

Bilans prezydencji Niemiec w Radzie Unii Europejskiej (1 lipca 2020 r. - 31 grudnia 2020 r.)

Karol Janoś, Agata Kałabunowska,
Jadwiga Kiwerska, Krzysztof Malinowski,
Tomasz Morozowski,
Maria Wagińska-Marzec, Martin Wycisk

Bilans prezydencji Niemiec w Radzie Unii Europejskiej (1 lipca 2020 r. – 31 grudnia 2020 r.)

Karol Janoś, Agata Kałabunowska,
Jadwiga Kiwerska, Krzysztof Malinowski,
Tomasz Morozowski,
Maria Wagińska-Marzec, Martin Wycisk



Instytut Zachodni

Seria wydawnicza:
„IZ Policy Papers” nr 36

Redakcja serii:
Joanna Dobosz-Dobrowolska (red. naczelna)
Marcin Tujdowski

Opracowanie redakcyjne:
Hanna Różanek

Projekt okładki:
Ewa Wąsowska

© Copyright by Instytut Zachodni
Poznań 2021

Wydawca:
INSTYTUT ZACHODNI
61-854 Poznań, ul. Mostowa 27
tel. 61 852 76 91
tel. 61 852 28 54 (wydawnictwo)
fax 61 852 49 05
e-mail: wydawnictwo@iz.poznan.pl
www.iz.poznan.pl

ISBN 978-83-66412-14-9 (online)
ISBN 978-83-66412-15-6 (druk)

Spis treści

Główne wnioski i opinie	7
Wstęp	11
Karol Janoś Wieloletnie Ramy Finansowe i instrument odbudowy gospodarczej	13
Martin Wycisk Polityka klimatyczna	19
Agata Kałabunowska Polityka migracyjna	25
Agata Kałabunowska Brexit	31
Karol Janoś Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony	35
Krzysztof Malinowski Wobec Rosji i Białorusi	41
Tomasz Morozowski Relacje z Chinami	49
Jadwiga Kiwerska Relacje ze Stanami Zjednoczonymi	57
Maria Wagińska-Marzec Działania w sferze kultury	63
Podsumowanie	69

Główne wnioski i opinie

- **Priorytety prezydencji Niemiec w Radzie Unii Europejskiej**, która przypadła na trudny czas pandemii COVID-19 i mierzenia się z jej konsekwencjami, obejmowały: **zakończenie negocjacji Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) i przyjęcie programu odbudowy gospodarki, sfinalizowanie brexitu, działania w obszarze ochrony klimatu, wypracowanie strategii wobec Chin, także reformę polityki migracyjnej oraz działania na rzecz budowy autonomii strategicznej Europy**, czyli wzmocnienia Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO).
- **Przyjęcie nowych WRF i instrumentu *Next Generation EU* to realizacja jednego z najważniejszych celów prezydencji Niemiec.** Poważnym wyzwaniem dla rządu niemieckiego było wypracowanie kompromisu dotyczącego mechanizmu praworządności. Brak porozumienia w tej sprawie niósł ryzyko nieprzyjęcia nowego budżetu i instrumentu odbudowy gospodarczej. **Nowe WRF w połączeniu z instrumentem *Next Generation EU* to największy jak dotychczas pakiet środków**, który zostanie sfinansowany przez UE. **Ponad 50% środków obejmujących łącznie 1,8 bln euro zostanie przeznaczonych na badania naukowe i innowacje, transformację klimatyczną i cyfrową oraz wzmocnienie gospodarek państw UE.** Podczas negocjacji dostrzegalna była **ewolucja stanowiska Niemiec**, co było zabiegiem taktycznym – Niemcom zależało na szybkim osiągnięciu kompromisu. W przypadku braku porozumienia to właśnie niemiecki rząd byłby obarczany odpowiedzialnością za brak postępów w negocjacjach. Stąd np. rolę głównego „strażnika” dyscypliny finansowej w procesie negocjacyjnym przejęły od Niemiec państwa „oszczędnej czwórki”. **Końcowe ustalenia w sprawie WRF odbiegały od ambitnych zamierzeń formułowanych wcześniej, które nakierowane były na modernizację wieloletniego budżetu UE.** Proces negocjacyjny pokazał, że państwom członkowskim nadal jest bardzo trudno wypracować porozumienia w kluczowych kwestiach. Rządy państw kierują się motywacjami wynikającymi z uwarunkowań wewnętrznych.

- Do sukcesów prezydencji Niemiec w zakresie polityki klimatycznej należy utrzymanie priorytetu klimatycznego w negocjacjach, a następnie w ustaleniach nowych WRF. Przykładem może być postanowienie, że 30% wszystkich wydatków będzie służyło walce ze zmianami klimatycznymi. Porozumienie dotyczyło również wysokości sumy i sposobu inwestowania środków z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Prezydencji niemieckiej udało się też wypracować kompromisy w Radzie Europejskiej wobec konkretnych inicjatyw legislacyjnych w ramach Zielonego Ładu.
- Kwestie polityki migracyjnej i azylowej – ze względu na pandemię – przesunęły się na dalsze miejsce na liście priorytetów niemieckiej prezydencji, mimo że Niemcy są niezwykle mocno zaangażowane w realizację unijnej polityki migracyjnej. Należy jednak podkreślić, że ogłoszenie nowego paktu migracyjnego przez Komisję Europejską (KE) stanowiło duże osiągnięcie, choć istnieją obawy, że pakt pozostanie długo w stadium politycznych negocjacji. Nie udało się dotychczas wypracować porozumienia co do kluczowych kwestii zawartych w nowej propozycji KE, mimo poddawania tego tematu pod dyskusję przez prezydencję niemiecką.
- W okresie prezydencji Niemiec udało się wyeliminować ryzyko „twardego brexitu” i zawrzeć z Wielką Brytanią porozumienie o dalszej współpracy. Należy jednak pamiętać, że rola niemieckiej prezydencji w procesie zawierania umowy o dalszej współpracy z Wielką Brytanią ograniczała się raczej do koordynacji i moderacji procesu. W imieniu wszystkich państw członkowskich porozumienie negocjowała KE, reprezentowana w rozmowach przez negocjatora unijnego.
- Za najważniejsze osiągnięcie prezydencji Niemiec w obszarze bezpieczeństwa i obrony należy uznać rozpoczęcie prac nad inicjatywą *Strategic Compass*. Jej realizacja może stanowić ważny wkład w harmonizację polityki bezpieczeństwa i obrony państw członkowskich, a tym samym przyczynić się do zwiększenia efektywności UE w obszarze WPBiO. Zrealizowano też zamierzenia dotyczące pogłębienia współpracy wojskowych służb medycznych państw członkowskich, a także osiągnięto porozumienie dotyczące udziału państw trzecich w projektach *PESCO*. Postęp dostrzegalny jest także w realizacji projektów w ramach WPBiO, np. Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju. Sprawnie też przebiegały prace dotyczące Rocznego Skoordynowanego Przeglądu Obronnego, a także Europejskiego Funduszu Obronnego.

- **W odniesieniu do Rosji strona niemiecka kierowała się założeniem, że dialog z nią jest niezbędny dla rozwiązywania lub poszukiwania rozwiązań w zapalnych kwestiach międzynarodowych.** Nawet negatywne reakcje na sfałszowanie wyborów prezydenckich i brutalne tłumienie demokratycznych protestów na Białorusi oraz skrytobójczy zamach na przywódcę opozycji Aleksieja Nawalnego nie świadczyły o rezygnacji z tego założenia, a jedynie oznaczały, że rząd Merkel jest gotowy zajmować coraz bardziej zdecydowane stanowisko wobec Rosji. **Działania Niemiec w trakcie prezydentury ukazują obiektywne trudności z budowaniem wspólnego frontu państw członkowskich w obliczu sytuacji kryzysowych, wymagających szybkich reakcji oraz zajmowania jasnego i spójnego stanowiska. Za przywoity rezultat prezydentury Niemiec należy uznać to, że zdołały one stworzyć wspólne stanowisko państw członkowskich w sprawie nałożenia sankcji wobec Białorusi i Rosji.**
- **Bilans prezydentury Niemiec w zakresie polityki wobec Chin jest umiarkowanie pozytywny – udało się zrealizować najważniejsze założenie, czyli sfinalizować rozmowy dotyczące umowy inwestycyjnej UE-Chiny i utrzymać względną spójność europejskiego stanowiska wobec Chin w takich kwestiach, jak sytuacja w Hongkongu czy działania Chin w kontekście pandemii (pomimo początkowych napięć w ramach UE).** Choć strona niemiecka i instytucje unijne **uznały zakończenie negocjacji w sprawie umowy inwestycyjnej z Chinami za sukces, to zauważalne są słabe punkty porozumienia: zbyt miękkie podejście do problemu pracy przymusowej i niepełna realizacja oczekiwań strony europejskiej dotyczących równoważenia relacji gospodarczych.** Ocenę skuteczności tej umowy należy uzależnić też od przebiegu prac nad jej końcowym tekstem i ratyfikacją oraz od egzekwowania zawartych w niej zobowiązań. **Prezydentury niemieckiej nie udało się doprowadzić do potwierdzenia zasadności przyjętej przez UE w 2019 r. strategii kilkutorowego podejścia do relacji z Chinami: jednoczesnego rozwijania współpracy w obszarach gospodarki czy polityki klimatycznej oraz utwardzania stanowiska w kwestiach różnic systemowych, np. praw człowieka. Szczególnie w tym ostatnim punkcie podejście Niemiec podczas ich prezydentury można ocenić jako minimalistyczne.**
- **Temat relacji ze Stanami Zjednoczonymi, chociaż nie stanowił priorytetu w założeniach prezydentury Niemiec w Radzie UE, to był w niej obecny w trzech aspektach: politycznym, bezpieczeństwa i gospodarczym. Pojawił się na agendzie działań prezydentury Niemiec przede wszystkim w kontekście relacji UE z Chinami, wywołany dyskusją na temat autonomii strate-**

gicznej UE oraz w związku z wyborami prezydenckimi w USA. Wyjątkowo silnie w tym czasie na relacje unijno-amerykańskie oddziaływał **temat zagrożenia ekspansją Chin. Wciągnięcie UE w orbitę konfrontacyjnej polityki wobec Chin było celem działań administracji Trumpa.** Dlatego podpisanie **porozumienia inwestycyjnego UE-Chiny, będącego efektem wysiłków niemieckiej prezydencji, należy uznać za kontrowersyjne z perspektywy Waszyngtonu.** Temat roli i znaczenia USA dla bezpieczeństwa europejskiego pojawił się w kontekście **autonomii strategicznej Europy jako przedmiot ostrej dyskusji między Berlinem a Paryżem.** Dowodziła ona rozbieżności w kwestii fundamentalnej dla bezpieczeństwa europejskiego, a dotyczącej sojuszu z USA, a także **sugerowała kierunek najbliższej debaty nt. relacji z nową administracją amerykańską i większej odpowiedzialności UE za bezpieczeństwo.**

- **Niemcy uczyniły kulturę jednym z ważniejszych tematów swojej prezydencji, dostrzegając jej rolę w umacnianiu spójności demokratycznej Europy i jej społeczeństwa obywatelskiego. Za priorytetowe uznano m.in. udzielenie wsparcia finansowego dla sektora kultury dotkniętego skutkami pandemii, zagwarantowanie środków na kontynuację programów kulturalnych, zapewnienie równouprawnienia płci w obszarze kultury, dbałość o dziedzictwo kulturowe oraz wzmocnienie wolnego i pluralistycznego systemu medialnego w Europie.** Zabiegi o pozyskanie środków finansowych na rzecz kultury, także w odniesieniu do programów kulturalnych wszystkich państw UE, **okazały się dość skuteczne, m.in. uzyskano dotację na program „Kreatives Europa” (2,4 mld euro).** Na tle wcześniejszych prezydencji **zaangażowanie Niemiec w sprawy kultury odznacza się różnorodnością inicjatyw, głównie o charakterze ponadnarodowym, i skalą proponowanego finansowego wsparcia ze strony UE.** W ten sposób Niemcy starały się podkreślić własne oryginalne podejście do sfery kultury.

Wstęp

Prezydencja Niemiec w Radzie Unii Europejskiej, trwająca od 1 lipca 2020 r. do 31 grudnia 2020 r., przypadła na trudny czas walki z pandemią COVID-19, mierzenia się z jej konsekwencjami i łagodzenia jej skutków. Nie było wątpliwości, że pandemia miała znaczący wpływ na plany i przebieg niemieckiego przewodnictwa w UE, stawiając w jego centrum zarządzanie kryzysowe oraz pytanie, jak Niemcy poradzą sobie z tym wielkim wyzwaniem.

Jednocześnie fakt, że to Niemcy jako największa i najsilniejsza gospodarka w Europie sprawowały prezydencję w tak trudnym półroczu, potęgował oczekiwania na skuteczne podołanie wyzwaniom lub przynajmniej stworzenie podstaw do optymizmu. Pojawiły się też głosy, że pandemia daje okazję do ponownego przyjrzenia się sposobom funkcjonowania UE. To czas refleksji nad tym, w jakich obszarach powinno się jeszcze ściślej współpracować oraz jakie strategiczne kompetencje powinna przejąć UE, aby w przyszłości lepiej sobie radzić z takimi właśnie sytuacjami – przekonywała kanclerz Angela Merkel.

Stawiając więc na spójność i solidarność Europy jako czynniki jej siły, hasłem prezydencji Niemiec był apel: „Razem. Wzmocnijmy ponownie Europę” („Gemeinsam. Europa wieder stark machen”; „Together for Europe’s recovery”). Wyjątkowy moment w historii wymusił też pewne przeformułowanie wcześniejszych planów prezydencji oraz przyjęcie dwutorowego sposobu działania, łączącego wysiłki na rzecz przezwyciężenia kryzysu z realizacją zadań nakreślonych przed wybuchem pandemii.

Przyjęte wcześniej priorytety w dużej mierze pozostały niezmienione. Obejmowały one przede wszystkim zakończenie negocjacji Wieloletnich Ram Finansowych, sfinalizowanie brexitu i określenie przyszłych stosunków z Wielką Brytanią, politykę klimatyczną oraz wypracowanie strategii wobec Chin, także reformę polityki migracyjnej i azyłowej oraz działania na rzecz budowy autonomii strategicznej Europy, czyli wzmocnienia Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Do pomocy przy realizacji zadań związanych z prezydencją Niemiec zaangażowano rozbudowany aparat dyplomatyczny. Na czas prezydencji zwiększono liczbę niemieckich dyplomatów w Stałym Przedstawicielstwie w Brukseli o 150 urzędników z wszystkich resortów; łącznie ich korpus liczył 400 osób. W raporcie

niemieckiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, podsumowującym prezydencję niemiecką, znalazły się stwierdzenia pozytywnie oceniające działania Niemiec, zwłaszcza na rzecz ożywienia gospodarczego i społecznego w Europie¹.

Uznając, że najpoważniejszym problemem jest załamanie gospodarcze jako konsekwencja pandemii, to właśnie obszar gospodarki, w tym zarówno bezprecedensowy program pomocowy, jak i finalizacja negocjacji budżetu unijnego na lata 2021-2027, znalazły się w centrum zainteresowania Niemiec. Na tym polu Niemcy osiągnęły sukces. Udało się również podpisać kompleksową umowę o handlu i współpracy z Wielką Brytanią. Ważną rangę utrzymała polityka klimatyczna, zwłaszcza w odniesieniu do przedstawionego wcześniej przez Komisję Europejską projektu Zielonego Ładu.

Priorytetem prezydencji Niemiec był temat relacji z Chinami, zwłaszcza zakończenie negocjacji dotyczących porozumienia inwestycyjnego UE-Chiny, co udało się zrealizować. Nie zniknęły z pola widzenia prezydencji niemieckiej takie kwestie, jak polityka migracyjna i azylowa, a także wzmacnianie europejskich zdolności obronnych, jakkolwiek mieliśmy tu do czynienia z weryfikacją zamiarów. Kontrowersje pozostały w relacjach transatlantyckich, zarówno w ich wymiarze politycznym i bezpieczeństwa, jak i gospodarczym.

Prezydencja Niemiec musiała też reagować na nowe wyzwania, np. związane z wydarzeniami na Białorusi czy dotyczące stosunków z Rosją. Dużą aktywność wykazała prezydencja Niemiec na polu kultury. Nie udało się jednak podjąć i skutecznie rozwinąć tematu reformy funkcjonowania UE, jakkolwiek nastąpiła koordynacja i współpraca w obszarze działań związanych bezpośrednio z pandemią. To ostatnie pole aktywności UE stanowiło jednak domenę innych organów unijnych niż prezydencja w Radzie UE, pozostało więc poza obszarem naszego zainteresowania.

To, co znalazło się na agendzie działań Niemiec, zaprezentowano w raporcie stanowiącym bilans ich prezydencji w drugim półroczu 2020 r. W materiale starano się przedstawić zaangażowanie prezydencji niemieckiej w osiągnięcie założonych celów, ocenić jej rolę w realizacji przyjętych priorytetów, pokazać sukcesy i porażki, a także dowieść kontrowersyjności niektórych działań lub konieczności ich kontynuacji.

Jadwiga Kiwerska
Poznań, w styczniu 2021 r.

¹ *Gemeinsam. Europa wieder stark machen. Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 1. Juli bis 31. Dezember 2020*, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/ratspraesidentschaft>

Karol Janoś

Wieloletnie Ramy Finansowe i instrument odbudowy gospodarczej

Sfinalizowanie negocjacji dotyczących **Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) na lata 2021-2027 i uzgodnień w sprawie instrumentu odbudowy gospodarczej stanowiło jedno z największych wyzwań dla prezydencji Niemiec w Radzie Unii Europejskiej**. Podobnie jak w przypadku ustaleń poprzednich WRF, negocjacjom nowego wieloletniego budżetu towarzyszyło wiele sporów między państwami członkowskimi. **Jedną z najbardziej problematycznych i wywołujących najwięcej kontrowersji kwestią była wysokość nowych WRF**. Część państw z klubem tzw. oszczędnej czwórki, na czele do którego należała Austria, Dania, Holandia i Szwecja, była przeciwna jakimkolwiek próbom zwiększenia wieloletniego budżetu UE. Grupa tych państw domagała się ponadto redukcji środków w obszarze głównych wydatków, czyli polityce spójności i Wspólnej Polityce Rolnej (WPR).

Głównym adwersarzem „oszczędnej czwórki” była grupa „przyjaciół polityki spójności” skupiająca państwa z Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej, które podkreślały znaczenie tych funduszy dla wyrównywania różnic w rozwoju gospodarczym w ramach UE. Kolejną ważną osią sporu pozostającą w ścisłym związku z wysokością wieloletniego budżetu była sprawa modernizacji WRF. W ocenie niektórych państw członkowskich nowy budżet miał być nakierowany w większym stopniu na nowe priorytety UE, takie jak badania, innowacje, klimat i środowisko, migracje i ochrona granic zewnętrznych. Część państw krytycznie zapatrywała się na tego typu propozycje, obawiając się ryzyka ograniczenia środków na dotychczasowe priorytety. Następnym **spornym zagadnieniem** niemal przez cały czas towarzyszącym negocjacjom nad WRF **była kwestia mechanizmu praworządności, czyli ustanowienia regulacji warunkujących wypłacanie środków z budżetu UE od spełniania wymogów w zakresie realizacji zasady państwa prawa**.

Spory między państwami członkowskimi występowały także w negocjacjach dotyczących ustanowienia instrumentu *Next Generation EU*, czyli funduszu odbudowy po kryzysie gospodarczym wywołanym pandemią COVID-19, którego projekt został przedstawiony przez Komisję Europejską w maju 2020 r. Zgodnie z propozycjami KE instrument ten miał dysponować środkami w wysokości 750 mld euro, z czego 500 mld euro miało być rozdysponowane wśród państw członkowskich w postaci grantów, a pozostałe 250 mld euro – w formie niskoprocentowanych kredytów. Projekt KE spotkał się z ostrą krytyką ze strony Austrii, Danii, Holandii i Szwecji. Wysuwały one żądania znaczącej zmiany proporcji między środkami, które byłyby rozdzielane w formie grantów i pożyczek. Opór państw „oszczędnej czwórki” doprowadził do znacznego przedłużenia procesu negocjacji nowych WRF i instrumentu odbudowy.

Stanowisko Niemiec

Z punktu widzenia Berlina kluczowym zagadnieniem w konstrukcji nowego długoletniego budżetu UE była kwestia europejskiej wartości dodanej, czyli lokowania funduszy unijnych najpierw w tych obszarach, w których państwa członkowskie nie są w stanie same skutecznie działać, albo w tych, gdzie zasoby na poziomie europejskim są bardziej efektywnie wykorzystywane i zarządzane. Dotyczy to m.in. wydatków związanych z nowymi wyzwaniami dla państw członkowskich, takimi jak ochrona granic zewnętrznych, zwalczanie terroryzmu i zorganizowanej przestępczości oraz współpraca z państwami trzecimi. Kolejnym ważnym dla strony niemieckiej zagadnieniem było zwiększenie elastyczności w zakresie gospodarowania wydatkami budżetowymi. Z perspektywy Berlina większa elastyczność budżetowa służyłaby zwiększeniu zdolności UE w zakresie reagowania na nowe wyzwania.

W trakcie negocjacji RFN sytuowała się w obozie tzw. umiarkowanych modernistów, do którego należały również Belgia, Finlandia, Francja, Irlandia, Luksemburg. Jednym z głównych postulatów tej grupy było to, aby w nowych WRF zagwarantować większe środki na nowe priorytety UE. Wzrost nakładów na te cele miał być osiągnięty poprzez redukcję wydatków na dotychczasowe obszary priorytetowe.

