



PATCHWORKOWA UNIA OBRONNA
PRZEKSZTAŁCENIA
W POLITYCE BEZPIECZEŃSTWA UE
PO ROSYJSKIEJ INWAZJI NA UKRAINĘ

Łukasz Maślanka

PUNKT WIDZENIA

NUMER 90
WARSZAWA
MARZEC 2025

PATCHWORKOWA UNIA OBRONNA
PRZEKSZTAŁCENIA
W POLITYCE BEZPIECZEŃSTWA UE
PO ROSYJSKIEJ INWAZJI NA UKRAINĘ

Łukasz Maślanka

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

REDAKCJA MERYTORYCZNA

Justyna Gotkowska

REDAKCJA

Tomasz Strzelczyk

WSPÓŁPRACA

Katarzyna Kazimierska, Matylda Skibińska

OPRACOWANIE GRAFICZNE

OSW

SKŁAD

Wojciech Mańkowski

ZDJĘCIE NA OKŁADCE

SAJE / Shutterstock.com



Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa

tel.: (+48) 22 525 80 00, info@osw.waw.pl

www.osw.waw.pl

ISBN 978-83-68327-18-2

Spis treści

TEZY | 5

WSTĘP | 8

I. DOROBEK LAT 2019–2024: KOMPAS STRATEGICZNY I NARZĘDZIA WSPARCIA DLA PRZEMYSŁU OBRONNEGO | 10

1. *Kompas strategiczny* i deklaracja z Wersalu | 11
2. Wsparcie wojskowe dla Ukrainy | 14
3. Działania na rzecz przemysłu zbrojeniowego | 16

II. PO WYBORACH 2024 ROKU: NOWE OTWARCIE W UNIJNEJ POLITYCE BEZPIECZEŃSTWA? | 24

1. Nowe/stare ambicje przewodniczącej Komisji:
w stronę europejskiej unii obronnej | 25
2. Bałtycki duet | 27

III. CO DALEJ ZE ZDOLNOŚCIAMI EKSPEDYCYJNYMI UNII? | 30

1. Zdolności szybkiego reagowania | 31
2. Misje i operacje | 31
3. Finansowanie | 33

IV. PERSPEKTYWY WSPARCIA DLA EUROPEJSKIEGO PRZEMYSŁU ZBROJENIOWEGO | 35

1. Problem z funduszami | 35
2. *Buy European* | 38
3. Inkluzywność programów wsparcia | 40

V. PRZYSZŁOŚĆ RELACJI UE–NATO | 43

1. Unia jako zaplecze ekonomiczne NATO | 44
2. Ryzyko dublowania zdolności | 47

TEZY

- Pełnoskalowa inwazja Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. stworzyła polityczne warunki do rozwoju inicjatyw z zakresu unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Państwa członkowskie udzieliły Kijowowi znaczącej pomocy wojskowej. Wykorzystały do tego w nowatorski sposób mechanizmy wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO), utworzone z myślą o organizowaniu i finansowaniu działań oraz misji i operacji zagranicznych, głównie w południowym sąsiedztwie, takie jak Europejski Instrument na rzecz Pokoju (EPF). Jednocześnie za priorytet uznano szybkie uzupełnienie luk w zdolnościach wojskowych sił zbrojnych europejskich członków NATO oraz wzmocnienie zdolności produkcyjnych przemysłu zbrojeniowego w UE.
- Dla dalszego rozwoju polityki bezpieczeństwa i obrony w rozpoczynającej się kadencji unijnych instytucji (2025–2029) istotne jest utworzenie stanowiska komisarza ds. obrony i przestrzeni kosmicznej, odpowiedzialnego za kontynuowanie wsparcia finansowego UE dla europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego (EDTIB). Świadczy to o rosnącej roli przemysłowej polityki zbrojeniowej w posunięciach Komisji Europejskiej (KE) oraz ambicjach przewodniczącej Ursuli von der Leyen dotyczących rozszerzania kompetencji organu na obszary dotychczas zarezerwowane dla państw członkowskich i Rady UE.
- Objęcie fotela komisarza ds. obrony przez byłego premiera Litwy Andriusa Kubiliusa, a stanowiska wysokiego przedstawiciela UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa przez byłą premier Estonii Kają Kallas wskazuje na docenienie skali zagrożenia ze strony Rosji. Zmiana ta powinna znaleźć odzwierciedlenie w zapisach *Białej księgi na temat przyszłości europejskiej obronności* oraz uaktualnieniu unijnej strategii bezpieczeństwa – *Kompasu strategicznego*. Obydwa dokumenty mają się ukazać w 2025 r.

- Obecna konfiguracja personalna władz UE (von der Leyen–Kallas–Kubilius) stwarza korzystniejsze niż wcześniej warunki do zacieśnienia współpracy między organizacją a NATO. Koncepcja „europejskiej unii obronnej” w wersji promowanej przez przewodniczącą KE zakłada przede wszystkim wsparcie UE dla członków we wdrażaniu przez nich planów obronnych i zdolnościowych Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz wspólnym realizowaniu projektów kluczowych dla obrony Europy przed zagrożeniem ze strony Rosji (mobilność wojskowa, tarcza obrony powietrznej). W europejskich partiach politycznych oraz niektórych państwach wciąż pojawiają się jednak głosy postulujące ewolucję polityki bezpieczeństwa Unii w stronę sojuszu wojskowego. Konfrontacyjny względem organizacji kurs prezydenta Donalda Trumpa może nadać im większą wagę.
- Podstawową przeszkodę w dalszym rozwoju narzędzi polityki bezpieczeństwa UE stanowią ograniczone fundusze. Stąd dyskusje o ich znacznym zwiększeniu w kolejnych wieloletnich ramach finansowych (WRF) oraz utworzeniu specjalnego mechanizmu w wysokości nawet 500 mld euro pozwalającego na zaspokojenie najpilniejszych potrzeb krótko- i średnioterminowych (2025–2035): dalsze wsparcie wojskowe dla Ukrainy oraz zniwelowanie braków zdolnościowych sił zbrojnych członków. Pokonanie przeszkód politycznych i przekonanie do tego pomysłu najbardziej opornych krajów będzie papierkiem lakmusowym ich rzeczywistej woli politycznej wzmocnienia wspólnego bezpieczeństwa wobec zagrożenia konwencjonalną agresją zbrojną na terytorium UE.
- Wyzwania dla europejskiego systemu bezpieczeństwa związane z rosyjską agresją na Ukrainę przyćmiły nieco wcześniejszy priorytet WPBiO – reagowanie kryzysowe. Aktualnie nie ma podstaw, by sądzić, że nowa formuła sił szybkiego reagowania (RDC) będzie przez państwa członkowskie stosowana chętniej niż poprzednia (grupy bojowe UE). Wskazana byłaby ścisła współpraca między Unią a NATO nakierowana na skoordynowane zarządzanie siłami szybkiego

reagowania obu organizacji, wyposażonymi w newralgiczne zdolności wszystkich sojuszników.

- Niebagatelny wpływ na poparcie dalszego rozwoju polityki bezpieczeństwa i obrony przez państwa członkowskie i opinię publiczną będzie miał bardziej inkluzywny dostęp do programów wsparcia unijnego przemysłu zbrojeniowego dla przedsiębiorstw z krajów o mniej rozwiniętym potencjale przemysłowym, ale dużych potrzebach (czyli tych ze wschodniej flanki). Trzeba też dostosować WPBiO do pogarszającej się sytuacji bezpieczeństwa we wschodnim sąsiedztwie Unii. W tej drugiej kwestii należałoby eksplorować możliwości ściślejszej kooperacji między UE i NATO w celu uniknięcia dublowania sił oraz struktur sztabowych, planistycznych i wywiadowczych tych organizacji. Niezbędna jest też refleksja, jak istniejące narzędzia WPBiO (misje, operacje, EPF) mogłyby skuteczniej służyć interesom bezpieczeństwa UE w Europie Wschodniej i na Kaukazie Południowym.

WSTĘP

Brexit, pierwsza prezydentura Trumpa od 2017 r., a następnie rosyjska pełnoskalowa inwazja na Ukrainę w 2022 r. skłoniły UE do rozbudowy narzędzi w polityce bezpieczeństwa.

Znaczące w tej kwestii okazały się zmiany w obszarze wsparcia europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora zbrojeniowego (EDTIB) w latach 2019–2024. W poprzednią kadencję instytucjonalną Unia wchodziła jedynie ze środkami wsparcia przemysłu zbrojeniowego na etapie badań i rozwoju, a kończy ją wyposażona w cały wachlarz instrumentów finansowania i promowania współpracy tej branży – także w zakresie produkcji, zakupów, użytkowania i utylizacji produktów obronnych. Choć powyższe kroki mają doniosłe znaczenie polityczne, to ich rzeczywiste oddziaływanie na przyszłość sektora jest ograniczone z powodu niewielkich środków.

Jeszcze bardziej złożona sytuacja panuje w sferze wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO), pozostającej pod bezpośrednią kontrolą państw członkowskich i koordynowanej przez wysokiego przedstawiciela UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Kierunki rozwoju WPBiO miał wyznaczać opublikowany w marcu 2022 r. *Kompas strategiczny UE*. Wprawdzie uwzględniał on komplikującą się wskutek rosnącej agresywności Rosji i asertywności Chin sytuację geopolityczną, lecz nadal skupiał się na narzędziach reagowania kryzysowego związanego z zagrożeniami terrorystycznymi, głównie w południowym sąsiedztwie Unii. Zmiany w WPBiO wymusiły dopiero rosyjska pełnoskalowa inwazja na Ukrainę i potrzeba udzielenia szybkiej pomocy wojskowej Kijowowi. Stąd zaskakująca ewolucja powstałego w 2021 r. EPF czy imponująca skala misji szkoleniowej ukraińskich żołnierzy (EUMAM Ukraine).

W rozpoczynającej się kadencji instytucje europejskie mogą kontynuować te dążenia, symbolizowane przez utworzenie stanowiska komisarza ds. obrony i próby zawiązania wspólnego rynku produktów

zbrojeniowych. O sukcesie unijnych inicjatyw wsparcia przemysłu zbrojeniowego mogłaby świadczyć zgoda państw członkowskich na znacznie większe dodatkowe inwestycje w tym obszarze jeszcze przed rozpoczęciem nowych WRF w 2028 r. Pozwoliłoby to zintensyfikować i ustabilizować pomoc wojskową dla Ukrainy oraz wypełnić luki w zdolnościach sił zbrojnych europejskich członków NATO. Przeznaczenie większych sum na obronę w kolejnej perspektywie budżetowej mogłoby zachęcić członków do realizowania istotnych projektów zbrojeniowych w ramach unijnych programów, zwłaszcza w obliczu nieprzewidywalnej polityki Trumpa względem Starego Kontynentu i niewiadomych związanych z dalszym przebiegiem wojny rosyjsko-ukraińskiej.

I. DOROBEK LAT 2019–2024: KOMPAS STRATEGICZNY I NARZĘDZIA WSPARCIA DLA PRZEMYSŁU OBRONNEGO

Przekształcenia w polityce bezpieczeństwa UE trwają od ponad dekady. Pierwszy poważny impuls polityczny na rzecz wzmocnienia roli Unii w tej sferze przyniosła destabilizacja jej południowego sąsiedztwa w wyniku arabskiej wiosny oraz wojny w Syrii (od 2011 r.). Kolejny stanowiła nielegalna aneksja Krymu przez Rosję oraz wojna w Donbasie (od 2014 r.). W 2016 r. opublikowano *Globalną strategię UE (EUGS)*, wyróżniającą priorytety określające ambicje w obszarze bezpieczeństwa i obrony¹, a Rada ten plan zatwierdziła.

