



Horyzonty Polityki
2025, Vol. 16, N° 55



AGNIESZKA HAJDUKIEWICZ

<http://orcid.org/0000-0002-8249-2314>
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
hajdukia@uek.krakow.pl
DOI: 10.35765/HP.2718

Kierunki zmian wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej w kontekście współczesnych wyzwań w stosunkach międzynarodowych

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Głównym celem artykułu jest zidentyfikowanie i ocena kierunków zmian wspólnej polityki handlowej (WPH) Unii Europejskiej dokonywanych w obliczu nowych wyzwań związanych z występującymi w ostatnich latach zjawiskami kryzysowymi w gospodarce i niepewnością geopolityczną.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: Wiodącym problemem badawczym jest rozpoznanie, w jaki sposób zmiany i dostosowania w zakresie celów, priorytetów i zadań wspólnej polityki handlowej mogą przyczyniać się do wzmocnienia międzynarodowej roli Unii Europejskiej i poprawy jej pozycji w handlu międzynarodowym. W ramach procesu badawczego wykorzystano studia literatury, analizę aktów prawa unijnego oraz analizę danych statystycznych Eurostat i WTO.

PROCES WYWODU: Analizę rozpoczęto od przedstawienia istoty i zakresu wspólnej polityki handlowej oraz ukazania jej najważniejszych zewnętrznych uwarunkowań. W dalszej kolejności przeanalizowano zmiany pozycji UE w handlu z krajami trzecimi w ostatnich latach. Istotną część rozważań stanowi identyfikacja celów i priorytetów oraz wynikających z nich zadań polityki handlowej Unii Europejskiej w świetle nowej strategii handlowej UE. W końcowej części oceniono, jakie może być znaczenie zmian WPH dla umocnienia pozycji Unii w światowym handlu.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: W badanym okresie zaobserwowano zmniejszenie udziału Unii Europejskiej w handlu światowym oraz dużą

Sugerowane cytowanie: Hajdukiewicz, A. (2025). Kierunki zmian wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej w kontekście współczesnych wyzwań w stosunkach międzynarodowych. *Horyzonty Polityki*, 16(55), 51–71. DOI: 10.35765/HP.2718.

zmiennosc dynamiki obrotow handlowych, wskazujace na podatnosc na zaklacenienia w handlu i napiecia geopolityczne. Nowa strategia handlowa UE wspiera transformacje unijnej gospodarki i zabezpiecza jej pozycje w handlu miedzynarodowym.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: Wspólna polityka handlowa jest ważnym narzędziem do realizacji celów strategicznych UE, zwiększenia jej odporności i utrzymania pozycji handlowej UE w warunkach turbulentnego otoczenia i wysokiej niepewności w stosunkach międzynarodowych. Wiedza na temat warunków prowadzenia handlu i narzędzi polityki handlowej jest ważna dla przedsiębiorców, gdyż umożliwia im wykorzystanie pojawiających się na rynku międzynarodowym okazji handlowych oraz pokonywanie barier. Z kolei decydom politycznym pozwala podejmować proaktywne działania na rzecz wspierania i promowania interesów oraz wartości unijnych.

SŁOWA KLUCZOWE:

wspólna polityka handlowa, Unia Europejska, nowa strategia handlowa, otwarta strategiczna autonomia

Abstract

DIRECTIONS OF CHANGES IN THE COMMON
COMMERCIAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION IN
THE CONTEXT OF CONTEMPORARY CHALLENGES
IN INTERNATIONAL RELATIONS

RESEARCH OBJECTIVE: The main objective of the article is to identify and evaluate the directions of changes to the European Union's common commercial policy introduced in the face of new challenges in international relations.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: The key research problem is to examine how changes in the aims and objectives of the common commercial policy can contribute to strengthening the international role of the European Union and improving its position in international trade. The research process used literature studies, analysis of EU legislation and analysis of Eurostat and WTO statistical data.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: The article began by presenting the essence and scope of the common commercial policy and showing its most important external determinants. This was followed by an analysis of the changes in the EU's position in trade with third countries in recent years. The next section describes the new goals and priorities of the common commercial policy and assesses the importance of changes in the trade policy to reinforce the EU's position in world trade.

RESEARCH RESULTS: During the period of analysis, the European Union's share in world trade declined and its trade dynamics showed significant volatility, indicating its vulnerability to trade disruptions and geopolitical tensions. The new EU trade strategy, in line with the concept of open strategic autonomy, supports the transformation of the EU economy and safeguards its position in international trade.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS: The common commercial policy is an important tool for achieving the EU's strategic objectives, increasing its economic resilience and boosting the EU's competitiveness, in a turbulent environment and high uncertainty in international relations.

KEYWORDS:

common commercial policy, European Union, new trade strategy, open strategic autonomy

WSTĘP

Unia Europejska (UE) to zaawansowane w procesie integracji gospodarczej ugrupowanie regionalne o wysokim stopniu instytucjonalizacji i wiodącej roli w światowym handlu. Wspólna polityka handlowa jest jednym z fundamentów funkcjonowania Unii w stosunkach międzynarodowych, a zarazem ważnym elementem modelu integracji europejskiej (Garlińska-Bielawska, 2010). Polityka ta jest prowadzona przez Komisję Europejską w imieniu wszystkich państw członkowskich, co pozwala na osiągnięcie większej siły negocjacyjnej i spójności w działaniach handlowych, a tym samym sprzyja zwiększaniu jej konkurencyjności na arenie międzynarodowej.

Polityka handlowa może być definiowana jako realizacja przez dane państwo określonych zadań w sferze swojej wymiany z zagranicą przy zastosowaniu odpowiednich instrumentów (narzędzi) (Kawecka-Wyrzykowska, 2000). W dokumentach Unii Europejskiej stosuje się definicję instrumentalną wspólnej polityki handlowej, określając ją jako „wszystkie narzędzia regulujące relacje handlowe Unii Europejskiej z krajami trzecimi” (Czermińska, 2019, s. 36). Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej, która ma swoje korzenie w początkach europejskiej integracji gospodarczej, w traktacie rzymskim z 1957 r., była następnie modyfikowana przez traktat

z Maastricht z 1993 r., który rozszerzył kompetencje unijne w polityce handlowej, umożliwiając Unii prowadzenie negocjacji handlowych w imieniu państw członkowskich. Następnie dynamika procesu integracyjnego doprowadziła do poszerzenia zakresu wspólnej polityki handlowej na mocy traktatu z Lizbony z 2009 r. Obecnie obejmuje ona nie tylko handel towarami i usługami, ale także aspekty handlowe własności intelektualnej, zamówienia publiczne oraz bezpośrednie inwestycje zagraniczne.