W ramach priorytetowych obszarów rząd Niemiec przywiązywał dużą wagę do zagwarantowania w nowych WRF odpowiedniego finansowania rozbudowy zdolności UE w zakresie bezpieczeństwa i obrony. W szczególności chodziło o finansowanie Europejskiego Funduszu Obronnego (*European Defence Fund, EDF*), nowego instrumentu w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). **Berlin podkreślał także konieczność zapewnienia odpowiednio wy-**

sokiego poziomu finansowania działań związanych z ochroną środowiska i klimatu. Biorąc pod uwagę całą konstrukcję nowego wieloletniego budżetu, Niemcy opowiadały się za tym, aby przekrojowe zadania, takie jak ochrona klimatu, były bardziej zakotwiczone we wszystkich obszarach finansowanych z WRF. W ocenie Niemiec do zadań przekrojowych w nowych WRF należało zaliczać takie obszary, jak badania, innowacje i digitalizacja.

Podczas negocjacji Berlin popierał także niektóre postulaty „oszczędnej czwórki”. Przykładem tego była kwestia likwidacji systemu rabatów (systemu ulg w składkach członkowskich). Niemcy podzielały także stanowisko Austrii, Danii, Holandii i Szwecji w sprawie wysokości nowych WRF. Mimo regularnie składanych przez przedstawicieli rządu niemieckiego deklaracji o gotowości do zwiększenia finansowego zaangażowania na rzecz UE, podczas negocjacji Berlin dążył do tego, aby nie doszło do zwiększenia wysokości nowego budżetu. Stanowisko Niemiec w tej sprawie stało się bardziej elastyczne dopiero po wybuchu pandemii.

Należy podkreślić, że od momentu rozpoczęcia rokowań w sprawie nowych WRF **strona niemiecka należała do grona największych zwolenników propozycji KE warunkującej wypłacanie środków z funduszy unijnych od spełniania wymogów w zakresie realizacji zasady państwa prawa.**

Rząd RFN pozytywnie przyjął projekt instrumentu *Next Generation EU*. **Propozycja KE była w znacznym stopniu zbieżna z założeniami niemiecko-francuskiego planu odbudowy unijnej gospodarki, który zaprezentowano 18.05.2020 r.** Konstrukcja *Next Generation EU* odpowiadała oczekiwaniom Berlina m.in. z tego względu, że podobnie jak we wspólnym projekcie Niemiec i Francji nacisk położono na to, aby odbudowa gospodarki UE opierała się na Europejskim Zielonym Ładzie i pogłębieniu jednolitego rynku cyfrowego. Z punktu widzenia Berlina istotne było także to, że zaproponowany sposób redystrybucji środków z instrumentu odbudowy umożliwiał zabezpieczenie finansowania nowych priorytetów w WRF.

Główne ustalenia

Kluczowe porozumienie w sprawie nowych WRF i instrumentu *Next Generation EU* zostało zawarte na nadzwyczajnym szczycie Rady Europejskiej (21.07.2020). **Państwa członkowskie ustaliły, że nowy wieloletni budżet UE będzie wynosił 1074,3 mld euro (w cenach z 2018 r.). Była to kwota mniejsza o ponad 25 mld euro w porównaniu do ostatniej propozycji wieloletniego budżetu KE z maja 2020 r.** Ustalono, że najwięcej środków w ramach nowych WRF zostanie przeznaczonych na działy *Spójność, odporność i wartości* – 377,8 mld euro,

Zasoby naturalne i środowisko – 3564 mld euro i *Jednolity rynek, innowacje i technologie cyfrowe* – 132,8 mld euro.

W ostatniej fazie negocjacji nadal sporny był kształt instrumentu *Next Generation EU*, czyli proponowanych proporcji między środkami, które byłyby rozdzielane w formie grantów i pożyczek. Austria, Dania, Holandia i Szwecja konsekwentnie dążyły do obniżenia wielkości środków przekazywanych państwom członkowskim w formie bezzwrotnych grantów. Ostatecznie ustalono, że **fundusz odbudowy – zgodnie z propozycją KE – będzie wynosić 750 mld euro. Wynegocjowano natomiast odmienną od założeń KE proporcję między środkami rozdzielanymi w formie kredytów i grantów.** Środki kierowane do państw członkowskich w formie dotacji będą obejmowały 390 mld euro, a w formie kredytów – 360 mld euro. Ustalona konstrukcja *Next Generation EU* była bliższa preferencjom państw „oszczędnej czwórki”, które postulowały, aby środki w formie kredytów stanowiły aż połowę całej puli środków przeznaczonych na instrument odbudowy.

Najwięcej środków z *Next Generation EU* zostanie przekazanych na Europejski Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (672,5 mld euro). Jego celem jest złagodzenie gospodarczych i społecznych skutków pandemii oraz wsparcie procesu transformacji ekologicznej i cyfrowej w państwach członkowskich. Środki z instrumentu odbudowy zostaną przeznaczone także na inicjatywę *React-EU* (47,5 mld euro). **Również ona ma posłużyć łagodzeniu gospodarczych i społecznych skutków pandemii, w tym m.in. stanowić pomoc w rozwiązywaniu problemów związanych z zatrudnieniem i integracją społeczną.** Ponadto środki z *Next Generation EU* mają zasilić dodatkowo inne programy i fundusze, w tym m.in. „Horyzont 2020”, programy rozwoju obszarów wiejskich i Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (*Just Transition Fund, FST*).

Tabela 1. Całkowite przydziały środków według działów
w Wieloletnich Ramach Finansowych i *Next Generation EU*

	WRF	<i>Next Generation EU</i>	Razem
Jednolity rynek, innowacje i technologie cyfrowe	132,8 mld euro	10,6 mld euro	143,4 mld euro
Spójność, odporność i wartości	377,8 mld euro	721,9 mld euro	1099,7 mld euro
Zasoby naturalne i środowisko	356,4 mld euro	17,5 mld euro	373,9 mld euro
Migracja i zarządzanie granicami	22,7 mld euro	–	22,7 mld euro

	WRF	<i>Next Generation EU</i>	Razem
Bezpieczeństwo i obrona	13,2 mld euro	–	13,2 mld euro
Kraje sąsiadujące i reszta świata	98,4 mld euro	–	98,4 mld euro
Europejska administracja publiczna	73,1 mld euro	–	73,1 mld euro
Razem	1074,3 mld euro	750 mld euro	1824,3 mld euro

Źródło: Komisja Europejska

Ustalenia dokonane przez państwa członkowskie na lipcowym szczycie Rady Europejskiej spotkały się z krytyczną reakcją ze strony Parlamentu Europejskiego. Eurodeputowani wskazywali m.in. na zbyt niski poziom finansowania nowych priorytetowych obszarów. **Porozumienie w sprawie nowych WRF między Radą Europejską, reprezentowaną przez niemiecką prezydencję, a PE osiągnięte zostało 10.11.2020 r.** Wypracowany kompromis zakładał m.in. zwiększenie o 15 mld euro wydatków na naukę, zdrowie i edukację poprzez wzmocnienie programów Horizon Europe, EU4Health i Erasmus+. Formalne zakończenie procesu zatwierdzania WRF nastąpiło 17.12.2020 r., a *Next Generation EU* – 18.12.2020 r.

Wnioski

- **Wynegocjowane nowe WRF w połączeniu z instrumentem *Next Generation EU* to dotychczas największy pakiet środków, który zostanie sfinansowany przez UE.** Ponad 50% środków obejmujących łącznie 1,8 bln euro będzie przeznaczonych na badania naukowe i innowacje, transformację klimatyczną i cyfrową oraz wzmocnienie gospodarek państw członkowskich.
- **Dzięki sfinalizowaniu negocjacji nad nowymi WRF i instrumentem *Next Generation EU* udało się Niemcom zrealizować jeden z najważniejszych celów ich prezydencji w Radzie UE.** Poważnym wyzwaniem dla rządu niemieckiego podczas rokowań było wypracowanie kompromisu dotyczącego mechanizmu praworządności. Brak porozumienia w tej sprawie niósł ryzyko nieprzyjęcia nowego wieloletniego budżetu i instrumentu odbudowy gospodarczej.
- W trakcie lipcowego szczytu Rady Europejskiej, na którym dokonano głównych ustaleń, jak i na wcześniejszym etapie negocjacji **stanowisko Niemiec było znacznie bardziej przychylne państwom członkowskim z południa**

Europy. W poprzednich latach Niemcy wyraźnie sytuowały się w gronie państw z północy UE, które przywiązywały dużą wagę do kwestii dyscypliny finansowej i „rozsądnej polityki makroekonomicznej”. Ewolucję stanowiska Berlina należy interpretować jako zabieg taktyczny. Niemcom zależało na szybkim osiągnięciu kompromisu. W przypadku braku porozumienia to właśnie niemiecki rząd byłby obarczany odpowiedzialnością za brak postępów w negocjacjach. Rolę głównego „strażnika” dyscypliny finansowej w bieżącym procesie negocjacyjnym przejęły od Niemiec państwa „oszczędnej czwórki”, w tym przede wszystkim Austria i Holandia.

- **Końcowe ustalenia w sprawie WRF odbiegały od ambitnych zamierzeń formułowanych jeszcze w okresie kadencji poprzedniej KE, które nakierowane były na modernizację wieloletniego budżetu UE. Jako przykład wskazać tu można utrzymanie systemu rabatów i tylko niewielkie zwiększenie wydatków na nowe priorytety. Formułowane przez część środowisk politycznych, ekspertów i liderów opinii postulaty o konieczności większej solidarności państw członkowskich w obliczu trwającej pandemii nie zostały przyjęte przez wiele rządów. Proces negocjacyjny nowego wieloletniego budżetu UE pokazał, że państwom członkowskim nadal jest bardzo trudno wypracować porozumienia w kluczowych kwestiach. Rządy państw członkowskich kierują się motywacjami wynikającymi z własnych uwarunkowań wewnętrznych.**

Martin Wycisk

Polityka klimatyczna

Niemiecka polityka klimatyczna, która znalazła odbicie podczas prezydencji Niemiec w Radzie Unii Europejskiej, motywowana była zarówno czynnikami zewnętrznymi, jak i wewnętrznymi. Do tych pierwszych zaliczyć trzeba paryskie porozumienie klimatyczne, podpisane w 2015 r., oraz **Europejski Zielony Ład** (*European Green Deal*), przedstawiony w grudniu 2019 r. przez przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursulę von der Leyen. Zielony Ład przewiduje rozwój nowoczesnej, energooszczędnej i konkurencyjnej gospodarki w UE przy równoczesnej redukcji do 2030 r. emisji gazów cieplarnianych o 50-55% w stosunku do poziomu z 1990 r., a także osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. W działaniach prezydencji niemieckiej brano również pod uwagę cele zaplanowanego na listopad 2020 r. szczytu klimatycznego COP26 w Glasgow¹.

Z czynników wewnętrznych należy wymienić rosnącą aktywność ruchów klimatycznych w Niemczech, w tym młodzieżowego strajku klimatycznego (*Fridays for Future*), oraz coraz większe poparcie w społeczeństwie niemieckim dla walki ze zmianami klimatu. Powiązany z tym zjawiskiem jest wzrost poparcia dla partii Zielonych, zwłaszcza wśród młodszych wyborców. Działania w ramach niemieckiej polityki klimatycznej były więc z jednej strony reakcją na presję społeczną, z drugiej – wynikały z międzynarodowych zobowiązań Niemiec. W sumie miały one na forum UE i ONZ uwiarygodnić niemieckie ambicje klimatyczne.

W grudniu 2019 r., czyli tuż przed inauguracją swojej prezydencji w Radzie UE, Niemcy przyjęły ważny dokument – „pakiet klimatyczny”. Zawierał on m.in. aktualizację celów redukcji przez Niemcy emisji gazów cieplarnianych do 50%

¹ Podczas szczytu uczestnicy mieli przedstawić zaktualizowane narodowe plany działania na rzecz zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych (*Nationally Determined Contributions, NDC*), gdyż porozumienie paryskie przewiduje ich aktualizację co 5 lat.

w 2030 r.², rozszerzenie systemu handlu uprawnieniami emisyjnymi CO₂ na sektor ogrzewnictwa i transportu od 2021 r. oraz proklimatyczne reformy podatkowe (m.in. obniżenie stawki VAT na kolejowe bilety na trasy dalekobieżne z 19% do 7%).

Długo dyskusje towarzyszyły decyzji o stopniowym – do 2038 r. – wygaszaniu elektrowni węglowych oraz o powiązanim z nim programie restrukturyzacji regionów węglowych (40 mld euro do 2038 r.). W czerwcu 2020 r. rząd niemiecki przyjął federalną strategię wodorową, która przewiduje stworzenie warunków dla rozwoju gospodarki wodorowej. Docelowo wodór ma zastąpić kopalne źródła energii w takich sektorach, jak hutnictwo, chemia oraz transport ciężki. Poza tym w grudniu 2020 r. Bundestag uchwalił nowelizację ustawy o odnawialnych źródłach energii (*Erneuerbare-Energie-Gesetz*), która zakłada zwiększenie udziału OZE w niemieckiej energetyce do poziomu 65% do 2030 r. Konkretnie planuje się zwiększyć moc lądowych i morskich farm wiatrowych odpowiednio z 54 GW i 7,7 GW do poziomu 71 GW i 20 GW w 2030 r. W tym samym okresie moc fotowoltaiki ma wzrosnąć z 53 GW do 100 GW.

W działania na rzecz ochrony klimatu włączyło się również niemieckie MSZ, które w styczniu 2020 r. przedstawiło pierwszy raport o stanie dyplomacji klimatycznej. W dokumencie wśród celów „prewencyjnej zagranicznej polityki klimatycznej” (*präventive Klima-Außenpolitik*) wymieniono m.in. forsowną realizację porozumienia paryskiego, większe uwzględnienie konsekwencji globalnego ocieplenia w polityce bezpieczeństwa i stabilizacji regionów konfliktowych oraz w pomocy humanitarnej.

W przypadku Niemiec nie można zapominać, że są one jednym z najsilniejszych orędowników polityki klimatycznej, a równocześnie największym emitentem gazów cieplarnianych w UE. W 2018 r. niemieckie emisje wynosiły 888,7 mln ton ekwiwalentu CO₂, co stanowiło 22,8% wszystkich emisji UE (już bez uwzględnienia Wielkiej Brytanii)³. Biorąc jednak pod uwagę liczbę ludności, to Niemcy zajmują 9. miejsce (razem z Finlandią) wśród państw członkowskich UE.

Należy podkreślić, że mimo pandemii COVID-19 i związanego z nią kryzysu gospodarczego, wymagającego szczególnego zaangażowania na innym polu, prezydencja niemiecka zachowała jako swój priorytet właśnie kwestie ochrony klimatu oraz przyczyniła się do podjęcia ważnych decyzji w tym zakresie. **Głównym zadaniem prezydencji Niemiec w zakresie europejskiej polityki klimatycznej była realizacja celów określonych w Europejskim Zielonym Ładzie.**

I tak w **Wieloletnich Ramach Finansowych UE i instrumencie odbudowy Next Generation EU**, uzgodnionych podczas szczytu Rady Europejskiej

² Wcześniej cel redukcji wynosił 40% do 2020 r. w stosunku do poziomu emisji w 1990 r.

³ *EU Energy in Figures – Statistical Pocketbook 2020*, Luxemburg 2020, s. 164, 174, https://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2020-09/pocketbook_energy_2020_pdf-080920.pdf

(17-21.07.2020), **zadbano o ich wymiar klimatyczny**. Zdecydowano, że aż 30% wszystkich wydatków, czyli najwięcej w historii budżetu unijnego, będzie służyło walce ze zmianami klimatycznymi (w budżecie na lata 2014-2020 było to 20%). Ustanowiono również Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (*Just Transition Fund*, *JST*) o łącznej wysokości 17,5 mld euro (10 mld euro z instrumentu odbudowy oraz kolejne 7,5 mld euro z WRF). Te elementy zostały utrzymane w kompromisie wypracowanym z Parlamentem Europejskim (10.11.2020). W odniesieniu do *JST* porozumienie z PE przewiduje m.in. zakaz wspierania wydobycia paliw kopalnych z funduszu, mechanizm nagradzający ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w regionach korzystających z jego pomocy, a także warunkowy dostęp do 50% zasobów *JST*.

Kolejnym ważnym krokiem w polityce klimatycznej było przyjęcie podczas szczytu Rady Europejskiej (10-11.12.2020) propozycji KE w sprawie nowego europejskiego prawa o klimacie, zwiększającego cel redukcji emisji gazów cieplarnianych z 40% do 55% w 2030 r. (w stosunku do poziomu emisji w 1990 r.). Negocjacje z PE, który proponuje bardziej ambitną redukcję - o 60%, mają się odbyć na początku 2021 r. Po trudnych negocjacjach w grudniu 2020 r. wydaje się mało prawdopodobne, żeby państwa członkowskie zgodziły się na przyjęcie ambitniejszego celu klimatycznego. Niemniej w ramach kompromisu może dojść do zmian innych elementów prawa klimatycznego. Niezależnie od wyniku tych negocjacji, w 2021 r. liczne obszary prawa UE będzie trzeba zaktualizować, tak aby uwzględnić nowy cel redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Na grudniowym szczycie Rady Europejskiej przywódcy państw członkowskich zwrócili się do KE o wypracowanie propozycji legislacyjnych służących dalszej realizacji Zielonego Ładu. Kluczowe będzie przygotowanie mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (*Carbon Border Adjustment Mechanism*) zgodnie z zasadami WTO, aby zapobiec ucieczce emisji⁴, a także dostosowanie unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (*EU Emissions Trading System*, *ETS*) do nowych celów redukcji emisji. Rada Europejska wniosowała także do KE o przygotowanie propozycji legislacyjnych odnoszących się do unijnych norm dla zielonych obligacji, analizy skutków środowiskowych, gospodarczych i społecznych, wynikających z nowych celów emisyjnych oraz środków „umożliwiających sektorom energochłonnym opracowywanie i wdrażanie innowacyjnych, neutralnych klimatycznie technologii przy jednoczesnym utrzymaniu konkurencyjności przemysłowej tych sektorów”.

Kolejnym działaniem było **przyjęcie przez Radę UE (11.12.2020) konkluzji w sprawie stworzenia europejskiego rynku wodoru i realizacji „Strategii w za-**

⁴ Ucieczka emisji („Carbon Leakage”) opisuje zjawisko, w którym emisja gazów cieplarnianych przenoszona jest z jednego państwa do drugiego, z reguły z niższymi standardami ekologicznymi.

kresie wodoru na rzecz Europy neutralnej dla klimatu”, wypracowanych przez KE. Unijna Strategia Wodorowa przewiduje m.in. instalację elektrolizerów do produkcji wodoru ze źródeł odnawialnych o mocy co najmniej 6 GW do 2024 r., a do 2030 r. – elektrolizerów tego rodzaju o mocy 40 GW. Plan działań przewiduje także rozwój osobnej sieci wodorowej i powstanie klastrów wodorowych w całej UE. Jest to sukces Niemiec uznających technologie wodorowe za kluczowe w dekarbonizacji gospodarki, zwłaszcza dla energochłonnych sektorów, takich jak petrochemia czy produkcja stali, oraz transportu morskiego i lotnictwa. O znaczeniu wodoru dla Niemiec świadczy również zainicjowanie przez Berlin wraz z 21 innymi państwami UE oraz Norwegią (17.12.2020) „Ważnego projektu stanowiącego przedmiot europejskiego zainteresowania” (*Important Project of Common European interest, IPCEI*)⁵. Umożliwi to zwiększenie inwestycji w badania, rozwój i projekty pilotażowe niskoemisyjnego wodoru i zielonego wodoru (produkowanego bez emisji CO₂). W tym kontekście duże znaczenie ma Unijna Strategia Integracji Systemu Energetycznego, przyjęta przez KE (8.07.2020).

Działania na rzecz ochrony klimatu dostrzegalne są także w polityce rolnej UE. Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa przyjęła (19.10.2020) strategię „od pola do stołu” (*Farm to Fork*). Jednym z jej pięciu priorytetów jest **redukcja emisyjności rolnictwa**, zwłaszcza w zakresie hodowli i gospodarowania glebą, a także **adaptacja branży do oczekiwanych zmian klimatycznych**. Na tym samym spotkaniu ministrowie rolnictwa państw członkowskich zaakceptowali **kompromisową propozycję prezydencji Niemiec w sprawie reformy Wspólnej Polityki Rolnej (WPR)**, która przewiduje m.in. wprowadzenia krajowych ekoprogramów wspierających rolników i wykraczających poza obowiązkowe wymogi ekologiczne i klimatyczne. Oczekuje się, że w 2021 r. po negocjacjach z PE zostanie wypracowana końcowa wersja reformy WPR.

Podczas niemieckiej prezydencji przyjęto ważne dokumenty nakreślające kierunek działań UE w sektorach przyczyniających się do redukcji emisji gazów cieplarnianych. Warto wymienić **przyjętą przez KE (14.10.2020) strategię na rzecz renowacji** (*A Renovation Wave for Europe – greening our buildings, creating jobs, improving lives*), która zakłada poprawę charakterystyki energetycznej budynków – co najmniej dwukrotne zwiększenie do 2030 r. wskaźnika renowacji. Oznaczałoby to większą efektywność energetyczną oraz oszczędniejsze gospodarowanie zasobami, a tym samym redukcję emisyjności zasobów budowlanych. Strategia przewiduje renowację 35 mln budynków do 2030 r. oraz stworzenie do 160 tys.

