



■ Bilans niemieckiej prezydencji w Radzie UE w obszarze Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony

Karol Janoś

W trakcie niemieckiej prezydencji w Radzie UE, do głównych zagadnień które znajdowały się na agendzie UE w obszarze Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) należała kwestia oceny i dalszego rozwoju formatów oraz instrumentów współpracy przewidzianych w przyjętym przez państwa członkowskie w 2016 r. planie implementacji dotyczącym bezpieczeństwa obrony ([Council of the European Union 2016](#)). Ważnym tematem była m.in. Stała Współpraca Strukturalna (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO). W okresie niemieckiej prezydencji miał zostać zakończony rozpoczęty na początku 2020 r. strategiczny przegląd projektów realizowanych przez państwa członkowskie w tym formacie (*PESCO Strategic Review*, PSR). Wyzwaniem dla Berlina było także wypracowanie kompromisu dotyczącego porozumienia w sprawie udziału państw trzecich w projektach PESCO. Kwestia była już od dłuższego czasu na agendzie UE i wywoływała wiele kontrowersji wśród państw członkowskich.

Podczas prezydencji RFN miały toczyć się także dalsze negocjacje w sprawie Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (*European Peace Facility*, EPF), z którego finansowane mają być wojskowe działania operacyjne realizowane w ramach WPBiO. Na okres niemieckiego przewodnictwa w Radzie UE zaplanowany został także pierwszy pełny Roczny Skoordinowany Przegląd Obrony (*Coordinated Annual Review on Defence*, CARD) służący usprawnieniu wspólnego planowania i rozwoju zdolności militarnych przez państwa członkowskie, a także negocjacje dotyczące kształtu Europejskiego Funduszu Obronnego (*European Defence Fund*, EDF) w ramach nowych Wieloletnich Ram Finansowych, z którego finansowana jest rozbudowa zdolności wojskowych państw UE i rozwój nowych technologii przez europejski przemysł zbrojeniowy.

Redakcja:

Karol Janoś
(redaktor naczelny)
Agata Kałabunowska
Piotr Kubiak
Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 1(456)/2021
29.01.2021

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:
NEWSLETTER IZ
FACEBOOK
SCRIBD
LINKEDIN
TWITTER

Priorytety Berlina

Jednym z trzech głównych celów niemieckiej prezydencji było zintensyfikowanie działań dotyczących procesu refleksji strategicznej w ramach UE. Wspólna analiza zagrożeń i zdefiniowanie konkretnych celów i planów uszczegóławiających założenia Globalnej Strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa traktowane jest przez RFN jako niezbędny element działań służących zwiększeniu efektywności UE w dziedzinie WPBiO i wkład w rozwój wspólnej kultury strategicznej państw członkowskich.

Kolejnym priorytetem niemieckiego rządu było pogłębienie współpracy instytucjonalnej między UE i NATO. W szczególności chodziło tutaj o realizację postanowień wypracowanych między obiema organizacjami w l. 2016-2018, które dotyczyły m.in. takich obszarów, jak m.in. mobilność wojskowa, cyberbezpieczeństwo, zagrożenia hybrydowe, walka z terroryzmem i rozwój zdolności obronnych. Pod wpływem trwającej pandemii COVID-19 Berlin wśród głównych priorytetów swojej prezydencji w Radzie UE umieścił także pogłębienie współpracy wojskowych służb medycznych państw członkowskich.

Do pozostałych zamierzeń niemieckiej prezydencji należało kontynuowanie prac dotyczących działalności ustanowionej w 2017 r. Komórki Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych (*Military Planning and Conduct Capability*, MPCC), zwiększenie kompetencji i wzmocnienie zdolności sił zbrojnych państw członkowskich w dziedzinie cyberbezpieczeństwa, usprawnienie procesu strategicznego planowania rozwoju zdolności wojskowych oraz ulepszenie koordynacji współpracy państw UE w zakresie kwestii prawnych związanych z WPBiO.

Kompas Strategiczny

W trakcie prezydencji RFN w Radzie UE udało się rozpocząć prace nad Kompasem Strategicznym (*Strategic Compass*). Rezultatem tej inicjatywy ma być opracowanie dokumentu, który będzie zawierał wspólną analizę zagrożeń i wyznaczał priorytetowe działania dla państw członkowskich i instytucji UE w obszarze WPBiO. Postulaty dotyczące zintensyfikowania procesu refleksji strategicznej przez państwa UE były zgłaszane przez ekspertów i polityków zajmujących się europejską polityką bezpieczeństwa i obrony już od wielu lat. Brak konkretnej strategii w obszarze WPBiO postrzegany był jako jedna z głównych przeszkód na drodze do odgrywania przez UE roli efektywnego aktora globalnej polityki bezpieczeństwa. Rząd RFN forsował pomysł prac nad Strategicznym Kompasem jeszcze przed rozpoczęciem prezydencji wspólnie z Francją, Hiszpanią i Włochami.