Przeszkody polityczne na drodze do rozwinięcia europejskiej polityki bezpieczeństwa częściowo usunął brexit (wcześniej Wielka Brytania blokowała te inicjatywy), zaś argumentem na rzecz zwolenników tego kierunku stała się prezydentura Trumpa. Trwającej od 2016 r. rozbudowie narzędzi polityki bezpieczeństwa i obrony UE towarzyszyła kampania retoryczna niektórych państw członkowskich, zwłaszcza rządzonej od 2017 r. przez Emmanuela Macrona Francji, nakierowana na wdrożenie koncepcji „Europy jako mocarstwa”, zdolnej do samodzielnego oddziaływania na bezpośrednie otoczenie i bardziej niezależnej od Stanów Zjednoczonych. Paryż umiejętnie wykorzystał do tego celu pojęcie autonomii strategicznej, pojawiające się w unijnych dokumentach od 2013 r.²

Wyrażane w EUGS ambicje podchwyciła ukształtowana po wyborach do Parlamentu Europejskiego (PE) w 2019 r. KE pod przywództwem Ursuli

- ¹ Reagowanie na konflikty i kryzysy zewnętrzne, budowanie zdolności partnerów oraz ochrona UE i jej obywateli. *A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*, Europejska Służba Działań Zewnętrznych, czerwiec 2016. Zob. też J. Gotkowska, *W stronę sojuszu wojskowego? Perspektywy Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony*, OSW, Warszawa 2019, s. 9.
- ² Ł. Maślanka, *Rozpoznanie walki: autonomia strategiczna UE w polityce Francji*, „Biuletyn PISM”, nr 61, 23.03.2021, pism.pl.

von der Leyen, która posłużyła się terminem „komisja geopolityczna”³. Oznaczało to zamiar stopniowego wkraczania – przy użyciu kompetencji regulacyjnych KE – na obszar wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), dotychczas zarezerwowany dla krajów członkowskich. Obszarem umożliwiającym Komisji udział we współkształtowaniu polityki bezpieczeństwa UE okazał się przemysł zbrojeniowy. Za instytucjonalnie ważne wydarzenie uznaje się utworzenie w 2021 r. Dyrekcji Generalnej ds. Przemysłu Obronnego i Przestrzeni Kosmicznej (DG DEFIS), która odpowiada za wdrażanie instrumentów wsparcia w tych dziedzinach. Do 2024 r. organ podlegał komisarzowi ds. rynku wewnętrznego – Francuzowi Thierry’emu Bretonowi.

O ile teoretyczne podstawy i biurokratyczna oprawa działań Brukseli w sferze bezpieczeństwa i obrony kształtowały się w latach 2016–2022, o tyle do znaczącego przyspieszenia jej poczynań doprowadziła dopiero pełnoskalowa inwazja Rosji na Ukrainę. Do najważniejszych dokumentów określających poziom ambicji w WPBiO należą *Kompas strategiczny* i deklaracja wersalska z 2022 r. Jako najbardziej przełomowe z praktycznych działań UE w WPBiO trzeba wskazać zastosowanie EPF do refundowania członkom pomocy wojskowej dla Kijowa oraz skalę misji szkoleniowej EUMAM Ukraine.

1. *Kompas strategiczny* i deklaracja z Wersalu

Ambicje instytucji unijnych i państw członkowskich w sferze WPBiO najsilniej wyrażał *Kompas strategiczny*, przyjęty i opublikowany w marcu 2022 r. Jego cele to:

- wypracowanie wspólnej oceny otoczenia strategicznego, wyzwań i zagrożeń,

³ *Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the occasion of the presentation of her College of Commissioners and their programme*, Komisja Europejska, 27.11.2019, ec.europa.eu.

- nadanie większej spójności i celowości podjętym już działaniom w sferze bezpieczeństwa i obrony,
- wskazanie nowych dróg i środków zapewnienia bezpieczeństwa Unii i jej obywatelom,
- wyznaczenie jasnych celów i kamieni milowych służących mierzeniu postępów⁴.

Kompas skrupulatnie wyliczał zagrożenia dla bezpieczeństwa Unii, lecz nie tworzył ich jasnej hierarchii, przez co trudno uznać zawarte w nim zapisy za spójną ocenę. To w większym stopniu kompromis pomiędzy wrażliwością i potrzebami różnych państw. Choć ukazał się już po rosyjskiej pełnoskalowej inwazji na Ukrainę, to został zredagowany i zaakceptowany wcześniej, dlatego jego główne postanowienia i kamienie milowe dotyczą kwestii stanowiących sedno WPBiO w poprzednich latach. Chodzi o reagowanie kryzysowe, odpowiedź na zagrożenia hybrydowe, rozwój struktur planistyczno-sztabowych (szczególnie Komórki Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych, MPCC) oraz potrzebę reformy stałej współpracy strukturalnej (PESCO). Zawarte w dokumencie „zobowiązania” podzielono na cztery grupy: „Działaj” (*Act*), „Zabezpiecz” (*Secure*), „Inwestuj” (*Invest*) i „Zawieraj partnerstwa” (*Partner*).

Sztandarową i najistotniejszą z punktu widzenia instytucjonalnych interesów Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) była zawarta w obszarze „Działaj” obietnica reformy unijnych sił szybkiego reagowania⁵. Do tej pory bazowały one na koncepcji grup bojowych EU (EUBG). Zmiana zakładała wystawienie przez członków równolegle dwóch grup batalionowych po 1,5 tys. żołnierzy, każdej co sześć miesięcy. EUBG powinny być zdolne do wykonywania zadań przez 30 dni z możliwością przedłużenia

⁴ *A Strategic Compass for Security and Defence*, Europejska Służba Działań Zewnętrznych, 24.03.2022, eeas.europa.eu, s. 11.

⁵ Ł. Maślanka, *Unijne siły szybkiego reagowania: priorytety polityczne i rzeczywiste potrzeby*, „Komentarze OSW”, nr 567, 24.01.2024, osw.waw.pl.

tego okresu do 120 dni. Ich nowa formuła (Rapid Deployment Capacity – RDC), licząca do 5 tys. żołnierzy, ma się opierać na zmodyfikowanych EUBG wyposażonych w środki wsparcia (transport powietrzny, rozpoznanie elektroniczne). Przeobrażenie sił szybkiego reagowania miało zachęcać państwa unijne do stosowania tego formatu do akcji związanych z ewakuacją czy inicjowaniem misji stabilizacyjnej. Potencjalnie większa przydatność RDC niż dotychczas istniejących oddziałów oraz regularne wspólne ćwiczenia miały z kolei stymulować rozwój unijnych struktur planistyczno-sztabowych.

Drugi newralgiczny dla omawianego zagadnienia dokument – deklarację z Wersalu – państwa unijne ogłosiły w marcu 2022 r.⁶ Powstał on pod wpływem Francji, sprawującej prezydencję w Radzie UE w półroczu, na które przypadł początek pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę. Atak spotkał się ze zdecydowaną reakcją Stanów Zjednoczonych – zapowiedziały one ograniczone dostawy broni dla Kijowa, ale w pierwszej kolejności podkreśliły nienaruszalność zobowiązań płynących z Traktatu Północnoatlantyckiego względem członków NATO. Stanowcza postawa administracji Joego Bidena połączona z wrażeniem kompromitacji polityki najważniejszych państw europejskich wobec Rosji (oraz ich niezdolności do przewidzenia uderzenia na Ukrainę) wywołała głosy o konieczności porzucenia idei autonomii strategicznej i skupienia się na wzmacnianiu spoistości Sojuszu⁷. Tekst deklaracji z Wersalu odzwierciedlał więc kompromisy związane ze zróżnicowanym spojrzeniem Europejczyków na nową sytuację bezpieczeństwa. Znajdziemy w niej polityczne zapisy o potrzebie wzmacniania „europejskiej suwerenności”, lecz przede wszystkim zestaw praktycznych zobowiązań w sferach obrony, energii i gospodarki. W tej pierwszej obejmowały one:

- zwiększenie wydatków wojskowych, w tym ich części przypadającej na inwestycje,

⁶ Deklaracja z Wersalu (10–11 marca 2022 r.), Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, consilium.europa.eu.

⁷ A. Vohra, *‘Strategic Autonomy’ Is a French Pipe Dream*, Foreign Policy, 3.07.2023, foreignpolicy.com.

- stworzenie dla państw członkowskich nowych zachęt do zawiązywania wspólnych projektów obronnych i przeprowadzania wspólnych zamówień,
- inwestowanie w zdolności pozwalające na przeprowadzenie pełnej gamy misji i operacji, w tym w środki wsparcia strategicznego (cyberbezpieczeństwo czy systemy łączności oparte na infrastrukturze satelitarnej),
- wzmocnienie i rozwój przemysłu obronnego, m.in. sektora MŚP.

Unia miała też skuteczniej reagować na zagrożenia poprzez:

- zabezpieczenie się przed działaniami hybrydowymi i dezinformacją,
- poprawienie cyberbezpieczeństwa i infrastruktury krytycznej,
- wzmocnienie wymiaru bezpieczeństwa i obrony w przemyśle kosmicznym,
- przyspieszenie działań na rzecz zwiększenia mobilności wojskowej w UE.

2. Wsparcie wojskowe dla Ukrainy

Pierwszoplanowym narzędziem w kontekście decyzji o udzieleniu przez Brukselę pomocy wojskowej Kijowowi okazał się powołany do życia w marcu 2021 r., a wspomniany także w deklaracji z Wersalu EPF⁸. Zaprojektowany jako pozabudżetowy system wspierania zdolności wojskowych partnerów UE oraz finansowania wspólnych kosztów unijnych misji i operacji zagranicznych, zasilany jest bezpośrednio ze składek państw

⁸ Ł. Maślanka, *Wojenny fundusz UE: sukces i niepewna przyszłość Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju*, „Komentarze OSW”, nr 523, 10.07.2024, osw.waw.pl.

członkowskich proporcjonalnych do wielkości ich PKB. W pierwszych miesiącach rosyjskiej inwazji stał się on głównym filarem wsparcia militarnego organizacji dla Ukrainy. Przełom polegał na orzeczeniu o refundowaniu członkom kosztów dostaw broni dla walczącego państwa – początkowe założenia EPF nie zakładały aż tak daleko idącej pomocy, skupiając się raczej na sprzęcie logistycznym, osobistym wyposażeniu żołnierzy itd. dla krajów partnerskich. Mechanizm, oparty na ustalonych przez Radę UE kwotach zwrotu wartości udzielonej przez konkretne państwa pomocy w postaci uzbrojenia i sprzętu wojskowego (UiSW), zachęcił do szybkiego przekazywania zmagazynowanego przez niektóre kraje sprzętu poradzieckiego, który armia ukraińska potrafiła obsługiwać bez dodatkowego przeszkolenia.

Początkowy sukces instrumentu szybko wyhamowała przede wszystkim konieczność podejmowania jednogłośnych decyzji o kolejnych wypłatach, co Węgry wykorzystywały do szantażowania partnerów z UE i samej Ukrainy. Ponadto zasada solidarności, na której się opierał, zaczęła budzić negatywne emocje u największych płatników (szczególnie Niemiec), a ci szybko doprowadzili do reformy mechanizmu stawiającej pod znakiem zapytania jego wydolność finansową⁹. Rezultat negocjacji nad dalszym kształtem EPF może się przełożyć zarówno na dalszy podział kompetencji w UE (KE może uzasadniać paraliżem przejmowanie przez siebie uprawnień w sferze WPBiO), jak i na dyskusje o sposobie podejmowania decyzji przez Radę (odchodzenie od jednomyślności).

Główna – obok EPF – metoda wojskowego wspomagania Kijowa przez Brukselę to zainicjowana w listopadzie 2022 r. misja szkoleniowa EUMAM Ukraine¹⁰. Powołując ją, korzystano z istniejącego już modelu unijnych misji szkoleniowych, które – zwłaszcza te operujące w Afryce – często oceniano krytycznie. W odróżnieniu od poprzedników EUMAM Ukraine

⁹ *Idem, Kruchy kompromis w sprawie dodatkowej pomocy wojskowej UE dla Ukrainy*, OSW, 19.03.2024, osw.waw.pl.

