

ŁUKASZ KUŁAGA

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

WPŁYW WOJNY NA UKRAINIE NA BUDOWANIE ODPORNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ*

1. WPROWADZENIE

Nowa odsłona agresji Rosji przeciwko Ukrainie z 24 lutego 2022 r. fundamentalnie wpłynęła na funkcjonowanie UE i jej państw członkowskich, zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Fakt ten jest o tyle istotny, że sama agresja Rosji trwała już od 2014 r., choć w mniejszej skali¹, niemniej z perspektywy gospodarczej nie spowodowała kompleksowej zmiany stanowiska większości państw UE względem Rosji. W szczególności, w zakresie współpracy energetycznej zasadniczo wiele państw członkowskich UE uznawało możliwość kontynuacji dotychczasowych przedsięwzięć. Natomiast przyjęte przez UE i jej państwa

* Projekt dofinansowany ze środków budżetu państwa, przyznanych przez Ministra Edukacji i Nauki w ramach Programu „Społeczna odpowiedzialność nauki II”, na podstawie umowy nr POPUL/SP/0201/2023/01 z 1 września 2023 r., dotyczącej Projektu pt. „Unia Europejska wobec konfliktów zbrojnych, ze szczególnym uwzględnieniem konfliktu w Ukrainie”, stan prawny: 20 grudnia 2023 r.

¹ C. МІК, *Agresja Rosji na Ukrainę i jej konsekwencje dla rządów prawa na poziomie międzynarodowym. Szkic problematyki*, [w:] *Rządy prawa jako wartość uniwersalna: księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, red. A. KOZŁOWSKI, Wrocław 2022, s. 432-435.

członkowskie po 24 lutego 2022 r. stanowisko całkowicie przekreślało dotychczasowe paradygmaty współpracy gospodarczej z Rosją.

Koncepcja „odporności” na stałe przeniknęła z nauk medycznych i przyrodniczych² do nauk społecznych. Przynajmniej od około 2010 r. pojawia się w dokumentach państwowych i międzynarodowych³. Stąd w pierwszej kolejności koncepcja ta stała się przedmiotem analizy politologicznej⁴, ekonomicznej⁵ i socjologicznej.

Równocześnie stopniowo koncepcja „odporności” przenika również do nauk prawnych⁶, w szczególności przez akty prawne przyjmowane przez Unię Europejską. Bez wątplenia to, co utrudnia określenie znaczenia koncepcji „odporności”, to bardzo szerokie jej stosowanie. Można wręcz powiedzieć, że stała się ona terminem modnym i jest powszechnie wykorzystywana w literaturze, choć często bez określenia jego znaczenia⁷.

Celem niniejszego artykułu jest analiza wpływu wojny na Ukrainie na budowanie odporności UE przez przyjmowane rozwiązania legislacyjne. Powszechne odesłanie do koncepcji odporności w wymiarze międzynarodowym oraz brak kompleksowej omawiającej problem

² C.S. HOLLING, *Resilience and Stability of Ecological Systems*, «Annual Review of Ecology and Systematics» 4.1/1973, s. 103.

³ Zob. np. OECD, *Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks*, Paris 2014.

⁴ D. CHANDLER, *Resilience The Governance of Complexity*, Routledge 2014.

⁵ *Resilience, Crisis and Innovation Dynamics New Horizons*, red. T. BAYCAN, H. PINTO, Elgar 2018; *Handbook on Regional Economic Resilience*, red. G. BRISTOW, A. HEALY, Elgar 2020.

⁶ T.L. HUMBY, *Law and Resilience: Mapping the Literature*, «Seattle Journal of Environmental Law» 4/2014, s. 85; M.H. BENSON, *Reconceptualizing Environmental Challenges: Is Resilience the New Narrative?*, «Journal of Environmental and Sustainability Law» 21/2015, s. 99; J.B. RUHL, *General Design Principles for Resilience and Adaptive Capacity in Legal Systems – With Applications to Climate Change Adaptation and Resiliency in Legal Systems*, «North Carolina Law Review» 89/2010, s. 1375-1378.

⁷ W tym kontekście warto odnotować pozytywne – odmienne podejście B. STANISZEWSKIEGO, *Odporność fiskalna. Analiza wpływu epidemii COVID-19 na zarządzanie budżetowe*, «Kwartalnik Prawno-Finansowy» 1/2020, s. 94-97.

literatury prawniczej⁸ (inaczej niż politologicznej czy w naukach o bezpieczeństwie) czynią przedmiotowe badanie szczególnie zasadne. Przedstawiane opracowanie koncentruje się na wybranych obszarach regulacyjnych UE, w szczególności na energetyce, cyberbezpieczeństwie, infrastrukturze krytycznej oraz łańcuchach dostaw, surowcach krytycznych i półprzewodnikach w kontekście wojny na Ukrainie. Analiza ta ma za założenia, jako ujęta w formule artykułu, charakter szkicowy i nie pretenduje do wyczerpującego omówienia tematu. Przywołane obszary regulacyjne aktywności UE są wybrane jedynie przykładowo i z pewnością są możliwe analizy omawianego tematu również przez pryzmat innych zagadnień, jak problematyka zwalczania dezinformacji, inicjatywy dotyczące przemysłu zbrojeniowego UE czy szerzej – Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Niemniej omówione obszary regulacyjne należą z pewnością do jednych z istotniejszych w kontekście omawianej tematyki⁹.

Artykuł ma następującą strukturę. W pierwszej kolejności omówione zostało pojęcie odporności. Następnie przedstawiona została praktyka stosowania tego pojęcia w prawie UE. Kluczową część artykułu stanowi analiza kwestii odporności UE w konsekwencji agresji rosyjskiej przeciwko Ukrainie z podziałem na wymienione wyżej cztery obszary regulacyjne.

W zakresie analizy prawa UE w artykule wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną. Niemniej, istotą opracowania jest nie tyle ustalenie, jakie prawo jest, ile raczej badanie empiryczne, które zmierza do określenia, jak (poprawna) koncepcja odporności przenika zarówno

⁸ Na przykład wśród analizy 60 koncepcji wpływających na prawo międzynarodowe nie ma „resilience” – *Concepts for International Law Contributions to Disciplinary Thought*, red. J. D’ASPREMONT, S. SINGH, Elgar 2019.

⁹ Warto np. odnotować raport z prac wspólnej grupy zadaniowej UE-NATO w zakresie wzmocnienia odporności i ochrony infrastruktury krytycznej, w którym zwrócono uwagę na następujące kluczowe sektory: energetyka, transport, infrastruktura cyfrowa oraz przestrzeń kosmiczna, EU-NATO Task Force On The Resilience Of Critical Infrastructure, Final Assessment Report, June 2023, https://commission.europa.eu/document/34209534-3c59-4b01-b4f0-b2c6ee2df736_en [dostęp 23 grudnia 2023 r.].

systemowo, jak i w konkretnych aktach do prawa UE pod wpływem konfliktu zbrojnego na Ukrainie.

2. POJĘCIE „ODPORNOŚĆ”

Koncepcja odporności ma potencjalnie bardzo szeroki zakres i wymaga analizy jej rozumienia w różnych dyscyplinach, tak aby zidentyfikować jej kluczowe elementy wspólne dla różnych podejść teoretycznych.

Według słownika oksfordzkiego „odporność” (*resilience*) jest rozumiana jako „zdolność ludzi lub rzeczy do powrotu do stanu normalności (ang. *recover*) po doświadczeniu czegoś nieprzyjemnego, takiego jak szok lub szkoda” lub „zdolność substancji do powrotu do jej oryginalnego kształtu po tym, jak została wygięta, rozciągnięta lub uciśnięta”¹⁰. W naukach medycznych wskazuje się, że znaczenie tej koncepcji wiąże się z badaniami rozwoju dzieci i młodzieży wzrastających w trudnych warunkach życiowych¹¹. Według Anny Boruckiej i Krzysztofa Ostaszewskiego pojęcie odporności obejmuje „elastyczność, sprężystość, prężność, odporność, zdolność regeneracji sił”¹². Wskazują oni także, że termin ten odnosi się również do zdolności „odbijania się od dna”¹³.