⁵ W *IPCEI* nie uczestniczą Austria, Dania, Luksemburg, Portugalia i Hiszpania, gdyż ich zdaniem projekt umożliwia wsparcie publiczne dla produkcji szarego wodoru (wytwarzanego przy wykorzystaniu energii nuklearnej lub za pomocą węglowodorów kopalnych przy użyciu technologii wychwytywania i składowania dwutlenku węgla).

nowych zielonych miejsc pracy. Strategia definiuje jako priorytetowe trzy obszary działań: obniżenie emisyjności ogrzewania i chłodzenia, rozwiązanie problemu ubóstwa energetycznego i budynków o najgorszej charakterystyce oraz renowację budynków publicznych, takich jak szkoły, szpitale i budynki administracyjne.

Kolejnym dokumentem realizującym program Zielonego Ładu jest **przyjęta przez KE (9.12.2020) strategia transportowa** (*Sustainable and Smart Mobility Strategy*). Przewiduje ona, że do 2030 r. w państwach UE będzie wykorzystywanych co najmniej 30 mln bezemisyjnych samochodów, nastąpi podwojenie kolejowych przewozów ekspresowych oraz osiągnięcie przez 100 miast neutralności klimatycznej. Następnie do 2050 r. większość pojazdów osobowych w UE byłaby bezemisyjna, w tym także większość pojazdów ciężarowych. Strategia przewiduje dwukrotne zwiększenie kolejowego transportu towarowego. **KE przedstawiła także swoje propozycje nowych standardów ekologicznych dla wszystkich baterii** (przemysłowych przenośnych, akumulatorów samochodowych i akumulatorów pojazdów elektrycznych), **wprowadzanych na rynek unijny**. Z jednej strony mają one zapewnić standardy ekologiczne, a z drugiej – pewność prawną w dynamicznie rozwijającym się sektorze.

Działania unijnej dyplomacji klimatycznej w czasie trwania prezydencji Niemiec były ograniczone w związku z pandemią. Z tego względu planowaną na listopad 2020 r. konferencję klimatyczną ONZ COP26 w Glasgow przesunięto na listopad 2021 r. Nie doszło także do zaplanowanego na październik, a później na grudzień 2020 r., szczytu UE-Unia Afrykańska i dlatego nie przyjęto nowej strategii dla Afryki, przedstawionej w zarysie przez KE (9.03.2020), w której **współpraca w obszarze klimatu i energii była jednym z pięciu zakładanych przez UE priorytetów**.

Należy też podkreślić, że **porozumienie inwestycyjne UE-Chiny (30.12.2020)** zawiera zobowiązanie obu stron do efektywnej implementacji ustaleń paryskiego porozumienia klimatycznego, a także **zobowiązuje Chiny do zaniechania zamiarów obniżenia standardów ekologicznych** w celu przyciągnięcia inwestycji.

Wnioski

- **Do sukcesów prezydencji Niemiec w Radzie UE w zakresie polityki klimatycznej należy utrzymanie priorytetu klimatycznego w negocjacjach, a następnie w ustaleniach nowych Wieloletnich Ram Finansowych;** stało się tak mimo wybuchu pandemii COVID-19 i związanego z nią kryzysu gospodarczego. Prezydencji niemieckiej udało się również wypracować kompromisy w Radzie Europejskiej wobec konkretnych inicjatyw legislacyjnych w ramach Zielonego Ładu. Przykładem może być ustalenie, że 30%

wszystkich wydatków będzie służyło walce ze zmianami klimatycznymi. Porozumienie dotyczyło również wysokości sumy i sposobu inwestowania środków z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.

- **W drugim półroczu realizowano ważne z perspektywy unijnej polityki klimatycznej inicjatywy prawodawcze.** Wymienić należy rozpoczęcie prac nad mechanizmem dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂, reformą unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji, wprowadzeniem nowych wymogów dla baterii wszelkiego typu. Oprócz strategii wodorowej KE przyjęła strategię w takich obszarach, jak renowacje budynków czy transport i integracja systemów energetycznych. Zwłaszcza przyjęcie strategii wodorowej jest sukcesem Niemiec, chociaż nie udało się wszystkich państw UE przekonać do udziału w *IPCEI* ze względu na spór o emisyjne sposoby produkcji wodoru.
- **Działania unijnej dyplomacji klimatycznej były ograniczone w 2020 r. ze względu na restrykcje związane z pandemią. Nie odbyła się zaplanowana na listopad 2020 r. konferencja klimatyczna ONZ.** Ograniczonym sukcesem jest uwzględnienie tematyki klimatycznej w porozumieniu inwestycyjnym UE-Chiny, natomiast niepowodzeniem zakończyły się zamiary szerszego uwzględnienia wyzwań klimatycznych w strategii wobec Unii Afrykańskiej.
- **Należy zwrócić uwagę, że Niemcy potrafią szybko zidentyfikować obszary synergii proponowanych działań unijnych z wcześniej podjętymi inicjatywami na szczeblu narodowym.** Przykładem jest niemiecki „pakiet klimatyczny”, który przewiduje działania na rzecz wsparcia renowacji budynków podobnie jak Zielony Ład, czy uchwalenie strategii wodorowej. Wyprzedzając działania unijne, niemiecka dyplomacja może efektywniej zabiegać o jak największą kompatybilność unijnych rozwiązań z niemieckimi.

Agata Kałabunowska

Polityka migracyjna

Opublikowanie przez Komisję Europejską obszernego pakietu dokumentów dotyczących wspólnej polityki migracyjnej i azylowej, zwanego nowym paktem migracyjnym (23.09.2020), spowodowało, że podczas prezydencji Niemiec w Radzie Unii Europejskiej na nowo ożyła dyskusja nad tym obszarem współpracy w ramach UE. O ogłoszenie paktu od kilku miesięcy apelował niemiecki rząd, a zwłaszcza federalny minister spraw wewnętrznych Horst Seehofer. Warto jednak dodać, że prezydencja niemiecka od początku zaznaczała, że czeka na propozycje KE i nic nie wskazywało na to, aby rząd niemiecki chciał wystąpić z alternatywnymi rozwiązaniami. Być może stanowisko to wynikało z obiecujących zapowiedzi, jakie na temat przyszłego paktu składali wysocy urzędnicy UE, np. odpowiedzialna za politykę migracyjną komisarz ds. wewnętrznych Ylva Johansson czy sama przewodnicząca Ursula von der Leyen.

Opóźniona publikacja paktu (wrzesień, a nie zapowiadany pierwszy kwartał 2020 r.), a także wiele innych ważnych spraw, które zajmowały UE w końcówce niemieckiej prezydencji, sprawiły, że nie udało się zrealizować ambitnego celu Seehofera – osiągnięcia porozumienia co do propozycji KE przed końcem roku. Rozczarowanie tym faktem wyraził m.in. minister spraw zagranicznych Heiko Maas w wywiadzie prasowym, podsumowującym półroczne przewodnictwo Niemiec w Radzie UE¹.

Nowy pakt migracyjny zawiera nowatorskie rozwiązania, ogłoszone w komunikacie, harmonogramie i 9 instrumentach (propozycjach legislacyjnych i rekomendacjach KE), stanowiące – co warto podkreślić – jedynie podstawę do dal-

¹ Maas: Migration bleibt „Spaltpilz” in der EU, „Süddeutsche Zeitung” 30.12.2020, <https://www.sueddeutsche.de/politik/eu-maas-migration-bleibt-spaltpilz-in-der-eu-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-201230-99-848418>

szych negocjacji na forum UE². Kluczowym dokumentem jest *Common European Framework for Migration and Asylum Management*, który bazuje na wcześniejszej propozycji reformy Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego. Wśród nowości na uwagę zasługuje nowa procedura, m.in. **pre-entry screening na zewnętrznych granicach UE dla osób wnioskujących o ochronę międzynarodową**, na którą mają się składać: identyfikacja, *health and security check*, pobranie odcisków palców i rejestracja w systemie Eurodac. Już na etapie *pre-entry screening* miałyby zapadać decyzja o tym, czy dana osoba ma szansę na uzyskanie ochrony w Europie, czy też powinno się wobec niej od razu wszcząć procedurę powrotu, co wpłynie na ogólną liczbę azylantów poruszających się po terenie Wspólnoty.

Inne nowe elementy paktu to **wprowadzenie stałego monitoringu sytuacji migracyjnej w całej UE, mechanizm „elastycznego wkładu”** (*flexible contributions*), który byłby uruchamiany w przypadku dużej presji migracyjnej, oraz **odejście od obowiązkowych relokacji**, które wywołały impas w reformie unijnej polityki azylowej. Państwa członkowskie same wybierałyby formę pomocy udzielanej innemu, nieproporcjonalnie mocno obciążonemu państwu (najczęściej są to państwa leżące na zewnętrznych granicach UE). Państwa mogą wybierać spośród następujących form: relokacja wnioskujących o udzielenie ochrony międzynarodowej, sponsorowanie powrotów (tzn. zajęcie się całą procedurą powrotu tych osób, które nie uzyskały ochrony międzynarodowej) lub wsparcie operacyjne, techniczne i eksperckie, np. pomoc na granicach zewnętrznych. Dodatkową zmianą jest możliwość kontrybuowania państw członkowskich w relokacjach z przeludnionych obozów dla uchodźców również w sytuacji braku presji migracyjnej, bez wpływu na zobowiązania innych państw członkowskich. Jest to wyjście na przeciw potrzebom takich państw, jak właśnie Niemcy, które chcą się angażować w relokacje bez konieczności oczekiwania na reakcję innych państw (z tzw. „koalicji chętnych”).

Ponadto nowy pakt wprowadza **mechanizm reagowania w sytuacjach kryzysowych**, którego zabrakło w czasie kryzysu migracyjnego lat 2015-2016. Komisja zobowiązała się w kolejnych miesiącach doprecyzować i opublikować dalsze dokumenty, m.in. ciekawie zapowiadający się program *Talent Partnerships*. W najbliższym czasie przewiduje się również opublikowanie nowej strategii na temat przyszłości strefy Schengen, do czego impulsem były nie tylko wydarzenia z okresu kryzysu migracyjnego, ale również zamykanie granic między państwami członkowskimi w czasie pandemii COVID-19. Zapowiedziano także utworzenie 10-tysięcznego *standing corps* na granicy zewnętrznej, złożonego z ekspertów po-

² Komisja Europejska, *Pakt o migracji i azylu: dokumenty dotyczące nowego paktu o migracji i azylu przyjętego 23 września 2020 r.*, https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_pl

chodzących z państw członkowskich i oddelegowanych z unijnych agencji. Pojawiła się także zapowiedź wprowadzenia nowego zintegrowanego systemu IT i digitalizację wiz Schengen.

Propozycja KE – zwłaszcza w zakresie polityki azylowej – jest kompromisem między stanowiskami różnych państw członkowskich, którego osiągnięcie było celem prezydencji niemieckiej. Zapisy w pakcie miały umożliwić przełamanie impasu w wieloletnich dyskusjach nad harmonizacją unijnych polityk w omawianym obszarze. Po publikacji nowego paktu **Seehofer uznał go za „dobrą podstawę do dalszych rozmów”³.** O sprawne negocjowanie paktu apelowała podczas wystąpienia w Bundestagu także kanclerz Angela Merkel, zaznaczając, że brak wspólnego stanowiska w tej ważnej sprawie ogranicza zdolności działania całej wspólnoty⁴. Nieco bardziej sceptycznie do paktu odnosiła się niemiecka opozycja, m.in. *FDP* czy *Zieloni*, dla których nie był on dobrze przemyślany i nie wносił zmian jakościowych co do zasad funkcjonowania wspólnej polityki migracyjnej. Nie udało się jednak zrealizować planu niemieckiej prezydencji, aby do końca 2020 r. wypracować polityczne porozumienie wokół chociażby podstawowych założeń paktu.

Dyskusje nad paktem rozpoczęły się na wirtualnym posiedzeniu ministrów spraw wewnętrznych UE (08.10.2020). Ostatnie posiedzenie Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, na którym dyskutowano jego zapisy, odbyło się w połowie grudnia i zakończyło opublikowaniem raportu z prac, który nie zawierał żadnych przełomowych stwierdzeń⁵. Ministrowie zgodzili się co do niektórych proponowanych przez KE rozwiązań (np. wzmocnienia zewnętrznego aspektu polityki migracyjnej, wzajemnej pomocy w sytuacji kryzysowej) oraz wyrazili oczekiwania pogłębienia lub szybszego wdrożenia innych rozwiązań (np. pilnego zawiązania „szytych na miarę” porozumień z państwami wysyłającymi lub tranzytowymi, wprowadzenia mechanizmu kryzysowego, wdrożenia zintegrowanego systemu informatycznego).

W raporcie odnotowano, że choć państwa członkowskie popierają pomysł „elastycznego wkładu” jako nową formę realizacji zasady solidarności w polityce migracyjnej, to niektórzy członkowie UE podnoszą, iż bez obowiązkowej relokacji – przynajmniej w niektórych wyjątkowych sytuacjach – zasada ta jest zbyt „rozmy-

³ *EU 2020: EU-Kommission legt Migrations- und Asylpaket vor*, Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, Pressemitteilung 23.09.2020, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2020/09/migrations-und-asylpakt.html>

⁴ *Weiter geduldig und vernünftig handeln*, <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/kanzlerin-bundeshaushalt-2021-1792452>

⁵ *Fortschrittsbericht der Präsidentschaft zu Kernelementen einer europäischen Migrations- und Asylpolitik und zum weiteren Vorgehen*, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/eu-rp/fortschrittsbericht-kernelemente.html>

ta”. Zaapelowano w związku z tym o ponowne wyważenie przez KE relacji między solidarnością a odpowiedzialnością w tym obszarze polityk unijnych.

To, że negocjacje w sprawie nowego paktu w sprawie migracji będą najprawdopodobniej długie, wynika nie tylko z utrudnień związanych z pandemią, ale także z faktu, że wiele kwestii nie zostało w propozycji KE doprecyzowanych, a jedynie zasygnalizowanych. Liczne pytania dotyczą zwłaszcza efektywności różnych kwestii proceduralnych i są one stawiane nie tylko przez komentatorów i ekspertów, ale także pojawiają się we wspomnianym raporcie z prac, opublikowanym przez unijnych ministrów spraw wewnętrznych.

Zapisy paktu sugerują, że niektóre etapy procedury azylowej będą prowadzone szybciej i sprawniej (np. rejestracja na granicy zewnętrznej lub procedura powrotu), choć dotychczasowa praktyka wskazuje na liczne mankamenty w ich realizacji, a pakt nie wskazuje wyraźnie, co mogłoby pomóc w osiągnięciu większej efektywności. Wręcz przeciwnie – dodanie nowych kroków może jeszcze bardziej wydłużać procesy. Problemатyczne jest także istnienie odmiennych stanowisk co do realizacji zasady solidarności, zwłaszcza różnic między państwami południowej Europy a państwami Grupy Wyszehradzkiej.

Wnioski

- **W 2020 r. nowy pakt migracyjny przesunął się na dalsze miejsce na liście priorytetów niemieckiej prezydencji.** Można przypuszczać, że gdyby nie pandemia, prace nad tym projektem byłyby dziś o wiele bardziej zaawansowane, zwłaszcza że trudno wskazać inne państwo członkowskie tak mocno zaangażowane w unijną politykę migracyjną, jak Niemcy – najważniejszy w Europie kraj docelowy dla migrantów i azylantów.
- **Ogłoszenie nowego paktu przez KE, pomimo wielu opóźnień, stanowi duże osiągnięcie w dobie pandemii. Niemniej istnieją obawy, że pakt pozostanie długo w stadium politycznych negocjacji.** Nie udało się dotychczas osiągnąć porozumienia co do kluczowych kwestii zawartych w nowej propozycji KE, mimo poddawania tego tematu pod dyskusję przez niemiecką prezydencję podczas spotkań ministrów spraw wewnętrznych UE.
- Pakt wprowadza wiele nowych rozwiązań, m.in.: **procedurę *pre-entry screening* na zewnętrznych granicach UE, możliwość szybkiego uruchomienia procedury powrotowej, mechanizm „elastycznego wkładu”,** który zastępuje koncepcję obowiązkowych relokacji, mechanizm stałego monitoringu sytuacji migracyjnej w UE, a także mechanizm reagowania w sytuacji nadmiernej presji migracyjnej. Mimo to jest on krytykowany w środowiskach eksperckich i politycznych.

-
- Choć nowy pakt jest propozycją, która odnosi się do polityki migracyjnej w sposób najbardziej kompleksowy ze wszystkich dotychczas zaproponowanych rozwiązań, **problemem mogą się okazać nie tyle jej szczegółowe zapisy, co raczej niechęć ze strony państw członkowskich**, na których spoczywa spora część obowiązków w obszarze migracji i azylu. Podsumowując, można stwierdzić, że „**w Unii nie brakuje mechanizmów – brakuje woli, do wprowadzania ich w życie**”.
 - Portugalia, która przejęła od Niemiec przewodnictwo w Radzie UE, zobowiązała się do dalszych intensywnych prac w celu osiągnięcia porozumienia odnoszącego się do propozycji KE.

Agata Kałabunowska

Brexit

Na czas przewodnictwa Niemiec w Radzie Unii Europejskiej przypadła konieczność zawarcia porozumienia o dalszych relacjach między UE a Wielką Brytanią. Pod koniec lutego 2020 r. zatwierdzono mandat negocjacyjny, umożliwiający przystąpienie do rozmów, w których wspólnotę reprezentowała Komisja Europejska. Rozmowy zakończono w ostatnich dniach 2020 r. Oceniając to wydarzenie, **na stronie niemieckiej prezydencji odnotowano, że „nigdy wcześniej nie została zawarta tak kompleksowa umowa UE z państwem trzecim, a do tego w tak rekordowo krótkim czasie”¹.**

Do punktów spornych, które utrudniały pomyślne zakończenie negocjacji, należała kwestia połowu ryb oraz ustalenie zasad konkurencji gospodarczej. Jeszcze na dwa tygodnie przed zakończeniem okresu przejściowego (31.12.2020) przewidywano, że do porozumienia nie dojdzie. Negocjacje przeniesiono na najwyższy poziom – do procedury włączyli się przewodnicząca KE Ursula von der Leyen oraz brytyjski premier Boris Johnson, a rozmowy wyraźnie zintensyfikowano i udało się je sfinalizować.

Porozumienie zawarto 24.12.2020 r. i tuż przed końcem roku przedstawiono liczący ponad 1200 stron dokument precyzujący warunki dalszej współpracy (26.12.2020). Ponieważ nie zdołano ratyfikować porozumienia w Parlamencie Europejskim w wyznaczonym do tego czasie, może być ono teraz realizowane na zasadzie prowizorium. Wymagana będzie także zgoda wszystkich 27 państw członkowskich UE. Ze strony KE padła propozycja, aby okres tymczasowego stosowania zakończył się nie później niż 28.02.2021 r.

Porozumienie o dalszej współpracy z Wielką Brytanią to przede wszystkim umowa handlowa, która nie przewiduje ceł i kwot, ustala standardy dotyczące wymiany

¹ *Brexit: Die Einigung ist da – Was bedeutet der erfolgreiche Abschluss der Verhandlungen?*
<https://www.eu2020.de/eu2020-de/aktuelles/artikel/brexit-verhandlungen-wo-stehen-wir/2430756>

produktów i usług oraz odnosi się do kwestii subwencji, ochrony praw konsumenta i pracownika, a także ochrony środowiska i klimatu. Zdecydowano o ramach współpracy w dziedzinach innych niż handel oraz o dalszym udziale Wielkiej Brytanii w kilku unijnych programach (m.in. Horizon, Copernicus, Euratom). Obie strony w dalszym ciągu będą współpracować w obszarze bezpieczeństwa, m.in. w ramach Europolu czy też w walce z terroryzmem. **Umowa nie przewiduje jednak dalszej współpracy w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, co strona niemiecka przyjęła z nieukrywanym żalem.** Sporną kwestię rybołówstwa rozwiązano jedynie częściowo, decydując się na wprowadzenie okresu przejściowego (5,5 roku). Obie strony negocjujące porozumienie uznały umowę za korzystną.

Prezydencja w Radzie UE nie miała większych kompetencji co do zawarcia porozumienia o współpracy z Wielką Brytanią, w imieniu KE działał negocjator Michel Barnier. Niemiecki rząd – wbrew oczekiwaniom – dość powściągliwie odnosił się do toczonych rozmów, nie chcąc doprowadzić do napięć wewnątrz UE. I chociaż z ubolewaniem przyjmowano w Berlinie sam fakt opuszczania UE przez jedno z kluczowych państw członkowskich, to równocześnie rozważano akceptację rozejścia się z Wielką Brytanią bez porozumienia, o czym otwarcie mówiła kanclerz Angela Merkel (9.12.2020)².

Można jednak przypuszczać, że tego typu wypowiedzi były jedynie strategią mającą na celu wywarcie presji na Brytyjczyków. Wiadomo, że z decyzją o opuszczeniu UE przez Wielką Brytanią wiązały się duże straty dla niemieckiej gospodarki, o czym informowała m.in. Julia Klöckner, minister ds. polityki żywnościowej i rolnictwa. Jej zdaniem uniknięcie tzw. twardego brexitu było zadaniem priorytetowym. W opinii Klöckner spowodowałby on dwa razy większe straty dla niemieckiego eksportu dóbr i usług niż porozumienie, które udało się wynegocjować (28.12.2020).

Odnosząc się do wydarzeń ostatnich tygodni grudnia 2020 r., minister spraw zagranicznych Heiko Maas podkreślił, że gdy podczas wolnych dni świątecznych finalizowano negocjacje, „poruszono wszelkie sprężyny”, aby uniknąć chaosu, do którego doprowadziłoby odejście Wielkiej Brytanii bez umowy. **Również kanclerz Merkel nie ukrywała zadowolenia z zawarcia porozumienia. W dniu zakończenia negocjacji podkreśliła, że to historyczne osiągnięcie, podstawa dla otwarcia nowego rozdziału w relacjach brytyjsko-unijnych**³. Tuż po przerwie

² H. von der Burchard, *Germany will accept no deal if UK won't move on Brexit competition demands, says Merkel*, „Politico” 9.12.2020, <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-germany-eu-no-deal-brexite-uk-competition/>

³ *Statement von Bundeskanzlerin Merkel zur Einigung auf ein Abkommen zwischen der EU und Großbritannien*, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 24.12.2020, <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/suche/statement-von-bundeskanzlerin-merkel-zur-einigung-auf-ein-abkommen-zwischen-der-eu-und-grossbritannien-1832416>

świętecznej rząd Niemiec pozytywnie zaopiniował porozumienie, dając Bundestagowi zielone światło do jego ratyfikacji.