¹⁰ *European Union Military Assistance Mission Ukraine*, Europejska Służba Działań Zewnętrznych, styczeń 2025, eeas.europa.eu.

jest realizowana na terytorium członków UE (głównie Polski i Niemiec), a nie państwa beneficjenta. Wyposażenie żołnierzy dostarczają kraje Unii (w przedsięwzięciu uczestniczą 24), a pieniądze na ten cel pochodzą z EPF. Szkolenie odbywa się na trzech poziomach: podstawowym, zaawansowanym i specjalistycznym. Obejmuje pomoc medyczną, obronę przed zagrożeniami chemicznymi, biologicznymi, radiologicznymi i nuklearnymi, rozminowanie, logistykę i komunikację oraz utrzymanie i naprawę sprzętu. Do końca zimy 2024/2025 r. ma zostać przeszkolonych 75 tys. żołnierzy – to zatem największa z misji wojskowych prowadzonych dotychczas przez UE. Jej dalsze prawidłowe funkcjonowanie zależy od rozwiązania sporów wokół finansowania EPF.

3. Działania na rzecz przemysłu zbrojeniowego

Przed 2016 r. posunięcia KE w tym obszarze miały głównie charakter regulacyjny i były nastawione na ułatwienie handlu wewnętrznego produkowanym w Unii UiSW czy ujednoczenie procedur przetargowych¹¹. Państwa członkowskie chętnie jednak obchodziły te przepisy, przywołując art. 346 *Traktatu o funkcjonowaniu UE*, ustanawiający możliwość nie stosowania procedur w zakresie bezpieczeństwa i obronności. Unijny przemysł zbrojeniowy pozostawał więc w stanie daleko posuniętego rozdrobnienia, a do tego charakteryzował się nierównomiernym rozwojem w różnych krajach.

Pierwsza istotna zmiana polegała na utworzeniu w 2017 r. Europejskiego Funduszu Obronnego (EDF), początkowo w postaci „testowych” instrumentów PADR i EDIDP, a na lata 2021–2027 – wyposażonego w pochodzące z budżetu UE 8 mld euro na dofinansowanie wielonarodowych projektów badawczo-rozwojowych i rozwój prototypów technologii obronnych.

¹¹ Służyły temu [Dyrektywa 2009/81/WE](#) z 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa oraz [Dyrektywa 2009/43/WE](#) z 6 maja 2009 r. w sprawie uproszczenia warunków transferów produktów związanych z obronnością we Wspólnocie, eur-lex.europa.eu.

Rosyjska inwazja w 2022 r. oraz związana z tym konieczność wspierania militarnego Ukrainy i poprawienia zdolności wojskowych państw członkowskich stały się bodźcem i uzasadnieniem powoływania kolejnych mechanizmów. Deklaracja z Wersalu zawierała skierowane do KE zalecenie sporządzenia w terminie do końca maja 2022 r. analizy luk inwestycyjnych w sektorze zbrojeniowym oraz propozycję działań mających go wzmocnić. Efektem przedstawionych w dokumencie wytycznych, identyfikujących braki przemysłowe, inwestycyjne i zdolnościowe¹² (spowodowane zarówno latami niedoinwestowania sił zbrojnych, jak i ubytkami związanymi ze wsparciem dla Kijowa), były kolejne rozporządzenia, rozciągające pomoc dla przemysłu zbrojeniowego poza fazę badawczo-rozwojową. Zaliczały się do nich: *Akt o wsparciu produkcji amunicji (ASAP)*, *Akt na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez zamówienia realizowane na zasadzie współpracy (EDIRPA)*, *Europejska strategia przemysłowa w zakresie obronności (EDIS)* oraz *Europejski program inwestycji w dziedzinie obronności (EDIP)*.

Dwa pierwsze cechują się krótkoterminowością i ograniczonym zakresem finansowania. Wynika to z faktu, że wymuszona gwałtowną zmianą sytuacji bezpieczeństwa reforma unijnej polityki obronnej nastąpiła w początkowych latach cyklu budżetowego UE 2021–2027, przewidującego bardzo ograniczone środki na te cele. EDIP to także program krótkoterminowy (2025–2027), a od poprzedników odróżnia się wszechstronnością działań objętych dofinansowaniem. Z kolei EDIS ma wyznaczać bardziej dalekosiężną wizję (10 lat) i promować wśród członków hojniejsze wsparcie przemysłu obronnego w następnych WRF.

¹² *Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Social and Economic Committee and the Committee of the Regions on the Defence Investment Gaps Analysis and Ways Forward*, Komisja Europejska, 18.05.2022, eur-lex.europa.eu.

Tabela. Programy wsparcia europejskiego przemysłu zbrojeniowego przyjęte lub przedłożone przez KE w latach 2019–2024

Nazwa	Minimalna liczba uczestników	Budżet, warunki dofinansowania	Cel
Akt o wspieraniu produkcji amunicji (ASAP)	1 (firmy zbrojeniowe)	500 mln euro, refundacja 35–45% kosztów	Usunięcie przeszkód technologicznych i surowcowych do zwiększenia wytwarzania amunicji 155 mm w UE
Akt na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez zamówienia realizowane na zasadzie współpracy (EDIRPA)	3 (państwa)	310 mln euro, refundacja 15–20% kosztów	Uzupelnienie krytycznych luk w wyposażeniu sił zbrojnych państw członkowskich, zwiąszcza tych spotęgowanych przekazaniem sprzętu Ukrainie, poprzez dofinansowanie kosztów dodatkowych wynikających z jego wspólnego zakupu
Europejski program inwestycji w dziedzinie obronności (EDIP)	3–4 (państwa lub firmy)	1,5 mld euro, refundacja 25–100% kosztów	Przyznawanie grantów przedsiębiorstwom podejmującym wspólne działania na rzecz wzmocnienia zdolności produkcyjnych, a także krajom członkowskim decydującym się na wspólne zakupy za pośrednictwem narodowych agencji zakupowych, powołanych konsorcjów lub Europejskiej Agencji Obrony

Źródło: opracowanie własne.

ASAP

ASAP miał usunąć przeszkody technologiczne i surowcowe stojące na drodze do zwiększenia wytwarzania amunicji 155 mm w UE. Konieczność ich zniwelowania wiązała się z pomocą wojskową krajów członkowskich dla Ukrainy: na początku wojny tygodniowe zapotrzebowanie Kijowa na pociski tego typu przekraczało roczne zdolności europejskich producentów. To z kolei pokłosie niewielkich zamówień ze strony sił zbrojnych państw unijnych, niechęcych przeznaczać dodatkowych środków na przechowywanie amunicji, która ma termin przydatności.

Samo rozporządzenie, przyjęte 20 lipca 2023 r., stanowiło tylko jeden z trzech elementów wspólnego planu KE i wysokiego przedstawiciela¹³. Problemem jest kontrast pomiędzy dalekosiężnymi i ambitnymi celami mechanizmu (usunięciem przeszkód inwestycyjnych) a jego ograniczonym budżetem (500 mln euro). Nie znosił on też podstawowej bariery w postaci oporu państw Unii przed skokowym zwiększeniem zamówień – kluczowym dla zapewnienia producentów o istnieniu długofalowego popytu stwarzającego ekonomiczne uzasadnienie inwestycji. Opierał się na zasadzie pokrycia jedynie części kosztów zaplanowanych przez przemysł przedsięwzięć (35-45%), co oznaczało, że miał stymulować aktywność inwestycyjną po stronie wytwórców. Na instrumencie skorzystali ci gotowi wnieść znaczny wkład własny – stąd skromna reprezentacja polskich firm w ogłoszonych w połowie marca 2024 r. wynikach postępowania¹⁴.

¹³ Pierwsze dwa zakładały zdopingowanie państw członkowskich do przekazania Kijowowi swoich zapasów amunicji (1 mln sztuk od marca 2023 do marca 2024 r.) oraz zorganizowanie wspólnych jej zakupów przez Europejską Agencję Obrony (EDA). Ambitne założenia pierwszej fazy projektu zrealizowano z opóźnieniem, również wskutek wewnątrzunijnych sporów o dopuszczalność zakupów poza UE. Propozycja wspólnego nabycia pocisków spotkała się z mniejszym odzewem krajów unijnych, niż oczekiwano. Ł. Maślanka, *ASAP: UE wspiera produkcję amunicji w państwach członkowskich*, „Komentarze OSW”, nr 537, 6.09.2023, osw.waw.pl.

¹⁴ *ASAP Results Factsheet*, Komisja Europejska, 15.03.2024, defence-industry-space.ec.europa.eu.

EDIRPA

Rozporządzenie, przyjęte 15 marca 2024 r., zakłada wspólne zakupy zbrojeniowe z udziałem przynajmniej trzech państw członkowskich dokonywane u europejskich dostawców. Ma to przeciwdziałać nadmiernej różnorodności posiadanego sprzętu i sprzyjać konsolidacji przemysłu zbrojeniowego¹⁵. Podstawowy cel instrumentu to uzupełnienie krytycznych luk w wyposażeniu sił zbrojnych krajów UE, zwłaszcza tych powstałych na skutek przekazania sprzętu wojskowego Ukrainie. Wspomaga posunięcia w trzech dziedzinach: amunicji, obrony powietrznej i zastąpienia starego sprzętu¹⁶. Aby obejść zakaz finansowania przez budżet UE (art. 41 ust. 2 TUE) wydatków wojskowych lub polityczno-obronnych, EDIRPA przewiduje nie nabywanie samego sprzętu, lecz pokrywanie kosztów administracyjnych¹⁷. Podobnie jak ASAP jest programem jednorazowym i ma charakter pilotażowo-pomostowy dla przyszłych rozwiązań.

EDIS

Przedstawiona w formie komunikatu KE i wysokiego przedstawiciela strategia roztacza wizję rozwoju zbrojeniówki oraz wsparcia dla niej¹⁸. Według Komisji sektor trapią rozdrobnienie, brak koordynacji produkcji i zamówień (tylko 18% łączonych zakupów w 2021 r.), zbyt częste sięganie przez państwa członkowskie po sprzęt wyprodukowany poza organizacją (78% zakupów w latach 2022–2023, choć dane te są kontestowane¹⁹)

¹⁵ G. Schnitzler, *EDIRPA/EDIP: Risks and opportunities of future joint procurement incentives for the European Defence Market*, Ares Group #81, marzec 2023, iris-france.org.

¹⁶ *EDIRPA | Procuring Together Defence Capabilities*, Komisja Europejska, defence-industry-space.ec.europa.eu.

¹⁷ Art. 4 ust. 2 EDIRPA: „Pula środków finansowych, o której mowa w ust. 1, może zostać wykorzystana na pomoc techniczną i administracyjną służącą wdrożeniu instrumentu, taką jak działania przygotowawcze, monitorowanie, kontrola, audyt i ocena, w tym instytucjonalne systemy informatyczne”.

¹⁸ *A new European Defence Industrial Strategy: Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defence Industry*, Komisja Europejska, 5.03.2024, eur-lex.europa.eu.

¹⁹ B. Schreier, *Europe's defence procurement since 2022: a reassessment*, The International Institute for Strategic Studies, 23.10.2024, iiss.org.

oraz wciąż dużo niższe w Unii niż w USA wydatki na cele wojskowe. W 2023 r. wszystkie kraje unijne przeznaczyły na obronę 241 mld dolarów, podczas gdy Stany Zjednoczone – 704 mld dolarów²⁰. EDIS wyznacza więc niewiążące cele dotyczące wspólnych zakupów (40% do 2030 r.) i preferowania europejskich producentów (*Buy European*: 50% do 2030 r., 60% do 2035 r.)²¹.

