

TOMASZ GRZEGORZ GROSSE

Uniwersytet Warszawski

POZATRAKTATOWE METODY ROZWOJU INTEGRACJI: PRZYKŁAD WSPÓLNEJ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY*

**Non-Treaty Methods for the Development of Integration:
An Example of the Common Security and Defence Policy**

The aim of the article is to examine non-treaty mechanisms for the development of the Common Security and Defence Policy. The author puts forward a thesis that two mechanisms were responsible for this advancement. Firstly, it was the differentiated integration, or the avant-garde of some countries, which initiated the progress of the policy discussed. Secondly, it was the competence creep of the European Commission and the European Court of Justice.

Keywords: differentiated integration, competence creep, purposeful opportunist, CSDP, EC, CJEU, EU.

WPROWADZENIE

Celem artykułu jest analiza rozwoju integracji w UE na przykładzie Wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO). Chodzi o zdiagnozowanie głównych mechanizmów zarządzania tą polityką, jak również ocena tego, w jaki sposób możliwe były postępy integracji, w tym stopniowe przechodzenie od metody międzyrządowej w kierunku uwspólnotowienia. Przykład WPBiO jest szczególnie, gdyż

* Artykuł powstał w ramach projektu badawczego pt. „O ekonomicznych podstawach supremacji geopolitycznej” finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki, nr 2015/17/B/HS5/00486 realizowanego w Instytucie Studiów Politycznych PAN.

opiera się ona na silnej roli państw członkowskich, a także ma odniesienie do narodowej suwerenności i bezpieczeństwa narodowego, co jest gwarantowane traktatowo (m.in. w art. 346 TFUE). Z biegiem lat od powołania tej polityki (w 1999, początkowo jako Europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony) następowało przejście od mechanizmów międzyrządowych w kierunku hybrydowych, tzn. z coraz większym udziałem instrumentów wspólnotowych. Wprawdzie zmieniały się unijne traktaty, które stopniowo instytucjonalizowały omawianą politykę, niemniej zmiany następowały także poza traktatami albo w postaci działań nieformalnych i dobrowolnych, albo poprzez rozszerzającą interpretację traktatów, która w istocie tworzyła nową jakość polityki obrony UE.

Pozatraktatowe metody rozwoju integracji definiuję jako działania wprowadzające zmiany do wcześniejszych procesów integracyjnych, które można traktować jako postępy integracji politycznej w Europie, ale które nie były wprowadzane w wyniku formalnej rewizji traktatów przez państwa członkowskie. Były raczej wynikiem nieformalnej praktyki politycznej i interpretacji rozszerzających istniejącego prawa traktatowego. Odpowiadały za to dwa mechanizmy. Po pierwsze, tzw. zróżnicowana integracja, czyli awangarda niektórych państw, która inicjowała postępy omawianej polityki. Po drugie, była to ekspansja kompetencyjna Komisji Europejskiej (KE) i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS, później przemianowanego na Trybunał Sprawiedliwości UE). Obie instytucje poszerzały obowiązywanie prawa europejskiego w zakresie rynku wewnętrznego na obszar polityki bezpieczeństwa i obrony. W artykule tym skupiam się właśnie na tych dwóch pozatraktatowych sposobach rozwoju WPBiO. Kluczowe dla obu wymienionych mechanizmów było stanowisko głównych aktorów geopolitycznych w UE, a więc największych państw członkowskich. Dlatego w pierwszej części artykułu omawiam preferencje tych państw wobec postępów integracji. Później skupiam się na mechanizmach zarządzania i opisuję sposoby, dzięki którym możliwy był rozwój WPBiO.

Rozważania dotyczące pozatraktatowych metod rozwoju integracji prowadzę w odniesieniu do koncepcji fuzji (ang. *fusion theory*) autorstwa Wolfganga Wesselsa¹. Wspomniany badacz zwrócił uwagę na to, że wprawdzie rządy narodowe pełnią największą rolę w polityce unijnej i zmianach procesów integracyjnych, ale jednocześnie z różnych

¹ W. Wessels, *An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes*, „Journal of Common Market Studies” 1997, vol. 35, nr 2, s. 267–299.

względów sięgają po instrumenty ponadnarodowe. Podejmują więc podwójną strategię rozwoju integracji. Po pierwsze, wzmacniają instytucje i procedury ponadnarodowe, m.in. kompetencje Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości UE, a także poszerzają zakres stosowania głosowania większościowego w Radzie UE, co nadaje tej instytucji wymiar wspólnotowy (ponadnarodowy). Po drugie, państwa starają się wzmacniać rolę instytucji międzyrządowych w UE (np. Rady Europejskiej), jak również kontrolę sprawowaną przez rządy nad funkcjonowaniem instytucji technokratycznych w UE. W ten sposób koncepcja fuzji łączy założenia teorii międzyrządowej z neofunkcjonalizmem. Uzupełniam to podejście teoretyczne poprzez koncepcję „ukierunkowanego oportunisty” (ang. *purposeful opportunist*), która wskazuje, że instytucje technokratyczne UE zwiększają swoją władzę w procesach integracyjnych, starając się działać zgodnie z preferencjami największych państw członkowskich. Proces ten bardzo dobrze ilustruje koncepcję fuzji w odniesieniu do praktyki postępów integracyjnych w ramach WPBiO.

INTERESY GŁÓWNYCH AKTORÓW GEOPOLITYCZNYCH

Podstawowe znaczenie w kształtowaniu i rozwoju instytucjonalnym unijnych polityk zagranicznej i obronnej miały trzy największe państwa członkowskie, tj. Francja, Niemcy i Wielka Brytania. Dlatego specjaliści określają ich rolę mianem „dyrektoriatu” lub przywództwem E3². Sytuacja uległa zmianie z chwilą decyzji rządu brytyjskiego o wyjściu z UE. Nawet, jeśli kraj ten bierze udział w Europejskiej Inicjatywie Interwencyjnej³ i potencjalnie może dołączyć do PESCO⁴ (choć do 2018 roku tego nie uczynił) wpływ Londynu na decyzje strategiczne WPBiO będzie znikomy⁵.

² Ch. Hill, *The Directoire and the Problem of a Coherent EU Foreign Policy*, „CFSP Forum” 2006, vol. 4, nr 6, s. 14; B. Giegerich, *E3 Leadership in Security and Defence Policy*, „CFSP Forum” 2006, vol. 4, nr 6, s. 5–7. Niektórzy eksperci dodają do dyrektoriatu jeszcze Włochy i USA, jako państwa wpływające na politykę UE. Por. C. Gegout, *The Quint: Acknowledging the Existence of a Big Four-US Directoire at the Heart of the European Union's Foreign Policy Decision-Making Process*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, nr 2, s. 331–344.

³ P. Taylor, *Emmanuel Macron's coalition of the willing*, „Politico” 5 February 2018, <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macrons-eu-defense-army-coalition-of-the-willing-military-cooperation/> [dostęp: 29 września 2018].

⁴ PESCO: *The Permanent Structured Cooperation* (Stała współpraca strukturalna).

⁵ B. Martill, M. Sus, *Post-Brexit EU/UK security cooperation: NATO, CSDP+, or 'French connection'?* „The British Journal of Politics and International Relations” 2018, <https://doi.org/10.1177/1369148118796979>.

