

Biała księga: nowe inicjatywy UE na rzecz obronności europejskiej

Łukasz Maślanka

19 marca Komisja Europejska i wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Kaja Kallas przedstawiły tzw. białą księgę na temat przyszłości obronności europejskiej: *Readiness 2030*. Stanowi ona aktualizację analizy zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa UE. Wytycza ścieżki wzmacniania zdolności wojskowych państw członkowskich, ich gotowości reagowania na zagrożenia militarne, wsparcia europejskiego przemysłu zbrojeniowego oraz budowy wspólnego rynku produktów obronnych. Zachęca też do dalszej pomocy wojskowej dla Ukrainy. Istotną częścią białej księgi są zaproponowane dodatkowe mechanizmy wsparcia finansowego rozwoju zdolności wojskowych (pakiet ReArm Europe), w tym opiewający na 150 mld euro instrument wspólnych pożyczek SAFE (Security Action for Europe). Choć państwa członkowskie wyraziły ostrożną aprobatę dla założeń planu i białej księgi, to testem ich woli politycznej będzie tempo prac legislacyjnych nad proponowanymi mechanizmami, ich faktyczne wspólne wykorzystanie oraz decyzja o dalszym finansowaniu pomocy wojskowej dla Kijowa.

Nowa analiza wyzwań i zagrożeń

Mimo że *Kompas strategiczny* (zob. [Patchworkowa unia obronna. Przekształcenia w polityce bezpieczeństwa UE po rosyjskiej inwazji na Ukrainę](#)), czyli najważniejszy dokument UE zawierający katalog wyzwań, zagrożeń i działań UE w sferze bezpieczeństwa, opublikowano w marcu 2022 r., już po rozpoczęciu pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę, to nie wzięto w nim w pełni pod uwagę jej konsekwencji – główne prace nad nim toczyły się bowiem w 2021 r. Biała księga uzupełnia tę lukę i stanowi nowy punkt odniesienia w obszarze unijnej polityki bezpieczeństwa. Definiuje Rosję jako „fundamentalne zagrożenie dla bezpieczeństwa Europy”, wskazując przy tym na ryzyko związane z arsenałem jądrowym i coraz agresywniejszą retoryką Moskwy (a także rozlokowaniem rosyjskiej broni atomowej na Białorusi). Bierze również pod uwagę mobilizacyjny i zbrojeniowy potencjał Rosji, która w krótkim czasie może stać się gotowa na wojskową konfrontację z krajami UE – zwłaszcza w przypadku osiągnięcia swoich celów na Ukrainie. Elementami pogarszającego się kontekstu bezpieczeństwa są też według białej księgi szybka rozbudowa zdolności militarnych Chin i naruszenie strategicznej równowagi na Indo-Pacyfiku, sytuacja w Afryce, zagrożenia hybrydowe, globalny wyścig technologiczny i bezpieczeństwo dostaw surowców krytycznych.

Oprócz źródeł zagrożeń biała księga powtarza za *Kompasem strategicznym* także listę partnerów Unii, wymieniając wśród nich NATO, USA, Wielką Brytanię, Norwegię, Kanadę,

państwa Bałkanów Zachodnich, Turcję i Indie. Choć Stany Zjednoczone zajmują na niej wysokie miejsce, to dokument bierze pod uwagę nieprzewidywalność polityki administracji Donalda Trumpa i stwierdza, że najważniejszy dotąd sojusznik Europy koncentruje się na innych regionach świata, wyrażając potrzebę redukcji swojej roli jako tradycyjnego gwaranta bezpieczeństwa na Starym Kontynencie. Biała księga nie jest przy tym krokiem w kierunku przekształcenia UE w sojusz wojskowy – jasno deklaruje, że NATO pozostaje podstawą obrony zbiorowej dla jego członków, zaś celem dokumentu jest umożliwienie im sprawnego osiągnięcia celów zdolnościowych w ramach Sojuszu. Propozycje zawarte w białej księdze skupiają się więc na ułatwieniu państwom członkowskim usunięcia luk w zdolnościach wojskowych, dalszej pomocy wojskowej dla Ukrainy oraz rozbudowie europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora zbrojeniowego (EDTIB).

Uzupełnianie luk w zdolnościach wojskowych...

Biała księga, podążając za wskazaniem Rady Europejskiej z 6 marca, definiuje listę siedmiu priorytetowych obszarów w zakresie budowy zdolności wojskowych. Są nimi: obrona powietrzna i przeciwrakietowa, systemy artyleryjskie, w tym zdolności do precyzyjnych głębokich uderzeń, pociski i amunicja, drony i systemy antydronowe, czynniki warunkujące potencjał sił, w tym w odniesieniu do przestrzeni kosmicznej i ochrony infrastruktury krytycznej, mobilność wojskowa, cyberprzestrzeń, sztuczna inteligencja, wojna radioelektroniczna. Wymienia też projekt Tarczy Wschód jako istotny element odpowiedzi na zagrożenia w regionie, co może ułatwić uzyskiwanie pożyczek na jego dalszą realizację. Stanowiący część białej księgi pakiet ReArm Europe dostarcza instrumenty finansowania tych przedsięwzięć. Mając na względzie wysokość proponowanych kwot, plan ten można uznać za przełomowy.

