

## Renesans wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE Szanse i wyzwania dla wschodniej flanki

Justyna Gotkowska

współpraca: Tomasz Dąbrowski, Jakub Groszkowski, Maciej Laskowski, Andrzej Sadecki, Piotr Szymański

22 czerwca Rada Europejska porozumiała się co do wdrożenia mechanizmu stałej współpracy strukturalnej (PESCO) w obszarze bezpieczeństwa i obronności. Tym samym zapadła polityczna decyzja o uruchomieniu ostatniej z diskutowanych inicjatyw zacieśniania wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE (WPBiO).

Dyskusje o WPBiO nabrały tempa od połowy 2016 roku dzięki splotowi trzech czynników: decyzji o wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii, przyjęciu Globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej oraz niechęci części państw UE do Donalda Trumpa i przekonania o potrzebie zmniejszenia zależności od USA. Efektem rocznych negocjacji jest powołanie komórki planowania i prowadzenia operacji wojskowych, ustanowienie Europejskiego Funduszu Obronnego i rocznego przeglądu w zakresie obronności oraz decyzja o aktywowaniu PESCO.

Inicjatywy te mogą stać się szansą na zwiększenie zdolności wojskowych państw europejskich i wzrost inwestycji bądź racjonalizacji wydatków na obronność. Przy niekorzystnych uwarunkowaniach politycznych (takich jak długotrwałe napięcia na linii USA – zachodnioeuropejscy sojusznicy) ich rozwijanie może mieć jednak negatywne konsekwencje dla NATO. Z tego względu w większości państw regionu Morza Bałtyckiego i Morza Czarnego unijne koncepcje są traktowane z dużą rezerwą. Bardziej entuzjastycznie do zacieśniania współpracy podchodzą partnerzy Polski z Grupy Wyszehradzkiej, którzy w mniejszym stopniu postrzegają się jako część wschodniej flanki. Nie jest jednak przesądzone, czy nowe unijne inicjatywy przyniosą wymierne efekty, czy pozostaną niewiele znaczącą odpowiedzią na chwilowe polityczne zapotrzebowanie.

### Impulsy do rozwijania WPBiO: brexit, Trump, EUGS

Polityka bezpieczeństwa i obrony UE jest rozwijana od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku<sup>1</sup>. Dotychczas skoncentrowana była na cywilnym i wojskowym zarządzaniu kryzysowym w oparciu o zdolności państw członkowskich. UE prowadziła w ograniczonym zakresie misje cywilne i operacje wojskowe o niskiej intensywności we wschodnim i szeroko rozu-

mianym południowym sąsiedztwie UE (obecnie 9 misji cywilnych oraz 6 misji i operacji wojskowych). Nie dysponowała własnymi strukturami dowodzenia, a rozwijane w UE siły szybkiego reagowania do prowadzenia operacji zarządzania kryzysowego (tzw. grupy bojowe) nie były do tej pory wykorzystane. Instrumentem mającym wzmacniać współpracę przemysłową państw członkowskich miała być Europejska Agencja Obronna, która jednak w ograniczonym zakresie wspiera wielostronne projekty. Niewielkie możliwości WPBiO związane były z niechęcią części państw członkowskich do

<sup>1</sup> Od wejścia w życie traktatu lizbońskiego w 2009 roku pod nazwą WPBiO.

rozszerzenia kompetencji UE w tym obszarze. Głównym blokującym była Wielka Brytania, która ze względów politycznych (ściśły sojusz z USA) i pragmatycznych (dodatkowa biurokracja i koszty) nie chciała duplikowania natowskich struktur. Od lata 2016 roku dyskusje nad rozwojem polityki bezpieczeństwa UE przeżywają renesans dzięki splotowi trzech czynników.

### **Komisja Europejska jest zaangażowana w rozwijanie WPBiO - dąży do poszerzenia swoich kompetencji i promuje federalistyczną wizję UE.**

**Brexit.** Po wyniku referendum decydującym o wyjściu Wielkiej Brytanii z UE w Niemczech i Francji uznano, że najlepszą odpowiedzią na kryzys projektu europejskiego i brexit powinno być zacieśnianie współpracy pod hasłem „więcej Europy”, zwłaszcza w obszarze, który nie rodzi większych kontrowersji pomiędzy Berlinem a Paryżem. Już kilka dni po brytyjskim głosowaniu szefowie MSZ Niemiec i Francji opublikowali dokument „Silna Europa w niepewnym świecie”, w którym wyróżnili politykę bezpieczeństwa jako jeden z trzech obszarów pogłębiania integracji w UE. Propozycje zostały doprecyzowane przez ministrów obrony obu państw we wrześniu 2016 roku i zyskały poparcie Włoch i Hiszpanii. Za pogłębianiem integracji w tym obszarze przemawiał argument, że po wyjściu z UE Wielka Brytania przestanie być hamulcowym pogłębiania współpracy.