Państwem będącym długoletnim promotorem współpracy obronnej w Europie jest Francja. Jeszcze w latach 50-tych XX wieku próbowała wykorzystać Unię Zachodnioeuropejską (UZE)⁶ do zwiększenia strategicznej autonomii Europy Zachodniej od USA i NATO. Była to więc strategia polityczna prowadzona od czasów Charles'a de Gaulle'a⁷. Wówczas przyniosła generalnie niepowodzenie, czego przejawem był faktyczny brak znaczenia politycznego i „obumieranie” UZE oraz wystąpienie Paryża ze struktur wojskowych NATO (w 1966 roku)⁸. Odrodzenie idei strategicznej autonomii nastąpiło dopiero po zakończeniu zimnej wojny, a więc w wyniku zmniejszenia zagrożenia ze strony bloku wschodniego, a tym samym zależności Europy Zachodniej od parasola ochronnego USA. Powrót Francji do struktur wojskowych NATO (2009) miał na celu wywieranie wpływu na politykę sojuszu (przy wsparciu Niemiec). Chodziło zwłaszcza o przejęcie kontroli nad europejskimi strukturami NATO. Ponieważ zamiar ten nie powiódł się, Paryż tym bardziej energicznie lobbował za rozwojem autonomicznej polityki europejskiej⁹.

Celem Francji było jednocześnie zwiększenie geopolitycznej swobody w Europie, jak i budowa potencjału przemysłowego i technologicznego, konkurencyjnego względem amerykańskiego, wreszcie wzmacnianie sił zbrojnych i ich zdolności operacyjnych wykorzystujących zasoby europejskie (a więc nie tylko francuskie)¹⁰. Od samego początku strategia tego państwa łączyła więc cele geopolityczne z gospodarczymi. Francja starała się przenosić na poziom europejski swoje preferencje i wykorzystywać potencjał zjednoczonej Europy do osiągania własnych celów. Rzecz jasna kluczowe znaczenie miało tutaj skłonienie Berlina do współpracy. Francuzi byli przekonani,

⁶ UZE istniała w latach 1954–2011.

⁷ S. Rynning, *The divide: France, Germany and political NATO*, „International Affairs” 2017, vol. 93, nr 2, s. 274–275.

⁸ Ch.G. Cogan, *The Third Option. The Emancipation of European Defense, 1989–2000*, Praeger Publishers, Westport 2001, s. 9.

⁹ M. Weiss, *Transaction Costs and the Establishment of the European Security and Defense Policy*, „Security Studies”, vol. 21, s. 676–677; S. Duke, S. Vanhoonaeker, *EU-NATO relations. Top-down strategic paralysis, bottom-up cooperation*, w: *The EU, Strategy and Security Policy. Regional and Strategic Challenges*, eds. L. Chappell, J. Mawdsley, P. Petrov, Routledge, New York 2016, s. 159.

¹⁰ U. Krotz, *Flying Tiger: International Relations Theory and the Politics of Advanced Weapons*, Oxford University Press, Oxford – New York 2011, s. 62–63; B. Schmitt, *From cooperation to integration: defence and aerospace industries in Europe*, Institute for Security Studies, Chaillot Paper, Paris 2000, s. 25–26; L. Chappell, J. Mawdsley, R. Whitman, *The national priorities of Germany, France and the UK. Enabling or constraining a joined-up EU strategy?* w: *The EU, Strategy and Security Policy*, s. 173.

że to oni mogą narzucać cele strategiczne, a dzięki poparciu politycznemu i finansowaniu ze strony Berlina – mogą je skutecznie urzeczywistniać w ramach polityki europejskiej¹¹. W ten sposób wydawało im się, że będą mogli też kontrolować swojego wschodniego sąsiada i jednocześnie historycznego rywala.

Na ogół uważa się, że dla Niemiec popieranie rozwoju europejskiej polityki obronnej miało przede wszystkim wymiar gospodarczy. Chodziło przede wszystkim o rozwój przemysłu, przy czym technologie wojskowe były uznawane jako koło zamachowe dla całej gospodarki i jej konkurencyjności eksportowej¹². W tym obszarze rywalizacja z Amerykanami wydawała się czymś oczywistym. Niemniej wraz z upływem lat coraz bardziej wyraźnie widoczne były także interesy geopolityczne w polityce Berlina. Zwłaszcza po zakończeniu zimnej wojny i zjednoczeniu kraju Niemcy wyraźnie zbliżyły się do Paryża i zaczęły popierać strategiczną autonomię Europy¹³. Według niektórych opinii po kryzysie w relacjach transatlantycznych wokół amerykańskiej interwencji w Iraku (2003) postawa Berlina wręcz zmierzała do równoważenia strategicznego Waszyngtonu¹⁴. Instytucje i polityki europejskie miały pełnić rolę głównego instrumentu wzmacniającego znaczenie Berlina na kontynencie¹⁵. Innym niemieckim celem było wykorzystanie omawianej polityki do pogłębienia współzależności w ramach UE, a tym samym przeciwdziałania tendencjom dezintegracyjnym¹⁶, jak również wzmocnienia własnych wpływów strategicznych w Europie Środkowej i szerzej w ramach unijnej polityki

¹¹ Por. J. Mawdsley, *France, the UK and the EDA*, w: *The European Defence Agency. Arming Europe*, eds. N. Karampekios, I. Oikonomou, Routledge, London – New York 2016, s. 143; C. Serfati, *Les Industries Européennes d'Armement: De la Coopération à l'Integration? Notes et Études Documentaires 5042 (1996-17)*, La Documentation Française, Paris 1996; M.E. Smith, *Europe's Common Security and Defence Policy. Capacity-Building, Experiential Learning, and Institutional Change*, Cambridge University Press, New York 2017, s. 7, 12; L. Simón, *The Spider in Europe's Web? French Grand Strategy From Iraq to Libya*, „Geopolitics” 2013, 18:2, s. 403–434.

¹² S. Rynning, *The divide...*, s. 276; L. Chappell, J. Mawdsley, R. Whitman, *The national priorities of Germany...*, s. 175.

¹³ T. Dyson, *Germany's limited leadership in the EDA*, w: *The European Defence...*, s. 155–169; U. Krotz, J. Schild, *Shaping Europe: France, Germany and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford University Press, Oxford 2013, s. 212.

¹⁴ B.R. Posen, *European Union Security and Defense Policy: Response to Unipolarity?* „Security Studies” 2006, 15, nr 2, s. 149–186.

¹⁵ Por. U. Krotz, J. Schild, *Shaping Europe...*, s. 214.

¹⁶ T.G. Grosse, *Germany's strategy and tactics towards the crisis in European integration*, w: *Visions and Revisions of Europe*, eds. K. Czerska-Shaw, M. Galent, B. Gierat-Bieroń, Goettingen University Press, 2018, s. 9–24.

wschodniej¹⁷. Przykładem było wieloletnie dążenie decydentów niemieckich do strategicznego ułożenia relacji z Moskwą, a także hamowanie wszelkich inicjatyw natowskich, które mogłyby doprowadzić do zadrążnienia relacji z Rosją¹⁸. Dlatego tak istotne znaczenie miało nie tylko ograniczenie wpływów Waszyngtonu (którego polityka była odbierana w Niemczech jako zbyt ofensywna wobec Moskwy), ale również oddziaływanie sojuszników amerykańskich w tej części Europy. Można więc uznać, że celem Niemiec było zmniejszenie ich strategicznej autonomii względem Berlina.

