

## Siły i zamiary. Niemcy na czele UE

Ryszarda Formuszewicz

Najpoważniejszym zadaniem stojącym przed Unią Europejską podczas niemieckiej prezydencji w Radzie UE jest walka z koronawirusem i skutkami pandemii w sferze gospodarczej i społecznej. Wypracowane w mozolnych negocjacjach w dniach 17–21 lipca porozumienie dotyczące finansowania pokryzysowego ożywienia gospodarki europejskiej zwiększa szanse na zakończenie prac nad planem odbudowy i wieloletnim budżetem UE na lata 2021–2027 w drugim półroczu 2020 r. Niemcy chcą także przyczynić się do zwiększenia odporności UE na przyszłe kryzysy. Nie rezygnują jednocześnie z zabiegów o usprawnienie współdziałania państw UE w polityce międzynarodowej, kładąc szczególny akcent na stosunki z Chinami i Afryką. Ambitnym deklaram programowym – które zostały spięte hasłem „Razem ku silniejszej Europie” – towarzyszy studzenie oczekiwań wobec Berlina. Także z tego powodu kryzys pandemiczny przedstawiany jest jako największe wyzwanie w historii UE. Ryzyko dla powodzenia prezydencji stanowią również podziały wewnątrz UE oraz presja czasu. Mimo tych uwarunkowań zamierzenia Niemiec, uzasadniane wizją solidarności i suwerenności oraz potrzebą zwiększania odporności, mogą sprzyjać pogłębieniu integracji.

### Wydłużony rozbieg

1 lipca Niemcy przejęły po raz trzynasty przewodnictwo w Radzie UE. Wspólnie z Portugalią i Słowenią rozpoczynają także działanie kolejnego trio prezydencji, składającego się wyłącznie z państw strefy euro. Ramy ogólne aktywności Unii wytyczają przyjęte po ubiegłorocznych wyborach do PE program strategiczny Rady Europejskiej i zaktualizowany 27 maja plan pracy Komisji Europejskiej. Realizowane na tej podstawie niemieckie przygotowania do przejęcia sterów UE zostały zakłócone przez pandemię COVID-19, która wymusiła dostosowanie do nowej sytuacji i rewizję pierwotnych priorytetów. Jednocześnie narastające opóźnienie w nego-

cjach kolejnego wieloletniego budżetu UE oraz mozolne pertraktacje z Wielką Brytanią na temat przyszłych stosunków zwiększyły obowiązkowe pensum prezydencji, ograniczając zarazem możliwość swobodnego planowania i wprowadzania własnych akcentów do polityki UE. Późnemu ogłoszeniu programu na końcu czerwca towarzyszyła szersza prezentacja zamierzeń zarówno w wymiarze wewnętrznym (wystąpienia kanclerz na forum Bundestagu 18 czerwca i Bundesratu 3 lipca), jak i zewnętrznym – w szczególności na forum Parlamentu Europejskiego 8 lipca<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Program prezydencji Niemiec w Radzie Unii Europejskiej. 1 lipca 2020 r. – 31 grudnia 2020 r., [www.eu2020.de](http://www.eu2020.de).



Przygotowanie przedpola do przejścia przewodnictwa objęło także demonstrację współdziałania tandemu niemiecko-francuskiego<sup>2</sup>. Efekt wspólnych uzgodnień stanowiła przedstawiona 18 maja propozycja utworzenia finansowanego emisją obligacji UE funduszu odbudowy gospodarki europejskiej<sup>3</sup>. Polityczna zgoda Niemiec na precedensowe zadłużenie UE, a w konsekwencji na przejście odpowiedzialności proporcjonalnie do ich wkładu budżetowego, sygnalizowała wyraźne przewartościowanie założeń polityki europejskiej. Przedstawiony następnie przez Komisję instrument Next Generation EU, wraz ze zaktualizowaną 10 lipca przez przewodniczącą Rady Europejskiej podstawą do dalszych negocjacji wieloletnich ram finansowych stanowiły fundament dyskusji podczas pierwszego od wybuchu pandemii bezpośredniego spotkania przywódców państw członkowskich w dniach 17–21 lipca.

