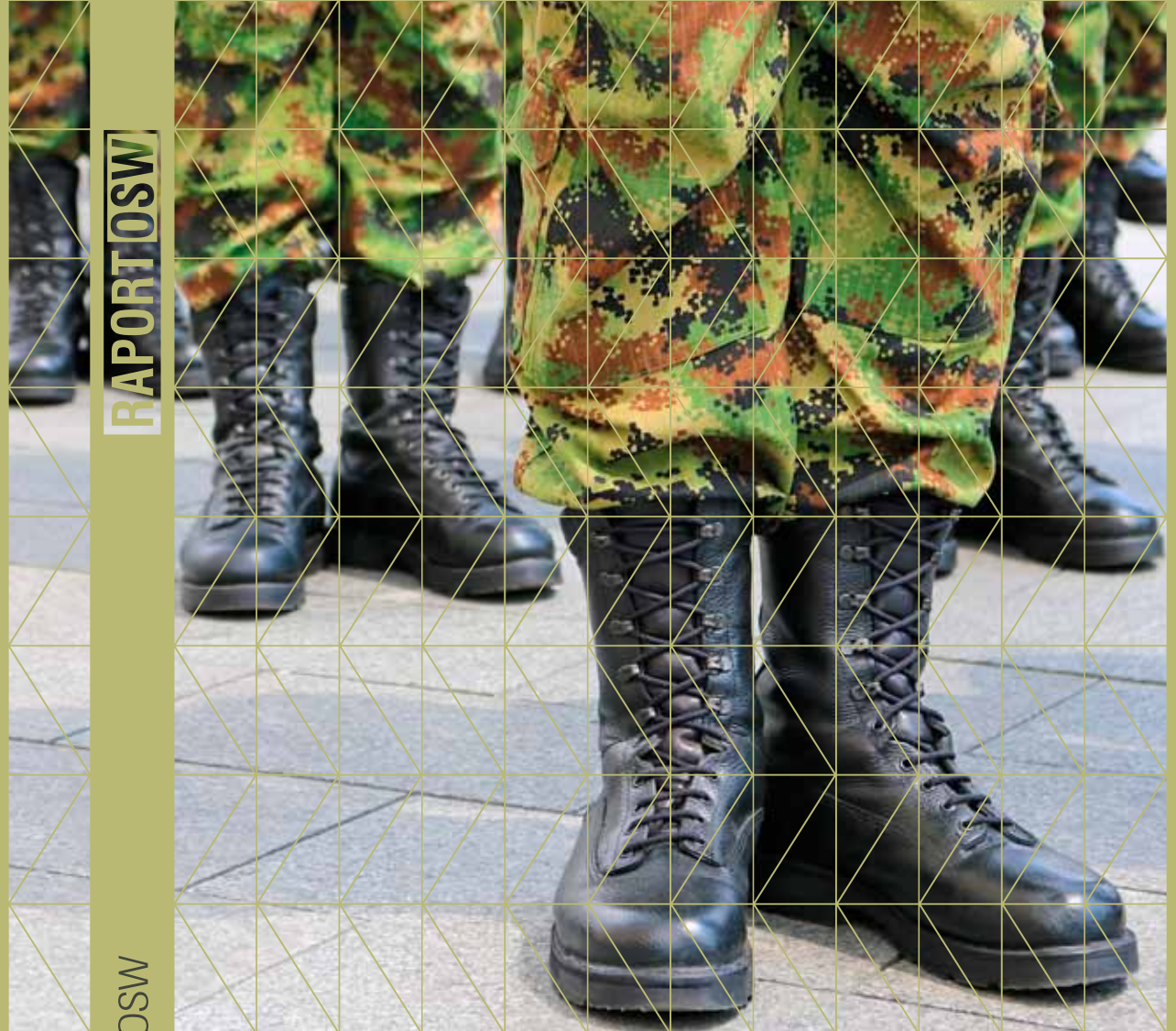




RAPORT OSW

OSW



W STRONĘ SOJUSZU WOJSKOWEGO?

PERSPEKTYWY EUROPEJSKIEJ UNII BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY

Justyna Gotkowska

WARSZAWA
LISTOPAD 2019

W STRONĘ SOJUSZU WOJSKOWEGO?

PERSPEKTYWY EUROPEJSKIEJ UNII BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY

Justyna Gotkowska



OSW |

CENTRE FOR EASTERN STUDIES
OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH im. **Marka Karpia**

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich
im. Marka Karpia / Centre for Eastern Studies

REDAKCJA MERYTORYCZNA

Wojciech Stanisławski

REDAKCJA

Szymon Sztyk, Tomasz Strzelczyk

WSPÓŁPRACA

Katarzyna Kazimierska

WYKRESY I MAPY

Urszula Gumińska-Kurek

OPRACOWANIE GRAFICZNE

PARA-BUCH

ZDJĘCIE NA OKŁADCE

branislavpudar / Shutterstock.com

SKŁAD

GroupMedia

WYDAWCA

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6a, Warszawa

Tel.: /+ 48/ 22 525 80 00

Faks: /+ 48/ 22 525 80 40

www.osw.waw.pl

ISBN 978-83-65827-45-6

Spis treści

WSTĘP /5

TEZY /6

I. KONCEPCJE /9

1. Europejska Unia Bezpieczeństwa i Obrony? /9
2. Plany – rzeczywistość – scenariusze na przyszłość /11

II. AKTORZY /16

1. Państwa członkowskie UE /16
2. Instytucje unijne /20

III. INSTRUMENTY /25

1. Instrumenty w wymiarze wojskowym /25
2. Instrumenty w wymiarze przemysłowym /36
3. Instrumenty w wymiarze cywilnym /42
4. Mobilność wojskowa /46
5. Nowe instrumenty finansowe /49
6. Współpraca UE z NATO /52

ANEKSY

1. Słownik skrótów /54
2. Priorytety rozwoju zdolności wojskowych UE na lata 2018–2025 /56
3. Projekty PESCO (stan na listopad 2019 r.) /58
4. Środki finansowe na WPZiB w propozycji Komisji Europejskiej /64

WSTĘP

Niniejszy raport ma na celu przedstawienie genezy i ewolucji unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz analizę jej rozwoju po 2016 r. Debata publiczna na ten temat często sprowadza się do haseł o „armii europejskiej”, której w rzeczywistości nikt nie ma zamiaru tworzyć, lub „europejskiej strategicznej autonomii”, która nie ma jednoznacznej definicji. Znacznie rzadziej dyskusja nad unijną polityką bezpieczeństwa jest oparta na znajomości faktycznych działań podejmowanych w tym obszarze w UE i interesów poszczególnych aktorów.

Jest to zrozumiałe: wypracowanie nowych instrumentów w unijnej polityce bezpieczeństwa i obrony jest wysoce zbiurokratyzowanym procesem tocącym się pomiędzy wieloma stronami – państwami członkowskimi w nim uczestniczącymi oraz instytucjami unijnymi. Przebrnięcie przez wszystkie dokumenty w tym obszarze (konkluzje, decyzje, raporty, plany działań i rozporządzenia) wymaga sporej ilości czasu i zrozumienia hermetycznej unijnej terminologii, w której często kluczowe są pojedyncze frazy lub nawet słowa.

Raport ma więc na celu uporządkowanie wiedzy o instrumentach rozwijanych w obszarze bezpieczeństwa i obrony w UE, przedstawienie ich oceny i możliwości dalszego rozwoju oraz pokazanie szans i wyzwań, jakie generują one dla państw wschodniej flanki NATO, takich jak Polska. Jednocześnie tekst przedstawia szerokie polityczne tło całego procesu oraz interesy aktorów w nim uczestniczących.

TEZY

- Od 2016 r. postępuje zacieśnianie współpracy w polityce bezpieczeństwa i obrony UE. Obejmuje ona nie tylko instrumenty wojskowe i cywilne w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE (WPBiO), lecz także działania z zakresu polityki przemysłowej, transportowej oraz badań i rozwoju. Rozwój tej kooperacji nie byłby możliwy bez współistnienia kilku czynników, w tym dążenia największych państw członkowskich do zwiększenia podmiotowości UE w tym obszarze wobec administracji Donalda Trumpa oraz chęci wzmocnienia integracji europejskiej w obliczu brexitu. Również instytucje unijne zaczęły traktować zacieśnianie współpracy w ramach tej polityki jako wehikuł dalszej integracji oraz instrument zwiększenia społecznego poparcia dla Unii. W konsekwencji utworzenie Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony stało się flagowym projektem Komisji Jean-Claude’a Junckera.
- Pierwotna koncepcja rozwijania polityki bezpieczeństwa i obrony UE, promowana głównie przez Paryż, miała na celu wypracowanie struktury powiązanych instrumentów współpracy wojskowo-przemysłowej z wykorzystaniem funduszy unijnych. Taka współpraca miała mieć miejsce w ramach ekskluzywnej grupy państw członkowskich zainteresowanych zwiększeniem zaangażowania w południowym sąsiedztwie UE oraz wzmocnieniem politycznej, przemysłowej i wojskowej autonomii względem USA. Pomysł na rozwijanie unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony poprzez inwestycje w wymiar reagowania kryzysowego, a nie obrony zbiorowej, wspierałyby interesy bezpieczeństwa tylko części państw członkowskich. Służyłyby też dofinansowaniu projektów zbrojeniowych realizowanych wspólnie przede wszystkim przez francuskie i niemieckie firmy w imię integracji europejskiego przemysłu zbrojeniowego.
- Powyższa koncepcja została znacznie zmodyfikowana w procesie wypracowywania unijnych instrumentów. Dokonało się to głównie za sprawą Niemiec, które opowiedziały się za szerokim, inkluzyjnym i integracyjnym podejściem do współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności, i które są sceptyczne wobec interwencjonistycznego nastawienia Paryża. Podobne stanowisko zajęły inne państwa, w tym Polska. Formalnym punktem odniesienia unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony nadal pozostaje reagowanie kryzysowe. Jednak w efekcie negocjacji większość nowych instrumentów UE została ukształtowana w sposób dający możliwość wsparcia zdolności wojskowych i przemysłowych również państw wschodniej

flanki. Jeśli instrumenty te będą odpowiednio wdrażane, mogą stać się korzystnym uzupełnieniem działań NATO, choć gdzieś tam mogą też konkurować z Sojuszem o zasoby i zaangażowanie państw członkowskich.

- Zacieśnianie współpracy w obszarze bezpieczeństwa i obrony pomiędzy państwami członkowskimi UE będzie w przyszłych latach postępować, a dynamika tego procesu będzie zależeć od przyszłości relacji transatlantyckich. Większa integracja nie musi oznaczać konkurencji i alternatywy dla NATO i może być korzystnym uzupełnieniem dla Sojuszu, choć stawia też przed UE zadanie odpowiedniego politycznego, wojskowego i przemysłowego ukształtowania europejskiej kooperacji. Rosnące napięcia pomiędzy USA a Europą Zachodnią mogą również generować silne impulsy do dalszego pogłębiania europejskiej współpracy wojskowej, co wiązałoby się z kontrowersyjnymi dyskusjami m.in. o europejskim odstraszeniu nuklearnym i obronie zbiorowej.
- Sygnałem pokazującym, że polityka bezpieczeństwa i obrony staje się coraz ważniejszym obszarem działań UE, było powołanie w strukturze nowej Komisji Europejskiej we wrześniu 2019 r. Dyrekcji Generalnej ds. Przemysłu Obronnego i Przestrzeni Kosmicznej. Decyzja ta wychodzi naprzeciw oczekiwaniom części sceny politycznej w Brukseli i w państwach członkowskich, która chciałaby większych kompetencji UE w tym obszarze. Jednocześnie zadania i umocowanie nowej dyrekcji generalnej są pewnym kompromisem wobec tych państw członkowskich, które są sceptycznie nastawione do przejmowania przez Komisję coraz większych kompetencji w obszarze bezpieczeństwa i obrony. Sprzeciwiają się temu ze względu na niechęć czy to do uwspólnotowienia tego obszaru (m.in. Francja), czy do kreowania przyszłych alternatyw dla NATO (m.in. Polska, Holandia). Nowa dyrekcja generalna jest najmniejszą dyrekcją, jaka mogła zostać utworzona w tym obszarze, a jej zakres działań ogranicza się do przemysłu obronnego i programów w przestrzeni kosmicznej.
- Ramą dla zacieśniania europejskiej kooperacji w obszarze bezpieczeństwa i obrony w przyszłości nie będzie wyłącznie UE. Współpraca wojskowo-przemysłowa w Europie będzie kształtowana również, a może przede wszystkim, przez największe państwa – Francję, Niemcy czy Wielką Brytanię. Wykorzystują one różne formaty kooperacji dwustronnej i wielostronnej, takie jak m.in. niemiecka Koncepcja Państw Ramowych (FNC), francuska Europejska Inicjatywa Interwencyjna (EI2) czy brytyjskie Połączone Siły Ekspedycyjne (JEF).

- Największym problemem unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony jest narracja o tworzeniu „armii europejskiej”, Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony czy „strategicznej autonomii” UE, która nie ma pokrycia ani w dotychczas wypracowywanych instrumentach, ani w realnych możliwościach wojskowych państw członkowskich. Rozdźwięk pomiędzy retoryką a rzeczywistością pogłębiają kolejne, daleko idące, francuskie propozycje emancypacji UE w polityce bezpieczeństwa i obrony, takie jak przyjęcie traktatu o bezpieczeństwie i obronności czy wzmocnienie klauzuli wzajemnej obrony. Przyczynia się do niego również retoryka Komisji, która traktuje zacieśnianie współpracy państw członkowskich pod hasłem Europejska Unia Bezpieczeństwa i Obrony jako wehikuł dalszej integracji europejskiej. Konsekwencją tego jest rozprzestrzenianie się wśród opinii publicznej mylnych przekonań dotyczących obecnych i przyszłych możliwości UE w tym obszarze oraz pogłębianie nieporozumień pomiędzy państwami członkowskimi UE i na linii USA–Europa.

I. KONCEPCJE

1. Europejska Unia Bezpieczeństwa i Obrony?

(A) Globalna strategia UE (EU Global Strategy, EUGS). Od połowy 2016 r. inicjatywy w obszarze bezpieczeństwa i obrony UE rozwijane są z większą niż dotąd dynamiką¹. Stało się tak za sprawą kilku czynników zewnętrznych: wyniku referendum w sprawie wyjścia z UE Wielkiej Brytanii, blokującej do tej pory rozwój takich inicjatyw; prezydentury Donalda Trumpa w USA, wywołującej negatywne reakcje w Europie Zachodniej; oraz proeuropejskiej agendy prezydenta Francji Emmanuela Macrona. Czynniki te zbiegły się z przedstawieniem przez wysoką przedstawiciel UE do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Federicę Mogherini w czerwcu 2016 r. Globalnej strategii UE², która stała się dokumentem kierunkowym dla dalszego rozwoju polityki bezpieczeństwa i obrony UE. W oparciu o ten dokument i plany jego wdrożenia Rada w konkluzjach z listopada 2016 r.³ określiła poziom ambicji UE w obszarze bezpieczeństwa i obrony, wyróżniając trzy priorytety:

- **reagowanie na konflikty i kryzysy zewnętrzne**, co obejmuje całe spektrum działań w zakresie cywilnego i wojskowego reagowania kryzysowego poza UE zgodnie z art. 43 Traktatu o Unii Europejskiej („wspólne działania rozbrojeniowe, misje humanitarne i ratunkowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju, misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym misje przywracania pokoju i operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktów”)⁴;
- **budowanie zdolności partnerów**, co obejmuje misje i operacje szkoleniowe, doradcze, mentoringowe w sektorze bezpieczeństwa dla krajów

¹ Warto uściślić, że formalnie w ramach WPBiO rozwijane są instrumenty w wymiarze wojskowym i cywilnym. Instrumenty wspierające przemysł zbrojeniowy czy mobilność wojskową są *de iure* częścią polityki przemysłowej i transportowej UE. Z tego względu w raporcie używany jest termin „unijna polityka bezpieczeństwa i obrony UE”, obejmujący wszystkie wymienione w tym rozdziale instrumenty.

² *A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*, The European External Action Service, 06.2016.

³ *Council conclusions on implementing the EU global strategy in the area of security and defence*, The Council of the European Union, 14.11.2016.

⁴ *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej Biblioteki Sejmowej.

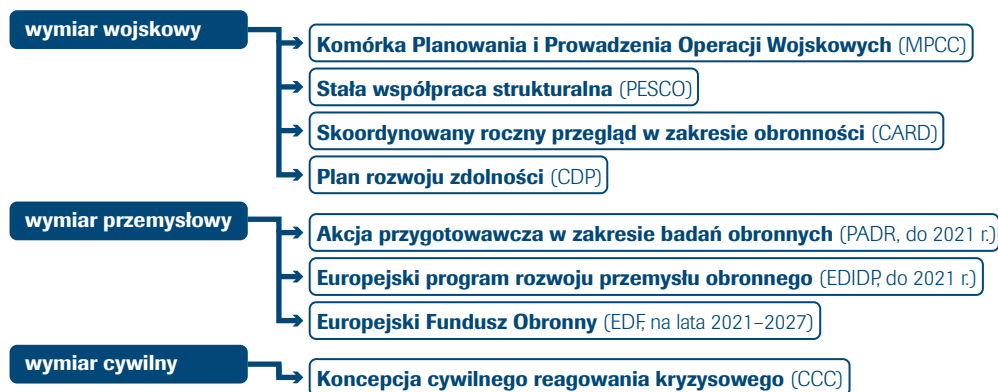
partnerskich zagrożonych konfliktem lub niestabilnością bądź pokonfliktowych oraz wzmocnienie odporności krajów partnerskich w zakresie zagrożeń hybrydowych (komunikacja strategiczna, bezpieczeństwo cybernetyczne, ochrona granic, przestrzeganie prawa międzynarodowego, ochrona cywilów, *good governance*);

- **ochronę UE i jej obywateli**, co obejmuje wzmocnienie ochrony sieci i infrastruktury krytycznej, bezpieczeństwo granic zewnętrznych UE, ochronę cywilów i pomoc w przypadku katastrof, dostęp do *global commons*, w tym wód międzynarodowych i kosmosu, zwalczanie zagrożeń hybrydowych, bezpieczeństwo cybernetyczne, zwalczanie terroryzmu i powstrzymywanie radykalizacji, zwalczanie przemytu ludzi, zwalczanie rozprzestrzeniania broni masowego rażenia, przemytu broni i zorganizowanej przestępczości.

(B) „Strategiczna autonomia”. EUGS i wypracowywane od połowy 2016 r. zapisy dokumentów Komisji i Rady nie uznają obrony zbiorowej za priorytet UE. Stwierdzają one konieczność wypracowania „strategicznej autonomii” UE w wymienionych obszarach – czyli w prowadzeniu cywilno-wojskowego reagowania kryzysowego w sąsiedztwie UE i w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego UE. Jednocześnie zapisy unijnych dokumentów stanowią, że to NATO jest fundamentem obrony zbiorowej państw członkowskich będących członkami Sojuszu, a działania UE w obszarze bezpieczeństwa i obrony są uzupełniane przez rozwijanie koordynacji unijnych działań z NATO. EUGS daje więc zawężoną definicję pojęcia „autonomii strategicznej”. Jest ona sprzeczna zarówno z potocznym rozumieniem tego terminu, jak i z tym, jak używa się go w dyskusjach w Europie Zachodniej, gdzie zwykle oznacza niezależnie się UE od Stanów Zjednoczonych w zakresie bezpieczeństwa i obronności, obejmujące aspekty polityczne, operacyjne i przemysłowe. Problemy z rozumieniem terminu „strategiczna autonomia” wzmacnia retoryka Komisji Europejskiej. Komisja optuje za utworzeniem Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony (z finalizacją w 2025 r.), co oznaczałoby samodzielność UE w tym obszarze, ale *de facto* nie całkowitą.

