

Informacja wprowadzająca

Sesja II: Priorytety i aktualne wyzwania WPZiB/WPBiO w nowym cyklu instytucjonalnym. Budowa nowej architektury bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Traktat o Unii Europejskiej zawiera postanowienia dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii (WPZiB). WPZiB ma na celu utrzymanie pokoju, wzmocnienie międzynarodowej współpracy i bezpieczeństwa oraz umocnienie demokracji, rządów prawa, praw człowieka i prawa międzynarodowego (artykuł 21 TUE). Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) stanowi część WPZiB, ponieważ Traktat stwierdza, że WPZiB „obejmuje wszystkie obszary polityki zagranicznej oraz wszystkie kwestie związane z bezpieczeństwem Unii, w tym stopniowe wypracowanie wspólnej polityki obronnej, która może doprowadzić do wspólnej obrony” (artykuł 24 TUE). WPBiO zapewnia Unii zdolność operacyjną opartą na zasobach cywilnych i wojskowych”, uwzględniając specyficzny charakter polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych państw członkowskich (artykuł 42 TUE).

Bieżące wydarzenia

Unia Europejska, w odpowiedzi na zagrożenia wynikające ze zmieniającego się środowiska geopolitycznego i bezpieczeństwa, uruchomiła w latach 2021–2024 sześć cywilnych i wojskowych misji WPBiO oraz przyjęła w 2022 r. Kompas Strategiczny na rzecz Bezpieczeństwa i Obrony. Celem tego dokumentu jest uczynienie Unii silniejszą i bardziej zdolną do działania do 2030 roku, zarówno na kontynencie, jak i na świecie. W tym kontekście Kompas Strategiczny odnosi się m.in. do wzmocnienia Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (EPF), Instrumentu Sąsiedztwa, Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej (NDICI) oraz Europejskiego Funduszu Obronnego (EDF). W odpowiedzi na nowe zagrożenia oraz agresję Rosji na Ukrainę, opracowano lub zaktualizowano szereg polityk obronnych, w tym Politykę UE w zakresie cyberobrony, Plan działań na rzecz mobilności wojskowej 2.0, Strategię Bezpieczeństwa Morskiego, przyjęto pierwszą Strategię Kosmiczną UE w zakresie Bezpieczeństwa i Obrony oraz Kompakt Cywilny WPBiO. UE coraz bardziej wzmacnia również współpracę z NATO, a najnowszy raport obrazujący postęp w tym zakresie został opublikowany przez Radę UE w czerwcu 2024 r.

W ostatnich latach UE podjęła szereg działań mających na celu zmniejszenie luk w zdolnościach obronnych oraz promowanie współpracy obronnej i zaopatrzenia. Najważniejsze z nich to uruchomienie Stałej Współpracy Strukturalnej (PESCO), prowadzonego od 2017 r. Skoordinowanego Rocznego Przeglądu Obrony (CARD) oraz ustanowienie Europejskiego Funduszu Obronnego (EDF). Mimo tych osiągnięć wojna w Ukrainie ujawniła dalsze słabości w europejskim przemyśle obronnym. W odpowiedzi przywódcy państw

członkowskich zobowiązali się do zwiększenia wydatków na obronę i zaopatrzenie. Ponadto, UE przyjęła Rozporządzenie ustanawiające instrument krótkoterminowy w celu wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego i zdolności poprzez wspólne zakupy oraz Rozporządzenie wspierające produkcję. W celu wzmocnienia technologicznej i przemysłowej konkurencyjności UE, Komisja opublikowała Europejską Strategię Przemysłu Obronnego oraz przedstawiła propozycję Europejskiego Programu Przemysłu Obronnego.

W swoim raporcie z 2023 roku na temat realizacji WPZiB, Parlament Europejski podkreślił, że wojna w Ukrainie oraz rosnąca niestabilność na Bliskim Wschodzie, w południowym sąsiedztwie UE, w regionie Morza Śródziemnego oraz w Sahelu i Afryce Subsaharyjskiej stanowią poważne wyzwanie dla bezpieczeństwa Unii. Aby osiągnąć unię obronną, która będzie zarówno skoordynowana z NATO, jak i zdolna do niezależnego działania, Parlament Europejski zaproponował m.in. zwiększenie inwestycji w obronność oraz jak najszybsze wdrożenie Kompas Strategicznego, uwzględniając wnioski wynikające z wojny.

Zgodnie z konkluzjami Rady UE na temat bezpieczeństwa i obrony z maja 2024 roku, UE powinna wzmocnić gotowość obronną i suwerenność w ramach pięciu priorytetów:

1. Niezachwiane wsparcie dla Ukrainy,
2. Zwiększenie zdolności do działania,
3. Wzmocnienie technologicznej i przemysłowej bazy obronnej,
4. Wzmocnienie odporności UE na zagrożenia hybrydowe i cybernetyczne,
5. Rozwój i wzmocnienie partnerstw.

W czerwcu 2024 roku Rada Europejska wyznaczyła jako priorytet, oprócz realizacji globalnych ambicji UE, wzmocnienie gotowości obronnej oraz kluczowych zdolności, a także wzmocnienie przemysłowej i technologicznej bazy obronnej.