**Trump.** Wygrana w amerykańskich wyborach prezydenckich niepopularnego wśród większości elit w UE Donalda Trumpa oraz stawiane przez niego wymagania wobec europejskich sojuszników wzmocniły narrację o potrzebie większej integracji wojskowej w Unii. Część dyskusji była skoncentrowana nie na konieczności zwiększania nakładów na cele wojskowe i wzmacnianiu relacji transatlantyckich, ale na potrzebie tworzenia nowych struktur i zdolno-

ści do autonomicznego działania UE. Narracja ta jest skierowana z jednej strony do coraz bardziej antyamerykańskiej opinii publicznej w Europie Zachodniej. Z drugiej strony odzwierciedla niepewność co do dalszego zaangażowania USA w zapewnienie bezpieczeństwa Europy.

**EUGS.** Przyjęcie przez Radę Europejską w czerwcu 2016 roku Globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej (EUGS), opracowanej przez wysoką przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, Federicę Mogherini, nastąpiło kilka dni po referendum w Wielkiej Brytanii. Dokument określający cele i ambicje Unii w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa zyskał na znaczeniu w nowej sytuacji politycznej w UE i USA. Komisja Europejska stała się zaś istotnym aktorem w dyskusjach o rozwoju WPBiO, choć obszar ten w ograniczonym stopniu leży w jej kompetencjach. Oskarżana o wychodzenie poza swoją rolę „strażniczki traktatów” za przewodnictwa Jeana-Claude’a Junckera, wydaje się traktować rozwijanie WPBiO jako jeden z instrumentów poszerzania swoich kompetencji i wspierania federalistycznej wizji UE.

### **O ile więcej Unii w bezpieczeństwie i obronności?**

Spotkanie przywódców UE w Bratysławie we wrześniu 2016 roku dało formalny impuls do rozpoczęcia intensywnej negocjacji i wypracowania decyzji przez państwa członkowskie i Komisję Europejską. Kluczowe w tym procesie były decyzje Rady UE z listopada 2016 roku, marca i maja 2017 roku oraz Rady Europejskiej z grudnia 2016 i czerwca 2017 roku. Ze strony KE Federica Mogherini przygotowała nie tylko strategię globalną UE, ale również plan jej implementacji w obszarze bezpieczeństwa i obrony, będący w dużej części podstawą dla decyzji z 2016 roku. Istotnymi dokumentami są również plan działań Komisji w sektorze obrony z listopada 2016 roku oraz dokument zawierający różne scenariusze przyszłości europejskiej

polityki bezpieczeństwa jako impuls do debaty o WPBiO z czerwca 2017 roku<sup>2</sup>. Efektem rocznych prac w UE są inicjatywy w pięciu obszarach, które mogą stworzyć nową jakość WPBiO:

### Europejski Fundusz Obrony może być przełomowym instrumentem w przyspieszeniu integracji wojskowej w Unii.

**Struktury dowodzenia.** Ustanowienie dla UE oddzielnej struktury dowodzenia dla unijnych misji i operacji wojskowych było przez lata kwestią sporną, która miała wymiar wysoce polityczny i symboliczny. Utworzenie tej struktury oznaczałoby uznanie UE jako – drugiego po NATO – autonomicznego aktora w obszarze bezpieczeństwa i obronności w Europie. To głównie Wielka Brytania blokowała do niedawna wszystkie inicjatywy tego typu. Decyzja o brexicie otworzyła pole do dyskusji, których kompromisowym wynikiem było ustanowienie w czerwcu 2017 roku komórki planowania i prowadzenia operacji wojskowych (MPCC). Choć ma ona dowodzić wyłącznie wojskowymi misjami szkoleniowymi, może stać się w przyszłości załącznikiem bardziej rozbudowanych unijnych struktur dowodzenia<sup>3</sup>.