(C) Instrumenty. Plan wdrożenia EUGS w obszarze bezpieczeństwa i obrony, w części przyjęty przez Radę w listopadzie 2016 r., rozpoczął proces rozwijania wojskowych, przemysłowych i cywilnych instrumentów oraz mechanizmów finansowych.

Wykres 1. Nowe instrumenty w polityce bezpieczeństwa i obrony UE



Źródło: Opracowanie własne.

Ponadto w ramach prac nad wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2021–2027 Komisja zaproponowała wprowadzenie dodatkowych mechanizmów finansowych w obszarze bezpieczeństwa i obronności – oprócz EDF chodzi o oddzielną pulę środków na poprawę mobilności wojskowej z Instrumentu „Łącząc Europę” (CEF), o wzrost środków na cywilne misje reagowania kryzysowego oraz o utworzenie pozabudżetowego Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (EPF), z którego współfinansowane byłyby m.in. operacje i misje wojskowe.

2. Plany – rzeczywistość – scenariusze na przyszłość

(A) Ambitne plany. Pierwotna koncepcja rozwijania polityki bezpieczeństwa i obrony UE miała na celu wypracowanie struktury powiązanych ze sobą instrumentów współpracy militarnej (PESCO), ścisłej kooperacji w zakresie rozwoju zdolności wojskowych (CDP, CARD) oraz unijnego wsparcia finansowego dla europejskiego przemysłu zbrojeniowego, w tym w dużej mierze dla niemiecko-francuskich firm (EDF). Ekskluzywne grono państw zaangażowane w taką współpracę miało realizować poziom ambicji UE w obszarze bezpieczeństwa i obrony zapisany w EUGS. Poprzez gorset zobowiązań i sprawozdawczości przyjęty w PESCO miała to być docelowo samonapędzająca się struktura wspierająca europejskie projekty zbrojeniowe oraz wypracowująca zdolności wojskowe do wykorzystania podczas operacji reagowania kryzysowego prowadzonych przez unijne struktury dowodzenia (MPCC) w południowym sąsiedztwie UE.

Taka koncepcja promowana była przez Paryż, który wskazuje na stopniowe i nieuchronne wycofywanie się USA z zaangażowania politycznego i wojskowego w europejską politykę bezpieczeństwa. Według Francji UE powinna w związku z tym wypracować „strategiczną autonomię”, czyli zdolności do sa-

modzielnego politycznego i wojskowego działania w tym obszarze. Paryż ma przy tym na uwadze rozwijanie zdolności potrzebnych do reagowania kryzysowego (a nie obrony zbiorowej), a także aspekt przemysłowy, czyli wzmocnienie największych zachodnioeuropejskich koncernów zbrojeniowych i ograniczenie dostępu państw trzecich (tj. głównie USA) do europejskiego rynku zamówień wojskowych.

Dla Polski i państw wschodniej flanki takie sformatowanie unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony nie było korzystne z kilku powodów. UE finansowo i biurokratycznie wspierałaby głównie zdolności służące prowadzeniu operacji reagowania kryzysowego, a nie obrony zbiorowej, a tym samym wzmocniała cele i interesy w obszarze bezpieczeństwa i obrony tylko części państw członkowskich. Ponadto w tym obszarze stworzona zostałaby Unia dwóch prędkości – integrujących się państw unijnego jądra oraz peryferii. W dalszej perspektywie, w przypadku narastających tarć w relacjach transatlantycznych i niechęci największych państw Europy Zachodniej do inwestowania w natowską politykę odstraszania i obrony wobec Rosji, rozwijanie w UE podobnych procesów planowania i zdolności wojskowych mogłoby stać się alternatywą dla procesów przebiegających w NATO, co osłabiałoby Sojusz.

(B) Zmodyfikowane instrumenty. Francuska koncepcja rozwoju unijnych instrumentów w polityce bezpieczeństwa i obrony została jednak znacząco zmodyfikowana w procesie negocjacji i wypracowywania konkretnych instrumentów przez Niemcy, a częściowo również przez inne państwa, w tym Polskę.

Jeśli chodzi o plan rozwoju zdolności wojskowych UE (CDP, CARD) – ostatni przegląd CDP z 2018 r., mimo politycznych wytycznych EUGS mówiących o priorytecie rozwijania zdolności pod kątem reagowania kryzysowego, w zakresie rozwoju zdolności wojskowych UE wytyczył priorytety, które pokrywają się w dużej mierze z natowskim procesem planowania obronnego NDPP. Jest to istotne, ponieważ priorytety CDP są podstawą rozwijania projektów PESCO i EDF. Ponadto konkluzje Rady UE z listopada 2018 r. wskazują jasno na *single set of forces* państw członkowskich (tj. tylko jeden zestaw sił do dyspozycji zarówno UE, jak i NATO).

W przypadku stałej współpracy strukturalnej (PESCO) – Niemcy, które faworyzowały podejście inkluzywne i strukturalne, „rozmyły” francuskie podejście ekskluzywne nakierowane na prowadzenie operacji ekspedycyjnych. Część realizowanych projektów PESCO odpowiada obecnie również potrzebom wojskowym państw wschodniej flanki.

W UE zostało też utworzone dowództwo planowania i prowadzenia operacji wojskowych o skali zaangażowania jednej grupy bojowej (1,5 tys. żołnierzy) w postaci Komórki Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych (MPCC). Czas pokaże, czy państwa członkowskie będą chciały rozwijać MPCC przy paralelnej rozbudowie natowskiej struktury dowodzenia.

W przypadku Europejskiego Funduszu Obronnego (EDF) – w procesie negocjacji rozporządzenia ustanawiającego ten instrument krąg potencjalnych beneficjentów został rozszerzony tak, aby z Funduszu mogły korzystać nie tylko duże zachodnioeuropejskie koncerny posiadające spółki córki w kilku państwach, lecz także małe i średnie przedsiębiorstwa z całej UE.

Jeśli chodzi o rozwój zdolności cywilnego reagowania kryzysowego (CCC) – wypracowywane obecnie ambitne plany zwiększenia zdolności UE w tym obszarze mogą zderzyć się ze znanymi trudnościami państw członkowskich w delegowaniu personelu cywilnego na potrzeby UE.

Trwają też dyskusje nad kształtem nowych instrumentów finansowych proponowanych przez Komisję i wielkością środków, które będą do dyspozycji. Nadal nie jest pewne, czy zostaną one zatwierdzone w negocjacjach dotyczących wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027.

(C) Scenariusze na przyszłość. Rozwój unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony będzie zależał od szerszego kontekstu stosunków międzynarodowych, w tym od rozwoju relacji transatlantyckich i postrzegania NATO jako wspólnej i pierwszoplanowej platformy współpracy polityczno-wojskowej, a także od rzeczywistych efektów rozwijania ww. instrumentów w obszarze bezpieczeństwa i obrony w UE. Rada Europejska w nowym programie strategicznym UE na lata 2019–2024 uzgodniła, że Unia musi wziąć większą odpowiedzialność za zapewnianie własnego bezpieczeństwa i obrony – poprzez wzrost wydatków na obronność, rozwój zdolności wojskowych i gotowości operacyjnej w bliskiej współpracy z NATO⁵, czyli poprzez wzmacnianie zainicjowanych w 2016 r. działań. Obecnie jest jednak za wcześnie, aby jednoznacznie rozstrzygać o dalszym rozwoju unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony, choć można zarysować trzy scenariusze:

Europejska Unia Bezpieczeństwa i Obrony tylko na papierze. Jeśli relacje transatlantyckie będą układać się bardziej harmonijnie, to inicjatywy w wy-

⁵ *European Council meeting – Conclusions*, The Council of the European Union, 20.06.2019.

miarze wojskowym i cywilnym będą generować więcej biurokracji niż korzyści dla państw członkowskich. EDF w niewielkim stopniu przełoży się na wzrost współpracy zbrojeniowej pomiędzy państwami członkowskimi, ponieważ ich wola do dalszego i większego zaangażowania we wzmacnianie unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony może znacznie osłabnąć. W takiej sytuacji Europejska Unia Obrony funkcjonowałaby tylko w wymiarze politycznym i na papierze (jako kilka inicjatyw administrowanych przez państwa członkowskie w ramach PESCO i w wymiarze cywilnym oraz z EDF współfinansującym mniejsze projekty badawcze). Faktyczna współpraca wojskowo-przemysłowa państw członkowskich byłaby realizowana w innych formatach – dwustronnie, regionalnie, w ramach NATO i w inicjatywach takich jak niemiecka Koncepcja Państw Ramowych czy francuska Europejska Inicjatywa Interwencyjna.

Europejska Unia Bezpieczeństwa i Obrony punktowych sukcesów. Rozwijanie inicjatyw unijnych może przynieść mieszane rezultaty. Z realizowanych projektów PESCO tylko kilka przyniesie korzyści państwom członkowskim i będzie można je przedstawiać jako sukces. Wzmacnianie cywilnego reagowania kryzysowego może nie dać oczekiwanych rezultatów, a w siłach zbrojnych państw członkowskich może zostać wdrożonych tylko kilka mniejszych projektów współfinansowanych przez EDF. Z powodów wewnątrzpolitycznych i w związku z napiętymi relacjami z USA Europejska Unia Bezpieczeństwa i Obrony może być dla części państw UE przydatnym politycznie projektem, który mimo kilku sukcesów nie doprowadzi do zakładanej integracji wojskowo-przemysłowej w UE i nie będzie stanowił konkurencji dla NATO. Współpraca państw członkowskich byłaby w takim wypadku realizowana również w innych formatach – dwustronnie, regionalnie, w ramach NATO i w inicjatywach takich jak niemiecka Koncepcja Państw Ramowych czy francuska Europejska Inicjatywa Interwencyjna.

Europejska Unia Bezpieczeństwa i Obrony postępującej integracji. Ewentualna druga kadencja prezydenta Trumpa i napięcia w relacjach transatlantyckich mogą wpłynąć na coraz większą gotowość części państw członkowskich do prawdziwej integracji w obszarze bezpieczeństwa i obrony. Jeśli większość projektów PESCO przyniesie korzyści państwom członkowskim, zmobilizuje je to do pogłębiania współpracy. EDF może sprawdzić się jako instrument współfinansowania projektów w fazie badawczej i rozwojowej, przyczyniając się do skoordynowanych zamówień technologii wojskowych przez państwa członkowskie i większej współpracy firm zbrojeniowych w UE. W związku z tym w wieloletnich ramach finansowych na lata 2028–2034 pula środków na ten fundusz zostanie zwiększona. Państwa członkowskie zaczną

harmonizować swoje przepisy dotyczące wysyłania personelu na misje cywilnego reagowania kryzysowego i rozszerzać pulę ekspertów, co zwiększy zdolności cywilnego reagowania kryzysowego i spowoduje, że UE będzie bardziej aktywna i lepiej widoczna w swoim szeroko pojętym sąsiedztwie. Moduły grup bojowych UE mogą zostać po raz pierwszy wysłane na operacje poza jej terytorium. Unijna polityka bezpieczeństwa i obrony zacznie integrować formaty współpracy dwu- i wielostronnej oraz regionalnej.

II. AKTORZY

Kształtowanie unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony zależy przede wszystkim od woli (największych) państw członkowskich, jednak dużo do powiedzenia w tym zakresie mają również instytucje unijne. W szczególności Komisja Europejska i Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa dysponują kompetencjami do określania i realizowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym do precyzowywania wspólnej polityki obronnej (oprócz szerszych kompetencji w obszarze polityki przemysłowej i transportowej). Po 2016 r. uprawnienia te zaczęły być intensywnie wykorzystywane – z jednej strony zgodnie z wolą największych państw członkowskich, z drugiej zaś jako instrument rozszerzania kompetencji unijnych instytucji na kolejne obszary, w których dotąd dominowała współpraca międzyrządowa. To ostatnie spotyka się z kolei ze sceptycyzmem części krajów UE.

1. Państwa członkowskie UE

Decyzja o wyjściu Wielkiej Brytanii z UE wprowadza nową dynamikę podejmowania decyzji i kształtowania inicjatyw przez państwa członkowskie w unijnej polityce bezpieczeństwa i obrony. Po wycofaniu się Wielkiej Brytanii z dyskusji o rozwoju unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony wzrasta znaczenie w tym obszarze „kwartetu” państw – Francji, Niemiec, Włoch i Hiszpanii. Dotychczasowy proces rozwijania inicjatyw pokazał, że to Francja i Niemcy wypracowywały pomiędzy sobą wspólne stanowisko, następnie Włochy i Hiszpania uwiarygadniały je swoim poparciem, a później było ono podstawą propozycji wysuwanych przez wysoką przedstawiciel i przez Komisję oraz większości rozwiązań przyjmowanych przez Radę⁶.

(A) Francja była głównym promotorem inicjatyw dotyczących wzmacniania współpracy w obszarze bezpieczeństwa i obrony UE. Po pierwsze, Paryż dążył do osiągnięcia „przemysłowej autonomii strategicznej” w Unii – wzmocnienia

⁶ Obrazuje to początek procesu rozwijania WPBiO w 2016 r. W czerwcu tego roku ministrowie spraw zagranicznych Niemiec i Francji przedstawili dokument *Silna Europa w niepewnym świecie* proponujący wzmocnienie polityki bezpieczeństwa UE. We wrześniu media opublikowały niemiecko-francuski *non-paper* *Ożywienie WPBiO. W stronę szerokiej, realistycznej i wiarygodnej polityki obronnej w UE*, którego postulaty zostały poparte we wspólnym liście przez Niemcy, Francję, Włochy i Hiszpanię w październiku 2016 r., po czym stały się podstawą propozycji wysuwanych przez wysoką przedstawiciel i Komisję. Zob. O. Wientzek, *Glimmer of hope for the Common Security and Defence Policy*, KAS Prospects for German Foreign Policy, 26.01.2017.

francuskich koncernów zbrojeniowych i ograniczenia dostępu państw trzecich (tj. głównie USA) do europejskiego rynku zamówień obronnych. Po drugie, Francja postrzegała rozwijanie unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony jako instrument zwiększenia projekcji siły armii francuskiej w południowym sąsiedztwie Europy (Afryka, Bliski Wschód) oraz uzyskania wsparcia ze strony UE i państw członkowskich w tym zakresie. Paryż nie jest jednak zadowolony z wynegocjowanych w Unii instrumentów, które kładą nacisk na struktury i zdolności, a nie na operacje. Zaproponowana we wrześniu 2017 r. Europejska Inicjatywa Interwencyjna (EI2) ma więc na celu zwiększenie gotowości i możliwości państw europejskich do prowadzenia operacji reagowania kryzysowego, przy dążeniu Paryża do przejmowania w nich roli państwa ramowego⁷. W czerwcu 2018 r., przy okazji posiedzenia Rady UE do Spraw Zagranicznych w Luksemburgu, osiem państw (Hiszpania, Portugalia, Niemcy, Belgia, Holandia, Wielka Brytania, Dania i Estonia) z inicjatywy Francji podpisało list intencyjny w sprawie utworzenia EI2⁸, formatu współpracy wojskowej poza strukturami UE. W sierpniu 2018 r. swój udział w EI2 zadeklarowała również Finlandia. Państwa zaproszone przez Francję do udziału w przedsięwzięciu (zwłaszcza Niemcy) okazały się niechętne tworzeniu ambitnych formatów współpracy wojskowej pod przewodnictwem Paryża poza UE, ale nie chciały odrzucić francuskiej propozycji. Przyszłość EI2 pozostaje kwestią otwartą, choć Paryż będzie ponadto dążył do praktycznych (tzn. operacyjnych) sukcesów inicjatywy EI2.

Mimo że Francja nie jest zadowolona z kształtu inicjatyw wojskowych UE, Paryż jest zainteresowany proklamowaniem Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony i propagowaniem „strategicznej autonomii” UE. Wzmacnia to bowiem francuską agendę w polityce bezpieczeństwa i obrony: Paryż postrzega siebie jako naturalnego lidera w tym obszarze i jest motorem kolejnych inicjatyw i działań. W marcu 2019 r. w artykule *Na rzecz europejskiego Odrodzenia*⁹ prezydent Macron zaproponował przyjęcie traktatu o bezpieczeństwie i obronności, wzmocnienie art. 42 ust. 7 TUE, czyli tzw. klauzuli wzajemnej obrony¹⁰,

⁷ M. Lebrun, *Strategic Autonomy? France, the eFP and the EII*, ICDS Blog, 12.10.2018.

⁸ *Letter of intent concerning the development of the european intervention initiative (EI2)*, 25.06.2018.

⁹ E. Macron, *Na rzecz europejskiego Odrodzenia*, 4.03.2019.

¹⁰ Art. 42 ust. 7 TUE: „W przypadku gdy jakiekolwiek Państwo Członkowskie stanie się ofiarą zbrojnej agresji na jego terytorium, pozostałe Państwa Członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Nie ma to wpływu na szczególny charakter polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych Państw Członkowskich. Zobowiązania i współpraca w tej dziedzinie pozostają zgodne ze zobowiązaniami zaciągniętymi w ramach

oraz utworzenie Europejskiej Rady Bezpieczeństwa, w której skład miałyby wchodzić również Wielka Brytania. Do tej pory nie było jednak publicznych dyskusji na ten temat – większość państw europejskich, z Niemcami włącznie, wydaje się raczej sceptycznie nastawiona do tych propozycji.

(B) Niemcy traktują rozwijanie inicjatyw UE w obszarze bezpieczeństwa i obrony głównie w kategoriach politycznych. Dla Berlina jest to (podobnie jak dla Komisji) flagowy projekt integracyjny dla wszystkich państw członkowskich UE po brexicie, a nie przyszłe narzędzie prowadzenia wojskowych operacji reagowania kryzysowego. Niemcy patrzą na rozwijanie instrumentów UE w wymiarze wojskowym również przez pryzmat polityki wewnętrznej – narracja o wzmacnianiu Bundeswehry pod kątem tworzenia Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony jest w Niemczech chętniej przyjmowana niż postulaty o konieczności zwiększenia zaangażowania w NATO. Berlin ma również na względzie wsparcie interesów niemieckich firm zbrojeniowych i tworzenie zdolności wojskowych wokół struktur Bundeswehry. Nie chce jednak włączać się w inicjatywy, które będą wymuszały na kraju większe zaangażowanie w operacje wojskowe.

Ważnym czynnikiem, który wpłynie na rozwój unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony, będzie przyszłość polityczno-gospodarczych stosunków USA z Europą (Zachodnią). Niemcy w największym stopniu odczuwają zmianę polityki amerykańskiej z podejścia „kooperacyjnego” za prezydentury Baracka Obamy na „konfrontacyjne” administracji Trumpa. Z ich perspektywy kluczowe znaczenie ma obecne odchodzenie USA od prowadzenia polityki multilateralnej w stronę jednostronnego podejmowania decyzji przez Waszyngton. Dotyczy to m.in. polityki handlowej, klimatycznej, relacji w ramach NATO, polityki wobec Iranu czy Izraela. Wpływ ma też nieprzyjazna UE retoryka Trumpa. Z perspektywy Niemiec (i Francji) jednostronne działania Waszyngtonu, które nie biorą pod uwagę ich stanowiska i interesów lub wręcz są z nimi sprzeczne, podważają transatlantycką wspólnotę polityczną, a w konsekwencji europejsko-amerykański Sojusz.