Jednocześnie pozycja Niemiec była od maja obciążona wyrokiem Federalnego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie skupu obligacji (PSPP) przez Europejski Bank Centralny<sup>4</sup>. Frakcje koalicyjne w Bundestagu wspólnie z Zielonymi i FDP potwierdziły 2 lipca specjalną uchwałą, że EBC wypełnił warunki sformułowane przez sędziów z Karlsruhe. Dostarczone przez EBC wewnętrzne dokumenty ocenione zostały jako wystarczające dla uzasadnienia programu – zgodnie z rekomendacją ministra finansów. W ten sposób wspólnie zażegnano potencjalny konflikt z instytucjami UE.

### Pod hasłem (uwarunkowanej) solidarności

W centrum swojego przewodnictwa Niemcy postawiły zwalczanie pandemii oraz łagodzenie jej gospodarczych i społecznych skutków. Decyzja ta odzwierciedlała ocenę powagi kryzysu, ale także obawy o jego wpływ na projekt europejski. Stało za nią przekonanie, że trwały gospodarczy

podział Europy, wynikający z różnego nasilenia kryzysu w poszczególnych państwach, nie pozostałby bez konsekwencji dla politycznej spójności Unii. Wyrażna była obawa, że pogłębienie różnic wewnątrz UE mogłoby stać się politycznym paliwem dla ugrupowań kontestujących integrację europejską. Stąd postulat skoordynowanego wprężenia wszystkich zasobów UE w starania o przywrócenie normalnego funkcjonowania gospodarki. Popierane przez Niemcy powiązanie kierunkowego wsparcia odbudowy gospodarczej z wieloletnimi ramami finansowymi zwiększało wprawdzie zawziętość negocjacji budżetowych, jednak z pakietowym rozwiązaniem związane były także nadzieje na większą gotowość do kompromisu, który umożliwiłby szybką dystrybucję środków. Uzgodniony na nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Europejskiej kompromis zwiększa możliwości finansowania działań Unii do poziomu 1,8 bln euro<sup>5</sup>. Niemcy będą teraz odpowiadać za wypracowanie porozumienia z Parlamentem Europejskim w ramach negocjacji międzyinstytucjonalnych.

### ” W centrum swojego przewodnictwa Niemcy postawiły zwalczanie pandemii oraz łagodzenie jej gospodarczych i społecznych skutków.

Przeciwdziałanie skutkom pandemii przedstawiane jest przez Niemcy jako działanie solidarnościowe. Zabieg ten odgrywa dużą rolę w komunikacji wewnętrznej. Z uwagi na duży opór społeczny przed transferami na rzecz innych państw podkreślana jest zależność niemieckiej gospodarki od dobrej sytuacji unijnych partnerów. Wskazuje się na wspólny charakter wyzwania związanego z koronawirusem, a jednocześnie akcentuje, że bardziej dotkliwe skutki pandemii w niektórych państwach nie są przez nie zawinione. W ten sposób uzasadniane jest inne podejście niż przy kryzysie w strefie euro, kiedy to problemy państw Południa przypisywane były błędom politycznym ich rządów. Niemcy zaakceptowały także udzielenie wsparcia w formie dotacji, by uniknąć dalszego obciążenia zadłużeniowego państw o napiętej

<sup>2</sup> R. Formuszewicz, *Uzgodnienia francusko-niemieckie w przededniu prezydencji Niemiec w Radzie UE*, 1.07.2020, [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl).

<sup>3</sup> K. Popławski, *Niemiecko-francuska propozycja funduszu odbudowy gospodarki UE*, 20.05.2020, [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl).

<sup>4</sup> R. Formuszewicz, *Federalny Trybunał Konstytucyjny w kontrze do EBC i TSUE*, 6.05.2020, [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl).

<sup>5</sup> European Council conclusions, 17–21 July 2020, The European Council, 21.07.2020, [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

sytuacji budżetowej. Zmianie tej sprzyjała zgodna ocena sytuacji przez koalicję rządzącą, borykającą się często z trudnościami w wypracowaniu wspólnego stanowiska. Wątpliwości co do ukształtowania proponowanych rozwiązań utrzymują się jednak w bardziej zachowawczo nastawionych CDU i CSU. Przewodniczący klubu parlamentarnego chadecji przestrzegał przykładowo przed „unią transferową” w UE<sup>6</sup>.

