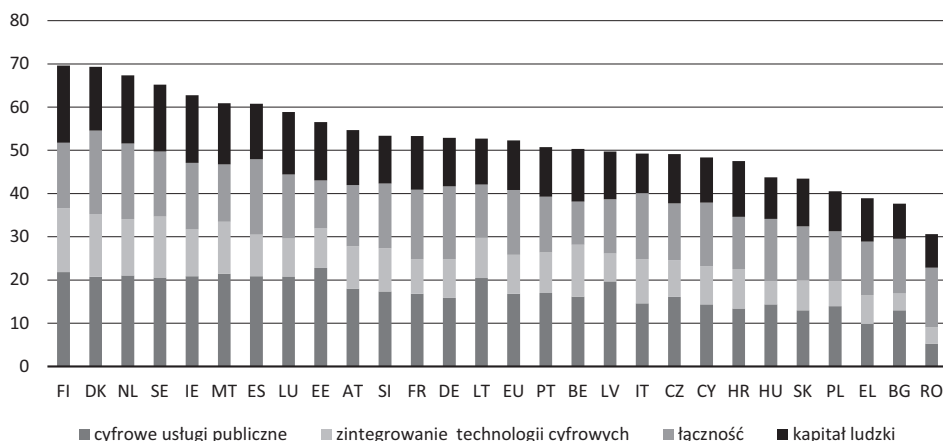
Tabela 2

Cele ogólne i szczegółowe unijnego programu „Droga ku cyfrowej dekadzie”

Cele ogólne (art. 3)	Cele cyfrowe (szczegółowe) (art. 4)
promowanie skoncentrowanego na człowieku i opartego na prawach podstawowych, inkluzywnego, przejrzystego i otwartego środowiska cyfrowego wzmocnienie zbiorowej odporności państw członkowskich i niwelowanie przepaści cyfrowej, osiągnięcie równowagi płci i równowagi geograficznej w drodze promowania stałe dostępnych wszystkim osobom możliwości w zakresie rozwijania podstawowych i zaawansowanych umiejętności i kompetencji cyfrowych zapewnienie strategicznej cyfrowej suwerenności Unii z zachowaniem otwartości, w szczególności dzięki bezpiecznej i dostępnej infrastrukturze cyfrowej i infrastrukturze danych promowanie wprowadzania i wykorzystywania zdolności cyfrowych z myślą o zmniejszaniu przepaści cyfrowej w wymiarze geograficznym i zapewnianiu dostępu do technologii cyfrowych i danych opartym na otwartych, dostępnych i sprawiedliwych warunkach opracowanie kompleksowego i zrównoważonego ekosystemu interoperycyjnej infrastruktury cyfrowej, w którym obliczenia wielkiej skali, przetwarzanie brzegowe, przetwarzanie w chmurze, obliczenia kwantowe, sztuczna inteligencja, zarządzanie danymi i konektywność sieciowa działają w sposób jednolity promowanie unijnego cyfrowego otoczenia regulacyjnego w celu wspierania zdolności unijnych przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP, do sprawiedliwej konkurencji w globalnych łańcuchach wartości zapewnienie, aby możliwy był udział online wszystkich osób w życiu demokratycznym i by usługi publiczne oraz usługi zdrowotne i opiekuńcze były również dostępne w zaufanym i bezpiecznym środowisku online dla każdego	a) co najmniej 80% osób w wieku 16–74 lat ma przynajmniej podstawowe umiejętności cyfrowe b) co najmniej 20 mln specjalistów w dziedzinie ICT jest zatrudnionych w Unii – dzięki promowaniu dostępu kobiet do tej dziedziny oraz zwiększeniu liczby absolwentów kierunków związanych z ICT wszyscy użytkownicy końcowi przebywający w stałej lokalizacji są objęci siecią gigabitową aż do punktu zakończenia sieci, a wszystkie obszary zaludnione są objęte ultraszybką siecią bezprzewodową nowej generacji o wydajności dorównującej co najmniej sieci 5G, zgodnie z zasadą neutralności technologicznej prowadzona zgodnie z prawem Unii w zakresie zrównoważonego środowiskowo rozwoju produkcja najnowocześniejszych półprzewodników w Unii stanowi co najmniej 20% wartości produkcji światowej co najmniej 10 000 neutralnych dla klimatu węzłów brzegowych oferujących wysoki stopień bezpieczeństwa i rozmieszczonych w sposób gwarantujący dostęp do związanych z danymi usług [...] jest wdrożonych niezależnie od lokalizacji przedsiębiorstwa