Stanowisko Berlina będzie kluczowe w rozwijaniu unijnych instrumentów w obszarze bezpieczeństwa i obrony. W Niemczech toczą się intensywne debaty na temat przyszłości transatlantyckiego partnerstwa i „posttransatlantyc-

Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, która dla państw będących jej członkami pozostaje podstawą ich zbiorowej obrony i forum dla jej wykonywania”. Zob. *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, op. cit.

kiego świata”. Niemiecki rząd kierowany przez kanclerz Angelę Merkel nadal zdaje sobie sprawę z uzależnienia bezpieczeństwa Europy od gwarancji USA i ze znaczenia NATO, ale jednocześnie chce wzmacniać UE w obszarze bezpieczeństwa i obrony, traktując to również jako instrument dalszej integracji. Dla większości chadeków NATO i relacje transatlantyckie wciąż stanowią podstawę europejskiego bezpieczeństwa, a tworzenie Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony postrzegają oni jako wzmacnianie europejskiego filaru w NATO. Dla socjaldemokratów natomiast to rozwijanie „strategicznej autonomii” UE jest w większym stopniu uznawane za niezbędne wobec odchodzenia USA od multilateralizmu i od współpracy z Europą.

(C) Włochy i Hiszpania wykorzystały sytuację po brexicie do wzmocnienia swojej pozycji politycznej jako priorytetowych partnerów Francji i Niemiec w kształtowaniu polityki bezpieczeństwa i obrony UE oraz innych polityk unijnych. Rzym i Madryt są również zainteresowane wsparciem UE dla własnych przemysłów zbrojeniowych i wzmocnieniem jej zdolności do reagowania kryzysowego w południowym sąsiedztwie. Obu państwom rozwijanie unijnych instrumentów daje ponadto możliwość uczestnictwa w europejskich projektach współpracy polityczno-wojskowej – tym istotniejszą, że do tej pory były one wyłączone z większości formatów dwu- i wielostronnej kooperacji w Europie (NORDEFCO, V4, współpraca francusko-brytyjska, Trójkąt Weimarski). Z tego też względu Włochy i Hiszpania biorą udział w największej liczbie projektów PESCO.

(D) Pozostałe państwa członkowskie w kwestiach unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony orientują się w dużej mierze na Niemcy i Francję. Małe państwa z regionu Europy Północnej czy Środkowo-Wschodniej (np. Litwa, Estonia, Czechy), które do tej pory wspierały stanowisko Wielkiej Brytanii, teraz stają u boku Niemiec lub Francji. Z perspektywy państw bałtyckich, nordyckich i V4 Polska jest „*too big to be small, too small to be big*”. Znaczy to, że ma zbyt mały potencjał polityczny, gospodarczy i wojskowy, aby zastąpić Wielką Brytanię i stać się punktem odniesienia dla tych państw, w których interesie nie leży formatowanie unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony w wydaniu francusko-niemieckim, a jednocześnie jest na tyle silna, by wyrażać swoje obiekcje co do kształtu inicjatyw proponowanych przez „kwartet”. Tendencję do zbliżania się mniejszych państw regionu do Niemiec i Francji widać nie tylko podczas wypracowywania unijnych inicjatyw, lecz także w faktycznym procesie zacieśniania współpracy wojskowej w Europie – państwa regionu rozwijają kooperację sił zbrojnych z Niemcami (Czechy, Litwa, a nawet Rumunia), Francją (Estonia) i Wielką Brytanią (państwa nordyckie).

2. Instytucje unijne

Od 2016 r. Komisja Europejska i wysoki przedstawiciel w znacznym stopniu współkształtują rozwój instrumentów w obszarze bezpieczeństwa i obrony. Ich kompetencje w tym zakresie są zawarte w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)¹¹. Jednocześnie ostatnie lata wypracowywania inicjatyw dotyczących bezpieczeństwa i obrony pokazały, że podział kompetencji pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją i Europejską Służbą Działań Zewnętrznych jest niejasny, a proces podejmowania decyzji nieprzejrzysty¹².

Komisja Europejska w ramach kompetencji dzielonych i uzupełniających może stanowić prawo oraz przyjmować niewiążące i wiążące akty prawne (wraz z Parlamentem i Radą) w zakresie rynku wewnętrznego, prawa zamówień publicznych, polityki przemysłowej, w obszarze badań i rozwoju oraz transportu¹³. Zgodnie z art. 2(4) TFUE „Unia ma kompetencję w zakresie określania i realizowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym stopniowego określania wspólnej polityki obronnej”.

Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa zgodnie z art. 18 TUE „przyczynia się, poprzez swoje propozycje, do opracowania tej polityki i realizuje ją, działając z upoważnienia Rady”¹⁴. Jest on jednocześnie wiceprzewodniczącym Komisji; ponadto dysponuje biurokratycznymi instrumentami, przede wszystkim Europejską Służbą Działań Zewnętrznych (ESDZ) – organem międzyinstytucjonalnym pomiędzy Komisją a Radą.

Parlament Europejski jest w obszarze bezpieczeństwa i obrony aktorem drugorzędnym. Bierze jednak udział w procesie legislacyjnym i w jego ramach może w pewnym stopniu wpływać na ostateczny kształt aktów prawnych (zob. wypracowywanie rozporządzeń dotyczących EDIDP i EDF). Ponadto PE współkształtuje debatę o kształcie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, m.in. poprzez coroczne przyjmowanie rezolucji nt. wdrażania tej polityki.

¹¹ *Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Tytuł I. Kategorie i dziedziny kompetencji Unii, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej Biblioteki Sejmowej.

¹² *Wkład Polski do przygotowań Agendy Strategicznej na lata 2019–2024*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

¹³ Do 2019 r. kwestie przemysłu zbrojeniowego były w kompetencjach DG GROW Rynek wewnętrzny, przemysł, przedsiębiorczość i MŚP, a mobilność wojskowa w DG MOVE Mobilność i transport.

¹⁴ *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, op. cit., Art. 18.

(A) Podejście regulacyjne. Do 2015 r. instytucje unijne kształtujące politykę bezpieczeństwa i obrony przejawiały podejście regulacyjne. Komisja wykorzystywała swoje kompetencje przede wszystkim poprzez dążenie do większej integracji w obszarach, w których mogła podjąć inicjatywę – rynku wewnętrznego, prawa zamówień publicznych, polityki przemysłowej oraz badań i rozwoju. Miało to związek głównie z oporem Wielkiej Brytanii wobec pogłębiania współpracy polityczno-wojskowej w ramach WPBiO i z brakiem inicjatyw polityczno-strategicznych w tym obszarze w latach 2009–2014 ze strony wysokiej przedstawiciel Catherine Ashton. Komisja skupiła się więc w największym stopniu na rozwoju europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego (EDTIB) – wypracowała w 2009 r. dwie dyrektywy: „obronną” (nr 2009/81), w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, oraz „transferową” (nr 2009/43), w sprawie uproszczenia warunków transferów produktów związanych z obronnością w UE¹⁵.

(B) Podejście polityczno-strategiczne. Za przewodnictwa Jean-Claude’a Junckera i od czasu objęcia funkcji wiceprzewodniczącej Komisji i wysokiej przedstawiciel przez Federicę Mogherini Komisja Europejska zaczęła traktować rozwijanie unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony jako projekt polityczno-strategiczny, którego realizację umożliwiła decyzja Wielkiej Brytanii o wyjściu z UE. Utworzenie Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony stało się flagowym projektem politycznym Komisji Junckera¹⁶. Od 2016 r. rozpoczęła ona działania w obszarze polityki przemysłowej, badań i rozwoju oraz polityki

¹⁵ W kolejnych latach osią propozycji wysuwanych przez Komisję była również poprawa regulacji w sektorze obronnym UE – zawartych m.in. w komunikacie *W kierunku bardziej konkurencyjnego i wydajnego sektora obronności i bezpieczeństwa* z lipca 2013 r., który stały się po raz pierwszy podstawą do dyskusji i konkluzji Rady Europejskiej na temat WPBiO w grudniu 2013 r.

¹⁶ W czerwcu 2017 r. Komisja wydała *Dokument otwierający debatę na temat przyszłości europejskiej obronności*, zawierający trzy scenariusze do 2025 r. – przechodzące od nieznacznego zwiększenia współpracy wojskowej i przemysłowo-technicznej do utworzenia Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony, która we współpracy z NATO miałaby być odpowiedzialna za ochronę Europy. Komisja zaznaczyła w Dokumencie swoje preferencje co do realizacji ostatniego scenariusza, stawiając na końcu retoryczne pytanie dotyczące jedynie tempa jej utworzenia. W tym scenariuszu UE ma być w stanie „prowadzić zaawansowane operacje w celu lepszej ochrony Europy, w tym ewentualnie operacje przeciwko grupom terrorystycznym, operacje morskie we wrogim otoczeniu lub akcje cyberobrony. (...) Planowanie obronne państw członkowskich zostanie w pełni zsynchronizowane, a krajowe priorytety w zakresie rozwoju zdolności stanowić będą odbicie uzgodnionych priorytetów europejskich. Zdolności te będą następnie rozwijane w oparciu o ścisłą współpracę, a nawet integrację lub specjalizację”. Zob. Komisja Europejska, *Dokument otwierający debatę na temat przyszłości europejskiej obronności*, 7.06.2017.

transportowej (EDF, PADR, EDIDP, CEF), a wysoka przedstawiciel sprawowała pieczę nad opracowaniem Globalnej strategii UE i podjęła (w porozumieniu z państwami członkowskimi) inicjatywy w wymiarze wojskowym i cywilnym. Zacieśnianie unijnej współpracy w tym obszarze zaczęło być traktowane przez instytucje wspólnoty jako wehikuł dalszej integracji europejskiej w obliczu kryzysu integracyjnego UE po brexicie i instrument zwiększenia społecznego poparcia dla Unii.

Jednym z celów Komisji było również stopniowe uwspólnotowanie polityki bezpieczeństwa i obrony w UE oraz uzyskanie statusu samodzielnego aktora w tym obszarze, uważanym do niedawna za domenę współpracy międzyrządowej. Od 2018 r. toczyły się dyskusje o utworzeniu nowej Dyrekcji Generalnej ds. Obrony (DG Defence) w Komisji Europejskiej i o powołaniu nowego komisarza ds. obrony. Dyrekcja ta skupiłaby kompetencje nie tylko w zakresie rynku wewnętrznego, prawa zamówień publicznych, polityki przemysłowej oraz w obszarze badań i rozwoju (poprzez nadzorowanie wdrażania dyrektyw „obronnej” i „transferowej” czy administrację Europejskim Funduszem Obronnym), lecz także w obrębie sprawozdawczości i raportowania w przypadku instrumentów współpracy wojskowej (CARD, CDP, PESCO) oraz w dziedzinie mobilności wojskowej. Prowadzono również dyskusje poświęcone włączeniu w jej kompetencje działań UE dotyczących cyberbezpieczeństwa i przestrzeni kosmicznej. Z drugiej strony przedmiotem debat były rozwiązania, które zakładały zarówno wzmocnienie Komisji, jak i zagwarantowanie państwom członkowskim większego wpływu na administrowanie uzgodnionymi dotąd instrumentami. Wśród opcji wymieniano zwiększenie roli Europejskiej Agencji Obrony (do której oddelegowani są również eksperci narodowi) czy też utworzenie nowej „hybrydowej” instytucji ds. bezpieczeństwa i obrony pomiędzy Komisją a państwami członkowskimi. Miałaby ona podlegać wysokiemu przedstawicielowi, ale byłaby złożona zarówno z urzędników Komisji, jak i ekspertów z państw członkowskich¹⁷.

(C) Nowe rozdział. Nowa szefowa Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen zapowiedziała kontynuowanie działań KE pod przewodnictwem Jean-Claude’a Junckera w obszarze bezpieczeństwa i obrony. W swoim programie politycznym na lata 2019–2024¹⁸ opowiedziała się za podjęciem dalszych „śmiałych kroków w kierunku prawdziwej europejskiej unii obrony”. Prawdopodobne

¹⁷ P. Becker, R. Kempin, *Die EU-Kommission als sicherheits- und verteidigungspolitische Akteurin*, SWP-Aktuell, 06.2019.

¹⁸ Ursula von der Leyen, *A Union that strives for more. My agenda for Europe. Political Guidelines for the next European Commission 2019–2024*, 07.2019.

jest zatem nie tylko wdrażanie dotychczas wypracowanych instrumentów, lecz także podejmowanie nowych inicjatyw. Instytucjonalnie von der Leyen zdecydowała się jednak na rozwiązanie kompromisowe. W ramach struktury Komisji powołała nową Dyрекcję Generalną ds. Przemysłu Obronnego i Przestrzeni Kosmicznej (DG Defence Industry and Space), ale bez oddzielnego stanowiska komisarza ds. obrony. Została ona podporządkowana komisarzowi ds. rynku wewnętrznego i otrzymała kompetencje ograniczone do dwóch obszarów¹⁹. W skład DG Defence Industry and Space wejdą na razie komórki dotychczas funkcjonujące w ramach Dyrekcji Generalnej ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP oraz 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, powstaną dodatkowe komórki administrujące tym funduszem.

Decyzja o utworzeniu nowej dyrekcji generalnej wychodzi naprzeciw oczekiwaniom części sceny politycznej w Brukseli i w państwach członkowskich, która chciała zwiększania kompetencji UE w obszarze bezpieczeństwa i obrony. Zadania i umocowanie tej dyrekcji stanowią z kolei pewien kompromis wobec tych państw członkowskich, które są sceptycznie nastawione do przejmowania przez Komisję coraz szerszego zakresu kompetencji – czy to ze względu na niechęć do uwspółnotowania obronności (m.in. Francja), czy do kreowania przyszłych alternatyw dla NATO (m.in. Polska, Holandia). 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 koordyna-

¹⁹ Dyrekcja Generalna ds. Przemysłu Obronnego i Przestrzeni Kosmicznej 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). Zob. Ursula von der Leyen, [Mission letter to Sylvie Goulard, Commissioner-designate for Internal Market](#), The European Commission, 10.09.2019.

cję działań UE w obszarze bezpieczeństwa i obrony oraz za wdrażanie, nadzór i raportowanie w zakresie instrumentów współpracy wojskowej i cywilnej. Przy takim podziale kompetencji niewykluczone są różnice zdań między wysokim przedstawicielem a komisarz ds. rynku wewnętrznego, np. odnośnie do priorytetów finansowania projektów zbrojeniowych²⁰.

²⁰ J. Gotkowska, *Bezpieczeństwo i obrona w nowej Komisji Europejskiej*, „Analizy OSW”, 18.09.2019.

III. INSTRUMENTY

1. Instrumenty w wymiarze wojskowym

Przed 2016 r. UE w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony koncentrowała się na prowadzeniu operacji i misji wojskowych, które zgodnie z art. 43 TUE obejmowały „wspólne działania rozbrojeniowe, misje humanitarne i ratunkowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju, misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym misje przywracania pokoju i operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktów”²¹. Od 2003 r. UE podjęła w sumie 11 misji i operacji wojskowych; sześć z nich realizowanych jest nadal²². O ich uruchomieniu decydowała jednogłośnie Rada UE.

Przed 2016 r. reformowane były struktury, mechanizmy i instrumenty w zakresie wojskowego reagowania kryzysowego. Zdecydowaną większość jednostek potrzebnych do realizacji misji i operacji wojskowych (i ich finansowanie) zapewniały siły zbrojne państw członkowskich UE, które podjęły decyzję o takim zaangażowaniu. Jedynie ułamek kosztów wspólnych misji i operacji był pokrywany przez wszystkie państwa członkowskie w ramach mechanizmu Athena. Funkcjonujący od 2005 r. instrument w postaci Grup Bojowych UE (ok. 1500 żołnierzy), które są rotacyjnie wspólnie wystawiane przez państwa członkowskie, nie został dotychczas operacyjnie wykorzystany²³. Do tej pory operacjami wojskowymi na miejscu z reguły kierowały wyznaczone do tego celu dowództwa narodowe, choć UE mogła też zwrócić się o wsparcie NATO w ramach mechanizmu Berlin Plus (jak w przypadku operacji EUFOR Althea).

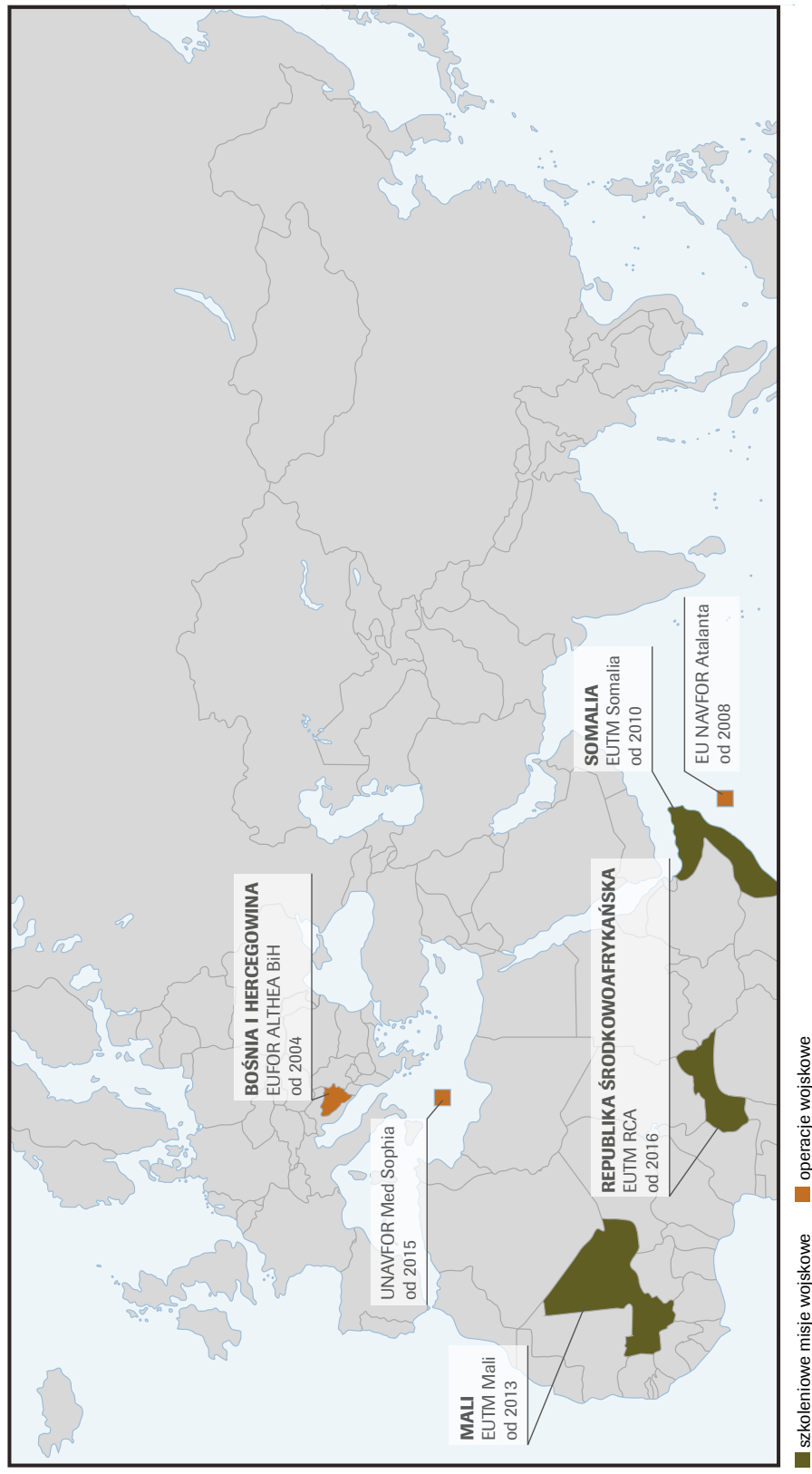
Unijne inicjatywy w wymiarze wojskowym po 2016 r. tylko częściowo wprowadziły zmiany w przedstawionym wyżej obszarze. Rada UE zadecydowała o rozwijaniu unijnej struktury dowodzenia (MPCC) oraz o zwiększeniu możliwości finansowania z mechanizmu Athena kosztów wspólnych operacji UE. Najważniejsze inicjatywy w wymiarze wojskowym po 2016 r. skoncentrowały się na skoordynowanym rozwijaniu zdolności pomiędzy państwami członkowskimi UE (CDP, CARD) oraz na zwiększaniu współpracy w zakresie budowy zdolności w kluczowych obszarach (PESCO).

