

Marek Madej

ORCID 0000-0003-1266-2565

Marcin Terlikowski

ORCID 0000-0002-1822-9052

WPBiO w 2025 r.: przełom bez strategicznych konsekwencji

Kontekst geostrategiczny – pełne zachmurzenie z ryzykiem ciężkich opadów

Na początku 2025 r. geostrategiczny kontekst funkcjonowania UE był niezwykle złożony i trudny. W aspekcie zewnętrznym niezmiennie od 2022 r. jego kluczową determinantą pozostawała trwająca inwazja Rosji na Ukrainę. Długotrwałe walki, w których – za cenę poważnych nakładów i strat ludzkich – inicjatywę przejmowała Rosja, prowadząca równocześnie intensywną kampanię ataków, wymierzonych w ludność cywilną Ukrainy i jej infrastrukturę krytyczną (zwłaszcza energetyczną), oznaczały dla Unii i jej państw członkowskich zarówno utrzymującą się groźbę dalszej destabilizacji w Europie, jak i konieczność zwiększenia udzielanego Ukrainie wsparcia wojskowego, materialnego i humanitarnego, szczególnie że w 2024 r. wskutek oporu Republikanów spadła skala, a zwłaszcza pewność dostaw pomocy dla Kijowa z USA. Zarazem, choć zwłaszcza po stronie Ukrainy wyczerpanie konfliktem rosło, to wciąż jego strony były dalekie od decyzji o podjęciu rokowań pokojowych. Rozbieżności ich stanowisk były duże, ze strony zaś Rosji nie pojawiały się żadne oznaki gotowości do ustępstw i akceptacji innego rezultatu wojny niż całkowite spełnienie jej oczekiwań przez Ukrainę oraz wspierające ją państwa i instytucje. Dodatkowo presja rosyjska nie ograniczała się do Ukrainy, Moskwa intensyfikowała bowiem prowadzone w coraz bardziej agresywnej formie działania hybrydowe wymierzone nie tylko w zorientowane na współpracę z UE i NATO państwa takie jak Mołdawia, lecz także podejmowała rozmaite akcje sabotażu (np. niszczenie infrastruktury krytycznej na obszarach morskich czy ataki cybernetyczne) bezpośrednio przeciw członkom UE, zwłaszcza w rejonie Morza Bałtyckiego.

Na geostrategiczny kontekst funkcjonowania Unii negatywnie oddziaływał nadal bardzo intensywny konflikt w Strefie Gazy, nie tylko z uwagi na poważne konsekwencje humanitarne oraz mocno destabilizujący wpływ na cały region Bliskiego Wschodu, choćby ze względu na szybko rosnące tarcia na linii Izrael–Iran i jego sojusznicy (m.in. jemeńscy Huti), lecz także pogłębianie rozbieżności wśród państw członkowskich w ocenach przede wszystkim postawy Izraela w konflikcie, przez wiele społeczeństw i rządów państw unijnych oskarżanego o nadmierne stosowanie siły, zwłaszcza wobec cywilów, oraz faktyczne przedłużanie działań zbrojnych. Co prawda upadek reżimu al-Asada w Syrii w końcu 2024 r. mógł dawać nadzieję na częściową poprawę sytuacji w regionie – choć wobec zwycięskich ugrupowań zachowywano dużą rezerwę z uwagi na ich fundamentalistyczny profil i rodowód – ale tylko w ograniczonym stopniu mógł złagodzić wciąż realne wyzwanie dla państw europejskich związane z presją migracyjną, głównie w basenie Morza Śródziemnego. W oczywisty też sposób negatywny wpływ na sytuację wokół Europy miał utrzymujący się poziom napięcia w stosunkach globalnych, w tym między USA i Chinami.

Zdecydowanie jednak najważniejszym czynnikiem zewnętrznym kształtującym możliwości strategiczne UE w 2025 r. było zwycięstwo – nadspodziewanie przekonujące – w listopadowych wyborach prezydenckich w USA Donalda Trumpa, szczególnie że towarzyszył mu równie wyraźny sukces Partii Republikańskiej w częściowych wyborach do Kongresu. Oznaczało to bowiem, iż powracający na urząd prezydencki Trump, otwarcie krytyczny wobec Unii Europejskiej zwłaszcza w odniesieniu do kwestii ekonomicznych, ale też sceptyczny w ocenach europejskich sojuszników, będzie przynajmniej na początku swej drugiej kadencji dysponował poparciem Kongresu, co znacznie zwiększało jego swobodę działania, także w polityce zagranicznej. Deklaracje Trumpa z kampanii i pierwszych tygodni po elekcji wskazywały zaś na chęć przyjęcia z jednej strony nieco izolacjonistycznej, z drugiej jednak asertywnej i zorientowanej na stanowczą realizację wąsko rozumianego interesu narodowego USA postawy w relacjach zewnętrznych, w tym z sojusznikami. Zwiastowało to pojawienie się trudności i tarć w relacjach USA z Unią, szczególnie na niwie gospodarczej i technologicznej, o trudnej do określenia skali i natężeniu, oraz wzrost nieprzewidywalności amerykańskiego partnera.

Sukces Trumpa przekładał się też na sytuację wewnątrz UE. Wzmacniał bowiem już i tak w niej obecny trend wzrostu siły politycznej ugrupowań radykalnie antyestablishmentowych, przeważnie prawicowych i populistycznych. Potęgowało to groźbę obniżenia efektywności współpracy w samej Unii i jej „sterowności”, nawet jeśli w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2024 r. (a co za tym idzie – w Komisji Europejskiej) dominującą pozycję utrzymały partie szeroko rozumianego centrum i zainteresowane rozwojem integracji europejskiej. Oznaczało też możliwość pojawienia się większej liczby

państw członkowskich, które – jak Węgry – coraz bardziej otwarcie i celowo, także z uwagi na możliwe więzi z Rosją, oddziaływałyby destrukcyjnie na działalność Unii, opóźniając lub komplikując zwłaszcza jej procesy decyzyjne i osłabiając unijną jedność w polityce zewnętrznej, w tym np. w kwestii wsparcia dla Ukrainy. Zważywszy zaś na przewlekłą niestabilność polityczną we Francji i będące wynikiem upadku rządu Olafa Scholza przedterminowe wybory parlamentarne w Niemczech w lutym 2025 r., nie można było wykluczyć, iż udział we władzy uda się uzyskać ugrupowaniom radykalnym i populistycznym (z różnych stron sceny politycznej, nie tylko prawicy) nawet w największych państwach Unii.

W takich warunkach swoją prezydencję w Radzie UE obejmowała 1 stycznia 2025 r. Polska. Pod hasłem „Bezpieczeństwo, Europo!” zamierzała skoncentrować swoje wysiłki na różnych wymiarach bezpieczeństwa europejskiego, w tym oczywiście także militarnego. W zakresie WPBiO oznaczać to miało przede wszystkim wypracowanie ambitnych decyzji w kwestii omawianych w poprzednim roku propozycji nowych narzędzi finansowych UE, które miały wesprzeć zarówno pozyskiwanie zdolności wojskowych przez państwa członkowskie, jak i odbudowę europejskiej bazy technologicznej i przemysłowej sektora obronnego (European Defence Technological and Industrial Base – EDTIB), a także pozwolić na utrzymanie wsparcia militarnego dla Ukrainy¹. Jednocześnie Polska wskazywała, że część tych nowych narzędzi powinna zapewnić również finansowanie inwestycji w infrastrukturę obronną i podwójnego zastosowania. Tradycyjnie Polska podkreślała, że w swoich działaniach kierować się będzie zasadą prymatu NATO, którego europejska obronność powinna być uzupełnieniem. Zamierzała też dążyć do wzmocnienia współpracy UE z Sojuszem oraz Stanami Zjednoczonymi². Wpływ polskiej prezydencji na agendę w zakresie WPBiO, formalnie ograniczony przepisami traktatu lizbońskiego, funkcjonującymi już przecież od niemal 20 lat, wzmacniać miała polityczna pozycja Polski jako kraju z największymi w UE – w relacji do PKB – wydatkami obronnymi oraz w największym stopniu – poza państwami bałtyckimi – zagrożonego potencjalną rosyjską eskalacją. Prezydencja Danii, przypadająca na drugą połowę roku, nie mogła liczyć na taki atut, jednak również skoncentrowała się na bezpieczeństwie, budując swoją pozycję w UE na niedawnej (2022 r.) decyzji o zerwaniu z polityką *opt-out* w zakresie WPBiO oraz szczególnie aktywnym wspieraniu Ukrainy (wyróżniając się np. ulokowaniem na duńskim terytorium produkcji części dronów na potrzeby Kijowa).