zapewnienie, by cyfrowe infrastruktury i technologie, w tym ich łańcuchy dostaw, stały się bardziej zrównoważone, odporne oraz energo- i zasoboszczędne, co pozwoliłoby minimalizować ich negatywne skutki środowiskowe i społeczne, oraz by przyczyniały się do gospodarki i społeczeństwa o obiegu zamkniętym, zrównoważonych i neutralnych dla klimatu	do 2025 r. Unia dysponuje swoim pierwszym komputerem z przyspieszeniem kwantowym, co toruje jej drogę do zajęcia czołowej pozycji w dziedzinie zdolności kwantowych do 2030 r.
stworzenie sprawiedliwych i niedyskryminacyjnych warunków dla użytkowników w toku transformacji cyfrowej w całej Unii	co najmniej 75% przedsiębiorstw unijnych korzysta z co najmniej jednego z poniższych działań, zgodnie z ich działalnością gospodarczą: (i) usług przetwarzania w chmurze (ii) dużych zbiorów danych (iii) sztucznej inteligencji
zapewnienie, by wszystkie polityki i programy istotne dla osiągnięcia celów cyfrowych określonych w art. 4 były uwzględniane w skoordynowany i spójny sposób i w pełni przyczyniły się do europejskiej zielonej i cyfrowej transformacji	ponad 90% unijnych MŚP osiągnęło co najmniej podstawowy poziom wskaźnika wykorzystania technologii cyfrowych
poprawa odporności na cyberataki, przyczynianie się do zwiększenia świadomości ryzyka oraz szerzenia wiedzy na temat procedur cyberbezpieczeństwa	a) 100% kluczowych usług publicznych jest dostępnych online dla obywateli i przedsiębiorstw w Unii i, w stosownych przypadkach, istnieje możliwość interakcji online z administracją publiczną; b) 100% obywateli Unii ma dostęp do swojej elektronicznej dokumentacji medycznej
	100% obywateli Unii ma dostęp do środków w zakresie identyfikacji elektronicznej (eID) uznawanych w całej Unii i zapewniających im pełną kontrolę nad transakcjami wymagającymi weryfikacji tożsamości i nad udostępnianymi danymi osobowymi

Źródło: Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2481 z dnia 14 grudnia 2022 r. ustanawiająca program polityki „Droga ku cyfrowej dekadzie” do 2030 r.



Wykres 1

Unijny indeks DESI za rok 2022

Źródło: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2022>.

400 mln euro na zwiększenie tempa szczepień w Afryce i ponowiła zobowiązanie dostarczenia do końca czerwca 2022 r. 450 mln dawek szczepionek przeciwko COVID-19⁴⁸. W momencie przygotowania niniejszego opracowania brak jeszcze danych dotyczących realizacji tego zobowiązania.

Prezydencja czeska okazała się organizacyjnym i politycznym sukcesem⁴⁹, lista problemów uzgodnionych w ostatnich miesiącach roku, mimo cienia wojny na wschodzie, jest imponująca⁵⁰. Zawiera nie tylko wspomniane już kwestie agendy cyfrowej⁵¹ czy nowego systemu handlu emisjami, lecz także bardzo trudne zobowiązanie do ograniczenia zużycia gazu o 15%. Rada ds. energetyki obradowała osiem razy w ciągu sześciu miesięcy, a osiągnięte porozumienie jest bez wątpienia jednym z sukcesów premiera Petra Fiali oraz ministra ds. energetyki Jozefa Síkeli. Trudniej jest ocenić, czy szersze otwarcie drzwi UE dla nowych członków jest zasługą czeskiej prezydencji, czy raczej konsekwencją wojny i uświadomienia sobie ceny niepewności politycznej afiliacji dla całego kontynentu, ale i tutaj można mówić o sukcesie – nadaniu statusu kandydata Ukrainie i Mołdawii oraz rozpoczęciu rozmów z Albanią i Macedonią Północną.

⁴⁸ <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2022/02/17-18/>.

⁴⁹ <https://www.dw.com/pl/czesi-zaskoczyli-zadziwiająco-konsekwentna-prezydencja-ue/a-64248338>.

⁵⁰ <https://www.freiheit.org/central-europe-and-baltic-states/final-assessment-czech-eu-presidency>.

⁵¹ <https://www.euractiv.com/section/digital/news/ai-act-czech-eu-presidency-makes-final-tweaks-ahead-of-ambassadors-approval/>.

Spółeczeństwo konsumpcyjne – koniec złotego wieku?