Wnioski

- Okres sprawowania przez Niemcy prezydencji w 2020 r. przejdzie do historii jako moment, w którym **wyeliminowano ryzyko „twardego brexitu”**. **Należy jednak pamiętać, że rola niemieckiej prezydencji w procesie zawierania umowy o dalszej współpracy z Wielką Brytanią ograniczała się raczej do koordynacji i moderacji procesu.** W imieniu wszystkich państw członkowskich porozumienie negocjowała KE, reprezentowana w rozmowach przez negocjatora unijnego.
- **Niemcy z zadowoleniem przyjęły fakt, że porozumienie udało się zawrzeć w wyznaczonym na to czasie.** Reakcje Berlina można jednak określić jako powściągliwe, gdyż brexit był postrzegany jako zdarzenie niekorzystne zarówno dla UE, jak i dla gospodarki niemieckiej.

Karol Janoś

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony

Do głównych priorytetów prezydencji Niemiec w Radzie Unii Europejskiej należało wzmocnienie zdolności UE jako globalnego aktora na arenie międzynarodowej i ważnego podmiotu w zakresie bezpieczeństwa. Wiele propozycji i zamierzeń Berlina dotyczących realizacji tego celu odnosiło się do Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Jednym z trzech głównych celów niemieckiej prezydencji było zintensyfikowanie działań dotyczących procesu refleksji strategicznej. Wspólna analiza zagrożeń oraz zdefiniowanie konkretnych celów i planów precyzujących założenia Globalnej Strategii UE na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa z 2016 r. traktowane były przez Niemcy jako niezbędny element działań służących zwiększeniu efektywności UE w dziedzinie WPBiO i wkład w rozwój wspólnej kultury strategicznej państw członkowskich.

Rząd Niemiec postawił sobie także za cel pogłębienie współpracy instytucjonalnej między UE a NATO. W szczególności dotyczyło to realizacji postanowień wypracowanych między obiema organizacjami w latach 2016-2018, które obejmowały takie obszary, jak mobilność wojskowa, cyberbezpieczeństwo, zagrożenia hybrydowe, walka z terroryzmem i rozwój zdolności obronnych. Pod wpływem pandemii COVID-19 wśród głównych priorytetów swojej prezydencji Berlin postawił także pogłębienie współpracy wojskowych służb sanitarnych państw członkowskich.

Do pozostałych celów prezydencji niemieckiej należało kontynuowanie prac związanych z uruchomieniem 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 plano-

wania rozwoju zdolności wojskowych oraz ulepszenie koordynacji współpracy państw UE w zakresie kwestii prawnych związanych z WPBiO.

Jedną z głównych spraw, jakie miały się znaleźć na agendzie UE podczas prezydencji niemieckiej, był też **dalszy rozwój aktywowanej w 2017 r. Stałej Współpracy Strukturalnej (*Permanent Structured Cooperation, PESCO*)**. Planowano również zakończenie rozpoczętego na początku 2020 r. strategicznego przeglądu tego formatu współpracy (*PESCO Strategic Review, PSR*). **Poważnym wyzwaniem dla Berlina było wypracowanie porozumienia w sprawie udziału państw trzecich w projektach PESCO**. Problem ten był już od dłuższego czasu rozważany w UE i wywoływał wiele kontrowersji wśród państw członkowskich. Podczas prezydencji Niemiec miały być prowadzone dalsze negocjacje w sprawie Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (*European Peace Facility, EPF*), z którego zamierzano finansować wojskowe działania operacyjne realizowane w ramach WPBiO.

Na czas niemieckiej prezydencji zaplanowany został także pierwszy pełny Roczny Skoordynowany Przegląd Obronny (*Coordinated Annual Review on Defence, CARD*), a także negocjacje dotyczące kształtu Europejskiego Funduszu Obronnego (*European Defence Fund, EDF*) w ramach nowych Wieloletnich Ram Finansowych.

Główne osiągnięcia prezydencji niemieckiej

W trakcie prezydencji Niemiec udało się zainicjować proces refleksji strategicznej – Kompas Strategiczny (*Strategic Compass*). Rezultatem tej inicjatywy będzie opracowanie dokumentu zawierającego wspólną analizę zagrożeń i wyznaczającego priorytetowe działania dla państw członkowskich i instytucji UE w obszarze WPBiO. Kwestia realizacji tej inicjatywy znalazła się w liście ministrów obrony Francji, Hiszpanii, RFN i Włoch, skierowanym do Wysokiego Przedstawiciela UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Josepa Borrelli oraz szefów resortów obrony w pozostałych państwach członkowskich (29.05.2020).

Na posiedzeniu Rady UE z udziałem ministrów obrony państw członkowskich UE w listopadzie 2020 r. przedstawiono wspólną analizę zagrożeń dla UE, będącą wynikiem pierwszej fazy prac w ramach *Strategic Compass* (20.11.2020). Będzie ona punktem wyjścia do dalszych prac nad przygotowaniem kompleksowej strategii reagowania na aktualne i przyszłe zagrożenia i wyzwania dla UE na arenie międzynarodowej. Zgodnie z założeniami końcowe wyniki prac w ramach *Strategic Compass* zostaną przedstawione w pierwszej połowie 2022 r., gdy prezydencję w Radzie UE sprawować będzie Francja.

W czasie prezydencji niemieckiej zakończono także prace nad przeglądem strategicznym PESCO. Dotyczył on realizacji przez państwa członkowskie zobo-

wiązań 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* wskazano postęp w pracach nad spójnym pakietem sił o pełnym spektrum (*Full Spectrum Force Package, FSFP*), który wzmocniłyby wojskowe zdolności operacyjne UE. W konkluzjach wiele miejsca poświęcono zachętom wobec 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 konieczna jest analiza istniejących zachęt finansowych (np. objęcie projektów zwolnieniem z podatku VAT). W konkluzjach Rady UE ujęto 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, logistyka i cyberbezpieczeństwo.

Ważnym osiągnięciem niemieckiej prezydencji było wypracowanie porozumienia w sprawie udziału państw trzecich w projektach realizowanych w ramach *PESCO*. Podczas posiedzenia Rady UE (5.11.2020) ustalono, że do udziału będzie można zapraszać **państwa trzecie dzielące wartości, na których opiera się UE, a także nienaruszające interesów UE i jej państw członkowskich w zakresie bezpieczeństwa i obrony, gotowe do zawarcia porozumienia z UE w sprawie wymiany informacji tajnych.** Wniosek państwa trzeciego, zgłaszającego gotowość do udziału w określonym projekcie *PESCO*, będzie wymagał jednomyślnego zaopiniowania przez państwa UE, realizujące dany projekt. Decyzję finalną w sprawie udziału danego państwa trzeciego w projekcie będzie podejmowała Rada UE. Także Rada UE ustaliła wprowadzenie mechanizmu przeglądownego, służącego regularnej weryfikacji zaangażowania państw trzecich w realizację projektów i spełniania przez nich ogólnych warunków współpracy.

Podczas prezydencji Niemiec udało się zacieśnić współpracę medyczną między siłami zbrojnymi państw członkowskich. W ramach niemieckiej inicjatywy *European Medical Cooperation 2.0* rozpoczęto realizację dwóch projektów dotyczących przeciwdziałania skutkom pandemii. Jeden z nich to przygotowanie koncepcji gromadzenia zapasów środków medycznych na wypadek pandemii; wypracowana procedura działania będzie miała zastosowanie także we współpracy w ramach NATO. Drugi – to realizacja ćwiczeń „*Resilient Response 2020*” (23.-27.11.2020) z udziałem 15 państw; chodziło o współpracę sił zbrojnych w zakresie reakcji na epidemie i pandemię. Oba projekty realizowało

Wielonarodowe Centrum Koordynacji Medycznej/Europejskie Dowództwo Medyczne (*Multinational Medical Coordination Centre/European Medical Command, MMCC/EMC*) w Koblencji¹.

Kolejnym tematem było wzmocnienie zdolności sił zbrojnych państw członkowskich w obszarze cyberbezpieczeństwa. Ministerstwo Obrony Niemiec zorganizowało dwie konferencje poświęcone cyfryzacji w siłach zbrojnych oraz suwerenności państw europejskich w tym obszarze. Dodajmy, że Niemcy w ramach *PESCO* odpowiadają za projekt Centrum Koordynacji Działań w zakresie Cyberprzestrzeni i Informacji (*Cyber and Information Domain Coordination Centre, CIDCC*)². W czasie prezydencji niemieckiej zatwierdzona została wielonarodowa koncepcja *CIDCC*, dzięki czemu udało się osiągnąć tzw. wstępną kwalifikację tego projektu w ramach *PESCO*.

Podczas niemieckiego przewodnictwa w Radzie UE dokonano postępów w negocjacjach dotyczących Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju. *EPF* to instrument pozabudżetowy UE, którego celem jest 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* będzie finansowany z rocznych składek państw członkowskich, a ich wysokość obliczana na podstawie dochodu narodowego brutto.

Prezydencja niemiecka angażowała się również na rzecz wzmocnienia cywilnego wymiaru WPBiO. Przykładowo, w Berlinie zainaugurowano (17.09.2020) działalność Europejskiego Centrum Doskonalenia Cywilnego Zarządzania Kryzysowego (*European Centre of Excellence for Civilian Crisis Management, CoE*)³. Głównym zadaniem tej instytucji jest zbieranie i analizowanie

¹ Wielonarodowe Centrum Koordynacji Medycznej/Europejskie Dowództwo Medyczne to instytucja 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*). Zadaniem *MMCC/EMC* jest koordynacja rozwoju współpracy wojskowych służb sanitarnych państw członkowskich UE i NATO.

² Komórka ta ma odpowiadać m.in. za koordynację wymiany informacji nt. sytuacji w przestrzeni cybernetycznej i informacyjnej na potrzeby misji i operacji realizowanych przez UE.

³ *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* jest otwarty dla wszystkich państw członkowskich UE i NATO. Do tej pory zaangażowanie w jego prace zgłosiło 18 państw. Status partnera *CoE* otrzymały ponadto UE i NATO, które będą mogły angażować się w jego prace, jednak bez prawa głosu. Obecnie do głównych obszarów działalności *CoE* należy: 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.

doświadczeń poszczególnych państw oraz instytucji w obszarze cywilnego zarządzania kryzysowego. Bazując na tych zasobach wiedzy i doświadczeń, CoE będzie oferować fachowe doradztwo państwom członkowskim i instytucjom UE. Zgodnie z oczekiwaniami Niemiec instytucja ta przyczyni się do podniesienia jakości analizy eksperckiej w cywilnym wymiarze WPBiO. Utworzenie CoE jest elementem realizacji przez Niemcy zobowiązań podjętych przez państwa członkowskie. Zobowiązania te zostały określone w konkluzjach o ustanowieniu umowy w zakresie cywilnego wymiaru WPBiO, przyjętych 19.11.2018 r.⁴

Wnioski

- **Za najważniejsze osiągnięcie prezydencji Niemiec w obszarze bezpieczeństwa i obrony należy uznać rozpoczęcie prac nad inicjatywą *Strategic Compass*. Jej realizacja może stanowić ważny wkład w harmonizację polityki bezpieczeństwa i obrony państw członkowskich i tym samym przyczynić się do zwiększenia efektywności UE w obszarze WPBiO.** Wypracowanie spójnej koncepcji strategicznej państw członkowskich było postulowane przez ekspertów i polityków. Wspólna analiza zagrożeń, której podstawą były dane służb wywiadowczych państw członkowskich, przygotowana podczas prezydencji niemieckiej, stanowi pierwszy tego typu dokument w historii UE. Inicjując z powodzeniem prace nad *Strategic Compass*, udało się Berlinowi osiągnąć jeden z głównych celów swojego przewodnictwa w Radzie UE.
- **Zrealizowano też zamierzenia dotyczące pogłębienia współpracy wojskowych służb medycznych państw członkowskich.** Projekty w ramach *European Medical Cooperation 2.0* stanowią wkład w rozwój zdolności UE reagowania na sytuacje kryzysowe, w tym związane z epidemiami i pandemiemi.
- Osiągnięciem prezydencji niemieckiej jest także **porozumienie dotyczące udziału państw trzecich w projektach PESCO**. Podjęte przez Radę UE decyzje w tej sprawie służą lepszej współpracy państw członkowskich w dziedzinie obrony z głównymi partnerami UE w tym obszarze, takimi jak USA, Kanada, Wielka Brytania i Norwegia.
- **Postęp dostrzegalny jest także w realizacji wcześniej zainicjowanych projektów i przedsięwzięć w ramach WPBiO.** Przykładem tego były m.in. negocjacje w sprawie Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju. Spraw-

⁴ Rada Unii Europejskiej, *Konkluzje Rady i przedstawiciele rządów państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie ustanowienia umowy w zakresie cywilnego wymiaru WPBiO*, Bruksela, 19.11.2018, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14305-2018-INIT/pl/pdf>

nie też przebiegały prace dotyczące Rocznego Skoordynowanego Przeglądu Obronnego, a także Europejskiego Funduszu Obronnego.

- **Stosunkowo niewiele udało się natomiast osiągnąć na polu współpracy między UE a NATO, mimo że stanowiło to jeden z priorytetów Niemiec.** Do głównych osiągnięć w tym obszarze strona niemiecka zaliczyła wspomniane projekty współpracy wojskowych służb medycznych, a także wypracowanie regulacji dotyczących udziału państw trzecich w *PESCO*.
- **Utworzenie Europejskiego Centrum Doskonalenia Cywilnego Zarządzania Kryzysowego wskazuje, że Berlin nadal przywiązuje dużą wagę do rozwoju wymiaru cywilnego WPBiO.** Z perspektywy RFN cywilne zdolności w obszarze zarządzania kryzysowego są nie tylko uzupełnieniem wymiaru militarnego, ale równie ważnym instrumentem wzmacniającym zdolność reagowania UE na wyzwania w obszarze bezpieczeństwa międzynarodowego.

Krzysztof Malinowski

Wobec Rosji i Białorusi

Temat stosunków z Rosją, chociaż nie dominował podczas prezydencji Niemiec w Radzie Unii Europejskiej, to angażował uwagę. W raporcie niemieckiego MSZ podsumowującym prezydencję niemiecką przypomniano: „W odpowiedzi na oszustwa wyborcze na Białorusi i represje wobec pokojowych demonstrantów UE przyjęła kilka pakietów sankcji”, jak również: „UE nałożyła środki ograniczające na osoby uczestniczące w ataku na Aleksieja Nawalnego”. Podkreślono, że środki te podjęto w ramach zintensyfikowanego zaangażowania się UE na rzecz opanowywania kryzysów i dużych konfliktów międzynarodowych¹.

Oficjalny bilans prezydencji Niemiec w odniesieniu do Rosji można wstępnie ocenić jako skromny. Mimo że Niemcy są tym państwem członkowskim UE, z którym Rosja posiada najbardziej rozbudowane stosunki polityczne i gospodarcze i któremu najbardziej zależy na stworzeniu w relacjach UE z Rosją trwałego *modus vivendi*, a w ramach NATO – wiarygodnego dialogu, to **prezydencja niemiecka nie mogła przynieść żadnych jakościowo nowych elementów na rzecz przełamania impasu.** Powodem pozostaje niezmienna strategia Rosji polegająca na podtrzymywaniu trwałego stanu konfliktu w stosunkach z Zachodem, czasami z akcentami odwilży, a także na geopolitycznych prowokacjach w Europie Wschodniej oraz podważaniu spójności zarówno UE, jak i NATO. **W rezultacie polityka UE wobec Rosji znajduje się od wielu lat w klinczu,** rozdarta między obwieszczaniem nowych strategicznych założeń i otwarć w stosunkach z Rosją (jak np. Partnerstwo dla modernizacji) a koniecznością prowadzenia kryzysowego zarządzania (jak w formacie normandzkim), deeskalacji napięć i podtrzymywania tzw. kanałów dialogu. **W zasadzie za miarę jej sukcesu może uchodzić już tylko**

¹ *Gemeinsam. Europa wieder stark machen. Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 1. Juli bis 31. Dezember 2020*, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/ratspraesidentschaft>

zdolność do utrzymywania wyrównanego szyku i budowania odporności w obliczu subwersywnych działań Rosji.

Przykładem takiej zdolności jest trwająca od ponad 6 lat **polityka sankcji wobec Rosji** nałożonych z powodu aneksji Krymu oraz zaangażowania w wojnę we wschodniej części Ukrainy. Wymaga ona jednomyślności państw członkowskich, a w jej prolongowaniu następującym co pół roku kluczową rolę odgrywają Niemcy, na których Rosji najbardziej zależy. **Do polityki sankcji dochodzi jeszcze (od marca 2016 r.) tzw. pięć zasad, które określają stanowisko UE:** 1) pełna realizacja porozumień Mińsk-2; 2) zacieśnienie stosunków z państwami Partnerstwa Wschodniego i Azji Środkowej; 3) zwiększenie odporności UE na zagrożenia ze strony Rosji; 4) selektywne zaangażowanie w kontakty z Rosją w takich sprawach, jak Bliski Wschód, walka z terroryzmem i zmianami klimatu; 5) rozwój kontaktów międzyludzkich i wsparcie dla rosyjskiego społeczeństwa obywatelskiego. Realizacja tych zasad jest utrudniona m.in. z uwagi na brak gotowości Rosji do kompromisu z Ukrainą na warunkach porozumienia z Mińska, tendencję Rosji do geopolitycznego rozszerzania wpływów w basenie Morza Śródziemnego, brak jednomyślności wśród państw członkowskich co do zakresu przyłączania państw Partnerstwa Wschodniego do UE.

Zasady te są wprawdzie **akceptowane przez państwa członkowskie**, jednak odzwierciedlają raczej **chwiejny konsensus**. Mimo że wyznaczają wyraźnie „czerwone linie” stanowiska UE, to **nie tworzą podstawy dla operacjonalizacji polityki UE**. Można więc raczej stwierdzić, że **przyczyniają się one do zamrażania impasu po stronie UE**, choć ich **zaletą** jest to, że pozwalają utrzymać **wspólny front lub inaczej równowagę pomiędzy takimi państwami członkowskimi, jak Niemcy, Polska, Węgry, Austria czy Włochy**, akcentującymi rozbieżne zapatrywania na stosunki z Rosją. Także Rosja nie jest skłonna traktować UE jako partnera i jest nastawiona raczej na podsycanie różnic między państwami członkowskimi. **Stąd zasada selektywnej współpracy we wspomnianych sprawach raczej opisuje nie-**możność osiągnięcia kompromisu z Rosją **niż działa jako strategiczne założenie UE.**

Przed objęciem prezydencji w Radzie UE zarówno kanclerz Angela Merkel, jak i minister spraw zagranicznych Heiko Maas zapowiadali, że **jednym z tematów prezydencji Niemiec będzie kwestia stosunków z Rosją**. Kanclerz Merkel sygnalizowała w maju 2020 r., iż zamierza wykorzystać prezydencję Niemiec do kontynuowania krytycznego i konstruktywnego dialogu z Rosją. „Podstawą do tego może być jedynie zrozumienie, że w stosunkach międzynarodowych to nie prawo najsilniejszego, ale siła prawa jest ważna” (27.05.2020, dyskusja w KAS)².

² Rede von Bundeskanzlerin Merkel im Rahmen der Veranstaltung: „Außen- und Sicherheitspolitik in der deutschen EU-Ratspräsidentschaft” der Konrad-Adenauer-Stiftung am 27. Mai 2020, Bun-

Zarzucała Rosji wielokrotne łamanie europejskiej konwencji praw człowieka i prawa międzynarodowego i „ataki na zachodnie demokracje środkami hybrydowymi, w tym na Niemcy”. Wyrażała pogląd, iż jeśli nie osiągnięto ewentualnych postępów w procesie mińskim, to należałoby wówczas również utrzymać sankcje. Jednocześnie **prezydencja Niemiec w UE miałaby stanowić okazję do nadania nowego impulsu stosunkom z Rosją** (np. w kwestiach dotyczących Libii, Syrii, ochrony klimatu i zdrowia).

Dla kontrastu środowiska prorosyjskie w Niemczech apelowały, aby wykorzystać prezydencję Niemiec w Radzie UE do działań na rzecz zlikwidowania napięć politycznych między UE a Rosją (Matthias Platzeck, przewodniczący Forum Niemiecko-Rosyjskiego) i abstrahowały od uzależniania tego od ustępstw Rosji w sprawie Ukrainy. Głównym argumentem polityka SPD było to, że Europa nie jest w stanie rozwiązać bez Rosji żadnych z globalnych wyzwań, czy to w obszarze ochrony klimatu, migracji, terroryzmu, czy bezpieczeństwa międzynarodowego³.

Agenda polityki zagranicznej UE w czasie prezydencji Niemiec w odniesieniu do Europy Wschodniej została **zdominowana przez brutalne tłumienie protestów obywatelskich na Białorusi**, a w odniesieniu do Rosji przez **zamach na działacza antyputinowskiej opozycji demokratycznej Aleksieja Nawalnego**. W obu przypadkach **stanowisko UE** wyrażało się **poprzez deklaracje potępienia oraz podjęcie decyzji o wprowadzeniu sankcji personalnych** wobec urzędników na Białorusi zaangażowanych w prześladowania, a także przedstawicieli wysokiego szczebla w administracji rządowej Rosji odpowiedzialnych za zamach.

