

Marcin Terlikowski

ORCID 0000-0002-1822-9052

Marek Madej

ORCID 0000-0003-1266-2565

WPBiO w 2024 r.: przełom w (deklarowanych) ambicjach i pytania o zdolność ich realizacji

Kontekst strategiczny – równia pochyła

W rok 2024 UE wchodziła w zdecydowanie mniej sprzyjających okolicznościach niż w roku poprzednim. W wymiarze zewnętrznym kształt środowiska bezpieczeństwa Unii niezmiennie najmocniej określała wojna w Ukrainie, inaczej jednak niż w styczniu 2023 r. kształtowała się sytuacja na froncie i układ sił między stronami konfliktu. Mimo wysiłków Unii oraz państw członkowskich (a także NATO i państw pozaeuropejskich wspierających Ukrainę) inicjatywę w konflikcie na powrót przejęła Rosja, kontynuująca powolny i okupiony ogromnymi stratami w ludziach i sprzęcie, ale stały postęp we wschodnich obwodach Ukrainy, równocześnie intensyfikując ostrzał rakietowy i bombardowania celów cywilnych oraz infrastruktury krytycznej w głębi kraju. Oznaczało to rosnące trudności po stronie Kijowa choćby z zachowaniem zdolności bojowych i potencjału ekonomicznego państwa, a tym samym zwiększone potrzeby, gdy chodzi o wsparcie nie tylko *stricte* wojskowe, lecz także – w czym UE odgrywała rolę szczególną – pomoc humanitarną i gospodarczą (np. niezbędne do dalszego funkcjonowania kraju dostawy energii elektrycznej). Zapowiadało to kolejny rok intensywnego konfliktu i wzmożonego wysiłku pomocowego ze strony UE.

Dodatkowo gdy 7 października 2023 r. Hamas dokonał serii zamachów terrorystycznych w Izraelu, porywając ponad 200 zakładników, na co Izrael odpowiedział wyjątkowo intensywną i brutalną interwencją w Strefie Gazy, gwałtownej destabilizacji doświadczył Bliski Wschód. Reakcją bowiem wspierającego Hamas Iranu była mobilizacja innych podmiotów pozapaństwowych w regionie – Hezbollahu w Libanie i Huti w Jemenie – do działań wymierzonych w Izrael, w tym – w wypadku Huti – ataków na statki handlowe na Morzu Czerwonym. Dla Unii oznaczało to nie tylko konflikt zbrojny w bliskim

sąsiedztwie, lecz także – z uwagi na ryzyko zakłócenia żeglugi na żywotnym z jej perspektywy szlaku handlowym – problem gospodarczy, a ze względu na skalę następstw izraelskiej interwencji dla ludności palestyńskiej również wyzwanie natury humanitarnej. Co więcej, przekładało się to na trudności wewnętrzne, zważywszy na obecność w społeczeństwach wielu państw członkowskich grup mocno sympatyzujących ze stronami konfliktu (choć równie często raczej przeciwnych jednej z nich, czyli antypalestyńskich lub antyizraelskich) oraz sprzeciw istotnej części opinii publicznej wobec brutalnych metod walki obu stron (zwłaszcza dysponującego przewagą militarną Izraela).

Konflikt na Bliskim Wschodzie nakładał się na rosnącą niestabilność południowego sąsiedztwa UE – Afryki Północnej (w tym Libii), zwłaszcza zaś Sahelu, targanego konfliktami wewnętrznymi od Sudanu po Burkina Faso. Fali puczów wojskowych w tym regionie w ostatnich latach towarzyszyły silne nastroje antyeuropejskie (a zwłaszcza antyfrancuskie), a równocześnie prorosyjskie, dominujące nawet w państwach jeszcze do niedawna blisko z Unią współpracujących (jak Niger, gdzie junta wojskowa przejęła władzę w lipcu 2023 r.). Dla UE, wciąż istotnie zaangażowanej politycznie, pomocowo, a nawet politycznie w Afryce, oznaczało to głęboką zmianę warunków prowadzonych działań. Równocześnie podtrzymywało ciągłą presję migracyjną, odczuwaną zwłaszcza w krajach unijnego południa.

W wymiarze globalnym stopniowo narastały napięcia w relacjach z Chinami, nie tylko z uwagi na ich asertywną politykę zagraniczną, eskalowanie kryzysu wokół Tajwanu, zwłaszcza zaś rosnące wsparcie dla Rosji w konflikcie z Ukrainą, ale też – może wręcz przede wszystkim – w relacjach gospodarczych, choćby z uwagi na rywalizację o surowce i presję technologiczną z Chin, dzięki protekcjonizmowi szybko rozwijających technologie związane z energią odnawialną lub elektromobilnością, kluczowe w kontekście unijnych ambicji walki ze zmianami klimatu. Wreszcie w USA, wyjątkowo spolaryzowanych wewnętrznie, nabierała tempa kampania prezydencka, a rosnące szanse na zwycięstwo Republikanina Donalda Trumpa, postrzegającego UE bardziej jako gospodarczego rywala niż strategicznego sojusznika, zapowiadały groźbę dużych napięć – acz niekoniecznie już w 2024 r. – w relacjach z Waszyngtonem, i to w warunkach trwającej konfrontacji z Rosją.

W aspekcie wewnętrznym kluczową determinantą były zaplanowane na czerwiec wybory do Parlamentu Europejskiego, oznaczające zarazem „zmianę warty” w Komisji Europejskiej i głównych instytucjach unijnych. I choć mało prawdopodobne wydawały się głębokie przekształcenia układu sił w polityce unijnej, to wzrost popularności w Europie partii radykalnych, populistycznych i antysystemowych, a w konsekwencji antyeuropejskich, istotnie wpływał na przebieg politycznych debat i ich centralne tematy, sama zaś perspektywa

zmian w strukturach unijnych powodowała w nich swoistą „pauzę polityczną”, ograniczając ich aktywność, w tym wolę inicjowania nowych programów czy reform. Wciąż też rezerwę wobec polityki UE, także w kontekście Ukrainy i Rosji, zachowywały niektóre rządy państw członkowskich, przede wszystkim Węgier i – powstały po wyborach w 2023 r. – Słowacji. Dodatkowo sytuację komplikowała rosnąca niestabilność polityczna w dwóch najważniejszych państwach UE – Francji i Niemczech, zwłaszcza że łączyła się z wyraźnym (zwłaszcza w Niemczech) spowolnieniem gospodarczym. W sumie oznaczało to, że Unia w 2024 r. musiała się mierzyć z poważnymi wyzwaniami w sferze bezpieczeństwa w warunkach nieco obniżonej sterowności i sprawności działania.

Polityka przemysłowo-obronna i rozwój zdolności wojskowych

Strategia na rzecz europejskiego przemysłu obronnego. Bez wątpienia najważniejszym wydarzeniem na początku 2024 r. było zaprezentowanie w marcu przez Komisję Europejską Strategii na rzecz europejskiego przemysłu obronnego (*European Defence Industrial Strategy* – EDIS), zapowiedzianej pod koniec roku poprzedniego¹. Komisja przedstawiła w tym dokumencie kompleksowy program wzmocnienia przemysłu obronnego UE, określając go jako „katalizator” działań koniecznych dla „odbudowy i zachowania pokoju w Europie”. Jednocześnie wskazała, że tylko dzięki inwestycjom w przemysł obronny na dużą skalę państwa członkowskie mogą przyjąć „strategiczną odpowiedzialność” wobec bezprecedensowych zagrożeń dla ich bezpieczeństwa, w tym dla porządku międzynarodowego opartego na prawie².