**Współpraca wojskowo-techniczna.** Kwestia zacieśniania współpracy wojskowo-technicznej w UE była przedmiotem debat i inicjatyw na

przestrzeni ostatnich dwóch dekad. Do tej pory taka kooperacja była dość ograniczona, a jej rezultaty różnie oceniane<sup>4</sup>. Państwa członkowskie – ze względu na odmienne plany rozwoju swoich sił zbrojnych i faworyzowanie własnych przemysłów zbrojeniowych – w ograniczonym stopniu chciały angażować się w taką współpracę. Z tego względu ustanowienie przez Komisję w czerwcu br. Europejskiego Funduszu Obronnego (EDF) może być przełomową decyzją, która przyspieszy procesy integracyjne. Finansowany z unijnego budżetu fundusz może dać impuls dla innowacyjnych programów technologicznych prowadzonych przez firmy zbrojeniowe w UE – poprzez granty na wielostronne projekty badawcze i rozwojowe. Dla państw członkowskich będzie zaś zachętą do kooperacji – poprzez finansowe wsparcie wspólnego pozyskiwania UiSW (do 20% kosztów, zob. Aneks). Jednak EDF niekoniecznie musi być sukcesem. Doświadczenie pokazuje, że wielostronne projekty zbrojeniowe nie muszą być automatycznie tańsze i efektywniejsze. **Planowanie rozwoju zdolności wojskowych.** Koncepcje rozwoju sił zbrojnych i plany modernizacji technicznej są zasadniczo wypracowywane na poziomie narodowym. Aby państwa członkowskie UE mogły lepiej zidentyfikować, w których obszarach i z kim mogą współpracować, Unia chce wprowadzić skoordynowany roczny przegląd w zakresie obronności (CARD). CARD ma stanowić podstawę do przygotowania długoterminowego unijnego planu rozwoju zdolności wojskowych na lata 2018–2025 i pokazać, jakich zdolności UE będzie potrzebować. Tym samym w UE wprowa-

<sup>2</sup> Zarysowane są w nim trzy scenariusze: (1) współpraca w zakresie bezpieczeństwa i obrony, (2) podział zadań w zakresie bezpieczeństwa i obrony, (3) wspólna obrona i bezpieczeństwo – od nieznacznego zwiększenia współpracy wojskowej i przemysłowo-technicznej do utworzenia w dużym stopniu zintegrowanej unii obronnej z europejskim przemysłem zbrojeniowym mającej zdolność do autonomicznego działania. Komisja zaznaczyła w nim swoje preferencje co do realizacji trzeciego scenariusza. Komisja Europejska, Dokument otwierający debatę na temat przyszłości europejskiej obronności, 7.06.2017, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1516\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1516_pl.htm)

<sup>3</sup> Thierry Tardy, MPCC: towards an EU military command?, EUISS Brief No 17, 7.06.2017, <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/mpcc-towards-an-eu-military-command/>

<sup>4</sup> Udany przykładem 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 zrealizowane, są przez wielu wskazywane jako negatywne przykłady współpracy zbrojeniowej ze względu na problemy związane z wypracowaniem i realizacją koncepcji, problemami w wielostronnej produkcji, wieloletnim przekraczaniem terminów dostaw i zwielokrotnieniem kosztów.

dzony zostanie podobny mechanizm do natowskiego procesu planowania obronnego NDPP<sup>5</sup>. **Prawne mechanizmy zacieśniania współpracy.** Równie istotne jak powołanie EDF może być aktywowanie stałej współpracy strukturalnej (PESCO) – instrumentu wprowadzonego do *acquis communautaire* przez traktat lizboński, ale do tej pory niewykorzystanego. Dyskusja o aktywowaniu PESCO powróciła w 2016 roku. Decyzją Rady Europejskiej z czerwca br. państwa członkowskie mają trzy miesiące na wypracowanie szczegółów aktywowania mechanizmu. PESCO ma umożliwiać chętnym państwom członkowskim pogłębioną współpracę w obszarze WPBiO po spełnieniu określonych kryteriów i ma być połączony z CARD i EDF. Dla zwolenników zacieśniania unijnej współpracy jest symbolem nowych ambicji i wysiłków UE w obszarze bezpieczeństwa, choć nadal brak jasnej koncepcji, czym ma być (zob. Aneks).