## ” Przeciwdziałanie skutkom pandemii przedstawiane jest przez Niemcy jako działanie solidarnościowe.

Odwołanie do koncepcji solidarności ma także znaczenie na poziomie europejskim. Po pierwsze ma zatrzeć wrażenie braku bądź niewystarczającego wsparcia ze strony Niemiec w poprzednich kryzysach, a także osłabić krytykę jednostronnych działań we wczesnej fazie obecnej pandemii<sup>7</sup>. Niemcy obawiały się narastania resentymentów, przede wszystkim we Włoszech, które szczególnie mocno ucierpiały przez COVID-19. Po drugie koncepcja solidarności miała także ułatwić wypracowanie kompromisu w kwestii finansów UE. W Parlamencie Europejskim kanclerz Angela Merkel przekonywała, że europejska solidarność jest nie tylko ludzkim gestem, ale długofalową, zrównoważoną inwestycją. Wsparcie najbardziej dotkniętych kryzysem leży także w interesie Niemiec. Zastrzegła przy tym, że wysiłek konieczny dla dobra wszystkich nie może jednostronnie nadmiernie obciążać silnych gospodarczo państw członkowskich oraz że wszyscy muszą postawić się w sytuacji innych i rozważyć własny wkład: gospodarczy, społeczny, polityczny<sup>8</sup>.

Choć formalnie główną rolę w negocjacjach odgrywają instytucje europejskie, to waga polityczna Niemiec, ich wkład do unijnego budżetu i sprecyzowane interesy w tym zakresie czyniły z nich kluczowego aktora toczących się negocjacji. Po-

twierdził to szereg konsultacji dwustronnych, także na najwyższym szczeblu (przede wszystkim z Holandią, Włochami i Hiszpanią), przed nadzwyczajnym posiedzeniem Rady Europejskiej. Jednakże sygnałem ostrzegawczym co do zdolności osiągnięcia porozumienia na podstawie propozycji francusko-niemieckiej był zaraz na początku prezydencji wybór Irlandczyka na przewodniczącego Eurogrupy, zamiast popieranej w Berlinie, Paryżu i Rzymie Hiszpanki. Przebieg nadzwyczajnego szczytu Rady Europejskiej uwidocznił, że kosztem zbliżenia z Francją w podejściu do unijnych finansów była negocjacyjna ofensywa dotychczasowych sojuszników z „Północy”: Holandii, Austrii, Danii, Szwecji oraz Finlandii.

Gotowości większego obciążenia finansowego towarzyszyły postulaty utrzymania rabatów, a także modernizacji budżetu UE poprzez uwzględnienie niemieckich preferencji w kwestii ukierunkowania unijnych środków. O ile presja „oszczędnych” zapewniła spełnienie pierwszego z nich, to już struktura cięć w stosunku do początkowych propozycji mniej sprzyjała realizacji drugiego. Według Niemiec pokryzysowe wsparcie ma jednocześnie służyć przyspieszeniu modernizacji gospodarki. Berlinowi zależy na inwestycjach w badania, ochronę klimatu, suwerenność technologiczną i odporne na kryzys systemy opieki zdrowotnej i zabezpieczenia społecznego<sup>9</sup>. Przyszłe inwestycje mają przyczynić się do udanej transformacji gospodarek z uwzględnieniem zmian klimatu i wyzwań cyfryzacji<sup>10</sup>. Według niemieckiego stanowiska nowoczesna, ukierunkowana na innowacje polityka strukturalna ma wspierać inwestycje w przyszłościowe technologie i wzmacniać konkurencyjność europejskich regionów.

Europejski Zielony Ład ujęty został w programie prezydencji jako komponent „Zrównoważonej Europy” – jednego z tematów przewodnich prezydencji. Niemcy będą zaangażowane w jego wdrażanie, w szczególności w ramach prac Rady nad przyjęciem prawa klimatycznego oraz go-

<sup>6</sup> R. Brinkhaus, L. Puttrich, *Eine Transferunion würde Europas Kreativität ersticken*, FAZ, 16.07.2020, [www.faz.net](http://www.faz.net).