²¹ Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, op. cit., Art. 43.

²² *EU Missions and Operations*, The European External Action Service, 5.03.2018.

²³ *EU Battlegroups*, The European External Action Service, 5.10.2017.

Mapa 1. Misje i operacje wojskowe UE realizowane obecnie



Źródło: The European External Action Service, Military and civilian missions and operations.

1.1. Rozwój zdolności wojskowych (CDP, CARD)

(A) Plan rozwoju zdolności (Capability Development Plan, CDP). CDP ma być instrumentem, który długoterminowo zapewni koordynację i integrację rozwoju zdolności wojskowych w UE; ma bowiem stać się podstawą dla pozostałych inicjatyw – rozwoju projektów PESCO i EDF. EUGS mówi o wzmocnieniu roli CDP (i kierującej tym procesem Europejskiej Agencji Obrony, EDA) w rozwijaniu przez państwa członkowskie zdolności wojskowych wynikających z politycznych celów UE w obszarze bezpieczeństwa i obrony. CDP nie jest nową inicjatywą – po raz pierwszy został wdrożony w 2008 r. (a po raz kolejny – w 2014 r.) jako niezobowiązujący instrument pokazujący państwom członkowskim możliwości zacieśniania współpracy wojskowej. CDP określa, jakie zdolności wojskowe powinna posiadać UE. Bierze przy tym pod uwagę wyzwania i zagrożenia, braki w zdolnościach, *lessons learned*, priorytety polityczne i przemysłowe, rozwój technologiczny oraz prowadzone projekty badawczo-rozwojowe w krótko-, średnio- i długoterminowej perspektywie. CDP jest wypracowywany przez Europejską Agencję Obrony we współpracy z państwami członkowskimi oraz Komitetem Wojskowym (EUMC) i Sztabem Wojskowym UE (EUMS). EUGS i konkluzje Rady wskazują na uzupełniający charakter CDP w stosunku do nатовского procesu planowania obronnego (NDPP), choć *de facto* CDP jest mechanizmem planistycznym podobnym do NDPP.

W 2018 r. miał miejsce kolejny przegląd CDP, w ramach którego EDA w porozumieniu z państwami członkowskimi zaproponowała nowe priorytety rozwoju zdolności wojskowych UE. Zostały one zatwierdzone w czerwcu 2018 r.²⁴ Mają być punktem odniesienia dla działań podejmowanych w ramach PESCO i EDF. Do 11 wyróżnionych w 2018 r. priorytetów należą: zdolności do prowadzenia operacji reagowania w cyberprzestrzeni, technologie informacyjno-komunikacyjne w kosmosie, przewaga informacyjna, zdolności bojowe wojsk lądowych, wzmocnienie zdolności logistycznych i wsparcia medycznego, manewrowość sił morskich, kontrola podwodna przestrzeni morskiej, przewaga w powietrzu, mobilność w powietrzu, zintegrowanie zdolności sił powietrznych w zmieniający się sektor lotniczy, zintegrowanie zdolności na rzecz osiągnięcia poziomu ambicji UE (zob. Aneks 2).

(B) Skoordynowany roczny przegląd w zakresie obronności (Coordinated Annual Review on Defence, CARD). CARD jest nowym instrumentem, który ma

²⁴ *New 2018 EU Capability Development Priorities approved*, The European Defence Agency, 28.06.2018.

dać obraz aktualnych zdolności państw członkowskich i regularnie sprawdzać, w jakim stopniu wdrażają one priorytety planu rozwoju zdolności UE. W ramach tego mechanizmu państwa członkowskie mają co roku przedstawiać EDA dane dotyczące wydatków na obronność, planów modernizacji technicznej i zaangażowania w projekty badawcze²⁵. Ich analiza ma pozwolić na wypracowanie rekomendacji dotyczących: wdrażania priorytetów UE w zakresie rozwijania zdolności wojskowych, możliwości pogłębiania współpracy obronnej i uzyskania większej spójności w planowaniu obronnym państw członkowskich UE. Pierwszy próbny przegląd rozpoczął się jesienią 2017 r. i zakończył latem 2018 r. Pierwszy pełny CARD ma zostać przeprowadzony w latach 2019–2020, a wnioski z niego mają zostać przedstawione w raporcie EDA.

(C) Szanse i wyzwania. CDP i CARD mogą wspierać rozwijanie brakujących zdolności prowadzenia wojskowych operacji reagowania kryzysowego przez UE oraz operacji obrony zbiorowej przez NATO. Ważne jest odpowiednie zdefiniowanie priorytetów w ramach planu rozwoju zdolności UE (CDP), ponieważ są one podstawą do zatwierdzania projektów w ramach PESCO i EDF. Priorytety rozwoju zdolności zidentyfikowane w 2018 r. wydają się w dużym stopniu pokrywać z priorytetami natowskiego procesu planowania obronnego (NDPP), który koncentruje się na odzyskaniu zdolności do prowadzenia operacji obrony zbiorowej przez sojuszników. Priorytety te odzwierciedlają przede wszystkim braki w zdolnościach konwencjonalnych i wskazują na konieczność inwestycji w obszarze prowadzenia operacji o wysokiej intensywności na lądzie (m.in. modernizacja platform lądowych), w powietrzu (A2/AD, BMD) i na morzu (zwalczanie okrętów podwodnych, obrona przeciwminowa) wraz z zapewnieniem logistyki (mobilność wojskowa) i wsparcia medycznego.

Jeśli projekty współpracy wojskowej i przemysłowej uzgodnione w ramach PESCO i EDF będą rozwijane na podstawie obowiązującego CDP, to przyczynią się do wypracowania zdolności państw członkowskich uzgodnionych również w ramach NATO. W interesie Polski i państw wschodniej flanki jest, aby proces CDP był w największym stopniu zharmonizowany z NDPP – zarówno czasowo (by nie tworzył dodatkowej biurokracji dla państw członkowskich), jak i merytorycznie (by wyłaniał priorytety rozwoju zdolności w większości tożsame z natowskimi). Istnieje jednak zagrożenie, że w przyszłości niektóre państwa członkowskie będą dążyć do większego podporządkowania CDP celom zapisanym w EUGS, tak aby projekty współpracy wojskowej PESCO i kooperacji

²⁵ EDA wraz ze Sztabem Wojskowym UE (EUMS) tworzy „sekretariat CARD”. Zob. *Coordinated Annual Review on Defence (CARD)*, The European Defence Agency.

przemysłowej finansowane przez EDF były w większym stopniu nakierowane na rozwijanie zdolności do reagowania kryzysowego i tym samym pokrywały się z politycznymi wytycznymi EUGS, które nie uwzględniają interesów politycznych, wojskowych i przemysłowych państw wschodniej flanki.

1.2. Projekty współpracy wojskowej (PESCO)

(A) Stała współpraca strukturalna (Permanent Structured Cooperation, PESCO). Brexit pozwolił na uruchomienie mechanizmu PESCO, wprowadzonego do *acquis communautaire* przez traktat lizboński i umożliwiającego zacieśnianie współpracy wojskowej zainteresowanej grupie państw członkowskich. Wspólną notyfikację w sprawie ustanowienia PESCO podpisały w listopadzie 2017 r. 23 państwa członkowskie UE (w tym Polska)²⁶. W zamyśle współpraca ta ma zniwelować braki w strategicznych zdolnościach wojskowych potrzebnych do prowadzenia operacji. Formalnie PESCO decyzją Rady UE zostało ustanowione w grudniu 2017 r. i przystąpiło do niego 25 państw członkowskich (bez Wielkiej Brytanii, Danii i Malty)²⁷.

Udział w PESCO związany jest ze spełnieniem określonych zobowiązań, ogólnie zarysowanych w Protokole nr 10 do traktatu lizbońskiego²⁸. Lista bardziej szczegółowych 20 zobowiązań została przedstawiona w aneksie do ww. decyzji Rady z grudnia 2017 r.²⁹ Kwestie ich wypełniania zostały uściśnione w rekomendacjach Rady z marca 2018 r. dotyczących mapy drogowej dla wdrażania PESCO³⁰. Rada może kwalifikowaną większością głosów w ostateczności zawiesić w PESCO państwa członkowskie, które ich nie wypełniają.

²⁶ Państwa członkowskie, które podpisały notyfikację, to: Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Niemcy, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry i Włochy. W grudniu 2017 r. dołączyły do nich Portugalia i Irlandia. Zob. *Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, The Council of the European Union, 13.11.2017.

²⁷ *Council Decision establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States*, The Council of the European Union, 11.12.2017.

²⁸ *Consolidated version of the Treaty on European Union, Protocol (No 10) on permanent structured cooperation established by Article 42 of the Treaty on European Union*, Official Journal of the European Union, 9.05.2008.

²⁹ Dotyczą one pięciu obszarów: zwiększania wydatków inwestycyjnych na obronność, harmonizacji systemów obronnych, zwiększania interoperacyjności i możliwości użycia sił, współpracy w zakresie rozwijania zdolności wojskowych oraz uczestnictwa w programach Europejskiej Agencji Obrony.

³⁰ Państwa uczestniczące w PESCO mają co roku w styczniu przedstawiać sekretariatowi PESCO, który tworzą ESDZ (w jej ramach Sztab Wojskowy UE) oraz Europejska Agencja Obrony, kra-

W październiku 2018 r. Rada wydała rekomendacje uściślające cele w ramach podjętych zobowiązań³¹. Ich realizacja ma być podzielona na dwa etapy. Pierwszy obejmuje lata 2018–2020, a drugi – 2021–2025. Po 2020 i 2025 r. nastąpi przegląd – państwa uczestniczące w PESCO oceniać wypełnienie zobowiązań oraz zadecydują o podjęciu nowych, według wysokiej przedstawiciel / ESDZ „z myślą o przejściu do kolejnego etapu integracji europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony”.

W czerwcu 2018 r. Rada podjęła decyzję o ustanowieniu wspólnych reguł zarządzania projektami PESCO³². Nadal są dyskutowane możliwości uczestnictwa w nich państw trzecich, co jest istotne w kontekście udziału Wielkiej Brytanii w integracji europejskiej w zakresie obronności po brexicie oraz możliwości uczestnictwa USA w projektach PESCO (i EDF). To ostatnie stało się w maju 2019 r. przedmiotem wymiany korespondencji pomiędzy przedstawicielami amerykańskich Departamentów Stanu i Obrony oraz reprezentantami Komisji Europejskiej i ESDZ³³. USA obawiają się postępującego wykluczania amerykańskich firm zbrojeniowych ze współpracy przemysłowej z europejskimi partnerami i ostrzegają przed jego konsekwencjami m.in. dla sojuszniczej interoperacyjności. Z kolei Francja i Niemcy wskazują na niewielki dostęp przedsiębiorstw europejskich do amerykańskiego rynku zbrojeniowego i możliwość blokowania przez USA eksportu europejskich technologii w przypadku udziału amerykańskich firm w ich opracowywaniu. Do tej pory państwom członkowskim UE nie udało się uzgodnić wspólnego stanowiska na ten temat. Za jak największym włączeniem

jowe plany wdrożenia (National Implementation Plan, NIP). NIP będą oceniane przez sekretariat PESCO i przedstawiane Radzie UE w raporcie wysokiego przedstawiciela. Biorąc pod uwagę rekomendacje raportu, Rada UE będzie oceniać, czy dany kraj wypełnia zobowiązania. *Council Recommendation of 6 March 2018 concerning a roadmap for the implementation of PESCO*, The Council of the European Union, 6.03.2018.

³¹ *Council recommendations concerning the sequencing of the fulfilment of the more binding commitments undertaken in the framework of permanent structured cooperation (PESCO) and specifying more precise objectives*, The Council of the European Union, 15.10.2018.

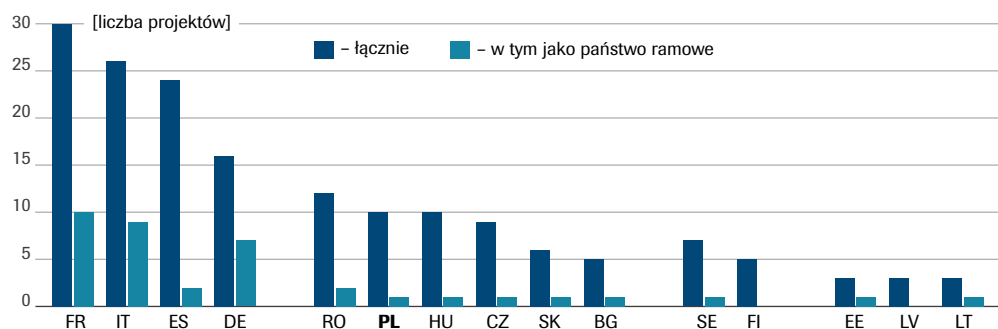
³² Zgodnie z nimi uczestnicy konkretnego projektu raz w roku informują Radę o postępach w jego realizacji, przekazując sekretariatowi PESCO odpowiednie sprawozdania. Sekretariat gromadzi informacje na temat projektów, które później stają się częścią raportu wysokiego przedstawiciela dotyczącego PESCO. Uczestnicy uzgadniają jednogłośnie kwestie dotyczące zarządzania nimi oraz zakresu współpracy. W ramach każdego projektu uczestnicy wybierają państwo lub państwa koordynujące. Państwa członkowskie mogą być obserwatorami jedynie pod pewnymi warunkami, które mają być ustalone przez członków projektu. Zob. *Council Decision (CFSP) 2018/909 of 25 June 2018 establishing a common set of governance rules for PESCO projects*, The Council of the European Union, 25.06.2018.

³³ G. Chazan, M. Peel, *US warns against European joint military project*, „Financial Times”, 14.05.2019.

państw trzecich w unijne projekty opowiadają się kraje, których przemysł zbrojeniowy jest silnie powiązany z partnerami z Wielkiej Brytanii i USA (jak np. Szwecja), a także państwa wschodniej flanki. Decyzja Rady UE dotycząca ogólnych zasad regulujących udział państw trzecich w PESCO miała zapaść w 2019 r.

Dotychczas zaakceptowano 47 projektów PESCO (stan na listopad 2019 r., zob. Aneks 3), które podzielono zasadniczo na trzy grupy: (1) projekty wspierające wspólne szkolenia i ćwiczenia, (2) projekty generujące zdolności dla działań operacyjnych na lądzie, na morzu, w powietrzu, w kosmosie i w cyberprzestrzeni, (3) projekty budujące zdolności wspólne i wspierające prowadzenie operacji³⁴. Państwa członkowskie mogą zgłaszać nowe projekty do maja każdego roku. Propozycje są oceniane przez sekretariat PESCO i rekomendowane Radzie, która jest zobowiązana do uaktualnienia listy i uczestników projektów do listopada każdego roku. Ta procedura będzie obowiązywać w 2019 i w 2021 r. Decyzją Rady UE w 2020 r. nowe projekty nie będą przyjmowane; w zależności od wyników ewaluacji współpracy po 2021 r. proces ten następować może co dwa lata³⁵.

Wykres 2. Udział wybranych państw UE w projektach PESCO (stan na listopad 2019 r.)



IT – Włochy; FR – Francja; ES – Hiszpania; DE – Niemcy; CZ – Czechy; PL – Polska; RO – Rumunia; SK – Słowacja; HU – Węgry; BG – Bułgaria; SE – Szwecja; FI – Finlandia; EE – Estonia; LV – Łotwa; LT – Litwa

Źródło: Decyzja Rady (WPZiB) 2019/1909 z dnia 12 listopada 2019 r., „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 293/113.

³⁴ Pierwsza tura projektów została przedstawiona w grudniu 2017 r. 17 projektów zostało zatwierdzonych przez Radę w marcu 2018 r. Druga tura projektów została przedstawiona w maju 2018 r., a kolejne 17 projektów zostało przyjętych przez Radę w listopadzie 2018 r. Zob. *Council Decision establishing the list of projects to be developed under PESCO*, The Council of the European Union, 6.03.2018; *Defence cooperation: Council launches 17 new PESCO projects*, The Council of the European Union, 19.11.2018.

³⁵ *Council Recommendation assessing the progress made by the participating Member States to fulfil commitments undertaken in the framework of permanent structured cooperation (PESCO)*, The Council of the European Union, 6.05.2019.

Polska bierze obecnie udział w dziesięciu projektach: (1) mobilność wojskowa, (2) europejskie bezpieczne radiostacje programowalne, (3) sieć centrów logistycznych w Europie i wsparcie operacji, (4) morskie (pół)autonomiczne systemy środków przeciwminowych, (5) nadzór portowy i morski oraz ochrona portów i wód morskich, (6) zespoły szybkiego reagowania na cyberincydenty i pomoc wzajemna w zakresie cyberbezpieczeństwa, (7) zintegrowany lądowy system bezzałogowy UGS, (8) rozwiązanie radionawigacyjne UE, (9) zintegrowany europejski ośrodek wspólnych szkoleń i symulacji, (10) ośrodek szkoleń medycznych w ramach wsparcia sił operacji specjalnych (zob. Aneks 3). Polska jest państwem wiodącym w ostatnim projekcie.

(B) Szanse i wyzwania. PESCO może stać się mechanizmem wspierającym budowę zdolności wojskowych. Będzie to korzystne dla wszystkich państw członkowskich UE – zarówno jeśli chodzi o prowadzenie operacji reagowania kryzysowego, jak i o potencjał obrony zbiorowej. Jeśli projekty PESCO i EDF będą rozwijane i zatwierdzane na podstawie obowiązującego CDP, to przyczynią się do wypracowania zdolności państw członkowskich uzgodnionych również w ramach NATO. Ważne jest odpowiednio szerokie zdefiniowanie priorytetów rozwoju zdolności (CDP) i ich przeglądu (CARD) oraz dostosowany do nich wybór projektów przez struktury unijne i Radę, a także zaangażowanie m.in. Polski i państw wschodniej flanki w promowanie i realizację przedsięwzięć korzystnych z perspektywy obrony zbiorowej.