Wprawdzie, zgodnie z tym co napisałem wcześniej, interesy francuskie i niemieckie w polityce obronnej w dużej mierze były zbieżne, to jednak były także pewne równice między nimi. Przykładowo Niemcy nie chcieli angażować własnego potencjału finansowego lub wojskowego na rzecz realizowania francuskiej ambicji w byłych koloniach, co niejednokrotnie usprawiedliwiali swoją długoletnią tradycją do nieangażowania sił zbrojnych poza granicami kraju. Z tych przyczyn zablokowali m.in. udział francusko-niemieckiej grupy bojowej w unijnej misji w Kongo (2006), a następnie byli niechętni uczestnictwu w misji w Czadzie (2008)¹⁹. Z kolei Paryż z dystansem podchodził do propozycji zamiany ich stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ na tzw. miejsce europejskie. Oba sojuszników dzieliły także sprawy zarządzania i finansowania WPBiO (m.in. Berlin dążył do uwspólnotowienia tej polityki przy ograniczonym zakresie jej finansowania, zaś Paryż preferował utrzymanie zarządzania międzyrządowego przy wprowadzeniu jej finansowania ze środków UE)²⁰. Pomimo tych różnic oba kraje silnie ze sobą współpracowały w omawianej polityce. Bez wątplenia postępy w dziedzinie WPBiO wynikają z ich politycznego zaangażowania. W niewielkim stopniu omawiana polityka jest obszarem rywalizacji geopolitycznej między tymi krajami. Raczej starają się one łączyć wspólne europejskie siły do strategicznego równoważenia Stanów Zjednoczonych Ameryki.

¹⁷ L. Chappell, J. Mawdsley, R. Whitman, *The national priorities of Germany...*, s. 174.

¹⁸ Szerzej: S. Rynning, *The divide...*, s. 280.

¹⁹ A. Menon, *Empowering paradise? The ESDP at ten*, „International Affairs” 2009, vol. 85, nr 2, s. 235–236, 240–241; L. Chappell, J. Mawdsley, R. Whitman, *The national priorities of Germany...*, s. 173–175; M.E. Smith, *Europe's Common Security and Defence Policy*, s. 284.

²⁰ Por. U. Krotz, J. Schild, *Shaping Europe...*, s. 226.

INTERESY AKTORÓW GEOPOLITYCZNYCH A POSTĘPY WPBIO

Drogę do powołania WPBiO wyznaczył szczyt francusko-brytyjski w Saint-Malo (1998). Celem Paryża było przełamanie brytyjskiej rezerwy wobec europejskiej polityki obronnej. Francja wykazała silnie proeuropejskie nastawienie premiera Toniego Blaira, jego chęć pogłębienia integracji europejskiej oraz zacieśnienia relacji brytyjskiego przemysłu z korporacjami z Europy kontynentalnej. Jednak obie strony zasadniczo odmiennie interpretowały przyszłość nowej unijnej polityki. Tak jak wcześniej wspomniałem, dla Paryża miała ona budować strategiczną autonomię wobec USA i NATO. Dla Londynu miała wspierać relacje transatlantyckie, m.in. mobilizując państwa europejskie do większego wysiłku w zakresie obronności, co docelowo mogło wzmacniać NATO. Ponadto, Brytyjczycy zamierzali wprowadzić wyraźny podział zadań między obronę terytorialną (ze strony sojuszu) oraz uzupełniające względem NATO misje petersberskie²¹ (w wykonaniu polityki UE)²². Wkrótce po ustaleniach z Saint-Malo odbył się najpierw szczyt unijny w Kolonii (1999), gdzie powołano politykę bezpieczeństwa i obrony, a następnie szczyt w Helsinkach (1999), na którym powołano tymczasowe struktury tej polityki. Stałe instytucje dla tej europejskiej polityki przyniósł szczyt w Nicei (2000). Niedługo później rachuby i oczekiwania Brytyjczyków zakończyły się ich gorzkim rozczarowaniem, co spowodowało zasadniczą zmianę ich stanowiska wobec WPBiO i konsekwentne próby blokowania kolejnych postępow tej polityki²³.

Równolegle z zabiegami wokół powołania europejskiej polityki obronnej tworzono instytucje dla współpracy przemysłu zbrojeniowego. Jeszcze w roku 1996 z inicjatywy Paryża powołano międzyrządową organizację OCCAR²⁴. Była to organizacja założona poza strukturami UE przez Francję, Niemcy, Wielką Brytanię i Włochy, następnie

²¹ Misje pokojowe, mające przeciwdziałać konfliktom i zarządzać sytuacjami kryzysowymi. Przyjęte pierwotnie przez UZE, później włączone do Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa przez traktat amsterdamski.

²² Ch.G. Cogan, *The Third Option...*, s. 98–101.

²³ M.E. Sangiovanni, *Why a Common Security and Defence Policy is Bad for Europe*, „Survival, The International Institute for Strategic Studies” 2003, vol. 45, nr 3, s. 196; M. Weiss, *Transaction Costs and the Establishment of the European Security and Defence Policy...*, s. 658, 672.

²⁴ *Organisation conjointe de coopération en matière d'armement* (OCCAR), czyli Organizacja jednoczącej współpracy w dziedzinie uzbrojenia.

poszerzoną o Belgię i Hiszpanię (1998). Została więc powołana przez kraje, które są największymi producentami uzbrojenia w UE i służyła pogłębianiu ich współdziałania przy kolejnych projektach (m.in. koordynowała prace nad samolotem transportowym Airbus A400M i przejęła nadzór nad powstaniem śmigłowca bojowego Tiger). Wprawdzie organizacja została otwarta na możliwość współpracy z innymi państwami, w tym pozaunijnymi (m.in. w jej projektach brały udział Norwegia i Turcja), niemniej naukowcy uważają, że ma ona charakter protekcyjny, tzn. ma na celu zapewnić ochronę przed największymi pozaeuropejskimi rywalami²⁵. Organizacja była również instytucjonalnym wsparciem dla powstającego w tym czasie europejskiego kompleksu przemysłowego, czyli blisko współpracujących ze sobą korporacji tworzących gęstą sieć wzajemnych powiązań biznesowych²⁶.

Innym instytucjonalnym wsparciem dla rozwoju przemysłu zbrojeniowego w Europie jest Europejska Agencja Obrony (EDA²⁷), powołana w 2004 roku. O ile Paryż dążył do zapewniania tej agencji szerokich kompetencji, dużego budżetu i personelu, o tyle inne stolicy, przede wszystkim Berlin, Londyn i Rzym, pragnęły mniejszej organizacji z ograniczonym finansowaniem europejskim. Ponadto, Francuzi od początku zamierzali wykluczyć z prac tej instytucji USA, natomiast Brytyjczycy byli otwarci na taką współpracę²⁸. Większość specjalistów uznaje²⁹, że górę wzięły preferencje francuskie, a EDA ma wyraźnie protekcyjny charakter wobec konkurencji ze strony przemysłu amerykańskiego. EDA w niewielkim stopniu współpracowała z pokrewnymi agencjami natowskimi, faktycznie duplikowała instytucje sojuszu i do pewnego stopnia z nimi rywalizowała³⁰.

Warto zwrócić uwagę, że Agencja jednocześnie stosowała instrumenty protekcyjne i liberalne. Przykładem tej ostatniej tendencji było promowanie otwartych zamówień publicznych w UE, co w praktyce oznaczało zwiększenie rynku zbytu dla największych producen-

²⁵ C. Hoeffler, *European armament co-operation and the renewal of industrial policy motives*, „Journal of European Public Policy” 2012, vol. 19, nr 3, s. 443.