¹ Por. M. Terlikowski, M. Madej, „WPBiO w 2024 r.: przełom w (deklarowanych) ambicjach i pytania o zdolność ich realizacji”, *Rocznik Strategiczny 2024/25*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2025, s. 138–143.

² Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, <https://polish-presidency.consilium.europa.eu/pl/program/program-prezydencji/> (dostęp: 12.03.2026).

Gotowość obronna ersatzem strategii politycznej

Od początku roku liderzy świeżo zaprzysiężonej Komisji Europejskiej (KE) prezentowali ambitną wizję przełomu w WPBiO, koncentrując się na kwestii finansowania nowych narzędzi polityki przemysłowo-obronnej Unii³. Wydawało się, że UE wyciąga wnioski z debaty politycznej i eksperckiej z lat ubiegłych, która niezmiennie prowadziła do tego samego wniosku – jeśli Unia ma pozostać strategicznie relewantna w dramatycznie pogarszających się uwarunkowaniach jej bezpieczeństwa, to musi stać się głównym aktorem przebrojenia Europy, umożliwiając państwom członkowskim szybkie inwestycje na dużą skalę w nowe zdolności wojskowe oraz EDTIB.

ReArm Europe. Przybliżenie poziomu ambicji i realnych możliwości UE w tej kwestii nastąpiło 4 marca, kiedy – w warunkach szoku strategicznego (wprawdzie spodziewanego) po kłótni prezydenta Wołodymyra Zełenskigo z Donaldem Trumpem i wiceprezydentem J.D. Vance’em w Białym Domu i wstrzymaniu amerykańskiej pomocy dla Ukrainy – przewodnicząca KE Ursula von der Leyen przedstawiła w liście do liderów państw członkowskich plan *ReArm Europe*. Jego celem było wygenerowanie nowego finansowania w wysokości nawet 800 mld euro na uzupełnienie zapasów uzbrojenia państw członkowskich, inwestycje w nowe zdolności wojskowe oraz wzmocnienie potencjału EDTIB. Na kwotę tę składać się miało ustanowienie nowego unijnego mechanizmu pożyczkowego (o wartości 150 mld euro) oraz zwiększenie wydatków obronnych samych państw członkowskich średnio o 1,5% ich PKB przez kolejne cztery lata dzięki aktywacji klauzuli wyjścia z Paktu stabilności i wzrostu, dopuszczającej czasowe zwiększenie długu publicznego (miało to dać pozostałe 650 mld euro)⁴. Oprócz tego KE zapowiadała zmiany regulacyjne, umożliwiające przesunięcie części już przyznanых środków z funduszy spójności na inwestycje w infrastrukturę wojskową i podwójnego zastosowania oraz pozwalające na poluzowywanie reguł pożyczkowych Europejskiego Banku Inwestycyjnego, tak aby z jego wsparcia mogły w większym stopniu korzystać projekty w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa, a także ułatwiające udzielanie pożyczek przez instytucje komercyjne na przedsięwzięcia w tym samym obszarze⁵. Nadzwyczajna Rada Europejska 6 marca zobowiązała KE do wdrożeniu Planu, chcąc tym samym wysłać silny sygnał o gotowości UE do wzięcia

³ Zob. np. wystąpienie komisarza ds. obrony i przestrzeni kosmicznej Andriusa Kubiliusa z okazji 20. rocznicy powołania Europejskiej Agencji Obrony w dniu 22 stycznia: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_25_313 (dostęp: 12.03.2026).

⁴ Press statement by President von der Leyen on the defence package, 4 marca 2025 r., <https://ec.europa.eu> (dostęp: 12.03.2026).

⁵ List dostępny na stronie Komisji Europejskiej: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/880628/Letter%20by%20President%20von%20der%20Leyen%20on%20defence.pdf> (dostęp: 12.03.2026).

odpowiedzialności za wspieranie Ukrainy i własne bezpieczeństwo wobec zmieniającej się postawy USA⁶.

Biała księga europejskiej obronności – Gotowość 2030. Dalszym wzmocnieniem sygnalizacji strategicznej UE była prezentacja – już 19 marca – przez KE Białej księgi w sprawie obronności europejskiej (BK), zapowiedzianej jeszcze w poprzednim roku przez komisarza Andriusa Kubiliusa. Biała księga prezentowała alarmującą ocenę środowiska bezpieczeństwa Unii. Uznawała Rosję, szybko zwiększającą swój potencjał przemysłowy w sektorze obronnym i rozwijającą arsenał jądrowy, za fundamentalne zagrożenie dla bezpieczeństwa Europy w przewidywalnej przyszłości. Wskazywała, że Rosja jest najsilniejszym wojskowo państwem europejskim i że aktywnie destabilizuje sąsiedztwo Europy. Oprócz Rosji wymieniała także pośrednie i pozawojskowe zagrożenia ze strony Chin (również w kontekście możliwej eskalacji wokół Tajwanu) oraz regionu Bliskiego Wschodu i Afryki. Tym samym BK szła dalej niż Kompas Strategiczny z 2022 r., prezentując bardziej sprecyzowaną i bardziej aktualną diagnozę stanu bezpieczeństwa UE⁷.

Za główny cel UE uznana została tytułowa gotowość, zdefiniowana jako budowa takiego potencjału odstraszania i obrony w Europie, aby udało się uniknąć konfliktu zbrojnego (w dorozumieniu: z Rosją). Co warto odnotowania, już w tytule BK wskazała termin – 2030 r. – do którego miałyby zostać osiągnięte zadeklarowane w niej cele. Jednocześnie w BK podkreślono, że Unia widzi swoją rolę jako ściśle pomocniczą – aktora, który stworzy warunki do inwestycji w zdolności wojskowe na bardzo dużą skalę, ułatwi współpracę przemysłowo-obronną państw dzięki deregulacji i zachętom finansowym, a także zwiększy interoperacyjność sił zbrojnych oraz zmniejszy koszty zarówno zakupów uzbrojenia, jak i rozwoju nowych technologii obronnych przez stymulowanie wspólnych, międzynarodowych projektów w tym zakresie. W tym kontekście kolejny raz przywołano hasło „wydawać lepiej, razem i w Europie”, co wskazywało też jednak, że dla UE celem równoległym wobec zwiększenia potencjału militarnego jest pogłębienie integracji sektora obronnego oraz dalsze zacieśnienie współpracy wojskowej państw członkowskich.

Jednocześnie BK wyznaczyła siedem kategorii zdolności wojskowych (wcześniej wymienionych w konkluzjach Rady z 6 marca jako priorytety), na których miałyby się skupić UE: obronę przeciwlotniczą i przeciwrakietową, systemy

⁶ Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej (6 marca 2025 r.) – Konkluzje, <https://www.consilium.europa.eu/media/wiakfjq/20250306-european-council-conclusions-pl.pdf> (dostęp: 12.03.2026).

⁷ Zob. M. Madej, M. Terlikowski, „Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony w 2022 r.: systemowe słabości i wojenny zwrot na wschód”, *Rocznik Strategiczny 2022/23*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2023, s. 68–71.

artyleryjskie, amunicję i rakiety, drony i systemy antydronowe, mobilność wojskową, walkę radioelektroniczną oraz technologie sztucznej inteligencji (SI) i kwantowe, a także zdolności o charakterze strategicznym, m.in.: transport lotniczy dalekiego zasięgu, tankowanie w powietrzu, satelitarne systemy łączności i rozpoznania itd. Plan *ReArm Europe* został w całości inkorporowany do BK. Dla zapowiedzianego w nim instrumentu pożyczkowego zaproponowano nazwę *SAFE (Security Action for Europe)*, a publikacji książki towarzyszyła prezentacja projektu rozporządzenia, które miało ustanowić to narzędzie. Co warte odnotowania, BK podkreślała wielowymiarowy charakter wyzwań, stojących przed przemysłem obronnym UE. Z jednej strony bowiem stanął on przed koniecznością szybkiej odbudowy zdolności produkcyjnych, a z drugiej strony musiał zachować perspektywy konkurencyjności w długim terminie. Temu ostatniemu celowi posłużyć miała Mapa drogowa technologii zbrojeniowych, którą KE zobowiązała się opracować do końca roku. W kontekście bieżących problemów sektora obronnego Komisja zapowiedziała zaś przedstawienie pakietu deregulacyjnego dotyczącego całej grupy aktów prawnych UE, które mają wpływ na procesy pozyskiwania zdolności wojskowych oraz rozwijanie technologii obronnych przez państwa członkowskie i przedsiębiorstwa z branży zbrojeniowej (tzw. omnibusa obronnego).