Większy nacisk na wybór projektów PESCO, których celem jest budowa zdolności do prowadzenia misji szkoleniowych czy operacji reagowania kryzysowego, mógłby jednak doprowadzić do przekierowania uwagi oraz zasobów personalnych i finansowych państw członkowskich. PESCO może też stać się mechanizmem nakładającym na uczestniczące w nim państwa szereg zobowiązań i rozliczającym je z nich. Już teraz za takim rozwiązaniem opowiadają się niektóre kraje (w szczególności Francja, Niemcy, Włochy i Hiszpania). Może to oznaczać, że państwa członkowskie będą stawiane pod presją i rozliczane m.in. z udziału w misjach i operacjach wojskowych, z udziału w projektach EDA i z większej harmonizacji sił zbrojnych. Taki rozwój PESCO może stopniowo tworzyć alternatywę dla procesów przebiegających w NATO.

Powyższe szanse i wyzwania mogą okazać się tylko potencjalne. Opublikowano już pierwsze, dosyć sceptyczne oceny całego procesu³⁶. Ich autorzy podkre-

³⁶ L. Béraud-Sudreau, Y.-S. Efstathiou, C. Hannigan, *Keeping the momentum in European defence collaboration: An early assessment of PESCO implementation*, IISS Report, 14.05.2019.

ślają, że duża część zaakceptowanych projektów PESCO nie ma wiarygodnych planów realizacji (dotyczy to w szczególności projektów innych niż przemysłowe). Postęp dokonuje się głównie w przypadku projektów, które realizowane były jeszcze przed uznaniem ich za „projekty PESCO”. Oceny wskazują też na możliwy brak środków na realizację projektów PESCO, przede wszystkim tych, które nie są przemysłowe i nie mają możliwości otrzymania środków z unijnego programu EDIDP lub funduszu EDF.

Wreszcie – ze względu na ograniczone środki EDIDP i EDF nie sfinansują realizacji wszystkich projektów przemysłowych PESCO, które *de iure* są uprawnione, by się o to ubiegać. Potrzebne więc będzie uzgodnienie priorytetów w zakresie realizacji strategicznych projektów pomiędzy państwami członkowskimi i instytucjami UE, a także zapewnienie pozostałym krajowego finansowania. Wejście w życie projektów PESCO, w szczególności tych realizowanych z budżetów krajowych, będzie więc uzależnione od determinacji państw ramowych poszczególnych projektów oraz instytucji unijnych, by wywierać presję na ich wdrażanie. Część projektów PESCO może po prostu nie zostać zrealizowana lub zostać zrealizowana częściowo.

Równocześnie silne zbiurokratyzowanie realizacji projektów PESCO (poprzez wprowadzenie sprawozdawczości w postaci krajowych planów wdrożenia, raportów z realizacji, corocznego CARD i rozliczeń państw członkowskich z podjętych zobowiązań przez sekretariat PESCO) może stanowić zbyt duże obciążenie administracyjne dla zaangażowanych państw i zmniejszać ich zapał do konstruktywnego udziału w całym procesie. Może też zniechęcać państwa członkowskie do zgłaszania nowych projektów i angażowania się w nie.

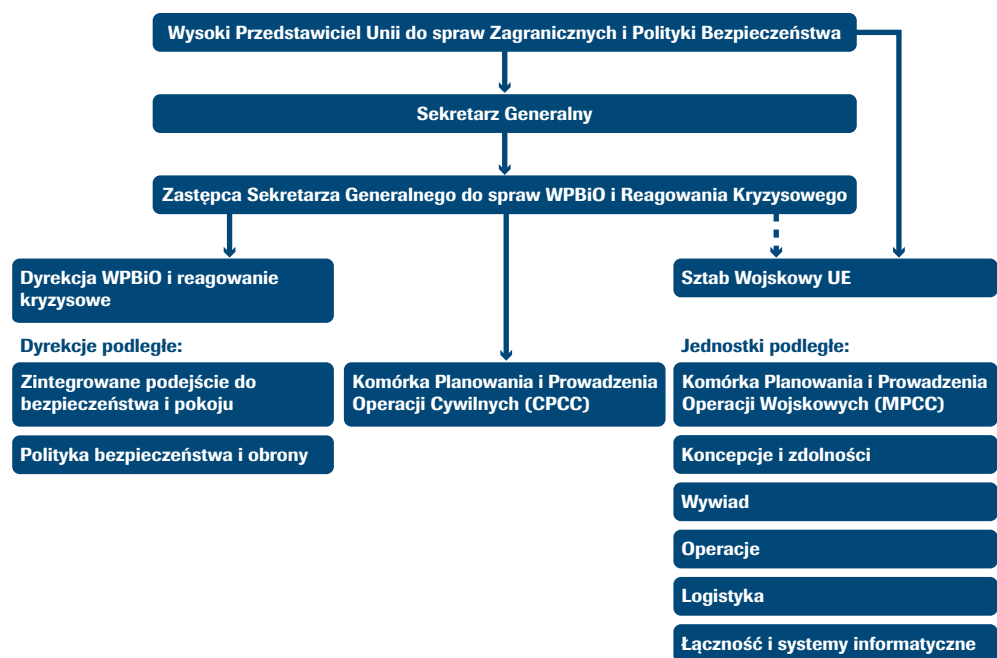
1.3. Struktury dowodzenia (MPCC)

(A) Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych (Military Planning and Conduct Capability, MPCC).

Ustanowienie w UE oddzielnej struktury dowodzenia dla unijnych misji i operacji wojskowych było przez lata kwestią sporną, która miała wymiar wysoce polityczny i symboliczny. Oznaczałoby ono bowiem uznanie UE za – drugiego po NATO – autonomicznego aktora w obszarze bezpieczeństwa i obronności w Europie. Do niedawna wszystkie inicjatywy tego typu blokowała głównie Wielka Brytania. Brexit otworzył ponownie dyskusję na ten temat, a jej pierwszym efektem była kompromisowa decyzja o ustanowieniu w czerwcu 2017 r. ok. 30-osobowej Komórki Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych

(MPCC). Do jej zadań zaliczono dowodzenie unijnymi misjami wojskowymi bez mandatu wykonawczego, aby uniknąć budowy pełnoprawnego dowództwa ds. planowania i prowadzenia operacji wojskowych. Przez półtora roku MPCC koncentrowała się więc na planowaniu operacyjnym i dowodzeniu trzema unijnymi misjami szkoleniowymi – w Somalii, Afryce Środkowej i Mali. MPCC funkcjonuje w ramach Sztabu Wojskowego UE (EUMS), który jest częścią ESDZ. Współpracuje z Komórką Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych (Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC), również znajdującą się w strukturach ESDZ. Szefem MPCC jest dyrektor generalny EUMS, fiński generał Esa Pulkkinen.

Wykres 3. MPCC i CPCC w strukturach Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych



Źródło: The European External Action Service, [HQ Organisation Chart](#).

Ze względu na naciski części państw członkowskich na dalszy rozwój unijnych struktur wojskowych Rada UE podjęła w listopadzie 2018 r. decyzję w kwestii zwiększenia roli i znaczenia MPCC. Na podstawie raportu przedstawionego przez wysoką przedstawiciel Rada UE zdecydowała o zintegrowaniu obecnych zadań Centrum Operacyjnego UE (EU Operations Centre, OPSCEN) z MPCC oraz o rozszerzeniu jego zadań. MPCC ma stopniowo zwiększyć liczebność personelu do ponad 150 osób i mieć możliwość – oprócz realizacji operacji szkoleniowych – planowania i prowadzenia jednej operacji wojskowej UE realizowanej przez siły wielkości grupy bojowej UE (ok. 1500 żołnierzy). Tak zreformowane MPCC ma

uzyskać pełną gotowość operacyjną w 2020 r.³⁷ Od maja 2020 r. jego szefem – decyzją Sztabu Wojskowego UE – ma zostać francuski wiceadmiral Hervé Bléjean. Kolejny raport nt. dalszego rozwijania MPCC wysoki przedstawiciel ma przedstawić do końca 2020 r. Może on zawierać propozycje rozszerzenia zadań tej struktury – w stronę zintegrowanego cywilno-wojskowego dowództwa z rozszerzonymi zadaniami, o czym mówi raport nt. wdrażania EUGS z czerwca 2019 r.³⁸

(B) Szanse i wyzwania. Z perspektywy prowadzenia operacji cywilnych i wojskowych UE rozbudowa MPCC może być korzystna dla jakości prowadzenia unijnych działań militarnych – poprzez rozdzielenie zadań związanych z prowadzeniem konkretnych operacji na miejscu i tych dotyczących bardziej strategicznego planowania³⁹. Dla przypomnienia – utworzenie stałego dowództwa do spraw planowania i prowadzenia operacji wojskowych i cywilnych było (wraz z reformą grup bojowych UE oraz zacieśnianiem współpracy w ramach projektów *pooling & sharing*) jednym z celów przewodnictwa Polski w UE w 2011 r. w obszarze bezpieczeństwa i obrony. Wówczas inicjatywy te miały za zadanie ożywić dyskusję o polityce bezpieczeństwa i obronnej w Europie, w czasie gdy administracja Obamy wycofywała żołnierzy i sprzęt wojskowy z naszego kontynentu w związku z „*pivot to Asia*”, a państwa europejskie wygaszały zaangażowanie w Afganistanie oraz cięły wydatki na obronność w konsekwencji kryzysu finansowo-gospodarczego.

Obecnie utworzenie dowództwa ds. planowania i prowadzenia operacji cywilnych i wojskowych w UE jest jednak bardziej problematyczne. Po pierwsze, dalsza rozbudowa MPCC przyniesie nieuchronną rywalizację o kadrę oficerską pomiędzy wojskowymi strukturami UE i NATO. Wykwalifikowanego personelu jest za mało, szczególnie po decyzji Sojuszu z 2018 r. o rozbudowie natowskiej struktury dowodzenia (o ok. 1200 oficerów), która zakłada m.in. utworzenie dwóch nowych dowództw (atlantyckiego w USA i logistycznego w RFN). Ponadto w strukturze sił NATO są tworzone dowództwa w państwach wschodniej flanki (Dowództwo Wielonarodowej Dywizji Północny-Wschód w Elblągu oraz Dowództwo Dywizji Północ na Łotwie). Po drugie, rozwijanie MPCC będzie wzmacniało koncepcję unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony skoncentrowaną na reagowaniu kryzysowym w południowym sąsiedztwie

³⁷ Council conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy, The Council of the European Union, 19.11.2018.

³⁸ *The EU Global Strategy in Practice – Three years on, looking forward*, The European External Action Service, 17.06.2019.

³⁹ D. Lassche, *The EU Military Staff: a frog in boiling water?*, „Militaire Spectator”, 10.08.2017.

UE i na narracji o potrzebie realizacji tego typu operacji przy włączeniu pozostałych instrumentów (PESCO i EDF), aby ten cel osiągnąć.

2. Instrumenty w wymiarze przemysłowym

Do 2016 r. polityka przemysłowa UE w obszarze bezpieczeństwa i obrony ograniczała się do instrumentów regulacyjnych. Dotyczyła zasad i procedur nabywania uzbrojenia i sprzętu wojskowego (dyrektywa 2009/81/WE) czy procedur wewnątrzunijnego eksportu i importu takich produktów (dyrektywa 2009/43/WE). Wydany przez Komisję w listopadzie 2016 r. Europejski plan działań w sektorze obrony⁴⁰ zapowiedział przyspieszenie działań w zakresie integracji europejskiego przemysłu obronnego i zwiększenia jego innowacyjności. Zawarte w nim propozycje utworzenia Europejskiego Funduszu Obronnego (European Defence Fund, EDF), wsparcia inwestycji w sektorze MŚP w przemyśle zbrojeniowym oraz wzmocnienia jednolitego rynku na użytek obronności, zaakceptowane przez Radę w listopadzie 2016 r., stały się podstawą do podejmowania przez Komisję formalnych działań.

2.1. Europejski Fundusz Obronny (EDF)

W czerwcu 2017 r. Komisja przedstawiła wstępną propozycję utworzenia Europejskiego Funduszu Obronnego na lata 2021–2027 (oraz mniejszych „testowych” instrumentów finansowych do wykorzystania przed 2021 r.)⁴¹. W czerwcu 2018 r. opublikowała szczegółową propozycję rozporządzenia ustanawiającego EDF, który został wpisany w wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027⁴². Ma ono zostać przyjęte w ramach zwykłej procedury ustawodawczej. W lutym 2019 r. Rada UE i Parlament Europejski⁴³ osiągnęły częściowe porozumienie polityczne w sprawie jego kształtu. W kwietniu 2019 r. rozporządzenie o ustanowieniu EDF⁴⁴ przyjął

⁴⁰ *European Defence Action Plan: Towards a European Defence Fund*, The European Commission, 30.11.2016.

⁴¹ *Launching the European Defence Fund*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The European Commission, 7.06.2017.

⁴² *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund*, The European Commission, 13.06.2018.

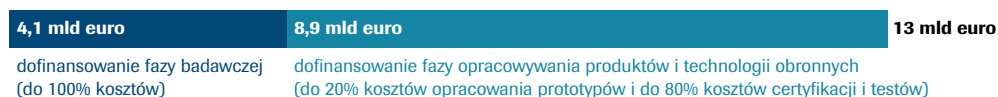
⁴³ Zob. Z. Krasnodębski, *Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund*, The European Parliament, Committee on Industry, Research and Energy, 28.11.2018.

⁴⁴ *European Parliament legislative resolution of 18 April 2019 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund*, The European Parliament, 18.04.2019.

w pierwszym głosowaniu Parlament Europejski⁴⁵. Utworzenie EDF (i instrumentów „testowych” przed 2021 r.) oznaczać będzie, że po raz pierwszy środki z budżetu UE wykorzystane zostaną do wspierania europejskiego przemysłu zbrojeniowego oraz pośrednio do pozyskiwania zdolności wojskowych przez państwa członkowskie. EDF ma być źródłem finansowego wsparcia dla prac badawczo-rozwojowych oraz rozwoju prototypów sprzętu wojskowego i technologii obronnych w ramach wielonarodowych projektów.

Budżet EDF na lata 2021–2027 ma według propozycji Komisji wynieść 13 mld euro, ale musi jeszcze zostać zatwierdzony przez państwa członkowskie w ramach negocjacji nad kolejną wieloletnią perspektywą budżetową.

Wykres 4. Budżet EDF na lata 2021–2027



Źródło: The European Commission, *A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework for 2021–2027*, Communication from the Commission.

W ramach EDF finansowane byłyby wspólne projekty, w których brałyby udział przynajmniej trzy podmioty z trzech różnych państw członkowskich⁴⁶. Wybór projektów byłby zgodny z priorytetami rozwoju zdolności wojskowych uzgodnionych przez państwa członkowskie w UE oraz w innych organizacjach regionalnych i międzynarodowych (np. NATO). Wspierany byłby udział MŚP i spółek o średniej kapitalizacji („mid-caps” o wartości 2–10 mld dolarów i do 3 tys. zatrudnionych pracowników) przez faworyzowanie projektów konsorcjów z ich udziałem i przez wyższe finansowanie takich projektów. 4–8% budżetu EDF byłoby przeznaczone na finansowanie przełomowych technologii, które długofalowo przyczynią się do technologicznego prymatu UE w przemyśle zbrojeniowym. Dofinansowywanie opracowania prototypów miałyby miejsce tylko w przypadku, gdy przynajmniej dwa państwa członkowskie zobowiążą się do zakupu finalnego produktu. Projekty PESCO (jeśli spełniają

⁴⁵ *Fostering defence innovation through the European Defence Fund*, The European Parliament, 18.04.2019.

⁴⁶ „The action shall be undertaken in a cooperation within a consortium of at least three eligible entities which are established in at least three different Member States or associated countries. At least three of these eligible entities established in at least two Member States or associated countries shall not, during the whole implementation of the action, be controlled, directly or indirectly, by the same entity, and shall not control each other”. Zob. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund*, op. cit.

warunki EDF) mogłyby otrzymać wyższe finansowanie (o dodatkowe 10%)⁴⁷. Fundusz nie dofinansowywałby bezpośrednio wspólnych zakupów produktów zbrojeniowych przez państwa członkowskie, ale oferowałby pomoc praktyczną w zakresie konstruowania umów ramowych, kwestii własnościowych i finansowych. Podobnie jak udział państw spoza UE w projektach PESCO, także możliwość uczestnictwa państw trzecich (głównie Wielkiej Brytanii i USA) w przyszłych projektach zbrojeniowych finansowanych przez EDF nadal jest przedmiotem negocjacji w UE.

2.2. Instrumenty „testowe” (PADR, EDIDP)

(A) Akcja przygotowawcza w zakresie badań obronnych (Preparatory Action on Defence Research, PADR). Komisja – niezależnie od dyskusji nad kształtem Europejskiego Funduszu Obronnego na lata 2021–2027 – zaproponowała również ustanowienie instrumentów „testowych”, z których mogłyby być finansowane prace badawcze i faza opracowywania produktów i technologii obronnych przed 2021 r. Pierwszym z nich była Akcja przygotowawcza w zakresie badań obronnych na lata 2017–2019 z budżetem w wysokości 90 mln euro (25 mln euro na 2017 r., 40 mln euro na 2018 r. i 25 mln euro na 2019 r.) administrowanym przez Europejską Agencję Obrony (EDA). PADR ma stanowić fazę przygotowawczą (dla instytucji UE, państw członkowskich, podmiotów ubiegających się o granty/dotacje) do rozpoczęcia działania EDF i ma zademonstrować przydatność projektów B&R finansowanych przez UE.

Priorytetami PADR na 2017 r. były: rozbudowa potencjału bezałogowych platform powietrznych, nawodnych oraz podwodnych w zakresie prowadzenia rozpoznania i nadzoru akwenów morskich; budowa otwartej architektury systemu żołnierz przyszłości; strategiczne prognozowanie w zakresie technologii. Łącznie przyznano granty pięciu wielopodmiotowym konsorcjom. Na rok 2018 priorytety PADR stanowiły zaś: rozwiązania z obszaru komponentów elektronicznych; system broni laserowej; strategiczne prognozowanie w zakresie technologii. Przyznano granty dwóm konsorcjom. W ramach ostatniej transzy budżetowej w 2019 r. dofinansowanie dostaną projekty z zakresu kontroli widma fal elektromagnetycznych i przyszłych przełomowych technologii obronnych⁴⁸.

⁴⁷ *EU budget: Stepping up the EU's role as a security and defence provider*, The European Commission, 13.06.2018.

⁴⁸ *Europejski Fundusz Obrony przeznaczy 525 mln euro na projekt Eurodrone i inne wspólne projekty badawcze i przemysłowe*, The European Commission, 19.03.2019.