Mimo iż polityka handlowa jest uznawana za obszar polityk unijnych, w których uzyskano najwcześniej znaczące i trwałe sukcesy w integracji europejskiej, nie oznacza to zakończenia procesu jej kształtowania. Wręcz przeciwnie, ze względu na nowe uwarunkowania zewnętrzne i wynikające z nich wyzwania dla polityk unijnych pożądane są dalsze zmiany w tym obszarze.

Obecnie Unia Europejska stoi w obliczu wielu wyzwań związanych ze zjawiskami kryzysowymi oraz napięciami handlowymi i geopolitycznymi występującymi współcześnie w stosunkach międzynarodowych. Kryzys multilateralizmu, konflikt handlowy między USA a Chinami, skutki pandemii COVID-19, rosyjska agresja na Ukrainę oraz inne napięcia geopolityczne stworzyły nowe uwarunkowania dla prowadzenia wymiany handlowej i kształtowania wspólnej polityki handlowej. Nowej strategii handlowej, ogłoszona przez Komisję Europejską w 2021 r., zgodnie z unijną koncepcją otwartej strategicznej autonomii oznacza pewne zmiany i dostosowania we wspólnej polityce handlowej, m.in. związane z wypracowaniem i wdrożeniem nowego podejścia do multilateralizmu, dwustronnych i regionalnych umów handlowych, a także autonomicznych instrumentów handlowych.

Głównym celem niniejszego artykułu jest zidentyfikowanie i ocena kierunków zmian wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej wprowadzanych w obliczu nowych wyzwań związanych z występującymi w ostatnich latach zjawiskami kryzysowymi w gospodarce światowej i niepewnością geopolityczną. Zaproponowane i obecnie realizowane zmiany wspólnej polityki handlowej stanowią strategiczną odpowiedź na zagrożenia dla bezpieczeństwa gospodarczego UE i jej pozycji w handlu międzynarodowym, które są związane z nowymi warunkami funkcjonowania światowej gospodarki.

W ramach badań sformułowano następujące pytania badawcze:

1. Jakie są najważniejsze uwarunkowania współczesnej polityki handlowej, które kształtują obecnie priorytety handlowe Unii Europejskiej?
2. Jaka jest pozycja UE w światowym handlu i jakie zmiany zachodziły na tym gruncie na przestrzeni ostatnich lat?
3. W jaki sposób założenia koncepcji otwartej strategicznej autonomii wpływają na handel UE z krajami trzecimi i priorytety wspólnej polityki handlowej?
4. Jakie są najważniejsze cele i zadania obecnie realizowanej wspólnej polityki handlowej oraz jak można ocenić zasadność zachodzących w tym obszarze zmian?

Wyniki badań nad tym zagadnieniem mogą mieć znaczenie zarówno dla rządów krajów członkowskich oraz dla Komisji Europejskiej, jak i Parlamentu Europejskiego. Przybliżają one również podmiotom gospodarczym działającym w Unii Europejskiej warunki prowadzenia wymiany handlowej z krajami trzecimi, ułatwiając tym samym wykorzystywanie okazji w biznesie międzynarodowym i pokonywanie barier handlowych.

1. ZAKRES BADAŃ I ZASTOSOWANA METODOLOGIA BADAWCZA

Zamierzenie, jakim było zidentyfikowanie i ocena kierunków zmian wspólnej polityki handlowej w kontekście współczesnych wyzwań w stosunkach międzynarodowych, zostało zrealizowane etapami, za pomocą różnych metod badawczych. W pierwszej kolejności badano współczesne uwarunkowania wspólnej polityki handlowej, koncentrując się na czynnikach zewnętrznych wynikających ze zmian makrootoczenia unijnego rynku, obejmującego czynniki polityczno-prawne, ekonomiczne, społeczne i technologiczne. Zastosowanymi metodami badawczymi były na tym etapie studia literatury oraz analiza danych wtórnych. W następnej kolejności przeanalizowano zmiany pozycji Unii Europejskiej w międzynarodowym handlu towarami, aby uwzględnić aspekt konkurencji na rynku światowym i wiążące się z tym wyzwania dla polityki handlowej. Wykorzystywaną w tej części opracowania metodą była analiza danych statystycznych

na temat unijnego handlu z krajami trzecimi, pochodzących z baz danych WTO i Banku Światowego. Przyjęty okres badań obejmował lata, w których wystąpiły największe zakłócenia spowodowane kryzysami i napięciami geopolitycznymi w światowym handlu. W dalszym etapie podjęto próbę określenia, jak ogólna koncepcja otwartej strategicznej autonomii wpływa na politykę handlową Unii Europejskiej oraz jakie są obecnie realizowane cele polityki handlowej. Do tych badań wykorzystano metodę badania dokumentów oraz analizę danych zastanych. W końcowej części badań dokonano oceny współczesnych kierunków polityki handlowej, odnosząc się również do rezultatów badań innych autorów.

2. WYNIKI BADAŃ

2.1. Współczesne uwarunkowania polityki handlowej Unii Europejskiej

Dynamicznie zmieniające się globalne otoczenie, w którym funkcjonują Unia Europejska i jej partnerzy handlowi, stwarza nowe warunki i wynikające z nich wyzwania w stosunkach międzynarodowych. Uwarunkowania te mają różny charakter, są one konsekwencją zarówno przemian gospodarczych, politycznych, społecznych, jak i technologicznych. Część z tych zmian ma charakter ewolucyjny, ale niektóre są spowodowane nieoczekiwanymi zjawiskami kryzysowymi wymagającymi określonych reakcji w zakresie polityki gospodarczej i handlowej.