### **Polska, państwa bałtyckie i Rumunia podchodzą z największą rezerwą do inicjatyw unijnych w zakresie WPBiO.**

**Zwiększanie współpracy UE–NATO.** Komplementarnie do wyżej wymienionych działań UE zacieśnia współpracę z NATO. Na szczycie NATO w Warszawie (lipiec 2016) została podpisana wspólna deklaracja, która mówi o konieczności współpracy UE i NATO w siedmiu obszarach: przeciwdziałaniu zagrożeniom hybrydowym, współpracy operacyjnej w misjach i operacjach morskich, bezpieczeństwie cybernetycznym, rozwijaniu zdolności wojskowych, wzmacnianiu przemysłu zbrojeniowego i projektów badawczych, koordynacji ćwiczeń, budowie odporności partnerów w południowym i wschodnim sąsiedztwie UE i NATO. Pomysły na współpracę zostały skonkretyzowane w grudniu 2016

roku w formie 42 propozycji<sup>6</sup>. Współpraca UE z NATO zasadniczo nie tworzy nowej jakości i dotyczy głównie lepszej koordynacji działań obu organizacji w określonych obszarach. Ma też pokazać, że Unia nie chce budować alternatywnego sojuszu wojskowego, a WPBiO jest komplementarna do natowskich działań.

### **Co na to wschodnia flanką UE i NATO?**

Nowe inicjatywy WPBiO przyjmowane są w większości państw regionu Morza Bałtyckiego i Morza Czarnego z dużą ostrożnością, natomiast wśród partnerów Polski z Grupy Wyszehradzkiej ze sporym poparciem. Większość państw wschodniej flanki była w ostatnich latach mocno zaangażowana we wdrażanie postanowień szczytu NATO w Newport (2014) oraz w negocjacje i przygotowanie decyzji szczytu w Warszawie (2016). Nie angażowała się więc zbyt w proces wypracowywania EUGS, który został zdominowany przez państwa południa Europy. Nowe uwarunkowania polityczne spowodowały, że zamiast kolejnej unijnej strategii, którą – jak się spodziewano – po przyjęciu można odłożyć *ad acta*, dokument stał się podstawą inicjowania unijnych działań. **W regionie Morza Bałtyckiego** większość państw podchodzi z rezerwą do rozwijania WPBiO, obawiając się osłabienia NATO i relacji transatlantyckich. Deklaruje jednak poparcie, chcąc pozostać w głównym nurcie europejskiej integracji i mając ograniczone polityczne możliwości blokowania inicjatyw. Najdobitniejszym tego przykładem są **państwa bałtyckie**. Litwa, Łotwa i Estonia po decyzji o brexicie nie mogą już liczyć na wsparcie Wielkiej Brytanii w blokowaniu rozwoju WPBiO; nie chcą się też przeciwstawiać najważniejszym państwom UE, które dążą do pogłębiania unijnej współpracy, a równocześnie są ich ważnymi sojusznikami

<sup>5</sup> W NDPP celem jest harmonizacja narodowych planów rozwoju sił zbrojnych poprzez identyfikację zdolności i wsparcie ich rozwijania przez sojuszników.

<sup>6</sup> Rada Unii Europejskiej, Konkluzje Rady w sprawie realizacji wspólnej deklaracji przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Komisji Europejskiej i sekretarza generalnego Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, 6.12.2017, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/12/06-eu-nato-joint-declaration/>

w NATO. Popierają więc zacieśnianie współpracy wojskowej w UE – pod warunkiem że doprowadzi ona do wzrostu wydatków obronnych i podniesienia zdolności wojskowych oraz nie będzie duplikować NATO.

**Szwecja** wspiera rozwijanie cywilnych instrumentów zarządzania kryzysowego UE, ale jest raczej sceptycznie nastawiona do pogłębiania współpracy wojskowej w UE z podobnych względów jak Polska i państwa bałtyckie.

### Wsparcie Czech, Słowacji i Węgier dla WPBiO ma demonstrować, że chcą być one w głównym nurcie integracji europejskiej.

Mimo że nie jest członkiem NATO, uznaje USA za gwaranta bezpieczeństwa regionalnego i nie chce osłabienia relacji transatlantyckich i dublowania działań Sojuszu, z którym ściśle współpracuje w regionie. Sztokholm poparł pogłębianie WPBiO w czerwcu 2017 roku<sup>7</sup>, nie ma jednak sprecyzowanego stanowiska wobec większości inicjatyw. Powodem takiego kroku była jednak chęć znalezienia się w głównym nurcie UE i pogłębienia współpracy z promującymi rozwijanie WPBiO Niemcami (choć raczej w kontekście dwustronnym, a nie unijnym). Z kolei **Finlandia** od początku aktywnie zaangażowała się w dyskusję nad przyszłością WPBiO. Jako peryferyjne państwo bezaliansowe traktuje integrację w ramach WPBiO jako wzmocnienie własnego bezpieczeństwa (podobnie jak udział w strefie euro)<sup>8</sup>. Helsinki chcą, by unijne inicjatywy stały się narzędziem podnoszenia zdolności obronnych państw członkowskich –