Tabela 1. Projekty PADR z polskim udziałem⁴⁹

	Lider	Polski podmiot	Wartość
PYTHIA (2017)	Engineering Ingegneria Informatica SPA, Włochy (konsorcjum 8 podmiotów)	Instytut Optoelektroniki WAT	1 mln euro
OCEAN2020 (2017)	Leonardo, Włochy (konsorcjum 42 podmiotów)	Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Centrum Techniki Morskiej	35 mln euro
GOSSRA (2017)	Rheinmetall Electronics, Niemcy (konsorcjum 9 podmiotów)	ITTI	1,5 mln euro
TALOS (2018)	CILAS SA, Francja (konsorcjum 16 podmiotów)	Wojskowa Akademia Techniczna, AMS Technologies	5,4 mln euro
SOLOMON (2018)	Engineering Ingegneria Informatica SPA, Włochy (konsorcjum 18 podmiotów)	Wojskowa Akademia Techniczna	1,9 mln euro

(B) Europejski program rozwoju przemysłu obronnego (European Defence Industrial Development Programme, EDIDP). Drugim instrumentem „testowym” – poprzedzającym wejście w życie Europejskiego Funduszu Obronnego w 2021 r. – jest program EDIDP zaplanowany na lata 2019–2020 z budżetem w wysokości 500 mln euro w ramach obowiązujących wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020. EDIDP ma funkcjonować jako mechanizm ułatwiający państwom członkowskim rozwój wielonarodowych programów w fazie postbadawczej. Planowane jest wsparcie m.in. dla określania wspólnych specyfikacji technicznych, tworzenia prototypów, testowania, kwalifikacji i certyfikacji⁵⁰. Z programu EDIDP międzynarodowe konsorcja przemysłowe będą mogły ubiegać się o dofinansowanie projektów rozwojowych sprzętu wojskowego (do 20% na opracowanie prototypu, do 100% na pozostałe fazy). Projekty realizowane będą przez podmioty złożone z co najmniej trzech firm z trzech

⁴⁹ *Pilot Project and Preparatory Action on Defence Research*, The European Defence Agency, 8.07.2019.

⁵⁰ *Regulation (EU) 2018/1092 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 establishing the European Defence Industrial Development Programme aiming at supporting the competitiveness and innovation capacity of the Union's defence industry*, The European Parliament and the Council of the European Union, 18.07.2018.

państw członkowskich. W przypadku działań obejmujących fazy od prototypu do certyfikacji konsorcja te powinny udowodnić, że co najmniej dwa państwa członkowskie zamierzają pozyskać lub użytkować produkt lub technologię końcową w skoordynowany sposób, np. poprzez wspólny zakup.

W marcu 2019 r. Komisja opublikowała dziewięć zaproszeń do składania wniosków⁵¹. Dofinansowanie z EDIDP już w tym roku dostaną projekty PESCO: europejski bezzałogowy statek powietrzny klasy MALE (Eurodrone, 100 mln euro) i projekt radiostacji programowalnych ESSOR (37 mln euro)⁵². Kolejne zaproszenie Komisja zamieści w 2020 r.

2.3. Szanse i wyzwania

Europejski Fundusz Obronny może stać się szansą dla firm zbrojeniowych państw wschodniej flanki. Pozwoli im zwiększyć innowacyjność oraz zainicjować bądź wzmocnić współpracę z europejskimi partnerami. Już „testowy” program PADR na lata 2017–2019, oferujący dofinansowanie fazy badawczej projektów zbrojeniowych, pokazał, że polskie podmioty są w stanie uczestniczyć w wielonarodowych konsorcjach. W 2017 i 2018 r. rodzime firmy wzięły udział w pięciu projektach, które otrzymały dofinansowanie z PADR.

Kwestią otwartą pozostaje, w jakim zakresie polskie przedsiębiorstwa będą obecne w konsorcjach ubiegających się o dofinansowanie z instrumentów „postbadawczych” – z programu EDIDP na lata 2019–2020 i z drugiej puli EDF na lata 2021–2027 (dysponującej większymi środkami niż pula badawcza). W programach tych chodzi o dofinansowanie prototypów, ale tylko w przypadku, gdy na zakup finalnego produktu zdecydują się przynajmniej dwa państwa członkowskie.

Polski resort obrony zidentyfikował obszary dla potencjalnych projektów w ramach EDIDP. Należą do nich radiostacje programowalne (realizowany z udziałem Polski projekt ESSOR otrzyma finansowanie z programu EDIDP), czołg nowej generacji, zwalczanie z powietrza bezzałogowych systemów po-

⁵¹ *Commission implementing decision of 19.3.2019 on the financing of the European Defence Industrial Development Programme and the adoption of the work programme for the years 2019 and 2020*, The European Commission, 19.03.2019.

⁵² *Europejski Fundusz Obronny przeznaczy 525 mln euro na projekt Eurodrone i inne wspólne projekty badawcze i przemysłowe*, op. cit.

wietrznych, amunicja programowalna kalibru 23–25 mm, aerostat statyczny dla systemów rozpoznania⁵³.

EDF został zainicjowany i wstępnie zaplanowany pod kątem zwiększenia innowacyjności i konkurencyjności francuskiego i niemieckiego przemysłu zbrojeniowego i otwarcia dla niego funduszy europejskich w związku ze stagnacją lub niewielkim wzrostem zamówień na rodzimych rynkach i dużą konkurencją firm spoza UE na rynkach eksportowych. Firmy zbrojeniowe z Niemiec i Francji mają strukturalnie większe szanse na udział w wielonarodowych projektach, ponieważ posiadają spółki córki w innych państwach i od kilkudziesięciu lat rozwijają wspólne projekty i kooperację. Polski przemysł zbrojeniowy może mieć trudności w aplikowaniu o środki z EDF, co jest związane z brakiem doświadczenia, partnerów zagranicznych czy odpowiednio wykształconego personelu.

Budżet EDF oraz instrumentów „testowych” (PADR i EDIDP) nie jest jednak duży. W przypadku EDF wynosi on od 1,5 do 2,8 mld euro rocznie – z perspektywy całej UE to nieszczerólnie wiele. Dla porównania niemiecki resort obrony wydał w 2017 r. na badania i rozwój 1,21 mld euro, francuskie Ministerstwo Obrony 4,9 mld euro, koncern Airbus 2,8 mld euro, a koncern Leonardo 1,5 mld euro. Fundusze te mogą być jednak kluczowe dla małych i średnich firm oraz mogą uzupełniać budżety na badania i rozwój dużych przedsiębiorstw zbrojeniowych. Dobrym przykładem pokazującym finansowe ograniczenia jest przyznanie środków w 2019 r. dwóm flagowym projektom PESCO z programu EDIDP. Europejski bezzałogowy statek powietrzny klasy MALE i projekt radiostacji programowalnych ESSOR otrzymają łącznie 137 mln euro z 500 mln budżetu EDIDP na lata 2019–2020, czyli ponad 25% procent dostępnych środków.

EDF wcale nie musi okazać się sukcesem. Doświadczenie pokazuje, że wielostronne projekty zbrojeniowe niekoniecznie są automatycznie tańsze i efektywniejsze⁵⁴. Jeśli rezultaty projektów finansowanych przez EDF nie będą

⁵³ *Europejski Fundusz Obrony – możliwości współpracy*, Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, 4.01.2019.

⁵⁴ Udany przykład współpracy wojskowo-technicznej państw europejskich jest projekt Strategic Airlift Capability – wspólny zakup i użytkowanie przez 12 krajów kilku samolotów transportu strategicznego. Za mniej udane uznawane są duże wielostronne projekty zbrojeniowe, takie jak samolot transportowy A400M, samolot wielozadaniowy Eurofighter, śmigłowiec NH90. Choć zostały zrealizowane, wielu wskazuje je jako negatywne przykłady współpracy zbrojeniowej ze względu na problemy związane z wypracowaniem i realizacją koncepcji, trudnościami w wielostronnej produkcji, wieloletnim przekraczaniem terminów dostaw i zwielokrotnieniem kosztów.

satysfakcjonować państw członkowskich, to pula środków na ten fundusz w kolejnych wieloletnich ramach finansowych (WRF) może zostać zmniejszona (bądź utrzymana). Jeśli natomiast będą one udane i wdrażane, to w kolejnych WRF pula ta może zostać zwiększona – i wtedy EDF będzie mógł finansować duże wielonarodowe projekty zbrojeniowe o znaczniejszej widoczności.

3. Instrumenty w wymiarze cywilnym

Paralelnie do wzmocnienia zdolności w zakresie wojskowego reagowania kryzysowego UE w 2018 r. skupiła się na wypracowaniu instrumentów cywilnego reagowania kryzysowego. Do tej pory, zgodnie z ustaleniami Rady Europejskiej z Santa Maria da Feira w 2000 r., do obszarów cywilnego reagowania kryzysowego zaliczano: wzmocnienie policji, rządów prawa i cywilnej administracji oraz ochronę cywilów. Obecnie UE prowadzi 11 cywilnych misji (3 we wschodnim sąsiedztwie, 1 w Kosowie, 4 w Afryce, 3 na Bliskim Wschodzie), których personel liczy ok. 2000 osób. Decyzje o ich ustanowieniu podejmowane były do tej pory jednogłośnie. Misje finansowane są z budżetu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE (WPZiB) i prowadzone przez Komórkę Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych (CPCC), funkcjonującą od 2007 r. w ramach Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

(A) Koncepcja cywilnego reagowania kryzysowego (Civilian CSDP Compact, CCC). W ramach prac nad rozwojem cywilnego wymiaru WPBiO w kwietniu 2018 r. wysoka przedstawiciel przedłożyła Radzie dokument koncepcyjny, który Rada zaakceptowała w maju 2018 r. jako bazę do dalszych prac nad wzmacnianiem cywilnego reagowania kryzysowego⁵⁵. We wrześniu 2018 r. ESDZ przedstawiła państwom członkowskim Plan rozwoju zdolności cywilnych (Civilian Capability Development Plan, CCDP). Na jego podstawie w listopadzie 2018 r. Rada UE przyjęła Koncepcję cywilnego reagowania kryzysowego (Civilian CSDP Compact, CCC)⁵⁶, która ma zwiększyć zaangażowanie państw członkowskich w sąsiedztwie Unii oraz wzmocnić unijne zdolności cywilnego reagowania kryzysowego.

Koncepcja rozszerza dotychczasowe obszary cywilnego reagowania kryzysowego UE i odpowiada na takie wyzwania, jak: niekontrolowane migracje, za-

⁵⁵ *Council Conclusions on strengthening civilian CSDP*, The Council of the European Union, 28.05.2018.

⁵⁶ *Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on the establishment of a Civilian CSDP Compact*, The Council of the European Union, 19.11.2018.

grożenia hybrydowe i cybernetyczne, terroryzm, radykalizacja, zorganizowana przestępczość, ochrona granic lądowych i obszarów morskich, ekstremizm wykorzystujący przemoc, zachowanie dziedzictwa kulturowego. Koncepcja zawiera też 22 polityczne zobowiązania, które państwa członkowskie mają wypełnić do 2023 r. Dotyczą one trzech obszarów:

- UE chce rozszerzyć swoje możliwości w zakresie cywilnego reagowania kryzysowego m.in. poprzez zwiększony wkład państw członkowskich – kadrowy, sprzętowy, szkoleniowy, finansowy. Obejmuje to także przegląd krajowych rozwiązań prawnych i procedur dotyczących nominowania i finansowania narodowych ekspertów w cywilnych misjach.
- UE chce poprawić efektywność i elastyczność cywilnych misji reagowania kryzysowego m.in. poprzez: przyznawanie szerszych mandatów na ich prowadzenie, aby można było zwiększać zakres działań w zależności od potrzeb; sprawniejsze podejmowanie decyzji na poziomie operacyjnym; poprawę sposobu zarządzania personelem misji przez ESDZ; zwiększenie budżetu UE na cywilne misje. Unia chce mieć również możliwość wysłania cywilnej misji wielkości do 200 osób w ciągu 30 dni w dowolny region na podstawie decyzji Rady UE.
- UE chce poprawy współpracy w ramach Unii w zakresie cywilnego reagowania kryzysowego m.in. poprzez zwiększenie wymiany informacji, analiz i świadomości sytuacyjnej czy synergii różnych działań UE i państw członkowskich.

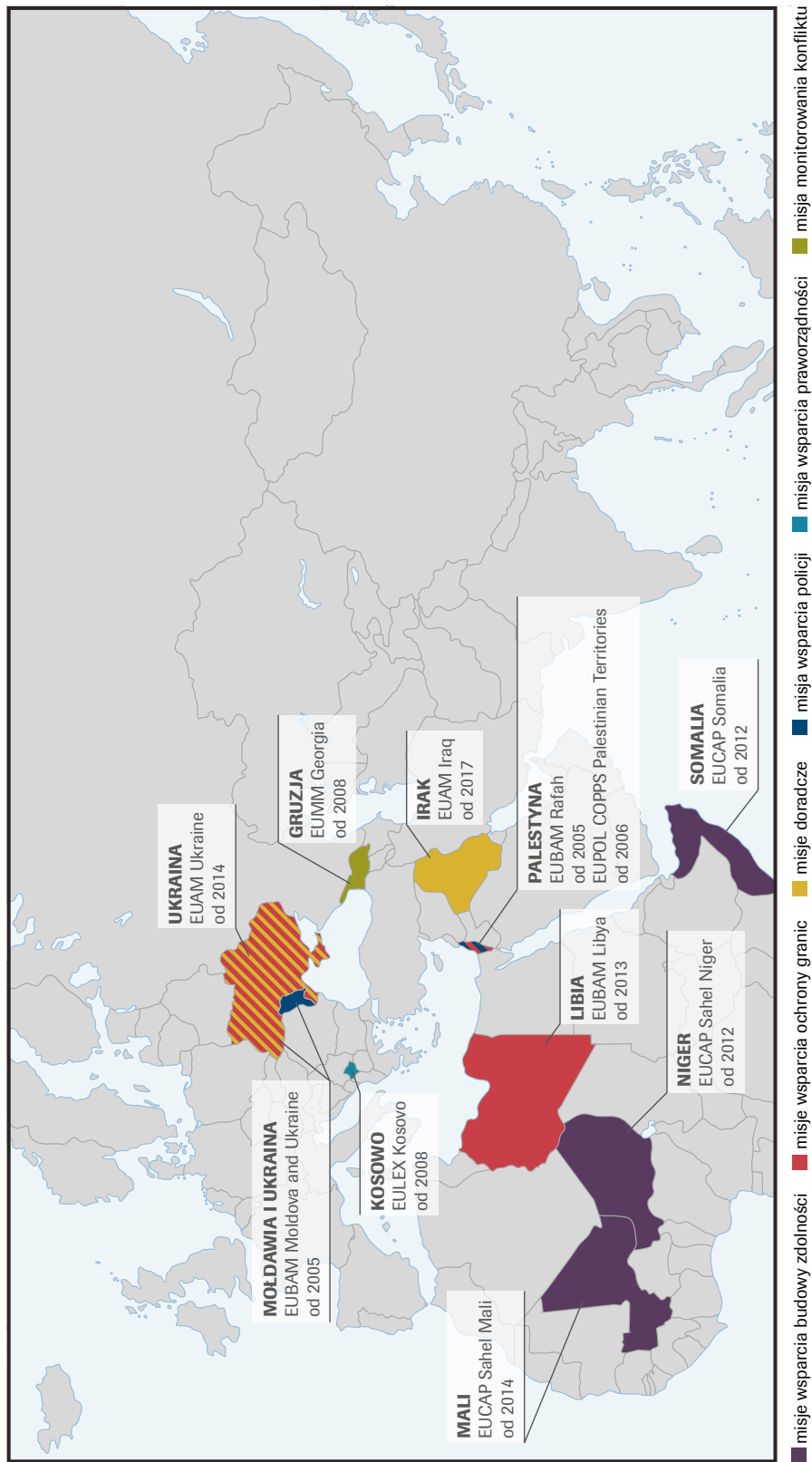
W kwietniu 2019 r. Komisja opublikowała wspólny plan działań mających na celu wdrożenie Koncepcji cywilnego reagowania kryzysowego, który pokazuje, jakie kroki w tym obszarze podejmie ESDZ⁵⁷. Podobnie jak w przypadku PESCO państwa członkowskie mają co roku przedstawiać krajowe plany wdrożenia podjętych zobowiązań w wymiarze cywilnym (National Implementation Plan, NIP); otwarte pozostaje pytanie o ich weryfikację oraz o konsekwencje braku realizacji przyjętych zobowiązań⁵⁸.

Największymi promotorami rozwoju cywilnego wymiaru WPBiO są Niemcy i Szwecja. Niemiecki minister spraw zagranicznych Heiko Maas w sierpniu 2018 r. zasugerował utworzenie w przyszłości cywilnego europejskiego kor-

⁵⁷ *Joint Action Plan Implementing the Civilian CSDP Compact*, The European Commission, 30.04.2019.

⁵⁸ C. Böttcher, *Stückwerk beenden, Entwicklung ziviler Fähigkeiten professionalisieren*, 29.05.2019.

Mapa 2. Misje cywilne UE



Źródło: The European External Action Service, *Military and civilian missions and operations*.

pusu stabilizacyjnego, który może bazować na planowanym europejskim centrum doskonalenia w zakresie cywilnego reagowania kryzysowego, które ma powstać w Berlinie⁵⁹. Zaproponował również, aby wszystkie kraje członkowskie UE zobowiązały się do asygnowania cywilnych ekspertów do centrum. Można się spodziewać, że rozwijanie cywilnego wymiaru reagowania kryzysowego UE będzie jednym z priorytetów agendy w obszarze bezpieczeństwa i obrony w trakcie przewodnictwa Niemiec w UE w drugiej połowie 2020 r.

W kwestii finansowania wymiaru cywilnego reagowania kryzysowego Komisja w projekcie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 proponuje zwiększenie środków na dział WPZiB (w ramach linii budżetowej „Sąsiedztwo i świat”), z którego finansowane są cywilne misje (zob. Aneks 4). Przewiduje przeznaczanie na ten dział WPZiB w latach 2021–2027 łącznie 3 mld euro przy stopniowym wzroście wydatków z 348 mln euro w 2021 r. do 560 mln euro w 2027 r. Dla porównania w WRF na lata 2014–2020 środki na WPZiB oscylowały między 314 a 341 mln euro rocznie. Z tych pieniędzy ok. 225 mln euro przeznaczanych było na misje cywilne w 2016 r.⁶⁰

(B) Szanse i wyzwania. Wzmocnienie instrumentów cywilnego reagowania kryzysowego UE i ich wykorzystanie w południowym i wschodnim sąsiedztwie Unii mogłoby przyczynić się – wraz z unijną polityką sąsiedztwa i zewnętrznymi działaniami w wymiarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych UE – do zwiększenia oddziaływania UE poza jej granicami i do budowy zdolności państw sąsiadujących, m.in. w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, a tym samym do większej stabilności w unijnym sąsiedztwie. Wyzwaniem dla Polski i państw wschodniej flanki jest jednak chęć sformatowania wymiaru cywilnego WPBiO pod kątem zaangażowania UE głównie w południowym sąsiedztwie. Wskazuje na to dążenie do rozszerzenia obszarów cywilnego reagowania kryzysowego przede wszystkim o kontrolę migracji oraz do większej synergii cywilno-wojskowej w wykorzystywaniu instrumentów WPBiO. To z kolei będzie oznaczać, że cywilne misje będą kierowane raczej w regiony migracji do UE oraz w obszary unijnych operacji wojskowych, czyli do państw Afryki i Bliskiego Wschodu. Jest mniej prawdopodobne, aby państwa członkowskie poparły w przyszłości większe zaangażowanie wojskowo-cywilne w państwach Partnerstwa Wschodniego.