Do najważniejszych ze współczesnych uwarunkowań zaliczamy procesy globalizacyjne i powstanie globalnych łańcuchów wartości. Wzrost powiązań i współzależności na skalę światową, będący istotą globalizacji, wymusza na Unii Europejskiej dostosowanie swojej polityki handlowej do nowych realiów. Globalizacja uruchamia procesy, które stwarzają duże szanse, ale również zagrożenia dla gospodarki i społeczeństwa. Z jednej strony są one bodźcami wzrostu gospodarczego i innowacyjności i prowadzą do zwiększenia światowego dobrobytu. W okresie rozprzestrzeniającej się globalizacji wskaźnik skrajnego ubóstwa na świecie obniżył się z 43,8% ogółu populacji w 1980 r. do 15,9% w 2010 r. i 8,8% w 2018 r. (World Bank, 2024).

Z drugiej strony globalizacja ma swoje wady i ograniczenia. W obrębie poszczególnych państw przejście na nową strukturę produkcji wynikającą z międzynarodowego podziału pracy i specjalizacji stwarzało problemy dla niektórych krajów i branż (Jakubik & Van Heuvelen, 2024). Globalizacja finansów uczyniła światową gospodarkę bardziej niestabilną i podatną na kryzysy (Kowalczyk & Woźniak, 2020). Związane są z nią również globalne zagrożenia środowiskowe i społeczne, takie jak zmiana klimatu, coraz bardziej ograniczone zasoby naturalne, utrata różnorodności biologicznej i degradacja ekosystemów, a także rosnące nierówności społeczne.

Innym wyzwaniem dla europejskiego biznesu jest rosnąca skala i nowe formy protekcyjizmu. Wzrost tendencji protekcyjnistycznych w różnych krajach stanowi problem dla tradycyjnie liberalnego podejścia UE do handlu. Konsekwencje wojen handlowych i podwyższania poziomu protekcyjizmu mogą wpływać na europejskie przedsiębiorstwa. Chociaż w czasie globalnego kryzysu finansowego lat 2008–2009 i bezpośrednio po nim udało się w znacznej mierze powstrzymać falę protekcyjizmu, głównie dzięki wysiłkom podejmowanym na forum WTO i G20, to już w następnych latach zaczął on zdecydowanie narastać. Niepokojący wydaje się fakt, że liczba nowo wprowadzanych środków protekcyjnistycznych wzrasta, a ponadto obejmują one coraz większą część obrotów międzynarodowych (Wojtas, 2018).

Rozwój i wzrost znaczenia technologii cyfrowych i e-commerce to kolejny ważny trend w globalnym otoczeniu biznesu, który wymaga od Unii zaktualizowania regulacji dotyczących ochrony danych, prawa własności intelektualnej i cyberbezpieczeństwa (Komisja Europejska, 2021). Kryzys związany z COVID-19 uwidocznił znaczenie technologii cyfrowych dla gospodarki i społeczeństwa. W ostatnich latach pojawiły się nowe i innowacyjne usługi cyfrowe, w szczególności związane z funkcjonowaniem platform internetowych, takich jak media społecznościowe i platformy handlowe, które w dużym stopniu przyczyniły się do transformacji społecznej i ekonomicznej w Unii i na świecie, niosąc ze sobą jednocześnie nowe zagrożenia i wyzwania.

Jednym z kluczowych współczesnych wyzwań wpływających na gospodarkę i społeczeństwo są również zmiany klimatyczne i degradacja środowiska. W ramach planu strategicznego Zielonego Ładu

(*Green Deal*) wprowadzonego przez Komisję Europejską w 2019 r. Unia Europejska zobowiązała się do realizacji celów klimatycznych i promowania zrównoważonego rozwoju, uznając zieloną transformację za decydujący cel współczesnych czasów (Komisja Europejska, 2021; Wolf et al., 2021).

W ostatnich latach handel międzynarodowy jest realizowany ponadto w warunkach kryzysów ekonomicznych i napięć geopolitycznych. Rosnąca rola Chin w światowej gospodarce oraz spory handlowe między USA, Chinami a UE mają bezpośredni wpływ na politykę handlową Unii. Wojna handlowa USA–Chiny wywołała duże zakłócenia w handlu międzynarodowym, a podpisanie między stronami tego konfliktu umowy handlowej zwanej *Phase One Deal* spowodowało tylko częściową jego deeskalację, natomiast problemy leżące u podstaw tego konfliktu nie zostały rozwiązane. Konflikt ten wpływa nie tylko na wymianę bilateralną, ale także na kraje trzecie i całą wymianę światową (Ambroziak, 2020). Ponadto wyjście Wielkiej Brytanii z UE stworzyło nowe wyzwania, w tym związane z koniecznością renegocjacji istniejących i negocjowania nowych umów handlowych oraz przywróceniem odpraw celnych pomiędzy UE a Wielką Brytanią. Pandemia COVID-19 była innym nieoczekiwanym zjawiskiem kryzysowym, które w ostatnich latach również wywarło ogromny wpływ na światowy i unijny handel (Dugiel & Mikołajek-Gocejna, 2020). Zakłócenia w globalnych łańcuchach dostaw w okresie pandemii COVID-19 uwiarydliły potrzebę dywersyfikacji handlu i zwiększenia autonomii strategicznej UE.

Zupełnie nową sytuację w stosunkach międzynarodowych stworzyła rozpoczęta w lutym 2022 r. agresja Rosji na Ukrainę, która miała istotny wpływ na politykę handlową i handel Unii Europejskiej z krajami trzecimi (Darvas & Martins, 2022; Garicano, Rohner, & di Mauro, 2022). Wiązała się ona z wystąpieniem zakłóceń rynkowych i koniecznością reorientacji handlu zagranicznego UE, zwłaszcza w obszarze pozyskiwania surowców.

Wymienione nowe uwarunkowania gospodarczo-polityczne wymagają od Unii Europejskiej odpowiedniej reakcji w celu umocnienia konkurencyjności i zwiększenia odporności na wstrząsy polityczne i ekonomiczne, co oznacza konieczność dokonania zmian i wytyczenia nowych kierunków we wspólnej polityce handlowej.