Strategia głosi także, że Unia będzie się starała inspirować rynek finansowy do odważniejszego wspierania przemysłu zbrojeniowego. Kroki w tym kierunku poczynił już Europejski Bank Inwestycyjny (EIB) – w maju 2024 r. zapewnił dostęp do kredytowania małym i średnim przedsiębiorstwom oraz start-upom sektora bezpieczeństwa i obrony, jak również uaktualnił definicje produktów i infrastruktury podwójnego zastosowania. Do tej pory na fundusze mogły liczyć wyłącznie te projekty, które czerpałyby więcej niż 50% przychodów z zastosowania cywilnego. Decyzja EIB zniosła ten próg²².

Dokument zakłada ponadto budowanie partnerstw, a szczególną wagę przywiązuje do stopniowego włączania Ukrainy we współpracę zbrojową, również za pomocą programów przewidzianych przez EDIP. Kwestię istotną, choć mogącą budzić kontrowersje z punktu widzenia komplementarności z NATO, stanowi wzmocnienie interoperacyjności i wymiennalności zdolności wojskowych. Dokument wskazuje na nadmierną tendencję członków do uszczegóławiania wymagań w procesie pozyskiwania i certyfikacji sprzętu pod kątem konkretnych oferentów. Zdaniem autorów EDIS ustanowione w ramach Sojuszu porozumienia ramowe dotyczące standaryzacji (STANAG) nie wystarczają, aby temu

²⁰ *Defence Expenditure of NATO Countries (2014–2024)*, NATO, 12.06.2024, nato.int.

²¹ Ł. Maślanka, *Imperatyw współpracy: strategia Komisji Europejskiej na rzecz przemysłu zbrojeniowego*, OSW, 18.03.2024, osw.waw.pl.

²² *EIB Board of Directors steps up support for Europe's security and defence industry and approves €4.5 billion in other financing*, Europejski Bank Inwestycyjny, 8.05.2024, eib.org.

przeciwdziałać. Dlatego ma je uzupełnić system Europejskiej Agencji Obrony (European Defence Standards Reference System, EDSTAR)²³.

EDIP

EDIP to projekt rozporządzenia kreującego instrumenty opisane w EDIS, a zarazem nazwa głównego mechanizmu w nim zawartego²⁴. Pozostałe to: Europejskie projekty wspólnego zainteresowania, Europejski mechanizm sprzedaży produktów obronnych, Struktura na rzecz europejskiego programu zbrojeniowego (SEAP) oraz Fundusz na rzecz przyspieszenia transformacji łańcucha dostaw (FAST).

Celem EDIP jest przyznawanie grantów firmom podejmującym wspólne działania na rzecz wzmocnienia zdolności produkcyjnych oraz krajom członkowskim decydującym się na wspólne zakupy za pośrednictwem narodowych agencji zakupowych, powołanych konsorcjów lub EDA. Dostęp do instrumentu ograniczono do podmiotów mających siedzibę na terenie UE lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Wyjątek przewidziano dla mogących przedstawić potwierdzenie, że nie są objęte restrykcjami w użytkowaniu i eksporcie wytwarzanego uzbrojenia przedsiębiorstwom z państw trzecich. Katalog posunięć objętych dofinansowaniem jest długi, a uwzględniono w nim zakupy, zwiększenie zdolności produkcyjnych, utrzymywanie ich w gotowości (*ever-warm facilities*), wytwarzanie i wprowadzanie do sprzedaży sprzętu, jego testowanie, certyfikację i wspólne użytkowanie. Projekt rozporządzenia mówi też o wypracowaniu szeregu mechanizmów mających na celu m.in. upowszechnianie wiedzy o produkcji zbrojeniowej w Unii, ułatwianie współpracy zbrojeniowej pomiędzy jej członkami (w tym tworzenie konsorcjów) oraz poprawianie dostępu do finansowania dla małych i średnich spółek z sektora.

²³ *European Defence Standardisation*, European Defence Agency, eda.europe.eu.

²⁴ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Industry Programme and a framework of measures to ensure the timely availability and supply of defence products ('EDIP')*, Komisja Europejska, 5.03.2024, eur-lex.europa.eu.

EDIP przewiduje również rozwiązania kryzysowe, a wśród nich umożliwienie KE – na wniosek państwa członkowskiego – nakazania danej firmie zrealizowania zamówienia priorytetowego. Wcześniej przepisy te próbowano umieścić w projekcie ASAP, ale Rada UE odrzuciła je z obawy przed nadmierną ingerencją KE w sprawy przedsiębiorstw. W EDIP pojawia się też instytucja mająca koordynować jego wdrażanie – Rada Gotowości Produkcyjnej Przemysłu Obronnego (Defence Industrial Readiness Board). Ma się składać z reprezentantów KE, wysokiego przedstawiciela ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, EDA oraz krajów członkowskich i stowarzyszonych.

EDIS i EDIP stanowią przede wszystkim silny sygnał polityczny pod adresem państw członkowskich, firm zbrojeniowych i sektora bankowego. Są także swego rodzaju „testamentem” KE z lat 2019–2024²⁵. Wskazują na priorytet produkcji zbrojeniowej w związku z coraz trudniejszą i bardziej nieprzewidywalną sytuacją międzynarodową. Efektywność nowych instrumentów w ogromnym stopniu będzie jednak zależała od woli politycznej władz poszczególnych państw i ich umiejętności kooperacji. Powodzenie programu może wpłynąć na finansowanie podobnych mechanizmów w przyszłej perspektywie budżetowej.

²⁵ D. Fiott, *The EU Defence Industrial Strategy: Some Preliminary Reflections*, Daniel Fiott, 21.10.2023, danielfiott.com.

II. PO WYBORACH 2024 ROKU: NOWE OTWARCIE W UNIJNEJ POLITYCE BEZPIECZEŃSTWA?

Wybory do PE z czerwca 2024 r. wskazały, że dwie dominujące formacje – centroprawicowa Europejska Partia Ludowa (EPP) oraz centrolewicowi Socjaliści i Demokraci (S&D) – wciąż mogą liczyć na solidne poparcie, przy czym wzmocniły siły tej pierwszej²⁶. Znacząco słabszy rezultat odnotowały za to dwie mniejsze frakcje współtworzące proeuropejski mainstream w PE, czyli centrowa Renew Europe oraz Zieloni. Skład obecnej Komisji pozwala przypuszczać, że dotychczasowe działania z zakresu bezpieczeństwa i obrony będą kontynuowane, choć z większym naciskiem na dostosowanie się do nowej sytuacji bezpieczeństwa w tej dziedzinie, spowodowanej inwazją Rosji na Ukrainę.

Do argumentów służących uzasadnieniu postulatu zwiększenia kompetencji organów unijnych (zwłaszcza KE i PE) w sprawach bezpieczeństwa i obrony należy intensyfikacja konfliktów zbrojnych wokół granic organizacji. W kierunku rozszerzenia tych prerogatyw szedł projekt zmian w traktatach przyjęty przez PE w listopadzie 2023 r.²⁷, a przedtem debatowany w toku Konferencji w sprawie przyszłości Europy. W ramach tej prowadzonej w latach 2021-2022 specyficznej formuły konsultacji instytucji unijnych z obywatelami wyłoniono 49 końcowych propozycji o wydźwięku zazwyczaj znacznie bardziej euroentuzjastycznym niż rzeczywiste nastroje mieszkańców UE (np. postulat stworzenia europejskich sił zbrojnych)²⁸. Rozziew między konkluzjami Konferencji a nastrojami społecznymi w Unii najlepiej ilustruje fakt, że pomysł zmian traktatowych szybko uznano za nierealny na skutek stanowiska niektórych państw. Skłoniło to Komisję do posunięć eksplorujących możliwości

²⁶ G. Ivaldi, *EU elections: far-right parties surge, but less than had been expected*, The Conversation, 10.06.2024, theconversation.com.

²⁷ S. Kotanidis, *Parliament's proposals to amend the Treaties*, Parlament Europejski, listopad 2023, europarl.europa.eu.

²⁸ *Conference on the Future of Europe. Report on the Final Outcome*, Unia Europejska, maj 2022, europarl.europa.eu.

poszerzenia własnych kompetencji i uzyskania większego oddziaływania na działalność organizacji bez reformy traktatów. Wśród przykładów można wymienić opisaną w poprzednim rozdziale aktywność na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu zbrojeniowego.

1. Nowe/stare ambicje przewodniczącej Komisji: w stronę europejskiej unii obronnej

Jedną z sugestii wytycznych politycznych von der Leyen dla KE na lata 2024–2029²⁹ dotyczy zawiązania „europejskiej unii obronnej”. Najkrócej można ją opisać jako stworzenie synergii między WPBiO, która obecnie podlega Radzie UE, a działaniami wspomagającymi przemysł zbrojeniowy podejmowanymi przez KE. Koncepcja dystansuje się od padających w debacie publicznej (przede wszystkim w PE) postulatów powołania armii europejskiej. Sama przewodnicząca Komisji stwierdza w tym dokumencie, że „państwa członkowskie zawsze będą utrzymywały odpowiedzialność za własne armie”, a cel Brukseli to koordynacja i wspieranie wysiłków zwiększających krajowe zdolności wojskowe. Rozwinięciem inicjatyw podejmowanych przed 2024 r. w zakresie przemysłu zbrojeniowego ma być postulat utworzenia „wspólnego rynku produktów obronnych”. Von der Leyen przyznaje, że fundamentalną przeszkodą na drodze do stawienia przez Unię czoła zagrożeniom militarnym jest znacznie mniejszy w stosunku do jej partnerów i rywali poziom wydatków wojskowych³⁰.

Podstawowy cel europejskiej unii obronnej to reforma EDF w taki sposób, by inwestycje koncentrowały się na „krytycznych” zdolnościach – wczesnym ostrzeganiu satelitarnym, cyberbezpieczeństwie czy nowoczesnych systemach walki w powietrzu, na lądzie i na morzu. Przewidziane w EDIP

²⁹ U. von der Leyen, *Europe's Choice. Political Guidelines for the next European Commission 2024–2029*, Komisja Europejska, 18.07.2024, commission.europa.eu.

³⁰ „To put this into perspective, combined EU spending on defence from 1999 to 2021 increased by 20%. In that time, Russia's defence spending increased by almost 300% and China's by almost 600%”. *Ibidem*, s. 13.

(a wcześniej w akcie EDIRPA) wspólne zakupy uzbrojenia mają zachęcać członków do współpracy i generować oszczędności dzięki zamawianiu większych ilości sprzętu i amunicji. Ważną rolę odgrywa idea realizacji unijnych projektów obronnych (*European Union Defence Projects*). Przewodnicząca KE chciałaby, aby nad najważniejszymi wspólnymi przedsięwzięciami krajów należących do organizacji, takimi jak FCAS (samolot wielozadaniowy) czy MGCS (czołg), pracowano pod „flagą unijną”³¹. Państwa wchodzące w skład takich konsorcjów nie są tym pomysłem szczególnie zainteresowane ze względu na konieczność poddawania się unijnym procedurom, otwarcia na innych członków oraz realizacji poszczególnych etapów projektu w wyznaczonych ramach czasowych. Dofinansowanie UE nie stanowi w tym przypadku wystarczającej zachęty.

Z punktu widzenia Polski interesująca może się okazać – zawarta również w EDIP – idea europejskich projektów obronnych wspólnego zainteresowania (*European Defence Projects of Common Interests*). Miałyby one obejmować takie przedsięwzięcia jak tarcza obrony powietrznej (do czego dążą m.in. Polska i Grecja) czy cyberobrona. Odpowiednie zdefiniowanie takowych projektów mogłoby uwzględniać budowę umocnień na granicy UE z Rosją i Białorusią.