²⁶ *Ibidem*, s. 440.

²⁷ *The European Defence Agency (EDA)*.

²⁸ J. Mawdsley, *France, the UK and the EDA*, s. 148.

²⁹ J. Batora, *European Defence Agency: A Flashpoint of Institutional Logics*, „West European Politics” 2009, vol. 32, nr 6, s. 1089–1090; C. Hoeffler, *European armament co-operation...*, s. 440.

³⁰ M.R. DeVore, *Organisations at war. The EDA, NATO and the European Commission*, w: *The European Defence...*, s. 178–180.

tów³¹. Podstawowym celem EDA miała być europeizacja sektora zbrojeniowego w UE, w tym promocja współpracy w zakresie badań rozwojowych i produkcji uzbrojenia. Obowiązywała tutaj zasada „słusznego zwrotu”, co oznacza uwzględnianie w polityce grantowej wkładu finansowego ponoszonego przez poszczególne państwa³². Faktycznie Agencja wspierała rozwój europejskiego kompleksu zbrojeniowego gromadzącego przede wszystkim największe firmy z Europy Zachodniej, jak również jego stopniową ekspansję na pozostałe państwa UE (zarówno w wymiarze inwestycyjnym, jak i eksportu gotowych produktów). W tym celu wprowadzała działania zbierające informacje o potrzebach zbrojeniowych w poszczególnych państwach oraz potencjale ich przemysłu zbrojeniowego, inicjowała programy standaryzacji zamówień publicznych w zakresie bezpieczeństwa i obronności, jak również ograniczania offsetu przy tych zamówieniach³³.

Ta ostatnia praktyka jest stosowana przez importerów, zwłaszcza państwa o mniejszym potencjale technologicznym. Polega ona na tym, aby wraz z zakupami uzbrojenia sprzedawca dzielił się technologiami lub dokonywał inwestycji w miejscowy przemysł. W ten sposób kraje o słabszym potencjale wzmacniają swoją bazę przemysłową i technologiczną oraz chronią miejsca pracy. Uznaje się również, że offset jest korzystny dla małych i średnich przedsiębiorstw, gdyż sprzyja tworzeniu sieci kooperacyjnych z większymi korporacjami³⁴. Przykładowo państwa Europy Środkowej stosowały dotąd offset w wysokości od 25 nawet do 180 proc. wartości kontraktu³⁵. Wśród państw UE najczęściej stosujących omawianą praktykę były na początku XXI wieku m.in. Polska, Finlandia, Portugalia, Grecja i Hiszpania³⁶. Z tych względów offset jest korzystny dla krajów importujących, natomiast kosztowny dla największych firm eksportujących uzbrojenie. Dodać należy, że zarówno Francja, jak i Niemcy rzadko

³¹ J. Båtora, *European Defence Agency...*, s. 1089–1090.

³² C. Hoeffler, *European armament co-operation...*, s. 440; J. Båtora, *European Defence Agency...*, s. 1091.

³³ J. Båtora, *European Defence Agency...*, s. 1084.

³⁴ J. Strikwerda, *Unexpected compliance? The implementation of the Defence and Security Procurement Directive*, „Journal of European Integration” 2018, <https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1482288>.

³⁵ P. Platzgummer, *The EDA and defence offsets. Trailing after the Commission*, w: *The European Defence Agency*, s. 228, 231.

³⁶ M. Trybus, *Buying Defence and Security in Europe. The EU Defence and Security Procurement Directive in Context*, Cambridge University Press, Cambridge 2014, s. 56; J. Edwards, *The EU Defence and Security Procurement Directive: A Step Towards Affordability?* International Security Programme Paper 2011/05, Chatham House, London 2011, s. 11.

stosują offset, również dlatego, że pod wieloma względami są one autonomiczne pod względem zakupów z krajowego przemysłu³⁷. Państwa te są przede wszystkim eksporterami uzbrojenia. Dlatego celem obu było ograniczenie omawianej praktyki w innych państwach członkowskich. Optykę Paryża i Berlina przyjęła zarówno EDA, jak i Komisja Europejska (KE). Celem było wzmacnianie oraz ochrona bazy przemysłowej i technologicznej w największych państwach Europy Zachodniej (określanej jako EDTIB³⁸), a nie wzmacnianie takiej bazy w państwach słabszych, w tym z Europy Środkowej³⁹. Agencja przyjęła na przykład kodeks postępowania w zakresie przetargów (2005), w którym zalecała ograniczenie offsetu⁴⁰. Z kolei Komisja dążyła do ograniczenia offsetu w projekcie dyrektywy UE o zamówieniach w obronności i bezpieczeństwie (2009)⁴¹. Chodziło przede wszystkim o wyeliminowanie tzw. offsetu pośredniego, tj. w sektorze zbrojeniowym lub cywilnym niepowiązanym bezpośrednio z zamawianym uzbrojeniem⁴².

Według naukowców pakiet legislacyjny z 2009 roku⁴³ powstał z inspiracji i zgodnie z interesami największych producentów uzbrojenia w UE, przede wszystkim Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii. Według szacunków sześć krajów Europy Zachodniej (tj. Francja, Niemcy, Wielka Brytania, Włochy, Hiszpania i Szwecja) dysponuje 90 proc. potencjału w przemyśle obronnym UE, choć kluczowe znaczenie mają te trzy największe⁴⁴. Jeszcze w 1998 roku wszystkie wy-

³⁷ P. Platzgummer, *The EDA and defence offsets...*, s. 234; J. Edwards, *The EU Defence and Security Procurement Directive...*, s. 11.

³⁸ *European Defence Technological and Industrial Base*.

³⁹ P. Platzgummer, *The EDA and defence offsets...*, s. 231, 234.

⁴⁰ M. Trybus, *Buying Defence and Security in Europe...*, s. 191.

⁴¹ Por. *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE*, Dz.U. UE, 20.08.2009, L216.

⁴² J. Edwards, *The EU Defence and Security Procurement Directive...*, s. 2, 10.

⁴³ Inną dyrektywą przyjętą w 2009 roku była dyrektywa PE i Rady 2009/43/WE z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie uproszczenia warunków transferów produktów związanych z obronnością we Wspólnocie, Dz.U. UE L146 z dnia 10.06.2009. Szerzej o wpływie legislacyjnym trzech największych państw członkowskich: M. Trybus, L.R.A. Butler, *The international market and national security: transposition, impact and reform of the EU directive on intra-community transfers of defence products*, „Common Market Law Review” 2017, vol. 54, s. 403–442; D. Fiott, *Patriotism, Preferences and Serendipity: Understanding the Adoption of the Defence Transfers Directive*, „Journal of Common Market Studies” 2017, vol. 55, nr 5, s. 1045–1061.

⁴⁴ B. Heuinckx, *The Law of Collaborative Defence Procurement in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge 2017, s. 13, 18.

mienione państwa podpisały list intencyjny w sprawie ujednoczenia regulacji europejskich w zakresie eksportu, zamówień publicznych i standaryzacji uzbrojenia w UE. List był zapowiedzią powołania EDA, a następnie uchwalenia pakietu legislacyjnego z 2009 roku⁴⁵.