W warstwie koncepcyjnej strategia została oparta na idei „gotowości obronnej” UE (*defence readiness*), zdefiniowanej przez Komisję jako stan stałej zdolności Unii i jej państw członkowskich do obrony integralności terytorialnej, zapewniania bezpieczeństwa ich obywatelom, infrastrukturze i zasobom krytycznym, a także do wsparcia wojskowego partnerów, takich jak Ukraina. Komisja wskazała, że osiągnięcie przez UE gotowości obronnej będzie komplementarne wobec NATO i bezpośrednio wzmocni Sojusz. W ten sposób KE zgodziła się niejako z koncepcją mówiącą, że w nowych uwarunkowaniach strategicznych głównym zadaniem Unii jest wzmocnienie sojuszniczego potencjału odstraszania i obrony przed Rosją dzięki przyspieszeniu rozwoju zdolności wojskowych przez państwa członkowskie UE, których zdecydowana

¹ Zob. M. Terlikowski, M. Madej, „Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i obrony UE w 2023 r.: wsparcie dla Ukrainy szansą (niepewną) na skok integracyjny (w przemyśle)”, *Rocznik Strategiczny 2023/24*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2024.

² „A new European Defence Industrial Strategy: Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defence Industry”, Bruksela, 5 marca 2024 r., <https://defence-industry-space.ec.europa.eu> (dostęp tu i dalej: 5.03.2025).

większość jest również członkami NATO. Znamienne, że w strategii nie padło w żadnym miejscu nawiązanie do autonomii strategicznej UE, choć oczywiście wdrożenie propozycji KE siłą rzeczy byłoby bardzo dużym krokiem w kierunku realizacji tej idei.

Za warunek wstępny budowy gotowości obronnej UE Komisja uznała silny przemysł. Podkreślając, że w reakcji na rosyjską inwazję na Ukrainę europejskie przedsiębiorstwa obronne zwiększyły skalę produkcji amunicji artyleryjskiej o 50%, Komisja wskazała jednocześnie, że sektor boryka się ze strukturalnymi słabościami. Za ich przejaw uznała bardzo wysoki, bo sięgający 80% udział firm pozaeuropejskich, głównie amerykańskich, w nowych kontraktach na sprzęt wojskowy, podpisywanych przez państwa członkowskie po rozpoczęciu pełnoskalowej rosyjskiej inwazji na Ukrainę³. Przyczynę takiego stanu rzeczy KE widzi nie tylko w dekadach niedoinwestowania sektora w wyniku cięć lub utrzymywania niskiego poziomu wydatków obronnych w Europie. Podkreśliła także – zgodnie ze swoim tradycyjnym podejściem, wypracowanym przez lata i przyjmującym perspektywę ściśle rynkową, a nie strategiczną – problem rozdrobnienia sektora obronnego zarówno po stronie popytowej (wciąż małą liczbę wspólnych programów zbrojeniowych, podejmowanych przez grupy państw), jak i podażowej (nadal niski poziom umiędzynarodowienia działalności przedsiębiorstw z tej branży, które koncentrują się raczej na swoich rynkach narodowych). Na podstawie tej oceny zaproponowała, aby przemiany w przemyśle obronnym UE dokonać, wydając „więcej, lepiej, razem i w Europie”.

Strategii EDIS towarzyszył projekt najważniejszego instrumentu, który miał służyć jej wdrożeniu – rozporządzenia ustanawiającego Program na rzecz europejskiego przemysłu obronnego (*European Defence Industry Programme – EDIP*)⁴. W tym skomplikowanym i wielowymiarowym akcie prawnym Komisja zawarła propozycje kilku powiązanych ze sobą instytucji (w rozumieniu prawnym). Najważniejszą był sam program EDIP. Zgodnie z logiką stopniowego zwiększania poziomu ambicji kolejnych instrumentów polityki przemysłowo-obronnej KE zaproponowała kompleksowy system dofinansowywania projektów rozwoju zdolności obronnych, realizowanych przez współpracujące ze sobą państwa członkowskie UE w całym cyklu życia produktu i z możliwością uzyskania unijnego grantu niepowiązanego z kosztami, czyli służącego osiągnięciu ogólnych celów w ramach budowania gotowości

³ Komisja powołała się w tym zakresie na raport francuskiego Instytutu Stosunków Strategicznych i Międzynarodowych: J.-P. Maulny, „The impact of the war in Ukraine on the European defence market”, IRIS, wrzesień 2023, www.iris-france.org.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Program na rzecz europejskiego przemysłu obronnego oraz ramy środków w celu zapewnienia terminowej dostępności i dostaw produktów związanych z obronnością („EDIP”), COM(2024) 150, Bruksela, 5 marca 2024 r.

w przemyśle obronnym UE. W powiązaniu z EDIP KE zaprezentowała koncepcję SEAP (*Structure for European Armament Programme*) – specjalnych konsorcjów projektowych, powoływanych przez państwa członkowskie (co najmniej trzy) i korzystających ze zwiększonego poziomu dofinansowania unijnego dla realizowanych przez nie projektów, zwolnienia z VAT, a także wsparcia administracyjno-technicznego ze strony UE. Przez analogię zaproponowała też instytucję europejskiego projektu wspólnego zainteresowania w dziedzinie obronności (*European Defence Projects of Common Interest* – EDCPI), realizowanego przez co najmniej cztery państwa i mogącego korzystać z unijnego finansowania niejako od ręki, bez konieczności pokonywania standardowej procedury konkursowej (jedynie w drodze decyzji KE). W odniesieniu do kwestii wspierania rozbudowy zdolności produkcyjnych małych i średnich przedsiębiorstw sektora obronnego, a także firm o średniej kapitalizacji (*mid-caps*) KE przewiduje fundusz na rzecz przyspieszenia transformacji łańcuchów dostaw w sektorze obronności (*Fund to Accelerate Defence Supply Chain Transformation* – FAST). Przedstawiła również propozycję europejskiego mechanizmu sprzedaży na potrzeby wojska (*EU Military Sales Mechanism* – EU MSM), zakładającego zbudowanie strategicznych rezerw sprzętu wojskowego, który mógłby być pozyskiwany bardzo szybko, w sytuacjach nagłej potrzeby. W projekcie rozporządzenia znalazły się też rozwiązania na wypadek kryzysów w łańcuchach dostaw produktów obronnych, pozwalające na daleko idący interwencjonizm KE, oparty na wcześniejszej propozycji Komisji, dotyczącej zamówień priorytetowych, które zmuszają przedsiębiorstwa do reorientacji swojej produkcji pod groźbą sankcji. W celu wsparcia wdrażania EDIP Komisja zaproponowała utworzenie Rady ds. Gotowości Przemysłu Obronnego, składającej się z przedstawicieli państw członkowskich, KE, Wysokiego Przedstawiciela oraz szefa Europejskiej Agencji Obrony (EDA).

W rozporządzeniu Komisja zawarła też cały szereg rozwiązań pozwalających na preferencyjne traktowanie Ukrainy, m.in. tworząc ramy prawne dla Instrumentu Wsparcia Ukrainy (mającego pomóc w odbudowie ukraińskich przedsiębiorstw obronnych), jej udziału w SEAP i projektach EDIP oraz wyraźnie wskazując, że mechanizm MSM miałby być szczególnym instrumentem służącym „awaryjnemu” wspieraniu właśnie tego kraju⁵. Korespondowało to z zapowiedziami ze strategii EDIS, że Ukraina jest i pozostanie kluczowym partnerem dla unijnego przemysłu obronnego, a współpraca przemysłowo-obronna będzie elementem przyszłych zobowiązań UE wobec Ukrainy.