Wyzwania

Wzmocnienie bezpieczeństwa UE i jej państw członkowskich wymaga zwiększenia wydatków na obronność. Wyzwaniem jest jednakże osiągnięcie konsensusu wśród państw członkowskich co do kierunku i zakresu tych działań. Chociaż w kolejnym siedmioletnim budżecie UE na obronność planuje się przeznaczyć prawie 100 mld euro, co w porównaniu z 10 mld euro w obecnej perspektywie budżetowej jest kwotą imponującą, to zasadniczym problem jest to, że kolejna perspektywa budżetowa rozpoczyna się dopiero w 2028 r. Wydaje się, że należy zwiększyć budżet EDIP, czyli Europejskiego Programu Przemysłu Obronnego, który na lata 2025–2027 został zaplanowany na 1,5 mld euro. Także skala dotychczasowych inicjatyw unijnych w tym zakresie, jak m.in. programy ASAP czy EDIRPA, liczona jest w setkach milionów czy pojedynczych miliardach euro i w porównaniu z narodowymi budżetami na obronność są to środki niewielkie, należy zatem dążyć do ich skokowego zwiększenia.

Istotnym wyzwaniem będzie odwrócenie negatywnych dla UE konsekwencji w zakresie odbudowy zdolności i zwiększenia potencjału przemysłu obronnego. Okazało się to trudne, gdy Europa uświadomiła sobie swoją słabość wobec diametralnie zmienionej sytuacji w zakresie bezpieczeństwa po rosyjskiej inwazji na Ukrainę w lutym 2022 r. Silnemu wzrostowi wydatków na obronność nie towarzyszyło odpowiednie zaplecze przemysłowe, które pozwoliłoby nie tylko szybko uzupełnić potencjał obronny państw członkowskich, w szczególności w zakresie amunicji niezbędnej w razie zaistnienia konfliktu zbrojnego na dużą skalę, ale nawet, aby dostarczyć odpowiednią ilość uzbrojenia i amunicji Ukrainie zmagającej się z machiną wojenną Rosji.

Na szczycie listy pilnych zadań dla Unii Europejskiej znajduje się pomoc finansowa i wojskowa dla Ukrainy. UE planuje przekazywać Ukrainie 1,5 miliarda euro miesięcznie ze wspólnego budżetu oraz udzielić kredytu w wysokości do 45 miliardów euro finansowanego przez państwa G7, spłacanego z odsetek od zamrożonych aktywów rosyjskich. Dodatkowo, konieczne będzie dostarczanie amunicji i broni oraz sfinansowanie tych dostaw, co zwiększy presję na UE w zakresie wsparcia dla tego państwa. Zakres potrzebnej pomocy jest przedmiotem intensywnych analiz w Brukseli i stolicach państw członkowskich UE oraz NATO, ale nikt nie jest w stanie przewidzieć jej ostatecznej wysokości.

Wojna trwająca w Ukrainie oraz sankcje nałożone na Rosję wpływają na stabilność regionu. UE musi kontynuować politykę sankcji, jednocześnie poszukując sposobów na deeskalację konfliktu i zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego. Zdecydowana większość państw europejskich skutecznie przystosowała się do zmian w zakresie swojej polityki energetycznej, w dużej mierze dywersyfikując źródła gazu i korzystając z różnych, pozarosyjskich dostawców, skutecznie przezwyciężając tym samym skutki długoletniego uzależnienia energetycznego Europy od Rosji.

Nie jest wykluczone, że w nieodległej przyszłości Unia Europejska będzie musiała dostosować swoją strategię działania w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa do zmieniających się okoliczności. Z jednej strony, wyzwaniem dla całej Wspólnoty może stać się niezależna od Europy zmiana w zakresie partnerstwa transatlantyckiego i więzi łączącej Stary Kontynent ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki. Z drugiej strony, biorąc pod uwagę kalendarze wyborcze w państwach członkowskich, na kształt nowej architektury bezpieczeństwa w Unii wpływ będą chcieli wywrzeć nowo wybrani szefowie państw i rządów.

Wciąż poważnym wyzwaniem, korespondującym z zagadnieniami WPZiB, jest masowa imigracja do państw UE. Pilnie potrzebne jest jednolite stanowisko w tej kwestii, która w wielu krajach wywołuje polityczne i społeczne reperkusje. Ścisła współpraca państw członkowskich z FRONTEX wydaje się w pełni uzasadniona.

Punkty do dyskusji

1. Jak zwiększyć unijny budżet obronny w obecnej perspektywie finansowej i pogodzić to ze zobowiązaniami państw członkowskich w NATO?
2. Jak Unia Europejska może skutecznie wspierać Ukrainę i budować trwały pokój?
3. Jak poprawić efektywność Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w kontekście zmian geopolitycznych, w tym polityki euroatlantyckiej?
4. W jaki sposób lepiej współpracować w gronie państw członkowskich UE w zakresie zamówień obronnych, ochrony łańcuchów dostaw i inwestowania w przemysł zbrojeniowy?