Białoruś

Pierwsze reakcje strony niemieckiej na wydarzenia na Białorusi wyrażały się m.in. w wezwaniach do zajęcia przez Unię Europejską wspólnego stanowiska. Od początku minister Maas opowiadał się za przywróceniem przez UE sankcji na reżim Łukaszenki, częściowo uchylonych w 2016 r. Strona niemiecka zainicjowała podjęcie stosownych rozmów na forum UE⁴. Chodziło o wywarcie presji na Łukaszenkę w celu złagodzenia represji. Apelowano m.in. o uwolnienia zatrzymanych i o podjęcie dialogu z opozycją.

deskantzleramt, 28.05.2020, <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/actuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-im-rahmen-der-veranstaltung-aussen-und-sicherheitspolitik-in-der-deutschen-eu-ratspraesidentschaft-der-konrad-adenauer-stiftung-am-27-mai-2020-1755884>

³ Deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2020: *Chance für eine gesamteuropäische Zukunftsperspektive*, <https://www.deutsch-russisches-forum.de/portal/wp-content/uploads/2020/06/pressemitteilung-deutsche-eu-ratspraesidentschaft-2020.pdf>

⁴ Gemeinsam stark: Maas und Borrell ziehen Bilanz nach dem Treffen der EU-Außenministerinnen und -minister in Berlin, 28.08.2020, Auswärtiges Amt.

Stronie niemieckiej zależało przede wszystkim na wypracowaniu wspólnego stanowiska, co udało się osiągnąć na specjalnym szczycie UE (19.08.2020). Kanclerz Merkel działała aktywnie na rzecz wypracowania jednolitego podejścia poprzez osobiste rozmowy z unijnymi przywódcami i dodatkowo podjęła się trudnej misji wysondowania stanowiska Rosji w trakcie rozmowy z prezydentem Putinem (18.08.2020). Przedstawiła wtedy postulat niestosowania siły wobec protestujących, a usłyszała żądanie, aby UE nie ingerowała w sprawy wewnętrzne Białorusi. Niewątpliwie celem nawiązania kontaktu z Putinem była chęć uniknięcia interwencji Rosji na Białorusi w obronie reżimu Łukaszenki.

Na szczycie postanowiono o przywróceniu sankcji wobec przedstawicieli reżimu, podkreślono, że podstawą stanowiska UE jest przekonanie, że społeczeństwo Białorusi samo wybierze dla siebie najlepszą drogę rozwiązania konfliktu (sankcje rozszerzono w trakcie prezydencji Niemiec dwukrotnie)⁵. **Należy zauważyć, że ewentualna misja mediacyjna UE w konflikcie na Białorusi nie wchodziła w grę wskutek niechęci samego dyktatora oraz negatywnego stanowiska Kremla, wspierającego Łukaszenkę.**

W tym przypadku eskalacja napięć między Grecją, wspieraną przez Francję, a Turcją o eksploatację podmorskich złóż gazu ziemnego (na granicy wód terytorialnych Grecji) miała negatywne implikacje dla starań Niemiec o ustalenie wspólnego stanowiska UE wobec reżimu Łukaszenki, gdyż Cypr zażądał, by UE mogła nałożyć sankcje na Białoruś tylko wtedy, gdy zgodzi się na bardziej zdecydowane podejście do Turcji. **Opóźniło to znacząco nałożenie przez UE zapowiadanych w sierpniu sankcji na Białoruś** (zostały ogłoszone dopiero w październiku 2020 r.).

Rosja

Dzięki szybkiemu ustaleniu przez niemieckich toksykologów, że Nawalny został otruty za pomocą środka chemicznego o nazwie nowiczok, rząd RFN mógł zająć zdecydowane stanowisko, potępiające zamach i wzywające władze Rosji do pociągnięcia winnych do odpowiedzialności (24.08.2020). **Dla strony niemieckiej od początku było jasne, że konieczna jest skoordynowana reakcja całej UE,** a nie tylko indywidualne wystąpienia poszczególnych państw. Kanclerz Merkel zapowiedziała konsultacje w ramach NATO i UE w celu sformułowania adekwatnej odpowiedzi.

Naruszenie konwencji o zakazie użycia broni chemicznej przez Rosję zostało potwierdzone przez Organizację ds. Zakazu Broni Chemicznej. Użycie broni

⁵ Rada nałożyła pierwszą serię sankcji na 40 osób 1.10.2020 r. Drugą serię sankcji skierowanych przeciwko Łukaszence i 14 innym urzędnikom nałożono 6.11.2020 r., a trzecią – 17.12.2020 r. Łącznie dotyczyła ona 88 osób i 7 podmiotów. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L426I, 17.12.2020.

chemicznej dało Niemcom przy współpracy z Francją powód do wypracowania jednolitego negatywnego stanowiska przez UE i w konsekwencji nałożenia sankcji na Rosję, tj. sankcji personalnych wobec urzędników służb bezpieczeństwa Rosji zidentyfikowanych jako odpowiedzialnych za zamach (14.10.2020)⁶. Minister Maas nie krył satysfakcji z jednomyślności UE w tej sprawie: „Myślę, że przy tak poważnym przestępstwie, przy naruszeniu Konwencji o zakazie broni chemicznej niezwykle ważne jest, aby UE wykazała jedność, co zrobiła dzisiaj”⁷.

Niezależnie od intencji potępienia skrytobójczego **zamachu, strona niemiecka przywiązywała do sankcji wobec Rosji znaczenie kompensujące i dążyła przez szybkie podjęcie decyzji o sankcjach do złagodzenia presji i krytyki, wyrażanej także w samych Niemczech przez opozycyjnych Zielonych, aby wstrzymać finalizację budowy gazociągu Nord Stream 2**. Rząd federalny zajął jasne stanowisko, że jest to projekt gospodarczy i nie ma związku z otruciem opozycjonisty. **Podejście Berlina było jasne i czytelne: mimo zamachu i sankcji zarówno wspomniana inwestycja, jak i dialog z Kremlem nie mogą zostać zawieszone**. Zgodnie z podwójnymi założeniami polityki wobec Rosji po uchwaleniu wyjątkowo spektakularnych sankcji minister Maas podtrzymał dotychczasową linię zakładającą gotowość do dialogu z Rosją mimo napięć. „W każdym razie [przypadek Nawalnego] nie zmienia niczego w geografii i dlatego także niczego w naszym fundamentalnym zainteresowaniu dobrym albo przynajmniej rozsądnym stosunkiem do Rosji” (wywiad dla RIA NOVOSTI, 13.10.2020).

Wnioski

- Na początku prezydentury Niemiec w Radzie UE rząd Merkel kierował się założeniem, że **dialog z Rosją jest niezbędny dla rozwiązywania lub co najmniej poszukiwania rozwiązań w zapalnych kwestiach międzynarodowych**, dotyczących aspektów geopolitycznych i poszerzania przez Ro-

⁶ DECYZJA RADY (WPZiB) 2020/1482 z dnia 14 października 2020 r., 15.10.2020 PL Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 341/9. Według Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej osoby objęte sankcjami to szef krajowego wywiadu Aleksander Bortnikow i wiceszef administracji prezydenta Siergiej Kirijenko. Ponadto na liście znalazł się powiernik Putina Jewgienij Prigożyn, dwaj wiceministrowie obrony Paweł Popow i Aleksei Krivoruchko, wysłannik prezydenta do Syberyjskiego Okręgu Federalnego Sergej Menjailo oraz kremlowski urzędnik odpowiedzialny za sprawy wewnętrzne Andrei Jarin. Środki karne obejmują zakazy wjazdu i zamrożenie mienia. Ponadto Europejczykom nie wolno już prowadzić interesów z poszkodowanymi. Sankcje nałożono również na jedną instytucję: Państwowy Instytut Chemii i Technologii Organicznej. *EU setzt neue Sanktionen gegen Russland in Kraft*, „Zeit-Online” 15.10.2020.

⁷ Cyt. za: B. Riegert, *Fall Nawalny sorgt für neue EU-Sanktionen gegen Russland*, Deutsche Welle, 12.10.2021.

się strefy swoich wpływów w rejonie basenu Morza Śródziemnego (Libia) i Bliskiego Wschodu (Syria), a także sytuacji we wschodniej części Ukrainy i niedotrzymywania przez Rosję postanowień porozumienia mińskiego.

- Negatywne reakcje na sfałszowanie wyborów prezydenckich i brutalne tłumienie demokratycznych protestów na Białorusi oraz skrytobójczy zamach na Nawalnego, przywódcę opozycji demokratycznej w Rosji, nie świadczyły o rezygnacji z tego założenia, a jedynie oznaczały, że **obecny rząd federalny jest gotowy zajmować coraz bardziej zdecydowane stanowisko wobec Rosji**.
- Dyskusja w Niemczech nt. ewentualności zastopowania *Nord Stream 2* miała uzmysłowić stronie rosyjskiej **powagę sytuacji z powodu złamania przez nią zakazu użycia broni chemicznej, a zapewnienie o kontynuacji inwestycji jednocześnie przeciwdziałać podjęciu decyzji w sprawie sankcji**. *Vice versa* zerwanie tej inwestycji (lub przynajmniej ogłoszenie moratorium na jej użytkowanie) byłoby najpoważniejszym świadectwem paradygmatycznej zmiany w strategii wobec Rosji.
- Działania Niemiec w trakcie prezydencji ukazują **obiektywne trudności z budowaniem wspólnego frontu państw członkowskich w obliczu sytuacji kryzysowych**, wymagających szybkich reakcji oraz zajmowania jasnego i spójnego stanowiska. **Za przyzwoity rezultat prezydencji Niemiec należy uznać to, że zdołały one stworzyć wspólne stanowisko państw członkowskich w sprawie nałożenia sankcji wobec Białorusi i Rosji**.
- Podjęcie **bardziej aktywnej polityki wschodniej UE**, która wykraczałaby poza dbanie o ustalanie unijnego stanowiska, **było trudne do wypełnienia ze względu na ramy czasowo ograniczonej, cyklicznej prezydencji**. Jednak i poza ramami UE polityka Niemiec wobec Europy Wschodniej oparta np. na formacie normandzkim tylko częściowo okazywała się efektywna.
- O ile wcześniej w przypadku Ukrainy możliwe było **przyjęcie przez Niemcy roli mediatora**, to **w przypadku Białorusi była ona wykluczona** wskutek głębokiego uzależnienia reżimu Łukaszenki od Kremla, silnego podporządkowania aparatu państwowego dyktatorowi i istnienia opresyjnego systemu, tłumiącego przejawy opozycji w sferze publicznej. **Szukanie poparcia na Kremlu w obliczu przegranych wyborów jeszcze bardziej związało reżim Łukaszenki z Moskwą i w ten sposób uniemożliwiło podjęcie przez UE pod przewodnictwem Niemiec jakiegokolwiek misji mediacyjnej**.
- Decyzje o sankcjach wobec Białorusi podjęto z pełną świadomością, że **nie są one w stanie wymusić ustępstw reżimu**. Celem było **niedopuszczenie do interwencji Rosji, a także zadbanie o wewnątrzunijny konsens dla polityki potępienia reżimu**. Takie cele minimalne prezydencji niemieckiej udało się zrealizować. Spory tego rodzaju świadczą o narastaniu rozbież-

nych geopolitycznych preferencji poszczególnych państw członkowskich, co może w przyszłości utrudniać UE zajmowanie jednolitego stanowiska i w ten sposób uniemożliwiać rozwój jej zaangażowania międzynarodowego.

- **Polityka Niemiec jako najsilniejszego państwa członkowskiego UE okazuje się skuteczna głównie w kategoriach mobilizowania państw członkowskich do zajmowania wspólnego stanowiska w reakcji na kryzysy międzynarodowe.** Służy to umacnianiu przez UE linii demarkacyjnych wobec otoczenia międzynarodowego poprzez sygnalizowanie własnych aspiracji jako organizacji zainteresowanej respektowaniem reguł demokracji, przestrzeganiem praw człowieka i zaangażowaniem na rzecz rozwiązywania konfliktów. Dzięki takim działaniom UE **udaje się budować pozytywny wizerunek międzynarodowy**, a Niemcy spośród wszystkich państw członkowskich są najbardziej oddane temu zadaniu.

Tomasz Morozowski

Relacje z Chinami

Polityka wobec Chińskiej Republiki Ludowej była jednym z priorytetów prezydencji Niemiec w Radzie Unii Europejskiej. Pomimo pojawiających się w związku z pandemią COVID-19 nowych wyzwań, Niemcy starały się w relacjach z Chinami realizować główne założenia swojej agendy, które obejmowały finalizację negocjacji umowy inwestycyjnej UE-Chiny i rozwinięcie współpracy w zakresie: polityki klimatycznej, zwalczania pandemii COVID-19, globalnej opieki zdrowotnej oraz relacji z Afryką.

Zgodnie z oficjalnym programem prezydencji, celem Niemiec było kształtowanie „jednolitej, wyważonej i kierującej się długofalowymi wspólnymi interesami i wartościami UE” polityki wobec ChRL. Miało to przyczynić się do „wzmocnienia zdolności Europy do działań zewnętrznych, by bronić europejskich interesów i sprostać naszej odpowiedzialności na arenie światowej” w obliczu narastającej polaryzacji i konkurencji wielkich mocarstw.

Deklarując te cele w przemówieniu otwierającym prezydencję, wygłoszonym w Parlamencie Europejskim, kanclerz Angela Merkel podkreślała głębokie różnice między UE a Chinami w kwestiach światopoglądowych i społecznych; jednocześnie dowodziła, że nie powinny być one argumentem przeciwko dialogowi i współpracy, szczególnie w kontekście konfliktu na linii Chiny-USA. Aby zapewnić efektywność strategii UE i ochronę jej interesów, Europejczycy muszą – według Merkel – „mówić jednym głosem” w kontaktach z Chinami, które są dla UE jednocześnie gospodarczym konkurentem i strategicznym partnerem¹. Oznaczało to, że **Niemcy zamierzały kształtować politykę UE zgodnie z wytycznymi strategicznego**

¹ Rede von Bundeskanzlerin Merkel zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2020 vor dem Europäischen Parlament am 8. Juli 2020 in Brüssel, <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-zur-deutschen-eu-ratspraesidentschaft-2020-vor-dem-europaeischen-parlament-am-8-juli-2020-in-bruessel-1767368>

dokumentu Komisji Europejskiej z marca 2019 r., w którym określono ChRL jako partnera, gospodarczego konkurenta i systemowego rywala dla UE (obecnie trwa rewizja dokumentu, którego nowa wersja ma być opublikowana w marcu 2021 r.).

Przed rozpoczęciem niemieckiej prezydencji w relacjach unijno-chińskich pojawiły się nowe wyzwania i napięcia, utrudniające realizację założeń. Działania Chin w obliczu pandemii COVID-19, w tym przede wszystkim tzw. „dyplomacja maseczkowa”, wywołały zróżnicowane reakcje państw członkowskich UE, co doprowadziło do napięć w ramach wspólnoty. Problematiczna była także prowadzona przez chińskich dyplomatów w Europie (tzw. „wolf warriors”) kampania propagandowa i dezinformacyjna dotycząca początków pandemii oraz skuteczności jej zwalczania. Kolejnym wyzwaniem dla europejskiej jedności było przyjęcie przez chiński parlament ustawy o bezpieczeństwie Hongkongu (30.06.2020). Naruszenie przez Pekin brytyjsko-chińskiej umowy dotyczącej sytuacji tego regionu administracyjnego stworzyło konieczność reakcji ze strony UE. Jak podkreślił niemiecki minister spraw zagranicznych Heiko Maas, w tej sytuacji stało się niezbędne, aby europejska polityka wobec Chin była jednomyślna².

Ze względu na pandemię, prezydencji niemieckiej nie udało się zorganizować pierwszego w historii szczytu z udziałem przywódców wszystkich państw członkowskich UE i prezydenta Chin, zaplanowanego na 14.09.2020 r. w Lipsku. Szczyt UE-Chiny miał być koronnym wydarzeniem niemieckiej prezydencji i symbolem jej skuteczności w kształtowaniu spójnej i jednomyślnej polityki unijnej wobec Chin. Zwracano jednak uwagę, że w obliczu niskiego prawdopodobieństwa finalizacji umowy inwestycyjnej UE-Chiny (*Comprehensive Agreement on Investment, CAI*) przed terminem planowanego szczytu oraz napięć w relacjach europejsko-chińskich w związku z sytuacją w Hongkongu odwołanie wydarzenia wydawało się korzystne dla Niemiec. Zamiast szczytu odbyła się wideokonferencja przywódców UE i Chin (14.09.2020). Zgodnie z zapewnieniami strony niemieckiej, stanowisko unijne na to spotkanie zostało wypracowane w ramach konsultacji kanclerz Merkel z przedstawicielami wszystkich państw UE.

Porozumienie w sprawie umowy inwestycyjnej

Najważniejszym osiągnięciem niemieckiej prezydencji w odniesieniu do Chin okazała się finalizacja rozmów na poziomie politycznym dotyczących umowy inwestycyjnej UE-Chiny, negocjowanej od 2013 r. Porozumienie osiągnę-

² Außenminister Maas zur Annahme der EU-Ratsschlussfolgerungen zu Hongkong, Pressemitteilung 28.07.2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-eu-ratsschlussfolgerungen-hongkong/2371730>

nięto podczas wideokonferencji (30.12.2020), w której uczestniczyli: przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen, przewodniczący Rady Europejskiej Charles Michel, kanclerz Merkel, prezydent Francji Emmanuel Macron oraz prezydent Chin Xi Jinping. **Należy podkreślić ważną rolę Niemiec w negocjacjach.** Oprócz niemieckich przedstawicieli w KE (U. von der Leyen i szefowa departamentu handlowego Sabine Weyand), w rozmowy aktywnie włączyli się kanclerz Merkel i niemiecki ambasador przy UE Michael Clauß (b. ambasador RFN w Pekinie).

Sfinalizowanie rozmów przez niemiecką prezydencję ma tym większe znaczenie, że szanse na zawarcie CAI oceniano wcześniej jako niewielkie. Obie strony konsekwentnie podkreślały jednak wolę zakończenia negocjacji do końca 2020 r. Podczas telekonferencji przywódców unijnych i prezydenta Xi Jinpinga (14.09.2020) odnotowano wprawdzie postęp w rozmowach na temat regulacji działań przedsiębiorstw państwowych, przymusowego transferu technologii i transparentności subsydiów, ale strona europejska oczekiwała dalszych ustępstw Chin w zakresie balansowania dostępu do rynków i zrównoważonego rozwoju. W przeciwnym wypadku rozważano całkowite zerwanie negocjacji, podkreślając, że wobec panujących już w Europie sprawiedliwych warunków konkurencji dla firm rodzimych i zagranicznych, w tym chińskich, strona europejska oczekuje od Pekinu ustępstw i zrównania warunków dla firm europejskich w Chinach.

Najważniejsze ustalenia dotyczą liberalizacji warunków inwestycyjnych między UE a Chinami i otwarcia rynku chińskiego. Osiągnięcie porozumienia było możliwe dzięki ustępstwom strony chińskiej w zakresie: usług transportu morskiego i powietrznego, finansów, badań i rozwoju, pojazdów elektrycznych i hybrydowych, telekomunikacji, usług chmury i prywatnych placówek medycznych. **W odniesieniu do problemu subwencji państwowych zapewniono większą transparentność** oraz zapowiedziano utworzenie mechanizmu służącego wskazywaniu przypadków subwencji o negatywnych konsekwencjach. Zapowiedziano też **uregulowanie problemu przymusowego transferu technologii**, utworzenie mechanizmu konsultacji w przypadku konfliktów między przedsiębiorstwami oraz powołanie specjalnego gremium rozjemczego. **Elementem porozumienia ma być też zrównoważony rozwój, czyli zagadnienia polityki klimatycznej i ochrony środowiska.** Chiny deklarowały m.in. wypełnienie zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego.

Porozumienie polityczne w sprawie CAI to pierwszy krok, po którym rozpocznie się procedura rewizji prawnej właściwego tekstu porozumienia, jego tłumaczeń i oficjalnego zatwierdzenia przez PE. Przewiduje się, że procedura ta potrwa do połowy 2022 r.

Choć zawarcie porozumienia było realizacją jednego z priorytetów niemieckiej prezydencji, a w jego treści zostały w znacznej mierze uwzględnione postula-

ty formułowane od wielu lat przez stronę europejską, to **tryb finalizacji rozmów przez prezydencję Niemiec wzbudził zastrzeżenia ze strony rządów niektórych państw członkowskich**. W fazie konsultacji uwagi co do pośpiechu i nieprzejrzystości negocjacji zgłaszały Włochy, Polska, Belgia i Hiszpania, jednak nie decydując się na ich zablokowanie. Wątpliwości budził też nieuzasadniony pod względem formalnym udział E. Macrona w wideokonferencji, podczas której zawarto porozumienie, co można było odczytywać jako sygnał o nieproporcjonalnej roli duetu francusko-niemieckiego w negocjacjach na tle innych państw UE.

Krytycznie oceniono termin zawarcia porozumienia z Chinami, czyli na krótko przed zaprzysiężeniem Josepha Bidena, nowego prezydenta Stanów Zjednoczonych. Wskazywano, że takie posunięcie może zaszkodzić transatlantycznej współpracy w polityce wobec Chin, szczególnie w obliczu deklarowanej przez nadchodzącą administrację amerykańską woli lepszej koordynacji stanowisk z sojusznikami europejskimi. O konieczności koordynacji działań z USA przypominał polski minister spraw zagranicznych Zbigniew Rau (22.12.2020).