Powyższe rozumienie rezonuje w naukach społecznych. W szczególności w naukach o zarządzaniu postrzega się odporność jako „strategię do zajmowania się zagrożeniami, które mają potencjalnie duże i nieoczekiwane negatywne skutki i zakłócenia”¹⁴. Odporność jest zatem koncepcją, która idzie dalej niż podejście oparte na zapobieganiu, ponieważ wychodzi z założenia, że pewne kryzysy nie są możliwe do przewidzenia i w konsekwencji nie istnieje możliwość właściwego przygotowania się

¹⁰ <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/resilience?q=resilience> [dostęp 23 grudnia 2023 r.].

¹¹ A. BORUCKA, K. OSTASZEWSKI, *Koncepcja resilience. Kluczowe pojęcia i wybrane zagadnienia*, «Medycyna Wieku Rozwojowego» 12.2/2008, s. 588.

¹² *Ibidem*, s. 587.

¹³ *Ibidem*, s. 588.

¹⁴ IRGC (2018). *Guidelines for the Governance of Systemic Risks*, Lausanne: International Risk Governance Center (IRGC), s. 1.

do nich. W tym kontekście raport Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju z 2011 r. zwraca uwagę na społeczną odporność jako na „zdolność wspólnoty (lub organizacji) do adaptacji względem przeciwnych warunków i przywrócenia poczucia normalności po doświadczeniu zewnętrznego wstrząsu”¹⁵.

Równocześnie odporność jest pojęciem szeroko wykorzystywanym w naukach ekonomicznych, które czerpią w tym zakresie z nauk przyrodniczych. Według Grzegorza Masika oraz Iwony Sagan pojęcie to zaczęło być szerzej wykorzystywane w tym zakresie w następstwie kryzysu sektora bankowego z 2008 r.¹⁶ W tym ujęciu koncepcja „odporności” jest analizowana w kontekście działań państw oraz prywatnych podmiotów gospodarczych mających na celu wytrzymanie oraz ewentualnie odzyskanie równowagi po doświadczeniu szoku¹⁷.

Natomiast pojęcie odporności jak dotąd w niewielkim stopniu było wykorzystywane w naukach prawnych. Wyjątkiem w tym zakresie jest jedynie doktryna prawa amerykańskiego, która wykorzystuje pojęcie, o którym mowa, w szczególności w odniesieniu do prawa ochrony środowiska¹⁸.

W naukach o polityce w kontekście wojny na Ukrainie Nathalie Tocci zwraca uwagę, że na odporność można patrzeć jako zdolność do znoszenia bólu (model Putinowski) oraz zdolność do powstawania

¹⁵ OECD (2011). *Future Global Shocks: Improving Risk Governance*, Paris: OECD Publishing, s. 114.

¹⁶ G. MASIK, I. SAGAN, *Strategie i instrumenty wspierające odporność gospodarczą... Przykład wybranych regionów europejskich*, «Studia Regionalne i Lokalne» 66.4/2016, s. 5. Autorzy przywołują wiele różnego rodzaju odporności opisywanych w doktrynie. Na uwagę w szczególności zasługuje następująca typologia: „engineering resilience” – koncentrująca się na powrocie do stanu równowagi, tj. sprzed negatywnego wpływu; „ecological resilience” – zakładająca istnienie wielu wariantów stanu równowagi, które mogą być zrealizowane po zakłóceniu systemu, oraz „adaptive resilience” – podkreślająca znaczenie stałej zdolności systemu do adaptowania się do nowych warunków (s. 6).

¹⁷ L. BRIGUGLIO, G. CORDINA, N. FARRUGIA, S. VELLA, *Economic vulnerability and resilience concepts and measurements*, WIDER Research Paper, No. 2008/55, s. 2.

¹⁸ T.-L. HUMBY, *Law and Resilience: Mapping the Literature*, «Seattle Journal of Environmental Law» 4.1/2014, s. 127-129.

(model Monnet). Model Putinowski zakłada, że demokracje liberalne mają niski próg znoszenia bólu, ponieważ nie są przyzwyczajone do znoszenia trudów (społecznych, gospodarczych) konfliktów zbrojnych, nie opierają się na silnych wartościach (religijnych) i są osłabione przez koncentrację na konsumpcyjnym stylu życia. Odmienne społeczeństwo rosyjskie, które z uwagi na doświadczenia historyczne jest w stanie znieść wiele wyrzeczeń (i nie protestować) dla realizacji interesów państwa (lub podmiotów nim rządzących). Model Monnet zakłada, że każdy upadek pozwala odbić się do góry, tzn. każdy kryzys jest szansą na rozwój¹⁹. W ocenie N. Tocci każdy z tych modeli wnosi pewne wartościowe odpowiedzi, ale równocześnie nie wyczerpuje tematu. Z tym ostatnim poglądem bez wątplenia należy się zgodzić. Model Putinowski, oparty na systemie autorytarnym, nie przewiduje możliwości wyrażania protestu i następującej po nim akomodacji. Zdaje się on akceptować możliwość doprowadzenia państwa/społeczeństwa do granic wytrzymałości, zakładając jego długotrwałą (prawie nieskończoną) zdolność do przeżywania trudności, bez względu na konsekwencje. Model Monnet natomiast wydaje się nazbyt idealistyczny w ocenie rzeczywistej zdolności podnoszenia się po każdym upadku, czy to w odniesieniu do jednostki, czy społeczeństw.

Powyższy przegląd stanowisk prowadzi do wniosku, że koncepcja odporności koncentruje się na zdolności do funkcjonowania danego systemu, na przykład biologicznego, gospodarczego, społecznego, mimo sytuacji kryzysowych. Podkreśla ona zatem zdolność do powrotu do względnej równowagi, ewentualnie również adaptacji do stanu, który może wyznaczyć nowy zakres równowagi. Zakłada w sytuacji niemożliwości przewidzenia i zapobieżenia wszystkim kryzysom potrzebę stworzenia elastycznego systemu, który będzie miał zdolność do przystosowania się do nowych warunków.

¹⁹ N. Tocci, *Putin vs Monnet: European Resilience, Energy and the Ukraine War*, «IAI PAPERS» 22.25/2022, s. 2-3.

3. ODPORNOŚĆ W PRAWIE UNII EUROPEJSKIEJ²⁰

Doświadczenie kryzysu gospodarczego epidemii COVID-19 zwiększyło znaczenie budowania w UE „odporności na wstrząsy przyszłości”²¹. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021-2027 uznały „odporność” za jeden z podstawowych działów (pkt 2: Spójność, odporność i wartości) i w rezultacie pojęcie odporności zaczęło być powszechnie wykorzystywane w porządku prawnym UE. W szczególności w aktach prawa UE z 2021 r. znajdujemy odwołanie do odporności społeczeństwa i przestrzeni publicznej²², odporności gospodarek, systemów finansowych i struktur społecznych²³, odporności łańcuchów dostaw i na zmiany klimatu²⁴ czy cyberodporności²⁵.

W Komunikacie ze stycznia 2021 r. Komisja Europejska (Komisja lub KE) zarysowała strategiczne znaczenie wspierania odporności dla europejskiego systemu gospodarczego i społecznego²⁶. Komisja łączą

²⁰ Mając na względzie fakt, że pojęcie odporności w prawie UE pojawia się dopiero w trakcie epidemii COVID-19, jest ono rozwijane jedynie w aktach prawa pochodnego.

²¹ Rozporządzenie Rady (UE, EURATOM) 2020/2093 z 17 grudnia 2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021-2027 (Dz. Urz. UE L 431 z 2020 r.), preambuła, recital 2.

²² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1149 z 7 lipca 2021 r. ustanawiające Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Dz. Urz. UE L 251 z 2021 r., s. 94).

²³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz. Urz. UE L 57 z 2021 r., s. 17).

²⁴ Komisja Europejska, Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego Strategia Global Gateway, Bruksela, 1 grudnia 2021 r., JOIN(2021) 30 final.

²⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/881 z 17 kwietnia 2019 r. w sprawie ENISA (Agencji Unii Europejskiej ds. Cyberbezpieczeństwa) oraz certyfikacji cyberbezpieczeństwa w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz uchylecia rozporządzenia (UE) nr 526/2013 (akt o cyberbezpieczeństwie) (Dz. Urz. UE L 151 z 2019 r., s. 15).

²⁶ Komunikat Komisji Europejskiej system gospodarczy i finansowy: wspieranie otwartości, wytrzymałości i odporności, COM(2021) 32 final, Bruksela, 19 stycznia 2021 r., s. 1.

problematykę odporności z koncepcją otwartej autonomii strategicznej. Realizację tych wartości unijny strażnik traktatów planował przez „promowanie międzynarodowej roli euro, umacnianie infrastruktur rynku finansowego UE, usprawnienie wdrażania i egzekwowania unijnych systemów sankcji”²⁷. Natomiast za fundamenty odpornej UE uznano zintegrowany rynek wewnętrzny, wiarygodny system prawny i praworządność²⁸.

W lutym 2021 r. ustanowiono Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności²⁹ będący głównym programem planu odbudowy „Next Generation EU”. Celem ogólnym tego Instrumentu jest między innymi „promowanie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii poprzez zwiększanie odporności, gotowości na wypadek sytuacji kryzysowych, [...] zwiększanie odporności, bezpieczeństwa i zrównoważonego charakteru unijnego systemu energetycznego poprzez niezbędne zmniejszenie zależności od paliw kopalnych i dywersyfikację dostaw energii na poziomie Unii, [...] tym samym przyczyniając się do pozytywnej konwergencji społeczno-gospodarczej [...]”³⁰.

Bez względu na szerokie zastosowanie pojęcia odporności w powyższych aktach prawnych – wątek, które je łączy, to stworzenie mechanizmów działania na określonych polach regulacyjnych, zwiększających zdolność do skutecznego działania, w tym budujących gotowość do sprawnej i adekwatnej odpowiedzi na konkretne sytuacje kryzysowe. Rozporządzenie ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności określiło odporność jako: „zdolność do stawienia czoła wstrząsom gospodarczym, społecznym i środowiskowym lub utrzymującym się zmianom strukturalnym w sposób sprawiedliwy, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu”³¹.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*, s. 3.

²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz. Urz. UE L 57 z 2021 r., s. 17).

³⁰ *Ibidem*, art. 4 ust. 1.

³¹ *Ibidem*, art. 2 pkt 5.

Rozumienie znaczenia budowania odporności UE jeszcze przed agresją Rosji na Ukrainę jest istotne, ponieważ rzeczywiste budowanie odporności wymaga konsekwentnego, świadomego zaangażowania nawet na kilka lat przed wystąpieniem kryzysu. W tej perspektywie można pokusić się o hipotezę, że epidemia COVID-19 i podjęte w jej rezultacie inicjatywy, w tym ustanowienie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności, Zielony Ład oraz plan odbudowy „Next Generation EU”, mogą być interpretowane również jako swoista forma przygotowania na kompleksową wojnę w bezpośrednim sąsiedztwie UE.

4. KWESTIA ODPORNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ W KONSEKWENCJI AGRESJI ROSYJSKIEJ PRZECIWKO UKRAINIE

Agresja Rosji przeciwko Ukrainie z lutego 2022 r. skutkująca pełnowymiarowym międzynarodowym konfliktem zbrojnym pomiędzy dwoma państwami sąsiadującymi z UE istotnie wpłynęła na rozwój znaczenia odporności w regulacjach unijnych, zarówno w aspekcie politycznym³², jak i prawnym. Ta „tektoniczna zmiana w historii Europy”³³ miała i nadal ma bowiem kompleksowy wpływ na prawie wszystkie obszary kompetencyjne UE. W rezultacie, konieczne było podjęcie przez UE wielu działań dostosowawczych, w tym w zakresie wzmacniania unijnej odporności³⁴. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że państwa UE jednoznacznie opowiedziały się za Ukrainą, uznając wsparcie dla niej

³² „W związku z tym, że środowisko bezpieczeństwa staje się coraz bardziej wrogie, musimy poczynić ogromny krok naprzód i zwiększyć naszą zdolność i chęć do działania, wzmocnić naszą odporność, a także zapewnić solidarność i wzajemną pomoc”, Strategiczny kompas na rzecz bezpieczeństwa i obrony dla Unii Europejskiej, która chroni swoich obywateli, swoje wartości i interesy oraz przyczynia się do międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, Bruksela, 21 marca 2022 r., <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/pl/pdf>, s. 2 [dostęp 23 grudnia 2023 r.].

³³ Deklaracja wersalska z nieformalnego posiedzenia głów państw i rządów, 10-11 marca 2022 r., pkt 6, <https://www.consilium.europa.eu/media/54787/20220311-versailles-declaration-pl.pdf> [dostęp 23 grudnia 2023 r.].

³⁴ Zob. np. Konkluzje Rady na temat gospodarczej i finansowej autonomii strategicznej UE: rok po Komunikacie Komisji, Bruksela, 29 marca 2022 r., <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1371-2022-INIT/pl/pdf>.

za jeden ze swoich priorytetów³⁵. Równocześnie agresja rosyjska istotnie oddziaływała na same państwa UE zarówno w związku z napływem dużej liczby osób uciekających z Ukrainy i konieczności udzielenia im pomocy, jak i w szerszym wymiarze gospodarczym. Rezultatem bowiem opowiedzenia się po stronie ukraińskiej, w świetle rażącego naruszenia fundamentalnych norm prawa międzynarodowego przez Rosję, było bowiem stopniowe pogłębianie szerokiego wachlarza środków restrykcyjnych³⁶. W znacznym stopniu spowodowały one zakończenie współpracy gospodarczej państw UE z Rosją. Takie rozwiązanie fundamentalnie rzutowało na kwestię odporności gospodarczej, w szczególności w aspekcie energetycznym samej UE oraz odporności społecznej – rozumianej przede wszystkim jako zdolność do przeciwstawiania się dezinformacji. Ta ostatnia stanowiła wrogi instrument oddziaływania na procesy demokratyczne w państwach UE³⁷.

Równocześnie budowanie odporności w kontekście niektórych zagrożeń mogących płynąć z konfliktu politycznego z Rosją wpisało się w szerszą kwestię budowania odporności UE jako elementu wzmacniającego jej spójność wewnętrzną i zdolność do przeciwstawiania się kryzysom. W tej perspektywie wojna zainicjowana przez Rosję była kolejnym, po epidemii COVID-19, wydarzeniem, który wymogło

consilium.europa.eu/doc/document/ST-6301-2022-INIT/en/pdf, pkt 5 [dostęp 23 grudnia 2023 r.].

³⁵ „We commend the people of Ukraine for their courage in defending their country and our shared values of freedom and democracy. We will not leave them alone. The EU and its Member States will continue to provide coordinated political, financial, material and humanitarian support. We are committed to provide support for the reconstruction of a democratic Ukraine once the Russian onslaught has ceased. We are determined to increase even further our pressure on Russia and Belarus. We have adopted significant sanctions and remain ready to move quickly with further sanctions”, Deklaracja wersalska z nieformalnego posiedzenia głów państw i rządów, *op. cit.*, pkt 2.