<sup>7</sup> R. Formuszewicz, *Niemcy: pragmatyczna solidarność w kryzysie pandemicznym*, 1.04.2020, [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl).

<sup>8</sup> Rede von Bundeskanzlerin Merkel zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2020 vor dem Europäischen Parlament, 8.07.2020, [www.bundeskanzlerin.de](http://www.bundeskanzlerin.de).

<sup>9</sup> H. Maas, *Was Europa aus der Corona-Krise lernen kann*, 12.04.2020, [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de).

<sup>10</sup> O. Scholz, *Razem ku silniejszej Europie*, Gazeta Wyborcza, 8.07.2020, [wyborcza.pl](http://wyborcza.pl).

spodarki obiegu zamkniętego. Szczególnym zainteresowaniem cieszą się ponadto technologie wykorzystania wodoru, co ma być tematem nieformalnego spotkania w październiku ministrów odpowiadających za konkurencyjność, a także specjalnej konferencji poświęconej rozwojowi europejskiego rynku dla wodoru. Na koniec listopada planowana jest w Berlinie konferencja na wysokim szczeblu na temat doświadczeń w zakresie produkcji baterii do samochodów elektrycznych. Ochrona klimatu i środowiska postrzegana jest przez Niemcy jako bodziec proinnowacyjny. Warto jednak odnotować, że socjaldemokratyczny minister środowiska Svenja Schulze nie uczestniczyła w konsultacjach reprezentacji niemieckiego rządu z KE 2 lipca. Resort gospodarki zastrzega, że w ramach Europejskiego Zielonego Ładu należy dla wsparcia ożywienia gospodarczego skupić się na tych środkach, które mają krótkoterminowo działanie odciążające bądź stymulujące – aby uniknąć dodatkowych obciążeń dla europejskich przedsiębiorstw i społeczeństw<sup>11</sup>. Niemcy podkreślają także potrzebę dostosowania prawa pomocy publicznej UE, tak by ułatwiało transformację ku zrównoważonej gospodarce. W niemieckiej argumentacji te unijne regulacje mają umożliwić państwom członkowskim prowadzenie ambitnej polityki energetycznej, środowiska i klimatycznej oraz gwarantować konkurencyjność europejskich przedsiębiorstw.

W kontekście przemian gospodarczo-społecznych związanych z rozwojem technologii cyfrowych niemiecki program akcentuje dążenie do rozbudowy suwerenności cyfrowej ze wskazaniem na kluczowe technologie oraz infrastrukturę gromadzenia i przetwarzania danych. Dalszemu rozwojowi rynku wewnętrznego mają być poświęcone konkluzje wrześniowej Rady ds. Konkurencyjności. Postuluje się: wzmocnienie konkurencyjności poprzez pogłębienie rynku wewnętrznego z uwzględnieniem potrzeb małych i średnich przedsiębiorstw, unowocześnienie prawa pomocy publicznej UE,

<sup>11</sup> *Gemeinsam gestärkt aus der Krise – Für eine wettbewerbsfähige, innovative und resiliente europäische Wirtschaft*, Schwerpunkte des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft, s. 28, [www.bmwi.de](http://www.bmwi.de).

stworzenie zrównoważonej architektury rynku finansowego, zapewnienie stabilnej polityki finansowej oraz dążenie do sprawiedliwości podatkowej (minimalne stawki podatkowe). Wyeksponowana została też problematyka socjalna: europejskie ramy dla krajowych pensji minimalnych, europejska reasekuracja ubezpieczeń na wypadek bezrobocia, wzmocniona gwarancja zatrudnienia dla młodzieży, zwiększenie przejrzystości łańcuchów dostaw i odpowiedzialności za nie.

W niemieckim podejściu koncepcja solidarności obejmuje także współdziałanie państw członkowskich w unijnej polityce migracyjnej i azylowej<sup>12</sup>. Według Heiko Maasa „europejska solidarność nie jest mierzona tylko w euro przy negocjacjach budżetowych; europejska solidarność jest też wymagana przy obchodzeniu się z azylem i migracją. I tego będziemy się w najbliższych sześciu miesiącach domagać”<sup>13</sup>.