Celem dyrektywy o zamówieniach dotyczących obronności i bezpieczeństwa było otwarcie rynków zbytu w państwach o słabszym potencjale przemysłowym, będących jednocześnie znaczącymi importerami uzbrojenia, dodatkowo bez konieczności wzmacniania ich bazy przemysłowej i technologicznej wynikającej z offsetu⁴⁶. Dyrektywa wprowadzała m.in. obowiązek organizowania otwartych dla firm z całej UE przetargów i ich większą transparentność. Ponadto, regulacja poszerzała rynek zamówień na usługi w zakresie obronności i bezpieczeństwa. Takie rozwiązanie było korzystne dla największych eksporterów. Tak jak wcześniej wspomniałem były to firmy francuskie, niemieckie, brytyjskie, w mniejszym stopniu także włoskie, hiszpańskie i szwedzkie⁴⁷. Adresatem dyrektywy byli najwięksi importerzy, m.in. ponownie Włochy i Szwecja, następnie Grecja, Finlandia, Norwegia, Polska, Rumunia, a także w mniejszym stopniu inne kraje z Europy Środkowej i państwa bałtyckie⁴⁸. Dodatkowo celem dyrektywy było ograniczenia sprzedaży broni w UE przez firmy amerykańskie⁴⁹. W ten sposób prawo unijne jednocześnie stosowało rozwiązania protekcyjne i liberalne⁵⁰. Chroniło przemysł zbrojeniowy w UE przed pozaeuropejską konkurencją, a jednocześnie liberalizowało rynki zbytu w samej Europie. Dodatkowym przywilejem dla największych państw i korporacji była możliwość ominięcia przepisów dyrektywy, o ile przynajmniej dwa przedsiębiorstwa podejmą współpracę w ramach rozwoju nowych technologii wojskowych⁵¹. Tego typu działania były realizowane przede wszystkim w ramach zachodnioeuropejskie-

⁴⁵ B. Schmitt, *From cooperation to integration...*

⁴⁶ F. Castellacci, A.M. Fevolden, M. Lundmark, *How are defence companies responding to EU defence and security market liberalization? A comparative study of Norway and Sweden*, „Journal of European Public Policy” 2014, vol. 21, nr 8, s. 1219, 1228.

⁴⁷ M. Trybus, *Buying Defence and Security in Europe...*, s. 24–26.

⁴⁸ *Trends in International Arms Transfers, 2017*, Stockholm International Peace Research Institute, Stockholm 2018, s. 6; F. Castellacci, A.M. Fevolden, M. Lundmark, *How are defence companies responding...*, s. 1232.

⁴⁹ M. Trybus, *Buying Defence and Security in Europe...*, s. 29–31; J. Edwards, *The EU Defence and Security Procurement Directive...*, s. 11.

⁵⁰ C. Hoeffler, *European armament co-operation...*, s. 444; F. Castellacci, A.M. Fevolden, M. Lundmark, *How are defence companies responding...*, s. 1232.

⁵¹ M. Trybus, *Buying Defence and Security in Europe...*, s. 283; F. Castellacci, A.M. Fevolden, M. Lundmark, *How are defence companies responding...*, s. 1231.

go kompleksu przemysłowego, co, zdaniem specjalistów, pozwalało nie tylko na omijanie przetargów, ale również kontynuowanie stosowania zasady „słusznego zwrotu” w ramach tego typu współpracy⁵².

Jedną z inicjatyw mających wspierać przemysł obronny w UE jest PESCO, traktatowy mechanizm zróżnicowanej integracji. Została formalnie wprowadzona traktatem lizbońskim (2009), ale Londyn długo uniemożliwiał jej powstanie w praktyce. Dopiero perspektywa brexitu otworzyła taką możliwość. W grudniu 2016 roku Rada Europejska zaproponowała, aby rozpocząć prace nad PESCO. Tradycyjnie wiodącą rolę miały tutaj największe państwa UE. Na spotkaniu niemiecko-francuskiej rady ds. bezpieczeństwa i obrony (2017) ponownie zaapelowano o powołanie PESCO. Wkrótce później Francja, Niemcy, Hiszpania i Włochy wystosowały wspólny list do wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa dotyczący konieczności uruchomienia stałej współpracy strukturalnej. Następnie KE obiecała na zachętę, że w przypadku powstania tej inicjatywy będzie ona dofinansowana ze środków unijnych [tj. z Europejskiego Funduszu Obronnego (EFO)]. Decyzja polityczna państw członkowskich została podjęta w 2017 roku, a PESCO ostatecznie ruszyło w następnym roku.

Głównym celem tej współpracy jest wzmacnianie potencjału przemysłowego i technologicznego w Europie (EDTIB) i uczynienie przemysłu bardziej konkurencyjnym, m.in. poprzez ułatwienie przejęć i fuzji między korporacjami⁵³. Kolejnym jest ujednoczenie i zwiększenie dostępności informacji o potrzebach zbrojeniowych państw członkowskich, jak również harmonizacja standardów w tym zakresie w celu bardziej sprawnego funkcjonowania zamówień publicznych na rynku wewnętrznym. PESCO ma uruchomić jednolite i wspólne europejskie przetargi zbrojeniowe, jak również stymulować zwiększenie wydatków inwestycyjnych na obronność (o 20 proc.) i wydatków na badania rozwojowe (o 2 proc.). Celem jest też zwiększenie środków finansowych (w tym unijnych) na misje WPBiO, jak również docelowo „dzielenie się” potencjałem wojskowym (m.in. sprzętem) między państwami członkowskimi, zwłaszcza na potrzeby tych misji⁵⁴. Wreszcie PESCO ma zwiększać autonomię strategiczną Europy⁵⁵.

⁵² Por. J. Edwards, *The EU Defence and Security Procurement Directive...*, s. 10.

⁵³ D. Fiott, A. Missiroli, T. Tardy, *Permanent Structured Cooperation: What's in a name?* „Chaillot Papers”, nr 142, EU Institute for Security Studies, 2017, s. 44.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 43.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 44.

ZARZĄDZANIE WPBiO

Tak jak już napisałem dominującą rolę w WPBiO mają największe państwa członkowskie oraz międzyrządowe mechanizmy zarządzania⁵⁶. Badania na temat sieci i intensywności powiązań w omawianej polityce wskazują, że największe znaczenie ma niemiecki urząd kanclerski, francuska DGA oraz biuro premiera Zjednoczonego Królestwa, jak również ambasadorzy wymienionych krajów przy UE⁵⁷. Widoczne są także trzy tendencje w zakresie zarządzania, które w dużym stopniu wynikają z inicjatywy lub są aprobowane przez te kraje. Pierwsza dotyczy tworzenia awangardy w celu pogłębienia integracji w ramach polityki obrony. Polega to na inicjowaniu kolejnych działań WPBiO przez kilka państw, w tym zarówno w ramach nieformalnych inicjatyw, czyli poza UE (tak jak to miało miejsce w przypadku Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej), albo wykorzystując prawo traktatowe (np. PESCO). Zróznicowana integracja nie ma jednak najczęściej na celu tworzenie trwałych podziałów między członkami UE, ale raczej zachęcenie wahających się krajów, aby podążyły za awangardą tworzoną najczęściej przez Francję i Niemcy, zgodnie z ich interesami⁵⁸. Druga tendencja dotyczy stopniowego odchodzenia od klarownej międzyrządowości w kierunku wspólnotowości. Przejawem tego zjawiska było utworzenie unijnego funduszu na cele obronne (EFO), wprowadzanie regulacji unijnych i przypadków głosowania większościowego, wreszcie rosnące kompetencje KE w tym obszarze. Tego typu działania są zwłaszcza popierane przez Niemcy, podczas gdy Francja starała się dotąd utrzymać zarządzanie międzyrządowe⁵⁹. Już w latach dziewięćdziesiątych niemieccy deputowani do PE forsowali wprowadzenie głosowania większościowego w WPBiO, a pod koniec lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku proponowali utworzenie Europejskiej Rady Bezpieczeństwa, na wzór Rady Bezpieczeństwa ONZ, która mogłaby sprawnie podejmować decyzje w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa⁶⁰. Do tych pomysłów

⁵⁶ Por. M.E. Smith, *Europe's Common Security and Defence Policy*, s. 278, 281; S.G. Jones, *The Rise of European Security Cooperation*, CUP, New York 2007, s. 4.