2.2. Pozycja UE w światowym handlu

Ugrupowanie EU-27 jest bardzo atrakcyjnym partnerem handlowym dla wielu krajów świata i rynkiem liczącym 449,2 milionów konsumentów (EUROSTAT, 2024), obejmującym różne segmenty konsumentów poszukujących zróżnicowanych towarów. Jest największym na świecie jednolitym rynkiem, z przejrzystymi zasadami i regulacjami prawnymi, a jednocześnie rynkiem otwartym, zwłaszcza dla krajów rozwijających się. Z jednej strony zapewnia to jej pozycję największego światowego importera, a z drugiej strony siła gospodarki Unii Europejskiej pozwala ją również umieścić wśród czołowych eksporterów na świecie. Nie jest to jednak pozycja niezagrożona w obliczu przekształceń zachodzących w układzie globalnych sił rynkowych. W celu ukazania zmian pozycji handlowej UE zastosowano dwa podstawowe wskaźniki: saldo bilansu handlowego oraz udział w światowej wymianie handlowej towarami i usługami.

Saldo bilansu handlowego UE w wymianie z krajami trzecimi w latach 2005–2022 wykazywało zmienne tendencje. Mimo iż przez większość badanego okresu UE osiągała nadwyżkę w handlu towarami, jednak jej wysokość była zróżnicowana, a w niektórych latach nadwyżka przechodziła w duży deficyt. Przykładem może być rok 2022 r., kiedy deficyt wyniósł aż 454,5 mld USD (tabela 1). W świetle wartości tego wskaźnika należy stwierdzić, że pozycja UE w handlu jest dość mocna, ale zarazem niestabilna. Natomiast w handlu usługami Unia uzyskiwała nadwyżkę w całym badanym okresie, z wyjątkiem roku 2020, w którym wybuchła pandemia COVID-19. Najwyższą wartość dodatniego salda w wysokości 145,8 mld USD odnotowano w 2013 r. Pozycja UE w handlu usługami wydaje się silna, jednak trzeba zauważyć, że w latach naznaczonych kryzysami gospodarczymi, takimi jak pandemia koronawirusa, wartość eksportu usług odnotowała głębszy spadek niż wartość eksportu towarów, a to może oznaczać problemy wielu unijnych usługodawców.

Tabela 1. Handel Unii Europejskiej towarami i usługami z krajami pozaunijnymi (extra-EU) w latach 2005–2022* (w mln USD)

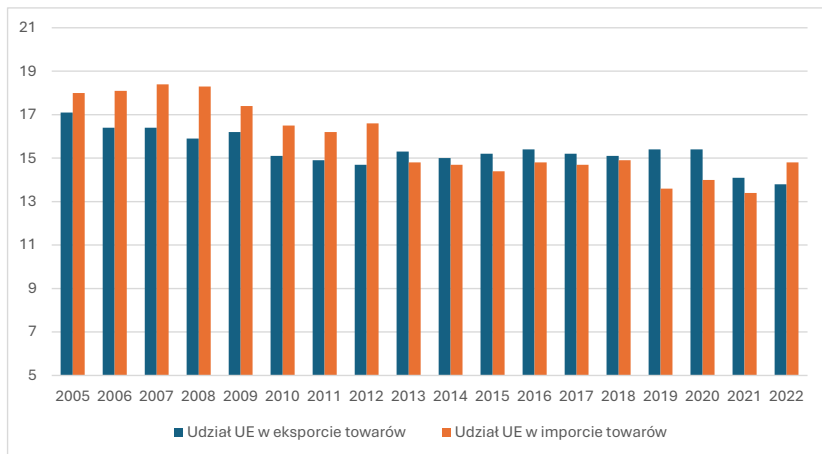
Towary				Usługi		
Rok	Eksport	Import	Saldo bilansu handlowego	Eksport	Import	Saldo bilansu handlowego
2005	1 420 597	1 454 129	-33 532	507 576	454 566	53 010
2006	1 591 752	1 686 695	-94 943	568 255	509 872	58 383
2007	1 868 309	1 959 238	-90 929	674 853	609 499	65 354
2008	2 093 369	2 290 307	-196 938	774 430	695 975	78 455
2009	1 653 537	1 664 147	-10 610	687 181	615 865	71 316
2010	1 901 000	1 948 784	-47 784	713 271	635 342	77 929
2011	2 260 831	2 319 427	-58 596	804 460	704 382	100 078
2012	2 275 655	2 188 553	87 102	816 253	689 714	126 539
2013	2 363 804	2 165 741	198 063	865 266	719 496	145 770
2014	2 385 603	2 160 164	225 439	939 388	805 946	133 442
2015	2 080 189	1 828 018	252 171	877 338	774 544	102 794
2016	2 065 528	1 772 801	292 727	882 826	788 401	94 425
2017	2 253 396	2 000 932	252 464	967 365	859 812	107 553
2018	2 431 917	2 257 178	174 739	1 078 872	946 274	132 598
2019	2 386 382	2 172 964	213 418	1 094 280	1 061 520	32 760
2020	2 210 300	1 961 548	248 752	908 046	915 275	-7 229
2021	2 577 411	2 509 784	67 627	1 090 389	982 798	107 591
2022	2 703 862	3 158 366	-454 504	b.d.	b.d.	b.d.

* W przypadku usług ostatnie dostępne dane pochodzą z 2021 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: WTO Stats, <https://stats.wto.org>

Analiza kształtowania się udziałów UE w handlu światowym wykazuje zauważalne zmniejszanie się relatywnego znaczenia Unii jako eksportera i importera towarów. Udział UE w światowym eksporcie towarów miał tendencję do stopniowego obniżania się z poziomu 16,4% w 2005 r. do 13,8% w 2022 r. (rysunek 1). Spadek ten może być związany z różnymi czynnikami, w tym z rosnącą konkurencją ze strony gospodarek wschodzących oraz wieloma wyzwaniami, które wynikają z wcześniej przedstawionych uwarunkowań. Wyraźny spadek w 2021 r. był związany z wpływem pandemii COVID-19, która zakłóciła globalne łańcuchy dostaw i handel międzynarodowy. Udział w światowym imporcie zmniejszył się z 18,0% do 14,8% w tym samym okresie, co może odzwierciedlać zarówno wzrost siły gospodarek w innych regionach świata, jak i możliwe zmiany w wzorcach konsumpcji wewnętrznej UE.