Bardziej dalekosiężne plany rozwoju europejskiej obronności, a także ambitniejszą wizję „europejskiej unii obronnej” prezentuje opublikowany w październiku 2024 r. artykuł programowy EPP³². Nie należy go uważać za stanowisko przewodniczącej KE – euroentuzjastyczne partie i frakcje w PE zawsze miały tendencję do stawiania żądań niewspółmiernych do tego, co gotowe są zaakceptować państwa członkowskie. Dokument ten warto jednak przeanalizować, gdyż przedstawia on pomysł zmiany dzisiejszych narzędzi WPBiO we wspólne zdolności wojskowe. Punktem wyjścia ma być zreformowana RDC, która stopniowo przekształciłaby

³¹ *Ibidem*, s. 14.

³² *A Europe that protects and that stands for true peace: building a European Defence Union*, EPP Group, 7.10.2024, [eppgroup.eu](https://www.eppgroup.eu).

się w „korpus europejski” dzięki wzmocnionemu zaangażowaniu krajów unijnych. Korpus miałby zajmować się reagowaniem kryzysowym. Artykuł przewiduje też reformę unijnych misji i operacji czy rozbudowę struktur sztabowych i planistycznych UE. Jeszcze ważniejszy w kontekście politycznym jest pojawiający się w „manifestie obronnym” EPP postulat traktowania powołania komisarza ds. obrony jako pomostu między wysokim przedstawicielem, Radą UE i ESDZ z jednej strony, a KE z drugiej. Co więcej, osoba ta powinna przejąć od wysokiego przedstawiciela część kompetencji, np. zwierzchność nad EDA.

2. Bałtycki duet

Utworzenie urzędu komisarza ds. obrony znajdowało się wśród istotnych zapowiedzi ubiegającej się o drugą kadencję przewodniczącej KE. Objął go były premier Litwy Andrius Kubilius z EPP. Będzie mu podlegała powołana w 2021 r. Dyrekcja Generalna ds. Przemysłu Obronnego i Przestrzeni Kosmicznej (DG DEFIS), do tej pory znajdująca się w portfolio komisarza ds. rynku wewnętrznego. Organ odpowiadał za przygotowanie pierwszoplanowych projektów unijnego wsparcia dla przemysłu zbrojeniowego, w tym EDIS i EDIP.

Priorytety i kierunki działania przyszłego komisarza definiuje EDIS, zaś prace legislacyjne nad EDIP toczą się obecnie w Parlamencie Europejskim i w Radzie UE. Węgierskiej prezydencji nie udało się doprowadzić do osiągnięcia wspólnego stanowiska drugiej z tych instytucji co do EDIP: kością niezgody jest dopuszczenie do dofinansowania w jego ramach zakupów UiSW wytworzonych po części poza Unią. Na zapis, by o środki można było ubiegać się dla produktów, których komponenty pozaeuropejskie stanowią do 35% wartości, nie chciały się zgodzić niektóre państwa, zwłaszcza Francja³³.

³³ *EDIP partial agreement delayed further*, Table Briefings, 6.12.2024, table.media.

Kubilius formalnie odpowiada przed wiceprzewodniczącą ds. suwerenności technologicznej, bezpieczeństwa i demokracji Henną Virkkunen (Finlandia, EPP), lecz w kwestiach budowy „europejskiej unii obronnej” kooperuje z wysoką przedstawiciel do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz wiceprzewodniczącą KE Kają Kallas (Renew, Estonia). „Mapą drogową” tego przedsięwzięcia ma być sporządzana pod kierunkiem Kallas i Kubiliusa *Biała księga na temat przyszłości europejskiej obronności*. Wyznaczy ona poziom ambicji Brukseli w granicach obowiązujących kompetencji oraz zaproponuje nowe akty legislacyjne³⁴. Na Kallas będzie także spoczywał obowiązek uaktualnienia *Kompasu strategicznego UE*, co powinno nastąpić w 2025 r. Priorytet ma stanowić opracowanie nowej analizy zagrożeń i znajdowanie „konkretnych dróg wzmocnienia naszych ambicji w sferze bezpieczeństwa i obrony”³⁵.

Dla obydwójga bałtyckich polityków rosyjska inwazja na Ukrainę i związana z nią konieczność dalszego udzielania pomocy Kijowowi jest najważniejszym czynnikiem kształtującym sytuację bezpieczeństwa wokół Unii. Rodzi to nadzieje na bardziej ukierunkowaną względem tego właśnie zagrożenia – podzielanego głównie przez państwa wschodniej flanki UE i NATO – politykę organizacji w kolejnych latach. Fakt, że Kallas i Kubilius pochodzą z krajów niedysponujących znaczącym potencjałem w zakresie przemysłu zbrojeniowego, może sprawić, że będą faworyzowali rozwiązania bardziej sprzyjające sektorowi MŚP i firmom zbrojeniowym znajdującym się w transformacji oraz poszukiwaniu partnerów w Europie. Ważką kwestią będzie też dążenie do współpracy z NATO oraz takie kalibrowanie ambicji w sferze bezpieczeństwa, by nie dublowały się i nie kolidowały z celami Sojuszu. Kallas wydaje się opowiadać za jasnym podziałem kompetencji między obiema organizacjami w sposób wykluczający rywalizację i powielanie struktur. Oznaczałoby to, że UE

³⁴ E. Lazarou, *White paper on the future of European defence*, Parlament Europejski, listopad 2024, [europarl.europa.eu](https://www.europarl.europa.eu).

³⁵ *Questionnaire to the Commissioner-Designate Kaja Kallas, High Representative for Foreign and Security Policy*, Parlament Europejski, październik 2024, [hearings.elections.europa.eu](https://www.europarl.europa.eu).

nie powinna iść w stronę sojuszu wojskowego, a zamiast tego skupić się na politycznych i gospodarczych aspektach polityki bezpieczeństwa i obrony, przede wszystkim dotyczących sankcji i wsparcia dla przemysłu zbrojeniowego³⁶.

Kubilius również nie sprawia wrażenia człowieka chcącego przywłaszczyć sobie kompetencje przynależące państwom członkowskim i wysokiej przedstawiciel³⁷. Za najambitniejszą z jego obietnic należy uznać zapowiedź poszukiwania poparcia politycznego dla skokowego zwiększenia (*Big Bang approach*) dofinansowania pomocy wojskowej dla Ukrainy, EDTIB i wspólnych projektów obronnych³⁸. Według komisarza ds. obrony, aby uzupełnić braki w zdolnościach bojowych krajów Unii, potrzeba ok. 500 mld euro. Kwota ta wcześniej pojawiła się też w wypowiedziach przewodniczącej KE³⁹.

³⁶ *Confirmation hearing of Kaja Kallas, Commissioner-designate, Foreign Affairs and Security Policy*, Parlament Europejski, 12.11.2024, multimedia.europarl.europa.eu.

³⁷ *Confirmation hearing of Andrius Kubilius, Commissioner-designate, Defence and Space*, Parlament Europejski, 6.11.2024, multimedia.europarl.europa.eu.

³⁸ *Andrius Kubilius. Keynote Speech At The Berlin Security Conference*, ELP frakcija Europos Parlamente, 20.11.2024, elpnariai.lt.

³⁹ *Opening remarks by President von der Leyen at the joint press conference with President Michel and Belgian President De Croo following the meeting of the European Council of 27 June 2024*, Komisja Europejska, 28.06.2024, ec.europa.eu.

III. CO DALEJ ZE ZDOLNOŚCIAMI EKSPEDYCYJNYMI UNII?

Uruchomione lub wzmocnione przez UE po 2022 r. misje i operacje mają najczęściej bezpośredni związek z jej bezpieczeństwem lub żywotnymi interesami ekonomicznymi⁴⁰. Sztandarowy postulat *Kompasu strategicznego* – powołanie nowej wersji sił szybkiego reagowania pod flagą unijną (RDC) – w ostatniej edycji skoordynowanego rocznego przeglądu w zakresie obronności (CARD) zaprezentowano jako metodę zaradzenia „pilnym potrzebom operacyjnym”⁴¹. Zacieśnieniu uległy też stosunki z najważniejszymi partnerami, takimi jak Wielka Brytania czy Kanada. Władze UE i państwa członkowskie jednak wciąż nie mogą znaleźć odpowiedzi na pytanie, jak skutecznie działać w sytuacji braku jednomyślności, o czym świadczy trwająca blokada środków z EPF i konflikt co do przyszłości mechanizmu.

Choć postanowienia *Kompasu strategicznego* nadal koncentrują się na priorytetach poprzednich dekad (a więc budowaniu zdolności ekspedycyjnych), to coraz częściej słychać głosy, by dowartościować także te zdolności, które wspomagałyby wysiłki obronne Europejczyków na wypadek agresji militarnej i zagrożeń hybrydowych⁴². Wydany wiosną 2024 r. roczny przegląd stanu wdrażania dokumentu podkreśla dotychczasowe dokonania w tym zakresie, takie jak wzmocnienie działającej przy ESDZ Jednolitej Komórki Analizy Wywiadowczej (SIAC) oraz unijnego Centrum Satelitarnego czy powołanie zespołów szybkiego reagowania na ataki hybrydowe⁴³.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 11.

⁴¹ *Coordinated Annual Review on Defence. Report 2024*, Europejska Agencja Obrony, eda.europe.eu, s. 1.

⁴² F. Bryjka, *Rozwój unijnych zdolności do zwalczania zagrożeń hybrydowych*, „PISM Strategic File”, nr 9 (117), 1.08.2022, pism.pl.

⁴³ *Annual Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence*, Europejska Służba Działań Zewnętrznych, marzec 2024, eas.europa.eu.

1. Zdolności szybkiego reagowania

Funkcjonująca od stycznia 2025 r. RDC raczej nie przyniesie przełomu w obszarze zdolności UE do projekcji siły w swoim sąsiedztwie. Nieprzychylność względem użycia w warunkach bojowych starej wersji grup bojowych miała charakter polityczny i wynikała czy to z braku konsensusu wśród państw członkowskich co do rozpoczęcia wspólnej operacji i ponoszenia jej kosztów, czy to niskiej oceny stanu gotowości tych oddziałów. Preferowano więc wykorzystywanie sił narodowych w ramach koalicji chętnych. Wprawdzie RDC ma za sobą dwie edycje ćwiczeń (jesienią 2023 r. w Hiszpanii i rok później w północnych Niemczech), a ESDZ deklaruje gotowość do operowania w ramach trzech scenariuszy (ewakuacja, początek misji stabilizacyjnej w nieprzyjawnym otoczeniu oraz wsparcie wojskowe pomocy humanitarnej)⁴⁴, lecz należy raczej spodziewać się dalszej dezaprobaty krajów unijnych dla stosowania tego instrumentu. Najtrwalszym efektem rozbudowy RDC może być podwojenie liczby MPCC i wyposażenie jej w bardziej zaawansowane środki techniczne (np. w dziedzinie systemów łączności). RDC będzie wygodnym narzędziem do dalszego wnioskowania o rozbudowę sił zbrojnych pod flagą unijną. Wciąż najbardziej racjonalny, choć niezwykle trudny politycznie scenariusz zakładałby połączenie wysiłków UE i NATO na rzecz wystawiania oddziałów szybkiego reagowania. Jednocześnie trzeba szczególnie akcentować konieczność unikania dublowania struktur i posunięć przez obydwie organizacje.

2. Misje i operacje

Zmieniająca się sytuacja międzynarodowa wciąż będzie się przekładała na modyfikacje unijnych misji i operacji wojskowych. Zamachy stanu w państwach Sahelu doprowadziły do likwidacji lub praktycznego zatrzymania jej ważnych przedsięwzięć tego typu w regionie (szkoleniowa

⁴⁴ *Ibidem*, s. 12.