³⁶ Ł. KUŁAGA, *Sankcje Unii Europejskiej wobec Federacji Rosyjskiej w rezultacie agresji na Ukrainę z perspektywy prawa międzynarodowego*, «Przegląd Legislacyjny» 2/2023, s. 10-39.

³⁷ Strategiczny kompas na rzecz bezpieczeństwa i obrony – dla Unii Europejskiej, która chroni swoich obywateli, swoje wartości i interesy oraz przyczynia się do międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, Bruksela, 21 marca 2022 r., s. 22.

na UE zdynamizowanie działań na rzecz wzmocnienia odporności. Proces ten można było zaobserwować między innymi w kontekście energetyki, cyberbezpieczeństwa, ochrony infrastruktury krytycznej oraz łańcuchów dostaw, w tym w kontekście surowców krytycznych i półprzewodników³⁸.

4.1. ENERGETYKA

Agresja Rosji względem Ukrainy i przyjęte przez UE środki szczególnie wpłynęły na sektor energetyczny w UE. Wynikało to z faktu, że w 2021 r. z Rosji pochodziło 25% importowanej przez państwa UE ropy naftowej³⁹ oraz ponad 45% gazu ziemnego⁴⁰. Już w marcu 2022 r. Rada Europejska uzgodniła konieczność jak najszybszego zmniejszenia zależności UE od gazu, ropy naftowej i węgla pochodzących z Rosji⁴¹. W ramach przyjętych przez UE środków w kwietniu 2022 r. zakazano importu z węgla, w czerwcu 2022 r. importu ropy naftowej (zakaz wszedł w życie w grudniu 2022 r.), a w grudniu 2023 r. skroplonego propanu. W rezultacie, podczas gdy jeszcze w drugim kwartale 2022 r. Rosja była największym dostawcą ropy naftowej z udziałem 15,9%, to w drugim kwartale 2023 r. udział ten spadł do 2,7%. W zakresie gazu ziemnego ten spadek wyniósł z 28,3% do 13,8%, węgla z 32,8% do zera, natomiast

³⁸ Wyciszenie to nie ma charakteru wyczerpującego, choć celem autora było wybranie istotnych działań, na które agresja Rosji na Ukrainę wpłynęła szczególnie w kontekście budowania odporności. W zakresie innych materii warto odnotować m.in. Konkluzje Rady w sprawie wzmocnienia odporności całego społeczeństwa w kontekście ochrony ludności, w tym gotowości na zagrożenia chemiczne, biologiczne, radiologiczne i jądrowe przyjęte w dniach 8-9 czerwca 2023 r.

³⁹ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Oil_and_petro-leum_products_-_a_statistical_overview&oldid=315177#Imports_of_crude_oil [dostęp 23 grudnia 2023 r.].

⁴⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, REPowerEU: Wspólne europejskie działania w kierunku bezpiecznej i zrównoważonej energii po przystępnej cenie, Strasburg, 8 marca 2022 r., COM(2022) 108 final.

⁴¹ Konkluzje Rady Europejskiej (24 i 25 marca 2022 r.), <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2022-INIT/pl/pdf> [dostęp 23 grudnia 2023 r.].

w zakresie skroplonego gazu ziemnego jedynie z 15,2% do 12,4%⁴². Nie wielka zmiana w tym ostatnim zakresie wynika z faktu, że towar ten przez długi czas nie był objęty sankcjami. Modyfikacja w tym zakresie nastąpiła dopiero w tzw. 12. pakcie sankcyjnym z grudnia 2023 r., który zakazał skroplonego gazu z rocznym okresem przejściowym⁴³.

Powyższe zmiany wymusiły nie tylko dywersyfikację dostawców gazu (takie działanie było pożądane nie tylko w odpowiedzi na rosyjską agresję, lecz także z uwagi na fakt wykorzystywania przez Rosję dostaw gazu jako instrumentu oddziaływania, a może nawet przymusu, względem niektórych państw UE już we wcześniejszym okresie⁴⁴), lecz także przyjęcie innych środków, do których zaliczyć należy:

- zmiany zasad dotyczących magazynowania gazu⁴⁵;
- koordynację środków zmniejszających zapotrzebowanie na gaz⁴⁶;
- umożliwienia wspólnych zakupów gazu przez przedsiębiorstwa z siedzibą w Unii oraz zarządzania ograniczeniami w sieciach przesyłowych gazowych⁴⁷;

⁴² https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_imports_of_energy_products_-_latest_developments#Main_suppliers_of_petroleum_oils.2C_natural_gas_and_coal_to_the_EU [dostęp 23 grudnia 2023 r.].

⁴³ <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/12/18/russia-s-war-of-aggression-against-ukraine-eu-adopts-12th-package-of-economic-and-individual-sanctions/> [dostęp 23 grudnia 2023 r.].

⁴⁴ „We have dramatically reduced our reliance on Russian energy and commodities. We are determined to accelerate work on this path so that Russia is no longer able to weaponize energy against us”, G7 Leaders’ Statement December 6, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/12/06/g7-leaders-statement-6/>, s. 2 [dostęp 23 grudnia 2023 r.].

⁴⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/1032 z 29 czerwca 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzeń (UE) 2017/1938 i (WE) nr 715/2009 w odniesieniu do magazynowania gazu (tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz. Urz. UE L 173 z 2022 r.).

⁴⁶ Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1369 z 5 sierpnia 2022 r. w sprawie skoordynowania środków zmniejszających zapotrzebowanie na gaz (Dz. Urz. UE L 206 z 2022 r.).

⁴⁷ Rozporządzenie Rady (UE) 2022/2576 z 19 grudnia 2022 r. w sprawie zwiększenia solidarności dzięki lepszemu koordynacji zakupów gazu, wiarygodnym poziomom odniesienia cen i transgranicznej wymianie gazu (Dz. Urz. UE L 335 z 2022 r.).

- uzgodnienie mechanizmu korekty rynkowej w celu zapobieżenia zjawisku nadmiernie wysokich cen gazu⁴⁸.

Niektóre z tych aktów przewidywały środki o charakterze przejściowym, które w grudniu 2023 r. zostały odpowiednio przedłużone⁴⁹. Celem tych działań jest zapewnienie odporności energetycznej UE⁵⁰. Ta z kolei ma się przyczynić do bezpieczeństwa energetycznego i niezależności energetycznej Unii⁵¹.

Budowa odporności energetycznej UE wymaga również dodatkowych inicjatyw. Po pierwsze, sezonowy charakter produkcji energii odnawialnej utrudnia utrzymanie stabilnych dostaw. W rezultacie konieczne są inwestycje w magazyny energii⁵². Po drugie, przytłaczająca większość technologii energetycznych neutralnych emisyjnie wykorzystywanych w UE jest wytwarzana poza nią, głównie w Chinach. Mając na względzie rozbieżności interesów politycznych UE i Chin, konieczne staje się zmniejszenie tych zależności⁵³. Po trzecie, nierozwiązany zostaje problem uzależnienia UE od rosyjskiej technologii jądrowej. W 2021 r.

⁴⁸ Rozporządzenie Rady (UE) 2022/2578 z 22 grudnia 2022 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu korekty rynku w celu ochrony obywateli Unii i gospodarki przed nadmiernie wysokimi cenami (Dz. Urz. UE L 335 z 2022 r.).

⁴⁹ Rada ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii (energia), 19 grudnia 2023 r., <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/tte/2023/12/19/> [dostęp 23 grudnia 2023 r.].

⁵⁰ Zawiadomienie Komisji, Wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności w kontekście REPowerEU (2023/C 80/01), 3 marca 2023 r. (Dz. Urz. UE C 80 z 2023 r., s. 1).

⁵¹ Por. akapit 1 i 2 do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 z 27 lutego 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013, (UE) 2021/1060 i (UE) 2021/1755 oraz dyrektywy 2003/87/WE (Dz. Urz. UE L 63 z 2023 r., s. 128).

