



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 120 (1868), 22 sierpnia 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska

Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Niemcy wobec Inicjatywy Trójmorza

Łukasz Janulewicz, Tomasz Żornaczuk

W 2019 r. Niemcy po raz drugi uczestniczyły w szczycie Inicjatywy Trójmorza (Three Seas Initiative, TSI) w roli obserwatora. Ich udział jest motywowany chęcią wzmocnienia współpracy z państwami Europy Środkowej na rzecz niwelowania podziałów w UE. Służy także ograniczeniu ambicji gospodarczych USA w regionie, których realizację miałyby ułatwiać Trójmorze. Zabiegi o członkostwo należy postrzegać jako jeden z celów niemieckiej polityki zagranicznej. Jego osiągnięcie mogłoby wpływać na przedsięwzięcia infrastrukturalne w Europie Środkowej, jeśli byłyby realizowane w ramach TSI.

Ewolucja stanowiska Niemiec wobec Trójmorza. Niemcy uważały TSI za projekt, który może utrwaląć podziały w UE. W roku inauguracji (2016 r.) Europa Środkowa była bowiem postrzegana m.in. przez pryzmat negatywnych opinii instytucji UE na temat stanu praworządności w Polsce, będącej współinicjatorką Trójmorza, i na Węgrzech – najbliższym jej sojuszniku w sporach z Unią. Podobne obawy RFN wzbudzała wtedy różnica stanowisk z Grupą Wyszehradzką co do reformy unijnej polityki migracyjnej i azylowej.

Trójmorze zyskało w oczach Niemiec nowy wymiar, gdy zainteresowały się nim Stany Zjednoczone, w szczególności po udziale Donalda Trumpa w szczycie warszawskim w lipcu 2017 r. Rząd RFN negatywnie ocenił politykę prezydenta USA wobec Europy, którą miał traktować nie jako partnera, lecz konkurenta. Przejawiało się to m.in. w niejednoznacznym podejściu Trumpa do roli NATO, zawieszeniu negocjacji nad Transatlantyckim Partnerstwem w dziedzinie Handlu i Inwestycji, wyjściu z paryskiego porozumienia klimatycznego czy konflikcie z UE w sprawie Iranu. Nakładała się na to także amerykańska krytyka Nord Stream 2 czy zbyt niskich wydatków Niemiec na obronność. W konsekwencji RFN zaczęła obawiać się, że TSI będzie narzędziem wpływu USA we wschodniej części Unii i zwiększy ich obecność gospodarczą, np. poprzez eksport amerykańskiego gazu.

Nie bez znaczenia dla niemieckiej percepcji Trójmorza była ewolucja tej idei. Deklaracja warszawska wskazywała wprost, że jednym z celów inicjatywy jest wzmocnienie i utrwalenie jedności UE. Ponadto państwa współtworzące TSI nie tylko podniosły do rangi priorytetu kwestię połączeń transportowych, lecz także zapewniły o ich pełnej synergii z działaniami UE i – co szczególnie istotne dla Niemiec – promowaniu biznesowego charakteru wspólnych projektów gospodarczych. To stanowiło zarówno szansę dla niemieckich firm, jak i zagrożenie wywołane możliwością większego zaangażowania gospodarczego Chin w Europie Środkowej.

O zmianie podejścia do TSI ostatecznie przesądziła rekonstrukcja rządu RFN po wyborach parlamentarnych we wrześniu 2017 r. Nowy, socjaldemokratyczny minister spraw zagranicznych Heiko Maas w czerwcu 2018 r. przedstawił koncepcję „nowej europejskiej polityki wschodniej”. Zakłada ona m.in. zwiększenie zaangażowania dyplomatycznego Niemiec w Europie Środkowej. Kanclerz Angela Merkel nie ustosunkowała się publicznie do TSI.

Niemcy jako obserwator inicjatywy. Elementem realizacji nowych wytycznych polityki zagranicznej Maasa miał być jego udział w szczycie TSI w Bukareszcie we wrześniu 2018 r. Niemcy chciały w ten sposób zasygnalizować, że dostrzegają interesy i priorytety państw tworzących inicjatywę. Jednocześnie obecność

na spotkaniu miała pozwolić na wgląd w sytuację wewnętrzną TSI i na zrównoważenie roli Stanów Zjednoczonych corocznie uczestniczących w szczytach.

Status Niemiec jako państwa partnerskiego zapisano w końcowej deklaracji spotkania w Bukareszcie. Nie jest on formalnie zdefiniowany, w praktyce oznacza rolę obserwatora. Ten sam status posiadają USA, Komisja Europejska, Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju oraz Bank Światowy. Mimo że Niemcy same wystąpiły o taką formę udziału, w trakcie szczytu Maas sugerował, że jako państwo nadbałtyckie powinny zostać członkiem Trójmorza. Gospodarz szczytu, prezydent Rumunii Klaus Iohannis, wyraził poparcie, pozostali członkowie jednak nie odnieśli się do tej sprawy i nie nastąpiła zmiana statusu Niemiec.

