

Bezpieczeństwo i obrona w nowej Komisji Europejskiej

Justyna Gotkowska

W strukturze Komisji Europejskiej, przedstawionej przez Ursulę von der Leyen, po raz pierwszy znalazła się Dyrekcja Generalna ds. Przemysłu Obronnego i Przestrzeni Kosmicznej. Dyrekcja ta została podporządkowana francuskiej komisarz Sylvie Goulard, która w Komisji ma być odpowiedzialna łącznie za trzy obszary: gospodarkę cyfrową, przemysł i rynek wewnętrzny oraz przemysł obronny i przestrzeń kosmiczną. Tym samym Goulard podlegać mają trzy dyrekcje generalne: ds. rynku wewnętrznego, przemysłu, przedsiębiorczości i MŚP (DG GROW); ds. sieci komunikacyjnych, treści i technologii (DG CNECT); oraz wyżej wspomniana ds. przemysłu obronnego i przestrzeni kosmicznej (DG Defence Industry and Space).

W obszarze przemysłu obronnego i przestrzeni kosmicznej nowa dyrekcja ma zajmować się: (1) wdrażaniem Europejskiego Funduszu Obronnego – nowego instrumentu oferującego wsparcie finansowe dla prac badawczo-rozwojowych oraz dla rozwijania prototypów sprzętu wojskowego i technologii obronnych w ramach wielonarodowych europejskich projektów zbrojeniowych; (2) zapewnieniem otwartego i konkurencyjnego rynku wewnętrznego dla produktów zbrojeniowych; (3) wdrażaniem Planu działania na rzecz mobilności wojskowej (we współpracy z komisarzem ds. transportu); (4) wzmocnieniem innowacyjnego przemysłu kosmicznego w UE; (5) wdrażaniem przyszłego programu kosmicznego UE (w tym systemów nawigacji satelitarnej Galileo i wspomagania satelitarnego EGNOS oraz programu obserwacji Ziemi Copernicus).

W skład DG Defence Industry and Space wejdą na razie komórki dotychczas funkcjonujące w ramach DG GROW i odpowiedzialne za kwestie związane z przestrzenią kosmiczną oraz rynkiem zamówień obronnych (m.in. wdrażaniem dyrektywy 2009/81/WE dotyczącej zasad i procedur nabywania uzbrojenia i sprzętu wojskowego). Można się spodziewać, że po uchwaleniu wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027, a tym samym ustaleniu wielkości środków na Europejski Fundusz Obronny utworzone zostaną dodatkowe komórki administrujące funduszem.

Komentarz

- Utworzenie nowej dyrekcji generalnej w obszarze bezpieczeństwa i obrony było przedmiotem dyskusji w Brukseli od ponad roku. Decyzja o powstaniu DG Defence Industry and Space stanowi sygnał wskazujący, że polityka bezpieczeństwa i obrony staje się coraz ważniejszym obszarem działań zarówno Komisji, jak i całej UE, w której od 2016 r. intensywnie zaczęto wypracowywać instrumenty mające na celu zacieśnienie

współpracy państw członkowskich w zakresie przemysłu zbrojeniowego, zdolności wojskowych, cywilnego reagowania kryzysowego UE, mobilności wojskowej oraz aktywności UE w jej sąsiedztwie (zob. Aneks). Decyzja o utworzeniu nowej dyirekcji generalnej wychodzi naprzeciw oczekiwaniom części sceny politycznej w Brukseli i w państwach członkowskich, która chciałaby większych kompetencji UE w tym obszarze.

- Zadania i umocowanie nowej dyirekcji generalnej są pewnym kompromisem. Część państw członkowskich jest sceptycznie nastawiona do przejmowania przez Komisję coraz większych kompetencji w obszarze bezpieczeństwa i obrony (jest on bowiem nadal przede wszystkim przedmiotem współpracy międzyrządowej) – czy to ze względu na niechęć do uwspólnotowienia tego obszaru (m.in. Francja), czy do kreowania przyszłych alternatyw dla NATO (m.in. Polska, Holandia). Nowa dyirekcja generalna jest najmniejszą dyirekcją, jaka mogła zostać utworzona w tym obszarze; jej zakres działań ogranicza się do przemysłu obronnego i programów w przestrzeni kosmicznej, które leżały do tej pory w kompetencjach Komisji i były administrowane przez DG GROW. Nowa dyirekcja będzie tylko w nieznacznym zakresie zajmować się kwestiami mobilności wojskowej – wydaje się, że administrowanie nowymi środkami na mobilność wojskową w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” na lata 2021–2027 pozostanie w gestii (rumuńskiej) komisarz ds. transportu i Dyirekcji Generalnej ds. Mobilności i Transportu. Ponadto w nowej Komisji nie będzie oddzielnego komisarza ds. obrony.
- Największym wygranym w nowej Komisji Europejskiej jest Francja, która dostała jedno z najsilniejszych portfolio z trzema dyirekcjami generalnymi, w tym z DG Defence Industry and Space. Paryż dąży do maksymalizacji wpływu na unijną politykę bezpieczeństwa i obrony i chce rozwijania przez UE politycznej, przemysłowej i wojskowej strategicznej autonomii w celu uzyskania przez nią statusu samodzielnego gracza na arenie międzynarodowej – obok USA i Chin – w optymalnym scenariuszu we współpracy ze Stanami Zjednoczonymi, ale w przypadku różnic interesów również w opozycji do Waszyngtonu. Francja silnie lobbuje za większą integracją europejskiego przemysłu zbrojeniowego, wzmacniającą przede wszystkim duże europejskie koncerny zbrojeniowe (głównie z udziałem Francji i Niemiec), ale jest też sceptyczna wobec uwspólnotowienia obszaru bezpieczeństwa i obrony w UE. Paryż preferuje bowiem silną kooperację międzyrządową w UE we współpracy z wysoką przedstawiciel i Europejską Służbą Działań Zewnętrznych, na którą ma większe możliwości wpływu. Jeśliby nawet francuska komisarz nie została pozytywnie zaopiniowana w Parlamencie Europejskim ze względu na toczące się wobec niej postępowanie Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) związane z nieprawidłowym wykorzystywaniem środków na biuro poselskie w poprzedniej kadencji, Paryż wysunie innego kandydata na to samo stanowisko. Ponadto Francja uzyskała fotel przewodniczącej Podkomitetu ds. Bezpieczeństwa i Obrony Parlamentu Europejskiego dla Nathalie Loiseau, byłej wiceminister spraw europejskich z partii La République en Marche Emmanuela Macrona. Wprawdzie Parlament Europejski był dotąd drugorzędnym aktorem w unijnej polityce bezpieczeństwa i obrony, współkształtuje on jednak debatę o niej, bierze udział w procesie legislacyjnym, a w tej kadencji ma ambicje coraz większego wpływu na unijne polityki, również w omawianym obszarze.

