



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 109 (2041), 20 maja 2020 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Koronaprezydencja – niemieckie priorytety przewodnictwa w Radzie UE

Lidia Gibadło

Pandemia COVID-19 skłania rząd Niemiec do przeformułowania dotychczasowych planów prezydencji w Radzie UE. RFN skupi się na odbudowie unijnej gospodarki, z uwzględnieniem zielonej transformacji energetycznej oraz rozwoju polityki cyfrowej. Dla realizacji tego celu kluczowe będzie wypracowanie między krajami północy i południa UE kompromisu w sprawie zasad udzielania pomocy i stworzenia wspólnych narzędzi finansowych w strefie euro.

Zapowiedzi dotyczące prezydencji RFN w UE zakładały skupienie się m.in. na zakończeniu negocjacji wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2021–2027, przyszłości stosunków z Wielką Brytanią po brexicie, polityce klimatycznej i cyfrowej oraz relacjach UE–Chiny. Pandemia zmusiła rząd federalny do rewizji tych planów. Choć nie przedstawiono jeszcze ostatecznego programu prezydencji, wypowiedzi kanclerz Angeli Merkel oraz ministra spraw zagranicznych Heiko Maasa wskazują, że Niemcy będą starały się działać dwutorowo, łącząc działania antykryzysowe z celami wymienianymi przed wybuchem COVID-19.

Wyzwania niemieckiej prezydencji. Najpoważniejszym problemem, z którym w trakcie swojej prezydencji zmierzy się RFN, będzie załamanie gospodarcze UE. PKB w strefie euro, zgodnie z prognozami MFW, spadnie o 7,5% w 2020 r. i o 4,7% w 2021. Kryzys w największym stopniu osłabi państwa południa Europy, wciąż jeszcze odbudowujące się gospodarczo po kryzysie finansowym w 2008 r. Prognozy wskazują, że [PKB Włoch skurczy się o 10–15%](#), a [Hiszpanii – o 3,5–5%](#).

W związku z osłabieniem gospodarek państw członkowskich rośnie wyzwanie w postaci konkurencji ze strony państw spoza UE. W kwietniu wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej Margrethe Vestager apelowała do unijnych rządów o blokowanie przejęć firm przez przedsiębiorstwa z ChRL. Mimo spadającego poziomu chińskich bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w UE Chiny są wciąż aktywne na europejskich rynkach: z danych instytutu MERICS wynika, że w 2018 r. wartość chińskich BIZ wyniosła 17,3 mld euro. Głównymi obszarami zainteresowania ChRL były Wielka Brytania (24% chińskich BIZ w UE), Niemcy (12%), Francja (9%) i kraje Europy Północnej (26%). Spadające ceny akcji mogą zachęcić do przejmowania firm w branżach takich jak motoryzacja, usługi finansowe i biotechnologia, które już wcześniej cieszyły się dużym zainteresowaniem chińskich inwestorów. W dobie pandemii COVID-19 wyzwaniem dla UE jest również przerwanie łańcuchów dostaw, szczególnie tych łączących rynki europejskie z Chinami. [Dla europejskich firm problemem będzie spadek konsumpcji w ChRL, a tym samym zmniejszenie eksportu na rynek chiński.](#)

Obawy budzą również konsekwencje, jakie dla funkcjonowania wspólnego rynku UE miały jednostronne decyzje państw członkowskich o wprowadzeniu kontroli na granicach oraz embarga na eksport produktów medycznych, podważające zasadę europejskiej solidarności. [Dodatkowo ze względu na ograniczone kompetencje UE w obszarze zdrowia publicznego](#) społeczeństwa państw członkowskich odnosiły wrażenie braku działania z jej strony, co wywołało ich rozczarowanie.

Stare i nowe cele. Wobec wyzwań, jakie COVID-19 stanowi dla UE, rząd RFN jest zmuszony do przeformułowania dotychczasowych planów prezydencji i skoncentrowania się na walce ze skutkami pandemii. Dlatego Niemcy skupią się na budowaniu większości dla przedstawionego przez KE projektu odbudowy gospodarczej UE lub dla jego modyfikacji. Cel ten zrealizują w trakcie negocjacji WRF 2021–2027. [Kierunek wyznacza ogłoszony 18 maja br. przez Niemcy i Francję plan sfinansowania gospodarczej odbudowy państw członkowskich po kryzysie wywołanym COVID-19.](#) Emisja wspólnych obligacji UE w wysokości 500 mld euro, zabezpieczonych składkami państw członkowskich, może zakończyć spór między państwami północy i południa UE o sposób finansowania unijnego planu pomocy gospodarczej. Dodatkowo obszary, do których zgodnie z niemiecko-francuskim planem kierowane byłyby środki z programu pomocowego, pomogłyby sfinansować propozycje niemieckiej prezydencji. Należy do nich wsparcie dla krajowych systemów służby zdrowia. Wśród wstępnych pomysłów władz RFN znalazły się: utworzenie strategii farmaceutycznej, która miałaby zapobiec niedoborom, zabezpieczenie łańcuchów dostaw produktów medycznych, niezależnienie od importu substancji czynnych spoza UE, a także rozbudowa oddziałów intensywnej terapii i zwiększenie liczby personelu medycznego w państwach członkowskich.