Najważniejsza część ReArm Europe – instrument SAFE – przewiduje maksymalny pułap finansowania na poziomie 150 mld euro. Przedstawiony przez KE projekt rozporządzenia SAFE zakłada możliwość zaciągania wspólnych, zabezpieczonych budżetem unijnym nisko oprocentowanych pożyczek na zakup wybranych rodzajów „produktów obronnych i innych produktów na cele obronne” (zob. Aneks). Taka definicja ma też pozwolić na realizację przedsięwzięć z zakresu mobilności wojskowej czy np. Tarczy Wschód. Jednocześnie projekt rozporządzenia ustanawia rygorystyczne kryteria pochodzenia nabywanych produktów. Mogą one uniemożliwić uzupełnianie luk w tak kluczowych obszarach jak amunicja do systemów obrony powietrznej, jeśli będzie ona produkcji brytyjskiej bądź amerykańskiej. Propozycja wspólnych pożyczek ma charakter kompromisowy i stara się godzić postulaty państw popierających emisję wspólnego długu na cele obronne (Francja, Polska, Włochy) i oszczędnych (Niemcy, Holandia). Istnieje jednak obawa, że kraje południowej części UE, silniej zadłużone i bardziej oddalone od rosyjskiego zagrożenia, będą ją blokowały, uzasadniając to trwaniem przy postulatcie emitowania euroobligacji na cele obronne.

Pozostałe komponenty pakietu nie obciążają budżetu UE. Po pierwsze, państwa członkowskie będą mogły w ciągu czterech lat zwiększać wydatki wojskowe o 1,5% PKB bez konieczności redukcji nakładów na inne cele, nawet jeżeli powodowałoby to przekroczenie dozwolonego poziomu deficytu budżetowego. Ma to następować poprzez aktywowanie krajowej klauzuli wyjścia w pakcie stabilności i wzrostu. KE szacuje, że gdyby wszystkie kraje członkowskie zdecydowały się na takie podniesienie nakładów na obronność,

przyniosłoby to dodatkowe 650 mld euro inwestycji. Wraz z SAFE składałoby się to na 800 mld euro dodatkowych wydatków obronnych. Suma ta stała się – częściowo wprowadzającym w błąd co do poziomu zaangażowania unijnego – symbolem reklamowym całego planu. Po drugie, KE oczekuje od Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) dalszego poszerzania zakresu finansowanych inwestycji obronnych. Od maja 2024 r. dotyczą one dóbr podwójnego zastosowania, przy czym w założeniu Komisji EBI miałyby łączyć również na inwestycje czysto obronne. Po trzecie, instytucje unijne chcą też zachęcać prywatne banki do angażowania się w projekty obronne i finansowanie przemysłu wojskowego, co przez lata stanowiło tabu w niektórych państwach członkowskich. Po czwarte, kraje UE mają także uzyskać możliwość przekierowania części należnych środków z funduszy spójności na cele związane z bezpieczeństwem i obroną.

...i wsparcie dla przemysłu zbrojeniowego

Biała księga zawiera też szereg rozwiązań w zakresie wsparcia dla EDTIB, choć nie ma wśród nich żadnego nowego mechanizmu grantowego czy pożyczkowego. Na uchwalenie przez Radę UE wciąż czeka zaprezentowany ponad rok temu program EDIP z budżetem 1,5 mld euro. Również realizacja czołowych zapowiedzi ReArm Europe (mechanizmu SAFE i modyfikacji zapisów paktu stabilności i wzrostu) będzie wymagała decyzji Rady. Przemysł zbrojeniowy ma uzyskać wsparcie poprzez uproszczenie regulacji dotyczących przetargów i przemieszczania na terytorium UE produktów obronnych. KE zamierza też zainicjować dialog z firmami zbrojeniowymi w celu usunięcia barier w zakresie finansowania, certyfikowania bądź udzielania zezwoleń na budowę nowych linii produkcyjnych lub infrastruktury obronnej. Jego efekty mają się składać na serię propozycji, które KE przedstawi w czerwcu br. (*Defence Omnibus Simplification Proposal*).

Komisja chce także w dalszym ciągu przeciwdziałać fragmentacji produkcji wojskowej w UE poprzez tworzenie „wspólnego rynku produktów obronnych”. Nie posiada wprawdzie do tego uprawnień, zapowiada jednak wprowadzenie zasady *Buy European* (czyli preferencji zakupowej dla produktów z UE) do nowelizacji dyrektywy w sprawie zamówień publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa. Dalsze wyliczenie celów w zakresie produkcji zbrojeniowej wygląda raczej na spis życzeń i luźnych propozycji niż konkretny plan działania, np. wdrażanie innowacji w obronności, w tym sztucznej inteligencji, z użyciem środków z EDF czy wspólne zakupy kluczowych surowców i komponentów.