⁵² Zalecenie Komisji z 14 marca 2023 r., Magazynowanie energii – Podstawa zdekarbonizowanego i bezpiecznego systemu energetycznego UE (2023/C 103/01).

⁵³ Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia ram środków na rzecz wzmocnienia europejskiego ekosystemu produkcji produktów technologii neutralnych emisyjnie (akt w sprawie przemysłu neutralnego emisyjnie), COM/2023/161 final, Bruksela, 16 marca 2023 r.

20% wykorzystywanego w UE uranu naturalnego pochodziło z Rosji⁵⁴, przy czym głównie na tym paliwie polegały Czechy, Węgry, Słowacja i Finlandia. Państwa te w dużym stopniu wykorzystywały również rosyjskie technologie w tym zakresie⁵⁵. Konieczne zmiany dotyczące wykorzystywanej technologii jądrowej powinny być brane pod uwagę także przez państwa dążące do samodzielnego wytwarzania energii atomowej, jak Polska.

4.2. ŁAŃCUCHY DOSTAW, SUROWCE KRYTYCZNE I PÓLPRZEWODNIKI

Zagadnienie łańcuchów dostaw wiąże się z rzeczywistością zglobalizowanej gospodarki, w której wytwarzanie i użytkowanie określonych dóbr jest podzielone na wiele etapów (zazwyczaj odbywających się w różnych państwach), do których zalicza się między innymi pozyskiwanie surowców, produkcję, przetwarzanie, obsługę oraz dostarczanie produktów i usług. W zakresie produktów wysokich technologii (w szczególności w dziedzinie energii odnawialnej, cyfryzacji, kosmosu i obronności) jednym z kluczowych elementów tego procesu jest niedobór potrzebnych do ich produkcji surowców krytycznych. Problem ten został już zaobserwowany w trakcie pandemii COVID-19⁵⁶, a źródła surowców krytycznych znajdują się zasadniczo poza UE, głównie w Chinach⁵⁷. Agresja rosyjska przeciwko Ukrainie była dodatkowym czynnikiem pokazującym podatności unijnych łańcuchów dostaw na zakłócenia⁵⁸. Z tego względu odpowiednie ukształtowanie dostaw surowców

⁵⁴ <https://www.world-nuclear.org/information-library/country-profiles/others/european-union.aspx> [dostęp 23 grudnia 2023 r.].

⁵⁵ M. SKOCZEK-WOJCIECHOWSKA, *Odwrót UE od rosyjskiej energetyki jądrowej*, «PISM Biuletyn» 70/2023.

⁵⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Odporność w zakresie surowców krytycznych: wytyczenie drogi do większego bezpieczeństwa i bardziej zrównoważonego rozwoju, Bruksela, 3 września 2020 r., COM(2020) 474 final.

⁵⁷ <https://www.consilium.europa.eu/pl/infographics/critical-raw-materials/> [dostęp 23 grudnia 2023 r.].

⁵⁸ Rozporządzenie ustanawiające ramy na potrzeby zapewnienia bezpiecznych i zrównoważonych dostaw surowców krytycznych (określane jako akt w sprawie surowców krytycznych), <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/11/13/>

krytycznych jest postrzegane jako jeden z elementów zabezpieczających odporność gospodarczą UE⁵⁹. W konsekwencji, w listopadzie 2023 r. przyjęto rozporządzenie ustanawiające ramy na potrzeby zapewnienia bezpiecznych i zrównoważonych dostaw surowców krytycznych. Jego celem jest zmniejszenie zagrożeń w zakresie zakłóceń dostaw i przeciwdziałanie nim, zwiększenie zdolności monitoringowych UE w tym zakresie oraz zapewnienie swobodnego przepływu surowców krytycznych (art. 2). W szczególności rozporządzenie określa obowiązek dla niektórych przedsiębiorstw przeprowadzenia oceny ryzyka związanego z łańcuchem dostaw surowców strategicznych. Są one uważane za mające strategiczne znaczenie dla funkcjonowania wspólnego rynku z powodu ich wykorzystania w kluczowych obszarach technologicznych oraz mając na względzie istotną lukę pomiędzy globalnymi dostawami a projektowanym zapotrzebowaniem, która nie może być zaspokojona przez zwiększenie produkcji w krótkim okresie (pkt 4 preambuły). Natomiast surowce krytyczne to szersza kategoria, która obejmuje również surowce o dużym znaczeniu dla gospodarki UE, w odniesieniu do których istnieje duże ryzyko zaburzeń w dostawach (pkt 5 preambuły). Zgodnie z rozporządzeniem projekty, które istotnie przyczyniają się do bezpieczeństwa unijnych dostaw surowców, mogą być zaklasyfikowane jako „projekty strategiczne” (art. 6), względem których wszystkie procedury administracyjne mają być przeprowadzane w najkrótszym

council-and-parliament-strike-provisional-deal-to-reinforce-the-supply-of-critical-raw-materials/, pkt 34; zob. również G7 Leaders' Statement on Economic Resilience and Economic Security, May 20, 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/05/20/g7-leaders-statement-on-economic-resilience-and-economic-security/>, s. 1.

⁵⁹ Rozporządzenie ustanawiające ramy na potrzeby zapewnienia bezpiecznych i zrównoważonych dostaw surowców krytycznych (określane jako akt w sprawie surowców krytycznych), pkt 2-3; problem ten dotyczy również Polski: „Z punktu widzenia interesów Polski, badani eksperci uznali za najbardziej pożądane do częściowej relokacji łańcuchów dostaw: leki, urządzenia medyczne, wodór, aktywne substancje farmaceutyczne, mikroelektronikę, baterie i akumulatory oraz morską energetykę wiatrową”, Ł. AMBROZIAK, K. DĘBKOWSKA, J. STRZELECKI, M. WĄSIŃSKI, *Autonomia strategiczna UE: możliwości relokacji produkcji, zależności importowe i szanse dla Polski*, «Policy Paper» 5/2021, s. 5.

możliwie czasie i którym należy przyznać „status największego znaczenia krajowego, jakie tylko możliwe, jeżeli taki status istnieje w świetle prawa krajowego, i być traktowane zgodnie z nim w procedurach na udzielanie zgody” (art. 9). Wreszcie, warto odnotować również, że dla wzmocnienia odporności gospodarczej UE rozporządzenie przewiduje wymóg, aby do 2030 r. UE nie była zależna od jednego państwa trzeciego w zakresie dostaw powyżej 65% określonego surowca strategicznego, choć z potencjalnym wyłączeniem dla tzw. partnerstw strategicznych dotyczących surowców zawieranych przez UE z państwami trzecimi (pkt 7 oraz 54 preambuły).

Analogiczne problemy do tych dotyczących surowców krytycznych UE zidentyfikowała w odniesieniu do półprzewodników, jako produktu mającego kluczowe znaczenie dla gospodarki cyfrowej. Z tego względu tzw. aktem w sprawie czipów ustanowiono ramy na rzecz zwiększenia odporności Unii w dziedzinie technologii półprzewodnikowych⁶⁰. Jednym z celów tej regulacji jest zapewnianie „bezpieczeństwa dostaw w dziedzinie technologii półprzewodnikowych, z myślą o zwiększeniu odporności w celu przeciwdziałania zakłóceniom” (pkt 3 preambuły).

Problematyka odporności łańcuchów dostaw surowców krytycznych⁶¹ oraz półprzewodników jest powiązana z omówioną już problematyką odporności energetycznej, ponieważ niektóre z tych towarów mają istotne znaczenie dla rozwoju energetyki odnawialnej.

⁶⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1781 z 13 września 2023 r. w sprawie ustanowienia ram dotyczących środków na rzecz wzmocnienia europejskiego ekosystemu półprzewodników oraz zmiany rozporządzenia (UE) 2021/694 (akt w sprawie czipów) (Dz. Urz. UE L 229 z 2023 r., s. 11).