Należy podkreślić, że w ramach porozumienia nie uwzględniono wszystkich oczekiwań strony europejskiej, co może zaważyć na skuteczności samej umowy w zakresie poprawy warunków relacji gospodarczych. Pominięto np. zagadnienie dyskryminacji europejskich firm przy zamówieniach publicznych w Chinach, a doprecyzowania wymagają regulacje dotyczące mechanizmów rozstrzygania sporów inwestycyjnych. Niezbędne jest też zawarcie w tekście umowy efektywnych mechanizmów egzekwowania podjętych przez obie strony zobowiązań – jest to ważne w kontekście nieprzestrzegania przez Chiny umowy chińsko-brytyjskiej w sprawie Hongkongu oraz agresywnej polityki Pekinu wobec Australii, pomimo zawarcia z tym państwem porozumienia handlowego.

Kolejnym deficytem porozumienia UE-Chiny jest ogólnikowe sformułowanie zapisów dot. standardów pracy – Chiny zapowiedziały jedynie „ciągłe i trwałe zabiegi” w kierunku ratyfikacji dwóch międzynarodowych konwencji dotyczących zakazania pracy przymusowej. Ponieważ z tak miękkiego zapisu nie wynikają żadne formalne zobowiązania dla ChRL, nie należy się spodziewać, aby CAI przyczyniło się do poprawy sytuacji Ujgurów w Chinach (przyjmuje się, że ok. 1 mln Ujgurów internowanych jest w regionie Sinciang, gdzie władze stosują wobec nich represje, w tym pracę przymusową).

Umowa o ochronie oznaczeń geograficznych

Jako sukces prezydencji Niemiec przedstawiono również podpisanie podczas wideokonferencji przywódców UE-Chiny (14.09.2020) umowy o ochronie 100 europejskich oznaczeń geograficznych w Chinach i 100 chińskich oznaczeń geograficznych w UE przed podrabianiem i przywłaszczaniem praw. Choć umowa niesie

wzajemne korzyści handlowe i jest wypełnieniem zobowiązań podjętych wcześniej przez ChRL, to formalnie została ona zawarta już w listopadzie 2019 r. Umowa weszła w życie wraz z początkiem 2021 r.

Polityka klimatyczna

Umiarkowanie pozytywnie należy ocenić postępy w zakresie współpracy UE z Chinami na polu polityki klimatycznej. Podczas wideokonferencji przywódców UE-Chiny (14.09.2020) strona europejska apelowała do ChRL o wzmocnienie zobowiązań klimatycznych – ustalenie terminu osiągnięcia maksimum redukcji emisji CO₂ i wewnętrznego celu neutralności klimatycznej. Zgodnie z deklaracjami Xi Jinpinga złożonymi tydzień później, podczas wirtualnej 75. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ (22.09.2020), celem Chin jest osiągnięcie maksimum redukcji emisji CO₂ przed 2030 r. oraz neutralności klimatycznej do 2060 r.

Choć z jednej strony można to uznać za wypełnienie oczekiwań sformułowanych przez UE, to z drugiej – należy z uwagą obserwować działania podejmowane przez Chiny w celu wypełnienia tych deklaracji. Chiny to obecnie największy globalny emitent CO₂ w związku z czym realizacja celów polityki klimatycznej nie jest możliwa bez współpracy z nimi. Należy oczekiwać, że redukcja emisji i rozwój odnawialnych źródeł energii (OZE) będzie jednym z priorytetów nowego 5-letniego planu ChRL, który zostanie opublikowany w marcu 2021 r. Zdecydowane wsparcie chińskich władz dla sektora technologii środowiskowych i OZE może skutkować znacznym wzmocnieniem pozycji Chin na globalnym rynku i tym samym zwiększeniem konkurencji dla przedsiębiorstw europejskich. Jest to już widoczne na przykładzie dynamicznego rozwoju chińskiego rynku samochodów elektrycznych.

W trakcie prezydencji niemieckiej zapowiedziano także ustanowienie dialogu środowiskowego i klimatycznego UE-Chiny. Będzie to platformą konsultacji i uzgadniania stanowisk obu stron przed konferencją klimatyczną COP26 w Glasgow, przeniesioną na 1-12.11.2021 r.

Reakcja na ustawę o bezpieczeństwie Hongkongu

Konkluzje przyjęte przez Radę Europejską (28.07.2020) w reakcji na wprowadzenie przez władze ChRL ustawy o bezpieczeństwie narodowym Hongkongu były inicjatywą Niemiec i Francji, których przedstawiciele podczas Rady ds. zagranicznych (13.07.2020) zaproponowali sformułowanie skoordynowanej europejskiej odpowiedzi. Wyrażała ona poparcie UE dla autonomii Hongkongu w ramach zasady „jeden kraj, dwa systemy” oraz solidarności z jego mieszkańca-

mi. Sformułowano też pakiet środków reagowania w różnych dziedzinach: polityki azylowej, migracyjnej, wizowej i pobytowej, ograniczeń eksportu newralgicznego sprzętu i technologii do końcowego wykorzystania w Hongkongu, stypendiów i wymiany naukowej, wspierania społeczeństwa obywatelskiego i funkcjonowania ekstradycyjnych uregulowań państw członkowskich i innych umów z Hongkongiem. Niemcy w pełni popierały te ustalenia i dążyły do ich szybkiej realizacji, np. poprzez natychmiastowe zawieszenie eksportu uzbrojenia i produktów podwójnego użytku z Niemiec do Hongkongu.

Przyjęcie globalnego systemu sankcji UE wobec naruszeń praw człowieka

W czasie prezydencji niemieckiej Rada UE **przyjęła (7.12.2020) rozporządzenie ustanawiające globalny system sankcji za naruszenia praw człowieka (tzw. unijna Ustawa Magnitskiego)**. W jego ramach UE będzie mogła podejmować działania wobec osób fizycznych, podmiotów i organów państwowych i niepaństwowych, odpowiedzialnych za poważne przypadki złamania lub naruszenia praw człowieka na całym świecie. Sankcje będą obejmowały np. zakaz podróżowania czy zamrożenie środków finansowych.

Przyjęcie systemu sankcji daje UE nowe możliwości reagowania na przyszłe naruszenia praw człowieka np. przez władze chińskie, co może wzmocnić spójność i sprawność reakcji UE na sytuacje podobne do tej w Hongkongu w 2020 r. **Należy jednak podkreślić, że negocjacje w tej sprawie prowadzone były od dwóch lat, zaś prezydencja niemiecka nie przyczyniła się szczególnie do ich finalizacji.**

Do niezrealizowanych przez niemiecką prezydencję założeń zaliczyć należy plan zacieśnienia współpracy z Chinami w Afryce – na tym polu nie osiągnięto znaczących postępów. Nie udało się także doprowadzić do dialogu UE-Chiny nt. praw człowieka. Jego podjęcie jeszcze przed końcem prezydencji niemieckiej zapowiedziano podczas wideokonferencji przywódców UE-Chiny (14.09.2020). Również działania w zakresie zwalczania pandemii UE i Chiny realizowały na własną rękę i brak było przykładów współpracy.

Wnioski

- **Bilans prezydencji Niemiec w zakresie polityki wobec Chin jest umiarkowanie pozytywny** – udało się zrealizować najważniejsze założenie, czyli sfinalizować rozmowy w sprawie umowy inwestycyjnej UE-Chiny i utrzymać względną spójność europejskiego stanowiska wobec Chin w takich kwe-

stiach, jak sytuacja w Hongkongu czy działania Chin w kontekście pandemii COVID-19 (pomimo początkowych napięć w ramach UE).

- Należy podkreślić, że prezydencja w Radzie UE nie daje państwu ją sprawującemu szerokich możliwości rozstrzygnięcia długotrwałych i skomplikowanych problemów w relacjach z tak wymagającym partnerem, jakim są Chiny. W przypadku prezydencji Niemiec konieczność zarządzania kryzysowego w związku z pandemią dodatkowo utrudniła realizację zakładanych priorytetów.
- **Choć strona niemiecka i instytucje unijne uznały zakończenie negocjacji dotyczących umowy inwestycyjnej z Chinami za sukces, to zauważalne są słabe punkty porozumienia:** zbyt miękkie podejście do problemu pracy przymusowej i niepełna realizacja oczekiwań strony europejskiej w zakresie równoważenia relacji gospodarczych. Ocenę skuteczności umowy CAI należy uzależnić od przebiegu prac nad jej końcowym tekstem i ratyfikacją w 2021 r., a także od uwzględnienia mechanizmów egzekwowania zawartych w niej zobowiązań.
- **Bardzo szybki tryb finalizacji rozmów w ostatnich dniach 2020 r. pozostawił wrażenie niewystarczającej konsultacji ze strony prezydencji Niemiec i KE z pozostałymi państwami członkowskimi.** Konsekwencją tego mogą być problemy z ratyfikacją umowy przez PE w 2021 r. – należy się spodziewać intensywnych debat i postulatów utwardzenia zapisów, szczególnie w odniesieniu do pracy przymusowej.
- Przyjęte przez niemieckie władze stanowisko podtrzymywania współpracy i dialogu z Chinami, potwierdzone dążeniem do **finalizacji porozumienia w sprawie umowy CAI** jeszcze przed końcem prezydencji niemieckiej, i to mimo sprzeczności polityki Pekinu (np. działania w Hongkongu i wobec Ujgurów) z wartościami deklarowanymi przez UE jako fundamentalne, spotykało się z krytyką, w której wskazywano na **powiązanie takiego stanowiska z interesem niemieckich przedsiębiorstw obecnych na chińskim rynku.**
- **Prezydencji niemieckiej nie udało się doprowadzić do potwierdzenia zasadności przyjętej przez UE w 2019 r. strategii kilkutorowego podejścia do relacji z Chinami:** jednoczesnego rozwijania współpracy w obszarach gospodarki czy polityki klimatycznej, ochrony interesów europejskich oraz utwardzania stanowiska w kwestiach różnic systemowych, np. praw człowieka. Szczególnie w tym ostatnim punkcie nastawienie Niemiec podczas ich prezydencji można ocenić jako minimalistyczne. Refleksja i debaty na ten temat będą w Europie kontynuowane w 2021 r., gdy to ma nastąpić rewizja strategii KE z 2019 r.

Jadwiga Kiwerska

Relacje ze Stanami Zjednoczonymi

Temat relacji ze Stanami Zjednoczonymi, chociaż nie stanowił priorytetu w założeniach prezydencji Niemiec w Radzie Unii Europejskiej, to jednak **był w niej obecny w trzech aspektach: politycznym, bezpieczeństwa i gospodarczym**. Tak jak się spodziewano, **pojawił się na agendzie działań UE/prezydencji Niemiec przede wszystkim w kontekście stosunków UE z Chinami**, wywołany dyskusją na temat autonomii strategicznej UE, wreszcie w związku z wyborami prezydenckimi w USA.

Już sam fakt, że czas przewodnictwa Niemiec w Radzie UE pokrywał się z kulminacją walki wyborczej w Stanach Zjednoczonych, spowodował, że **niektóre pola konfliktu na linii USA-UE/Niemcy**, jak choćby spór handlowy z Brukselą, towarzyszący dotąd prezydenturze Donalda Trumpa, **nie zdominował relacji unijno-amerykańskich w drugim półroczu 2020 r.** Nie został jednak wyeliminowany z pola zainteresowań, raczej uzyskał inny kontekst – tym razem wyraźnie związany z Chinami. Na agendzie pozostały też inne tematy, w tym tak bezpośrednio związane z Niemcami, jak projekt gazociągu *Nord Stream 2*, od dłuższego czasu krytykowany przez administrację Trumpa (w sprawie tego projektu, realizowanego z Gazpromem, istniał w USA ponadpartyjny konsens), w zasadzie zawieszony w grudniu 2019 r., gdy weszły w życie pierwsze sankcje amerykańskie, blokujące budowę.

Temat nabrał ostrości na początku prezydencji niemieckiej, najpierw w związku z debatą w Bundestagu mającą na celu obronę inwestycji *Nord Stream 2* przed amerykańskimi sankcjami (1.07.2020), a następnie jako **efekt zapowiedzi nałożenia kolejnych sankcji amerykańskich, tym razem wymierzonych w osoby i przedsiębiorstwa współpracujące w różnej formie przy budowie *Nord Stream 2***, zawartej w liście trzech senatorów z Partii Republikańskiej (5.08.2020).

Groźba rozszerzenia sankcji eksterytorialnych (tzn. nakładanych na stronę trzecią) spotkała się z negatywnymi reakcjami w niemieckich kręgach politycz-

nych. Nie tylko przekonywano o niezgodności zamierzeń amerykańskich z prawem międzynarodowym, ale też podjęto konsultacje na szczeblu unijnym. Niels Annen, sekretarz stanu w niemieckim MSZ, zapowiedział, że Niemcy wykorzystają prezydencję w Radzie UE do wzmocnienia europejskiej suwerenności i rozwinięcia takich instrumentów, jak dyrektywa o blokowaniu sankcji („Handelsblatt” 6.08.2020). Z dostępnych informacji wynikało, że Komisja Europejska popierała zamiar prezydencji Niemiec podjęcia działań skierowanych przeciwko sankcjom USA.

Sytuację zmieniła **opinia prawna Służb Narodowych Bundestagu** (wrzesień 2020 r.), które nie stwierdziły sprzeczności ewentualnego zastosowania przez USA sankcji eksterytorialnych z prawem międzynarodowym i zalecały rozwiązanie tej kwestii kanałami dyplomatycznymi lub poprzez pozwy niemieckich firm do właściwych sądów amerykańskich¹. Zresztą także rząd federalny już wcześniej przyjął taktykę działania powściągliwego, zakładając, że reakcja na poziomie unijnym, np. poprzez wprowadzenie sankcji i przy wykorzystaniu atrybutów niemieckiej prezydencji, oznaczałaby wzrost napięcia nie tylko na linii Waszyngton-Berlin, ale także w stosunkach transatlantyckich. Ponadto zbliżające się wybory prezydenckie w USA i ewentualna zmiana gospodarza w Białym Domu dawały nadzieję na inny sposób rozwiązania sporu, chociaż znany był krytyczny stosunek ubiegającego się o prezydenturę Josepha Bidena do inwestycji *Nord Stream 2*, nazwanej przez niego „bad deal for Europe”².

Mimo że kwestie cel i deficytu handlowego nie dominowały we wzajemnych relacjach, to nowy element do prowadzonych przez administrację Trumpa wojen handlowych wniosło orzeczenie ekspertów WTO z połowy września 2020 r., odnoszące się do decyzji Waszyngtonu sprzed dwóch lat, podwyższającej o 25% cła na chińskie towary o wartości 400 mld dol., którą uznano za nielegalną. Oprócz tego, że orzeczenie to potwierdzało – zdaniem Amerykanów – nieskuteczność tej organizacji w blokowaniu niedobrych praktyk Pekinu, to było ważne dla UE, która ciągle konfrontowała się z groźbami Trumpa obłożenia cłami kolejnych towarów z Europy. **Uznanie amerykańskich cel za nielegalne teoretycznie wykluczało dalsze stosowanie tego mechanizmu także wobec UE, usuwając ten temat w cień innych problemów.**

Silniej natomiast niż dotąd na relacje unijno-amerykańskie, także w wymiarze handlowym, oddziaływał temat zagrożenia ekspansją Chin. **Przecignięcie Europy na swoją stronę, a nawet wciągnięcie jej w orbitę konfrontacyjnej polityki wobec Chin, wydawało się celem działań administracji Trumpa, nakładającym się na czas prezydencji niemieckiej.** Należy przyjąć, że był to powód weryfikacji przez

¹ US-Sanktionen gegen den Bau der Pipeline Nord Stream 2 aus völkerrechtlicher Sicht, WD 2 -3000-07/20, WD-2-075-20-pdf-data.pdf (bundestag.de)

² Cyt. w: M. Karnitschnig, *Germany blames Trump in pursuit of Nord Stream 2 pipeline*, 11.08.2020, <https://www.politico.eu/article/germany-plays-trump-card-in-pursuit-of-russian-nord-stream-2-pipeline-dream/>

Waszyngton listy towarów z Europy obłożonych wyższymi cłami w ramach akcji karania za dotacje dla Airbusa. Z listy tej w połowie sierpnia 2020 r. zniknęło kilka towarów, co w Brukseli uznano za wyraz woli – ze strony USA – osłabienia sporu handlowego z Europą, otwierającego możliwość podjęcia rzeczowych negocjacji.

Zabiegi administracji Trumpa o włączenie UE w antychiński front, czego wyrazem była choćby lipcowa wizyta sekretarza stanu Mike'a Pompeo w wybranych państwach europejskich i jego ostre wypowiedzi na temat działań Pekinu, w niewielkim jednak stopniu odniosły skutek. Wprawdzie w UE/Niemczech wyraźnie **dostrzegano zagrożenie wynikające z wieloaspektowej ekspansji Chin i charakteru ich polityki, to ani w wymiarze unijnym, ani w Berlinie nie było tendencji zajęcia jasnego stanowiska w konfrontacji amerykańsko-chińskiej**. Nie można wszakże wykluczyć, że dość krytyczne wobec niektórych aspektów polityki Pekinu stanowisko np. szefa niemieckiej dyplomacji Haiko Maasa, zaprezentowane podczas spotkania z chińskim ministrem spraw zagranicznych Wang Yi pod koniec sierpnia 2020 r., powodowane było właśnie zabiegami strony amerykańskiej.

Z kolei **podpisanie porozumienia inwestycyjnego UE-Chiny (*Comprehensive Agreement on Investment, CAI*), będącego efektem wysiłków niemieckiej prezydencji i osobistego zaangażowania kanclerz Angeli Merkel (30.12.2020), należy uznać za kontrowersyjne z perspektywy Waszyngtonu**. Zważywszy, że administracja Bidena będzie się również koncentrowała na zagrożeniu ekspansją Chin, oczekując w tym wsparcia ze strony europejskich sojuszników, to parafowanie CAI tuż przed zmianą gospodarza w Białym Domu nie służyło odbudowie dobrej atmosfery w relacjach UE z nową administracją. Na ten aspekt pospiesznie podpisywanego porozumienia, tuż przed końcem prezydencji Niemiec, zwracali uwagę komentatorzy oraz niektóre państwa członkowskie, w tym Polska.

Krytyczny głos popłynął także z Waszyngtonu, gdzie **Jake Sullivan, desygnowany przez prezydenta-elekta Bidena na doradcę ds. bezpieczeństwa narodowego, zwrócił uwagę na brak wcześniejszych konsultacji unijno-amerykańskich, dotyczących „naszych wspólnych zastrzeżeń odnoszących się do chińskich praktyk gospodarczych”**. Odnotowując te krytyczne uwagi, nie należy zakładać, że **podpisany dokument zablokuje czy utrudni ewentualną współpracę unijno-amerykańską w starciu z wyzwaniem chińskim**.

W drugim półroczu 2020 r. powrócono do tematu **roli i znaczenia USA dla bezpieczeństwa europejskiego ujmowanego w kontekście budowy autonomii strategicznej Europy**. Nowy etap tej dyskusji wywołała Annegret Kramp-Karrenbauer, minister obrony Niemiec, która w artykule dla „POLITICO”, zatytułowanym *Europe still needs America* (2.11.2020), pisała o **iluzji towarzyszącej koncepcji autonomii strategicznej Europy**. Jej zdaniem „Europejczycy nie będą w stanie zastąpić Ameryki w jej kluczowej roli gwaranta bezpieczeństwa” i to bez względu na to, kto rządzi w Waszyngtonie. Oznacza to na przykład, że USA muszą dalej trzymać

parasol nuklearny nad Europą. Z kolei „Europa powinna pokazać, że nie jest tylko biorcą, ale również dawcą” i w większym zakresie podjąć globalne wyzwania strategiczne³. Główne wątki tej opinii szefowa resortu obrony powtórzyła w wystąpieniu na Uniwersytecie Bundeswehry w Hamburgu, mocno podkreślając zależność Europy/UE od potencjału amerykańskiego w zakresie obrony. Ale też dowodziła, że sposobem utrzymania zaangażowania USA w zapewnienie bezpieczeństwa Europy będzie zwiększenie **wysiłku obronnego państw europejskich** (17.11.2020).

Wypowiedź Kramp-Karrenbauer pozostawała w kontrze do coraz silniejszego trendu polityki UE w zakresie bezpieczeństwa – wzmocnienia europejskich zdolności obronnych. I jakkolwiek daleko było do zrealizowania ambitnych planów w tym zakresie (przyjęta w nowych ramach budżetowych kwota 7 mld euro na europejski fundusz obrony stanowi blisko dwa razy mniej niż propozycja KE z 2018 r.), to jednak proces postępował i popierany był przez szefostwo UE. Z kolei kanclerz Merkel, nie przecząc potrzebie obronnego wzmocnienia Europy, przy różnych okazjach podkreślała znaczenie partnerstwa transatlantyckiego. Słowa szefowej niemieckiego resortu obrony dla „POLITICO” padły jednak w momencie, gdy nie było jeszcze rozstrzygnięcia w amerykańskich wyborach prezydenckich i istniało duże prawdopodobieństwo pozostania w Białym Domu niechętnego zobowiązaniom w zakresie bezpieczeństwa Trumpa. Oznaczałoby to – zdaniem krytyków – jeszcze mniejszą wiarygodność amerykańskich gwarancji.

W dyskusji polemicznej, którą wywołała Kramp-Karrenbauer, głos zabrał także prezydent Francji, od dłuższego czasu i najsilniej zabiegający o autonomię strategiczną Europy. W wywiadzie dla czasopisma „Le Grand Continent” (16.11.2020) **Emmanuel Macron mówił, że nie zgadza się fundamentalnie z wypowiedzią niemieckiej minister. Jej punkt widzenia i argumentację nazwał „historical mis-interpretation”.** Zdaniem Macrona sojusznicy europejscy muszą zrozumieć, że budują swoją niezależność w zakresie bezpieczeństwa i obrony dla siebie, tak jak dla siebie czynią to USA czy Chiny⁴. Taka otwarta krytyka ze strony francuskiego prezydenta pod adresem szefowej niemieckiego resortu obrony i jej proamerykańskiego stanowiska, chociaż mieszcząca się w akceptowanym nurcie polemiki, dowodziła rozbieżności w kwestii fundamentalnej dla bezpieczeństwa europejskiego, a dotyczącej sojuszu z USA.