<sup>7</sup> Zob. artykuł ministrów spraw zagranicznych i obrony Margot Wallström, Peter Hultqvist, Vi vill agera för att stärka EU:s försvarssamarbete, *Dagens Nyheter*, 20.06.2017, <http://www.regeringen.se/debattartiklar/2017/06/vi-vill-agera-for-att-starka-eus-forsvarssamarbete/>

<sup>8</sup> W czerwcu 2016 roku Finlandia wraz z Francją opublikowały wspólną deklarację ws. wzmocnienia WPBiO. Finlandia ma możliwość współkształtowania tego procesu na szczycie UE poprzez zaangażowanie wiceszefa Komisji Europejskiej, Jyrkiego Katainena, oraz gen. Eşę Pulkkinena, od maja 2016 roku dyrektora generalnego Sztabu Wojskowego UE i desygnowanego szefa MPCC.

są zainteresowane udziałem w projektach w zakresie łączności satelitarnej, marynarki wojennej, logistyki i obrony cybernetycznej. Poza tym są zainteresowane pogłębieniem współpracy w obszarze zagrożeń hybrydowych i chcą większej współpracy państw UE i NATO w ramach nowo powstałego centrum zwalczania zagrożeń hybrydowych w Helsinkach.

**W regionie Morza Czarnego** ostrożny stosunek Polski i państw bałtyckich do rozwijania WPBiO podziela **Rumunia**. Stale przewijającym się elementem rumuńskich dyskusji jest postulat zapewnienia przejrzystości i komplementarności WPBiO z NATO oraz utrzymania silnych relacji transatlantyckich. Bukareszt obawia się, że może dojść do osłabienia więzi UE z USA – strategicznym sojusznikiem Rumunii. Wyraża jednak gotowość zaangażowania w proces zacieśniania europejskiej współpracy, co jest związane z silnymi obawami przed możliwością tworzenia Unii wielu prędkości. W dyskusjach o WPBiO Rumunia jest zainteresowana zwiększeniem efektywności zarządzania kryzysowego, cyberbezpieczeństwem i rozwojem komunikacji strategicznej (ze względu m.in. na ekspansję rosyjskiej propagandy w Mołdawii). Wiąże również duże nadzieje z powołaniem EDF – poszukując mechanizmów wsparcia dla modernizacji swojej armii i rewitalizacji przemysłu obronnego. Z kolei **Bułgaria** jest mało aktywna w unijnej debacie o WPBiO; temat ten nie jest również przedmiotem debaty wewnętrznej. Sygnalizuje jednak poparcie dla projektów integracji, wskazując jednocześnie na potrzebę utrzymania współpracy UE–NATO w basenie Morza Czarnego i na Bałkanach Zachodnich. **Partnerzy Polski z Grupy Wyszehradzkiej** popierają zacieśnianie integracji wojskowej w UE. Przyczyny są następujące: dążenie do pozostania w głównym nurcie integracji europejskiej; chęć przedstawienia pozytywnej i prointegracyjnej agendy, która mogłaby odwrócić uwagę od sprzeciwu tych państw wobec wspólnej polityki migracyjnej i azylowej; ograniczony wpływ nowych inicjatyw na bezpieczeństwo militarne, niewielkie siły zbrojne i przemysł zbrojeniowy tych państw. Czechy, Słowacja i Węgry w ogra-

niczonym stopniu utożsamiają się ze wschodnią flanką NATO – nie dostrzegają bezpośredniego militarnego zagrożenia ze strony Rosji, a Słowacja i Węgry w mniejszym stopniu postrzegają USA jako gwaranta swojego bezpieczeństwa.

### **Tendencja do zacieśniania współpracy wojskowej w Europie jest odczuwalna i będzie kontynuowana niezależnie od wdrażania unijnych inicjatyw.**

W rozwijaniu WPBiO nie dostrzegają więc potencjalnych wyzwań, choć podkreślają, że odpowiedzialność za europejskie bezpieczeństwo powinno spoczywać na NATO. Jednocześnie starają się wprowadzić do unijnej dyskusji wątki dla nich istotne: cyberbezpieczeństwo, przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym i rozwój nowych technologii (w przypadku Czech) czy przeciwdziałanie migracjom i zagrożeniu terrorystycznemu oraz wsparcie dla Bałkanów Zachodnich (w przypadku Węgier).