Biała księga podjęła też temat partnerstw. Podkreśliła, że Unia oczekuje konstruktywnej relacji z USA i widzi duży potencjał dialogu dwustronnego na temat bezpieczeństwa i obrony, szczególnie w kwestiach bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni, kosmosie oraz domenie morskiej. Dużo miejsca poświęcono Ukrainie, podkreślając bezpośredni związek rosyjskiej inwazji na ten kraj z przyszłością bezpieczeństwa Europy. Proponując dla Ukrainy „strategię kolczatki”, UE zadeklarowała długoterminowe wsparcie wojskowe w postaci dostaw amunicji artyleryjskiej, systemów obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej, dronów i wyposażenia dla jednostek Sił Zbrojnych Ukrainy (oraz ich szkolenia na bazie misji EUMAM). Zapowiedziano także odbudowę i postępującą integrację ukraińskiego przemysłu obronnego z unijnym. W tym celu podkreślono, że nowe instrumenty finansowe KE, mające wspierać rozwój zdolności wojskowych i przemysłu obronnego, potraktują Ukrainę tak jak państwa członkowskie (zob. dalej).

Wdrażanie Białej księgi. Do szybkiego wdrożenia propozycji Komisji zawartych w BK wezwała – już 20 marca – Rada Europejska⁸. W ten sposób Biała księga stała się podstawowym dokumentem wytyczającym kierunki działań UE w dziedzinie WPBiO w 2026 r., przynajmniej w zakresie polityki przemysłowo-obronnej i rozwoju zdolności wojskowych. Rozporządzenie w sprawie najważniejszego zapowiedzianego w BK instrumentu – *SAFE* – zostało przyjęte

⁸ Konkluzje Rady Europejskiej z 20 marca 2025 r., EUCO 1/25, <https://www.consilium.europa.eu> (dostęp: 12.03.2026).

przez Radę 27 maja⁹. Zgodnie z oczekiwaniami KE zaproponowała utworzenie specjalnego funduszu zasilonego zaciąganych przez nią pożyczkami z rynku kapitałowego i od innych instytucji finansowych w wysokości do 150 mld euro. Środki te następnie miały trafiać do państw członkowskich w formie pożyczek na wspólne zamówienia – w praktyce: wspólne programy zbrojeniowe – w dwóch kategoriach. W pierwszej znalazły się amunicja i rakiety, w tym dalekiego zasięgu; systemy uzbrojenia lądowego oraz broń strzelecka i wyposażenie indywidualne żołnierza, małe drony uderzeniowe (POV) i rozpoznawcze i zdolności antydronowe, zdolności w cyberprzestrzeni, ale także inwestycje w infrastrukturę wojskową, w tym zarówno służącą mobilności, jak i obroną. W drugiej kategorii przewidziano: systemy obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej, zaawansowane drony i technologie antydronowe; systemy do walki na morzu, a także zdolności o charakterze strategicznym, jak transport lotniczy dalekiego zasięgu, tankowanie w powietrzu czy satelitarne systemy rozpoznania i łączności oraz nowe technologie (np. AI). Istotą rozróżnienia tych kategorii było kryterium znaczenia dla wzmacniania autonomii UE w zakresie technologii obronnych – realizując projekty z drugiej grupy, państwa miały dążyć do zastępowania komponentów pochodzących z państw spoza Unii takimi, do których pełne prawa (w zakresie własności intelektualnej, kontroli eksportu itp.) mają firmy unijne. Co równie istotne, kredytowane przez KE projekty miały co prawda wzmacniać zdolności wojskowe państw, ale ich głównym celem była rozbudowa EDTIB. Z tego powodu państwa miały prezentować KE nie tylko „listy zakupów” broni, lecz także plany inwestycji w przemysł, związane bezpośrednio z proponowanymi zamówieniami. Wspólne zakupy uzbrojenia pozostawały więc w optyce Komisji narzędziem polityki przemysłowej.

Osią sporu w (szybkich) negocjacjach nad SAFE była kwestia finansowania z niego zakupów uzbrojenia od państw spoza UE, co w swojej pierwotnej propozycji wykluczyła KE. Polska – związana kontraktami na bardzo dużą skalę na zakup broni z USA, Korei Południowej oraz Wielkiej Brytanii i oczekująca, że SAFE pozwoli częściowo sfinansować te umowy – postulowała, aby było to możliwe, zgodnie z logiką działania w sytuacji nadzwyczajnej, w której celem UE jest przede wszystkim szybka odbudowa zdolności wojskowych, a dopiero w drugiej kolejności wzmocnienie europejskiego przemysłu obronnego. Stanowisko to podzielała pewna część krajów, których sektor obronny charakteryzował się rozwiniętą – lub miał nadzieję dopiero ją rozwinąć – współpracą przemysłową z USA. Natomiast grupa państw (np. Francja, Belgia) wskazywała tradycyjnie, że UE nie powinna subsydiować zagranicznego przemysłu, nawet w sytuacji kryzysowej. W drodze kompromisu rozszerzono propozycję

⁹ Rozporządzenie Rady (UE) 2025/1106 z dnia 27 maja 2025 r. ustanawiające Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy („instrument SAFE”) poprzez Wzmocnienie Europejskiego Przemysłu Obronnego, Dz. Urz. UE L 2025/1106.

KE o przepis pozwalający udzielać pożyczek także na projekty z udziałem podwykonawców z państw innych niż: unijne, należące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Ukraina. Obwarowano to jednak warunkiem, że podmioty takie mają odpowiadać jedynie za 15–35% wartości całego projektu. Dodatkowo zaangażowanie takiego podwykonawcy w projekt musiało wynikać z umów zawartych przed datą ustanowienia SAFE albo lider projektu musiał opracować w ciągu dwóch lat studium zastąpienia tego podwykonawcy innym, pochodzącym już z UE i oferującym analogiczny wkład do projektu (w zakresie rodzaju komponentu, użytej technologii itp.). Polska prezydencja uznała ten kompromis za sukces. Poza tym wyjątkiem SAFE w pełni powtarzał logikę wcześniejszych instrumentów polityki przemysłowo-obronnej UE, takich jak EDF czy ASAP. Warunkiem dofinansowania była współpraca podmiotów z co najmniej dwóch kwalifikujących się państw. Udział przedsiębiorstw działających na terenie UE, ale kontrolowanych przez koncerny spoza Unii, został uzależniony od udzielenia przez państwo ich siedziby specjalnych gwarancji, mających zapewnić m.in. brak ryzyka wycieku technologii poza Unię. Co więcej, projekty zgłaszane przez państwa musiały być możliwe do wdrożenia do końca 2030 r., co wynikało ze szczególnego i przejściowego charakteru tego instrumentu.

We wrześniu KE zaprezentowała wstępny podział środków z SAFE, o które na pierwszym etapie ubiegało się 19 z 27 państw członkowskich¹⁰. Liderem okazała się Polska, której przyznano niemal 44 mld euro; za nią uplasowały się Francja, Węgry i Rumunia z pulą środków po około 17 mld euro. Z SAFE nie skorzystały m.in. Niemcy, Holandia, Szwecja (argumentując to niższymi kosztami pozyskania środków samodzielnie, głównie w drodze emisji krajowych papierów dłużnych), Austria i Irlandia (ze względu na ich neutralność) oraz Malta i Luksemburg (ze względu na małą wielkość sił zbrojnych). Do końca listopada państwa starające się o pożyczki miały przekazać KE szczegółowe plany wdrożenia SAFE, czyli w praktyce listy projektów ubiegających się o dofinansowanie i planowane inwestycje w przedsiębiorstwa obronne, które będą je realizować.

Jednocześnie SAFE pozwalał, w odróżnieniu od EDF, na szersze włączenie do programu państw przystępujących, kandydackich, potencjalnych kandydatów oraz krajów, z którymi UE podpisała porozumienia o partnerstwie w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa. Wymagało to zawarcia odrębnej umowy, przewidującej m.in. dodatkowy wkład takiego państwa do puli SAFE. Z możliwości tej skorzystała Kanada, która stosowne porozumienie z UE podpisała w czerwcu, a 2 grudnia poinformowała o pomyślnym zakończeniu negocjacji nad warunkami wejścia do SAFE (m.in. zobowiązała się

¹⁰ C. Cohen, „Commission allocates two-thirds of EU’s €150 billion SAFE defence loans to five countries”, Euractiv, 9 września 2025 r., <https://www.euractiv.com> (dostęp: 12.03.2026).

do wniesienia 10 mln euro do puli programu, ale kanadyjskie firmy mogły liczyć nawet na sięgający 80% udział w projektach finansowanych z SAFE, daleko większy niż kompromisowe 35%)¹¹. W analogiczny proces negocjacyjny zaangażowana była Wielka Brytania, która partnerstwo w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności podpisała z UE jeszcze w maju w atmosferze przełomu, mającego na dobre zatrzeć skutki brexitu. Niemniej pod koniec listopada okazało się, że negocjacje załamały się ze względu na zbyt duże oczekiwania UE odnośnie do brytyjskiej kontrybucji do SAFE¹². Fiasco negocjacji z Wielką Brytanią tylko utwierdziło amerykańskie oceny, że SAFE jest pierwszym naprawdę poważnym krokiem na drodze do zamknięcia europejskiego rynku obronnego na produkty spoza UE.

