



Europa w cieniu wojny – druga prezydencja Polski w Radzie UE

Tomasz Zając

1 stycznia 2025 r. Polska obejmie półroczną prezydencję w Radzie UE, a jej priorytety dotyczyć będą szeroko pojętego bezpieczeństwa, w tym obronności. Wśród zaplanowanych działań znajdują się otwarcie pierwszych rozdziałów negocjacyjnych z Ukrainą oraz skuteczne zakończenie negocjacji nad Europejskim programem rozwoju przemysłu obronnego (EDIP), który ma przyspieszyć odtwarzanie zdolności wojskowych państw członkowskich. Chociaż aktualny moment cyklu instytucjonalnego nie sprzyja ambitnym planom legislacyjnym, Polska ma szansę wpłynąć na dyskusję o strategicznych kierunkach rozwoju UE.

Uwarunkowania. Jednym z zadań prezydencji jest wybór aktów legislacyjnych, którym zostanie nadany priorytet, a następnie ich negocjowanie. Początek cyklu instytucjonalnego w UE oznacza jednak, że nie istnieje jeszcze zbyt wiele projektów, które Rada UE mogłaby wkrótce przyjąć. Dodatkowo cele, które wyznaczyła sobie nowa Komisja Europejska (KE), wymagają jeszcze uszczegółowienia – wiele kluczowych dokumentów, na których opierać się będą jej działania, ma zostać opublikowanych w ciągu pierwszych 100 dni funkcjonowania nowej KE. Okoliczności te sprawiają, że pula aktów prawnych, których sfinalizowanie Polska mogłaby wesprzeć, jest ograniczona. Nowy cykl instytucjonalny nie oznacza jednak całkowitego zatrzymania działań legislacyjnych – na poziomie Rady UE obecnie procedowane są różnego rodzaju dokumenty oraz akty prawne, które powstały w trakcie mijającej kadencji KE, np. dotyczące cyfrowego euro czy EDIP. Są one jednak nieliczne i z wyjątkiem tego ostatniego ich polityczne znaczenie oraz medialna rozpoznawalność są niewielkie.

Istotnym uwarunkowaniem polskiej prezydencji jest także poprzedzająca ją [prezydencja Węgier](#), negatywnie oceniana przez wiele państw członkowskich, które (podobnie jak KE) wyrażały sprzeciw wobec wykorzystywania jej przez premiera Viktora Orbána do swoich politycznych celów, co doprowadziło m.in. do obniżenia rangi wysyłanych na

spotkania przedstawicieli dyplomatycznych. Parlament Europejski z kolei znacząco ograniczył procedowanie aktów legislacyjnych promowanych przez Węgrów. Konsekwencją tych działań będzie niewielki bilans legislacyjny tej prezydencji, a niedokończone kwestie przejmie Polska.

Szansą na odegranie ważnej roli przez polską prezydencję jest aktualna sytuacja polityczna w UE i na świecie. Wewnętrzna niestabilność polityczna w [Niemczech](#) i [Francji](#) będzie przekładać się na zmniejszoną decyzyjność ich rządów i w konsekwencji osłabioną aktywność na poziomie europejskim. Ograniczona zdolność tych państw do kształtowania kierunków rozwoju UE, a jednocześnie wciąż zwiększające się znaczenie zagadnień związanych z obronnością sprawiają, że Polska będzie miała większe pole do promowania swojego rozumienia strategicznych celów Unii. Objęcie urzędu prezydenta USA przez Donalda Trumpa w styczniu 2025 r. i jego spodziewana transakcyjna polityka wobec Europy sprawiają dodatkowo, że kwestia zwiększenia wysiłku UE w zakresie rozwoju zdolności wojskowych państw członkowskich stanie się priorytetem europejskiej polityki. Kontekst ten znajduje odzwierciedlenie w celach polskiej prezydencji.

Główne cele prezydencji. Polskie priorytety wpisują się w cele przyszłej KE, a tematem je spajającym ma być bezpieczeństwo. Wyróżniono siedem jego wymiarów: militarne, gospodarcze, energetyczne, cywilne (w tym

m.in. ochrona granic), informacyjne, żywnościowe oraz zdrowotne, z czego największy potencjał wpływu na funkcjonowanie UE mają pierwsze trzy. Odnośnie do kwestii obronności Polska chce rozwijać dyskusję mającą na celu zmianę paradygmatu myślenia państw członkowskich na ten temat. Wychodzi z założenia, że zgłaszanie nowych pomysłów na rozwój obronności na poziomie UE bez wcześniejszego zagwarantowania im odpowiedniego finansowania przekierowuje uwagę unijnych decydentów na dyskusję o celowości nowych rozwiązań, które ze względu na brak środków i tak nie zostaną wdrożone. W związku z tym Polska będzie starała się rozwijać debatę na temat zwiększenia finansowania obronności w UE, także poprzez stworzenie nowych źródeł dochodów. Dodatkowo chciałaby w dyskusji odejść od postrzegania zadań UE w zakresie wsparcia obronności tylko przez pryzmat zwiększania konkurencyjności przemysłu zbrojeniowego – to podejście, zdaniem Polski, może ograniczyć potencjał państw członkowskich do szybkiego rozwoju zdolności wojskowych, które są pilnie potrzebne ze względu na niepewny kształt rosyjskiego zagrożenia oraz konieczność wspierania Ukrainy. Ze względu na niewielką liczbę aktów prawnych dotyczących tego tematu prezydencja liczy także na udział w refleksji strategicznej w tej dziedzinie, Polska zamówiła np. opinię w Europejskim Komitecie Ekonomiczno-Społecznym na temat finansowania obronności.