EUTM Mali⁴⁵ i partnerska EUMPM Niger⁴⁶). Rosyjska inwazja na Ukrainę sprawiła, że największą w historii organizacji operacją militarną – choć prowadzoną na własnym terytorium – stało się szkolenie obrońców (EUMAM Ukraine). Niewykluczone, że ewentualne zawieszenie broni na Ukrainie doprowadzi do przeniesienia części aktywności szkoleniowej na teren tego kraju, ale należy się spodziewać oporu wobec takich planów (już dziś m.in. Węgry blokują uruchomienie wojskowej misji doradczej w Kijowie⁴⁷). Bruksela może częściej stawiać na misje cywilne, zwłaszcza tam, gdzie jej obecność jest pożądana ze względu na rolę konsultacyjną przy reformowaniu struktur państwowych lub obserwacyjną (Armenia⁴⁸ i Mołdawia⁴⁹).

Coraz bardziej paląca staje się sprawa ochrony swobody żeglugi i infrastruktury dna morskiego. Na te zagrożenia odpowiada uruchomiona w lutym 2024 r. operacja dbająca o bezpieczeństwo morskiego EUNAVFOR Aspides, której cel to przywrócenie i utrzymanie wolności żeglugi na Morzu Czerwonym i w Zatoce Perskiej w obliczu ataków pro-irańskich bojówek jemeńskich Huti⁵⁰. Aspides trapią jednak bóleczki jej poprzedników (np. aktywnej na Morzu Śródziemnym EUNAVFOR MED Irini, mającej egzekwować embargo nałożone na Libię i przyczyniać się do zmniejszenia nielegalnej imigracji do Unii, oraz EUNAVFOR Atalanta, operacji antypirackiej u wybrzeży Somalii), czyli przede wszystkim ograniczony konsensus co do celów misji i użycia siły. Kreatywnego zaangażowania UE wymagają destabilizujące i zagrażające infrastrukturze

⁴⁵ *End of mandate EUTM Mali*, Europejska Służba Działań Zewnętrznych, 17.05.2024, eas.europa.eu.

⁴⁶ *EUMPM Niger: Council decides not to extend the mandate of the mission*, Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, 27.05.2024, consilium.europa.eu.

⁴⁷ O. Pavliuk, Y. Kizilov, *EU plans to send military advisers to Ukraine – Hungarian Foreign Minister*, Ukraińska Pravda, 2.10.2024, pravda.com.ua.

⁴⁸ S. Ghazanchyan, *EU considers extending the deployment of Monitoring Mission in Armenia*, Public Radio of Armenia, 10.01.2025, en.armradio.am.

⁴⁹ A. Kozioł, J. Pieńkowski, *Nowa misja partnerska i dalsze wsparcie UE dla bezpieczeństwa Mołdawii*, „Biuletyn PISM”, nr 77, 21.06.2023, pism.pl.

⁵⁰ *Bezpieczeństwo i wolność żeglugi na Morzu Czerwonym: Rada uruchamia operację EUNAVFOR ASPIDES*, Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, 19.02.2024, consilium.europa.eu.

członków NATO posunięcia Rosji na Morzu Bałtyckim, choć większość państw regionu wolałaby, by działania wojskowe prowadzone były pod flagą Sojuszu (Bruksela mogłaby partycypować w ich kosztach).

3. Finansowanie

Finansowanie unijnych misji i operacji to dość skomplikowany proces. Opiera się na bezpośrednich wkładach uczestników danego przedsięwzięcia (misji, operacji lub utrzymaniu grupy bojowej w trakcie dyżuru), zgodnie z zasadą, że „koszty leżą po tej stronie, po której padają”. Misje cywilne opłacane są z budżetu UE (2,3 mld euro na lata 2021–2027). Aktualnie toczy się natomiast dyskusja na temat finansowania wielonarodowych misji i operacji wojskowych, co zachęcałoby kraje unijne do udziału w nich. Od 2021 r. koszty wspólne (w tym część wydatków na ćwiczenia RDC) pokrywa się z EFP. Stopniowa reinterpretacja zapisów traktatów zakazujących przekazywania na przedsięwzięcia wojskowe funduszy z budżetu UE może sprawić, że w przyszłości więcej pieniędzy na nie pójdzie właśnie z niego. Kontrowersyjne jest też samo pojęcie kosztów wspólnych, gdyż obejmuje ono zaledwie 5–10% całkowitych kosztów misji i operacji, co oznacza, że ich zdecydowana większość obciąża państwa, które się w nie angażują.

Problemy z finansowaniem WPBiO odzwierciedlają ogólną nieprzychylność niektórych unijnych płatników netto zwiększeniu budżetu organizacji i wpisują się w cały wachlarz działań na rzecz ograniczenia jej wydatków. Należy tu uwzględnić jeszcze jeden czynnik oddziałujący na postawę jej członków (szczególnie tych graniczących z Rosją i Białorusią), a mianowicie poczucie, że misje i operacje niewystarczająco korespondują z ich interesami bezpieczeństwa. Reakcja UE na pełnoskalową agresję na Ukrainę (przede wszystkim wykorzystanie EPF do militarnego wspierania Kijowa oraz zainicjowanie misji EUMAM Ukraine) miała szansę zmienić tę sytuację, lecz po początkowym entuzjazmie powrócono do dawnych sporów.

Aktualnie to kraje Unii z Europy Południowej uświadomiły sobie, że finansowanie wspierania Ukrainy w ramach EPF zagraża ich priorytetom w obszarze bezpieczeństwa, zaś państwa „oszczędne” wolą wspomagać Kijów na zasadzie współpracy bilateralnej. Zarazem poszerza się grupa członków kwestionujących zasadność dalszych dostaw wojskowych dla Ukrainy (Węgry, Słowacja, potencjalnie Austria). O ile więc decyzja Brukseli o zwiększeniu pomocy dla przemysłu zbrojeniowego i zmniejszaniu luk w zdolnościach militarnych krajów UE może zapaść, o tyle hojniejsze łożenie na misje i operacje wydaje się na razie mało prawdopodobne.

Na zewnątrz państwa członkowskie utrzymują jedność w sprawie analizy zagrożeń, czego świadectwem są zapisy *Kompasu strategicznego*. Poszczególne stolice postrzegają je jednak inaczej i różnie wyznaczają własne cele. Należy spodziewać się, że działania rzeczywiście uznane za niezbędne (np. w zakresie szybkiego reagowania czy operacji morskich) będą wolały podejmować w ramach koalicji chętnych, a stan misji i operacji unijnych nie zmieni się. EPF stopniowo przestanie pełnić funkcję narzędzia pokrywania kosztów wsparcia wojskowego dla Kijowa – będzie on musiał znaleźć nową formułę.

IV. PERSPEKTYWY WSPARCIA DLA EUROPEJSKIEGO PRZEMYSŁU ZBROJENIOWEGO

Choć rozbudowa narzędzi mających wspomagać europejski sektor zbrojeniowy jest najbardziej namacalnym osiągnięciem władz UE z lat 2019–2024 w sferze polityki bezpieczeństwa, to dalszy ich rozwój i zwiększanie efektywności napotykają liczne problemy.

Po pierwsze wciąż nie wiadomo, czy państwa członkowskie zgodzą się na rozszerzenie finansowania tych instrumentów tak, by mogły one mieć realne przełożenie na rozwój zbrojeniówki i pomóc jej sprostać większym zamówieniom. W wielu stolicach wciąż trwa dyskusja na temat zasadności wzrostu wydatków zbrojeniowych kosztem przywilejów socjalnych czy pogłębiania zadłużenia. Na nią nakłada się zaś debata o źródłach pieniędzy na unijne przedsięwzięcia w tej sferze. Po drugie w trakcie negocjacji dotyczących każdego kolejnego programu pomocowego pojawiają się kontrowersje dotyczące dostępu do funduszy w razie wejścia w kooperację technologiczną z podmiotami z państw trzecich oraz korzystania z komponentów wyprodukowanych poza UE. Po trzecie rezultaty dotychczasowych postępowań konkursowych wskazują na preferowanie przekazywania środków firmom z największych krajów UE, dysponujących najlepiej rozwiniętym przemysłem zbrojeniowym. Jeżeli celem działań w tym obszarze ma być dostosowanie go do pogarszającej się sytuacji geopolitycznej i rosnących potrzeb sił zbrojnych państw członkowskich, to kryteria naboru do programów powinny bardziej uwzględniać wymogi sektora w krajach szczególnie zagrożonych aktywnością Rosji – pod warunkiem że one same inwestują w swoje zdolności wojskowe.

1. Problem z funduszami

Ambicje unijnych instytucji w zakresie realizacji agendy wsparcia dla EDTIB i zdobywania w ten sposób wpływu na politykę obronną UE są hamowane przez niewielkie środki przeznaczone na już przyjęte programy oraz EDIP, mający obowiązywać w latach 2025–2027. Jednocześnie

trend obniżania nakładów na wojsko w latach 1990–2014, a następnie zbyt wolnego ich podwyższania do 2022 r. skutkowałam chronicznym niedofinansowaniem sił zbrojnych państw członkowskich i ograniczonymi możliwościami produkcyjnymi EDTIB, której działalność zależy od dostaw niewielkich partii uzbrojenia dla rodzimych sił zbrojnych oraz kontraktów eksportowych. O ile aspiracje KE w latach 2019–2024 ograniczały się do wskazania opcji ponoszenia przez Unię kosztów rozwoju przemysłu zbrojeniowego, o tyle zamierzenia na lata 2024–2029 idą znacznie dalej i obejmują też pieniądze na wypełnianie braków w zdolnościach wojskowych oraz przedsięwzięcia mające znaczenie dla obronności (europejska tarcza obrony powietrznej czy umocnienia na granicy z Rosją).

Polityka przemysłowa powinna nadal czerpać z budżetu UE, dlatego kluczowe będzie wynegocjowanie w kolejnych WRF odpowiedniej sumy na nowy program wsparcia europejskich firm zbrojeniowych, mający zastąpić dotychczasowe, w tym zaplanowany na lata 2025–2027 EDIP (1,5 mld euro). Z kolei uzupełnianie niedostatków w zdolnościach państw członkowskich i dalsza pomoc wojskowa dla Ukrainy wymagają znalezienia krótko-, średnio- i długoterminowych źródeł funduszy (również w kontekście mniej skorej do takich wydatków nowej administracji USA). Potrzeba jest tym pilniejsza, że wykorzystywanie do tego celu EPF napotyka coraz większe bariery. Propozycje rozwiązania tego problemu mają – zgodnie z zapowiedziami komisarza ds. obrony – pojawić się w *Białej księdze*. Wśród pomysłów funkcjonujących w debacie eksperckiej warto wymienić:

- oddzielny unijny „budżet obronny”, czyli fundusz zasilany ze składek w wysokości proporcjonalnej do PKB poszczególnych członków (podobnie jak w EPF)⁵¹,

⁵¹ P. Haroche, *With Trump back, it's time for a European defence budget*, Euractiv, 20.11.2024, euractiv.com.

- emisję wspólnych obligacji na cele wojskowe w oparciu o precedens planu odbudowy po pandemii⁵²,
- sięgnięcie po niewykorzystane środki (np. pochodzące ze wspólnych pożyczek na program odbudowy po pandemii NextGenerationEU, funduszu rozwoju regionalnego lub funduszu spójności),
- nowe podatki, daniny lub opłaty.