### ” W niemieckim podejściu koncepcja solidarności obejmuje także unijną politykę migracyjną i azylową.

Ważnym politycznym aspektem w kontekście negocjacji finansowych jest powiązanie wsparcia środkami UE z wymogiem zachowania praworządności przez państwa członkowskie<sup>14</sup>. Dla kanclerz Merkel priorytetem było uzyskanie zasadniczego porozumienia co do planu odbudowy i wieloletnich ram finansowych na lipcowej nadzwyczajnej Radzie Europejskiej. Konkretyzacja przyjętych konkluzji w tym zakresie pozostaje sprawą otwartą zarówno w perspektywie negocjacji z PE, jak i w wymiarze wewnątrzpolitycznym. Zgodnie z wnioskiem złożonym przez tworzące koalicję rządową kluby parlamentarne niemiecki rząd ma zabiegać o możliwość wstrzymania środków unijnych w przypadku stwierdzenia jednoznacznego zagrożenia po-

<sup>12</sup> Zob. szerzej *Gemeinsam in Europa – Gemeinsam für Europa*, Arbeitsprogramm des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020, czerwiec 2020, [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de).

<sup>13</sup> Wystąpienie ministra spraw zagranicznych H. Maasa podczas debaty „Deutsche EU-Ratspräsidentschaft – Mit ganzer Kraft Europa stark machen”, 1.07.2020, s. 21053, [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de).

<sup>14</sup> Zob. *Program prezydencji...*, op. cit., s. 17.

ważnym naruszeniem praworządności w państwie członkowskim, które mogłoby zagrażać interesom finansowym Unii. Jednocześnie instrument taki ma być efektywny dzięki uniemożliwieniu blokady jego użycia przez mniejszość w Radzie<sup>15</sup>.

## Ku większej odporności

Przyjęte na półroczne przewodnictwo hasło sygnalizuje przeniesienie na europejski grunt mantry niemieckiej polityki z minionej dekady zarządzania kryzysowego: podejmowane działania mają służyć wzmocnieniu wobec nadchodzących wyzwań, a przede wszystkim przygotowaniu odpowiedzi na ewentualne przyszłe wstrząsy. Europejska gospodarka ma wskutek podejmowanych działań być bardziej konkurencyjna, innowacyjna i odporna. Przede wszystkim jednak usprawniona ma zostać zdolność reakcji UE na zjawiska kryzysowe. Punktem wyjścia niemieckich zamierzeń w tym zakresie były doświadczenia początkowego okresu walki z pandemią i związane z nią zaburzenia jednolitego rynku. Niezakłócone jego funkcjonowanie postrzega się w Berlinie jako kluczowe nie tylko dla ożywienia gospodarczego, lecz także dla politycznej spójności UE. Niemcy będą zabiegać o skoordynowane postępowanie w odniesieniu do ograniczeń epidemicznych w przepływie osób i towarów. Dążą ponadto do zapewnienia systematycznej wymiany informacji między KE i państwami członkowskimi na temat krajowych środków ograniczających.

**” Testem dla niemieckiej prezydencji może być ewentualne zaostrzenie sytuacji epidemicznej jeszcze w bieżącym półroczu.**

Oprócz tego Berlin ma zamiar usprawnić mechanizmy obrony cywilnej UE oraz wspólne nabywanie i produkcję środków medycznych. Zamierza wzmocnić personalnie i finansowo Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób, a także promuje współdziałanie w celu wzmocnienia

systemów opieki zdrowotnej państw członkowskich. Planowana jest też wymiana doświadczeń dotyczących utrzymania zaopatrzenia w energię elektryczną w sytuacjach kryzysowych.

Choć postulat zwiększania odporności na przyszłe kryzysy zakłada perspektywę długofalową, to pierwszym testem dla niemieckiej prezydencji w tym zakresie może być ponowne zaostrzenie sytuacji epidemicznej jeszcze w bieżącym półroczu.