⁵⁷ F. Mérand, S.C. Hofmann, B. Irondele, *Governance and State Power: A Network Analysis of European Security*, „Journal of Common Market Studies” 2011, vol. 49, nr 1, s. 121–147.

⁵⁸ M.E. Sangiovanni, *Why a Common Security and Defence Policy is Bad for Europe*, s. 193, 202; T.G. Grosse, *Germany's strategy and tactics...*

⁵⁹ U. Krotz, J. Schild, *Shaping Europe...*, s. 218–221.

⁶⁰ Por. M. Molendowska, *Europa w koncepcjach chrześcijańskich demokratów*, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce 2018.

wróciła w 2018 roku kanclerz Merkel⁶¹. Powiązana z tym jest trzecia tendencja, a mianowicie przechodzenie od instrumentów dobrowolnych do wymuszanych prawem UE, a tym samym obowiązkowych dla państw członkowskich.

Przy tej okazji warto zwrócić uwagę na systematycznie zwiększającą się rolę KE w zarządzaniu omawianą polityką, która do niedawna była uznawana za wyłączną domenę państw członkowskich. Jak wspomniałem wcześniej, odbywało się to za przyzwoleniem niektórych stolic, zwłaszcza Berlina. Komisja poszerzała swoje uprawnienia przy nadarzającej się okazji, m.in. pomagając organizować misje WPBiO⁶² lub obsługując fundusze europejskie przeznaczone na badania rozwojowe mające zastosowanie w obronności⁶³. Jej zachowanie na polu polityki obronnej odpowiada dwóm koncepcjom naukowym. Pierwsza wskazuje na zjawisko stopniowej ekspansji kompetencyjnej instytucji unijnych (ang. *competences creep*), a więc ewolucyjnym rozwoju polityk europejskich polegającym na przenoszeniu kolejnych uprawnień z poziomu narodowego na europejski⁶⁴. Drugą jest koncepcja „ukierunkowanego oportunisty” (ang. *purposeful opportunist*)⁶⁵. Według niej Komisja wykorzystuje każdą nadarzającą się okazję do zwiększenia własnych uprawnień, a jednocześnie stara się uwzględniać oczekiwania największych decydentów, którymi w UE są państwa członkowskie. W ramach polityki obronnej umiejętnie promowała cele największych państw, przez co zdobywała ich przychylność. Mobilizowała także najważniejszych interesariuszy, czyli firmy zbrojeniowe do wspierania własnej agendy. Jednocześnie korzystała z instrumentów prawnych, w tym odwołując się do orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS)⁶⁶. Wreszcie sprawnie

⁶¹ „Europa muss handlungsfähig sein – nach außen und innen”, Kanzlerin Merkel im Gespräch, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” 3 Juni 2018, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/kanzlerin-angela-merkel-f-a-s-interview-europa-muss-handlungsfahig-sein-15619721.html> [dostęp: 29 września 2018].

⁶² M. Riddervold, (Not) in the Hands of the Member States: How the European Commission Influences EU Security and Defence Policies, „Journal of Common Market Studies” 2016, vol. 54, nr 2, s. 353–369.

⁶³ M. Citi, Revisiting Creeping Competences in the EU: The Case of Security R&D Policy, „Journal of European Integration”, vol. 36, nr 2, s. 135–151.

⁶⁴ M. Citi, Revisiting Creeping Competences in the EU...; Ch.J. Bickerton, B. Irondelle, A. Menon, Security Co-operation beyond the Nation-State: The EU’s Common Security and Defence Policy, „Journal of Common Market Studies”, vol. 49, nr 1, s. 1–21.

⁶⁵ Por. L. Cram, Policy-making in the EU: Conceptual Lenses and the Integration Process, Routledge, London 1999; I. Camisão, M.H. Guimarães, The Commission, the Single Market and the Crisis: The Limits of Purposeful Opportunism, „Journal of Common Market Studies” 2017 vol. 55, nr 2, s. 223–239.

⁶⁶ Szerzej: M. Citi, Revisiting Creeping Competences in the EU..., s. 146–147.

posługiwała się narracją proeuropejską dla realizacji własnych celów instytucjonalnych⁶⁷.

Dobrym przykładem przejścia od zarządzania międzyrządowego do wspólnotowego, a także od instrumentów dobrowolnych do przymusowych jest rozwój WPBiO na początku XXI wieku. Preludium dla instytucjonalizacji tej polityki było założenie OCCAR (1996), a następnie list intencyjny sześciu państw⁶⁸ w sprawie pogłębienia współpracy przemysłu obronnego w UE, w tym w zakresie prowadzenia wspólnych badań rozwojowych, standaryzacji uzbrojenia i zamówień publicznych oraz wspierania eksportu broni (i usług obronnych) na rynku wewnętrznym (1998)⁶⁹. Później powołano EDA (2004), która zajmowała się wszystkimi tematami wyszczególnionymi we wspomnianym liście. Była ona zarządzana w sposób międzyrządowy, a więc podlegała ściśle państwom członkowskim – przy bardzo niewielkim udziale ze strony urzędników KE. Na tym etapie integracji duża część państw nie chciała się zgodzić na większą rolę Komisji w WPBiO⁷⁰. Kolejne inicjatywy Agencji zmierzały do upowszechniania dobrych praktyk, wspólnych standardów oraz polegały na dobrowolności uczestnictwa ze strony państw. Tak było w przypadku preferowanych przez największe państwa rozwiązań dotyczących przetargów i ograniczających stosowanie offsetu, jak również zbierania i bezpieczeństwa informacji (propagowanych m.in. poprzez kodeksy postępowania). EDA gromadziła w istocie informacje o potencjale obronnym i potrzebach zbrojeniowych w UE, jak również publikowała raporty, które miały ilustrować złe i dobre zjawiska na rynku wewnętrznym. W ramach EDA powstał także elektroniczny biuletyn zamówień publicznych, aby krzewić zwyczaj ogłaszania przetargów zbrojeniowych, na wzór innych zamówień publicznych, które powinny być publikowane na stronach internetowych UE (w ramach tzw. TED)⁷¹. Eksperci są zgodni, że w ten sposób Agencja przygotowywała grunt do wprowadzenia bardziej przymusowych i wspólnotowych rozwiązań stosowanych w okresie późniejszym

⁶⁷ Por. R. Thomas, P. Turnbull, *Talking up a storm? Using language to activate adherents and demobilize detractors of European Commission policy frames*, „Journal of European Public Policy” 2017, vol. 24, nr 7, s. 931–950.

⁶⁸ Francji, Niemiec, Włoch, Hiszpanii, Szwecji i Wielkiej Brytanii.

⁶⁹ J. Edwards, *The EU Defence and Security Procurement Directive...*, s. 5–6.

⁷⁰ D. Fiott, *The European Commission and the European Defence Agency: A Case of Rivalry?* „Journal of Common Market Studies”, vol. 53, nr 3, s. 549.