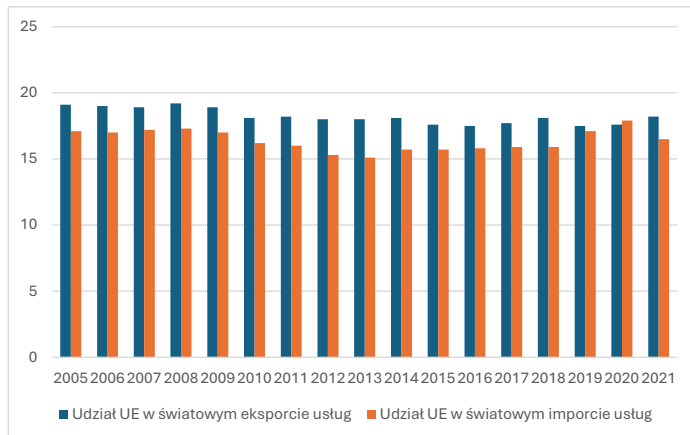
Rysunek 1. Udział Unii Europejskiej* w światowym eksporcie i imporcie towarów w latach 2005–2022 (w %)



* Z wyłączeniem handlu wewnątrzunijnego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: WTO Stats, <https://stats.wto.org>

Rysunek 2. Udział Unii Europejskiej* w światowym eksporcie i imporcie usług w latach 2005–2021 (w %)



*Z wyłączeniem handlu wewnątrzunijnego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: WTO Stats, <https://stats.wto.org>

Natomiast w handlu usługami również zaobserwowano zmniejszenie udziału UE w światowym eksporcie usług, ale proces ten przebiega wolniej, a zmiany są mniej znaczące niż w przypadku towarów (rysunek 2). Udział unijnego eksportu usług do krajów pozaunijnych w całkowitym eksporcie usług wynosił ok. 19% w 2005 r. i zmniejszył się w połowie poprzedniej dekady do 17,5% w 2016 r., a następnie po okresie wahań ponownie wzrósł do poziomu 18,2% w 2021 r. Udział w imporcie usług w tym samym okresie oscylował wokół poziomu 16%, osiągając 16,5% w 2021 r.

Zaobserwowane zmiany wskaźników handlowych wskazują na dynamiczną naturę globalnego handlu i potrzebę ciągłego dostosowywania się Unii Europejskiej do ewoluującego międzynarodowego środowiska ekonomicznego i konkurencji międzynarodowej poprzez odpowiednie kształtowanie wspólnej polityki handlowej w powiązaniu z innymi politykami unijnymi.

2.3. Cele i zadania nowej strategii handlowej Unii Europejskiej

Ogłoszona 18 lutego 2021 r. przez Komisję Europejską nowa strategia handlowa UE pt. „Otwarta, zrównoważona i asertywna polityka handlowa” wyznacza kierunki zmian wspólnej polityki handlowej zgodnie z koncepcją „otwartej strategicznej autonomii” UE. Koncepcja ta ma swoje źródła w polityce bezpieczeństwa i obrony, ale została rozszerzona na inne obszary, w tym gospodarkę i handel, w celu zwiększenia samowystarczalności Europy i wzmocnienia jej przemysłu w obliczu pandemii COVID-19 i zakłóceń w handlu wywołanych rywalizacją chińsko-amerykańską (Blockmans, 2021). Otwarta strategiczna autonomia odnosi się do zdolności UE do samodzielnego podejmowania decyzji i działania na arenie międzynarodowej zgodnie z jej interesami i wartościami przy jednoczesnym zachowaniu otwartości na współpracę z partnerami zewnętrznymi. Oznacza ona kształtowanie nowego systemu globalnego zarządzania gospodarczego i rozwijanie obopólnie korzystnych stosunków dwustronnych, a jednocześnie konieczność ochrony przed nieuczciwymi praktykami i nadużyciami.

Otwarta, asertywna i zrównoważona polityka handlowa stanowi ważne narzędzie realizacji tej koncepcji. Dokonuje się to poprzez

wzmocnienie zielonej i cyfrowej transformacji, a także skupienie się na wspieraniu multilateralizmu i reformie globalnych zasad handlowych w celu zapewnienia ich uczciwości i zrównoważonego rozwoju. W związku z realizacją otwartej strategicznej autonomii Unia Europejska wyznaczyła nowe średniookresowe cele polityki handlowej. Są one następujące (Komisja Europejska, 2021):

- wspierać odbudowę i zasadnicze przekształcenie gospodarki UE zgodnie z jej celami w obszarze ekologii i cyfryzacji,
- kształtować ogólnoswiatowe zasady na potrzeby bardziej zrównoważonej i sprawiedliwej globalizacji,
- zwiększać zdolność UE do realizacji swoich interesów i egzekwowania swoich praw, w tym – w razie konieczności – samodzielnie.

Cele te są zintegrowane z celami innych polityk, m.in. polityką ochrony środowiska, przemysłową czy konkurencyjną. Zadania związane z realizacją tych celów poprzez handel koncentrują się na kilku obszarach, do których można zaliczyć (Komisja Europejska, 2021):

- reformowanie WTO,
- wspieranie zielonej transformacji oraz promowanie odpowiedzialnych i zrównoważonych łańcuchów wartości,
- wspieranie transformacji cyfrowej i handlu usługami,
- zwiększenie regulacyjnego wpływu UE,
- umocnienie partnerstw UE z krajami sąsiadującymi, krajami objętymi procesem rozszerzenia i z Afryką,
- większy nacisk na wdrożenie i egzekwowanie umów handlowych oraz zapewnienie równych szans.