Złożoność propozycji KE zapowiadała długie i skomplikowane negocjacje nad EDIP. W ich trakcie szybko ujawniła się główna oś sporu państw

⁵ Więcej zob. F. Santopinto, „Understanding the challenges of EDIP and European defence. The main proposals on the table isolated and explained”, IRIS, wrzesień 2024 r., <https://www.iris-france.org/en/ares>.

członkowskich. Kraje zainteresowane zastosowaniem nowych narzędzi polityki przemysłowo-obronnej UE przede wszystkim do wzmocnienia europejskich zdolności wojskowych, głównie w kontekście potrzeb NATO, dążyły do takiego przekształcenia proponowanych przez KE przepisów, aby móc wykorzystać środki europejskie na zakupy sprzętu wojskowego także od podmiotów spoza UE, względnie firm mających siedzibę w Unii, ale kontrolowanych przez pozaunijne przedsiębiorstwa (najmocniej za takimi rozwiązaniami opowiadała się Polska, ale także np. Szwecja czy Holandia, a więc kraje rozwijające duże programy zbrojeniowe z USA, Wielką Brytanią czy też Koreą Południową). Instytucje UE i grupa państw członkowskich, dysponujących najbardziej rozwiniętym przemysłem obronnym (w tym szczególnie Francja), broniły wyjściowych propozycji, wskazując, że równie istotnym celem Unii co wzmocnienie potencjału wojskowego powinno być też zwiększanie konkurencyjności jej przemysłu i rozwijanie własnej gospodarki. Najpełniej podejście to zademonstrował prezydent Francji Emmanuel Macron, który wiosną – kolejny raz, ale już ściśle w kontekście EDIP – wezwał do wprowadzenia w UE europejskiej preferencji dla zakupów sprzętu wojskowego (*buy European*)⁶. Propozycja węgierskiej prezydencji, zgodnie z którą 35% budżetu EDIP miałyby przypaść na projekty z udziałem podmiotów i technologii spoza UE, została uznana przez Francję w listopadzie za punkt wyjścia do potencjalnego kompromisu⁷. Niemniej do końca roku negocjacji nad EDIP nie udało się zakończyć.

Drugą kwestią, która postawiła pod znakiem zapytania realne znaczenie EDIP, był problem budżetu dla tego instrumentu. W strategii EDIS Komisja zapowiedziała, że rezerwuje na potrzeby tego narzędzia 1,5 mld euro jeszcze w obecnej perspektywie finansowej oraz oczekuje zgody państw członkowskich na „masywne” finansowanie w kolejnych ramach budżetowych, obejmujących okres po 2028 r. Od początku było jednak jasne, że aby osiągnąć wskazane w strategii cele, potrzeba finansowania o kilka rzędów wielkości większego, i to już w obecnej perspektywie finansowej. W dyskusji coraz częściej omawiano pomysł emisji wspólnych, europejskich papierów dłużnych na wzór funduszu Next Generation EU z 2020 r. Wprost za takim rozwiązaniem opowiedziała się m.in. Francja i Polska – premier Donald Tusk kilkakrotnie w ciągu roku wskazywał publicznie jako poziom ambicji dla UE sumę 100 mld euro, zaproponowaną w poprzednim roku przez komisarza ds. rynku wewnętrznego Thierry’ego Bretona⁸. Instytucje UE sugerowały jednak, że wdrożenie tego

⁶ Ch. Pellegrin, „Macron reiterates calls to ‘buy European’ during Germany visit”, France24, 28 maja 2024 r., <https://www.france24.com>.

⁷ H. Foy, P. Tamma, „France drops buy-EU demand for Brussels defence fund”, *Financial Times*, 25 listopada 2024 r., <https://www.ft.com/>.

⁸ Ł. Lipiński, „100 mld euro na bezpieczeństwo Europy. O czym Tusk i von der Leyen mówili w Katowicach?”, *Polityka*, 7 maja 2024 r., <https://www.polityka.pl/>.

pomysłu może nie być zgodne z prawem, ponieważ w 2020 r. występowały niepowtarzalne uwarunkowania pandemiczne, w domyśle: istotniejsze od aktualnego kryzysu bezpieczeństwa, które pozwoliły na awaryjny krok zgodnie z art. 122 TFUE. Zdecydowanie przeciw były zaś Niemcy, co wynikało w największym stopniu z ich polityki wewnętrznej – kształtu rządzącej koalicji, w której liberalna partia FDP blokowała wszelkie próby zwiększania zadłużenia (na poziomie krajowym i unijnym).

Równolegle do tej debaty KE podjęła – zapowiedziane w EDIS – działania w kierunku zwiększenia dostępności prywatnych środków z rynków kapitałowych na potrzeby inwestycji w sektor obronny. Skoncentrowała się na Europejskim Banku Inwestycyjnym (EBI), który w dialogu z Komisją i państwami członkowskimi zmienił część swoich regulacji tak, aby umożliwić finansowanie projektów podwójnego zastosowania (przy założeniu, że ich cywilne aplikacje będą jednak przeważały). Bank uruchomił w maju specjalne biuro, mające koordynować akcję pożyczkową w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności, a w grudniu ogłosił, że przeznacza 1 mld euro na cele pożyczkowe dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) aktywnych w tej branży⁹.

Paradoksalnie jako największą potencjalną przeszkodę w pozyskiwaniu środków prywatnych na inwestycje przez przedsiębiorstwa branży obronnej wskazywano w debacie regulacje samej UE, wynikające ze znowelizowanej dyrektywy CSRD (*Corporate Sustainability Reporting Directive*) z 2022 r. Nałożyła ona na podmioty z branży finansowej (głównie banki oraz duże przedsiębiorstwa) rozszerzone obowiązki w zakresie raportowania wpływu ich działań na kwestie środowiskowe i społeczne (*Environmental, Social, and Governance* – ESG), co z założenia miało zwiększyć koszty inwestycji np. w projekty niezgodne z celami Zielonego Ładu, zakładające produkcję energii ze paliw kopalnych¹⁰. W powszechnej interpretacji sektora prywatnego finansowanie branży obronnej stało się co najmniej problematyczne w kontekście ram regulacyjnych CSRD, chociaż sama Komisja (również w strategii EDIS) podkreślała, że jest to nadinterpretacja. Komisja analizowała także, jak wykorzystać fundusze europejskie, w tym już pozyskane środki z Next Generation EU, na cele inwestycyjne w sektor obronny, ale do końca roku nie dokonał się w tym zakresie przełom.

⁹ „EIB Board of Directors steps up support for Europe’s security and defence industry and approves €4.5 billion in other financing”, Komunikat EBI z 8 maja 2024 r.; „EIB approves €15.6 billion of financing including new credit lines and guarantees for security and defence”, Komunikat EBI z 11 grudnia 2024 r., <https://www.eib.org/>.

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) (2022/2464) z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 537/2014, dyrektywy 2004/109/WE, dyrektywy 2006/43/WE oraz dyrektywy 2013/34/UE w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju, Dz. Urz. UE L 322/15.

Europejski Fundusz Obronny, ASAP i EDIRPA. Niezależnie od dyskusji nad EDIP UE wdrażała uruchomione w poprzednim roku instrumenty polityki przemysłowo-obronnej. W marcu KE ogłosiła wyniki naboru grantów z instrumentu ASAP na dofinansowanie projektów mających na celu zwiększanie zdolności przedsiębiorstw obronnych do produkcji amunicji. Kwotę 500 mln euro rozdysponowano na 31 różnych inicjatyw, ale prawie 300 mln euro przypadło firmom z Niemiec i Francji, a kolejne 100 mln euro przyznano podmiotom z Włoch i Hiszpanii. Tylko jedna polska firma (Dezamet) otrzymała grant – w wysokości 2,1 mln euro¹¹. W listopadzie KE ogłosiła też wyniki programu EDIRPA (budżet 300 mln euro), który zakładał dofinansowanie projektów wspólnego pozyskania amunicji i innego sprzętu wojskowego przez państwa członkowskie. Wybrano pięć projektów, z których każdy otrzymał 60 mln euro – dotyczyły one zakupu amunicji artyleryjskiej kalibru 155 mm, systemów obrony przeciwlotniczej IRIS-T, pocisków przeciwlotniczych Mistral, a także pozyskania pojazdów opancerzonych 6 × 6. Wśród zwycięskich inicjatyw znalazła się jedna dotycząca amunicji z udziałem Polski¹². W ciągu roku KE wdrażała też Europejski Fundusz Obronny (EDF). W marcu ogłosiła już czwartą turę naboru wniosków projektowych, przeznaczając 1,1 mld euro na sfinansowanie projektów z ponad 30 obszarów technologicznych. Najwięcej środków zarezerwowano na granty w zakresie nowych technologii rozpoznania i łączności (180 mln euro), następnej generacji samolotów, w tym bezzałogowych, śmigłowców oraz pocisków rakietowych (150 mln euro), a także pojazdów opancerzonych (łącznie z bezzałogowcami) oraz lądowych środków rażenia precyzyjnego (130 mln euro). Tak jak w poprzednim ogłoszeniu, w tym przypadku również zarezerwowano specjalną pulę środków (100 mln euro) na projekty realizowane przez MŚP z branży obronnej.