⁵⁹ H. Maas, „*Bucharest, Berlin, Brussels – united for a sovereign, strong Europe*”. *Speech at the Romanian Ambassadors Conference*, 27.08.2018.

⁶⁰ T. Tardy, *Quo Vadis Civilian CSDP?*, ZIF Policy Briefing, Center for International Peace operations, 6.02.2018.

W tym kontekście pojawiają się pytania o propozycje Komisji z września 2018 r. dotyczące wprowadzenia głosowania większością kwalifikowaną (55% państw członkowskich reprezentujących przynajmniej 65% populacji UE) w trzech obszarach WPZiB⁶¹, w tym przy podejmowaniu decyzji o ustanawianiu cywilnych misji reagowania kryzysowego. Wprowadzenie takiego głosowania (po brexicie) w tak sformatowanym wymiarze cywilnym WPBiO oznaczałoby prawdopodobnie przyjęcie każdej misji wypracowanej pomiędzy Niemcami a Francją, ponieważ byłyby one w stanie zgromadzić wymaganą podwójną większość (państw i populacji).

Ambitne plany w zakresie wzmocnienia cywilnego reagowania kryzysowego UE mogą się jednak zderzyć ze znanymi trudnościami państw członkowskich w delegowaniu personelu cywilnego na potrzeby Unii. Problemem jest wypracowanie takich krajowych przepisów, które generowałyby zachęty dla pracodawców do wysyłania cywilnych ekspertów na misje. Problematyczna jest też harmonizacja przepisów na poziomie unijnym, co znacznie ułatwiłoby pozyskiwanie personelu. W wymiarze cywilnym nie ma ponadto ani zachęt finansowych typu EDF, ani zestawu zobowiązań à la PESCO, które zwiększałyby chęć państw członkowskich do współpracy w tym obszarze.

4. Mobilność wojskowa

(A) Plan działania na rzecz mobilności wojskowej. Oddzielną inicjatywą Komisji, będącą *de facto* częścią polityki transportowej UE, jest podjęcie szeregu działań mających na celu poprawę mobilności wojskowej w obrębie Unii. Inicjatywa taka została zapowiedziana w listopadzie 2017 r.⁶², a działania przedstawiono w opublikowanym w marcu 2018 r. Planie działania na rzecz mobilności wojskowej⁶³. Komisja zidentyfikowała w tym dokumencie trzy obszary aktywności:

⁶¹ Komisja zaproponowała trzy obszary WPZiB, w których mogłoby zostać wprowadzone głosowanie większością kwalifikowaną: (1) uzgadnianie stanowisk UE dotyczących łamania praw człowieka przedstawianych na forach organizacji międzynarodowych, (2) przyjmowanie i modyfikowanie decyzji o wprowadzeniu bądź podtrzymaniu sankcji wobec państw trzecich, (3) ustanawianie cywilnych misji reagowania kryzysowego. Zob. *A stronger global actor: a more efficient decision-making for EU Common Foreign and Security Policy*, Communication from the Commission to the European Council, the European Parliament and the Council, The European Commission, 12.09.2018.

⁶² *Joint Communication to the European Parliament and the Council – Improving Military Mobility in the European Union*, The European External Action Service, 10.11.2017.

⁶³ *Joint Communication to the European parliament and the Council on the Action Plan on Military Mobility*, The European Commission, 28.03.2018.

- określenie i uzgodnienie wymogów wojskowych w zakresie mobilności wojskowej;
- wykorzystanie infrastruktury transportowej w UE dla podwójnych celów cywilno-wojskowych, ze szczególnym uwzględnieniem transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T);
- uproszczenie kwestii regulacyjnych i proceduralnych w zakresie towarów niebezpiecznych w obszarze wojskowości, ceł i podatków od wartości dodanej przy realizowaniu dostaw na potrzeby sił zbrojnych, a także dla zezwoleń na ruch transgraniczny w celach wojskowych itp.

Pierwszy punkt Planu działania na rzecz mobilności wojskowej został uzgodniony w listopadzie 2018 r. – Rada UE zatwierdziła wówczas wymogi wojskowe w zakresie mobilności wojskowej w obrębie Unii i poza jej granicami przygotowane przez Komitet Wojskowy UE. Będą one podstawą do zidentyfikowania braków w infrastrukturze transportowej w ramach sieci TEN-T i dofinansowania projektów infrastrukturalnych ze strony UE⁶⁴. Europejska Agencja Obrony prowadzi kilka projektów dotyczących poprawy mobilności wojskowej w UE, w tym w ramach trzeciego punktu ww. Planu – regulacji celnych oraz zezwoleń na ruch transgraniczny w celach wojskowych.

Ponadto w czerwcu 2018 r. Rada wezwała państwa członkowskie do podjęcia następujących działań na poziomie narodowym w celu poprawy mobilności wojskowej do końca 2019 r.: (1) wypracowania planów narodowych dotyczących mobilności wojskowej; (2) przyspieszenia procedur transgranicznych w odniesieniu do transportów wojskowych (do maksymalnie pięciu dni w przypadku rutynowych działań i krótszego okresu w przypadku sił szybkiego reagowania); (3) przyspieszenia komunikacji i procesów związanych z mobilnością wojskową poprzez stworzenie narodowych punktów kontaktowych; (4) wykorzystania planowanych wojskowych ćwiczeń narodowych i wielonarodowych do sprawdzania mobilności wojskowej⁶⁵.

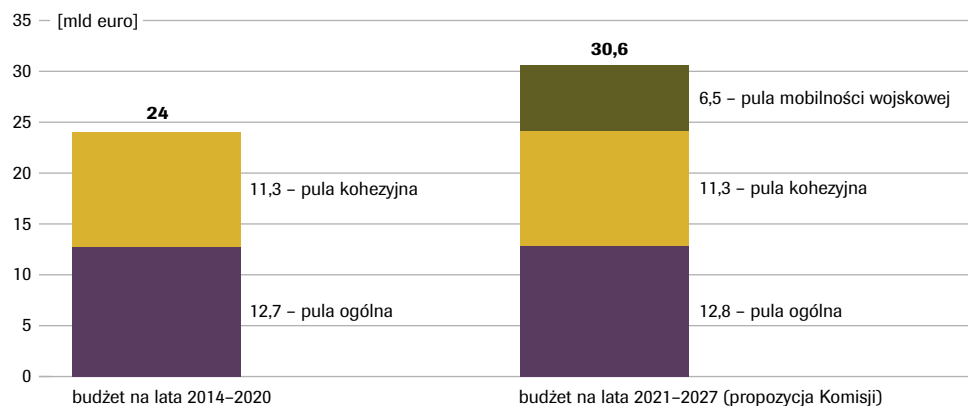
(B) Instrument „Łącząc Europę” (Connecting Europe Facility, CEF). Jako uzupełnienie powyższych działań regulacyjnych Komisja zaproponowała w pro-

⁶⁴ *Annexes to the “Military Requirements for Military Mobility within and beyond the EU”*, The Council of the European Union, 9.11.2018.

⁶⁵ *Council Conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy*, The Council of the European Union, 25.06.2018.

jeckie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 przeznaczenie 6,5 mld euro na rzecz poprawy mobilności wojskowej (zob. Aneks 4). Środki te miałyby pochodzić z Instrumentu „Łącząc Europę”, który wspiera rozwój sieci transportowej, energetycznej i telekomunikacyjnej w UE⁶⁶.

Wykres 5. Instrument „Łącząc Europę”



Źródło: The European Commission, *A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework for 2021–2027*, Communication from the Commission.

Przyjęcie propozycji Komisji oznacza, że w kolejnej wieloletniej perspektywie budżetowej nie będzie wzrostu środków na projekty transportowe w puli ogólnej i puli kohezyjnej, powstanie za to dodatkowa ogólna pula środków (6,5 mld euro) z przeznaczeniem na wspieranie mobilności wojskowej (w tym także na cywilne projekty transportowe szczególnie istotne z perspektywy mobilności wojskowej) na obszarze całej UE – nie tylko na wschodniej flance.

(C) Szanse i wyzwania. Podjęte przez Komisję działania, które mają na celu poprawę mobilności wojskowej w obrębie UE, są zgodne z obecnymi priorytetami NATO. Wsparcie Komisji dla uproszczenia kwestii regulacyjnych i proceduralnych może znacznie przyspieszyć, a także ujednolicić działania państw członkowskich w zakresie przemieszczania się transportów wojskowych w UE. Tempo prac nad poprawą mobilności wojskowej zależy jednak w dużym stopniu od państw członkowskich, które muszą ujednolicić i zharmonizować ustawodawstwo i procedury w tym obszarze.

⁶⁶ CEF w obszarze energii miałby do dyspozycji 8,7 mld euro, a w obszarze telekomunikacyjnym – 3 mld euro. Zob. *EU Budget: Commission proposes increased funding to invest in connecting Europeans with high-performance infrastructure*, The European Commission, 6.06.2018.

Również propozycja Komisji dotycząca przeznaczenia unijnych środków w wysokości 6,5 mld euro w latach 2021–2027 na dostosowanie infrastruktury transportowej do potrzeb wojskowych może być bodźcem dla państw członkowskich do podjęcia działań w tym obszarze. Środki te muszą jeszcze zostać zatwierdzone w negocjacjach nad wieloletnimi ramami finansowymi UE. Istotnymi aspektami podejmowanych przez Komisję działań będą ich komplementarność i synchronizacja z NATO, m.in. w zakresie stosowania natowskich wymagań wojskowych.

Warto jednak zaznaczyć również, że propozycja Komisji o utworzeniu nowej, dostępnej dla wszystkich państw członkowskich puli na mobilność wojskową zablokuje wzrost środków w puli kohezyjnej CEF. Tym samym wpisuje się ona w politykę Komisji odchodzenia od pul narodowych powiązanych z polityką spójności i przechodzenia do pul ogólnych/celowych, dostępnych dla wszystkich państw członkowskich. Ponieważ kwestia mobilności wojskowej jest szczególnie ważna dla państw wschodniej flanki, rodzi się pytanie o możliwości wynegocjowania mechanizmów ułatwiających dostęp tych państw do środków CEF na mobilność wojskową, zwłaszcza że będzie to jeden z nielicznych nowych instrumentów finansowych w obszarze bezpieczeństwa i obrony, które mogą realnie przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa tego regionu.

5. Nowe instrumenty finansowe

(A) Oddzielna linia budżetowa. Kolejnymi krokami Komisji mającymi wzmocnić znaczenie unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony były propozycje oddzielnej linii budżetowej dla obszaru bezpieczeństwa i obrony w projekcie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 oraz utworzenia funduszu pozabudżetowego. Zaproponowana w projekcie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 (zob. Aneks 4) łączna kwota na obszar bezpieczeństwa i obrony wynosi 27,5 mld euro, przy wyróżnieniu trzech priorytetów: bezpieczeństwa wewnętrznego, obrony oraz reagowania kryzysowego. Priorytet „obrona” obejmuje środki na Europejski Fundusz Obronny i mobilność wojskową (CEF) – łącznie 19,5 mld euro. Działania UE w obszarze bezpieczeństwa (wraz z poprawą konkurencyjności) zyskują natomiast na znaczeniu kosztem tradycyjnych polityk, takich jak rolna czy spójności (choć oczywiście środki przeznaczane na te obszary nadal są zdecydowanie większe). Jest to odzwierciedlone również w tytule propozycji Komisji dotyczącej wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 – *A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends*⁶⁷.

⁶⁷ *A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework for 2021–2027*, Communication from the Commission to the European Parliament, the

(B) Europejski Instrument na rzecz Pokoju (European Peace Facility, EPF). W czerwcu 2018 r. wysoka przedstawiciel przedstawiła propozycję ustanowienia funduszu pozabudżetowego – Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju⁶⁸. EPF miałyby scalać, dostosowywać i rozszerzać dotychczasowe instrumenty finansowania aktywności związanych z przeciwdziałaniem konfliktom i wspieraniem pokoju w wymiarze globalnym. Proponowany budżet EPF to 10,5 mld euro na siedem lat. Składki do EPF byłyby wnoszone przez państwa członkowskie stosownie do ich dochodu krajowego brutto. Zgodnie z propozycją EPF współfinansowałby lub finansował w całości:

- **Operacje i misje wojskowe UE** – dotychczasowy pozabudżetowy mechanizm Athena służący współfinansowaniu operacji i misji wojskowych miałby zostać zlikwidowany, a EPF przejąłby jego funkcję. Jednocześnie EPF zwiększyłby możliwość współdzielenia kosztów ponoszonych przez państwa UE zaangażowane w misje i operacje wojskowe, co mogłoby wpłynąć na wzrost ich zaangażowania w działania wojskowe Unii. Ponadto EPF miałby w większym stopniu pokrywać koszty funkcjonowania grup bojowych UE, co miałyby zachęcać państwa członkowskie do decyzji o ich udziale w operacjach unijnych. Do tej pory mechanizm Athena pokrywał 5–10% kosztów operacji i misji wojskowych⁶⁹, obecnie jest wykorzystywany do współfinansowania wszystkich sześciu operacji i misji wojskowych UE.
- **Prowadzenie operacji wspierania pokoju przez organizacje i państwa trzecie** – EPF finansowałby operacje wspierania pokoju na całym świecie prowadzone przez organizacje i państwa partnerskie. Finansowanie odbywałoby się w ramach wieloletnich programów takich działań, poprzez instrumenty wsparcia powoływane *ad hoc* lub inne działania operacyjne. Tym samym EPF zastąpiłby również Instrument wspierania pokoju w Afryce⁷⁰,

European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The European Commission, 2.05.2018.

⁶⁸ *Proposal of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, with the support of the Commission, to the Council for a Council Decision establishing a European Peace Facility*, The Council of the European Union, 13.06.2018.

⁶⁹ Były to koszty wspólne operacji i koszty poszczególnych państw, w tym dla dowództwa – utrzymanie i jego koszty bieżące, w tym rozmieszczenie i zakwaterowanie, podróże, systemy IT, administracja, informacje publiczne, personel lokalny, a dla całości sił – infrastruktura, opieka medyczna (w obszarze działań), ewakuacja medyczna, identyfikacja, pozyskiwanie informacji (obrazy satelitarne). Zob. *Athena – finansowanie wojskowych operacji bezpieczeństwa i obrony*, Rada Europejska.

⁷⁰ Instrument wspierania pokoju w Afryce jest obecnie finansowany z pozabudżetowego Europejskiego Funduszu Rozwoju. Szerzej zob. *African Peace Facility*, The European Commission.

który do tej pory zasilał finansowo operacje wspierania pokoju prowadzone przez Unię Afrykańską i inne regionalne organizacje afrykańskie.

- **Inne działania o charakterze wojskowym wspierające cele WPZiB** – chodzi tu o wsparcie wojskowo-techniczne państw partnerskich, np. w budowie infrastruktury wojskowej, zaopatrzeniu czy dostawach nieśmiercionośnego sprzętu wojskowego.

Komisja chciałaby też wprowadzić istotne modyfikacje w zakresie podejmowania decyzji o finansowaniu działań w drugim i trzecim filarze EPF. Jednomyslność obowiązywałaby w przypadku decydowaniu przez Radę o finansowaniu operacji i misji wojskowych oraz o ustanawianiu programów działań, instrumentów wsparcia *ad hoc* czy innych działań operacyjnych – na podstawie propozycji wysuniętych przez wysokiego przedstawiciela wspieranego przez ESDZ. Kwalifikowaną większością głosów podejmowane byłyby decyzje w Komitecie zarządzającym EPF (złożonym z przedstawicieli państw członkowskich i pod przewodnictwem wysokiej przedstawiciel) dotyczące ustanawiania budżetów dla zatwierdzonych jednomyslnie przez Radę programów działań, instrumentów wsparcia *ad hoc* czy innych działań operacyjnych w drugim i trzecim filarze EPF.

(C) Szanse i wyzwania. Proponowany przez Komisję nowy pozabudżetowy instrument EPF, który miałby dysponować 10,5 mld euro na lata 2021–2027, wzbudza dużo kontrowersji, nie tylko z perspektywy państw wschodniej flanki. Przeznacza trzy razy więcej niż dotąd środków na działania realizowane prawie wyłącznie w południowym sąsiedztwie UE i wprowadza kontrowersyjne głosowanie większością kwalifikowaną na poziomie zarządzania finansowego. Daje również mocniejszy mandat dla wysokiego przedstawiciela w unijnej polityce bezpieczeństwa i obrony, a tym samym wspiera logikę poszerzania kompetencji instytucji unijnych w tym obszarze. Z konkluzji Rady UE z listopada 2018 r.⁷¹ wynika, że państwa członkowskie są ostrożnie nastawione do pierwotnej propozycji ustanowienia EPF. Wydaje się, że mechanizm Athena finansujący operacje wojskowe zostanie utrzymany, a budżet EPF będzie o wiele mniejszy niż zaproponowany przez wysoką przedstawiciel. Również propozycje głosowania większością kwalifikowaną zostaną ograniczone. Kształt EPF czeka więc najprawdopodobniej zmiana i dopasowanie do preferencji państw członkowskich w trakcie negocjacji nad wieloletnimi ramami finansowymi, których koniec przewidywany jest na jesień 2020 r.

⁷¹ Council conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy, *op. cit.*

6. Współpraca UE z NATO

Unijne działania w wymiarze wojskowym, przemysłowym i cywilnym są uzupełniane przez rozwijanie współpracy UE z NATO. Ma to pokazać, że Unia nie chce budować alternatywnego sojuszu wojskowego, a unijna polityka bezpieczeństwa i obrony jest komplementarna wobec natowskich działań. Podpisanie przez przewodniczącego Komisji Europejskiej, przewodniczącego Rady Europejskiej i sekretarza generalnego NATO deklaracji o współpracy NATO-UE na szczycie NATO w Warszawie w lipcu 2016 r. zapoczątkowało proces wzmacniania relacji pomiędzy obiema organizacjami. Deklaracja mówi o konieczności kooperacji UE i NATO w siedmiu obszarach; do połowy 2018 r. wyszczególniono w ich ramach 74 działania⁷². Są to m.in.:

- w obszarze przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym: wymiana informacji i kontakty pomiędzy Komórką UE ds. syntezy informacji o zagrożeniach hybrydowych a Komórką NATO ds. analizy zagrożeń hybrydowych i Centrum Przeciwdziałania Zagrożeniom Hybrydowym w Helsinkach;
- w obszarze współpracy operacyjnej, w tym w operacjach morskich: współpraca i koordynacja na poziomie taktycznym i operacyjnym pomiędzy operacją EUNAVFOR Sophia i natowską operacją Sea Guardian;
- w obszarze bezpieczeństwa cybernetycznego: konsultacje w kwestii natowskiego zobowiązania w zakresie obrony cybernetycznej (NATO's Cyber Defence Pledge) i komunikatu Komisji Europejskiej *Odporność, prewencja i obrona: budowa solidnego bezpieczeństwa cybernetycznego UE* z września 2017 r.;
- w obszarze rozwijania zdolności wojskowych: zaproszenie ekspertów UE do konsultacji w procesie planowania obronnego NATO i zaproszenie ekspertów NATO do konsultacji w ramach CARD, współpraca w celu uniknięcia duplikacji działań w zakresie standaryzacji i wymagań technicznych dotyczących mobilności wojskowej;
- w obszarze przemysłu zbrojeniowego: dialog i wymiana informacji;

⁷² Council conclusions on the third progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by the EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017, The Council of the European Union, 8.06.2018.