Kolejnym elementem BK, którego wdrażanie rozpoczęto szybko, był „omnibus obronny”. Już w czerwcu KE przedstawiła propozycję pakietu zmian aktów prawnych¹³, który objął: EDF (m.in. ograniczenie obowiązków administracyjnych dla konsorcjów ubiegających się o granty, uproszczenie ogłoszeń o naborze wniosków i kryteriów ich oceny, umożliwienie wieloletniego, a nie rocznego programowania finansowego w ramach projektów), dyrektywę 2009/81/WE regulującą procedury udzielania zamówień na wyposażenie obronne (m.in. podniesienie do 900 tys. euro progowej wielkości zamówienia, powyżej której dyrektywa ma zastosowanie, wprowadzenie nowej, uproszczonej procedury zamówień na innowacyjne produkty obronne czy też zezwolenia na zawieranie przez państwa wieloletnich umów ramowych, pozwalających na niestosowanie niektórych przepisów, wynikających z dyrektywy) oraz 2009/43/WE, dotyczącą transferów produktów obronnych pomiędzy państwami członkowskimi UE (m.in. poszerzenie i harmonizacja zakresu zastosowania generalnych licencji na transfery oraz uproszczenie procesów wydawania oświadczeń końcowego użytkownika). Komisja zapowiedziała też nowelizację aktów niepowiązanych z obronnością, m.in. rozporządzenia REACH, dotyczącego ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego przed czynnikami chemicznymi (m.in. doprecyzowanie możliwości wyłączenia jego stosowania w odniesieniu do przedsiębiorstw obronnych), a także regulacji odnośnie do rynku finansowego (dopuszczenie takiej interpretacji przepisów, aby podmioty prywatne nie obawiały się finansowania inwestycji firm z branży obronnej; dotyczyło to m.in. dyrektywy CS3D)¹⁴. Ze względu na

¹¹ Zob. Komunikat rządu kanadyjskiego, „Agreement between the European Union and Canada concerning participation under the SAFE Instrument”, www.international.gc.ca, 24 lutego 2024 r. (dostęp 24.03.2026 r.).

¹² Zob. np. „Canada joins EU defense fund SAFE – London remains on the sidelines”, *Militär Aktuell*, 7 grudnia 2025 r., <https://militaeraktuell.at> (dostęp: 12.03.2026).

¹³ Defence Readiness Omnibus, informacja na stronie Komisji Europejskiej, 17 czerwca 2025 r., <https://defence-industry-space.ec.europa.eu> (dostęp: 12.03.2026).

¹⁴ Jej celem jest zapewnienie, że przedsiębiorstwa będą „identyfikować i eliminować negatywny wpływ swoich działań na prawa człowieka i środowisko w Europie” (Dyrektywa Parlamentu

liczbę i różny status aktów prawnych objętych deregulacją, a także naturę procesu legislacyjnego w UE perspektywy pełnego wdrożenia tych nowelizacji wykraczały poza 2025 r.

Realizując drugi filar programu *ReArm Europe*, w lipcu Rada UE podjęła decyzję o aktywacji klauzuli wyjścia z Paktu stabilności i wzrostu wobec Belgii, Bułgarii, Chorwacji, Czech, Danii, Estonii, Finlandii, Grecji, Węgier, Łotwy, Litwy, Polski, Portugalii, Słowacji, Słowenii, co otwierało tym państwom drogę do zwiększenia krajowych wydatków obronnych; w październiku do tej listy dołączyły Niemcy. Jesienią udało się też zakończyć proces legislacyjny mniejszego pakietu zmian regulacyjnych (określanego czasem jako „miniombus obronny”), które miały pozwolić na szybkie przekierowanie pewnej puli środków z istniejących funduszy i innych instrumentów UE na obronność¹⁵. Komisja zaproponowała te zmiany jeszcze w kwietniu, częściowo w kontekście śródkresowego przeglądu polityki spójności – i tak 19 września Rada przyjęła rozporządzenia, pozwalające państwom m.in. na częściowe przesunięcie już otrzymanych środków (np. z Funduszu Odbudowy) na inwestycje w infrastrukturę wojskową i podwójnego zastosowania, a dwa miesiące później kolejne, wprowadzające zmiany w innych narzędziach, w tym w programie EDF, który zyskał możliwość zasilenia dodatkowymi środkami państw członkowskich (pochodzącymi również z funduszy spójności) oraz został otwarty dla Ukrainy¹⁶.

Mapa drogowa i debata o kolejnych krokach. Chcąc usystematyzować wdrażanie BK i innych, ustanowionych wcześniej instrumentów UE z dziedziny polityki przemysłowo-obronnej, a także w celu ustalenia pewnych kwantyfikowalnych celów ilościowych i jakościowych Unii w zakresie budowy gotowości wojskowej, Rada Europejska 26 czerwca zobowiązała KE do opracowania „mapy drogowej”. Komunikat zatytułowany „Chroniąc pokój – Mapa drogowa gotowości 2030” Komisja zaprezentowała 16 października. Jej najważniejszym elementem, dodatkowym w stosunku do BK, były propozycje ustanowienia przez państwa członkowskie „koalicji zdolnościowych” oraz stworzenia instytucji flagowych projektów z dziedziny gotowości. W pierwszym przypadku

Europejskiego i Rady (UE) 2024/1760 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju, Komunikat MRiT z 25 lipca 2024 r., <https://www.gov.pl>, dostęp: 12.03.2026).

¹⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Zmodernizowana polityka spójności: przegląd śródkresowy”, 1 kwietnia 2025 r. oraz Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenia (UE) 2021/694, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697, (UE) 2021/1153, (UE) 2023/1525 i 2024/795 w odniesieniu do tworzenia zachęt do inwestycji związanych z obronnością w budżecie UE w celu wdrożenia planu *ReArm Europe*, 22 kwietnia 2025 r.

¹⁶ „Council adopts measures to incentivise and simplify defence investments in the EU”, komunikat prasowy Rady z 18 grudnia 2025 r. oraz „Cohesion policy mid-term review: Council adopts new laws to better address current and emerging challenges”, komunikat prasowy Rady z 18 września 2025 r., www.consilium.europa.eu (dostęp: 12.03.2026).

KE proponowała, aby państwa członkowskie podzieliły się na grupy, specjalizujące się w priorytetowych zdolnościach wojskowych, wskazanych przez marcową Radę (zob. wyżej). Koalicje te miałyby w sposób zsynchronizowany korzystać z różnych narzędzi polityki przemysłowo-obronnej UE, tak aby maksymalizować ich efektywność. Jednocześnie KE postulowała, aby przyjąć za cel poziom 40% wspólnych zakupów uzbrojenia w UE i osiągnąć go do końca 2027 r. Jako flagowe projekty z dziedziny gotowości zostały z kolei wskazane: Europejska inicjatywa obrony przeciwko dronom, Straż wschodniej flanki, Europejska tarcza powietrzna oraz Europejska tarcza kosmiczna. Zaproponowano, aby dwa pierwsze z tych projektów uzyskały pełną zdolność operacyjną do końca 2027 i 2028 r. – w tym celu Komisja zasugerowała, by dostosować do nich priorytety programów pracy EDF, EDIP, a także kryteria rozdziału środków z SAFE, tak aby skoncentrować fundusze na najważniejszych potrzebach zdolnościowych.

Podając problem przyszłości EDTIB, Komisja zaproponowała w *Mapie drogowej gotowości* opracowanie analogicznego dokumentu, ale poświęconego właśnie sektorowi obronnemu, zatem 19 listopada opublikowano *Mapę drogową transformacji przemysłu obronnego*¹⁷. Dokument ten oparto na analizie wniosków, płynących dla UE z jednej strony z odpowiedzi Ukrainy na rosyjską inwazję w wymiarze innowacji i improwizowanej produkcji zbrojeniowej (głównie masowej produkcji tanich dronów samobójczych), a z drugiej strony z najnowszych trendów w sektorze obronnym, związanych z technologiami takimi jak AI czy obliczenia kwantowe. Na tej podstawie KE uznała, że dalszy rozwój EDTIB wymaga szczególnego wsparcia dla debiutujących w branży obronnej małych i średnich przedsiębiorstw, start-upów i firm zwiększających skalę swojej działalności (tzw. scale-upów). W tym celu zaproponowała m.in. utworzenie dla takich podmiotów specjalnego funduszu (wartego 1 mld euro) z udziałem Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego; wprowadzenie ułatwień w dostępie takich przedsiębiorstw do środków unijnych i narodowych przeznaczonych na rozwijanie technologii obronnych; ustanowienie nowego pilotażowego instrumentu AGILE, który miałby współfinansować szybkie projekty rozwojowe z dziedziny innowacyjnych technologii obronnych; ułatwienie przebranżowienia 600 tys. wykwalifikowanych pracowników na potrzeby przemysłu zbrojeniowego, a także zobowiązanie państw członkowskich do przeznaczania 10% wydatków na nowe zdolności obronne na innowacyjne technologie.