Rozwój zdolności wojskowych. Równoległe do opracowywania nowych instrumentów z dziedziny polityki przemysłowo-obronnej UE kontynuowała procesy rozwoju zdolności wojskowych. Miały one jednak o tyle większe znaczenie niż w latach ubiegłych, że wobec wdrażania strategii EDIS pojawiało się pytanie o harmonizację i synergię tych działań z nowymi możliwościami rozwoju zdolności wojskowych, oferowanymi przez EDIP. Istotny w tym kontekście był zwłaszcza proces przeglądu planowania obronnego państw członkowskich (*Coordinated Annual Review on Defence – CARD*). W raporcie CARD, opracowanym wspólnie przez EDA i Sztab Wojskowy UE (EUMS) i przyjętym w listopadzie, wskazano cztery najbardziej obiecujące – pod kątem potencjału zawiązania szerokiej współpracy państw członkowskich

¹¹ Kalkulacje własne na podstawie: *Commission Implementation Decision of 7.6.2024 establishing the list of proposals selected for funding and the proposals placed on the reserve list under the instrument on supporting ammunition production (ASAP)*.

¹² Więcej zob. *The European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement Act at a Glance*, <https://defence-industry-space.ec.europa.eu/>.

UE – kategorii zdolności wojskowych: obronę przeciwlotniczą i przeciwrakietową, systemy walki radioelektronicznej, amunicję krążącą oraz okręty bojowe nowej generacji. Podkreślono jednocześnie, że narodowe wysiłki w zakresie pozyskiwania zdolności wojskowych są niewystarczające w kontekście potencjalnego konfliktu o dużej intensywności, w który zaangażowane miałyby być państwa członkowskie.

Również w listopadzie Rada UE przyjęła wnioski z drugiego strategicznego przeglądu PESCO (pierwszy przeprowadzono w 2020 r.), którego zadaniem było zaprogramowanie kolejnej fazy rozwijania tego formatu współpracy. Wskazała w nim, że zobowiązania państw uczestniczących w PESCO – powszechnie krytykowane od chwili ich przyjęcia za ogólnikowość i miękki charakter – powinny zostać ograniczone co do liczby i zmienione w taki sposób, aby były bardziej strategiczne, polityczne i skonkretyzowane, a w szczególności aby towarzyszyły im jasne i mierzalne cele w podstawowych obszarach problemowych, takich jak wydatki obronne, rozwój zdolności wojskowych, współpraca zbrojeniowa i działania operacyjne. W odniesieniu do projektów (w 2024 r. ich liczba zmalała do 66) Rada UE podkreśliła, że konieczne jest zwiększenie ich jakości – powinny one dotyczyć kluczowych zdolności wojskowych. Zakomunikowała także, że sekretariat PESCO – działający przy Europejskiej Agencji Obrony (EDA) i pełniący dotąd techniczne funkcje – powinien znacząco zwiększyć swoją aktywność, zarówno wobec państw uczestniczących w PESCO i rozważających nowe projekty, jak i na zewnątrz, np. informując opinię publiczną o znaczeniu i roli tego formatu współpracy (*sic!*). Te wnioski miały zostać przekute w propozycję zmian formalnych ram PESCO w 2025 r.¹³

Wcześniej, w maju, Rada UE wezwała państwa członkowskie do przyjęcia nowego zestawu zobowiązań w zakresie mobilności wojskowej (*Military Mobility Pledge 2024*), obejmujących m.in. zwiększenie inwestycji w infrastrukturę transportową podwójnego przeznaczenia, utworzenie przez rządy specjalnych międzyresortowych ciał, mających koordynować przemieszczanie się zagranicznych jednostek wojskowych i sprzętu przez ich terytoria, dalsze upraszczanie procedur uzyskiwania zezwoleń na takie transporty, także z wykorzystaniem narzędzi elektronicznych, czy też zaplanowanie i przeprowadzenie ćwiczeń z zakresu mobilności wojskowej¹⁴. Przez cały rok toczył się też proces przygotowywania sił EU RDC do dyżuru, który miał się rozpocząć w 2025 r. Ich elementem było ćwiczenie sztabowe „MILEX '24”, a następnie – w grudniu – poligonowe „European Challenge '24”. Rolę państwa ramowego dla pierwszej zmiany EU RDC przyjęły Niemcy, a funkcje dowództwa wysuniętego (FHQ) – Eurokorpus.

¹³ Konkluzje Rady w sprawie przeglądu strategicznego PESCO, dok. nr 14375/24, Bruksela, 18 listopada 2024 r.

¹⁴ Konkluzje Rady w sprawie bezpieczeństwa i obrony UE, dok. nr 9225/24, Bruksela, 27 maja 2024 r.

Powołanie nowej Komisji Europejskiej. Od początku roku było jasne, że to od kształtu politycznego nowej Komisji Europejskiej, która miała być wyłoniona po czerwcowych wyborach do Parlamentu Europejskiego (PE), zależeć będzie, czy UE wykorzysta sukces swoich interwencyjnych działań na rzecz wzmocnienia przemysłu obronnego, wsparcia państw członkowskich w rozwoju zdolności wojskowych oraz pomocy militarnej dla Ukrainy do sformułowania nowego poziomu ambicji i zaktualizowanych ram dla Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Szybkie potwierdzenie kandydatury Ursuli von der Leyen na drugą kadencję przewodniczącej Komisji dawało realną perspektywę realizacji ambicji wyrażonych przez KE w strategii EDIS i wypełnienia oczekiwań państw członkowskich od nowej Komisji. Sama von der Leyen w swoim dokumencie programowym zaprezentowała bardzo ambitną wizję zbudowania „rzeczywistej europejskiej unii obronnej”¹⁵. Jej filarami miały stać się utworzenie specjalnej teki komisarza europejskiego ds. obronności, opracowanie białej księgi bezpieczeństwa UE w ciągu 100 dni od powołania nowej Komisji (a więc na początku 2025 r.), a także wdrożenie programu EDIP, utworzenie prawdziwego (czyli sprawnie funkcjonującego) wspólnego rynku obronnego oraz uruchomienie flagowych europejskich projektów zbrojeniowych (w tym kontekście von der Leyen wskazała na projekty tarczy powietrznej oraz cyberobrony). Propozycje te zyskały szerokie poparcie w PE, co było wyrazem konsensusu eurodeputowanych z głównych grup politycznych co do tego, że pod nowym kierownictwem UE musi sprostać oczekiwaniom, dotyczącym przyjęcia przez nią nowej roli w sferze bezpieczeństwa i obronności. Dzięki temu PE sprawnie przeprowadził wybór von der Leyen na przewodniczącą kolejnej KE (18 lipca).