W kwestiach energetycznych Polska chce prowadzić dyskusję dotyczącą wysokich cen energii w Unii i ich negatywnego wpływu na konkurencyjność przemysłu UE. Podniesienie poziomu bezpieczeństwa ma zapewnić m.in. rozbudowa interkonektorów (czyli połączeń elektroenergetycznych i gazowych między państwami), a w obniżeniu cen mają pomóc np. wspólne zakupy energii (np. LNG). Prezydencja będzie dążyła także do stworzenia korzystniejszego otoczenia prawnego dla rozwoju energii jądrowej. Bezpieczeństwo gospodarcze z kolei będzie skupiało się na zwiększaniu konkurencyjności UE. Polska będzie dążyła do przeglądu unijnej legislacji w tej materii i ograniczenia regulacji, szczególnie w odniesieniu do małych firm.

Planowane działania. Polska będzie chciała dokończyć negocjacje nad EDIP i przekazać go do prac Parlamentowi Europejskiemu. Będzie też próbowała przekonać państwa członkowskie do większego zaangażowania Unii w finansowanie infrastruktury obronnej na jej wschodniej granicy (np. w ramach Tarczy Wschód czy Bałtyckiej Linii Obrony) oraz uzyskania zgody na uruchomienie flagowych projektów rozwoju zdolności (system obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej) jako wspólnych celów strategicznych całej Unii. Ważnym zamierzeniem Polski jest kontynuowanie procesu rozszerzenia zarówno na odcinku wschodnim (m.in. dążąc do otwarcia początkowych rozdziałów, tzw. klastra, w ramach negocjacji akcesyjnych z Ukrainą), jak i południowym (starając się dynamizować ten

proces wobec Bałkanów Zachodnich, np. także otwierając kolejne rozdziały negocjacyjne w wybranych przypadkach). Dodatkowo Polska chce przedstawić „mapę drogową” rozszerzenia, czyli dokument określający model rozszerzenia, na jaki Unia powinna się przygotować – jedno duże rozszerzenie czy też przyjmowanie po kolei poszczególnych państw. W trakcie prezydencji ma zostać przyjęty także kolejny pakiet sankcji wobec Rosji.

Ważnym aspektem będą działania na polu gospodarczym – w trakcie prezydencji odbędzie się sześć spotkań ministrów gospodarki i finansów państw członkowskich (format ECOFIN) i procedowanych będzie łącznie kilkadziesiąt aktów legislacyjnych. Kluczowym celem polskiej prezydencji w tym zakresie będzie wypracowanie ogólnego podejścia do reformy kodeksu celnego UE (przepisy regulujące tę sferę nie zmieniły się znacząco od niemal dekady). Innymi zagadnieniami, nad którymi Polska będzie pracowała, będą usługi finansowe i kwestie podatkowe (np. rozporządzenie dotyczące współpracy w dziedzinie opodatkowania, tzw. DAC9). Polska będzie też uczestniczyła w przygotowaniu planowanego na przyszły rok szczytu Unii i Wielkiej Brytanii, wspierając zawarcie porozumień, które pomogą wykorzystać pełen potencjał relacji brytyjsko-unijnych, szczególnie w zakresie bezpieczeństwa.

Wnioski i perspektywy. Początek cyklu instytucjonalnego w UE nie jest najkorzystniejszym momentem sprawowania prezydencji, może jednak zostać wykorzystany do ukształtowania strategicznych ram działań Unii na najbliższe lata. Na poziomie Rady UE nadal procedowane są akty prawne z poprzedniej kadencji i chociaż mają mniejszą rozpoznawalność medialną i są mniej związane z bieżącymi priorytetami KE, ich sprawne przeprowadzenie będzie pożyteczne za sukces prezydencji. Polska przygotowała szeroki zbiór celów i znalazła skuteczny sposób ich medialnego komunikowania (wspólny dla wszystkich wątków temat bezpieczeństwa). Na razie jednak brakuje wśród nich konkretnych projektów, wokół których można by zbudować spójną narrację, a ich przyjęcie przedstawić jako sukces Polski.

Wpływanie na kształt kluczowych celów UE jest szczególnie istotne w kontekście formującej się właśnie agendy nowej KE dotyczącej bezpieczeństwa. Realizacja polskich postulatów przyczyniłaby się nie tylko do zwiększenia konkurencyjności przemysłu obronnego UE, co jest celem KE. Pozwoliłaby także na lepsze wsparcie państw członkowskich w pozyskiwaniu nowych zdolności wojskowych. Skuteczny rozwój potencjału wojskowego państw członkowskich ma fundamentalne znaczenie nie tylko wobec niepewności zagrożenia ze strony Rosji i konieczności wzmocnienia bezpieczeństwa Ukrainy. Jest to także kluczowe w perspektywie spodziewanej redefinicji relacji transatlantyckich przez administrację Trumpa, która bardzo zdecydowanie postawi Europie cel zwiększenia jej wysiłku w odstraszaniu i obronie przed Rosją.