## Wizja „europejskiej suwerenności”

W zgodzie ze swoim stałym zainteresowaniem współpracą państw UE w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Niemcy zapowiedziały także zaangażowanie na rzecz „spójnych, odpowiedzialnych i energicznych” działań zewnętrznych Unii. Za warunek konieczny zdolności wywierania wpływu na poziomie globalnym z pozycji wspólnoty wartości uznały przy tym wzmocnienie pozycji Europy w przyszłościowych kwestiach o strategicznym znaczeniu, takich jak zmiana klimatu, uchodźstwo i migracje, praworządność czy cyfryzacja<sup>16</sup>. Zadeklarowano w tym względzie wsparcie wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który był także 25 maja zdalnym gościem tegorocznej konferencji ambasadorów.

Niemieckie zainteresowanie działaniami zewnętrznymi wzrosło jeszcze na skutek zmian wywołanych pandemią koronawirusa, zwiększających niestabilność otoczenia UE. Źródłem zaniepokojenia są przejawy „przewartościowywania” globalizacji, erozja instytucji i instrumentów wielostronnych oraz rosnące ryzyko występowania konfliktów. W tych niekorzystnych okolicznościach Niemcy liczą na wzrost świadomości w państwach członkowskich, że tylko ścisła współpraca umożliwi skuteczne odpowiedzi na wyzwania międzynarodowe. Berlin jest także przekonany o zależności między powrotem na ścieżkę wzrostu i utrzymania spójności w UE

<sup>15</sup> *Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD Für den Schutz von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in Europa*, Drucksache 19/20620, 2.07.2020, [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de).

<sup>16</sup> *Außenminister Maas zum Kabinettsbeschluss über das nationale Programm für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft*, 24.06.2020, [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de).

a zdolnością do obrony niemieckich/europejskich interesów na forum międzynarodowym. Postulowane jest zmniejszenie zależności od państw trzecich w ważnych strategicznie dziedzinach, takich jak zdrowie, energia, techniki informacyjne, żywność, logistyka i surowce (ziemie rzadkie), co ma jednak następować bez odwrotu od wolnego handlu<sup>17</sup>.

W niemieckich dokumentach i wystąpieniach programowych „suwerenność” pojawia się najczęściej w kontekście technologicznym – jako „suwerenność cyfrowa”. Do nacisku na ten wymiar przyczyniły się doświadczenia z okresu obowiązywania społecznych i gospodarczych ograniczeń epidemicznych, które ujawniły dominację dostawców z państw trzecich, szczególnie z USA i Chin. Dlatego zapowiedziano dążenie do zapewnienia Europie statusu innowacyjnej lokalizacji dla gospodarki suwerennej cyfrowo i wzmacniania go. Niemcy chcą dalej prowadzić koordynację działań i środków europejskich w dziedzinie bezpieczeństwa sieci 5G, choć ich pozycję mogą osłabiać spory w koalicji rządowej w tej kwestii. Niemcy zamierzają też pozyskać kolejnych partnerów dla projektu GAIA-X, służącego tworzeniu europejskiego ekosystemu danych. Uniezależnienie się od dostawców zewnętrznych jest też głównym argumentem dla postulatów dotyczących „strategicznej suwerenności” Europy w sektorze zdrowotnym.

Dla niemieckich planów w zakresie działań zewnętrznych UE szczególne znaczenie mają dwa nadchodzące wydarzenia. Pierwsze to listopadowe wybory w Stanach Zjednoczonych. W programie odnotowano, że USA pozostają „najbliższym pozaeuropejskim partnerem w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa”. Niemcy deklarują dążenie do kompleksowej i aktywnej współpracy UE z USA i relacji handlowych dla osiągnięcia obustronnych korzyści. Napięcia na linii Berlin–Waszyngton dotyczące zobowiązań sojuszniczych, struktury wymiany handlowej i wreszcie perspektywy za-

ostrzenia sankcji wymierzonych w Nord Stream 2 stanowią jednak poważne obciążenie wzajemnych stosunków. Niemcy będą miały znaczący wpływ na zakres oferty współpracy ze strony UE kierowanej do dotychczasowej bądź nowej amerykańskiej administracji.