Jeszcze mocniej o kierunku myślenia o roli UE w zmienionych uwarunkowaniach strategicznych w Europie świadczyło zaproponowanie objęcia teki komisarza ds. obrony Litwinowi Andriusowi Kubiliusowi, byłemu premierowi tego kraju, znanemu z jednoznacznych wypowiedzi na temat rosyjskiej inwazji na Ukrainę czy też przyszłości relacji Zachodu z Rosją. Łącznie z decyzją o zaproponowaniu stanowiska Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa byłej estońskiej premier Kai Kallas wysłało to mocny sygnał, że Unia – po raz pierwszy w historii – przyjmuje w dziedzinie bezpieczeństwa optykę państw wschodniej flanki, tradycyjnie priorytetowo traktujących zagrożenie rosyjskie. We wrześniu Andrius Kubilius otrzymał od von der Leyen – jak każdy z kandydatów na komisarzy – instrukcję polityczną (tzw. *mission letter*). Zgodnie z nią miał objąć wszelkie zadania związane z zarządzaniem instrumentami polityki przemysłowo-obronnej UE (EDF, EDIRPA, ASAP, EDIP i następca EDF w nowej perspektywie finansowej), ale także brać udział w rozwijaniu współpracy UE z NATO i rozwijając politykę

¹⁵ *Europe's Choice Political Guidelines for the Next European Commission 2024–2029*, Strasburg, 18 lipca 2024 r., <https://commission.europa.eu/>.

kosmiczną UE, w tym inwestycje zdolności satelitarne w nowej generacji. Nowa Komisja Europejska została zaprzysiężona 1 grudnia.

Działalność operacyjna – jak obejść Węgry i wyjść z Sahelu

W 2024 r. pomoc UE dla walczącej Ukrainy jeszcze zyskała na znaczeniu, zważywszy na coraz cięższą sytuację sił ukraińskich na froncie oraz utrzymującą się blokadę środków pomocowych w amerykańskim Kongresie. Jak w roku poprzednim, głównym mechanizmem jej finansowania i organizacji był istniejący od 2021 r. Europejski Instrument na rzecz Pokoju (*European Peace Facility*). Niemniej jego efektywność obniżały dwa uwidaczniające się już w poprzednim roku mankamenty – ciągła szczupłość mobilizowanych środków w stosunku do potrzeb oraz podatność na obstrukcję, od maja 2023 r. wykorzystywana przez niechętnie wspieraniu Ukrainy Węgry, blokujące przekazywanie członkom kolejnych transz funduszy¹⁶. Odpowiedzią na to była decyzja Rady UE z 18 marca 2024 r. o zwiększeniu puli środków w EPF z 12 do 17 mld euro (na lata 2021–2027) przez dodanie – postulowanego jeszcze w 2023 r. przez Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Josepa Borrelli – Funduszu Pomocowego dla Ukrainy (*Ukraine Assistance Fund* – UAF) o wartości 5 mld euro, głównie w celu zakupu sprzętu wojskowego u producentów z Europy (choć w wyjątkowych sytuacjach także spoza niej). Dodatkowo w lutym Rada UE przyjęła regulacje pozwalające przekazać Ukrainie tzw. nadzwyczajne (*windfall*) zyski z rosyjskich środków „zamrożonych” w Europie (ok. 210 mld euro, ale aż 191 pod zarządem jednego podmiotu – Euroclear Belgium)¹⁷. Decyzję o ich użyciu podjęto 21 maja, z przeznaczeniem 90% uzyskiwanych tak środków na UAF i zakupy sprzętu, 10% zaś na budżet rekonstrukcji Ukrainy po konflikcie. Argumentowano przy tym, że pozwala to częściowo ominąć sprzeciw Węgier w sprawie EPF (jako państwo nieuczestniczące w decyzjach o „nadzwyczajnych” zyskach nie miały one współdecydować o ich przeznaczeniu), a pierwsze tak uzyskane 1,5 mld euro przekazano Ukrainie w końcu lipca¹⁸. Równocześnie kontynuowano prace – choć nie sprzyjała

¹⁶ EPF działa na zasadzie zwrotu kosztów (a ściślej ich części) przekazanej uprzednio przez państwa UE pomocy Ukrainie w określonej wysokości. Węgry pod pretekstem sankcji za umieszczenie na liście „zagranicznych sponsorów konfliktu” banku OTP wstrzymały od maja 2023 r. rozdysponowanie ósmej transzy EFP (500 mln euro). Por. M. Terlikowski, M. Madej, op. cit., s. 74–75.

¹⁷ Zyski te powstały właśnie w wyniku „zamrożenia” środków, gdyż zwiększało to naliczany od nich dochód z kapitału, nienależny jednak właścicielowi (Rosji). Zakładano, że do końca 2024 r. umożliwi to przekazanie Ukrainie ok. 2,4 mld euro (F. Petrangelli, „The Russian central bank’s frozen assets: A ‘godsend’ for Kyiv’s military assistance?”, IAI Commentaries 24/39, lipiec 2024).

¹⁸ B. Bilquin, „Ukraine, the European Peace Facility and additional financing”, EPRS PE 762.381, wrzesień 2024 r. W lutym 2025 r. Euroclear zapowiedział przekazanie drugiej transzy (2 mld euro) do marca 2025 r. („Euroclear to send 2-billion-euro tranche of Russian

temu trwająca „zmiana warty” w europejskich strukturach oraz węgierska prezydencja – nad całościowym rozwiązaniem kwestii weta Węgier (utrzymywanego mimo oskarżeń o nielojalność czy wręcz zdradę). Jego zarys, zakładający dobrowolność wkładów finansowych w EPF i UAF (co zniosłoby wymóg jednomyślności w sprawie budżetu instrumentu), upubliczniono w październiku, niemniej budził on wątpliwości proceduralne (taka zmiana wymagałaby zapewne zgody wszystkich członków) oraz obawy, że po jego wdrożeniu także inne państwa rozważyłyby ograniczenie wpłat¹⁹.

Niezależnie od trudności w funkcjonowaniu EPF w pełni sprawnie działała natomiast finansowana z jego pomocą misja szkoleniowa EUMAM dla wojsk ukraińskich, prowadzona głównie w Niemczech i Polsce, ale też innych państwach UE. Dzięki temu do końca 2024 r. przeszkolono 75 tys. żołnierzy, realizując też dostawy sprzętu i amunicji. Wysiłki te wspierała w wymiarze reform sektora bezpieczeństwa cywilna misja doradcza EUAM (działająca w Ukrainie).

W aspekcie *stricte* operacyjnym najwięcej uwagi przykuło jednak rozmieszczenie w lutym 2024 r. kolejnej już operacji morskiej WPBiO – EUNAVFOR „Aspides”, będącej reakcją na trwające od listopada 2023 r. ataki wspieranych przez Iran sił Huti z Jemenu (w „akcie solidarności” z Palestyńczykami) na statki handlowe na Morzu Czerwonym i w Zatoce Adeńskiej. Zadania misji to ochrona żeglugi i monitoring sytuacji w tym rejonie (oraz w cieśninie Ormuz i zachodniej części Morza Arabskiego). Choć niektóre europejskie państwa (pozostająca poza UE Wielka Brytania, ale też np. Włochy, Francja i Holandia) jeszcze w grudniu 2023 r. włączyły się w zorganizowaną przez USA operację „Prosperity Guardian” o zbliżonym mandacie, to część członków UE (np. Niemcy, Grecja), widząc w amerykańskiej inicjatywie groźbę eskalacji, optowała za odrębną misją WPBiO, chcąc tą drogą umacniać też UE jako „dostawcy bezpieczeństwa” na kluczowych dla światowej gospodarki i stabilności akwenach²⁰. Niemniej rozległy obszar odpowiedzialności,

assets profits for Kyiv”, 5 lutego 2025 r., kyivindependent.com/more-than-2-billion-of-russian-assets-profits-in-europe-are-to-be-transferred-to-the-fund-for-ukraine/).

¹⁹ Choć obecnie *gros* środków z EPF przekazywanych jest Ukrainie (11,6 z 17 mld euro), to jednak służy on też finansowaniu kosztów wspólnych wszystkich misji wojskowych UE oraz wsparciu innych państw i organizacji w Afryce (wsparcie dla misji UA, SADC i G5 Sahel, szkolenia i sprzęt dla sił zbrojnych 11 państw, głównie z Rogu Afryki i Zatoki Gwinejskiej), na Bliskim Wschodzie (Liban, Jordania, Egipt), w Europie Wschodniej i na Bałkanach (Mołdawia, Gruzja, Armenia, Albania, Macedonia Północna, Bośnia i Hercegowina), zob. *European Peace Facility Factsheet*, styczeń 2025.