Pomoc dla Ukrainy

Autorzy białej księgi starają się zmobilizować państwa członkowskie do udzielania dalszej pomocy wojskowej Kijowowi. Wskazują na dwa obszary działania: dostawy uzbrojenia (m.in. 2 mln sztuk amunicji w tym roku), szkolenie ukraińskich żołnierzy oraz wsparcie tamtejszego przemysłu zbrojeniowego i jego integracja z EDTIB.

Ambitne zamierzenia KE i wysokiej przedstawiciel zderzają się jednak ze zdystansowanym podejściem poszczególnych członków UE do finansowania takiego wsparcia na poziomie unijnym. Wypłaty z Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (EPF) pozostają zablokowane w wyniku weta Węgier. Zaproponowany przez wysoką przedstawiciel nowy fundusz pomocy wojskowej dla Ukrainy, oparty na dobrowolnych składkach w wysokości do 40 mld euro w tym roku, spotkał się ze sprzeciwem grupy kolejnych państw członkowskich (Francji, Hiszpanii, Portugalii i Włoch), zarzucających mu brak transparentności. W trakcie posiedzenia Rady Europejskiej 20 marca (a więc już po publikacji białej księgi) nie udało się

uzyskać zgody nawet na powołanie niewielkiego funduszu (5,5 mld euro) na zakup amunicji.

Jedynym konkretnym wsparciem dla Ukrainy płynącym z planu ReArm Europe ma być umożliwienie nabycia uzbrojenia finansowanego pożyczkami SAFE także na potrzeby Kijowa, w tym w ukraińskim przemyśle zbrojeniowym. Jako że grupa dużych państw członkowskich wyraźnie preferuje udzielanie pomocy drogą dwustronną, nowy unijny mechanizm może ułatwić im ten proces. Barierą pozostaje jednak ograniczona podaż uzbrojenia i sprzętu wojskowego na rynku europejskim. Protekcjonistyczne ograniczenia SAFE nie pozwolą też uzupełniać zapasów amunicji do posiadanego już przez Ukrainę sprzętu produkcji USA. W dłuższej perspektywie kraje członkowskie UE mogą zgodzić się na częściowe uczestnictwo Ukrainy w unijnej polityce wsparcia dla przemysłu zbrojeniowego oraz w mechanizmach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (m.in. PESCO).

Aneks. Podstawowe informacje na temat mechanizmu SAFE

Podstawa prawna	Art. 122 Traktatu o funkcjonowaniu UE (pomoc Unii w przypadku trudności państwa członkowskiego z zaopatrzeniem w niektóre produkty).
Przedmiot regulacji	Nisko oprocentowane pożyczki na zakupy produktów obronnych zaciągane przez KE na rynku kapitałowym i zabezpieczone budżetem UE. Maksymalna suma wszystkich pożyczek to 150 mld euro.
Czas obowiązywania	5 lat. Maksymalny okres spłaty zaciągniętych pożyczek to 45 lat.
Podmioty uprawnione	Minimum dwa państwa (z których jednym musi być kraj członkowski UE, a drugim może być członek EFTA, EOG lub Ukraina); wybrane państwa trzecie na podstawie osobnych porozumień, za zgodą KE.
Kategorie produktów obronnych i innych kwalifikujących się do uzyskania pożyczki	Kategoria 1: amunicja i pociski; systemy artyleryjskie; małe drony (klasa 1 NATO) i powiązane systemy antydronowe; ochrona infrastruktury krytycznej; cyberobrona i mobilność wojskowa. Kategoria 2: ochrona powietrzna i przeciwrakietowa; drony inne niż małe (klasa 2 i 3 NATO) i powiązane systemy antydronowe; czynniki wsparcia; ochrona zasobów kosmicznych; sztuczna inteligencja i środki walki elektronicznej.
Obstrzeżenia dotyczące pochodzenia produktów	Wykonawcy i podwykonawcy muszą mieć siedzibę oraz swoje struktury zarządcze na terytorium UE, państwa EOG/EFTA bądź Ukrainy. Nie mogą pozostawać pod kontrolą podmiotu z innego państwa, chyba że są w stanie dostarczyć gwarancje braku dostępu państwa trzeciego do informacji niejawnych oraz dotyczące zgodności z interesami bezpieczeństwa UE. Dodatkowo koszt komponentów pochodzących z UE, państw EOG/EFTA bądź Ukrainy nie może być niższy niż 65% szacowanego kosztu produktu końcowego. Żaden komponent nie może pochodzić z innego państwa trzeciego naruszającego interesy bezpieczeństwa i obrony UE lub jej państw członkowskich.