Rok 2022 był także ważnym okresem przekładania ogólnych celów zarysowanych w komunikacie Komisji z marca 2020 r. zatytułowanym „Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy” (COM 2020 98 final) na konkretne regulacje kształtujące rzeczywistość jednolitego rynku. Aktywność taka jest typowa dla szerokich programów politycznych, przedstawianych najpierw w komunikatach/białych księgach, aby potem budować porozumienie między instytucjami na rzecz ich ogłoszenia jako unijnego celu i wreszcie we w miarę bezpiecznym dla ich losów środowisku prezentować konkretne inicjatywy ustawodawcze. W tym przypadku też tak było, natomiast znaczenie inicjatywy wybiega daleko nawet poza ambitne cele Zielonego Ładu. Koncepcja gospodarki, która rozwija się, nie zużywając zasobów, a nawet w pewien sposób zwraca je planecie, nie jest zupełnie nowa, specjaliści dyskutują na ten temat w zasadzie od dziesięcioleci⁵². Dopiero jednak niedawno szersza publiczność – wciąż w niewielkim stopniu – zaczęła zdawać sobie sprawę z ekonomicznych i społecznych konsekwencji poważnego potraktowania zawartych w tej koncepcji idei i wcielenia ich w życie. W 2019 r. doszło do szczególnej sytuacji – Komisja Europejska stwierdziła wyraźnie, że w przyszłości należy dążyć do redukcji konsumpcji, nie tylko energii – co było spodziewane – lecz także generalnie. Bez tego nie da się osiągnąć celów Zielonego Ładu, a oznacza to ni mniej, ni więcej, tylko konieczność zdefiniowania na nowo, jak rozumieć i mierzyć rozwój gospodarczy – kalkulacja PKB w kontekście ograniczenia konsumpcji staje się po prostu archaiczna. Jak pisali w 2020 r. szwedzcy specjaliści analizujący plany niedawno powołanej nowej Komisji Europejskiej, „w krajach rozwiniętych uzyskanie zrównoważonej gospodarki zasobami będzie wymagało redukcji konsumpcji⁵³ [...] Model biznesowy wciąż jest w większości oparty na zasadzie: więcej ludzi kupuje więcej produktów – jest on już niekompatybilny z bezpieczną i zrównoważoną przyszłością⁵⁴”. Jest to bardzo wyraźna zmiana i dowód na ostateczne odejście od neoliberalnego przekonania, że wzrost mierzony wskaźnikiem PKB lub średnim poziomem konsumpcji stanowi kluczowy element każdego racjonalnego programu politycznego. Nie wydaje się, aby politycy europejscy byli świadomi zbliżającej się zmiany, która możliwa będzie m.in. dzięki postawom rozpowszechnionym w młodych pokoleniach nazywanych dzisiaj „generacją Z”, z pewnym przerożeniem analizowanej przez nobliwych pracodawców.

⁵² Krótkie podsumowanie zob. P. Ekins et al., *The Circular Economy: What, Why, How and Where*, Background paper for an OECD/EC Workshop on 5 July 2019 within the workshop series “Managing environmental and energy transitions for regions and cities”, Paris 2019, s. 4–18.

⁵³ *Delivering a Circular Economy within the Planet's Boundaries. An Analysis of the New EU Circular Economy Action Plan*, Stockholm Environment Institute 2020, s. 6.

⁵⁴ Ibidem, s. 24.

Bardzo rozpowszechnioną ramą dla analizowania działań podejmowanych na rzecz budowy gospodarki o obiegu zamkniętym jest koncepcja 9R, pochodząca od pierwszych liter angielskich określeń wskazujących na różne formy ograniczenia zużycia materiałów oraz ich ponownego wykorzystania⁵⁵. Nie są one równorzędne: recykling i odzyskiwanie (*recover*) są najprostsze i jednocześnie najmniej zaawansowane, na poziomie strategicznym kluczowa jest odmowa zakupu/zużycia i przemysłowe formy jego używania, np. przez współdzielenie. Gospodarka o obiegu zamkniętym jest jakościowo odmienna od liniowej, a UE postanowiła być promotorem tej pierwszej, także w imię innowacyjności.

Propozycje legislacyjne UE obejmują szerokie spektrum zagadnień, z których wiele ma charakter techniczny, dotyczy opakowań, ekologicznych tkanin i produktów chemicznych, budowania świadomości konsumentów i nadawania znaczącej roli ich wyborom oraz szerzej – regulacji jednolitego rynku w taki sposób, aby promował on jak najszersze stosowanie jak największej liczby działań z pakietu 9R. Zostały one ocenione także pod tym kątem przez NGOs i instytucje angażujące się w promowanie zasad ekologii. W ciekawym opracowaniu Institute for European Environmental Policy (IEEP) przedstawia ostrożnie optymistyczny obraz, podkreślając także ograniczenia unijnego programu. Korzystając z matrycy 9R, wskazał on, które typy działań mogą być realnie promowane przez powstające europejskie ustawodawstwo⁵⁶. Podsumowanie zakresu oddziaływania różnego typu dokumentów zawiera tabela 3. Na jej podstawie możemy dostrzec, że UE nie koncentruje się wyłącznie na stosunkowo łatwych pozycjach R8–9, które osiągnęły wysoki wynik, ale także zachęca do ograniczenia i ponownego użycia (R3–4). Co prawda w dwóch pierwszych kolumnach odnotowano zero, lecz najmocniej