²⁰ Obawy o eskalację były o tyle zasadne, że równolegle do „Prosperity Guardian” USA i Wielka Brytania w ramach operacji „Poseidon Archer” podjęły punktowy ostrzał pozycji Huti w Jemenie. Zob. A. Helou, „Crowded waters: Who’s doing what in the international hotspot of the Red Sea”, *Breaking Defense*, 18 marca 2024 r., breakingdefense.com/2024/03/crowded-waters-whos-doing-what-in-the-international-hotspot-of-the-red-sea/.

zwłaszcza w stosunku do rozmieszczonych zasobów (trzy okręty), wymusza koordynację misji „Aspides” z innymi formami międzynarodowej obecności w regionie, z korzyścią zresztą dla ich ogólnej efektywności²¹.

Głębokie zmiany w aktywności operacyjnej zaszły w Afryce, szczególnie w Sahelu, gdzie wyraźny już rok wcześniej unijny „odwrot” jeszcze przyspieszył. Porażką tyleż już na początku roku spodziewaną, co dotkliwą, zważywszy na wiązane z tą operacją nadzieje na zachowanie unijnej obecności w tym newralgicznym z perspektywy UE regionie oraz rozbudowany mandat planowanego zaangażowania, była ostateczna rezygnacja z uruchomienia Misji Partnerstwa Wojskowego w Nigrze (EUMPM Niger). Powołana w grudniu 2022 r., a uruchomiona w lutym 2023 r., po objęciu władzy w lipcu w wyniku przewrotu przez wojskową juntę o antyfrancuskim i antyzachodnim profilu oraz prorosyjskich sympatiach została niezwłocznie zawieszona, a w końcu grudnia (po wypowiedzeniu przez Niger umowy o jej rozmieszczeniu) formalnie relokowana do Europy. Ponieważ w kolejnych miesiącach sytuacja tylko się pogarszała – władze Nigru m.in. wydały w końcu stycznia personel rozmieszczonej wcześniej w tym kraju cywilnej misji doradczej EUCAP Sahel Niger (jej mandat wygasł we wrześniu 2024 r.) i zażądały wycofania jednostek francuskich i amerykańskich z kraju (zapraszając równocześnie rosyjskich instruktorów) – w maju Rada UE zdecydowała się nie przedłużać mandatu misji po czerwcu 2024 r.²² Z podobnych powodów – tzn. postawy miejscowego rządu, niechętnego zachodnim instytucjom i stale odraczającego przeprowadzenie wyborów – zrezygnowano z kontynuacji (już wcześniej mocno ograniczonej) wojskowej misji szkoleniowej EUTM w Mali. Utrzymano tam natomiast (przedłużając nawet w styczniu 2025 r. jej mandat do 2027 r.) cywilną misję doradczą EUCAP Sahel Mali, przenosząc jednak w 2024 r. do Mauretanii – na podstawie umowy jeszcze z 2023 r. – główną siedzibę powiązanej z nią dotąd Regionalnej Komórki Szkoleniowo-Doradczej (RACC), czyli struktury eksperckiej wzmacniającej państwa grupy Sahel G5 (zredukowanej po wycofaniu się Mali, Nigru i Burkina Faso do Czadu i Mauretanii) w walce z terroryzmem i przestępczością. Inną politykę przyjęto tymczasem wobec Republiki Środkowoafrykańskiej. Mimo zapowiedzi z 2023 r. zakończenia we wrześniu 2024 r. misji szkoleniowej EUTM RCA, po dokonaniu jej przeglądu strategicznego uznano, że zostanie ona przedłużona o kolejny rok, do 19 września 2025 r., przy utrzymaniu jednak zmniejszonej liczebności i trwającego od 2021 r. zawieszenia działalności *stricte* szkoleniowej („dopóty,

²¹ Co ciekawe, wybuch walk w Strefie Gazy nie doprowadził do istotnych zmian w innych misjach UE na Bliskim Wschodzie, także mimo starań od maja 2024 r. o uzgodnienie powrotu do Strefy Gazy misji granicznej EUBAM Rafah (zawieszona od 2007 r. i przejęcia tam władzy przez Hamas). Zob. *EUBAM RAFAH Factsheet*, https://eubam-rafah.eu/sites/default/files/u222/EUBAM%20Rafah_Fact%20Sheet_2024_0.pdf.

²² P. Caddle, „EU terminates military co-operation with post-coup Niger”, Brussels Signal, 29 maja 2024 r., brusselssignal.eu/2024/05/eu-terminates-military-co-operation-with-post-coup-niger/.

dopóki nie zmienią się warunki lokalne”) oraz koncentracji na doradztwie strategicznym i szkoleniu „nowego pokolenia wojskowych liderów”²³. Do sierpnia 2026 r. przedłużono też mandat cywilnej misji doradczej z sektora bezpieczeństwa (EUAM RCA), m.in. z uwagi na wagę jej współpracy z misją ONZ MINUSCA w tym państwie.

W przeciwieństwie do wymuszonych pogarszającymi się warunkami działania zmian aktywności operacyjnej w Sahelu przekształcenia obecności wojskowej w Mozambiku były wynikiem sukcesu rozmieszczonej tam w 2021 r. misji szkoleniowej EUTM MOZ. Po przeszkoleniu zakładanej liczby personelu jednostek szybkiego reagowania (11 oddziałów, ok. 1800 ludzi, w tym 100 lokalnych instruktorów) w zakresie walki z terroryzmem dżihadystów w prowincji Cabo Delgado we wrześniu 2024 r. misję tę przekształcono w szkoleniowo-doradczą EUMAM MOZ, o zbliżonej liczebności, ale z zadaniem uzupełnionym o doradztwo strategiczne w długoterminowym rozwoju sił zbrojnych Mozambiku i z dwuletnim mandatem²⁴. Pozostałe misje w Afryce – EUTM, EUNAVFOR i EUCAP Nestor w Somalii, EUBAM Libya oraz EUSDI (zainicjowane w 2023 r., zbliżone pod względem profilu do RACC cywilno-wojskowe wsparcie eksperckie dla państw Zatoki Gwinejskiej) – przebiegały bez większych zmian.

Misje i operacje w innych regionach, w tym rozmieszczone w 2023 r. różne formy obecności UE w Mołdawii i Armenii, mimo swej przeważnie ograniczonej skali działały dość efektywnie, ale nierzadko (np. EULEX w Kosowie) raczej rutynowo. Niepokój w kontekście funkcjonowania misji obserwacyjnej EUMM budziła ewolucja sytuacji wewnętrznej w Gruzji, jednak do końca roku nie wpłynęło to istotnie na jej działania, a w grudniu jej mandat przedłużono do 2026 r.

²³ „Central African Republic: Council extends the mandate of the EU military training mission for one year”, EU News, 6 września 2024 r., www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/09/06/central-african-republic-council-extends-the-mandate-of-the-eu-military-training-mission-for-one-year/. Zawieszenie szkoleń wynikało z obaw, że przeszkolony personel będzie brał udział we wspólnych akcjach z rosyjskimi najemnikami z dawnej Grupy Wagnera, z którymi współpracują władze RCA.

²⁴ A. Massango, „EUTM-MOZ closes after training marines and commandos”, Agência de Informação de Moçambique, 12 września 2024 r., aimnews.org/2024/09/12/eutm-moz-closes-after-training-marines-and-commandos/.

Tabela 1
Misje i operacje WPBiO (grudzień 2024 – styczeń 2025 r.)