Najmocniej swoje poparcie dla rozwoju WPBiO podkreślają **Czechy**, czego dowodem jest częste podnoszenie tej kwestii w UE, wspólny artykuł premiera Bohuslava Sobotki i przewodniczącego Komisji Jeana-Claude'a Junckera na temat rozwoju WPBiO oraz zorganizowanie konferencji na wysokim szczeblu w Pradze kończącej proces wypracowania unijnych inicjatyw w czerwcu 2017 roku<sup>9</sup>. Na **Słowacji** dyskusja toczy się ogólnie o „byciu w jądrze UE” – bez precyzowania, czym owo jądro miałoby być (ze świadomością jednak, że będzie ono oznaczało również integrację w obszarze bezpieczeństwa i obronności). Na **Węgrzech** temat WPBiO nie jest przedmiotem debaty publicznej, a nowe inicjatywy mają ograniczony rezonans nawet w środowiskach eksperckich.

<sup>9</sup> Jean-Claude Juncker, Bohuslav Sobotka, Europe Must Take Its Defense Into Its Own Hands, *The Wall Street Journal*, 5.06.2017, <https://www.wsj.com/articles/europe-must-take-its-defense-into-its-own-hands-1496688441>

### **Szanse i wyzwania dla bezpieczeństwa wschodniej flanki**

Krótkoterminowo koncentracja zachodnioeuropejskich państw na wypracowywaniu i wdrażaniu unijnych inicjatyw może negatywnie odbić się na ich zaangażowaniu w działania w NATO, które mają na celu wzmocnienie obrony zbiorowej i bezpieczeństwa w regionie Morza Bałtyckiego i Czarnego.

- Sojusz przechodzi transformację z organizacji skupionej na prowadzeniu operacji zarządzania kryzysowego na sojusz odzyskujący zdolności do kolektywnej obrony swoich członków. Oznacza to konieczność zmian w strukturach NATO (struktura dowodzenia, struktura sił), w planowaniu obronnym oraz w narodowych siłach zbrojnych (m.in. poprzez rozbudowę potencjału pancernego, artyleryjskiego, obrony powietrznej i podniesienie gotowości sił), które dostosują je do wyzwań związanych z obroną zbiorową.
- W regionie Morza Bałtyckiego i Morza Czarnego kontynuowany jest proces wzmacniania sojuszniczej obecności, w którym biorą udział zachodnioeuropejscy sojusznicy poprzez wspólne ćwiczenia oraz obecność wojskową w Polsce i państwach bałtyckich, a także w Rumunii i Bułgarii.
- W Sojuszu toczy się dyskusja na temat *burden-sharing* – bardziej sprawiedliwego dzielenia kosztów i udziału w operacjach pomiędzy USA a europejskimi sojusznikami. Na spotkaniu państw NATO w Brukseli w maju 2017 roku uzgodniono przyjmowanie rocznych planów narodowych monitorujących postępy i wyznaczających cele w zakresie zwiększania wydatków do poziomu 2% PKB na obronność, pozyskiwania brakujących zdolności oraz zaangażowania w misje i operacje wojskowe.

Długofalowo nowe inicjatywy unijne generują dla państw wschodniej flanki szereg wyzwań, choć również – przy odpowiednim sformatowaniu unijnej współpracy – szans w obszarze budowy zdolności wojskowych, w relacjach UE–NATO, w stosunkach transatlantyckich i dla przemysłów zbrojeniowych.

**Jakie zdolności?** Strategia globalna UE wyróżnia trzy obszary zaangażowania UE: reagowanie na konflikty i kryzysy zewnętrzne, budowanie zdolności partnerów oraz ochrona UE i jej obywateli, co implikuje koncentrację Unii na wojskowym zarządzaniu kryzysowym. Z perspektywy wschodniej flanki rodzi się podstawowe pytanie, czy europejska współpraca wojskowa powinna się koncentrować na budowaniu zdolności tylko w zakresie zarządzania kryzysowego i formacji przeznaczonych do udziału w tego typu operacjach, czy też powinna wspierać również projekty wzmacniające współpracę w zakresie obrony zbiorowej – w koordynacji z NATO.