Na forum multilateralnym Unia wspiera reformę Światowej Organizacji Handlu (WTO) w zakresie jej wszystkich funkcji. Obecnie WTO zmaga się z kryzysem, ponieważ nie osiągnięto zakładanych wyników negocjacyjnych dotyczących dalszej liberalizacji światowego handlu, w szczególności nie udało się zrealizować ambitnej Agendy rozwoju z Doha. Zdolność organizacji do rozwiązywania sporów handlowych również nie sprawdza się w pełni, a jej organ apelacyjny wymaga zreformowania. Mimo tych słabości UE wspiera proces negocjacyjny na rzecz dalszej wielostronnej liberalizacji handlu, w szczególności opowiada się za zawieraniem otwartych porozumień fakultatywnych w WTO, m.in. dotyczących liberalizacji handlu usługami. Popiera również postulaty wzmocnienia jej funkcji monitorowania i przejrzystości posunięć z zakresu polityki

handlowej oraz udoskonalenia mechanizmu rozstrzygania sporów dzięki reformie organu apelacyjnego (Blockmans, 2021).

Polityka handlowa odgrywa też ważną rolę pomocniczą w realizacji Europejskiego Zielonego Ładu oraz w promowaniu podstawowych norm dotyczących warunków pracy i sprawiedliwości społecznej. W obszarze wspierania zielonej transformacji i zrównoważonego rozwoju podejmowane są m.in. działania związane z negocjowaniem nowych umów handlowych, które promują zrównoważony rozwój i przestrzeganie standardów UE poprzez włączanie odpowiednich zapisów do umów handlowych nowej generacji. Przykładem umowy handlowej, która ma wyznaczać nowe wysokie standardy w zakresie ochrony środowiska oraz warunków pracy i stanowić wyznacznik przy zawieraniu kolejnych, jest umowa gospodarczo-handlowa UE – Japonia (EPA). Dokument ten zawiera klauzule dotyczące ochrony środowiska i praw pracowniczych, m.in. w artykule 16.1 strony uznają znaczenie wspierania rozwoju handlu międzynarodowego w sposób przyczyniający się do zrównoważonego rozwoju dla dobra obecnych i przyszłych pokoleń oraz deklarują wzmocnienie stosunków handlowych i współpracy między stronami w taki sposób, aby wspierać zrównoważony rozwój (Umowa o partnerstwie gospodarczym między Unią Europejską a Japonią, Dz.U. L 330/3 z 27.12.2018).

W dążeniu do wspierania zielonej transformacji Unia Europejska zdecydowała się również na wprowadzenie mechanizmu granicznego dostosowania emisji dwutlenku węgla (*Carbon Border Adjustment Mechanism* – CBAM) jako rozwiązania mającego na celu ograniczenie „eksportu” zanieczyszczeń i promowanie globalnych standardów ochrony środowiska. CBAM, określane potocznie jako „cło węglowe”, polega na nakładaniu opłat granicznych na towary importowane do UE, których produkcja jest wysokoemisyjna. Mechanizm ten ma na celu wyrównanie warunków konkurencji między producentami z UE, którzy podlegają rygorystycznym regulacjom emisji CO₂, a producentami z krajów o mniej surowych przepisach. Importerzy będą musieli nabywać certyfikaty CBAM odpowiadające emisjom wytwarzanym podczas produkcji importowanych towarów, co ma zapobiec przenoszeniu produkcji do krajów o mniej rygorystycznych przepisach dotyczących emisji zanieczyszczeń i promować globalne standardy ochrony środowiska (Zhong & Pei, 2023). Pełne wdrożenie

CBAM, wymagające zakupów odpowiednich certyfikatów przez importerów, ma nastąpić od 2026 r.

Jeśli chodzi o wspieranie transformacji cyfrowej, Komisja Europejska priorytetowo traktuje aktualizację ram prawa międzynarodowego w tym obszarze, dążąc do szybkiego zawarcia ambitnej i kompleksowej umowy na forum WTO, dotyczącej handlu cyfrowego. W zakresie transgranicznego przekazywania danych Komisja deklaruje dążenie do likwidacji nieuzasadnionych przeszkód w ich przepływie, aby przedsiębiorstwa unijne mogły korzystać z międzynarodowego swobodnego przepływu danych, w pełni zgodnego z unijnymi przepisami o ochronie danych i z innymi celami polityki publicznej. Będzie to jednak wymagać rozwiniętej cyberdyplomacji i współpracy regulacyjnej, gdyż współcześnie rządy stosują różne środki, po to aby rozwiązywać problemy związane z cyberbezpieczeństwem. Wiele z tych środków jest niezgodnych z zasadami Układu ogólnego w sprawie handlu usługami (GATS), jednak ich wprowadzanie w wielu przypadkach uzasadnia się na podstawie wyjątku ogólnego od zasad WTO, jakim są względy bezpieczeństwa narodowego (Mishra, 2020).

Z tymi kwestiami wiąże się także kolejny obszar zadań Unii dotyczący dążenia do wywierania silniejszego wpływu na opracowywanie międzynarodowych standardów i przepisów poprzez dialog regulacyjny. UE jest pod tym względem liderem od dziesięcioleci; kieruje się przesłankami ekonomicznymi, ale również moralnymi. Wspólnota wspiera prace w międzynarodowych organach normalizacyjnych, takich jak Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna (ISO) oraz międzynarodowe fora branżowe (Blockmans, 2021). Promuje zwłaszcza opracowywanie standardów w obszarach sztucznej inteligencji oraz omawianego powyżej handlu cyfrowego i ochrony danych. Unijne Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych (RODO) jest często postrzegane jako wzorzec i źródło inspiracji dla innych krajów.

W aspekcie geograficznym polityka handlowa ma sprzyjać pogłębieniu stosunków handlowych i gospodarczych zwłaszcza z państwami w Europie i w jej sąsiedztwie oraz rozwijaniu współpracy z państwami afrykańskimi. Priorytetem w kształtowaniu stosunków z krajami sąsiadującymi jest wzmocnienie odporności gospodarczej poprzez współpracę regulacyjną i harmonizację norm. Z kolei

w relacjach z państwami kontynentu afrykańskiego planuje się także pogłębienie i rozszerzenie istniejących umów handlowych z afrykańskimi regionalnymi wspólnotami gospodarczymi, dąży się również do ujednolicenia reguł pochodzenia towarów dla partnerów z Afryki oraz zawierania umów dotyczących zrównoważonych inwestycji.