Na posiedzeniu Rady UE 20 listopada 2020 r. przedstawiono wspólną analizę zagrożeń dla UE, będącą wynikiem pierwszej fazy prac w ramach Kompas Strategicznego. Ma ona służyć jako punkt wyjścia do dalszych prac na przygotowaniu kompleksowej strategii reagowania na aktualne i przyszłe zagrożenia i wyzwania dla UE na arenie międzynarodowej. Rezultaty prac nad Kompasem Strategicznym mają zostać przed-

stawione w pierwszej połowie 2022 r., gdy prezydencję w Radzie UE sprawować będzie Francja.

Stała Współpraca Strukturalna

Za istotne osiągnięcie niemieckiej prezydencji należy uznać wypracowanie porozumienia w sprawie udziału państw trzecich w projektach realizowanych w ramach PESCO. Negocjacje w tej sprawie trwały ponad dwa lata. Przedłużający się proces uzgadniania regulacji był związany m.in. z zastrzeżeniami części państw członkowskich dotyczących konsekwencji udziału państw trzecich dla europejskiego przemysłu zbrojeniowego. Podczas posiedzenia Rady UE na początku listopada 2020 r. przyjęto ustalenia, wedle których do udziału będą mogłyby być zapraszane państwa trzecie, które podzielają wartości, na których opiera się UE i nie naruszają interesów UE i jej państw członkowskich w zakresie bezpieczeństwa i obrony oraz będą gotowe do zawarcia porozumienia z UE w sprawie wymiany informacji tajnych. Państwo trzecie zgłaszające gotowość do udziału w określonym projekcie PESCO będzie musiało złożyć wniosek, który powinien zostać jednomyślnie zaopiniowany przez państwa UE realizujące dany projekt. Ostateczne decyzje w sprawie udziału państw trzecich w danym projekcie będzie podejmowała Rada UE.

W czasie prezydencji RFN zakończono także prace nad przeglądem strategicznym PESCO. Dotyczył on realizacji przez państwa członkowskie zobowiązań i projektów obejmujących pierwszą fazę współpracy (2018-2020). W przyjętych przez Radę UE konkluzjach dotyczących przeglądu poza oceną dotychczasowych postępów w realizacji projektów przedstawiono również wytyczne w sprawie kolejnej fazy współpracy (2021-2025). Jako ogólny cel następnego etapu współpracy w ramach PESCO określono osiągnięcie wymiernych postępów w pracach nad spójnym pakietem sił o pełnym spektrum (*Full Spectrum Force Package, FSFP*), które wzmocniłyby wojskowe zdolności operacyjne UE. W konkluzjach wiele miejsca poświęcono kwestii zachęt dla państw członkowskich w zakresie dalszego zaangażowania w realizację projektów i wypełniania podjętych zobowiązań. Wskazano m.in. na konieczność organizacji cyklicznych dyskusji między państwami członkowskimi na temat postępów we wdrażaniu PESCO, a także zwiększenia przejrzystości w zakresie wypełniania zobowiązań państw członkowskich. Rada UE ustaliła również, że powinna mieć miejsce analiza istniejących zachęt finansowych (np. objęcie projektów zwolnieniem z podatku VAT). W konkluzjach Rady UE ujęto także wykaz 26 projektów, których konkretne rezultaty lub osiągnięcie w ich ramach pełnej zdolności operacyjnej jest oczekiwane przed końcem 2025 r. Dotyczą one m.in. takich obszarów, jak infrastruktura szkoleniowa, systemy morskie i powietrzne, cyberbezpieczeństwo i logistyka.

Kooperacja wojskowych służb medycznych państw członkowskich

Podczas przewodnictwa RFN w Radzie UE udało się także poczynić postępy w sprawie zacieśnienia współpracy medycznej między siłami zbrojnymi państw członkowskich. W ramach niemieckiej inicjatywy *European Medical Cooperation 2.0* rozpoczęto realizację dwóch projektów, które dotyczyły działań związanych z przeciwdziałaniem skutkom pandemii. Pierwszy z nich dotyczył opracowania koncepcji gromadzenia zapasów środków medycznych na wypadek pandemii. Wypracowana procedura działania ma mieć również zastosowanie we współpracy w ramach NATO. Drugim projektem była realizacja z udziałem 15 państw ćwiczeń „*Resilient Response 2020*” (23-27.11.2020) dotyczących współpracy sił zbrojnych w zakresie reakcji na epidemie i pandemii. Oba projekty zostały zrealizowane przez Wielonarodowe Centrum Koordynacji Medycznej/Europejskie Dowództwo Medyczne (*Multinational Medical Coordination Centre/European Medical Command*) w Koblencji¹.