Do obszarów wymienionych w planie przedstawionym przez kanclerz Angelę Merkel i prezydenta Emmanuela Macrona należy również europejski Zielony Ład. Jeszcze przed rozpoczęciem pandemii Niemcy wskazywały, że będą wspierały działania KE na rzecz jego implementacji, takie jak koncepcja gospodarki o obiegu zamkniętym, umożliwiającej jak najdłuższe wykorzystywanie raz użytych zasobów, a także projektów w obszarze morskiej energetyki wiatrowej. Do tej pory nie pojawiły się jednak konkretne inicjatywy, jakie RFN planuje podjąć w drugiej połowie 2020 r. Możliwe, że jedną z nich będzie popularyzacja wodoru jako alternatywnego, niskoemisyjnego źródła energii.

Kolejnym obszarem jest polityka cyfrowa. Wśród propozycji wymienionych przez Maasa pojawiło się utworzenie unijnych regulacji dot. rozwoju sztucznej inteligencji oraz wykorzystania danych. Dodatkowo Niemcy będą wspierać rozwój europejskiej branży IT, co ma służyć budowie suwerenności cyfrowej UE i zmniejszeniu uzależnienia od importu technologii z Chin i USA. W planach RFN wciąż pozostanie również unijna polityka przemysłowa. [Niemcy należą do państw najbardziej zainteresowanych ochroną wspólnego rynku przed nieuczciwą konkurencją z zewnątrz i wsparciem finansowym dla nowych technologii.](#) Rząd RFN może wykorzystać swoją prezydencję do próby rewizji zasad polityki antymonopolowej, co pomogłoby w tworzeniu tzw. europejskich czempionów. Istotnym punktem niemieckiego przewodnictwa byłaby także reforma unijnego prawa azylowego. W grudniu 2019 r. minister spraw wewnętrznych Horst Seehofer zaproponował, aby osoby poszukujące ochrony międzynarodowej trafiały do różnych państw UE, gdzie rozpatrywany byłby wniosek azylowy.

Na czas prezydencji RFN przypadają negocjacje przyszłych relacji Unii z Wielką Brytanią – do 31 grudnia 2020 r., gdy kończy się okres przejściowy, obie strony powinny zawrzeć odpowiednie porozumienia, szczególnie w obszarze handlu. Wobec bardzo wysokiego prawdopodobieństwa nieprzedłużenia negocjacji poza 2020 r. na prezydencji niemieckiej będzie spoczywał ciężar zaproponowania kompromisu unijno-brytyjskiego jesienią. Dotychczas rząd RFN planował skupić się na relacjach Unii z Chinami. Planowany na wrzesień szczyt UE–ChRL w Lipsku zapewne odbędzie się w formie wideokonferencji. Koncentracja chińskich władz na walce z COVID-19 zmniejsza jednak szanse na zakończenie negocjacji kompleksowej umowy inwestycyjnej między ChRL a UE podczas niemieckiej prezydencji.

Wnioski. Wobec utrzymującego się stanu pandemii centralnym punktem prezydencji, a zarazem najpoważniejszym wyzwaniem będą negocjacje WRF na lata 2021–2027. Z jednej strony, przewodnictwo w Radzie w połączeniu ze statusem najsilniejszej gospodarki UE i największego płatnika do unijnego budżetu sprzyja kształtowaniu przyszłego planu pomocowego zgodnie z zasadami dyscypliny fiskalnej oraz uwzględnieniu w nowym budżecie większych inwestycji na rzecz polityki klimatycznej i cyfryzacji. [Z drugiej strony, rząd RFN będzie musiał przekonać do propozycji emisji euroobligacji państwa północy UE, które chcą uniknąć tworzenia wspólnych narzędzi fiskalnych w strefie euro.](#) Oczekuje się, że Niemcy będą w stanie przekonać wszystkie strony do kompromisu. Brak porozumienia w czasie prezydencji państwa o tak kluczowym znaczeniu w Unii świadczyłby o panującym w niej poważnym kryzysie.

Przewodnictwo w Radzie ma istotne znaczenie dla polityki wewnętrznej w Niemczech. Ma szansę wpisać się w dość dobrze ocenianą reakcję rządu na pandemię i tym samym konsoliduje rząd CDU/CSU–SPD, odsuwając na dalszy plan koalicyjne spory. Rola RFN w tworzeniu planu odbudowy gospodarczej UE wzmacnia również pozycję Angeli Merkel na niemieckiej i unijnej scenie politycznej. Pozytywna ocena przewodnictwa Niemiec może pomóc chadekom w utrzymaniu wysokich notowań i zwiększyć wynik w przyszłorocznych wyborach do landtagów i Bundestagu.