Celem jest zaangażowanie bardzo dużych sum (rzędu 500 mld euro w latach 2025–2035), co oczywiście budzi silne opory wśród krajów Unii nieprzychylnych dodatkowym wspólnym wydatkom. Pieniądze służyłyby długofalowemu zaspokajaniu potrzeb obronnych Ukrainy, uzupełnianiu luk w zdolnościach wojskowych państw członkowskich oraz realizacji ogólnoeuropejskich projektów obronnych (np. tarczy obrony powietrznej). Ewentualny „budżet obronny” dawałby nieprzychylnym idei stolicom opcję wyłączenia się z uczestnictwa. O ile nieobecność krajów neutralnych (takich jak Austria) oraz Węgier czy Słowacji nie stanowiłaby w tym kontekście wielkiego problemu, o tyle uzasadniana niechęcią do dodatkowych transferów ewentualna odmowa Niemiec postawiłaby całe przedsięwzięcie pod znakiem zapytania. Dodatkowo nawet gdyby udało się osiągnąć konsensus polityczny w tej sprawie, należałoby się spodziewać, że najwięksi płatnicy do budżetu organizacji będą dążyli do zabezpieczenia własnych interesów inwestycyjnych w sposób nie zawsze zgodny z potrzebami flanki wschodniej. Niemniej przeznaczenie tak gigantycznej sumy na cele obronne byłoby samo w sobie potężnym sygnałem odstraszającym pod adresem rywala Unii, zwłaszcza Moskwy – także w kontekście niepewności co do dalszych poczynań Stanów Zjednoczonych. Mogłoby też zdynamizować istotne z perspektywy bezpieczeństwa UE inicjatywy, takie jak zdolność do uderzeń dalekiego zasięgu, obronę przeciwrakietową czy umocnienia na granicy z Rosją i Białorusią.

⁵² L. Scazzieri, S. Tordoir, *European common debt: Is defence different?*, Centre for European Reform, 5.11.2024, cer.eu.

Wśród państw członkowskich pojawiły się również głosy o konieczności uwzględniania zwiększonych nakładów na wojsko jako okoliczności uzasadniającej powolniejszą redukcję deficytu budżetowego. W grudniu 2023 r. unijni ministrowie finansów zawarli kompromisowe porozumienie w sprawie reformy Paktu stabilności i wzrostu. Choć reguły dyscypliny budżetowej miały zacząć ponownie obowiązywać po kilkuletniej przerwie spowodowanej pandemią COVID-19, to po raz pierwszy wydatki na obronność uznano wówczas za inwestycje tłumaczące powolniejsze zmniejszanie nakładów przez kraje objęte procedurą nadmiernego deficytu. Mało precyzyjne zapisy umowy dawały KE dużą swobodę interpretacyjną⁵³. Dopiero pierwsze kroki administracji Donalda Trumpa sugerujące możliwość mniejszego zaangażowania wojskowego USA w Europie skłoniły przewodniczącą Komisji Europejskiej do zaproponowania klauzuli wyjścia (*escape clause*) w ramach Paktu stabilności i wzrostu, umożliwiającej zwiększenie wydatków na inwestycje wojskowe bez obawy o wszczęcie procedury nadmiernego deficytu⁵⁴. W chwili oddawania do druku tego tekstu nadal nie wiadomo, o jaką klauzulę (ogólną czy narodową) miałoby chodzić, i jak duża doza uznaniowości pozostawałaby po stronie Komisji⁵⁵.

2. *Buy European*

Dla niektórych państw członkowskich – szczególnie tych o rozwiniętym przemyśle zbrojeniowym (np. Francji) – unijne wsparcie dla tego sektora to metoda przekonywania innych krajów do zaopatrywania się w UiSW wytworzone w UE, a tym samym ograniczanie przewag konkurencyjnych producentów z innych kontynentów (zwłaszcza USA). Stąd dążenie

⁵³ *Presidency compromise text on Commission Proposal for a COUNCIL REGULATION amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure – General approach*, Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, 8.12.2023, consilium.europa.eu.

⁵⁴ *Munich Security Conference 2025: President von der Leyen calls for a “more pragmatic, more focused, more determined Europe”*, Komisja Europejska, 16.02.2025, ec.europa.eu.

⁵⁵ *‘We haven’t heard anything’: Von der Leyen’s defence spending scheme bewilders diplomats*, Euractiv, 18.02.2025, euractiv.com.

do jak najwęższej definicji EDTIB, by ograniczyć dostęp produktom firm pozaunijnych (lub zawierających dużą liczbę pozaunijnych komponentów) do europejskich funduszy. Do tendencji tych przychyliła się KE, o czym świadczą chociażby zawarte w EDIS cele dotyczące intensyfikacji wspólnych zamówień UiSW ze Starego Kontynentu oraz zwiększenia zamówień krajów członkowskich u unijnych wytwórców. Dodatkowym argumentem – oprócz potrzeby wspomagania tych ostatnich – jest swoboda dysponowania uzbrojeniem, w tym przede wszystkim kwestie licencji eksportowych. Przykład przekazywania pomocy wojskowej Kijowowi wskazuje na możliwość zablokowania przez państwo trzecie – producenta sprzętu – przekazania go partnerowi (jak to było w przypadku amunicji szwajcarskiej) lub wyznaczenia zawężonych ram jego stosowania (pociski manewrujące Storm Shadow i zastrzeżenia USA dotyczące rażenia celów na terytorium Rosji).

Przeciwnicy nadmiernie zawężającej definicji EDTIB wskazują na konieczność szybkiego niwelowania braków w zdolnościach spowodowaną napiętą sytuacją międzynarodową. Europejscy wytwórcy nie są w stanie równie szybko jak ich amerykańscy czy azjatyccy rywale dostarczać dużych partii uzbrojenia (następny niebagatelny czynnik stanowi wysoka cena broni produkowanej na zachodzie Europy). Padają także argumenty o pierwszoplanowej roli sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi oraz o dążeniu do maksymalnej interoperacyjności z Siłami Zbrojnymi USA. Pojawia się nawet postulat myślenia kategoriami „transatlantycznej bazy technologiczno-przemysłowej sektora zbrojeniowego”, co ostro zwalczają kraje nastawione najbardziej protekcyjnie. Część uzbrojenia już teraz potrzebnego europejskim armiom (np. nowoczesne czołgi) znajdują się w Europie dopiero w fazie planowania (jak projekt MGCS). Siły zbrojne państw członkowskich mogą więc albo ograniczyć zakupy i czekać na powstanie tego sprzętu (Francja) lub zaopatrywać się u pozaeuropejskich producentów (m.in. Polska, Rumunia). Wreszcie – niektórzy ekonomiści przestrzegają przed ryzykiem nadmiernego zamknięcia się w sobie europejskiego sektora zbrojeniowego: posługiwanie się podzespołami wyprodukowanymi poza własnym rynkiem to

zjawisko powszechne we współczesnym przemyśle i pozwalające na znaczne oszczędności. Nadmiernie protekcyjnistyczne rozwiązania – jak wyłączenie z ubiegania się o unijne środki producentów uzbrojenia posiadającego komponenty pochodzące spoza Unii – mogą spowolnić postęp naukowo-techniczny i doprowadzić do obniżenia jakości europejskiego sprzętu.

Aktualnie trwają negocjacje na ten temat związane z rozporządzeniem EDIP. Proponuje się m.in. ustalenie dla produktów objętych dofinansowaniem maksymalnego progu podzespołów powstałych w państwach trzecich, czemu sprzeciwia się część krajów opowiadających się za promowaniem kooperacji z partnerami z USA i Azji. Rzadko poruszonym zagadnieniem jest potrzeba ściągania do Unii inwestycji i technologii zbrojeniowych z innych krajów.

3. Inkluzywność programów wsparcia

Zgodnie z danymi obejmującymi okres do 2022 r. pieniądze z EDF – dysponującego największym budżetem ze wszystkich dotychczasowych projektów pomocowych EDTIB – płynęły głównie do firm z Francji, Włoch, Niemiec i Hiszpanii. Razem z państwami nordyckimi, Belgią i Holandią absorbowały one 80% grantów⁵⁶. Poziom wykorzystania funduszy unijnych na wsparcie EDTIB przez polskie ośrodki badawcze i spółki zbrojeniowe jest niesatysfakcjonujący. Sumy dotacji dla nich nie da się obliczyć na podstawie publicznie dostępnych źródeł (poza programem PADR, w którego ramach wyniosła ona ok. 3% dostępnych środków, oraz ASAP – zaledwie 0,4%). W przypadku EDF polskie podmioty uczestniczą zazwyczaj w słabiej dofinansowywanych przedsięwzięciach lub należą do kilkudziesięciu uczestników⁵⁷.

⁵⁶ *European Defence Fund*, Open Security Data Europe, opensecuritydata.eu. Zob. też *Value for Money? Denmark's Participation in the European Defence Fund (EDF)*, Terma, maj 2024, terma.com.

⁵⁷ J. Gotkowska, Ł. Maślanka, *Nowa Komisja Europejska, nowe ambicje zbrojeniowe*, Rzeczpospolita, 31.10.2024, rp.pl.

Przyznanie Polsce zaledwie 2 mln z 500 mln euro w ramach programu ASAP wywołało publiczne kontrowersje – oczekiwania polityczne i potrzeby Sił Zbrojnych RP były dużo większe. Również konkurs EDIRPA przyniósł RP rozczarowanie: wystawiono do niego dobry i sprawdzony na Ukrainie przenośny przeciwlotniczy zestaw raketowy „Piorun”. Na jego wspólne nabycie zdecydowały się – oprócz Polski – Litwa, Łotwa i Norwegia. Choć produkt ten uzyskał niewiele mniej punktów niż francuski system pocisków raketowych bardzo krótkiego zasięgu Mistral, to całe dofinansowanie w tej kategorii (60 mln euro) zdobył właśnie ten drugi. Wśród systemów przeciwlotniczych krótkiego i średniego zasięgu środki otrzymał niemiecki system IRIS-T.

Projekty zakwalifikowane do postępowania w programie EDIRPA dobrze ilustrują tendencję, zgodnie z którą fundusze trafiają nie do państw najbardziej ich potrzebujących w związku z zagrożeniem zewnętrznym, lecz tych dysponujących największą bazą przemysłową sektora zbrojeniowego. Sytuacja taka może w dłuższej perspektywie generować dla KE problem polityczny polegający na niepopieraniu kolejnych inicjatyw wsparcia EDTIB (oraz nieprzeznaczaniu na nie dodatkowych kwot) przez kraje nieuwważające, że programy te służą ich interesom bezpieczeństwa. Taka metoda dystrybucji środków nie sprzyja też przyłączaniu się nowych członków do promowanej przez Komisję polityki preferowania europejskiego przemysłu.

Celowym byłoby zatem rekalkibrowanie wsparcia na dofinansowanie wspólnego (oraz, być może, narodowego) pozyskiwania zdolności zidentyfikowanych przez NATO jako deficytowe, w tym takich, które są już zaplanowane w krajowych programach modernizacyjnych sił zbrojnych i niezbędne do wypełnienia regionalnych planów obronnych Sojuszu. Należą do nich m.in. systemy obrony powietrznej i walki elektronicznej czy bezzałogowce. Ponadto państwa członkowskie wydające najwięcej na bezpieczeństwo i położone najbliższe źródła zagrożeń powinny otrzymywać z tego tytułu dodatkowe punkty w postępowaniach konkursowych.

Zrealizowanie zwłaszcza tego ostatniego zamierzenia nie będzie proste. Dawanie priorytetu państwom najbardziej zagrożonym agresywną polityką Rosji i wydającym na obronność najwięcej w stosunku do PKB może wzbudzić dezaprobatę najważniejszych do tej pory beneficjentów środków na wsparcie EDTIB – zwłaszcza gdyby fundusze te miały ulec znaczącemu zwiększeniu.

V. PRZYSZŁOŚĆ RELACJI UE-NATO

Choć sformalizowana współpraca między Unią a Sojuszem Północnoatlantyckim sięga pierwszych lat obecnego stulecia, to wyższej rangi nabrała ona po rosyjskiej aneksji Krymu i wybuchu wojny w Donbasie. Ramy kooperacji wyznaczają trzy wspólne deklaracje (z 2016, 2018 i 2023 r.) oraz zapisy w dokumentach strategicznych obu organizacji (*Kompasie strategicznym UE* i *Koncepcji strategicznej NATO*). Istotnym wydarzeniem w tym kontekście było przystąpienie do NATO dwóch wcześniej bezaliansowych państw Unii – Szwecji i Finlandii – jako skutek pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę. W efekcie aż 23 członków UE należy do Sojuszu, zrzeszającego obecnie 32 kraje.