⁶¹ Na marginesie można odnotować, że kluczowy polski dokument w tym zakresie – Polityka Surowcowa Państwa – przyjęty przez rząd jako załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 39 z 1 marca 2022 r. (Dz. U. poz. 371) posługuje się jedynie pojęciem bezpieczeństwa surowcowego i nie odwołuje się (poza cytowaniem aktów prawa UE) do koncepcji odporności.

4.3. INFRASTRUKTURA KRYTYCZNA

Problematyka ochrony infrastruktury krytycznej jest przedmiotem legislacji UE już od ponad 15 lat⁶². W 2008 r. Rada uchwaliła dyrektywę w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony⁶³.

Agresja Rosji na Ukrainę bez wątpienia przyczyniła się do zwiększenia świadomości problematyki i konieczności przyjęcia kompleksowych rozwiązań w tym zakresie. W grudniu 2022 r. została przyjęta dyrektywa w sprawie odporności podmiotów krytycznych⁶⁴, co stanowiło finalizację procesu legislacyjnego zainicjowanego przez KE jeszcze w 2020 r. W debacie w PE nad projektem tego aktu w 2022 r. dało się zauważyć świadomość kontekstu geopolitycznego, tj. międzynarodowego konfliktu zbrojnego toczącego się w sąsiedztwie UE⁶⁵. Dyrektywa definiuje odporność podmiotów krytycznych, jako: „zdolność podmiotu krytycznego do zapobiegania incydentowi, ochrony przed nim, odpowiedzi na niego, stawiania mu oporu, łagodzenia i absorbowania incydentu oraz adaptacji i odtworzenia po incydencie”⁶⁶.

Wymaga ona od państw przyjęcia do 2026 r. „strategii mających na celu zwiększenie odporności podmiotów krytycznych” (art. 4) oraz sporządzenia wykazu podmiotów krytycznych dla określonych sektorów i podsektorów (art. 6). Ponadto, zobowiązuje państwa do wspierania podmiotów krytycznych w zwiększeniu ich odporności (art. 10) oraz do

⁶² Komunikat Komisji z 12 grudnia 2006 r. w sprawie europejskiego programu ochrony infrastruktury krytycznej, COM(2006) 786 wersja ostateczna (Dz. Urz. UE C 126 z 7.06.2007 r.).

⁶³ Dyrektywa Rady 2008/114/WE z 8 grudnia 2008 r. (Dz. Urz. UE L 345 z 2008 r., s. 75).

⁶⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2557 z 14 grudnia 2022 r. w sprawie odporności podmiotów krytycznych i uchylająca dyrektywę Rady 2008/114/WE (Dz. Urz. UE L 333 z 2022 r., s. 164).

⁶⁵ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2022-11-22-ITM-002_EN.html [dostęp 23 grudnia 2023 r.].

⁶⁶ Art. 2 pkt 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2557 z 14 grudnia 2022 r. w sprawie odporności podmiotów krytycznych i uchylająca dyrektywę Rady 2008/114/WE (Dz. Urz. UE L 333 z 2022 r., s. 164).

egzekwowania wprowadzania przez podmioty krytyczne odpowiednich środków służących zapewnieniu ich odporności (art. 13)⁶⁷.

Tydzień przed przyjęciem dyrektywy Rada wydała zalecenie w sprawie ogólnounijnego skoordynowanego podejścia do kwestii wzmocnienia odporności infrastruktury krytycznej⁶⁸. Konkretnym kontekstem dla tego zalecenia były nie tylko „rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie i kampanie hybrydowe przeciwko państwom członkowskim” (pkt 3 preambuły), lecz także „akty sabotażu wymierzone w infrastrukturę krytyczną, jak np. te, których celem były gazociągi Nord Stream” (pkt 4 preambuły). Mając to na względzie, zalecenie odnotowuje między innymi konieczność kontynuowania prac nad bezpieczeństwem infrastruktury podmorskiej, w szczególności podmorskich kabli telekomunikacyjnych oraz prac dotyczących sektora kosmicznego, w tym zwiększenia „odporności infrastruktury naziemnej wspierającej świadczenie usług w przestrzeni kosmicznej” (rozdział II pkt 10). W tym kontekście dokument zachęca państwa członkowskie do „skutecznego przeciwdziałania zagrożeniom dla infrastruktury krytycznej na wodach międzynarodowych” (rozdział IV pkt 34).

Ponadto, zalecenie dużą wagę przywiązuje również do problematyki cyberbezpieczeństwa w kontekście ochrony infrastruktury krytycznej. Kwestia ta będzie przedmiotem analizy kolejnego podpunktu.

4.4. CYBERBEZPIECZEŃSTWO

Jak wskazała Rada w swoich konkluzjach z października 2022r., rosyjska agresja przeciwko Ukrainie w większym stopniu uświadomiła znaczenia „otoczenia geopolitycznego nie tylko przy reagowaniu na szkodliwe działania w cyberprzestrzeni, ale również przy budowaniu i utrzymywaniu odporności technologii informacyjno-komunikacyjnych”⁶⁹. Takie podejście było uzasadnione faktem uznawania Rosji już przed 2022 r. za

⁶⁷ Szerzej zob. T. DŁUGOSZ, *Nowa koncepcja polikryzysów w świetle dyrektywy 2022/2557 w sprawie odporności podmiotów krytycznych (dyrektywy CER)*, «Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny» 12.2/2023, s. 72-75.

⁶⁸ Zalecenie Rady z 8 grudnia 2022 r. (Dz. Urz. UE C 20 z 2023 r., s. 1).

⁶⁹ Konkluzje Rady w sprawie bezpieczeństwa łańcucha dostaw ICT, Bruksela, 17 października 2022 r., pkt 1.

państwo, które jeżeli wprost nie wspiera, to przynajmniej *de facto* toleruje szkodliwą działalność (ang. *malicious activity*) w cyberprzestrzeni, nie podejmując aktywnego przeciwdziałania w prowadzeniu tego typu operacji z terytorium Rosji⁷⁰.

Gotowość Rosji do wykorzystywania cyberprzestrzeni dla wrogich działań potwierdziła również jej aktywność w trakcie agresji przeciwko Ukrainie. W szczególności 24 lutego 2022 r. przeprowadzono atak na system satelitarny Viasat KA-SAT w celu zakłócenia łączności satelitarnej na Ukrainie, który został przypisany Rosji przez organy Zjednoczonego Królestwa, Stanów Zjednoczonych oraz UE⁷¹. Atak ten wpłynął również na dostęp do Internetu dziesiątek tysięcy obywateli innych państw oraz miał zakłócić działanie kilku tysięcy turbin wiatrowych w Europie Środkowej. W sierpniu 2022 r. prorosyjska grupa hakerska przyznała się do znaczącego ataku w cyberprzestrzeni przeciwko Estonii⁷². W marcu 2023 r. ujawniono, że Rosja przeprowadzała również operacje w cyberprzestrzeni wymierzone w organizację dostarczania pomocy Ukrainie na terytorium RP⁷³.

⁷⁰ “President Biden also spoke with President Putin, obviously, about the ongoing ransomware attacks by criminals based in Russia that have impacted the United States and other countries around the world. President Biden underscored the need for Russia to take action to disrupt ransomware groups operating on Russian territory [...]. This is more than just a conversation that’s taking place between the two leaders, President Biden and President Putin. This is really about our own resilience, as a nation, in the face of these attacks, and strengthening that. [...] we have relayed multiple specific requests for action on cybercriminals to Russia through official channels and been clear about what Russia’s responsibility is with regard to taking action, including, again, today, at the level of the two presidents”; Background Press Call By Senior Administration Officials On President Biden’s Call With President Putin of Russia, July 09, 2021, <https://www.whitehouse.gov>.