Współpraca UE-NATO

Zacieśnienie współpracy między UE a NATO znajdowało się wśród priorytetów Berlina, jednak w trakcie niemieckiej prezydencji nie udało się dokonać istotnych postępów w tym obszarze. Niemiecki resort obrony do osiągnięć na tym polu zaliczał realizację ww. projektów z zakresu współpracy wojskowych służb medycznych państw członkowskich obu organizacji. Poza tym jako wkład w rozwój kooperacji między UE i NATO Berlin określał także wypracowanie regulacji dotyczących udziału państw trzecich w PESCO ([Bundesministerium der Verteidigung 2020](#)).

Dość nikłe postępy rozwoju kooperacji między UE i NATO w okresie niemieckiej prezydencji można częściowo tłumaczyć trwającą pandemią COVID-19. Obie organizacje były zaangażowane w przeciwdziałanie jej skutkom. Niekorzystny wpływ na zacieśnianie współpracy mają także spory między państwami członkowskimi obu organizacji. Przykładem może być tutaj mająca miejsce w ubiegłym roku eskalacja napięć w relacjach między Grecją, Cyprzem i Turcją dotycząca sprawy wydobycia surowców energetycznych we wschodniej części Morza Śródziemnego.

¹ Wielonarodowe Centrum Koordynacji Medycznej/Europejskie Dowództwo Medyczne to struktura podporządkowana bezpośrednio Dowództwu Służby Sanitarnej Bundeswehry (*Kommando Sanitätsdienst der Bundeswehr*), która powstała na potrzeby realizacji dwóch projektów w ramach PESCO i Koncepcji Państw Ramowych NATO (*Framework Nations Concept*). Jej głównym zadaniem jest koordynacja rozwoju współpracy wojskowych służb sanitarnych państw członkowskich UE i NATO.

Europejski Fundusz na Rzecz Pokoju i Europejski Fundusz Obrony

Podczas niemieckiego przewodnictwa w Radzie UE dokonano postępów w negocjacjach w sprawie Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju. EPF to instrument pozabudżetowy² UE, który ma na celu finansowanie wspólnych kosztów misji i operacji wojskowych realizowanych w ramach WPBiO, a także współfinansowanie przez UE wojskowych operacji pokojowych prowadzonych przez międzynarodowych partnerów. Fundusz ten ma zastąpić dotychczasowy mechanizm finansowania misji i operacji UE ATHENA i Instrument na rzecz Pokoju w Afryce. EPF ma być finansowany z rocznych składek państw członkowskich, których wysokość obliczana będzie na podstawie dochodu narodowego brutto.

W czasie niemieckiej prezydencji finalizowano także ustalenia dotyczące Europejskiego Funduszu Obrony. Został on ustanowiony w czerwcu 2017 r. w celu finansowania rozbudowy zdolności militarnych państw członkowskich i współpracy w zakresie rozwoju nowych technologii dla europejskiego przemysłu zbrojeniowego. W grudniu Rada EU i Parlament Europejski osiągnęły porozumienie w sprawie wysokości EDF w nowym wieloletnim budżecie UE. Zgodnie z ustaleniami będzie on dysponował środkami w wysokości 7,953 mld euro, z czego 2,651 mld euro zostanie przeznaczony na badania, a 5,302 mld euro na działania rozwojowe.

Rozwój cywilnych zdolności UE w obszarze reagowania kryzysowego

Niemcy od początku procesu rozwoju unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony przywiązują dużą wagę do rozwoju cywilnych zdolności UE w obszarze reagowania kryzysowego. We wrześniu 2020 r. w Berlinie zainaugurowano działalność Europejskiego Centrum Doskonalenia Cywilnego Zarządzania Kryzysowego (*European Centre of Excellence for Civilian Crisis Management, CoE*). Głównym zadaniem tej instytucji jest zbieranie i analizowanie doświadczeń poszczególnych państw oraz instytucji w obszarze cywilnego zarządzania kryzysowego. CoE bazując na tych zasobach wiedzy i doświadczeń, oferować będzie fachowe doradztwo państwom członkowskim i instytucjom UE w tej dziedzinie. Zgodnie z założeniami Berlina instytucja ma przyczynić się do podwyższenia poziomu analizy eksperckiej w cywilnym wymiarze WPBiO. Do głównych obszarów działalności CoE należy obecnie wypracowywanie najlepszych praktyk w zakresie rozwoju zdolności cywilnych, określanie wymogów i programów szkolenia, tworzenie standardowych procedur operacyjnych, a także rozwijanie koncepcji usprawniających wdrażanie misji cywilnych.