W listopadzie KE wspólnie z wysokim przedstawicielem UE ds. polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa zaprezentowała *Pakiet mobilności wojskowej*,

¹⁷ „Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: EU Defence Industry Transformation Roadmap: Unleashing Disruptive Innovation for Defence Readiness”, 19 listopada 2025 r., <https://defence-industry-space.ec.europa.eu> (dostęp: 12.03.2026).

również zapowiedziany w *Mapie drogowej gotowości*. Składały się nań propozycja nowego rozporządzenia, ustanawiającego system ułatwień dla transportu sprzętu i personelu wojskowego w UE, oraz komunikat na temat mobilności wojskowej¹⁸. Rozporządzenie wprowadzało jednolite zasady i procedury udzielania stałych i doraźnych zezwoleń na szeroko rozumiane transporty wojskowe w UE, ich kontrolowania, prowadzenia, przekraczania przez nie granic zewnętrznych Unii itd. Tworzyło także cyfrowy system wymiany informacji o takich transportach oraz instytucję krajowych koordynatorów ds. transgranicznego transportu wojskowego i – na poziomie UE – Grupy ds. Transportu w ramach Mobilności Wojskowej. W projekcie zawarto też propozycję ustanowienia reżimu kryzysowego – EMERS – którego aktywacja pozwalałaby na egzekwowanie (przez krajowych koordynatorów) priorytetowego traktowania sił zbrojnych przez prywatnych operatorów infrastruktury transportowej i dostawców usług transportowych. Przewidziano utworzenie puli solidarnościowej – listy narodowych (a ewentualnie także wspólnych, unijnych) zdolności transportowych, które mogłyby być wykorzystywane (pozostając cały czas pod narodową kontrolą) do wsparcia państwa członkowskiego, znajdującego się w sytuacji kryzysowej. Rozporządzenie precyzowało też zasady pozwalające na wyłączenie transportów wojskowych spod ograniczeń w ruchu drogowym, które wynikają z ochrony środowiska, reguł czasu pracy kierowców itp. Zobowiązało państwa do wprowadzenia regulacji pozwalających na czasowe rekwizycje środków transportowych podwójnego zastosowania, należących do podmiotów prywatnych, a także tworzenia rejestrów takich środków, jednocześnie przyznając KE dostęp do takich danych. Komunikat z kolei podkreślał znaczenie zaproponowanego przez KE wcześniej dziesięciokrotnego zwiększenia budżetu na projekty z dziedziny mobilności wojskowej w kolejnej perspektywie finansowej (do 17,65 mld euro w ramach instrumentu Łącząc Europę, CEF) oraz zapowiadał ćwiczenia ukierunkowane na testowanie nowych rozwiązań z dziedziny mobilności wojskowej.

W grudniu udało się – po bardzo długim procesie legislacyjnym, wynikającym po części ze strukturalnych słabości Parlamentu Europejskiego – ustanowić instrument EDIP (European Defence Industry Programme). Jego ostateczny kształt nie odbiegał istotnie od propozycji KE z poprzedniego roku – w wielowątkowym i bardzo obszernym rozporządzeniu znalazły się nie tylko regulacje dotyczące samego programu EDIP, lecz także m.in. zaproponowane wcześniej – fundusz transformacji sektora obronnego FAST, instytucja europejskiego „konsorcjum” zbrojeniowego SEAP, mechanizmy interwencyjnego działania KE na rynku obronnym w przypadkach kryzysu oraz Instrument wsparcia

¹⁸ „Commission moves towards ‘Military Schengen’ and transformation of defence industry”, Informacja prasowa Komisji Europejskiej, 19 listopada 2025 r., <https://transport.ec.europa.eu> (dostęp: 12.03.2026).

Ukrainy¹⁹. W toku negocjacji sprecyzowano ograniczenia dotyczące udziału komponentów z państw spoza UE, EOG i Ukrainy w projektach ubiegających się o dofinansowanie z EDIP – mogły wynieść maksymalnie 35% (wynikało to ze swobodnego rozszerzenia na EDIP kompromisu zawartego w odniesieniu do SAFE). W krótkim terminie rola EDIP postrzegana była jednak jako minimalna ze względu na symboliczny budżet 1,5 mld euro (w tym 300 mln w ramach Instrumentu wsparcia Ukrainy, co akurat wzmacniało ten jego wymiar), który został przypisany do tego narzędzia. Znaczenie EDIP rosło zaś w kontekście debaty na temat wieloletnich ram finansowych 2028–2034, która istotnie rozpoczęła się już na dobre pod koniec roku. Pierwsza propozycja KE z lipca przewidywała budżet 131 mld euro na wspieranie bezpieczeństwa UE w ramach szerszego Europejskiego Funduszu Konkurencyjności – zupełnie nowego narzędzia polityki gospodarczej UE²⁰. Był to jasny sygnał, że Unia zamierza po raz pierwszy w historii uczynić bezpieczeństwo w wymiarze militarnym (choć nadal postrzegane przez pryzmat polityki przemysłowo-obronnej) trwałym elementem swoich działań redystrybucyjnych i regulacyjnych, na równi choćby ze wspólną polityką rolną czy też spójności (ale nadal z wyraźnie mniejszym od nich budżetem).

Działalność operacyjna UE – *Ukraine first*

W 2025 r., zważywszy na redukcję amerykańskiego wsparcia dla Ukrainy, a jednocześnie trudną sytuację sił ukraińskich na froncie i presję na ukraińskie społeczeństwo w wyniku rosyjskich ataków na infrastrukturę cywilną, pomoc materiałowo-sprzętowa, finansowa i szkoleniowa dla Kijowa świadczona przez Europejczyków, szczególnie przez mechanizmy unijne, nabrała fundamentalnego znaczenia dla utrzymania ukraińskich zdolności do kontynuowania oporu. Unia starała się w możliwie największej części podjąć temu wyzwaniu, zarówno wykorzystując narzędzia już utworzone, zwłaszcza Europejski Instrument na rzecz Pokoju (*European Peace Facility* – EPF), jak i szukając nowych rozwiązań, wśród których najbardziej obiecujące wiązały się z wykorzystaniem rosyjskich aktywów zamrożonych w europejskich instytucjach finansowych, szacowanych na ok. 210 mld euro. W rezultacie w 2025 r. wartość pomocy militarnej przekazywanej przez państwa Unii – nie tylko za pośrednictwem jej instrumentów, lecz także dwustronnie – w ujęciu łącznym (począwszy od 2022 r.) przewyższyła transfery dokonane w tym samym czasie przez USA, osiągając w sierpniu 65,1 mld euro (i kolejne 32,8 mld w zobowiązaniach), a do końca roku 69,3 mld²¹. Proces ten jednak

¹⁹ Zob. M. Terlikowski, M. Madej, „WPBiO w 2024 r.: przełom...”, op. cit., s. 139–141.

²⁰ Zob. „EU budget 2028–2034 explained”, Komisja Europejska, 10 września 2025 r., <https://commission.europa.eu> (dostęp: 12.03.2026).