Spełniając postulaty otwartej strategicznej autonomii, UE zapowiada i realizuje ochronę rynku wewnętrznego za pomocą środków ochrony wobec nieuczciwych praktyk handlowych. Obejmuje to korzystanie ze środków ochrony handlu, zwłaszcza wyrównawczych (antysubsydyjnych). Ustanowiono również nowe ramy prawne dotyczące kontroli eksportu wrażliwych towarów i technologii podwójnego zastosowania, monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych, a także subsydiów zagranicznych zakłócających jednolity rynek.

Aby zabezpieczyć korzyści płynące z umów handlowych UE i przeciwdziałać tendencjom protekcyjnym, Unia zamierza stanowczo egzekwować zobowiązania dotyczące dostępu do rynku i zrównoważonego rozwoju, zawarte w jej międzynarodowych umowach handlowych. W tym celu w 2020 r. mianowano głównego urzędnika ds. egzekwowania przepisów handlowych. Nowo powołany urzędnik czuwa nad wypełnianiem przez partnerów handlowych UE wszystkich ich zobowiązań, zarządza dochodzeniami w sprawie barier handlowych, a także odgrywa kluczową rolę we wspieraniu unijnych małych i średnich przedsiębiorstw w ich dążeniu do uzyskania maksymalnych korzyści z umów handlowych zawieranych przez UE (Komisja Europejska, 2023).

2.4. Ocena kierunków zmian polityki handlowej

Z uwagi na to, że nowe priorytety polityki handlowej zostały ogłoszone w 2021 r., jest jeszcze stanowczo za wcześnie, aby ocenić efekty ich wdrażania. Można natomiast podjąć próbę oceny proponowanych kierunków jej rozwoju. Najbardziej widocznym elementem tej strategii handlowej jest jednoznaczne i bezkompromisowe poparcie dla multilateralizmu. Zwraca na to uwagę również Blockmans (2021). Nie jest to wprawdzie zmiana podejścia, ponieważ Unia Europejska zawsze uznawana była za otwartą, aktywnie angażującą się

w negocjacje liberalizacyjne stronę GATT, a potem WTO. Unia wydaje się jednak bardziej świadoma kryzysu zagrażającego opartemu na zasadach WTO porządkowi międzynarodowemu i konieczności jego wzmocnienia, aby nie dopuścić do dalszego rozwoju unilateralizmu i dyskryminacji w międzynarodowych stosunkach gospodarczych (por. Woulters, Raina, & Hedge, 2020; Woulters & Hedge, 2022).

Drugim ważnym elementem nowej strategii jest dążenie do wykorzystania regulacyjnego *soft power* poprzez ustanawianie międzynarodowych standardów we współpracy z organizacjami międzynarodowymi oraz tymi członkami WTO, którzy mają w tych kwestiach podobne zdanie. Unia Europejska ma ambicje przeprowadzenia w działaniach regulacyjnych na rzecz transformacji ekologicznej i zrównoważonego rozwoju (Wysokińska, 2022). Dotyczy to zarówno stosunków bilateralnych, jak i działań podejmowanych na forum wielostronnym WTO, jednak należy zauważyć, że zarówno kwestie ochrony praw człowieka i praw pracowniczych, jak i promowania ochrony środowiska mogą być pewnym wyzwaniem, zwłaszcza w relacjach z krajami rozwijającymi się, w których obowiązują niższe standardy w tym zakresie.

W przeciwieństwie do strategii „Handel dla wszystkich” z 2015 r. (Komisja Europejska, 2015) nowy przegląd polityki handlowej UE nie wyróżnia Azji i Pacyfiku jako regionu priorytetowego. Większy nacisk kładziony jest na kraje sąsiadujące i Afrykę. Może to wynikać z przedłużających się negocjacji nowych umów o wolnym handlu z partnerami ze Wschodu, którzy często nie spełniają wysokich kryteriów w zakresie wartości promowanych przez UE. Ponadto nowe podejście UE ma bardziej charakter tematyczny i skupia się na proaktywnych działaniach na rzecz wspierania i promowania interesów oraz wartości unijnych, a nie tylko reaktywnym wykorzystywaniu szans rynkowych. Unijna strategia handlowa zawiera jednak wiele odniesień do Stanów Zjednoczonych i Chin, dwóch największych partnerów handlowych Europy. Priorytetowo traktowane jest wzmocnienie unijnego partnerstwa ze Stanami Zjednoczonymi, przede wszystkim ze względu na istniejącą wspólnotę wartości i możliwość współpracy na rzecz zreformowania WTO oraz cyfrowej i zielonej transformacji. Jednocześnie UE chce współpracować z Chinami, choć w innym zakresie. W stosunkach z Chinami priorytetem jest przywrócenie równowagi w dwustronnych stosunkach

handlowych przez zapewnienie, aby Chiny podjęły większe zobowiązania w handlu międzynarodowym. Ważnym unijnym zadaniem w obszarze bilateralnego handlu jest zwalczanie negatywnych skutków ubocznych wywołanych przez państwowo-kapitalistyczny system gospodarczy Chin. Wpisuje się to w ogólniejszy cel wynikający z koncepcji otwartej strategicznej autonomii, a mianowicie większą asertywność Unii, wyrażającą się w stosowaniu autonomicznych narzędzi do walki z nieuczciwymi praktykami handlowymi i dochodzeniu swoich interesów tam, gdzie są one naruszane.

ZAKOŃCZENIE

Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej służy realizacji interesów UE i promowaniu unijnych wartości, pomagając jej w osiąganiu ambitnych celów oraz wzmacniając jej obecną i przyszłą pozycję w świecie. Sprzyja temu fakt, że wspólna polityka handlowa stanowi obszar wyłącznych kompetencji UE, co pozwala na osiągnięcie większej siły negocjacyjnej i spójności w działaniach handlowych.

Skala istniejących wyzwań zewnętrznych sprawia natomiast, że procesu kształtowania wspólnej polityki handlowej nie można uznać za zakończony, nadal konieczne są w niej odpowiednie dostosowania do zmieniających się warunków na światowym rynku. Unia Europejska ma silną pozycję w światowym handlu towarami i usługami, jednak traci udziały w eksporcie towarów, a jej obroty charakteryzują się dość dużą zmiennością. Przedsiębiorcy i eksporterzy UE działają w turbulentnym otoczeniu, cechującym się niepewnością i napięciami geopolitycznymi oraz kryzysowymi zjawiskami ekonomicznymi i potrzebują wsparcia w osiąganiu maksymalnych korzyści z handlu zagranicznego.