⁷¹ Tender Electronic Daily. Szerzej: A. Georgopoulos, *The EDA and EU defence procurement integration*, w: *The European Defence Agency...*, s. 123.

przez KE⁷². Niektórzy określają ten okres działań EDA, jako „kształtowanie świadomości” wśród decydentów rządowych na temat pożądaných kierunków polityki unijnej⁷³. Ich bardziej zdecydowane realizowanie było możliwe dopiero wówczas, kiedy nastąpiło przejście od instrumentów woluntarystycznych w stronę obowiązkowego dla wszystkich prawa europejskiego.

Ten moment przyszedł, kiedy KE zaproponowała pakiet dyrektyw obronnych. Zgodnie z koncepcją „ukierunkowanego oportunisty”, urzędnicy europejscy (oportunistycznie) realizowali wolę polityczną największych państw członkowskich pragnących zliberalizować rynek zamówień wojskowych w UE⁷⁴. Strategia Komisji polegała na tym, aby ominąć traktatowe wyłączenie zamówień mających związek z bezpieczeństwem narodowym z reguł przetargowych na rynku wewnętrznym (art. 346 TFUE). Wcześniej Komisja dwukrotnie skarżyła państwa członkowskie przed ETS za nadużywanie art. 346, a Trybunał za każdym razem przyznawał rację KE (*casus* Hiszpanii z 1999 roku i Włoch z 2008 roku)⁷⁵. W ten sposób tworzono precedensy prawne, które obligowały państwa do przestrzegania reguł rynku wewnętrznego w obszarze zamówień zbrojeniowych. W tej sytuacji państwa członkowskie mogły oczekiwać kolejnych działań prawnych Komisji skierowanych przeciwko tym krajom, które będą blokowały proponowane dyrektywy. Miały one wprowadzać bardziej liberalne zasady do organizowania zakupów uzbrojenia lub usług związanych z bezpieczeństwem, ułatwiać transfer transgraniczny broni, a tym samym poprawiać warunki handlu tego typu towarami w UE. Wsparciem dla Komisji były działania prezydencji francuskiej, która zabiegała o złamanie mniejszości blokujących dla tych regulacji w Radzie UE. Ostateczny kształt legislacji za każdym razem był wynikiem kompromisu między Francją, Niemcami i Wielką Brytanią⁷⁶.

⁷² D. Fiott, *The European Commission and the European Defence Agency...*, s. 552; A. Georgopoulos, *The EDA and EU defence procurement integration...*, s. 118, 132; F. Castellacci, A.M. Fevolden, M. Lundmark, *How are defence companies responding...*

⁷³ P. Platzgummer, *The EDA and defence offsets...*, s. 231–236.

⁷⁴ D. Fiott, *Patriotism, Preferences and Serendipity...*, s. 1047; C. Hoeffler, *European armament co-operation...*, s. 436.

⁷⁵ M. Blauburger, M. Weiss, *'If you can't beat me, join me!' How the Commission pushed and pulled member states into legislating defence procurement*, „Journal of European Public Policy” 2013, vol. 20, nr 8, s. 1127–1130.

⁷⁶ M. Blauburger, M. Weiss, *'If you can't beat me, join me!'...*, s. 1131; D. Fiott, *Patriotism, Preferences and Serendipity...*, s. 1054.

Nie bez znaczenia był okres implementowania dyrektyw przez Komisję tuż po ich uchwaleniu (w 2009 roku). Działania urzędników unijnych polegały na publikowaniu niewiążących prawnie not z wytycznymi. Miały one m.in. odniesienie do stosowania offsetu w przetargach zbrojeniowych. Przepisy dyrektywy o zamówieniach dotyczących obronności i bezpieczeństwie wprost nie ograniczają omawianej praktyki, niemniej noty Komisji już to czyniły, zwłaszcza w stosunku do tzw. offsetu pośredniego. Jednocześnie KE wszczęła szereg postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości UE (TSUE) przeciwko tym państwom, które nie respektowały jej „dobrowolnych” wytycznych (m.in. wobec Grecji, Czech, Polski, Słowenii, Holandii, a więc importerom uzbrojenia, którzy generalnie byli niezadowoleni z kierunku działań KE, faktycznie wykraczających poza treść dyrektywy)⁷⁷. Linia postępowania Komisji była podobna do tej wcześniejszej, bowiem starała się ona forsować interpretację, zgodnie z którą zamówienia wojskowe powinny uwzględniać swobody obowiązujące na rynku wewnętrznym. Jednocześnie KE podbudowywała swoje skargi koniecznością przestrzegania zasady praworządności. Wykorzystywała również to, że TSUE uznawał, że nawet w odniesieniu do obszarów, w których państwa mają wyłączne uprawnienia, Trybunał ma prawo rozstrzygać, czy państwa te realizują swoje uprawnienia zgodnie z prawem wspólnotowym. Komisja wycofywała skargi do TSUE tylko wtedy, kiedy państwa zgadzały się stosować do jej wytycznych w sprawie offsetu⁷⁸. Należy dodać, że sukces implementowania prawa europejskiego nie byłby możliwy bez wsparcia działań Komisji przez największe państwa członkowskie, które na kilku spotkaniach konsultowały wytyczne KE i udzieliły poparcia dla ostatecznego ich kształtu⁷⁹.

Innym przykładem przejścia od współpracy dobrowolnej do bardziej efektywnie wymuszającej implementację decyzji może być PESCO. Wprawdzie państwa same przyjmują na siebie zobowiązania w ramach tzw. narodowych planów wdrażania, ale mają one od tej chwili charakter wiążący. Odnoszą się one do wspólnych wskaźników i istotnych kryteriów (m.in. dotyczących zwiększenia inwesty-

⁷⁷ KE pozywa Polskę za niewdrożone przepisy, Onet.pl, 25.01.2018, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/ke-pozywa-polske-za-niewdrozone-przepisy/08qgrs2> [dostęp: 29 września 2018].

⁷⁸ M. Weiss, M. Blauburger, *Judicialized Law-Making and Opportunistic Enforcement: Explaining the EU's Challenge of National Defence Offsets*, „Journal of Common Market Studies” 2016, vol. 54, nr 2, s. 455.

⁷⁹ J. Strikwerda, *Unexpected compliance?*; M. Weiss, M. Blauburger, *Judicialized Law-Making and Opportunistic Enforcement...*, s. 456–457.

cji, zakupów broni, wydatków na badania rozwojowe). Mają one być później weryfikowane przez EDA i Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (zwierzchnika tej Agencji). Ważnym elementem systemu zarządzania jest Skoordynowany roczny przegląd w zakresie obronności (CARD⁸⁰), który zbiera informacje od wszystkich państw uczestniczących w tej współpracy na temat ich wydatków i potrzeb zbrojeniowych, jak również weryfikuje stan realizacji ich zobowiązań. Innym elementem wymuszania implementacji są sankcje, łącznie z możliwością zawieszania państw członkowskich w PESCO, jeśli się nie wywiązują ze składanych obietnic. Tutaj – co jest ważne – decyzje są podejmowane większością głosów. Kolejnym elementem implementacji jest system zachęt, przede wszystkim dofinansowanie ze strony EFO. Oba instrumenty, czyli rosnąca rola finansowania z budżetu UE, jak i głosowanie większościowe – stanowią o stopniowym przechodzeniu PESCO z zarządzania międzyrządowego w kierunku wspólnotowego⁸¹.