²¹ Przełożyło się to m.in. na ok. 770 czołgów (w tym 230 Leopard-2), 960 pojazdów opancerzonych (BWP), 409 haubic, 51 baterii obrony powietrznej. Zob. „State of play: EU support to Ukraine”,

nie przebiegał bez przeszkód. W wypadku EPF główną trudność stanowiła postawa Węgier, tak jak w roku poprzednim blokujących zwrot wydatkowanych przez pozostałe państwa członkowskie kwot²². Budapeszt starał się też ograniczyć możliwość stosowania w powiązaniu z EPF mechanizmu – zainicjowanego w 2024 r. – wykorzystującego tzw. niespodziewane zyski (*windfall*) w postaci odsetek od rosyjskich aktywów zamrożonych od 2022 r. na rachunkach w europejskich instytucjach, kierując w maju do TSUE pozew w tej sprawie przeciw Radzie UE (co nie wstrzymało transferu owych środków – ok. 1 mld euro w kwietniu i 1,6 mld w sierpniu – do Ukrainy)²³. Na przeszkodzie natomiast postulowanemu przez część członków UE, w tym Polskę, przekazaniu Ukrainie bezpośrednio choćby części z zamrożonych środków rosyjskich stały – oprócz sprzeciwu Węgier, wspieranych w pewnej mierze przez Słowację, a po jesiennych wyborach też Czechy – wątpliwości co do legalności tego ruchu i reakcji na niego rynków finansowych żywione przede wszystkim przez Belgię (ok. 190 mld euro z tych aktywów jest pod nadzorem belgijskiej instytucji Euroclear) i Francję (wskazującą ryzyko ewentualnej konfiskaty majątku prywatnych podmiotów gospodarczych z Europy wciąż znajdującego się w Rosji). Mimo długotrwałych debat pewien – mocno ograniczony – postęp w tej sprawie udało się poczynić dopiero na spotkaniu Rady Europejskiej 18–19 grudnia. Uzgodniono wówczas udzielenie Ukrainie 90 mld kredytu dzięki wspólnemu zadłużeniu UE na rynkach zabezpieczonego jej budżetem (Węgry, Czechy i Słowację wyłączo- no z udziału w gwarancjach), którego zwrot nastąpi tylko w razie wypłaty przez Rosję Kijowowi reparacji, przy czym UE zastrzegła możliwość użycia w tym celu właśnie owych zamrożonych środków. Choć rozwiązanie to odbiegało od pierwotnych propozycji „pożyczki reparacyjnej” dla Ukrainy przez udostępnienie jej zamrożonych aktywów Rosji bezpośrednio, a nie wykorzystania ich jako częściowego zabezpieczenia pożyczek oferowanych przez UE, to jednak o jego wartości świadczy możliwość pokrycia tą drogą

EPRS Briefing, listopad 2025, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/775834/EPRS_BRI\(2025\)775834_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/775834/EPRS_BRI(2025)775834_EN.pdf) (dostęp: 12.03.2026).

²² Mechanizm działania EPF opiera się na refinansowaniu (częściowym) ze zgromadzonych w nim środków (17 mld euro na lata 2022–2027, w tym od 2024 r. 5 mld zarezerwowanych wyłącznie na potrzeby Ukrainy w ramach Ukraine Assistance Fund) nakładów dokonanych uprzednio przez państwa członkowskie w postaci transferów czy zakupu broni, sprzętu oraz amunicji. Szerzej o EPF 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; eidem, „WPBiO w 2024 r.: przełom...”, op. cit.

²³ Pozew dotyczył niezasadności wyłączenia Węgier – jako „państwa niewnoszącego wkładu w aktywność” – z głosowań w tej sprawie. Skarga została przez TSUE przyjęta 25 sierpnia. Zob. „Hungary sues EU over frozen Russian assets being used to provide Ukraine aid”, Euronews, 27 sierpnia 2025 r., <https://www.euronews.com/my-europe/2025/08/27/hungary-sues-eu-over-frozen-russian-assets-being-used-to-provide-ukraine-aid> (dostęp: 12.03.2026).

około $\frac{2}{3}$ zapotrzebowania Ukrainy na wsparcie finansowe – nie tylko na cele wojskowe – w latach 2026–2027²⁴.

W ostatnim roku w pewnym sensie nowym elementem wsparcia dla Ukrainy stały się zabiegi na rzecz rozwoju ukraińskiego przemysłu obronnego i zacieśnianie jego powiązań (także w celu wykorzystania ukraińskich doświadczeń wojennych) z EDTIB. Przejawem tego było zainicjowanie w maju, zgodnie z przedstawioną w marcu Białą księgą europejskiej obrony, prac wspólnej grupy zadaniowej ds. współpracy przemysłowo-obronnej, uruchomienie wspólnej inicjatywy BraveTech służącej finansowaniu innowacji obronnych (100 mln euro) czy otwarcie Centrum Innowacji Obronnych UE (EUDIO) w Kijowie we wrześniu. Kontynuowano też sprawnie, acz z nieco mniejszą niż dotąd intensywnością wsparcie szkoleniowo-doradcze dla sił ukraińskich, w tym za pośrednictwem realizowanej głównie na terytorium Polski i Niemiec misji EUMAM (od jej inauguracji do początku 2026 r. przeszkolono i doposażono ponad 86 tys. żołnierzy z Ukrainy, z czego ok. 11 tys. w 2025 r.) oraz działającej – mimo trudnych warunków – w Ukrainie cywilnej misji doradczej EUAM²⁵.

Konieczność koncentracji na wsparciu Ukrainy oraz rozwoju zdolności wojskowych i przemysłowo-obronnych jeszcze bardziej uwypukliła *de facto* drugorzędne od pewnego już czasu znaczenie aktywności *stricte* operacyjnej UE. Co prawda w 2025 r. wyhamował silny wcześniej trend zmniejszania obecności wojskowej UE na kontynencie afrykańskim (acz w większym stopniu stanowiło to efekt skali wcześniejszych jej redukcji, zwłaszcza w niechętnych obecnie wobec współpracy z UE państwach Sahelu, szczególnie w Nigrze i Mali, niż intencji Brukseli), niemniej w tym okresie nie uruchomiono żadnej nowej misji w ramach CSDP, a w wypadku większości już funkcjonujących poziom zaangażowania zmniejszono (choć przeważnie nieznacznie) bądź utrzymano dotychczasowy (łącznie blisko 4 tys. żołnierzy, policjantów i ekspertów cywilnych). Niekoniecznie wskazywałoby to jednak na swoisty marazm czy uwiąd aktywności operacyjnej Unii, gdyż w wielu misjach wynikało raczej z rutynowego niejako charakteru prowadzonych działań, oznaczającego za zwyczaj sprawną realizację zadań przewidzianych mandatem, a tym samym osiąganie założonych celów poszczególnych operacji (choć równocześnie bez woli ich istotnego poszerzania czy pogłębiania).

²⁴ Ł. Maślanka, S. Matuszak, I. Wiśniewska, „Gorzki kompromis w sprawie unijnej pomocy finansowej dla Ukrainy”, *Analizy OSW*, 19 grudnia 2025 r., www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2025-12-19/gorzki-kompromis-w-sprawie-unijnej-pomocy-finansowej-dla-ukrainy (dostęp: 12.03.2026).

²⁵ Por. „EU military support for Ukraine”, www.consilium.europa.eu/en/policies/military-support-ukraine/ (dostęp: 12.03.2026).

Redukcje nie dotyczyły przy tym wszystkich misji i operacji. Narastający od końca lutego kryzys polityczny w Bośni i Hercegowinie²⁶ skłonił UE w marcu 2025 r. do wzmocnienia działającej tam operacji „Althea” o jednostki odwodowe (ok. 400 żołnierzy)²⁷. Także nasilające się okresowo tarcia serbsko-albańskie w Kosowie dwukrotnie – w styczniu i ponownie we wrześniu, przed wyborami municypalnymi – wymusiły tymczasowe rozmieszczenie dodatkowych jednostek z sił żandarmerii UE (EUROGENDFOR), by wesprzeć w działaniach porządkowych stacjonujący tam stale oddział policji w ramach EULEX (ok. 105 policjantów, w całości z Polski)²⁸.

Na początku 2025 r. podjęto też próbę – zaskakującą, zważywszy na intensywność konfliktu w regionie – reaktywacji misji granicznej EUBAM Rafah, w założeniu wspierającej funkcjonowanie przejścia granicznego między Strefą Gazy a Egiptem. W styczniu, korzystając z częściowego rozejmu między siłami Izraela a Hamasem, po stronie palestyńskiej rozlokowano – po raz pierwszy od zawieszenia misji w 2007 r. – jej personel, wzmocniony specjalnymi zespołami EUROGENDFOR. Wznowienie ciężkich walk w Strefie Gazy spowodowało jednak, że już w marcu misję ponownie zawieszono. Mimo to Rada UE w czerwcu zdecydowała się przedłużyć jej mandat o kolejny rok, modyfikując jej model tak, by zwiększyć zdolność do szybkiego rozmieszczenia w razie zmiany sytuacji w Strefie²⁹. Pewnych zmian dokonano jeszcze w mandatach części operacji morskich prowadzonych przez UE, w tym

²⁶ Kryzys był następstwem skazania przez sąd 26 lutego Milorada Dodika, ówczesnego prezydenta wchodzącej w skład Bośni i Hercegowiny Republiki Serbskiej. Orzeczona wobec niego kara więzienia skutkowałą usunięciem z urzędu. Wcześniej prowadził on politykę separatystyczną i odmawiał współpracy – wymaganej przez konstytucję krajową – z Wysokim Przedstawicielem społeczności międzynarodowej. Dodik i jego rządząca w Republice Serbskiej partia SNSD odmówili uznania wyroku, dopiero w październiku wskazując (m.in. po zmianie kary więzienia dla Dodika na grzywnę) nowego kandydata – Sinişę Karana z otoczenia dotychczasowego przywódcy – w listopadowych wyborach w Republice (P. Wankiewicz-Kłoczko, „Proces Dodika: próba sił z serbskim separatyzmem w Bośni i Hercegowinie”, *Analizy OSW*, 6 marca 2025 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2025-03-06/proces-dodika-proba-sil-z-serbskim-separatyzmem-w-bosni-i-hercegowinie>; A. Kurtic, „Dodik concedes and nominates successor as Bosnian Serb leader”, *Balkan Insight*, 1 października 2025 r., balkaninsight.com/2025/10/01/dodik-concedes-and-nominates-successor-as-bosnian-serb-leader/, dostęp: 12.03.2026).