Misja	Typ wojskowa/ cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel	Zadania	Budżet (wspólny, w mln euro)
„Althea” (EUFOR)	wojskowa (W) (Berlin Plus)	Bośnia i Hercegowina	2004	ok. 1100 (24 państwa – 18 UE + 6 spoza)	– szkolenie sił zbrojnych BiH – wsparcie utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz wdrażania całościowej strategii UE wobec BiH	b.d. **
EU Border Assistance Mission (EUBAM)*	cywilna (C)	Mołdawia/Ukraina	2005	80 (36 międzynarodowy, 44 lokalny; 9 z UE + Ukraina i Mołdawia)	wsparcie i doradztwo w zarządzaniu granicami, walce z przestępczością i korupcją, wkład w rozwiązywanie konfliktu wokół Naddniestrza	b.d.
EU Border Assistance Mission (EUBAM) Rafah	C	Strefa Gazy/ dowództwo – Tel Awiw	2005 (zawieszona od 2007 r.)	18 (10 międzynarodowy, 8 lokalny)	wsparcie funkcjonowania przejścia granicznego Izrael–AP i współpracy władz Izraela, AP i Egiptu; szkolenia personelu palestyńskiego	3,72 (lipiec 2024 – czerwiec 2025)
EUPOL COPPS	C	Autonomia Palestyńska – Zachodni Brzeg	2006	106 (71 międzynarodowy, 35 lokalny; 27 z UE + 3 spoza)	wsparcie szkoleniowo- -doradcze policji i wymiaru sprawiedliwości AP	13,25 (lipiec 2024 – czerwiec 2025)

EU Monitoring Mission (EUMM)	C	Gruzja (bez dostępu do separatystycznych republik)	2008	ponad 200 (b.d.)	– normalizacja, stabilizacja i budowa zaufania – informowanie organów UE o sytuacji w Gruzji i regionie	47,14 (2022–2024)/ 50, 65 (2025–2026)
EUNAVFOR „Atalanta”	W	Zatoka Adenńska, Morze Czerwone, basen somalijski	2008	ok. 600 (1–3 okręty, sprzęt lotniczy)	– ochrona konwojów humanitarnych WFP – zwalczanie piractwa, przemytu narkotyków i broni – monitoring zorganizowanej przestępczości, nielegalnych połowów i handlu węglem drzewnym – wkład w realizację zintegrowanej strategii UE wobec Somalii	10,4 (2023–2024)**
EULEX Kosovo	C	Kosowo	2008	do 396 (27 z UE, 5 spoza)	– monitoring wymiaru sprawiedliwości i sądownictwa – pomoc techniczna – wsparcie w opanowywaniu zamieszek i ochrona świadków	165,3 (w tym 58,5 – EULEX w Kosowie; 106,8 – postępowania sądowe w państwach członkowskich; czerwiec 2023 – czerwiec 2025)
EU Training Mission (EUTM) Somalia	W	Somalia	2010	209 (11 – 9 z UE, 2 spoza)	strategiczne doradztwo i szkolenie sił zbrojnych i struktur bezpieczeństwa Somalii	15,3 (2024)**

Tabela 1 – cd.

Misja	Typ wojskowa/ cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel	Zadania	Budżet (wspólny, w mln euro)
EUCAP Somalia (d. EUCAP „Nestor”)	C	Somalia	2012	222 (169 – międzynarodowy, 53 – lokalny; 20 z UE)	rozwój zdolności służb policyjnych, straży wybrzeża i policji portowych oraz wymiaru sprawiedliwości Somalii w sferze bezpieczeństwa morskiego	81 (styczeń 2023 – grudzień 2024)
EUBAM Libya	C	Libia (Trypolis), Tunezja (Tunis)	2013 (2014–2017 tylko w Tunezji, od 2019 r. biura w Trypolisie i Tunisie)	do 91 (61 międzynarodowy, 30 lokalny; b.d.)	wsparcie (doradztwo i szkolenie) zarządzania granicami przez władze Libii i walce z przestępczością transgraniczną i terroryzmem	53,4 (październik 2023 – czerwiec 2025)
EUCAP Sahel Mali	C	Mali	2014	203 (133 międzynarodowy, 70 lokalny, b.d.)	doradztwo i rozwój zdolności struktur bezpieczeństwa Mali, w tym w zakresie kontroli granic i zarządzania kryzysowego	73,2 (luty 2023 – styczeń 2025)
EUAM Ukraine	C	Ukraina	2014 (operacyjna od 2015 r.)	329 (168 międzynarodowy, 161 lokalny; 25 z UE)	– doradztwo strategiczne i wsparcie praktyczne (m.in. szkolenia) w reformach cywilnej części sektora bezpieczeństwa Ukrainy (od 2022 r.) – pomoc w ściganiu zbrodni międzynarodowych	122,9 (czerwiec 2024 – maj 2027)

EUTM RCA	W	Republika Środkowoafrykańska (RCA)	2016 (operacyjna od sierpnia 2020 r.)	190 (9 z UE, 5 spoza)	wsparcie budowy demokratycznych, odpowiedzialnych i nowoczesnych sił zbrojnych RCA	5,8 (wrzesień 2024 – wrzesień 2025)**
EUAM Iraq	C	Irak	2017	127 (85 międzynarodowy, 32 lokalny; b.d.)	koordynacja reform sektora bezpieczeństwa (SSR) i doradztwo strategiczne	66 (maj 2024 – kwiecień 2026)
EUAM RCA	C	Republika Środkowoafrykańska (RCA)	2019 (operacyjna od sierpnia 2020 r.)	do 90	wsparcie i doradztwo dla sił bezpieczeństwa wewnętrznego RCA	24,84 (listopad 2024 – sierpień 2026)
EUAMFOR MED „Iriini”	W	Środkowe Morze Śródziemne	2020	2 okręty, sprzęt lotniczy (23 UE)	– implementacja embarga na broń do Libii – wsparcie walki z nielegalnym eksportem ropy naftowej oraz organizatorami nielegalnych migracji – wsparcie rozwoju straży przybrzeżnej i marynarki Libii (nierealizowane z uwagi na fragmentaryzację Libii)	16,9 (kwiecień 2023 – marzec 2025)**
EUAM Ukraine	W	centra szkoleniowe w Polsce i Niemczech, inne państwa UE	listopad 2022	b.d., misja realizowana na terytorium UE; 24 z UE, 1 spoza	wszechstronne szkolenia sił zbrojnych Ukrainy	408,8 (listopad 2024 – listopad 2026)**
EUAM Armenia	C	Armenia	styczeń 2023 (utworzenie) luty 2023 (uruchomienie)	do 209 (165 międzynarodowy, 44 lokalny; 23 z UE, 1 spoza)	monitoring sytuacji, budowa zaufania między Armenią i Azerbejdżanem	8,1 (luty 2023 – luty 2025)

Tabela 1 – cd.

Misja	Typ wojskowa/ cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel	Zadania	Budżet (wspólny, w mln euro)
EUPM Moldova	C	Moldawia	kwiecień 2023	47 (40 międzynarodowy, 7 lokalny; b.d.)	zwiększanie odporności sektora bezpieczeństwa Moldawii, w tym na zagrożenia hybrydowe (cyberbezpieczeństwo, dezinformacja i zewnętrzna ingerencja – FIMI)	13,4 (kwiecień 2023 – maj 2025)
EUSDI	C/W/	Benin, Ghana, Togo, Wybrzeże Kości Słoniowej	2023	b.d.	wsparcie rozwoju zdolności służb bezpieczeństwa państw regionu	7,3 (C) + 0,8 (W) (sierpień 2023 – grudzień 2025)**
EUNAVFOR „Aspides” ***	W	Morze Czerwone, Morze Arabskie, Zatoka Perska, północno-zachodni Ocean Indyjski	luty 2024	3 okręty (ok. 500 żołnierzy, 21 państw UE)	ochrona żeglugi i budowa świadomości sytuacyjnej	8 (luty 2024 – luty 2025)**
EUMAM – MOZ (d. EUTM)	W	Mozambik	wrzesień 2024 (2021– 2024 jako EUTM)	ok. 120 (10 z UE, 1 spoza)	doradztwo i specjalistyczne szkolenia sił szybkiego reagowania Mozambiku	14,1 (wrzesień 2024 – wrzesień 2026)**

* Misja realizowana przez Frontex.
** Koszty wspólne, finansowane z EPF.
*** Wytuszczenie wskazuje misje nowe, utworzone w 2024 r.
Źródło: opracowanie własne na bazie: www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en.