Utworzenie CoE jest elementem realizacji przez Berlin zobowiązań podjętych przez państwa członkowskie, które zostały w określone w przyjętych w listopadzie 2018 r. konkluzjach o ustanowieniu umowy w zakresie cywilnego wymiaru wspólnej polityki

² Instrument ma charakter pozabudżetowy, ponieważ zgodnie z zapisami Traktatu o UE (art. 41 u. 2) wydatki operacyjne dotyczące kwestii wojskowych i polityczno-obronnych nie mogą być pokrywane z budżetu UE.

bezpieczeństwa i obrony (Rada Europejska 2018). CoE, które formalnie zostało powołane w lutym 2020 r., funkcjonuje poza strukturami UE. Instytucja ta ma formę prawną stowarzyszenia i jest zarejestrowana w RFN. Udział w CoE pozostaje otwarty dla wszystkich państw członkowskich UE i NATO. Do tej pory zaangażowanie w jego prace zgłosiło 18 państw, w tym Polska³. Status partnera w CoE (bez prawa głosu) otrzymały także UE i NATO.

Konkluzje

Charakter niemieckiej prezydencji w obszarze Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony można określić jako techniczny. Berlin nie przedstawił żadnych nowych przetomowych inicjatyw, które prowadziłyby do jakościowego postępu w rozwoju współpracy państw członkowskich w tej dziedzinie. Działania rządu RFN koncentrowały się w przeważającym stopniu na formatach kooperacji i instrumentach, które zostały ustanowione już w poprzednich latach (EDF, CARD, PESCO) i finalizacji rozpoczętych uzgodnień w sprawie nowych inicjatyw, tak jak m.in. Europejski Fundusz na Rzecz Pokoju.

Do najważniejszych osiągnięć prezydencji RFN w Radzie UE można zaliczyć rozpoczęcie prac nad projektem Strategicznego Kompas. Jego realizacja może stanowić istotny wkład w harmonizację polityki bezpieczeństwa i obrony państw członkowskich i tym samym przyczynić się do zwiększenia efektywności UE w obszarze WPBiO. Warto zaznaczyć, że wypracowana w trakcie niemieckiej prezydencji wspólna analiza zagrożeń, której podstawą były dane służb wywiadowczych państw członkowskich, to pierwszy tego typu dokument w historii UE. Inicjując z powodzeniem prace nad Strategicznym Kompasem, Berlinowi udało się zarazem zrealizować jeden z głównych celów swojego przewodnictwa w Radzie UE.

Niemcom udało się także poczynić postępy w zakresie pogłębienia współpracy wojskowych służb medycznych państw członkowskich. Zrealizowane w ramach *European Medical Cooperation 2.0* projekty stanowią wkład w rozwój zdolności UE w zakresie reakcji na sytuacje kryzysowe związane z występowaniem epidemii i pandemii. Jako osiągnięcie Berlina można też uznać wypracowanie porozumienia w kwestii udziału państw trzecich w projektach PESCO. Podjęte przez Radę UE decyzje w tej sprawie otwierają możliwości pogłębienia współpracy państw członkowskich w dziedzinie obrony z głównymi partnerami UE w tym obszarze, takimi jak np. USA, Kanada, Wielka Brytania i Norwegia.

Niewielkie dokonania można przypisać prezydencji RFN w zakresie pogłębienia współpracy UE z NATO, co stanowiło także jeden z głównych priorytetów Berlina. Zacieśnienie współpracy między UE i NATO wydaje się niezbędne w obliczu realnej groźby znacznej redukcji wydatków na obronę pod wpływem kryzysu gospodarczego spowodowanego przez trwającą pandemię. Koniecznym jest m.in. usprawnienie procesu koordynacji planowania rozwoju zdolności wojskowych. Mimo iż na płaszczyźnie

³ Poza RFN i Polską w CoE zaangażowane są następujące państwa: Cypr, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Holandia, Irlandia, Litwa, Łotwa, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Szwecja i Węgry.

politycznej obie organizacje deklarują uwzględnienie komplementarności swoich priorytetów, to w praktyce nadal widoczny jest brak spójności w wielu obszarach. Zarówno dla UE, jak i dla NATO poważnym wyzwaniem jest wypracowanie rozwiązań dotyczących niwelowania oddziaływań recesji gospodarczej związanej pandemią na budżety obronne państw członkowskich. Brak odpowiednich rozwiązań w tym obszarze może prowadzić do takich skutków, jakie wywołał kryzys gospodarczy w 2008 r., czyli znacznej redukcji zdolności militarnych państw członkowskich obu organizacji i tym samym osłabienia ich potencjału w zakresie odstraszania i podejmowania działań w ramach zarządzania kryzysowego.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Karol Janoś – analityk Instytutu Zachodniego. Absolwent Kolegium Międzywydziałowych Indywidualnych Studiów Humanistycznych Uniwersytetu Warszawskiego i doktorant w Kolegium Ekonomiczno-Społecznym Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Zajmuje się niemiecką polityką zagraniczną, bezpieczeństwa i obrony.