Biorąc pod uwagę bardzo niechętny, wręcz wrogi stosunek administracji Trumpa i osobiście samego prezydenta do UE, a także napięte relacje amerykańsko-niemieckie, to pytanie o **wynik wyborów prezydenckich w USA stanowiło przedmiot szczególnej uwagi nie tylko w Berlinie, ale i w pozostałych stoli-**

³ A. Kramp-Karrenbauer, *Europe still needs America*, 2.11.2020, <https://www.politico.eu/article/europe-still-needs-america/>.

⁴ *The Macron Doctrine. A Conversation with the French President*, „Le Grand Continent” 16.11.2020, <http://geopolitique.eu/en/macron-grand-continent/>

cach europejskich. Jakkolwiek prezydencja niemiecka unikała eksponowania swojego stanowiska po którejkolwiek ze stron toczącej się walki wyborczej, to oczywiste były nadzieje Niemiec/UE, że jednak nastąpi zmiana administracji amerykańskiej.

Dlatego zwycięstwo Bidena, którego dotychczasowa aktywność polityczna i stosunek do sojuszników urealniali zwrot w polityce USA wobec Europy/UE i powrót do współpracy transatlantyckiej, zostało z zadowoleniem przyjęte w większości stolic europejskich. Zresztą wiązanie zwycięstwa Bidena z poprawą atmosfery w relacjach transatlantyckich było niemal powszechne. W przypadku Niemiec ważną rolę grał fakt, że kanclerz Merkel wielokrotnie spotykała się z Bidenem jako wiceprezydentem w administracji Baracka Obamy i wysoko oceniała te rozmowy. Także jej relacje z prezydentem Obamą, podobnie jak wcześniej z George'em W. Bushem, stanowiły przeciwieństwo bardzo trudnych kontaktów z Trumpem.

Reagując szybko na zwycięstwo wyborcze Bidena i nie zważając na kwestionowanie tego wyniku przez Trumpa, kanclerz Merkel gratulowała i deklarowała: „Stany Zjednoczone Ameryki i Niemcy jako część Unii Europejskiej muszą współpracować w obliczu wielkich wyzwań naszych czasów”. Odnosząc się do trwającej od dłuższego czasu dyskusji o UE jako ważnym graczem na arenie międzynarodowej, szefowa rządu państwa sprawującego prezydenturę w Radzie UE mówiła: „My Niemcy i Europejczycy wiemy, że w tym naszym partnerstwie XXI wieku musimy poczuwać się do większej odpowiedzialności. Ameryka jest i będzie naszym najbliższym sojusznikiem, ale też więcej się od nas spodziewa i ma rację. Pracujemy nad tym” (9.11.2020). Wtórował jej minister Maas, deklarując: „Chcemy zainwestować we współpracę na rzecz nowego transatlantyckiego początku, nowego ładu”.

W podobnym duchu utrzymane były reakcje szefostwa UE. Przewodnicząca KE apelowała do wspólnoty europejskiej o „podjęcie inicjatywy budowy nowego partnerstwa transatlantyckiego”. „W zmieniającym się krajobrazie globalnym jest czas na nową agendę transatlantycką, aby naprawiać świat” – przekonywała Ursula von der Leyen. Jej zdaniem wspólne działania z nową administracją amerykańską powinny dotyczyć takich kwestii, jak zmiany klimatyczne czy relacje handlowe (10.11.2020). Z kolei Charles Michel, szef Rady Europejskiej, planował specjalną wideokonferencję z przywódcami państw członkowskich, aby „przedyskutować ożywienie stosunków transatlantyckich jako konsekwencji wyborów w USA”. Jego zdaniem wspólne działania z nową administracją powinny dotyczyć – obok walki z pandemią – także innych problemów, za kadencji Trumpa komplikujących wzajemne relacje, takich jak zmiany klimatyczne, stosunki handlowe, bezpieczeństwo, multilateralizm czy interesy geopolityczne (10.11.2020).

Taki m.in. katalog wspólnych działań UE-USA zawierał materiał przygotowany przez Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bez-

pieczeństwa, przeznaczony dla instytucji unijnych, w tym Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej, z wymownym podtytułem: „**A new agenda EU-US for global change**”. W konkluzjach dokumentu, opublikowanego na początku grudnia 2020 r., czytamy: „**When the transatlantic partnership is strong, the EU and the US are both stronger. It is time to reconnect with a new agenda for transatlantic and global cooperation for the world of today**”⁵. Tezę tę można uznać za **konkluzję przewodnictwa Niemiec w Radzie UE w odniesieniu do przyszłości relacji wspólnoty europejskiej ze Stanami Zjednoczonymi**.

Wnioski

- **Temat relacji ze Stanami Zjednoczonymi**, chociaż nie stanowił priorytetu w założeniach prezydencji Niemiec w Radzie Unii Europejskiej, był obecny podczas jej sprawowania w trzech aspektach: **politycznym, bezpieczeństwa i gospodarczym**. Pojawił się na agendzie działań prezydencji Niemiec przede wszystkim w **kontekście relacji UE z Chinami, wywołany dyskusją na temat autonomii strategicznej UE oraz w związku z wyborami prezydenckimi w USA**.
- Wyjątkowo silnie na relacje unijno-amerykańskie oddziaływał temat zagrożenia ekspansją Chin. **Przecignięcie Europy na swoją stronę, a nawet wciągnięcie jej w orbitę konfrontacyjnej polityki wobec Chin było celem działań administracji Trumpa**. Dlatego **podpisanie porozumienia inwestycyjnego UE-Chiny, będącego efektem wysiłków niemieckiej prezydencji, należy uznać za kontrowersyjne z perspektywy Waszyngtonu**.
- **Temat roli i znaczenia USA dla bezpieczeństwa europejskiego** pojawił się w kontekście autonomii strategicznej Europy jako przedmiot ostrej dyskusji między Berlinem a Paryżem. Dowodziła ona **rozbieżności w kwestii fundamentalnej dla bezpieczeństwa europejskiego, a dotyczącej sojuszu z USA**, a także sugerowała kierunek najbliższej debaty nt. relacji z nową administracją amerykańską i większej odpowiedzialności UE za bezpieczeństwo.
- Prezydencja niemiecka unikała eksponowania swojego stanowiska po którejkolwiek ze stron toczącej się walki wyborczej w USA, **jednak nieskrywane były nadzieje na zmianę administracji amerykańskiej**. Zwycięstwo Bidena strona niemiecka oceniła jako **oczekiwanie na nowe otwarcie w relacjach unijno-amerykańskich**.

⁵ Joint Communication to the European Parliament, The European Council and the Council, Brussels. A new EU-US agenda for global change, 2.12.2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint-communication-eu-us-agenda_en.pdf

Maria Wagińska-Marzec

Działania w sferze kultury

Aktywność w sferze kultury stanowiła ważny element prezydencji Niemiec w Radzie Unii Europejskiej, co Monika Grütters, minister stanu ds. kultury i mediów RFN uzasadniała stwierdzeniem, że kryzys spowodowany pandemią COVID-19 pokazał, jak ważna jest kultura dla jedności Europy jako „trzon naszej europejskiej różnorodności” (1.07.2020)¹. Dlatego hasłem prezydencji niemieckiej w zakresie kultury była „Jedność w różnorodności”; chodziło też o to, aby zalecany w czasie pandemii „dystans społeczny” nie przerodził się w „dystans wobec kultury”. Program prezydencji w zakresie kultury został w dużej mierze dostosowany do wyzwań związanych z pandemią i zawierał takie tematy, jak: **odziaływanie kryzysu pandemii na sferę kultury i przemysłów kreatywnych, kontynuacja programu unijnego „Kreatives Europa”, równouprawnienie płci w sferze kultury, stosunek do dziedzictwa kulturowego i wzmocnienie ochrony dóbr kultury, międzynarodowe stosunki kulturalne UE – zwiększenie rangi „Europejskich Stolic Kultury”, zapewnienie różnorodności wolnego systemu medialnego.**

Priorytety programu kulturalnego

Starając się odpowiedzieć na kryzys wywołany pandemią, podjęto intensywne działania na rzecz **finansowego wsparcia dla kultury, przemysłów kreatywnych i mediów oraz uwzględnienia ich przy tworzeniu instrumentów odbudowy gospodarczej UE**. Działania dotyczyły też przeznaczenia środków na rozwijanie projektów kulturalnych w formie cyfrowej i umożliwienie prezentowania pro-

¹ *Kultur und Medien in Europa stärken*, 1.07.2020, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/staatsministerin-fuer-kultur-und-medien/aktuelles/kultur-und-medien-in-europa-staerken-1765414>

gramów kulturalnych i artystycznych w przestrzeni wirtualnej. W Berlinie odbyło się spotkanie ministrów kultury UE poświęcone wymianie doświadczeń państw członkowskich w zakresie łagodzenia skutków pandemii i wzmocnienia sektora kultury (14.09.2020). Strona niemiecka przedstawiła swój program ratowania różnych obszarów kultury – „NEUSTART KULTUR” (ponad 1 mld euro). Przyjęte założenia były następnie pogłębiane przez specjalistów na forum unijnej grupy roboczej ds. kultury oraz podczas spotkania ministrów kultury i mediów państw członkowskich UE (1.12.2020).

W odniesieniu do **programu „Kreatives Europa”**² podczas trójstronnych negocjacji (Komisja Europejska, Parlament Europejski i państwa członkowskie) ustalono (14.12.2020), że przewidziany do 2020 r. program będzie **kontynuowany w latach 2021-2027 i otrzyma dotację w wysokości 2,4 mld euro** (dotąd było to 1,46 mld euro). Program zostanie zmodernizowany, a dzięki zwiększonym funduszom będzie możliwe dalsze wspieranie kulturalnej i językowej różnorodności w Europie, jej dziedzictwa kulturowego oraz konkurencyjności; środki te umożliwią lepszą współpracę międzynarodową i dotarcie do szerszej publiczności; finansowane będą międzynarodowe projekty medialne i nastąpi rozwój nowych technologii.

Z inicjatywy Niemiec po raz pierwszy został wniesiony na forum europejskie temat **równouprawnienia płci w sferze kultury**; chodziło o upowszechnienie tego zagadnienia w świadomości Europejczyków i **uwzględnienie go w unijnej strukturze dotacyjnej** (*EU-Förderstruktur*). Ważne było także zwrócenie uwagi na przestrzeganie **parytetów w obsadzaniu gremiów decyzyjnych i stanowisk kierowniczych**. Kwestia ta była przedmiotem obrad wideospotkania ministrów kultury i mediów państw członkowskich UE (11.12.2020) oraz tematem specjalnej konferencji, zorganizowanej przez Niemiecką Radę Kultury (8.12.2020), z udziałem władz, przedstawicieli europejskich instytucji kulturalnych i inicjatyw obywatelskich oraz środowisk twórczych. Podkreślano, że takie pojęcia, jak: „dostęp”, „uczestnictwo” i „widoczność” kobiet we wszystkich obszarach kultury powinny być w stałym użyciu; zapowiedziano kontynuację tematu podczas prezydencji Portugalii w Radzie UE.

Kwestia **europejskiego dziedzictwa kulturowego i zachowania jego różnorodności** była tematem videokonferencji (13-14.07.2020), w której uczestniczyli eksperci z dziedziny ochrony zabytków (EU CULTNET), specjaliści ds. finansowych UE, przedstawiciele sektora kultury i przemysłów kreatywnych, reprezentanci inicjatyw obywatelskich i działacze zaangażowani w ochronę zabytków; przedmiotem dyskusji były zalecenia dotyczące długofalowego wspierania euro-

² Jest to instrument wspierania kultury, zwłaszcza w zakresie kulturalnej i językowej różnorodności Europy oraz współpracy kulturalnej.

pejskiego dziedzictwa kulturowego. Problem **ochrony dóbr kultury i nielegalnego handlu dziełami sztuki** był dyskutowany podczas wideokonferencji (11.11.2020). Strona niemiecka przedstawiła na niej trzy projekty: 1) **sieć „Kompetenznetz Kulturschutzgut in Deutschland (NEXUD)”** umożliwiającą dostęp do naukowych ekspertyz; 2) **aplikację KIKu-App**, pomagającą w identyfikacji danego obiektu, kraju pochodzenia, (nie)legalnego przywozu etc.; 3) **portal Interpolu** zawierający informacje o regulacjach prawnych dotyczących ochrony dóbr kultury, obowiązujących w danym państwie.

Jednym z głównych tematów unijnej polityki kulturalnej są **międzynarodowe stosunki kulturalne i zwiększenie rangi „Europejskich stolic kultury”, tytułu** przyznawanego co roku dwom miastom państw Europy. Podczas prezydencji niemieckiej podano do wiadomości, że tytuł ten w **2025 r.** będą nosiły **Chemnitz (Niemcy)** oraz **Nova Gorica (Słowenia)**. Z uwagi na skutki pandemii konieczne będą przesunięcia terminów: obecne europejskie stolice kultury, czyli Galway (Irlandia) i Rijeka (Chorwacja), będą mogły przedłużyć swe programy do wiosny 2021 r.; kolejne miasta – Esch (Luksemburg) i Kowno (Litwa), wybrane na 2022 r., rozpoczną swój program ze stosowym opóźnieniem.

Ważne na polu **zapewnienia wolnego i pluralistycznego systemu medialnego** były działania **przeciwko ograniczaniu wolności słowa i dezinformacji**; przedmiotem troski było zagwarantowanie swobodnego dostępu do informacji, a tym samym możliwości swobodnego kształtowania się opinii publicznej w Europie. Zasadniczy punkt programu stanowiła **seria konferencji i webinarów** (lipiec-październik 2020), poświęconych różnorodności i odpowiedzialności mediów w społeczeństwie cyfrowym; celem było wypracowanie stanowisk dla zapewnienia pluralizmu medialnego w Europie, poprawy jakości dziennikarstwa oraz wspierania możliwości przekazywania różnorodnych, rzetelnych informacji. Chodziło też o to, by **różnorodność mediów i wolność słowa zostały silniej umocowane w europejskich inicjatywach ustawodawczych dotyczących sfery cyfrowej**. Podjęta została także kwestia implementowania stosownych przepisów prawa na obszarze całej UE. Ustalono wnioski dotyczyły m.in. **długofalowego finansowania mediów i wzmocnienia pluralistycznego krajobrazu medialnego w Europie**, także przeciwstawienia się „mowie nienawiści”, „mobbingowi w cyberprzestrzeni”, szerzeniu „dezinformacji” i „upowszechnianiu nielegalnych treści”.

Wydarzenia programu kulturalnego

Program kulturalny prezydencji Niemiec obejmował ponad 30 różnego rodzaju imprez i wydarzeń artystycznych, takich jak: wirtualne koncerty, wystawy, projekcje filmowe, spotkania literackie, a także konferencje i spotkania dyskusyjne.

Instytucje kultury miały możliwość zaprezentowania swego programu albo fizycznie, albo wirtualnie za pomocą platform internetowych.

Oryginalnym pomysłem był **koncert inaugurujący prezydencję Niemiec** (6.07.2020) z udziałem Monachijskiej Orkiestry Radiowej oraz Chóru i Orkiestry Radia Chorwackiego, który odbywał się jednocześnie w Monachium i Zagrzebiu; był transmitowany na żywo przez stacje telewizyjne i radiowe. Z kolei **wystawa „Hotel Beethoven: Connecting People, Sounds and Ideas”** w Centrum Sztuk Pięknych BOZAR (*Centre for Fine Arts*) w Brukseli (1.10.2020) została zorganizowana z okazji 250. rocznicy urodzin Ludwiga van Beethovena i wpisywała się w ramy obchodów Roku Beethovenowskiego. Wydarzeniem artystycznym było **interaktywne dzieło sztuki „Earth Speakr”** duńsko-islandzkiego artysty Olafura Eliassona, tworzone przez artystę wraz z dziećmi z całego kontynentu w postaci platformy digitalnej i przedstawiające poglądy młodych ludzi na wyzwania współczesności związane z ochroną środowiska, zmianami klimatu, przyszłością Europy i całego globu. Aplikacja „Earth Speakr” była prowadzona w 24 językach UE i dostępna na całym świecie; dzieło zostało też zaprezentowane w formie instalacji w gmachu Rady UE w Brukseli, gmachu PE w Strasburgu oraz w niemieckim MSZ, który sfinansował projekt. **Prezydencję Niemiec zakończono kolejnym akcentem beethovenowskim** – koncertem z udziałem europejskiej, młodzieżowej orkiestry *West-Eastern Divan Orchestra*, europejskiego chóru młodzieżowego *Europa Cantat* oraz solistów, którzy pod dyрекcją Daniela Barenboima wykonali IX Symfonię L.v. Beethovena z „Odą do radości” w części finałowej (18.12.2020).

Środowiska muzealne zapoczątkowały podczas prezydencji niemieckiej cykl konferencji na temat **społecznej roli muzeów i ich wkładu w kształtowanie społecznej, ekologicznej i świadomej kulturowo wspólnoty europejskiej**. Pierwszą z nich, pt. „Museums and Social Responsibility – Values revisited”, zorganizował Niemiecki Związek Muzealny wraz z Siecią Europejskich Organizacji Muzealnych (17-18.09.2020). Kolejne wydarzenia odbędą się w Portugalii i Słowenii, podczas ich prezydencji w 2021 r.

Goethe Institut (wraz z partnerami lokalnymi i ambasadami) przygotował w ramach prezydencji Niemiec własny program, obejmujący ponad **220 różnego rodzaju wydarzeń kulturalnych, warsztatów i projektów**. Były to **przedsięwzięcia realizowane w różnych miastach Europy** w formie wystaw i instalacji w miejscach publicznych, wywiadów czy debat międzypokoleniowych, **z zakresu m.in. wymiany kulturalnej i edukacyjnej**. Dominowało w nich poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, co jest ważne dla Europy i w jakiej Europie chcemy w przyszłości żyć. Wśród najbardziej znaczących projektów znalazły się: **„Faces of Europe”** (wystawa objazdowa zorganizowana przez artystę-fotografika Carstena Sandera przedstawiająca portrety 1000 Europejczyków); **„Erzähle mir von Europa”** (projekt Katrin Johns, która zebrała i zarchiwizowała wypowiedzi Europejczyków na

temat: czym jest dla nich Europa i czym powinna być, a także co łączy Europejczyków ponad granicami); „**Europaküche**” (spotkania kulinarne w przestrzeni prywatnej i publicznej w 11 miastach Europy); „**Generation A=Algorithmus**” (projekt dotyczący potencjału sztucznej inteligencji; jak dalece może ona zmienić nasze życie w przyszłości). Nawiązaniem do duchowej różnorodności Europy była instalacja „**Verschwindende Wand**”, zawierająca ok. 6 tys. cytatów znanych filozofów, artystów, pisarzy, poetów z całej Europy; projekt został zaprezentowany również w Poznaniu, Gdańsku i Warszawie.

O różnorodności form, tematów i adresatów świadczą takie projekty, jak: „**#Oekoropa**” (europejski konkurs dla młodzieży zachęcający do podróży po Europie), „**Europa im Film**” (konkurs na film krótkometrażowy, w którym młodzi filmowcy przedstawiali swoją wizję Europy); „**Pathways**” (gra w postaci Augmented-Reality-App, zwracająca uwagę na ważne społecznie tematy); „**Europa spricht**” (projekt zakładający wymianę poglądów online przez mieszkańców Europy na aktualnie kwestie dotyczące m.in. migracji, pandemii, zmian klimatycznych).

Wnioski

- Niemcy uczyniły kulturę jednym z ważniejszych tematów swojej prezydencji w Radzie UE, dostrzegając jej oddziaływanie na społeczeństwo i wpływ na politykę, a także rolę w umacnianiu spójności demokratycznej Europy i jej społeczeństwa obywatelskiego.
- Na tle wcześniejszych prezydencji zaangażowanie Niemiec w sferę kultury wyróżnia się różnorodnością inicjatyw i skalą proponowanego finansowego wsparcia ze strony UE. W ten sposób starały się one podkreślić własne oryginalne podejście do spraw kultury.
- Za priorytetowe uznano takie zagadnienia, jak: **wsparcie finansowe dla sektora kultury** i przemysłów kreatywnych, dotkniętych skutkami pandemii, **zapewnienie środków na kontynuację programu „Kreatives Europa”**, **równouprawnienie płci w obszarze kultury**, **dbałość o dziedzictwo kulturowe i ochrona dóbr kultury**, **przyznanie tytułu „Europejskiej stolicy kultury” na 2025 r. oraz wzmocnienie wolnego i pluralistycznego systemu medialnego w Europie**.
- Wśród priorytetów polityki kulturalnej znalazły się też programy **odzwierciedlające różnorodność kulturową państw Europy** i wzmacniające współpracę międzynarodową na polu kultury. Skuteczne zabiegi o pozyskanie środków finansowych na ich kontynuację nawiązywały do idei przewodniej prezydencji niemieckiej w sferze kultury, czyli utrzymanie „Jedności w różnorodności”.