Z końcem roku wygaśnie także okres przejściowy po wyjściu Wielkiej Brytanii z UE. Berlin chce utrzymania możliwie bliskich relacji między nimi – zarówno handlowych, jak i w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Postulowane jest „kompleksowe, uczciwe i zrównoważone partnerstwo”. Dotychczasowy trudny przebieg negocjacji zwiększa prawdopodobieństwo nieuregulowania przyszłych stosunków z Unią w terminie, co zwiększa niepewność perspektyw gospodarki europejskiej. Taki stan rzeczy może także zaciążyć na współpracy z Brytyjczykami w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa.

### ” W niemieckich dokumentach i wystąpieniach programowych „suwerenność” pojawia się najczęściej w kontekście technologicznym.

Ważne miejsce wśród wskazanych w programie prezydencji priorytetów geostrategicznych zajmuje Afryka, czego szczególnym wyrazem ma być szczyt z Unią Afrykańską połączony z przyjęciem dokumentu programowego. Pogłębienie współpracy politycznej z państwami afrykańskimi ma wykraczać poza kwestie migracyjne i uwzględniać także potencjał gospodarczy regionu. Dzielone zainteresowanie tym kontynentem wskazuje się jako znaczący czynnik w odniesieniu do stosunków z Chinami. Przygotowywany od dłuższego czasu priorytet kooperacji UE z Pekinem poddawano weryfikacji ze względu na skutki pandemii i towarzyszące im napięcia polityczne, a ostatecznie wystawiono na próbę w związku z działaniami ChRL wobec Hongkongu. Planowany na wrzesień szczyt przywódców państw członkowskich UE i Chin w Lipsku został już 3 czerwca odroczony i bez postępów w negocjacjach umowy inwestycyjnej raczej się nie odbędzie przed końcem roku, co byłoby jednak niepowodzeniem ośrodka kanclerskiego.

<sup>17</sup> Rede von Außenminister Heiko Maas anlässlich der Eröffnung der 18. Konferenz der Leiterinnen und Leiter der deutschen Auslandsvertretungen, 25.05.2020, [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de).

Przedmiotem niemieckiego zainteresowania jest także kwestia stabilności sąsiedztwa UE. Udaną próbą zaangażowania było wznowienie mediacji pomiędzy Serbią i Kosowem pod auspicjami Unii już w pierwszych tygodniach prezydencji.

Niemcy podtrzymują również swoje postulaty dotyczące usprawnienia procesu decyzyjnego w dziedzinie polityki zagranicznej. Dyskusja o utworzeniu Europejskiej Rady Bezpieczeństwa była jedyną innowacją instytucjonalną wspomnianą przez kanclerz Merkel w kontekście planowanej konferencji w sprawie przyszłości Europy.

### **Szanse bez gwarancji**

Trzydzieści lat po zjednoczeniu Niemcy stanęły na czele Unii zmagającej się z nowym typem kryzysu. Wyposażone w formalny mandat lidera, wspierają się siłą swojej gospodarki i względnej odporności na pandemię. Już wcześniej, mimo zmniejszonej po traktacie lizbońskim roli prezydencji rotacyjnej, perspektywa przejęcia tej funkcji przez RFN rodziła duże oczekiwania. Zwracano uwagę na największe w gronie przywódców eu-

ropejskich doświadczenie kanclerz Merkel, obejmujące także uważane za udane przewodnictwo w 2007 r. Zdolności do efektywnego odgrywania „motoru i moderatora” zmniejszają jednak dodatkowo ograniczenia logistyczne związane z COVID-19. W tych warunkach i wypracowanie kompromisów, i koordynacja działań wymagają więcej nakładu sił i środków.

W 2007 r. deklaracja berlińska rysowała program polityczny „zjednoczonej ku szczęściu” Unii. Wobec głębokich podziałów wewnątrz wspólnoty, niepewności co do długofalowych skutków pandemii, a także presji zewnętrznej ze strony konkurentów politycznych i gospodarczych, aktualnie największe wyzwanie stanowi utrzymanie równowagi. Wzajemna zależność zadań stojących przed prezydencją powoduje, że konsekwencje ewentualnych potknięć wykraczać będą poza sfery, których bezpośrednio dotyczą. Pomyślnie domknięcie negocjacji budżetowych na podstawie uzgodnionego politycznie modelu finansowania wsparcia pokryzysowego może jednak skutkować pogłębieniem integracji.