Podsumowanie

W 2024 r. UE udało się nie tylko w pełni wdrożyć tymczasowe instrumenty wsparcia Ukrainy i przemysłu obronnego państw członkowskich (ASAP, EDIRPA), ale przede wszystkim wypracować całkowicie nową – i daleko bardziej ambitną niż dotąd – propozycję odpowiedzi na pytanie o to, jaka powinna być rola UE w budowaniu bezpieczeństwa w Europie. Instytucje i państwa członkowskie wyraźnie zbliżyły się do osiągnięcia konsensu politycznego, w myśl którego Unia, opierając się na narzędziach z dziedziny polityki przemysłowo-obronnej, miałaby stać się „pełnoprawnym” aktorem strategicznym, tj. bezpośrednio wpływającym na wiarygodność wojskowego potencjału odstraszania i obrony przed Rosją rozwijanego przez NATO, na kształt relacji transatlantyckich, a także na zdolność Ukrainy do obrony przed rosyjską agresją zarówno w krótkim, jak i długim terminie. Taką właśnie koncepcję prezentowała – w wymiarze strategicznym – kompleksowa wizja inwestycji UE w europejską obronność zaprezentowana w strategii EDIS, poparta i rozwinięta w licznych wypowiedziach liderów państw członkowskich. Sygnałem zmierzania UE w tym kierunku była też zgoda państw członkowskich po wyborach do PE, aby to przedstawiciele państw wschodniej części UE, tradycyjnie – przynajmniej dotąd – proatlantyckich i optywujących za zdecydowaną polityką wobec Rosji, objęli w nowej Komisji Europejskiej kluczowe stanowiska związane z obronnością. Uprawnione wydawały się wówczas oceny, że w UE dokonywał się postęp największy chyba od chwili samego ustanowienia Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Jednak w dyskusji o wdrożeniu EDIS, a szczególnie w negocjacjach nad EDIP, boleśnie dały znać o sobie utrzymujące się od lat, strukturalne ograniczenia w UE, które już wielokrotnie wcześniej przesądziły o fiasku innych inicjatyw o potencjalnie strategicznym znaczeniu (jak choćby PESCO w 2017 r.). Debata o źródłach finansowania EDIP unaoczniała z jednej strony brak realnej gotowości wielu państw członkowskich do skokowego zwiększenia inwestycji w bezpieczeństwo (wbrew ich deklaracjom z okresu tuż po 2022 r.), a z drugiej ogromną inercję aparatu biurokratycznego i eksperckiego w instytucjach UE, który w kwestiach tak immanentnie wpisanych w unijne kompetencje jak finanse miał duże trudności, aby wyjść poza ustalone ramy formalnoprawne. Symbolem tego bezwładu stało się odrzucenie najprostszej możliwości dofinansowania instrumentów przemysłowo-obronnych UE – przez emisję wspólnych papierów dłużnych analogicznie do pocovidowego funduszu Next Generation EU. Z kolei spory wokół kwestii dopuszczania nieunijnych firm sektora obronnego do korzystania z europejskich środków z EDIP na rozwój zdolności wojskowych pokazały, że w UE wciąż ścierała się logika strategiczna, w myśl której celem Unii miałoby być wzmocnienie europejskiego potencjału wojskowego po to, aby oddalić zagrożenie rosyjskie, wzmocnić Ukrainę i zmierzyć się z problemem asymetrii w relacjach transatlantyckich,

z logiką przemysłową, zgodnie z którą motorem działań unijnych powinna być chęć dofinansowania sektora obronnego po to, aby zwiększyć jego konkurencyjność, zatrudnienie i znaczenie dla europejskiej gospodarki.

Podobnie niejednoznacznie oceniać można działalność operacyjną Unii, zarówno w odniesieniu do wsparcia Ukrainy z wykorzystaniem EPF (którego strukturalne słabości, umożliwiające Węgrom długotrwałą blokadę środków, starano się choćby częściowo przełamać innowacyjnym podejściem do alternatywnych źródeł finansowania, takich jak „nadzwyczajne” dochody z zamrożonych lokat rosyjskich), jak i misji wojskowych oraz cywilnych WPBiO (istotna i w znacznej mierze wymuszona lokalnymi uwarunkowaniami redukcja zaangażowania w Afryce przy jednoczesnym utrzymaniu niedawno utworzonych „przyczółków” w Europie Wschodniej i na obszarze poradzieckim, w tym w Mołdawii i Armenii, oraz dalszym rozwoju aktywności na morzach, w zakresie bezpieczeństwa żeglugi, m.in. na Morzu Czerwonym). Dawało to ograniczone – choć nie znikome – powody do optymizmu w kontekście faktycznej zdolności Unii do realizacji wielkich strategicznych zamierzeń w chwili, gdy już się one ukonkretnia.

Wszystko to kazało z obawami patrzeć na nadchodzący 2025 r., szczególnie wobec głębokiej destabilizacji sceny politycznej w Niemczech i we Francji, a przede wszystkim w świetle wyniku listopadowych wyborów prezydenckich w USA i coraz silniejszych sygnałów ze strony prezydenta elekta Donalda Trumpa, że zamierza on w zdecydowany sposób przededefiniować treść relacji USA z Europą. Obawy te jeszcze się nasiliły po „tektonicznym tąpnięciu” w relacjach transatlantyckich, jakie nastąpiło po przedstawieniu przez Donalda Trumpa i jego administrację planów zakończenia konfliktu w Ukrainie w lutym 2025 r. (zaskakujących państwa i instytucje unijne równie mocno w treści, co – może nawet bardziej – formie). W ich świetle bowiem skala i zakres wyzwań stojących przed Unią Europejską w sferze bezpieczeństwa i obronności gwałtownie wzrosły, a równocześnie w co najmniej tej samej proporcji skrócił się czas na podjęcie decyzji i działań stanowiących na nie odpowiedź. W rezultacie Unia znalazła się w sytuacji, w której przełom w rozwoju współpracy w sprawach bezpieczeństwa i obrony, zapowiadany czy wręcz zaklinany już wielokrotnie w historii WPBiO, a który jednak nigdy nie nastąpił, stał się potrzebny jak chyba nigdy dotąd.

CSDP in 2024: A breakthrough in declared goals and some questions on the ability to reach them

The paper examines the developments within the European Union's Common Security and Defence Policy (CSDP) in 2024. It begins with an analysis of the recent strategic context of CSDP, stressing the relevance of the war in Ukraine, instability in the Middle

East, the Sahel, and US presidential election in 2024 among the external factors, as well as the approaching changes in European Parliament and European Commission among the internal ones. Then the text discusses developments within European policies on defence cooperation and defence industry, focusing on activities that serve to expand European military capabilities and to improve financial and military effectiveness of EU actions and programmes. The paper also analyzes the impact of the newly established European Commission on the course and character of CSDP. In the third section, the paper presents main challenges in operational activities of the EU, focusing on difficulties in delivering assistance to Ukraine through European Peace Facility as well as on changes in CSDP missions and operations in the Sahel, Middle East, and other regions. The final section offers a reflection on the current state of CSDP and the main problems and challenges ahead, including turbulences caused by the recent changes in the incumbent US administration's approaches to cooperation with the EU.

Keywords: European Union, European Commission, security, Russia, Ukraine, war in Ukraine, Defence industry, European Peace Facility, EDIRPA (European Defence Industry Reinforcement Through Common Procurement Act), EDIP (European Defence Industry Programme) ASAP (Act in Support of Ammunition Production)

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Komisja Europejska, bezpieczeństwo, Rosja, Ukraina, wojna w Ukrainie, przemysł obronny, Europejski Instrument na rzecz Pokoju, EDIRPA, EDIP, ASAP