- w obszarze koordynacji ćwiczeń: udział we wzajemnych ćwiczeniach bazujących na scenariuszu synchronizacji działań obu organizacji w przypadku konfliktów obejmujących zagrożenia hybrydowe, zaproszenie personelu UE na ćwiczenia wojskowe NATO;
- w obszarze budowy odporności partnerów w południowym i wschodnim sąsiedztwie UE i NATO: wymiana informacji i konsultacje polityczne dotyczące trzech pierwszych krajów pilotażowych – Bośni i Hercegowiny, Mołdawii i Tunezji (m.in. w zakresie komunikacji strategicznej, edukacji i szkoleń oraz demokratycznej kontroli sił zbrojnych w przypadku Tunezji).

Przy okazji szczytu NATO w Brukseli w lipcu 2018 r. przewodniczący Komisji, przewodniczący Rady Europejskiej i sekretarz generalny NATO wydali wspólną deklarację dotyczącą współpracy NATO-UE. Podkreślono w niej postępy w kooperacji pomiędzy organizacjami w zakresie operacji morskich na Morzu Śródziemnym, zwalczania zagrożeń hybrydowych oraz wsparcia partnerów w południowym i wschodnim sąsiedztwie UE i NATO. Jednocześnie za obszary intensywnej współpracy w najbliższej przyszłości uznano: mobilność wojskową, walkę z terroryzmem, wzmacnianie odporności w zakresie zagrożeń CBRN, wspieranie agendy dotyczącej kobiet, pokoju i bezpieczeństwa⁷³. Regułą stał się też udział wysokiej przedstawiciel UE i sekretarza generalnego NATO w spotkaniach ministrów spraw zagranicznych/obrony w ramach obu organizacji.

Współpraca podjęta przez UE i NATO zasadniczo nie tworzy nowej jakości i dotyczy głównie wymiany informacji i lepszej komunikacji pomiędzy obiema organizacjami.

JUSTYNA GOTKOWSKA

⁷³ *Joint declaration on EU-NATO cooperation by President of the European Council Donald Tusk, President of the European Commission Jean-Claude Juncker, and Secretary General of NATO Jens Stoltenberg*, The Council of the European Union, 10.07.2018.

ANEKSY

ANEKS 1. Słownik skrótów

A2/AD (Anti-Access/Area Denial) – strategia antydośćępowa

CARD (Coordinated Annual Review on Defence) – Skoordynowany roczny przegląd w zakresie obronności

CCC (Civilian CSDP Compact) – Koncepcja cywilnego reagowania kryzysowego

CCDP (Civilian Capability Development Plan) – Plan rozwoju zdolności cywilnych

CBRN (Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear) – broń chemiczna, biologiczna, radiologiczna i nuklearna

CEF (Connecting Europe Facility) – Instrument „Łącząc Europę”

CDP (Capability Development Plan) – Plan rozwoju zdolności wojskowych

CPCC (Civilian Planning and Conduct Capability) – Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych

BMD (Ballistic Missile Defence) – System obrony przeciwrakietowej

DG – Defence Dyrekcja Generalna ds. Obrony

EI2 (European Intervention Initiative) – Europejska Inicjatywa Interwencyjna

EDA (European Defence Agency) – Europejska Agencja Obrony

EDF (European Defence Fund) – Europejski Fundusz Obronny

EDIDP (European Defence Industrial Development Programme) – Europejski program rozwoju przemysłu obronnego

EDTIB (European Defence Technological and Industrial Base) – Europejska baza technologiczno-przemysłowa sektora obronnego

EPF (European Peace Facility) – Europejski Instrument na rzecz Pokoju

ESDZ – Europejska Służba Działań Zewnętrznych

EUGS (EU Global Strategy) – Globalna strategia Unii Europejskiej

EUMC (European Union Military Committee) – Komitet Wojskowy UE

EUMS (European Union Military Staff) – Sztab Wojskowy UE

FNC (Framework Nation Concept) – Koncepcja Państw Ramowych

JEF (Joint Expeditionary Force) – Połączone Siły Ekspedycyjne

MPCC (Military Planning and Conduct Capability) – Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych

NDPP (NATO Defence Planning Process) – Proces planowania obronnego NATO

NIP (National Implementation Plan) – Krajowy plan wdrożenia

NORDEFCO (Nordic Defence Cooperation) – Nordycka Współpraca Obronna

OPSCEN (EU Operations Centre) – Centrum Operacyjne UE

PADR (Preparatory Action on Defence Research) – Akcja przygotowawcza w zakresie badań obronnych

PESCO (Permanent Structured Cooperation) – stała współpraca strukturalna

TEN-T (Trans-European Transport Networks) – transeuropejska sieć transportowa

TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

TUE – Traktat o Unii Europejskiej

V4 – Grupa Wyszehradzka

WPBiO – wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony UE

WPZiB – wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE

WRF – wieloletnie ramy finansowe

ANEKS 2. Priorytety rozwoju zdolności wojskowych UE na lata 2018–2025⁷⁴

1. Zdolności do prowadzenia operacji reagowania w cyberprzestrzeni	• kooperacja i synergia cybernetyczna • badania i technologie cybernetyczne • inżynieria systemów dla operacji cybernetycznych • edukacja i trening cybernetyczny • specyficzne wyzwania obrony cybernetycznej w walce powietrznej, morskiej i lądowej
2. Technologie informacyjno-komunikacyjne w kosmosie	• monitorowanie Ziemi • lokalizacja, nawigacja, synchronizacja • świadomość sytuacyjna w kosmosie • komunikacja satelitarna
3. Przewaga informacyjna	• zarządzanie spektrum radiowym • taktyczny system łączności i transmisji informacji • zarządzanie informacją • wywiad, obserwacja i rozpoznanie (ISR)
4. Zdolności bojowe wojsk lądowych	• modernizacja i rozwój platform lądowych (załogowe/bezzałogowe pojazdy, uderzenia precyzyjne) • wzmocnienie ochrony sił (obrona przed bronią masowego rażenia CBRN, zwalczanie improwizowanych urządzeń wybuchowych, wyposażenie indywidualne żołnierza)
5. Wzmocnienie zdolności logistycznych i wsparcia medycznego	• mobilność sił • wzmocnienie logistyki • wsparcie medyczne
6. Manewrowość sił morskich	• morska świadomość sytuacyjna • przewaga jednostek nawodnych • projekcja siły
7. Kontrola podwodna przestrzeni morskiej	• wojna minowa • zwalczanie okrętów podwodnych • ochrona wybrzeża
8. Przewaga w powietrzu	• zdolności lotnictwa bojowego • powietrzne platformy ISR (wywiad, obserwacja, rozpoznanie) • zdolności antydostępowe (A2/AD) • tankowanie w powietrzu • obrona przeciwrakietowa (BMD)

⁷⁴ New 2018 EU Capability Development Priorities approved, op. cit.

9. Mobilność w powietrzu	• strategiczny transport powietrzny • taktyczny transport powietrzny (w tym ewakuacja medyczna)
10. Zintegrowanie zdolności sił powietrznych w zmieniający się sektor lotniczy	• wojskowy dostęp do przestrzeni powietrznej • zdolność do ochrony krytycznych informacji niejawnych na misjach • współdziałanie z urzędami lotnictwa cywilnego • adaptacja wojskowych zdolności dowodzenia i kontroli (C2) w przestrzeni powietrznej
11. Zintegrowanie zdolności na rzecz osiągnięcia poziomu ambicji UE	• innowacyjne technologie dla przyszłych wzmocnionych zdolności wojskowych • autonomia UE w zakresie testowania i kwalifikacji rozwijanych zdolności wojskowych • zdolności umożliwiające samodzielne działania na rzecz osiągnięcia poziomu ambicji UE

ANEKS 3. Projekty PESCO (stan na listopad 2019 r.)⁷⁵

Projekt	Państwo ramowe	Uczestnicy
Projekty PESCO zatwierdzone w marcu 2018 r.		
1. Europejskie dowództwo medyczne (European Medical Command, EMC)	Niemcy	Belgia, Czechy, Francja, Holandia, Hiszpania, Rumunia, Szwecja, Słowacja, Włochy
2. Europejskie bezpieczne radiostacje programowalne (European Secure Software defined Radio, ESSOR)	Francja	Belgia, Finlandia, Hiszpania, Holandia, Niemcy, Polska, Portugalia, Włochy
3. Sieć centrów logistycznych w Europie i wsparcie operacji (Network of logistic Hubs in Europe and support to Operations)	Niemcy	Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Litwa, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry, Włochy
4. Mobilność wojskowa (Military Mobility)	Holandia	Austria, Belgia, Bułgaria, Cypr, Chorwacja, Czechy, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry, Włochy
5. Centrum kompetencji przydatnych w misjach szkoleniowych UE (European Union Training Mission Competence Centre, EU TMCC)	Niemcy	Austria, Czechy, Francja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Rumunia, Szwecja, Włochy
6. Europejskie centrum szkoleniowo-certyfikacyjne na potrzeby wojsk europejskich (European Training Certification Centre for European Armies)	Włochy	Grecja
7. Funkcja operacyjna w zakresie energii (Energy Operational Function, EOF)	Francja	Belgia, Hiszpania, Włochy

⁷⁵ Decyzja Rady (WPZiB) 2019/1909 z dnia 12 listopada 2019 r., „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 293/113.

Projekt	Państwo ramowe	Uczestnicy
8. Pakiet dotyczący mobilnych wojskowych zdolności reagowania na katastrofy (Deployable Military Disaster Relief Capability Package)	Włochy	Austria, Chorwacja, Grecja, Hiszpania
9. Morskie (pół)autonomiczne systemy środków przeciwmìnowych (Maritime (semi-) Autonomous Systems for Mine Countermeasures, MAS MCM)	Belgia	Grecja, Holandia, Łotwa, Polska, Portugalia, Rumunia
10. Nadzór portowy i morski oraz ochrona portów i wód morskich (Harbour & Maritime Surveillance and Protection, HARMSPRO)	Włochy	Grecja, Polska, Portugalia
11. Unowocześnienie nadzoru morskiego (Upgrade of Maritime Surveillance)	Grecja	Bułgaria, Cypr, Chorwacja, Hiszpania, Irlandia, Włochy
12. Platforma wymiany informacji o cyberzagrożeniach i reagowaniu na cyberincydenty (Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform)	Grecja	Austria, Cypr, Hiszpania, Portugalia, Węgry, Włochy
13. Zespoły szybkiego reagowania na cyberincydenty i pomoc wzajemna w zakresie cyberbezpieczeństwa (Cyber Rapid Response Teams and Mutual Assistance in Cyber Security)	Litwa	Estonia, Chorwacja, Finlandia, Holandia, Polska, Rumunia, Włochy
14. System strategicznego dowództwa i kontroli (C2) na potrzeby misji i operacji w dziedzinie WPBiO (Strategic Command and Control (C2) System for CSDP Missions and Operations)	Hiszpania	Francja, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Włochy
15. Opancerzony bojowy wóz piechoty / amfibia wojskowa / lekki pojazd opancerzony (Armoured Infantry Fighting Vehicle / Amphibious Assault Vehicle / Light Armoured Vehicle)	Włochy	Grecja, Słowacja
16. Pośrednie wsparcie ogniowe, artyleria europejska (Indirect Fire Support, EuroArtillery)	Słowacja	Węgry, Włochy

Projekt	Państwo ramowe	Uczestnicy
17. Centrum EUFOR ds. operacji reagowania kryzysowego (EUFOR Crisis Response Operation Core, EUFOR CROC)	Niemcy	Cypr, Francja, Hiszpania, Włochy
Projekty PESCO zatwierdzone w listopadzie 2018 r.		
18. Szkolenie na śmigłowcach latających w wysokiej temperaturze i na dużej wysokości (Helicopter Hot and High Training, H3 Training)	Grecja	Rumunia, Włochy
19. Wspólna szkoła wywiadu UE (Joint EU Intelligence School)	Grecja	Cypr
20. Centra testów i ocen UE (EU Test and Evaluation Centres)	Szwecja, Francja	Hiszpania, Słowacja
21. Zintegrowany bezzałogowy system naziemny (Integrated Unmanned Ground System, UGS)	Estonia	Belgia, Czechy, Finlandia, Francja, Hiszpania, Holandia, Łotwa, Niemcy, Polska, Węgry
22. Unijne naziemne systemy rakietowe pola walki BLOS (EU Beyond Line Of Sight (BLOS) Land Battlefield Missile Systems)	Francja	Belgia, Cypr
23. Mobilny modułowy pakiet zdolności do interwencji pod wodą (Deployable Modular Underwater Intervention Capability Package, DIVEPACK)	Bułgaria	Francja, Grecja
24. Europejskie zdalnie kierowane systemy powietrzne o długiej autonomiczności działania, działające na średniej wysokości – MALE RPAS (Eurodrone) (European Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft Systems – MALE RPAS, Eurodrone)	Niemcy	Czechy, Francja, Hiszpania, Włochy
25. Europejskie śmigłowce uderzeniowe TIGER Mark III (European Attack Helicopters TIGER Mark III)	Francja	Hiszpania, Niemcy

Projekt	Państwo ramowe	Uczestnicy
26. System przeciwdziałania bezałogowym statkom powietrznym (Counter Unmanned Aerial System, C-UAS)	Włochy	Czechy
27. Europejski sterowiec - platforma działająca w wyższej warstwie atmosfery - stała zdolność w zakresie wywiadu, obserwacji i rozpoznania (European High Atmosphere Airship Platform (EHAAP) - Persistent Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (ISR) Capability)	Włochy	Francja
28. Pojedyncze mobilne stanowisko dowodzenia do celów dowództwa taktycznego i kontroli w ramach sił operacji specjalnych na potrzeby małych operacji sił połączonych (SJO) - dowodzenie i kierowanie operacjami specjalnymi na potrzeby SJO (One Deployable Special Operations Forces (SOF) Tactical Command and Control (C2) Command Post (CP) for Small Joint Operations (SJO))	Grecja	Cypr
29. Program dotyczący zdolności i interoperacyjności w zakresie walki elektronicznej na potrzeby przyszłej współpracy w zakresie wspólnego wywiadu, obserwacji i rozpoznania (Electronic Warfare Capability and Interoperability Programme for Future Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (JISR) Cooperation)	Czechy	Niemcy
30. Nadzór chemiczny, biologiczny, radiologiczny i jądrowy jako usługa (Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Surveillance as a Service, CBRN SaaS)	Austria	Chorwacja, Francja, Słowenia, Węgry
31. Wspólne bazy (Co-basing)	Francja	Belgia, Czechy, Hiszpania, Holandia, Niemcy
32. Geo-meteorologiczny i ocenograficzny element koordynacji wsparcia (Geo-meteorological and Oceanographic (GeoMETOC) Support Coordination Element (GMSCE))	Niemcy	Austria, Francja, Grecja, Portugalia, Rumunia

Projekt	Państwo ramowe	Uczestnicy
33. Rozwiązanie radionawigacyjne UE (EU Radio Navigation Solution, EURAS)	Francja	Belgia, Hiszpania, Niemcy, Włochy, Polska
34. Europejska wojskowa sieć orientacji sytuacyjnej w przestrzeni kosmicznej (European Military Space Surveillance Awareness Network, EU-SSA-N)	Włochy	Francja
Projekty PESCO zatwierdzone w listopadzie 2019 r.		
35. Zintegrowany europejski ośrodek wspólnych szkoleń i symulacji (Integrated European Joint Training and Simulation Centre, EUROSIM)	Węgry	Francja, Niemcy, Polska, Słowenia
36. Cyberakademia i centrum innowacji UE (EU Cyber Academy and Innovation Hub, EU CAIH)	Portugalia	Hiszpania
37. Ośrodek szkoleń medycznych w ramach wsparcia sił operacji specjalnych (Special Operations Forces Medical Training Centre, SMTTC)	Polska	Węgry
38. Poligon szkoleniowy w zakresie obrony CBRJ (Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Defence Training Range, CBRNDTR)	Rumunia	Francja, Włochy
39. Unijna sieć ośrodków nurkowania (European Union Network of Diving Centres, EUNDC)	Rumunia	Bułgaria, Francja
40. Morski bezzałogowy system przeciw okrętom podwodnym (Maritime Unmanned Anti-Submarine System, MUSAS)	Portugalia	Francja, Hiszpania, Szwecja
41. Europejska korweta patrolowa (European Patrol Corvette, EPC)	Włochy	Francja
42. Powietrzne środki walki elektronicznej (Airborn Electronic Attack, AEA)	Hiszpania	Francja, Szwecja

Projekt	Państwo ramowe	Uczestnicy
43. Centrum koordynacji działań w zakresie cyberprzestrzeni i informacji (Cyber and Information Domain Coordination Center, CIDCC)	Niemcy	Czechy, Hiszpania, Holandia, Węgry
44. Terminowe ostrzeżenie i przechwytywanie poprzez nadzór satelitarny w teatrze działań wojennych (Timely Warning and Interception with Space-based Theater Surveillance, TWISTER)	Francja	Finlandia, Hiszpania, Holandia, Włochy
45. Materiały i komponenty służące konkurencyjności technologicznej UE (Materials and components for technological EU competitiveness, MAC-EU)	Francja	Hiszpania, Portugalia, Rumunia
46. Wspólne unijne zdolności zwalczania zagrożeń (EU Collaborative Warfare Capabilities, ECoWAR)	Francja	Belgia, Hiszpania, Rumunia, Szwecja, Węgry
47. Europejski system ogólnego włączenia BSP do SES (European Global Remotely Piloted Aircraft Systems (RPAS) Insertion Architecture System)	Włochy	Francja, Rumunia

ANEKS 4. Środki finansowe na WPZiB w propozycji Komisji Europejskiej⁷⁶

4.1. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 (w mln euro)

Działy budżetowe	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2021–2027
I. Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa	25 421	25 890	26 722	26 604	27 000	27 703	28 030	187 370
II. Spójność i wartości	54 593	58 636	61 897	63 741	65 645	69 362	68 537	442 412
III. Zasoby naturalne i środowisko	53 403	53 667	53 974	54 165	54 363	54 570	54 778	378 920
IV. Migracja i zarządzanie granicami	3264	4567	4873	5233	5421	5678	5866	34 902
V. Bezpieczeństwo i obrona	3347	3495	3514	3695	4040	4386	5039	27 616
Bezpieczeństwo	543	664	655	709	725	742	769	4806
Obrona	2373	2391	2410	2528	2847	3166	3785	19 500
• Europejski Fundusz Obronny	1500	1500	1500	1600	1900	2200	2800	13 000
• Mobilność wojskowa	873	891	910	928	947	966	985	6500
Reagowanie kryzysowe	187	192	196	200	204	208	212	1400
VI. Sąsiedztwo i świat	15 669	16 054	16 563	17219	18 047	19 096	20 355	123 002
Działania zewnętrzne	13 278	13 614	14 074	14 680	15 458	16 454	17 662	105 219
• w tym WPZiB	348	361	380	408	446	496	560	3000
Pomoc przedakcesyjna	1949	1989	2029	2070	2111	2154	2198	14 500
VII. Europejska administracja publiczna	11 024	11 385	11 819	12235	12 532	12 949	13 343	85 287

⁷⁶ A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework for 2021–2027, op. cit.

4.2. Instrumenty pozabudżetowe

Instrument	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2021-2027
Europejski Instrument na rzecz Pokoju	800	1050	1300	1550	1800	2000	2000	10 500