Tabela 3

Zgodne ze strategią 9R propozycje inicjatyw na rzecz rozwoju gospodarki o obiegu zamkniętym

Typ inicjatywy	R0	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9
Strategiczna/ogólna			2	1	1				4	1
Regulacyjna			11	10	5	3	5	1	12	9
Dobrowolna			3	2			1		2	2
Suma	0	0	16	13	6	3	6	1	18	12

Źródło: *European Circular Economy Policy Overview*, IEEP, Brussels 2022, s. 21.

⁵⁵ Dzielimy je na trzy grupy: *refuse, rethink, reduce; re-use, repair, refurbish, remanufacture, repurpose; recycle, recover*.

⁵⁶ *European Circular Economy Policy Overview*, IEEP, Brussels 2022.

warto podkreślić zdecydowaną dominację instrumentów regulacyjnych. Oznacza to skupienie się na aktach prawnie wiążących, które mają świadomie kształtować oblicze jednolitego rynku i postawić nowe wyzwania przed producentami, dystrybutorami oraz konsumentami.

Najważniejsze inicjatywy regulacyjne 2022 r. to:

- Nowa strategia UE o zrównoważonych tekstyliach,
- Rozporządzenie o produktach budowlanych – *Construction Products Regulation*,
- Nowy plan o oznakowaniu produktów ekologicznych,
- Rewizja dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych 2010/75,
- Nowa wersja *European Pollutant Release and Transfer Register*,
- rozporządzenie o odpadach produkowanych na statkach.

W przyszłości planowana jest rewizja dyrektywy o odpadach z 2018 r., ważna będzie też implementacja dyrektywy o plastikach jednorazowych z 2021 r. Jednakże nawet najbardziej wysublimowane działania regulacyjne UE nie wystarczą w sytuacji, gdy należy zmienić myślenie o cyklu życia produktu, inaczej projektować łańcuchy zależności w gospodarce, a sukces transformacji zależy w swej najbardziej podstawowej warstwie od aktywności podmiotów gospodarczych i zaangażowania obywateli-konsumentów. Budowanie gospodarki o obiegu zamkniętym to modelowy przykład sektora, w którym partnerstwo między władzą publiczną i jej podmiotami a biznesem oraz społeczeństwem obywatelskim jest sprawą zasadniczą. Zdolność do sprostania temu wyzwaniu będzie pośrednią, ale dobitną odpowiedzią na pytanie, czy rzeczywiście ukształtowały się zręby europejskiego systemu politycznego w całej jego złożoności, nie tylko instytucji i podmiotów władzy. Zdolność zaprzęgnięcia energii pochodzącej od jednostek i firm, dawanie przykładu i szerzenie dobrych praktyk to podstawowe elementy nowoczesnego zarządzania (*governance*) czy nawet rządowości (*gouvernementalité*). Jeśli UE chce umocnić czy odbudować swoją legitymację w oczach społeczeństw, to umiejętna i skuteczna – choć wcale niekoniecznie perfekcyjna – realizacja projektu gospodarki zielonej, cyfrowej, o obiegu zamkniętym będzie zasadniczym krokiem na tej drodze. Tutaj objawić się bowiem mogą korzyści europeizacji w wielu wymiarach i wartość dodana UE jako wspólnej przestrzeni swobodnej i bezpiecznej interakcji podmiotów skupionych wokół dobra wspólnego. Temu ma w końcu służyć każdy system polityczny, przynajmniej w teorii.

The European Union: The truth hurts but may set you free

The Russian aggression on Ukraine tested France's and Germany's ability to be leaders of the European Union. Both states bent heavily under the weight of traditions and old habits, European unity was built on a strategic alliance with the United States and on determination of a coalition of states, both old and new. We have got proof that the Franco-German tandem can be a burden, not an asset. The European Commission focused its attention on a digital agenda and on circular economy, trying to deliver promises made at the beginning of the term. 2022 was a year where a series of legal initiatives were presented, some of which have already been accepted, and some are waiting for their turn. Work was made easier thanks to the efficient and fruitful Czech presidency in the Council.

Keywords: European Union, European Commission, France, Germany, Olaf Scholz, Emmanuel Macron, digitalization, index DESI, circular economy

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Komisja Europejska, Francja, Niemcy, Olaf Scholz, Emmanuel Macron, cyfryzacja, indeks DESI, gospodarka o obiegu zamkniętym