⁷¹ Zob. szerzej [https://cyberlaw.ccdcoe.org/wiki/Viasat_KA-SAT_attack_\(2022\)](https://cyberlaw.ccdcoe.org/wiki/Viasat_KA-SAT_attack_(2022)) [dostęp 23 grudnia 2023 r.].

⁷² H. PILLAH, *Protecting Europe’s critical infrastructure from Russian hybrid threats*, London–Berlin–Brussels 2023, s. 4.

⁷³ Zob. szerzej K. GILES, *Russian cyber and information warfare in practice Lessons observed from the war on Ukraine*, «Chatham House Research Papers» December 2023, s. 28; A.M. DYNER, *Russia Continuing Cyberthreats Against NATO Countries*, «PISM Bulletin» 172(2291)/2023.

Mając na względzie powyższe, nie jest zaskoczeniem, że znaczenie problematyki cyberbezpieczeństwa po lutym 2022 r. dodatkowo zyskało znaczenie w UE. Proces ten zaowocował przyjęciem lub zaproponowaniem wielu nowych aktów legislacyjnych dotyczących między innymi:

- operacyjnej odporności cyfrowej sektora finansowego⁷⁴;
- horyzontalnych wymogów cyberbezpieczeństwa w odniesieniu do produktów z elementami cyfrowymi⁷⁵;
- odporność usług łączności oraz systemów operacyjnych⁷⁶.

Wśród aktów prawnych przyjętych w tym okresie najważniejsza jest bez wątpienia tzw. dyrektywa NIS2⁷⁷, nad którą prace legislacyjne KE zainicjowała jeszcze w 2020 r. Omówienie tego aktu prawnego *per se* wykracza poza ramy niniejszego artykułu. Niemniej, z perspektywy celów tego opracowania warto odnotować, że dyrektywa szeroko odwołuje się do pojęcia odporności, odnosząc je między innymi do: „cyberodporności” (pkt 2, 5 preambuły, art. 7 ust. 2 lit i), „odporności cyfrowej” (pkt 28 preambuły) i „odporności systemu nazw domen” (pkt 32, 100, 109 preambuły, art. 28), „odporności całego łańcucha dostaw usług ICT” (pkt 91) czy „sieci i systemów informatycznych odpornych na cyberzagrożenia” (pkt 70). Ta ostatnia forma odporności została wpisana (*a de facto* zrównana) z bezpieczeństwem sieci i systemów informatycznych (art. 6 pkt 2).

⁷⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2554 z 14 grudnia 2022 r. w sprawie operacyjnej odporności cyfrowej sektora finansowego i zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1060/2009, (UE) nr 648/2012, (UE) nr 600/2014, (UE) nr 909/2014 oraz (UE) 2016/1011 (Dz. Urz. UE L 333 z 2022 r.).

⁷⁵ Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie horyzontalnych wymogów cyberbezpieczeństwa w odniesieniu do produktów z elementami cyfrowymi i zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/1020, Bruksela, 15 września 2022 r., COM(2022) 454 final.

⁷⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/588 z 15 marca 2023 r. ustanawiające unijny program bezpiecznej łączności na lata 2023–2027 (Dz. Urz. UE L 79 z 2023 r., s. 1).

⁷⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2555 z 14 grudnia 2022 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa na terytorium Unii, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 910/2014 i dyrektywę (UE) 2018/1972 oraz uchylająca dyrektywę (UE) 2016/1148 (Dz. Urz. UE L 333 z 2022 r., s. 80).

Państwa UE zgodziły się również na konieczność „zdywersyfikowania dostawców krytycznych technologii informacyjno-komunikacyjnych w celu uniknięcia lub ograniczenia tworzenia istotnych zależności od pojedynczych dostawców”⁷⁸. Przedmiotowe inicjatywy opierają się na konieczności zaangażowania, w jak największym możliwie stopniu, sektora prywatnego oraz ścisłej koordynacji i współpracy między wiodącymi publicznymi podmiotami krajowymi. W zakresie cyberobrony podkreślają również znaczenie współdziałania sektora wojskowego i cywilnego, z uwagi na pojawiające się trudności z jednoznacznym rozgraniczeniem cyberprzestrzeni z tej perspektywy⁷⁹. Prace legislacyjne, uwzględniające znaczenie odporności w zakresie cyberbezpieczeństwa są kontynuowane. Nadal ważny pozostaje dla nich kontekst wojny na Ukrainie⁸⁰.

⁷⁸ Konkluzje Rady w sprawie bezpieczeństwa łańcucha dostaw ICT, Bruksela, 17 października 2022 r., pkt 8.

⁷⁹ „Unlike troop buildups or other forms of military mobilisation that are infrequent and highly visible, cyber operations are the result of operational cycles that occur covertly and continuously through peacetime and wartime. The targeting of sensitive networks during peacetime lets attackers lay the groundwork for malware intended for wartime use. The methods attackers use to establish initial footholds for espionage activities are indistinguishable from those that precede cyberattacks. For cyber units, war does not fundamentally change the way they prepare or start to fight”; Geneva Cybersecurity Forum: Keynote speech: Christian-Marc Lifländer <https://www.youtube.com/watch?v=0nCpcqjrvEo>, por. również Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady, Polityka UE w zakresie cyberobrony, Bruksela, 10 listopada 2022 r., JOIN(2022) 49 final.

⁸⁰ Por. Uzasadnienie do wniosku rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające środki mające na celu zwiększenie solidarności i zdolności w Unii w zakresie wykrywania zagrożeń cyberbezpieczeństwa i incydentów w cyberbezpieczeństwie oraz przygotowywania się i reagowania na takie zagrożenia i incydenty Strasburg, 18 kwietnia 2023 r., COM(2023) 209 final; 20 grudnia 2023 r. Rada przyjęła mandat negocjacyjny dotyczący tego aktu, Rada UE Komunikat prasowy, Akt o cybersolidarności: wspólne stanowisko państw członkowskich w sprawie zwiększenia cyberbezpieczeństwa w UE, 20 grudnia 2023 r., <https://www.consilium.europa.eu/> [dostęp 23 grudnia 2023 r.].

5. KONKLUZJE

Wojna na Ukrainie jest swoistym „testem” dla UE, ponieważ w rezultacie opowiedzenia się po stronie ofiary agresji oraz znaczącego ograniczenia współpracy gospodarczej z agresorem wpływa na większość obszarów jej działalności. W konsekwencji, rezultat konfrontacji UE z tym konfliktem może rzutować generalnie na funkcjonowanie całego projektu integracyjnego. W tym kontekście wojna na Ukrainie zwiększyła znaczenie czy wręcz upowszechniła odwołanie do koncepcji odporności w prawie UE. Odmienne niż inne generalne pojęcia, jak „autonomia strategiczna” czy „suwerenność UE”, których znaczenie się zmniejszyło, ponieważ do pewnego stopnia były formułowane w kontrze do Stanów Zjednoczonych⁸¹, odporność okazała się koncepcją pojemną i przydatną w warunkach kolejnego (po COVID-19) kryzysu, którego doświadczyła UE. Bez wątplenia wartością tej koncepcji jest dynamiczny charakter, jako zdolności do dostosowania, adaptacji w zależności od okoliczności. Nie należy mylić jednak odporności z koniunkturalizmem, ponieważ interesuje się ona dostosowaniem – w celu jak najlepszego reprezentowania trwałych pryncypiów w istotnie zmieniających się okolicznościach. Jej budowa w wymiarze wewnętrznym, w tym w zakresie kluczowych obszarów gospodarczych, może mieć również istotne znaczenie w zakresie zdolności UE do wsparcia Ukrainy⁸². W dłuższej perspektywie budowanie odporności gospodarczo-społecznej przez UE może być skutecznym instrumentem nie tylko dla uniezależnienia się gospodarczego od Rosji, lecz także zmniejszenia tego uniezależnienia od Chin.