Obecność prezydenta Niemiec w Lublanie w 2019 r. podniosła rangę delegacji. Frank-Walter Steinmeier wziął jednak udział tylko w uroczystej kolacji, a w obradach politycznych i na forum biznesowym Niemcy reprezentowali przedstawiciele MSZ. Choć wiceminister Andreas Michaelis sugerował, że udział prezydenta świadczy o postępach na rzecz „pełnego uczestnictwa” Niemiec w TSI, deklaracja końcowa potwierdziła ich status jako państwa partnerskiego.

Znaczenie infrastruktury w Europie Środkowej dla Niemiec. Udział w szczytach TSI w roli obserwatora nie daje Niemcom wpływu na kierunki i priorytety rozwoju infrastruktury w regionie. Jednocześnie inicjatywa dopiero zaczęła tworzyć instrumenty bezpośredniego wsparcia realizacji projektów: fundusz Trójmorza i forum biznesowe. Zainteresowanie niemieckiego biznesu (np. Deutsche Bahn, Airbus, Siemens) było widoczne w lublańskiej edycji forum.

Skutki rozbudowy połączeń transportowych w Europie Środkowej na kierunku północ-południe mogą przynieść Niemcom więcej korzyści niż zagrożeń. RFN jest kluczowym partnerem handlowym większości państw TSI (poza Litwą, Łotwą i Estonią). Również dla Niemiec pod względem wymiany handlowej ważniejsza jest Grupa Wyszehradzka (wolumen wymiany 293,1 mld euro w 2018 r.) niż Chiny (199,3 mld euro), USA (177,8 mld euro) czy Francja (170,5 mld euro). Przyczynia się do tego niemiecka produkcja przemysłowa w Europie Środkowej, która mogłaby pośrednio zyskać na realizacji zakładanych projektów infrastrukturalnych. Na forum biznesowym szczytu w Lublanie reprezentanci Niemiec zasygnalizowali zainteresowanie kolejowym projektem Rail Baltica, łączącym państwa bałtyckie z Polską, a ostatecznie również z RFN w ramach szlaku TEN-T Morze Północne – Bałtyk. Jednocześnie Niemcy dostrzegają te projekty, które mogą osłabić rolę RFN jako kraju tranzytowego, np. dotyczące polskich portów nad Bałtykiem. Przykładowo w 2017 r. firmy KIA i Hyundai przesunęły część eksportu z fabryk w Czechach i Słowacji z niemieckich i belgijskich portów do Gdańska. Rozbudowa połączeń polskich portów bałtyckich z regionem mogłaby nasilić takie procesy.

Wnioski i perspektywy. Z punktu widzenia państw tworzących Trójmorze poparcie inicjatywy przez Niemcy i ich udział w szczytach stanowi potwierdzenie jej komplementarności z UE. Chociaż obecność przewodniczącego KE Jean-Claude’a Junckera na szczytach w Bukareszcie i Lublanie wskazuje na poparcie TSI ze strony instytucji UE, uczestnictwo RFN jako największego państwa członkowskiego dodatkowo umacnia inicjatywę.

Niemcy przedstawiają swój udział w TSI jako intensyfikację dialogu i współpracy ze wschodnią częścią UE. Stanowi to element polityki, która ma wzmocnić spójność UE wobec działań mocarstw pozaeuropejskich, przede wszystkim Stanów Zjednoczonych, ale także Chin. Kwestia rozbieżności interesów RFN i USA co do Nord Stream 2, początkowo wpływająca na postrzeganie inicjatywy przez Niemcy, nie była podnoszona na forum Trójmorza mimo różnych stanowisk krajów członkowskich. Czechy, Słowacja i Austria popierają powstanie rurociągu, krytykują zaś Polska, państwa bałtyckie, Rumunia, Słowenia i Chorwacja. Postawa Niemiec może sugerować, że nie będą podnosić także innych kwestii spornych na forum TSI.

Jeśli cele infrastrukturalne w Europie Środkowej będą osiąganymi dzięki współpracy trójmorskiej, a nie jako realizacja priorytetów poszczególnych państw niezależnie od TSI, Niemcy mogą wzmocnić zabiegi o członkostwo. Dla RFN nie wynikałoby z tego bowiem ryzyko ani polityczne – w sytuacji potwierdzenia komplementarności TSI z UE, ani finansowe – wobec dobrowolnego i jak dotąd skromnego udziału państw inicjatywy w funduszu Trójmorza. Niemcy miałyby natomiast zasadniczą korzyść w postaci możliwości wpływu na debatę o rozwoju niektórych elementów infrastruktury w Europie Środkowej. Jednak ze względu na koncepcję Trójmorza, która ma służyć m.in. zacieśnieniu współpracy państw członkowskich na rzecz zmniejszania różnic gospodarczych pomiędzy zachodnią i wschodnią częścią UE, nic nie wskazuje, by miała nastąpić zmiana statusu Niemiec w tej inicjatywie.