W ten sposób zarządzanie we WPBiO stawało się coraz bardziej hybrydowe. Wprawdzie dominowała międzyrządowość, ale coraz silniej widoczne były elementy wspólnotowe. Częściej pojawiały się elementy wiążącej lub przymusowej implementacji decyzji, zwłaszcza w związku z poszerzaniem zakresu prawa europejskiego w tej polityce oraz jego egzekucją przez KE i TSUE. Największe państwa członkowskie kontrolowały rozwój WPBiO zgodnie ze swoimi preferencjami geoeconomicznymi, w tym wykorzystując instrumenty wspólnotowe i wsparcie ze strony KE. Mniejsze kraje mogły wprawdzie pozostać do pewnego stopnia poza niektórymi inicjatywami, niemniej w coraz większym stopniu musiały dostosowywać się do zachodzących zmian nawet wtedy, jeśli nie były one w pełni zgodne z ich interesami.

PODSUMOWANIE

Główną rolę polityczną pełnią w WPBiO największe państwa członkowskie, przede wszystkim Francja i Niemcy. Ich celami są: pogłębienie integracji europejskiej i strategiczna autonomia (lub „europejska suwerenność”) wobec innych potęg. Celem jest stworzenie osobnego biegunu europejskiego w polityce światowej, a zwłaszcza niezależność strategiczna od USA. Może to w perspektywie strategicz-

⁸⁰ Coordinated Annual Review on Defence.

⁸¹ Por. D. Fiott, A. Missiroli, T. Tardy, *Permanent Structured Cooperation...*, s. 11, 18–19.

nej osłabiać spójność Zachodu. Silny europejski biegun geopolityczny jest przy tym celem trudnym w realizacji, zważywszy na wewnętrzne podziały w samej UE, w tym również w odniesieniu do relacji transatlantyckich. Ponadto, Europa nadal nie ma wystarczającego potencjału, aby odgrywać samodzielną rolę geopolityczną porównywalną z innymi mocarstwami światowymi⁸². Dodatkowo rośnie potęga Chin i narasta konflikt między Waszyngtonem a Pekinem. Czy w tej sytuacji celem Europy Zachodniej powinno być osłabianie jedności Zachodu bez gwarancji uzyskania samodzielnej roli przez Unię w polityce międzynarodowej? Pomimo rysujących się wątpliwości wobec dotychczasowej polityki Paryża i Berlina, rosnąca władza obu stolic w ramach WPBiO powoduje, że ich perspektywa strategiczna zyskuje coraz większe znaczenie w całej UE i może być coraz bardziej skutecznie narzucana pozostałym państwom członkowskim.

Ważną rolę w WPBiO pełnią cele gospodarcze. Wśród nich najważniejsze jest wsparcie bazy przemysłowej i technologicznej w Europie Zachodniej, jak również promowanie ekspansji inwestycyjnej i eksportowej największych korporacji zbrojeniowych na rynku wewnętrznym. Jednocześnie podejmowane są działania mające ograniczać dostęp do tego rynku przez głównych konkurentów spoza UE. Przykładem są losy firm brytyjskich, które w wyniku brexitu są wypierane z programu Galileo, a ich wcześniejsze działania przejmowane przez rywali z UE (w największym stopniu francuski przemysł kosmiczny)⁸³.

Omawiana polityka jest zarządzana w sposób hybrydowy. Wprawdzie dominuje międzyrządowość, ale w coraz większym stopniu pojawiają się elementy wspólnotowe, takie, jak finansowanie z budżetu UE, głosowanie większościowe oraz rosnąca rola KE i TSUE. Postępy integracji w ramach WPBiO były możliwe dzięki dwóm pozatraktatowym mechanizmom omówionym w artykule: zróżnicowanej integracji oraz ekspansji kompetencyjnej Komisji i Trybunału Sprawiedliwości. W pierwszym przypadku grupa państw najbardziej zainteresowana rozwojem WPBiO tworzyła awangardę i proponowała kierunki rozwoju integracji odpowiadające ich własnym preferencjom. W drugim, zgodnie z koncepcją „ukierunkowanego oportunisty” Komisja

⁸² Por. M.E. Smith, *Europe's Common Security and Defence Policy*, s. 16, 264–266, 287; A. Toje, *The European Union as a Small Power*, „Journal of Common Market Studies” 2011, vol. 49, nr 1, s. 43–60; T.G. Grosse, *Systemowe uwarunkowania słabości polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2010, nr 1 (53), s. 33–66.

⁸³ Por. J. Posaner, *Brexit Britain's satellite threat falls flat with Brussels*, „Politico”, 8 May 2018, <https://www.politico.eu/article/brexit-galileo-navigational-satellite-system-britain-eu-satellite-threat-falls-flat-with-brussels/> [dostęp: 29 września 2018].

wspierała cele największych państw oraz ich przemysłu zbrojeniowego, dzięki czemu mogła poszerzać własne kompetencje w omawianej polityce. Coraz bardziej było widoczne przechodzenie od metod dobrowolnych do zarządzania przymusowego, poprzez regulacje UE i orzeczenia TSUE. Wynikało to z rozszerzającej interpretacji traktatów stosowanej przez Komisję i Trybunał, jak również poparcia politycznego dla tego typu działań ze strony największych państw UE. Elementem poprzedzającym tę ekspansję regulacyjną było wprowadzanie programów woluntarystycznych, stanowiących rozwiązania pilotażowe i upowszechniające daną politykę. Ważnym uzupełnieniem były działania promocyjne i proeuropejska narracja mające „kształtować świadomość” dla rekomendowanych zmian.

W ten sposób w artykule pozytywnie zweryfikowałem koncepcję teoretyczną fuzji, która łączy w sobie założenia podejścia międzyrządowego i neofunkcjonalizmu. Największe państwa członkowskie, przede wszystkim Francja i Niemcy, są zainteresowane postępami integracji w WPBiO. Jednak wobec oporów niektórych innych krajów stosują dwa typy działań. Po pierwsze, mechanizm pogłębionej współpracy międzyrządowej w ramach mniejszej grupy państw członkowskich, którą można określić awangardą postępów integracji w omawianej polityce. W ten sposób państwa te wskazują kierunki rozwoju integracji zgodne z własnymi preferencjami, a jednocześnie wywierają presję na pozostałe kraje, aby przyłączyły się jak najszybciej do ich polityki⁸⁴. Po drugie, aprobują wzmacnianie kompetencji europejskiej technokracji i sądownictwa, a dokładnie ich ekspansję kompetencyjną wynikającą z rozszerzającej interpretacji traktatów. Wyjaśnieniem tego drugiego procesu jest „ukierunkowany oportunizm” Komisji, która poszerza zarówno własne uprawnienia, jak i rozszerza interpretację prawa unijnego w kierunku aprobowanym przez największe państwa członkowskie i zgodnie z ich interesami. W ten sposób uzyskuje nieformalne wsparcie polityczne z ich strony, a więc również aprobatę dla tego pozatraktatowego sposobu rozwoju integracji. Należy jednak dodać, że tego typu mechanizmy poszerzania zakresu integracji widać od wielu lat również w innych politykach UE lub obszarach prawa europejskiego. Choć początkowo nawet poważne postępy integracji następują w sposób pozatraktatowy – to z reguły są one później włączane do prawa traktatowego przy jego kolejnej nowelizacji.

⁸⁴ Szerzej: T.G. Grosse, *Germany's strategy and tactics...*