Nowe ukierunkowanie polityki handlowej UE, zgodnie z koncepcją otwartej strategicznej autonomii, polega na wspieraniu podstawowej transformacji ekologicznej i cyfrowej gospodarki UE, bardziej zrównoważonej i sprawiedliwej globalizacji opartej na nowoczesnych zasadach i bardziej zdecydowanych działaniach w zakresie egzekwowania prawa.

Efekty zmian polityki handlowej odczuwają zarówno cała gospodarka unijna, jak i poszczególne sektory i przedsiębiorstwa.

W praktyce wiedza na temat tych warunków prowadzenia handlu i narzędzi polityki handlowej jest ważna dla przedsiębiorców, gdyż umożliwia im wykorzystanie pojawiających się na rynku międzynarodowym okazji handlowych oraz pokonywanie istniejących barier. Z kolei decydom uświadamia to potrzebę prowadzenia ciągłych badań i monitorowania międzynarodowego otoczenia, aby podejmować proaktywne działania na rzecz wspierania i promowania interesów oraz wartości unijnych.

BIBLIOGRAFIA

- Ambroziak, Ł. (2020). *Skutki amerykańsko-chińskiej wojny handlowej dla międzynarodowych łańcuchów dostaw*. Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny. Pozyskano z: https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2018/07/PIE-Raport_Wojna_handlowa.pdf (dostęp: 5.05.2024)
- Blockmans, S. (2021). *The EU's New Trade Policy An Autonomous Assertion of Strategic Objectives?* Singapore: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Czermińska, M. (2019). *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej. Znaczenie dla ochrony jednolitego rynku europejskiego i międzynarodowego bezpieczeństwa ekonomicznego*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Darvas, Z.M., & Martins, C. (2022). The impact of the Ukraine crisis on international trade. *Bruegel Working Paper*, 20, 1–36.
- Dugiel, W., & Mikołajek-Gocejna, M. (2020). The European Union's Trade and COVID-19. *Studia Europejskie, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego*, 4, 75–90.
- Garicano, L, Rohner, D., di Mauro, W. (2022). Global Economic Consequences of the War in Ukraine. Introduction. W L. Garicano, D. Rohner & W. di Mauro (Red.), *Global Economic Consequences of the War in Ukraine. Sanctions, Supply Chains and Sustainability*. Paris–London: CEPR Press.
- Garlińska-Bielawska, J. (2010). Model integracji europejskiej i jego przydatność dla integracji krajów mniej zaawansowanych w rozwoju. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 150, 82–93.
- Jakubik, A., & Van Heuvelen, E. (2024). Back to Basics: Globalization Today. *IMF, Finance & Development*, 61(2), 8–9. Pozyskano z: <https://policycommons.net/artifacts/12515420/back-to-basics/13413664/> (dostęp: 5.05.2024).
- Kawecka-Wyrzykowska, E. (2000). Polityka handlowa. W A. Budnikowski & E. Kawecka-Wyrzykowska (Red.), *Międzynarodowe stosunki gospodarcze* (s. 235–272). Warszawa: PWE.

- Komisja Europejska (2015). *Handel z korzyścią dla wszystkich. W kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej*. Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. COM (2015) 497 final. Bruksela. Pozyskano z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=celex:52015DC0497> (dostęp: 20.07.2024).
- Komisja Europejska (2021). *Przegląd polityki handlowej – otwarta, zrównoważona i asertywna polityka handlowa*. Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. COM(2021) 66 final. Bruksela. Pozyskano z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52021DC0066> (dostęp: 5.05.2024).
- Komisja Europejska (2023). Główny urzędnik ds. egzekwowania przepisów handlowych. Pozyskano z: https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/chief-trade-enforcement-officer_en?prefLang=pl&ettrans=pl (dostęp: 20.05.2024).
- Kowalczyk, D., & Woźniak, H. (2020). Procesy finansjalizacji gospodarki światowej wybrane zagadnienia. Sopot: Centrum Myśli Strategicznych.
- Mishra, N. (2020). The Trade: (Cyber)Security Dilemma and Its Impact on Global Cybersecurity Governance. *Journal of World Trade*, 54(4), 567–590. Pozyskano z: <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Journal+of+World+Trade/54.4/TRAD2020025> (dostęp: 20.05.2024).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 13 grudnia 2007 r. – wersja skonsolidowana (Dz.U. C 202 z 7.6.2016, 47–360).
- Wojtas, M. (2018). Tendencje protekcyjnistyczne w handlu światowym. *International Business and Global Economy*, 37, 198–211.
- World Bank (2024). Pozyskano z: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY?end=2023&start=1980&view=chart> (dostęp: 16.08.2024).
- Wolf, S., Teitge, J., Mielke, J., Schütze, F., & Jaeger, C. (2021). The European Green Deal – More Than Climate Neutrality. *Intereconomics*, 56, 99–107. DOI: 10.1007/s10272-021-0963-z
- Wouters, J., & Hegde, V. (2022). Reform of global trade governance. The role of the European Union. *Journal of European Integration*, 44(5), 715–730. DOI: 10.1080/07036337.2022.2073446
- Wouters, J., Raina, A., & Hegde, V. (2020). The future of global economic governance: the European Union, the World Trade Organization and the crisis of multilateralism. Leuven Centre for Global Governance Studies, *Working Paper No. 219, February 2020*.
- Wysokińska, Z. (2022). Unia Europejska w handlu międzynarodowym na drodze do zrównoważonej gospodarki cyfrowej w warunkach

pandemii COVID-19. W Z. Wysokińska & J. Witkowska (Red.), *Unia Europejska w procesie zrównoważonego rozwoju w warunkach pandemii COVID-19*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Zhong, J., & Pei, J. (2023). Carbon border adjustment mechanism: a systematic literature review of the latest developments. *Climate Policy*, 24(2), 228–242. DOI: 10.1080/14693062.2023.2190074

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>