²⁷ Co istotne, z rozmieszczenia wyłączono wchodzące w skład sił odwodowych jednostki węgierskie z uwagi na stanowisko Budapesztu, uznającego – wraz z Rosją i Serbią – wyrok na Dodika za polityczną represję („EUFOR Reserve Forces arrive in BiH: Romanian and Italian transport planes land in Sarajevo”, *Sarajevo Times*, 11 marca 2025 r., sarajevotimes.com/eufor-reserve-forces-arrive-in-bih-romanian-and-italian-transport-planes-land-in-sarajevo/, dostęp: 12.03.2026).

²⁸ Każdorazowo potencjał sił policyjnych podwajano („EULEX strengthens its capacity to contribute to the safety and security of all communities through the temporary deployment of the Reserve Formed Police Unit”, 23 września 2025 r., www.eulex-kosovo.eu/?page=2,10,3058, dostęp: 12.03.2026).

²⁹ EUBAM Rafah (oficjalna strona), www.eeas.europa.eu/eubam-rafah_en?s=410503 (dostęp: 13.03.2026).

Tabela 1
Misje i operacje WPBiO (grudzień 2025 – styczeń 2026 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. 1500 (25 państw – 19 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) Rafah	cywilna (C)	okupowane terytoria palestyńskie/ dowództwo – Tel Awiw	2005 (zawieszona – z przerwami – od 2007 r.)	18 (10 międzynarodowy, 8 lokalny)	neutralna, międzynarodowa obecność na przejściu granicznym Gaza–Egipt; budowa zaufania między stronami	7,49 (lipiec 2025 – czerwiec 2026)
EUPOL COPPS	C	Autonomia Palestyńska – Zachodni Brzeg	2006	106 (71 międzynarodowy, 35 lokalny)	wsparcie szkoleniowo- -doradcze policji i wymiaru sprawiedliwości AP	13,32 (lipiec 2025 – czerwiec 2026)
EU Monitoring Mission (EUMM)	C	Gruzja (bez dostępu do separatystycznych republik)	2008	220 (26 z UE)	– normalizacja, stabilizacja i budowa zaufania – informowanie organów UE o sytuacji w Gruzji i regionie	50, 65 (2025–2026)
EUNAVFOR „Atalanta”	W	Zatoka Adenńska, Morze Czerwone, basen somalijski	2008	do 600 (1–3 okręty, sprzęt lotniczy)	– ochrona konwojów humanitarnych WFP i żegluga	13,8 (styczeń 2025 – luty 2027)*

					– zwalczanie piractwa, przemytu narkotyków i broni (w tym wsparcie embarga na broń dla Asz-Szabab) – monitoring nielegalnych połowów i handlu węglem drzewnym – realizacja zintegrowanej strategii UE wobec Somalii	
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	170,87 (w tym 64,5 – EULEX w Kosowie; 106,4 – postępowania sądowe w państwach członkowskich; czerwiec 2025 – czerwiec 2027)
EU Training Mission (EUTM) Somalia	W	Somalia	2010	200 (11 – 9 z UE, 2 spoza)	doradztwo strategiczne i szkolenie sił zbrojnych oraz struktur bezpieczeństwa Somalii	14,6 (2025)*
EUCAP Somalia (d. EUCAP „Nestor”)	C	Somalia	2012	169 (124 – międzynarodowy, 45 – lokalny; 20 z UE)	szkolenie i doradztwo dla służb policyjnych, wsparcie w budowie bezpieczeństwa morskiego i umacnianiu rządów prawa	110 (styczeń 2025 – grudzień 2027)

Tabela 1 – cd.

Misja	Typ wojskowa/ cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel	Zadania	Budżet (wspólny, w mln euro)
EUBAM Libya	C	Libia (Trypolis)	2013 (2014–2017 tylko w Tunezji, od 2019 r. biura w Trypolisie i Tunisie)	do 115 (84 międzynarodowy, 31 lokalny; b.d.)	wsparcie (doradztwo i szkolenie) zarządzania granicami przez władze Libii oraz w walce z przestępczością transgraniczną i terroryzmem	51,97 (lipiec 2025 – czerwiec 2027)
EUCAP Sahel Mali	C	Mali	2014	do 188 (118 międzynarodowy, 70 lokalny, 14 z UE, 1 spoza)	doradztwo i rozwój zdolności struktur bezpieczeństwa Mali, w tym w ramach kontroli granic, walki z przestępczością i zarządzania kryzysowego	60,95 (luty 2025 – styczeń 2027)
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	190 (9 z UE, 5 spoza)	wsparcie budowy demokratycznych, odpowiedzialnych i nowoczesnych sił zbrojnych RCA	11,4 (wrzesień 2025 – wrzesień 2026)*

EUAM Iraq	C	Irak	2017	117 (85 międzynarodowy, 32 lokalny; b.d.)	koordynacja reform sektora bezpieczeństwa (SSR) i doradztwo strategiczne	65,9 (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)
EUNAVFOR MED „Iriini”	W	środkowe Morze Śródziemne	2020	2 okręty, 4 samoloty, bezzałogowce (23 z UE)	– implementacja embarga na broń do Libii – wsparcie zwalczania działalności przestępczej (nielegalne migracje, eksport ropy naftowej) – budowa morskiej świadomości sytuacyjnej (zbiór danych do ochrony infrastruktury krytycznej i planowania ewentualnościowego i zwalczania aktywności przestępczej) – wsparcie rozwoju straży przybrzeżnej i marynarki Libii	16,35 (kwiecień 2025 – marzec 2027)*
EUAM Ukraine	W	centra szkoleniowe w Polsce, Niemczech i innych państwach 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)*

Tabela 1 – cd.

Misja	Typ wojskowa/ cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel	Zadania	Budżet (wspólny, w mln euro)
EUMA Armenia	C	Armenia	styczeń 2023 r. (utworzenie) luty 2023 r. (uruchomienie)	do 225 (166 międzynarodowy, 59 lokalny; 25 z UE, 1 spoza)	monitoring sytuacji, budowa zaufania między Armenią i Azerbejdżanem	44,2 (luty 2025 – luty 2027)
EUPM Moldova	C	Moldawia	kwiecień 2023	do 72	wsparcie (doradztwo strategiczne i szkolenie) odporności sektora bezpieczeństwa Moldawii, w tym na zagrożenia hybrydowe (cyberbezpieczeństwo, dezinformacja i zewnętrzna ingerencja – FIMI)	19,8 (maj 2025 – maj 2027)
EUNAVFOR „Aspides”	W	Morze Czerwone, Zatoki Adenńska, Perska i Omańska	2024	3 okręty (ok. 500 żołnierzy; 21 z UE)	ochrona żeglugi i budowa świadomości sytuacyjnej	17,4 (luty 2025 – luty 2026)*
EUMAM – Moz EUTM)	W	Mozambik	wrzesień 2024 (2021–2024 jako EUTM)	83 (11 z UE, 1 spoza)	doradztwo i specjalistyczne szkolenia sił szybkiego reagowania Mozambiku	14,1 (wrzesień 2024 – wrzesień 2026)*
EUSDI*	C/W	Benin, Ghana, Togo, Wybrzeże Kości Słoniowej	2023	6 stale w regionie (4 cywilny, 2 wojskowy)+ personel <i>ad hoc</i>	wsparcie rozwoju zdolności służb bezpieczeństwa państw regionu	7,3 (C) + 0,8 (W) (sierpień 2023 – grudzień 2025)**

* EUSDI nie ma formalnie statusu misji ani operacji CSDP, lecz inicjatywy (*initiative*) w zakresie bezpieczeństwa i obrony.