- Utworzenie nowej Dyrekcji Generalnej ds. Przemysłu Obronnego i Przestrzeni Kosmicznej wpisuje się także w plany nowej przewodniczącej Komisji Ursuli von der Leyen. Zapowiedziała ona już w swoim programie politycznym (Unia, która mierzy wyżej) na następną kadencję Komisji Europejskiej, przedstawionym latem br., podjęcie dalszych „śmiałych kroków w kierunku prawdziwej europejskiej unii obrony”. Niewykluczone jest więc nie tylko wdrażanie dotychczas wypracowanych instrumentów, lecz także nowe inicjatywy. Von der Leyen chce kontynuować linię Komisji Europejskiej pod przewodnictwem Jean-Claude’a Junckera, który opowiadał się za utworzeniem Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony (choć nie jako oddzielnego bytu, a jako zebranych inicjatyw). Przewodnicząca KE wydaje się mieć jednak inną perspektywę niż francuska. Niemcy pragną się lepiej przygotować na ich zdaniem stopniowe, ale nieuchronne wycofanie się USA z Europy, ale nie chcą – tak jak Paryż – świadomie do tego dążyć. Według politycznego programu von der Leyen NATO jest fundamentem zbiorowej obrony Europy, a przewodnie hasło nowej przewodniczącej Komisji, które głosiła jeszcze jako minister obrony Niemiec, to: „stay transatlantic and become more European”. Podsumowując dotychczasowe inicjatywy UE w zakresie zacieśniania współpracy przemysłowej, wojskowej i cywilnej, należy stwierdzić, że są one na razie dosyć ograniczone, a ich celem nie jest tworzenie wspólnej armii europejskiej. Istotne jest jednak ustalenie kształtu i kierunku przyszłego rozwoju, tak aby były one korzystne nie tylko dla określonej grupy państw.
- Otwartą kwestią pozostają relacje pomiędzy francuską komisarz odpowiedzialną za DG Defence Industry and Space a Josepem Borrellem, nowym wysokim przedstawicielem do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, który jest wiceprzewodniczącym Komisji, a jednocześnie szefem Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych i Europejskiej Agencji Obrony. To on będzie odpowiedzialny za koordynację działań UE w obszarze bezpieczeństwa i obrony oraz za wdrażanie, nadzór i raportowanie w zakresie instrumentów współpracy wojskowej i cywilnej. Dlatego wcześniej jednym z branych pod uwagę rozwiązań administracyjnych było podporządkowanie nowej dyrekcji właśnie wysokiemu przedstawicielowi jako wiceszefowi Komisji. Przy takim podziale kompetencji w obszarze bezpieczeństwa i obrony niewykluczone są różnice zdań między wysokim przedstawicielem a komisarz ds. rynku wewnętrznego, np. odnośnie do priorytetów finansowania projektów zbrojeniowych.

Aneks

Tabela. Instrumenty w polityce bezpieczeństwa i obrony UE aktywowane lub utworzone po 2016 roku.

Instrumenty w wymiarze przemysłowym	Akcja przygotowawcza w zakresie badań obronnych (PADR, do 2021)
	Europejski program rozwoju przemysłu obronnego (EDIDP, do 2021)

	Europejski Fundusz Obronny (EDF, 2021–2027)
Instrumenty w wymiarze wojskowym	Stała współpraca strukturalna (PESCO)
	Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych (MPCC)
	Skoordynowany roczny przegląd w zakresie obronności (CARD)
	Plan rozwoju zdolności wojskowych (CDP)
Instrumenty w wymiarze cywilnym	Koncepcja cywilnego reagowania kryzysowego (CCC)
Instrumenty finansowe	Instrument „Łącząc Europę”, dodatkowa pula na poprawę mobilności wojskowej (CEF, 2021–2027)
	Europejski Instrument na rzecz Pokoju (EPF, 2021–2027)