- Dostrzec można było zwłaszcza **wspólne inicjatywy na rzecz zapewnienia środków unijnych dla wszystkich państw członkowskich UE** na potrzeby dotkniętego skutkami pandemii obszaru kultury i przemysłów kreatywnych, a także uwzględnienie ich oczekiwań w ramach pakietów pomocowych na odbudowę gospodarki UE.
- Na uwagę zasługuje **szerokie spektrum wydarzeń kulturalnych i artystycznych** (koncerty, wystawy, projekty artystyczne i edukacyjno-kulturalne, konferencje), a także to, że **program kulturalno-artystyczny był ponadnarodowy** – obejmował projekty przygotowane we współpracy z partnerami z zagranicy. Mimo że pandemia utrudniła realizację niektórych projektów, to jednak udało się cały program zrealizować, a większość projektów została udostępniona mieszkańcom różnych państw europejskich w formie wirtualnej.
- Podkreślić należy **innowacyjność programu kulturalno-edukacyjnego przygotowanego przez Instytut Goethego, który opierał się na udziale obywateli Europy, zwłaszcza młodego pokolenia**; w ten sposób starano się uaktywnić młodych ludzi oraz pobudzić ich do dyskusji na ważne i aktualne tematy.

Podsumowanie

Prezydencja Niemiec w Radzie UE, mimo że przypadła na czas pandemii COVID-19, której konsekwencje głęboko dotykały różnych sfer życia, to zdołała zrealizować większość zakładanych jeszcze przed wybuchem pandemii celów. Niektóre z nich zostały nieco przeformułowane, pojawiły się też nowe wyzwania i problemy. Generalnie należy przyznać, że liczba przyjętych priorytetów była niemała, dotyczyła tak ważnych zadań, jak: sfinalizowanie negocjacji nad nowym wieloletnim budżetem unijnym i przyjęcie programu odbudowy gospodarki w UE, dokończenie procesu brexitu i zawarcie porozumienia z Wielką Brytanią o dalszej współpracy, utrzymanie dbałości o klimat, wypracowanie względnie spójnego stanowiska UE wobec Chin i zawarcie z Pekinem porozumienia inwestycyjnego, także reforma polityki migracyjnej oraz działania na rzecz budowy autonomii strategicznej Europy, czyli wzmocnienia WPBiO. Wśród zamierzeń prezydencji niemieckiej znalazły się także cele związane z funkcjonowaniem UE. Uznano, że właśnie pandemia jest okazją, aby poddać głębszej analizie sposób działania wspólnoty. Zastanowić się nad tym, w jakich obszarach należałoby ściślej współpracować. Jakie nowe kompetencje mogłaby przejąć UE, aby lepiej radzić sobie w sytuacjach trudnych, podobnych do kryzysu spowodowanego pandemią?

Pandemia i wywołane przez nią załamanie gospodarcze spowodowały, że właśnie obszar gospodarki znalazł się w centrum zainteresowania Niemiec. Za najważniejsze osiągnięcie prezydencji niemieckiej należy więc uznać przyjęcie WRF, czyli budżetu unijnego na lata 2021-2027 oraz instrumentu odbudowy gospodarczej *Next Generation EU*, obejmujących łącznie 1,8 bln euro. Podkreślmy, że jest to największy pakiet środków, który będzie finansowany przez UE. Wypracowanie kompromisu dotyczącego czy to mechanizmu praworządności, czy godzącego stanowisko „oszczędnej czwórki” z zamiarem zwiększenia wieloletniego budżetu stanowiło zadanie Berlina, któremu prezydencja niemiecka podołała. Choć końcowe ustalenia w sprawie wieloletniego budżetu odbiegały od ambitnych celów formułowanych wcześniej, a dotyczących jego modernizacji, kontrowersyjny dla niektórych stolic był też mechanizm praworządności, to pozostaje pozytywna ocena zaangażowania Niemiec.

Udało się także zachować wagę ochrony klimatu, nawiązującej do Europejskiego Zielonego Ładu, przedstawionego w grudniu 2019 r. przez KE. Priorytet klimatyczny znalazł więc odbicie w ustaleniach nowych WRF. Zagwarantowano w nich, że 30% wszystkich wydatków będzie służyło walce ze zmianami klimatycznymi (dodajmy, że w poprzednim budżecie wieloletnim było to 20%). Osiągnięte porozumienie obejmowało również wysokość sumy i sposób inwestowania środków z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji oraz konkretne inicjatywy legislacyjne w ramach Zielonego Ładu. Warto też zwrócić uwagę na umiejętność Berlina podejmowania w kwestiach ekologicznych inicjatyw na szczeblu krajowym, które później znalazły się w proponowanych działaniach unijnych. Następową więc kompatybilność unijnych rozwiązań z niemieckimi działaniami.

Mimo że Niemcy przywiązywały ogromną wagę do polityki migracyjnej i azylowej, to kwestie te musiały ustąpić miejsca na liście priorytetów ich prezydencji innym wyzwaniom. Był to efekt głównie kryzysu wywołanego pandemią, zmuszającego Berlin do większej koncentracji na bardziej palących problemach, ale też niechęci ze strony państw członkowskich, które musiałyby podjąć część zadań w obszarze migracji i azylu. Ale już samo ogłoszenie przez KE nowego paktu migracyjnego we wrześniu 2020 r., czyli podczas prezydencji niemieckiej, stanowiło duże osiągnięcie. Będzie więc ono łączone z czasem prezydencji niemieckiej, ale też jej mało skutecznymi wysiłkami, aby porozumieć się co do kluczowych kwestii zawartych w propozycjach KE. Z prezydencją Niemiec będzie się też kojarzyć zawarcie porozumienia z Wielką Brytanią, dotyczącego dalszej współpracy unijno-brytyjskiej. Wprawdzie rola prezydencji w procesie finalizacji brexitu sprowadzała się jedynie do jego koordynacji i moderacji, to pozostaje faktem, że w grudniu 2020 r. udało się wyeliminować ryzyko „twardego brexitu”.

Deklarowanym celem prezydencji Niemiec było wzmocnienie pozycji UE jako globalnego aktora na arenie międzynarodowej oraz istotnego podmiotu na polu bezpieczeństwa. Realizacja tego celu sprowadzała się w dużym stopniu do działań na rzecz WPBiO. Taki charakter miało podjęcie prac nad *Strategic Compass*, czyli dokumentem, który będzie zawierał zarówno ustalenia prowadzonej wspólnie przez państwa członkowskie analizy zagrożeń i celów, jak i priorytetów działań w obszarze WPBiO. Taka wspólna refleksja strategiczna – zdaniem Berlina – będzie służyła zwiększeniu efektywności UE na polu bezpieczeństwa i obrony, stanowiąc równocześnie wkład w rozwój spójnej kultury strategicznej państw członkowskich. Zrealizowano też zamierzenia dotyczące zwiększenia zdolności UE reagowania na sytuacje kryzysowe, choćby takie jak powodowane pandemią czy epidemią. Temu służyło zacieśnienie współpracy wojskowych służb medycznych państw członkowskich. Nie wiele natomiast udało się osiągnąć prezydencji niemieckiej w zakresie pogłębienia współpracy między UE a NATO, mimo że taki cel stawiał sobie Berlin. Chyba że osiągnięciem w tym obszarze – jak utrzymują Niemcy – było porozumienie doty-

czące udziału państw trzecich w projektach *PESCO*, stwarzające możliwość współdziałania z tak ważnymi partnerami UE, jak Stany Zjednoczone, Kanada, Norwegia i pozostająca już poza wspólnotą Wielka Brytania.

Prezydencja niemiecka została postawiona wobec nowych wyzwań związanych z wydarzeniami na Białorusi, a także wobec nowych faktów w stosunkach z Rosją. Początkowo Berlin kierował się tradycyjną dla polityki niemieckiej zasadą, że dialog z państwem rosyjskim jest konieczny dla skutecznego rozwiązywania problemów międzynarodowych. Reagując na sfałszowanie wyborów prezydenckich na Białorusi oraz na brutalne tłumienie protestów Białorusinów, a następnie na nieudaną próbę Kremla wyeliminowania rosyjskiego opozycjonisty Nawalnego, strona niemiecka zademonstrowała wprawdzie bardzo zdecydowane i krytyczne stanowisko, ale jednak nie oznaczało ono rezygnacji z tego głównego założenia w podejściu do Rosji. Nie skutkowało też decyzją o wstrzymaniu projektu *Nord Stream 2*; w tym przypadku podtrzymywana była teza, że jest to projekt gospodarczy. Warty odnotowania był również fakt, że w przypadku konfliktu na Białorusi nie doszło do żadnej misji mediacyjnej UE/Niemiec, co przecież w przeszłości się zdarzało (Gruzja, Ukraina). Zadecydowało o tym negatywne stanowisko samego prezydenta Łukaszenki, odrzucającego nawet rozmowę z kanclerz Merkel, a także prezydenta Putina, wspierającego białoruskiego dyktatora. Wobec tego przyzwoitym osiągnięciem prezydencji niemieckiej było wypracowanie wspólnego stanowiska państw członkowskich w sprawie nałożenia sankcji wobec Białorusi i Rosji, i to pomimo trudności w budowaniu takiego jednolitego frontu państw członkowskich w sytuacjach kryzysowych.

Umiarkowanie pozytywny jest również bilans prezydencji Niemiec w odniesieniu do priorytetu chińskiego. Należy podkreślić, że Berlin przywiązywał wielką wagę do realizacji założonych celów w relacjach UE z Chinami. Chodziło głównie o sfinalizowanie prowadzonych od 2013 r. negocjacji umowy inwestycyjnej UE-Chiny oraz pogłębienie współpracy, choćby w zakresie polityki klimatycznej. Dodajmy, że głośno deklarowanym celem Niemiec było kształtowanie wspólnej unijnej strategii wobec Chin. Tymczasem sfinalizowanie rozmów w sprawie umowy inwestycyjnej z Chinami, jakkolwiek stanowiące niewątpliwe osiągnięcie prezydencji niemieckiej, to jednak spotkało się z zarzutem o niewystarczających konsultacjach Berlina i KE z pozostałymi państwami członkowskimi (a także ze Stanami Zjednoczonymi). Wskazywano również na inne słabe punkty umowy *CAI*, w tym niepełną realizację oczekiwań strony europejskiej w zakresie wyrównywania warunków współpracy gospodarczej czy słabe eksponowanie w relacjach z Pekinem wartości uważanych przez UE za fundamentalne (np. prawa człowieka). W takiej sytuacji nie jest bezpodstawna teza o prymacie interesu niemieckich firm, obecnych na chińskim rynku, jako czynnika przyspieszenia finału rozmów. Odnosi się to generalnie do przyjętego przez prezydencję niemiecką stanowiska

podtrzymywania dialogu i współpracy z Pekinem pomimo zasadniczych różnic między UE a Chinami w sferze wartości.

Temat relacji ze Stanami Zjednoczonymi wprawdzie nie stanowił priorytetu w planach prezydencji niemieckiej, lecz ze względu na wagę układu transatlantyckiego dla interesu europejskiego był w niej obecny w trzech aspektach: politycznym, bezpieczeństwa i gospodarczym. Szczególne znaczenie miał fakt, że czas przewodnictwa Niemiec w UE pokrywał się z prezydencką kampanią wyborczą w USA, która gdzie indziej ogniskowała uwagę Waszyngtonu, ale też potęgowała nadzieję w Europie na zmianę gospodarza w Białym Domu. Kwestia współpracy z USA pojawiła się na agendzie prezydencji niemieckiej także w kontekście relacji UE z Chinami oraz została wywołana dyskusją na temat budowania autonomii strategicznej Europy. Choć prezydencja niemiecka unikała eksponowania swego stanowiska po którejkolwiek ze stron toczącej się walki wyborczej o Białą Dom, to nie było tajemnicą kibicowanie kandydatowi Partii Demokratycznej. Dlatego zwycięstwo Bidena przyjęto z nieskrywaną radością, wiążąc z nim perspektywę nowego otwarcia w relacjach transatlantyckich, cenionych przez Berlin. Tymczasem podpisanie porozumienia inwestycyjnego UE-Chiny, będącego efektem wysiłków prezydencji niemieckiej, z perspektywy Waszyngtonu było bardzo kontrowersyjne i rodziło obawy o przyszłość tych relacji, a przynajmniej o możliwość wypracowania wspólnej strategii UE i USA wobec Chin. Pytanie o znaczenie USA dla bezpieczeństwa europejskiego pojawiło się także w kontekście sporu toczącego między Berlinem a Paryżem, dotyczącego autonomii strategicznej Europy. W ten sposób powrócono do kwestii większej odpowiedzialności UE za swe bezpieczeństwo.

Last but not least wyróżnikiem prezydencji Niemiec był niezwykle bogaty i różnorodny program kulturalny realizowany w drugiej połowie 2020 r. Nie będzie przesady w stwierdzeniu, że Berlin uczynił kulturę bardzo ważnym tematem swego przewodnictwa w UE, dostrzegając rolę kultury w umacnianiu spójności demokratycznej Europy i jej społeczeństwa obywatelskiego. Równocześnie, przyjmując jako hasło swojej prezydencji w zakresie kultury sentencję „Jedność w różnorodności”, starano się eksponować ową różnorodność kultury europejskiej nie tylko jako jej wielką wartość, ale też czynnik spajający wspólnotę. Na uwagę zasługuje więc szerokie spektrum wydarzeń kulturalnych i artystycznych, w tym bardzo oryginalne, interaktywne i ponadnarodowe projekty, nawiązujące do duchowej różnorodności Europy, podkreślające jej wspólne cechy, a także stawiające ważne pytania o przyszłość kontynentu. Troską prezydencji niemieckiej było też zagwarantowanie środków europejskich dla sfery kultury, zarówno w jej wymiarze unijnym, jak i w odniesieniu do potrzeb poszczególnych państw członkowskich. Niewątpliwie, angażując się tak bardzo w sprawy kultury i skutecznie zabiegając o jej finansową kondycję, Niemcy odcisnęły pozytywne piętno na dorobku swej prezydencji, co niewątpliwie było ich celem.

Bilansując prezydencję niemiecką, trudno nie odnieść się do tematów i problemów, które bądź to nie zostały podjęte, bądź nie udało się znaleźć dla nich rozwiązania. Wbrew zapowiedziom Berlina, w których dowodzono, że czas pandemii i wywołanego nią kryzysu jest dobrą okazją do rozpoczęcia szerszej reformy funkcjonowania wspólnoty, szczególnie w odniesieniu do mechanizmu solidarnościowego i reagowania kryzysowego, niewiele się tu wydarzyło. Wprawdzie działania KE, choćby zarządzającej zakupem szczepionek dla wszystkich państw unijnych, oznaczały kurs w tym kierunku, to nie należy tego łączyć bezpośrednio z prezydencją jako instytucją. Wobec utrzymującej się różnicy stanowisk poszczególnych państw członkowskich właściwie nie podjęto też tematu pogłębienia integracji, przynajmniej w sensie politycznym.

Pojawiły się porażki w sferze zewnętrznych relacji UE. W dość pracowitej prezydencji niemieckiej zabrakło rozmów z Macedonią Północną na temat jej przystąpienia do UE, mimo wysiłków kanclerz Merkel, aby je jednak rozpocząć. Na przeszkodzie stanęło weto Bułgarii toczącej z Macedonią Północną spory na temat historii i języka. Utrzymały się problemy w relacjach z Turcją, wywołane konfliktem Ankary z Grecją i Cyprzem, dotyczącym wydobycia surowców na Morzu Śródziemnym. Mimo wysiłków prezydencji Niemiec, starającej się pełnić rolę mediatora, nie zdołano przekonać prezydenta Turcji do bardziej koncyliacyjnego podejścia i w rezultacie nie załagodzonego konfliktu. Wprowadzono natomiast w grudniu 2020 r. sankcje wobec Turcji, a temat grecko-tureckiego sporu dalej absorbuje dyplomację niemiecką.

Nie będzie jednak przesady w stwierdzeniu, że Niemcy podołały wyzwaniu, jakim w trudnym czasie pandemii i wywołanego nią kryzysu była prezydencja w Radzie UE. Była to prezydencja realizowana najczęściej online, gdyż w ten sposób odbywało się wiele wydarzeń i spotkań unijnych w różnych gremiach i na różnych szczeblach, w tym nawet niektóre spotkania przywódców państw członkowskich. Podkreślmy, że założone priorytety prezydencji niemieckiej w większości zostały zrealizowane, jakkolwiek można dyskutować w niektórych przypadkach nad osiągniętym wynikiem i skalą dokonanego postępu. Ale niewątpliwym sukcesem było zachowanie jedności państw członkowskich w odniesieniu do ważnych kwestii i tematów. Stało się tak mimo różnicy stanowisk na poszczególnych etapach prowadzonych negocjacji i rozmów. Daje to nie tylko podstawę do optymizmu, że UE przezwycięży stan kryzysu gospodarczego spowodowanego pandemią, ale stwarza też nadzieję na zdolność UE do wspólnego działania zewnętrznego, co wydaje się zadaniem kluczowym w dzisiejszym świecie.

Jadwiga Kiwerska

IZ Policy Papers

W serii ukazały się:

- Nr 1(I)** Historia i pamięć: masowe przesiedlenia 1939-1945-1949
History and Memory: mass expulsions and transfers 1939-1945-1949
Geschichte und Erinnerung: Zwangsaussiedlung und Flucht 1939-1945-1949
- Nr 2 (I)** Odradzanie się społeczeństwa obywatelskiego. Rozwój polskiego trzeciego sektora w latach 1989-2008
Revival of the civil society. Development of the third sector in Poland 1989-2008
Wiederbelebung der Zivilgesellschaft. Der dritte Sektor in Polen 1989-2008
- Nr 3(I)** Międzynarodowa solidarność. Operacje pokojowe ONZ -NATO -UE
International solidarity. UN, NATO and EU peace operations
Internationale Solidarität. Die Friedensoperationen der UN, NATO und EU
- Nr 4(I)** Polska i Niemcy w Unii Europejskiej (2004-2009). Główne problemy i wyzwania
- Nr 5(I)** Przyszłość NATO – trudne decyzje
- Nr 6(I)** Mocarstwowe aspiracje Niemiec w Europie XXI wieku: realia i perspektywy (Raport z badań)
- Nr 7(I)** Stany Zjednoczone wobec kryzysów regionalnych – aspekt transatlantycki
- Nr 8(I)** Dynamika niemieckiej opinii publicznej. Wizerunek Polski i Polaków w Niemczech
- Nr 9(I)** Dynamika niemieckiej opinii publicznej. Pozycja partii politycznych na podstawie sondaży i wyników wyborów do parlamentów krajowych (2011-2012)
- Nr 10(I)** Europa w strategii Baracka Obamy (2009-2012)
- Nr 11(I)** Polityka polonijna w ocenie jej wykonawców i adresatów
- Nr 12(I)** Polacy i Niemcy wobec przyszłości Unii Europejskiej. Aspekty gospodarcze
- Nr 13(I)** Polityki pamięci i dyskursy pamięci w 100-lecie wybuchu I wojny światowej
- Nr 14(I)** Niemiecki system kształcenia obywatelskiego. Wnioski dla Polski
- Nr 15(I)** Tendencje w wykorzystaniu czasu pracy w państwach wysoko rozwiniętych na początku XXI wieku
- Nr 16** Outward FDI Policies in Visegrad Countries. Final Report
- Nr 17(I)** Bilans 25 lat Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z dnia 17 czerwca 1991 r.
- Nr 18(I)** Przemiany Unii Europejskiej, rola Niemiec i implikacje dla stosunków polsko-niemieckich. Trzy scenariusze

IZ Policy Papers

W serii ukazały się:

- Nr 19(I)** Obama i Merkel – budowanie partnerstwa. Relacje amerykańsko-niemieckie (2009-2016)
Obama and Merkel – Building a Partnership. German-American Relations (2009-2016). A Polish View
- Nr 20(I)** Prezydentura Trumpa i układ transatlantycki
Trump Presidency and Transatlantic Relations
- Nr 21(II)** Ethnische Ökonomie – eine Fallstudie über in Berlin lebende Polen
- Nr 22(I)** Reparacje i odszkodowania w stosunkach między Polską a RFN (zarys historyczny)
Reparations and damages in Polish-German relations (Historical overview)
Reparationen und Entschädigungen in den Beziehungen zwischen Polen und der Bundesrepublik Deutschland (ein historischer Überblick)
- Nr 23(I)** O postrzeganiu przez Niemców polskiej historii. Trzy wywiady
Über die Wahrnehmung der polnischen Geschichte durch die Deutschen.
Drei Interviews
- Nr 24(I)** Aktywność Niemiec na arenie międzynarodowej w 2017 r.
- Nr 25** Working time in the economy of OECD countries at the beginning of the 21st century
- Nr 26 (I)** Raporty Służb Naukowych Bundestagu w sprawie reparacji wojennych dla Polski i odszkodowań dla polskich obywateli
- Nr 27(I)** Nowa debata w Polsce o reparacjach
Die neue Reparationsdebatte in Polen
- Nr 28 (I)** Prezydentura Trumpa i kryzys w stosunkach amerykańsko-niemieckich
- Nr 29 (I)** Aktywność Niemiec na arenie międzynarodowej w 2018 r. – wybrane aspekty
- Nr 30 (I)** Wybrane aspekty prawne niezawisłości władzy sądowniczej w RFN/ Selected Legal Aspects of Judicial Independence in the Federal Republic of Germany
- Nr 31 (I)** Wybory do Parlamentu Europejskiego 2019 - programy partii w Niemczech, Francji i Austrii
- Nr 32 (I)** Wybory w Niemczech w 2019 r. - próba bilansu
- Nr 33 (I)** Niemiecki dług reparacyjny po drugiej wojnie światowej.
Podsumowanie badań/ Die deutsche Reparationsschuld nach dem Zweiten Weltkrieg. Eine Forschungsbilanz
- Nr 34** Polityka migracyjna i azylowa Unii Europejskiej w kontekście kryzysu migracyjnego
- Nr 35** Układ transatlantycki w okresie prezydentury Donalda Trumpa