** Koszty wspólne, finansowane z EPF.

Źródło: opracowanie własne na bazie: www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en (dostęp: 20.04.2026).

operacji „Atalanta” w rejonie Rogu Afryki (rozszerzając zakres jej zadań o wsparcie realizacji sankcji wobec terrorystycznego Asz-Szabab) oraz „Irinii” na Morzu Śródziemnym (dodając do jej obowiązków budowę świadomości sytuacyjnej m.in. w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej i w kontekście opracowywania planów ewentualnościowych, co można uznać za następstwo doświadczania – z winy Rosji – wzrostu zagrożeń hybrydowych dla żeglugi i takich instalacji jak podmorskie kable czy rurociągi na Bałtyku). Niemniej pozostałe misje i operacje UE przebiegały w zasadzie rutynowo i bez niespodziewanych trudności czy zmian, w tym misja EUMA w Armenii (pomimo krytyki jej prac i obecności przez Azerbejdżan) i EUMM w Gruzji (niezależnie od niekorzystnej ewolucji postawy władz Gruzji wobec współpracy z Unią i państwami zachodnimi). Z końcem listopada zakończono natomiast – realizowaną dotąd przed 20 lat, od 2005 r., choć formalnie poza strukturami WPBiO – misję EUBAM na granicy Mołdawii (Naddniestrza) i Ukrainy, służącą rozwojowi współpracy tamtejszych (oraz rumuńskich) służb granicznych. Uznano bowiem, że w pełni zrealizowała ona swój mandat i jej kontynuacja, zwłaszcza w obecnych warunkach, nie jest już niezbędna³⁰.

Podsumowanie – biegnij, Europo, biegnij (ale dokąd?)

Bez wątpienia w 2025 r. dokonał się rzeczywisty, a nie tylko deklaracyjny przełom w rozwoju kompetencji UE w wojskowym wymiarze bezpieczeństwa³¹. Wbrew sceptykom Unii udało się zmobilizować relatywnie duże środki finansowe na wsparcie państw członkowskich w ich wysiłkach na rzecz szybkiego odbudowania zapasów amunicji i innego wyposażenia wojskowego (także na potrzeby wsparcia Ukrainy), zwiększenia mocy wytwórczych przemysłu obronnego oraz pozyskania nowych zdolności wojskowych. Trudno przecenić znaczenie działań UE – uchwalenie SAFE dawało państwom członkowskim większą elastyczność i swoisty margines finansowy w długoterminowym planowaniu procesów transformacji i modernizacji technicznej ich sił zbrojnych oraz inwestycji w przemysł. Jednocześnie UE ustanowiła ramy długofalowego podejścia do przemysłu obronnego i rozwoju zdolności wojskowych przez państwa członkowskie. Instrument EDIP, w połączeniu z początkiem debaty o kolejnej perspektywie finansowej, w której bezpieczeństwu przyznano rekordowy budżet, zapowiadał zupełnie nową rolę UE jako pełnoprawnego podmiotu już nie tylko polityki przemysłowo-obronnej w Europie, lecz także – choć nadal pośrednio – samej polityki obronnej.

³⁰ „20 years for security & development”, 13 listopada 2025 r., eubam.org/newsroom/20-years-for-security-development/ (dostęp: 13.03.2026).

³¹ Ilościowa i jakościowa skala zmian w WPBiO skłoniła wielu ekspertów do uznania, że UE zbudowała w 2025 r. nową agendę obronną. Zob. np. A. Kozioł, „Nowa agenda obronna UE”, *Raport PISM*, 18 grudnia 2025 r., www.pism.pl (dostęp: 13.03.2026).

Poszukując źródeł tej mobilizacji, można się oczywiście spierać, czy większe znaczenie miała sytuacja w Ukrainie, gdzie Rosja już czwarty rok udowadniała zdolność do skutecznej mobilizacji gospodarki i całego aparatu państwowego w celu podtrzymania swojego wysiłku wojennego (choć zarazem ograniczoną przekładalność tych osiągnięć na sukcesy *stricto* wojskowe oraz ich ogromną kosztochłonność w postaci koszmarnych strat ludzkich i nakładów finansowych), czy też otwarcie antyunijne działania administracji USA i samego prezydenta Trumpa. W pierwszym przypadku można było liczyć, że Europa nie zejdzie z drogi wzmacniania swojego potencjału obronnego i będzie skutecznie wdrażać nowe narzędzia, szczególnie wobec postępującej militaryzacji życia społeczno-gospodarczego i polityki Rosji. W drugim rosło zagrożenie, że nadzieja na choćby częściowy powrót USA do bardziej kooperacyjnej postawy w relacjach transatlantyckich – trudny do wyobrażenia, ale nie całkiem niemożliwy w świetle rosnących trudności wewnętrznych administracji Trumpa, za to kuszący w świetle skali kosztów i trudności towarzyszących „wyłącznie europejskiej” alternatywie – ograniczy ambicje państw członkowskich do pełnego zaangażowania we wdrażanie podjętych zobowiązań. Niemniej nawet jeśli tak by się stało, raz uzyskanej roli w dziedzinie polityki przemysłowo-obronnej i obronnej UE łatwo by nie porzuciła, choćby ze względu na inercję systemu.

Wagę tego przełomu ograniczała jednak coraz bardziej rzucająca się w oczy nieobecność UE w procesie politycznym, zmierzającym do zatrzymania rosyjskiej inwazji na Ukrainę i ustalenia nowych ram dla europejskiej architektury bezpieczeństwa. Dominująca rola USA i dyplomacji osobistej Trumpa, monopolizującego rozmowy zarówno z prezydentem Zełenskim, jak i Władimirem Putinem (niezależnie od ich ostatecznie ograniczonych wyników), pozostawiała niewiele miejsca Europie, a ideologiczna wrogość administracji USA do UE przesądzała o braku możliwości instytucjonalnego zaangażowania Unii w ten proces. Ograniczone pole manewru starały się zagospodarować Wielka Brytania, Francja i Niemcy, które – jako format E3 – wzięły na siebie rolę swoistego adwokata Ukrainy wobec Rosji (i USA), aktywnie reagując na kolejne propozycje „planów pokojowych”, prezentowanych przez stronę amerykańską. Budując swoją pozycję na roli w tzw. koalicji chętnych (polegającą głównie na deklarowanej gotowości rozmieszczenia sił w Ukrainie po zatrzymaniu walk), faktycznie zaczęły one tworzyć swoiste zręby nowej architektury bezpieczeństwa w Europie. Miejsce UE sprowadzałoby się w niej do funkcji „dawcy” środków finansowych i katalizatora inwestycji w nowe zdolności wojskowe i przemysłowe, podczas gdy kwestie strategiczne pozostawałyby w gestii najsilniejszych politycznie i wojskowo stolic, pretendujących do legitymacji ze strony pozostałych państw członkowskich. I tak rozwój WPBiO w 2025 r. znów nabrał paradoksalnego charakteru – historyczne decyzje o rozwoju kompetencji UE w sprawach obronnych (a zwłaszcza

przemysłowo-obronnych) towarzyszyły umniejszaniu jej strategicznej roli na płaszczyźnie politycznej.

CSDP in 2025: A turning point without strategic implications

The chapter discusses the main developments in the European Union's Common Security and Defense Policy (CSDP) in 2025. The opening section analyzes the strategic context in which the EU formulated its CSDP decisions, focusing on both the eastern dimension – marked by the continued Russian full-scale invasion of Ukraine – and the transatlantic relations, shaped by the second presidency of Donald J. Trump and Washington's anti-European policies. The priorities of the Polish presidency of the Council of the EU are also discussed. The chapter then examines the key strategic documents adopted by the EU in 2025, with particular emphasis on the White Paper for European defense – Readiness 2030. This is followed by an analysis of the SAFE program, establishing the EU's first-ever mechanism for crediting Member States' investments into military capabilities, followed by other elements, forming the EU's ReArm Europe plan, aimed at significantly increasing defense expenditure. The EU's efforts to streamline and accelerate military mobility are also discussed. The third section, in continuity with the previous *Strategic Yearbooks*, addresses the main challenges in the EU's operational activities, including its support for Ukraine, as well as developments in CSDP missions and operations in the Sahel, the Middle East, and other regions. The final section offers an evaluation of the strategic significance of the EU actions in the field of CSDP within the broader context of transformative processes shaping the future European security architecture.

Keywords: European Union, European Commission, security, Russia, Ukraine, war in Ukraine, defense industry, White Paper 2030, *Defense Readiness Roadmap 2030*, SAFE (Security Action for Europe), *ReArm Europe*, EDIP (European Defense Industry Programme)

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Komisja Europejska, bezpieczeństwo, Rosja, Ukraina, wojna w Ukrainie, przemysł obronny, Biała Księga 2030, *Mapa drogowa gotowości 2030*, SAFE (*Security Action for Europe*), plan *ReArm Europe*, EDIP