W wymiarze szerszym można poddać pod rozważenie, czy koncepcja „odporności” nie jest pewnym „hamulcem” wobec akceptacji postępującej globalizacji i w tym sensie również wobec osłabiania pozycji państw. Okazuje się bowiem, że zachowanie odporności kluczowych obszarów gospodarczych państw (czy UE jako szczególnego związku państw) nie pozwala na udzielanie blankietowej zgody na deterytorializację

⁸¹ G. GREV, *Shockwaves: How Does The War In Ukraine Impact The Eu's Grand Strategy?*, «CSDS In-Depth» 5/2023, s. 13.

⁸² *Ibidem*, s. 18.

tej współpracy i oddanie pola decyzyjnego w tym zakresie wyłącznie prawom rynku. W kontekście współpracy z Rosją – budowanie odporności UE jest fundamentalnym zaprzeczeniem poglądom (prezentowanym przed 2022 r. przez wiele państw) o możliwości kontynuowania współpracy gospodarczej, w szczególności energetycznej, z Rosją, bez uszczerbku dla interesów UE.

WPLYW WOJNY NA UKRAINIE NA BUDOWANIE ODPORNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

Odpowiedź na wojnę na Ukrainie jest swoistym „testem” dla UE. W rezultacie opowiedzenia się po stronie ofiary agresji nastąpiło znaczące ograniczenie współpracy gospodarczej z Rosją, które wpłynęło na większość obszarów działalności UE. W konsekwencji, podejście UE do tego konfliktu może rzutować na funkcjonowanie całego projektu integracyjnego. W tym kontekście wojna na Ukrainie zwiększyła znaczenie czy wręcz upowszechniła odwołanie do koncepcji odporności w prawie UE. „Odporność” okazała się koncepcją pojemną i przydatną w warunkach kolejnego (po COVID-19) kryzysu, którego doświadczyła UE. Bez wątplenia wartością tej koncepcji jest dynamiczny charakter, jako zdolności do dostosowania, adaptacji w zależności od okoliczności. Budowa odporności w wymiarze wewnętrznym, w tym w zakresie kluczowych obszarów gospodarczych, może mieć również istotne znaczenie w zakresie zdolności UE do wsparcia Ukrainy. W dłuższej perspektywie budowanie odporności gospodarczo-społecznej przez UE może być skutecznym instrumentem nie tylko dla uniezależnienia się gospodarczego od Rosji, lecz także zmniejszenia tego uniezależnienia od Chin.

THE IMPACT OF WAR IN UKRAINE ON ENHANCEMENT OF THE EU'S RESILIENCE

Summary

The EU's response to the war in Ukraine constitutes a special kind of test of its resilience. Standing up for the victim of Russian aggression has brought a significant reduction in economic cooperation with Russia, affecting most areas of the EU's activities. Consequently, the EU's approach to this conflict may impinge on all the operations of its integration project. In this context, the war in Ukraine has enhanced the importance of resilience in EU law, or even made it a generally

applicable concept. “Resilience” has proved to be a capacious and useful concept in the conditions of the next crisis the EU had to face after COVID-19. Undoubtedly, the value of this concept is its dynamic nature, determining ability to adapt under prevalent conditions. Building up internal resilience, especially in key economic areas, may also be important for the EU’s ability to support Ukraine. In the long term, the EU’s development of its socio-economic resilience may turn out to be an effective instrument not only to wrest itself free of economic dependence on Russia, but also to reduce its dependence on China.

Słowa kluczowe: odporność; wojna na Ukrainie; prawo UE; energetyka; łańcuchy dostaw; surowce krytyczne; półprzewodniki; infrastruktura krytyczna; cyberbezpieczeństwo.

Keywords: resilience; the war in Ukraine; EU Law; the energy sector; value chains; critical materials; semiconductors; critical infrastructure; cybersecurity.

Literatura

- AMBROZIAK Ł., DĘBKOWSKA K., STRZELECKI J., WĄSIŃSKI M., *Autonomia strategiczna UE: możliwości relokacji produkcji, zależności importowe i szanse dla Polski*, «Policy Paper» 5/2021, s. 1-55.
- BAYCAN T., PINTO H. (red.), *Resilience, Crisis and Innovation Dynamics New Horizons*, Elgar 2018.
- Handbook on Regional Economic Resilience*, red. G. BRISTOW, A. HEALY, Elgar 2020.
- BENSON M.H., *Reconceptualizing Environmental Challenges: Is Resilience the New Narrative?*, «Journal of Environmental and Sustainability Law» 21/2015, s. 100-128.
- BORUCKA A., OSTASZEWSKI K., *Koncepcja resilience. Kluczowe pojęcia i wybrane zagadnienia*, «Medycyna Wieku Rozwojowego» 12.2/2008, s. 587-597.
- BRIGUGLIO L., CORDINA G., FARRUGIA N., VELLA S., *Economic Vulnerability and Resilience Concepts and Measurements*, Wider Research Paper, No. 2008/55.
- CANDLER D., *Resilience The Governance of Complexity*, Routledge 2014.
- D’ASPREMONT J., SINGH S. (red.), *Concepts for International Law Contributions to Disciplinary Thought*, Elgar 2019.
- DEŁUGOSZ T., *Nowa koncepcja polikryzysów w świetle dyrektywy 2022/2557 w sprawie odporności podmiotów krytycznych (dyrektywy CER)*, «Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny» 12.2/2023, s. 72-75.
- DYNER A.M., *Russia Continuing Cyberthreats Against NATO Countries*, «PISM Bulletin» 172(2291)/2023, s. 1-2.
- GILES K., *Russian cyber and information warfare in practice Lessons observed from the war on Ukraine*, «Chatham House Research Papers», December 2023, s. 1-60.

- GREV G., *Shockwaves: How Does The War In Ukraine Impact The Eu's Grand Strategy?*, «CSDS In-Depth» 5/2023, s. 1-10.
- HOLLING C.S., *Resilience and Stability of Ecological Systems*, «Annual Review of Ecology and Systematics» 4-1/1973, s. 1-23.
- HUMBY T.-L., *Law and Resilience: Mapping the Literature*, «Seattle Journal of Environmental Law» 4/2014, s. 85-130.
- KUŁAGA Ł., *Sankcje Unii Europejskiej wobec Federacji Rosyjskiej w rezultacie agresji na Ukrainę z perspektywy prawa międzynarodowego*, «Przegląd Legislacyjny» 2/2023, s. 10-39.
- MASIK G., SAGAN I., *Strategie i instrumenty wspierające odporność gospodarczą.... Przykład wybranych regionów europejskich*, «Studia Regionalne i Lokalne» 66.4/2016, s. 5-29.
- MIK C., *Agresja Rosji na Ukrainę i jej konsekwencje dla rządów prawa na poziomie międzynarodowym. Szkic problematyki*, [w:] *Rządy prawa jako wartość uniwersalna: księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, red. A. KOZŁOWSKI, Wrocław 2022, s. 429-469.
- PILLAH H., *Protecting Europe's critical infrastructure from Russian hybrid threats*, Berlin-London-Brussels 2023.
- RUHL J.B., *General Design Principles for Resilience and Adaptive Capacity in Legal Systems – With Applications to Climate Change Adaptation and Resiliency in Legal Systems*, «North Carolina Law Review» 89/2010, s. 1375-1378.
- STASZEWSKI B., *Odporność fiskalna. Analiza wpływu epidemii COVID-19 na zarządzanie budżetowe*, «Kwartalnik Prawno-Finansowy» 1/2020, s. 91-122.
- SKOCZEK-WOJCIECHOWSKA M., *Odwrot UE od rosyjskiej energetyki jądrowej*, «PISM Biuletyn» 70/2023, s. 1-2.
- TOCCI N., *Putin vs Monnet: European Resilience, Energy and the Ukraine War*, «IAI Papers» 22.25/2022, s. 2-14.