Kompas strategiczny UE określa NATO mianem podmiotu o kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Postuluje dialog polityczny i współdziałanie w zakresie wymiany informacji, operacji zarządzania kryzysowego, rozwoju zdolności, mobilności wojskowej, bezpieczeństwa morskiego i zwalczania zagrożeń hybrydowych. Zbliżenie ma się przejawiać regularnymi spotkaniami (w tym na szczeblu stałych przedstawicieli przy obydwu organizacjach) i wspólnymi ćwiczeniami⁵⁸. Z kolei *Koncepcja strategiczna NATO* z 2022 r. uznaje Unię za „jedynego w swoim rodzaju i niezbędnego” partnera Sojuszu – wyznające te same wartości i odgrywają „komplementarną, spójną i wzajemnie wzmacniającą się rolę” we wspieraniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa⁵⁹.

Zapewnienia władz NATO i UE o konieczności współpracy nie przekładają się jak dotąd na codzienną praktykę. Wprawdzie jednym z owoców ich kolejnych zapowiedzi jest tzw. zorganizowany dialog między nimi⁶⁰,

⁵⁸ *A Strategic Compass for Security and Defence*, op. cit., s. 11.

⁵⁹ *NATO 2022 Strategic Concept*, NATO, 29.06.2022, act.nato.int.

⁶⁰ Obejmuje on zagadnienia związane z mobilnością wojskową, odpornością, nowymi technologiami, klimatem, obroną, przemysłem zbrojeniowym i kosmicznym oraz cyberbezpieczeństwem.

ale jego konkluzje nie mają wiążącego charakteru, co wynika z blokowania inicjatywy przez niektóre państwa (Turcję w NATO oraz Cypr i niekiedy Francję w UE). Sojusz nieufnym okiem patrzy też na zamiar rozbudowy przez Unię własnych struktur sztabowych oraz certyfikowania UiSW.

Panujący w ostatnich latach werbalny konsensus wokół postrzegania unijnych wysiłków obronnych jako „europejskiego filaru NATO” ukrywa liczne nierozwiązane spory dotyczące kwestii szczegółowych. Toczące się obecnie w UE dyskusje na temat finansowania projektów obronnych i przemysłu zbrojeniowego, podobnie jak mianowanie przedstawicieli krajów bałtyckich komisarzem ds. obrony oraz wysokim przedstawicielem ds. zagranicznych i bezpieczeństwa dają nadzieję na osiągnięcie bardziej precyzyjnego rozgraniczenia kompetencji między obydwooma organizacjami, co pozwoli złagodzić przyszłe tarcia. Przeszkodą na drodze do harmonijnego współistnienia mogą okazać się problemy i wyzwania w relacjach z administracją Trumpa w USA oraz próba ich wykorzystania przez część państw członkowskich do promowania agendy „suwerennej Europy”.

1. Unia jako zaplecze ekonomiczne NATO

Zwiększanie zdolności wojskowych krajów Starego Kontynentu leży we wspólnym interesie sojuszników po obu stronach Atlantyku. Z punktu widzenia Waszyngtonu prowadzi ono do wzięcia przez Europejczyków większej odpowiedzialności za własne bezpieczeństwo i pozwala Amerykanom skupić się na innych wyzwaniach. Unia i jej polityka wsparcia dla EDTIB jawi się w tym kontekście pożytecznym narzędziem dla sojuszników, za pomocą którego mogą oni zbliżyć się do osiągnięcia celów rozwoju zdolności wojskowych NATO. Należy zatem pozytywnie oceniać zawarte przez przewodniczącą KE w wytycznych politycznych deklaracje o ścisłej współpracy z Sojuszem przy typowaniu europejskich projektów wspólnego zainteresowania (*European Projects of Common Interest*), mogących m.in. liczyć na dofinansowanie z EDIP (oraz ze specjalnego

funduszu pozabudżetowego, którego utworzenia chcą unijne instytucje jeszcze za tych WRF)⁶¹. Von der Leyen wspomina w tym kontekście o tarczy obrony powietrznej czy inicjatywach z zakresu cyberbezpieczeństwa. Dobór przedsięwzięć mógłby się stać przedmiotem jednego ze spotkań w ramach tzw. zorganizowanego dialogu NATO-UE i zakończyć zawarciem odpowiedniego porozumienia.

Zachęty finansowe wynikające z realizacji takich projektów pod flagą unijną są jednak wciąż niewystarczające, toteż należy liczyć się z tym, że niektóre z nich, o dużym znaczeniu dla europejskich zdolności wojskowo-technicznych (jak FCAS, MGCS czy europejska inicjatywa dotycząca zdolności uderzeniowych dalekiego zasięgu), zachowają charakter międzypaństwowy. Z perspektywy zgodności polityki bezpieczeństwa UE z celami NATO ważne jest, aby Unia nie tylko dopłacała do wytwarzania konkretnych produktów zbrojeniowych (a następnie ich zakupu i eksploatacji), lecz także kontynuowała i zwiększała wsparcie dla tak istotnych dla Sojuszu przedsięwzięć infrastrukturalnych jak mobilność wojskowa czy poparła wysiłki sojuszników sąsiadujących z Rosją i Białorusią na rzecz wzmocnienia zdolności obronnych na granicy.

Kolejne zagadnienie mogące oddziaływać na stosunki między obiema organizacjami to rozszerzenie unijnych środków wsparcia na „transatlantycką bazę przemysłu zbrojeniowego”, która nie wykluczałaby produkujących w Unii amerykańskich i brytyjskich (czy nawet azjatyckich) przedsiębiorstw dostarczających sprzęt dla sił zbrojnych państw członkowskich. Rosyjska inwazja na Ukrainę, konieczność sprostania wymaganiom NATO oraz obsadzenie najwyższych stanowisk w UE przez polityków o zdecydowanie transatlantyckim podejściu powinny sprzyjać takim postulatom. Konfrontacyjny kurs Trumpa wobec Unii w sferze handlowej czy protekcjonizm części państw członkowskich może jednak pokrzyżować ich urzeczywistnienie.

⁶¹ U. von der Leyen, *Europe's Choice. Political Guidelines for the next European Commission 2024-2029*, op. cit., s. 14.

Następny obszar wspomagania przez UE zadań Sojuszu z dziedziny obrony zbiorowej to mobilność wojskowa⁶². W WRF na lata 2021–2027 zarezerwowano na nią 1,69 mld euro, rozdysponowanych w trzech procedurach konkursowych (95 projektów, których celem jest wzmocnienie infrastruktury transportowej podwójnego zastosowania, w 21 państwach). Po inwazji Rosji na Ukrainę KE przygotowała *Plan działania na rzecz mobilności wojskowej 2.0*⁶³, rozszerzający wachlarz inicjatyw do wdrożenia w okresie 2022–2026, lecz zarazem zwiększający ich finansowanie tylko nieznacznie (o ok. 50 mln euro), zwykle środkami pochodzącymi z innych programów. Dokument obejmuje też bezkosztowe (po stronie Brukseli) działania, jak uproszczenie procedur transportowych w państwach członkowskich. Jednym z celów jest także polepszenie komunikacji i koordynacji na linii UE–NATO poprzez regularne rozmowy sztabowe, *Kompas strategiczny* wnioskuje również o przeprowadzenie wspólnych ćwiczeń z zakresu mobilności wojskowej⁶⁴.

Inną deklarowaną płaszczyznę współpracy stanowi walka z zagrożeniami hybrydowymi. Zgodnie z postanowieniami *Kompasu strategicznego* państwa unijne starają się rozwijać narzędzia reagowania na skierowane przeciwko sobie posunięcia tego typu (EU Hybrid Toolbox). W instrumentarium znajdują się choćby powołane do życia w 2024 r. zespoły szybkiego reagowania na zagrożenia hybrydowe (EU Hybrid Rapid Response Team), przypominające istniejące od 2018 r. w NATO zespoły wsparcia kontrhybrydowego (CHST)⁶⁵. Unia powieliła też inne struktury Sojuszu z tej sfery (np. jej Komórka ds. Syntezy Informacji o Zagrożeniach Hybrydowych – EU Hybrid Fusion Cell – pełni funkcje podobne do natowskiego Wydziału ds. Analizy Zagadnień Hybrydowych – Hybrid

⁶² *Military Mobility*, Europejska Służba Działań Zewnętrznych, marzec 2024, eeas.europa.eu.

⁶³ *Action plan on military mobility 2.0*, Komisja Europejska, 10.11.2022, defence-industry-space.ec.europa.eu.

⁶⁴ *A Strategic Compass for Security and Defence*, op. cit., s. 54.

⁶⁵ F. Bryjka, *Rozwój unijnych zdolności do zwalczania zagrożeń hybrydowych*, op. cit.

Analysis Branch – w Połączonym Pionie Wywiadu i Bezpieczeństwa⁶⁶). Mimo to obydwie organizacje współdziałają ze sobą w tym zakresie dość harmonijnie. W przeciwieństwie do NATO Unii wolno nakładać sankcje na państwa i podmioty dopuszczające się szkodliwych działań hybrydowych. NATO jako sojusz wojskowy może zaś zdecydować o uruchomieniu operacji wojskowej o charakterze prewencyjnym (np. w obliczu zagrożeń dla infrastruktury morskiej czy na granicy między sojusznikiem a krajem niebezpiecznym) lub wysłać zespoły doradcze.

2. Ryzyko dublowania zdolności

Unia powinna również ściślej kooperować z NATO w wystawianiu wspólnych zdolności, w tym zwłaszcza przygotowaniu i funkcjonowaniu RDC. Wiele unijnych stolic traktuje priorytetowo zaangażowanie w Sojuszu ze względu na jego rolę w obronie zbiorowej, zaś alokowanie dodatkowych zdolności na rzecz UE często jest technicznie niemożliwe.

Scenariusz alternatywny wobec samodzielnego wprowadzania RDC przez UE obejmowałby ścisłą współpracę z NATO przy realizacji europejskiej zdolności do szybkiego reagowania w ramach nowych sojuszniczych sił ARF (Allied Reaction Force). Pozwoliłoby to uniknąć wspomnianego powielania struktur i uciec przed dylematem podziału zasobów. RDC, stanowiąca de facto element europejskiego wkładu do ARF, wpisywałaby się w padające po obu stronach Atlantyku obietnice powstania „europejskiego filaru NATO”. Użycie zdolności Sojuszu – szczególnie w zakresie planowania strategicznego – w operacjach unijnych przewiduje porozumienie Berlin Plus z 2002 r.

Konieczność rozbudowy unijnych dowództw też budzi obawy – nie tylko ze względu na ryzyko powielania struktur dowodzenia na poziomie narodowym i natowskim, lecz także z powodu niewystarczającej na potrzeby

⁶⁶ P. Szymański, *NATO i Unia Europejska wobec zagrożeń hybrydowych*, „Komentarze OSW”, nr 328, 24.04.2020, osw.waw.pl.

ich obu liczebności odpowiednio wykształconej kadry oficerskiej. Wdrażane aktualnie treści *Kompasu strategicznego* zakładają skokowy wzrost obsady MPCC oraz zaangażowania komórki w coroczne kosztowne ćwiczenia. Celowym byłoby jednak zachowanie charakteru MPCC jako jednostki planującej misje i operacje zewnętrzne Unii oraz dowodzącej nimi – w tym zastosowaniem RDC w ograniczonej liczbie scenariuszy – wbrew dążeniu niektórych krajów członkowskich do przekształcenia jej w pełnoprawne dowództwo wojskowe. Zapisy ograniczające aspiracje w dziedzinie rozbudowy unijnych zdolności interwencyjnych i mówiące o częściowym połączeniu ich z wysiłkami NATO w tym kierunku mogłyby się znaleźć w aktualizacji *Kompasu strategicznego* w 2025 r. Pewną barierę będą tu jednak stanowiły ambicje władz UE i niektórych europejskich sił politycznych.