#### **Konkurencja czy komplementarność z NATO?**

Pytania budzi relacja unijnych instrumentów do mechanizmów natowskich. Chodzi o skoordynowany roczny przegląd w zakresie obronności (CARD), unijny długoterminowy plan rozwoju zdolności i powiązaną z nimi stałą współpracę strukturalną (PESCO), które mają harmonizować i wspierać planowanie zdolności wojskowych krajów UE. Z jednej strony mogą stać się one konkurencją wobec natowskiego procesu planowania obronnego NDPP. Dla Europy Zachodniej budowa unijnych zdolności do zarządzania kryzysowego na południu może stopniowo stawać się ważniejsza od budowy natowskich zdolności do obrony Sojuszu na wschodzie. Z drugiej strony jednak CARD mógłby stanowić istotne uzupełnienie i podbudowę dla NDPP, np. poprzez osiągnięcie natowskich wymagań w ramach unijnego procesu planowania (dodatkowo przy wsparciu EDF i PESCO).

**Oslabienie czy wzmocnienie więzi transatlantyckich?** Konsekwencją rosnącego sceptycyzmu w Europie wobec USA długofalowo może być coraz większy dystans zachodnioeuropejskich sojuszników wobec Waszyngtonu i chęć większej emancypacji europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. Może to mieć negatywne konsekwencje dla spójności i współpracy w NATO, a także dla wschodniej flanki. Polityczna retoryka dotycząca strategicznej autonomii UE w obszarze bezpieczeństwa i obronności

nie ma i długo mieć nie będzie pokrycia w (wystarczających) europejskich zdolnościach do obrony zbiorowej czy prowadzenia operacji zarządzania kryzysowego o dużej intensywności. Z drugiej strony nowe inicjatywy unijne, takie jak CARD, EDF i PESCO, mogą stać się dodatkowym bodźcem dla państw członkowskich UE do zwiększenia inwestycji w obronność, co będzie pozytywnie odebrane przez Waszyngton i może przyczynić się do złagodzenia napięć pomiędzy sojusznikami.

#### **Oligopolizacja czy rewitalizacja europejskiego przemysłu zbrojeniowego?**

W części analizowanych państw Europejski Fundusz Obronny (EDF) interpretowany jest jako instrument, który będzie służył głównie dużym firmom zbrojeniowym największych państw UE dla zwiększenia ich konkurencyjności i rynków zbytu kosztem mniej konkurencyjnych i mniejszych przedsiębiorstw z regionu. Dla małych państw wschodniej flanki – zwłaszcza tych nie posiadających przemysłu obronnego – EDF może z kolei tworzyć dodatkowe możliwości realizacji planów modernizacji technicznej sił zbrojnych poprzez finansowe wsparcie wielostronnych zakupów. Jednocześnie wiele szczegółów dotyczących EDF wciąż wymaga doprecyzowania, co stwarza pole do dalszych negocjacji<sup>10</sup>.

Nie jest przesądzone, czy obserwowany renesans WPBiO stanie się bodźcem dla państw UE do faktycznego zacieśniania współpracy w UE, zwiększenia zdolności wojskowych i wzrostu inwestycji bądź racjonalizacji wydatków na obronność, czy też nie przyniesie wymiernych efektów wojskowych. Niewątpliwie jednak tendencja do zacieśniania współpracy wojskowej w Europie jest odczuwalna, a projekty kooperacji będą realizowane w NATO, w UE oraz poza tymi strukturami w formatach dwu- i wielostronnych.

<sup>10</sup> Marcin Terlikowski, Europejski Fundusz Obronny: wsparcie finansowe dla przemysłu obronnego UE, Komentarz PISM, 12.06.2017, <http://www.pism.pl/publikacje/komentarz/nr-26-2017>

### Szczegóły inicjatyw unijnych

#### 1. Komórka planowania i prowadzenia operacji wojskowych (Military Planning and Conduct Capability, MPCC)

MPCC ma przejąć dowodzenie unijnymi misjami wojskowymi bez mandatu wykonawczego, tj. misjami szkoleniowymi w Somalii, Afryce Środkowej i Mali. MPCC nie jest dowództwem operacyjnym na szczeblu strategicznym do planowania i prowadzenia unijnych wojskowych operacji bojowych<sup>1</sup>, jak domagały się niektóre państwa członkowskie, a niewielkim 30-osobowym centrum, które zajmie się planowaniem i dowodzeniem na szczeblu strategicznym unijnych misji „niebojowych”. Ma nie generować dodatkowych kosztów i przejąć personel z istniejących (Sztab Wojskowy UE) lub dezaktywowanych struktur (Centrum Operacyjne UE).

#### 2. Europejski Fundusz Obrony (European Defence Fund, EDF)

W przypadku dofinansowywania projektów badawczo-rozwojowych pula dostępnych środków EDF będzie wynosić ok. 90 mln euro do 2020 roku i 500 mln euro rocznie po 2020. W przypadku wsparcia finansowego wielostronnych projektów pozyskania uzbrojenia i sprzętu wojskowego będzie to 2,5 mld euro do 2020 roku (500 mln z budżetu UE i 2 mld oczekiwanego wkładu od państw), zaś po 2020 roku do 5 mld euro rocznie (1 mld ze środków unijnych, pozostała część ze środków państw członkowskich)<sup>2</sup>.

Celem EDF jest zwiększenie autonomii strategicznej UE, tj. uniezależnienie od kluczowych amerykańskich zdolności wojskowych. Niektóre priorytety w tym zakresie zostały już wyróżnione: bezzałogowe statki powietrzne, tankowanie w powietrzu, komunikacja satelitarna i zdolności cybernetyczne. EDF ma się przyczynić do pozyskania tych zdolności przez państwa członkowskie. Dodatkowym celem jest poszukiwanie oszczędności i synergii w politykach zbrojeniowych państw członkowskich, które nadal zbyt mało przeznaczają na obronność (średnia dla UE28 to 1,34% PKB).

#### 3. Skoordynowany roczny przegląd w zakresie obronności (Coordinated Annual Review on Defence, CARD)

Państwa członkowskie mają przedstawiać dane dotyczące swoich wydatków na obronność, planów modernizacji technicznej i zaangażowania w projekty badawcze. Ich porównanie ma pozwolić na wypracowanie rekomendacji o możliwości współpracy, a długofalowo koordynację rozwijania zdolności wojskowych. Pierwszy przegląd ma się rozpocząć próbnie jesienią 2017 roku, a w pełni jesienią 2019 roku.

---

<sup>1</sup> Operacje będą planowane i prowadzone jak do tej pory, tj. przez wyznaczone dowództwa narodowe (francuskie, niemieckie, greckie, włoskie i brytyjskie, od niedawna też polskie). UE nie korzystała do tej pory ze struktur NATO, do czego ma prawną możliwość w postaci formuły Berlin Plus.

<sup>2</sup> European Commission, 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, 7.06.2017, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/23605>



#### 4. Stała współpraca strukturalna (Permanent Structured Cooperation, PESCO)

PESCO umocowane zostało w art. 42 ust. 6 i art. 46 Traktatu o Unii Europejskiej i w Protokole w sprawie stałej współpracy strukturalnej (Protokół nr 10). Wymienione w nim kryteria udziału w PESCO to: zgoda na określony poziom wydatków inwestycyjnych w budżetach obronnych, harmonizacja planów modernizacyjnych i rozwoju zdolności, zwiększenie dyspozycyjności, interoperacyjności i zdolności do rozmieszczenia sił, zobowiązanie do wypełnienia luk w zdolnościach wojskowych (w tym przez projekty wielostronne), udział w programach Europejskiej Agencji Obrony.

W dyskusji o aktywowaniu PESCO pojawiają się pomysły skoncentrowania projektów na pozyskaniu krytycznych zdolności. Dotyczyłyby one wspólnego zakupu i użytkowania jednego typu UISW (np. europejskich bezzałogowych systemów powietrznych, satelitów, samolotów rozpoznawczych, okrętów ochrony wybrzeża, fregat czy myśliwców nowej generacji). Następnie PESCO mogłoby służyć rozwijaniu wspólnych formacji sił lądowych, powietrznych lub morskich<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Sven Biscop, *Oratio pro PESCO*, Egmont Paper 91, 23.01.2017, [http://www.egmontinstitute.be/publication\\_article/oratio-pro-pesco/](http://www.egmontinstitute.be/publication_article/oratio-pro-pesco/)

---

REDAKCJA MERYTORYCZNA: Mateusz Gniazdowski,  
REDAKCJA: Katarzyna Kazimierska, Anna Łabuszewska  
SKŁAD: Bohdan Wędrychowski

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia  
ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa  
tel.: +48 | 22 | 525 80 00,  
fax: +48 | 22 | 525 80 40

**Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają  
oficjalnego stanowiska władz RP**

Zapraszamy na naszą stronę: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl)