



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

STRATEGIC FILE

NR 5 (144), GRUDZIEŃ 2025 © PISM

Redakcja: Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Rafał Tarnogórski

Czas decyzji dla UE w sprawie przyszłości zamrożonych rosyjskich aktywów

Szymon Zaręba

Debata na temat przyszłości rosyjskich aktywów zamrożonych po agresji Rosji na Ukrainę weszła w decydującą fazę. Opublikowana 3 grudnia br. propozycja Komisji Europejskiej (KE), która zakłada udzielenie Ukrainie pożyczki z wykorzystaniem tych funduszy, jest co do zasady właściwa. Jednak wskazane byłoby dokonanie w niej kilku zmian na wypadek np. wyroków trybunałów międzynarodowych nakazujących zwrot Rosji przekazanych środków. Zalecane byłoby wyjście naprzeciw zastrzeżeniom Belgii dotyczącym bezterminowej gwarancji solidarnej spłaty przez państwa UE ewentualnych roszczeń, by przewyciężyć obecny pat negocjacyjny związany głównie z jej oporem.

PISM STRATEGIC FILE

Po wybuchu pełnoskalowej agresji Rosji na Ukrainę pod koniec lutego 2022 r. członkowie G7 (w tym Unia Europejska) przyjęły zdecydowane sankcje w celu ukarania agresora. Jedną z nich było zamrożenie (na przełomie lutego i marca 2022 r.) zagranicznych rezerw walutowych Centralnego Banku Rosji (CBR)¹, ulokowanych w zachodnich instytucjach finansowych. W efekcie powstała szacowana na

Decydenci w państwach i UE zaczęli się zastanawiać, czy byłoby możliwe wykorzystanie tych środków, np. by wesprzeć ukraiński wysiłek wojenny albo zagwarantować realizację podstawowych wydatków.

ok. 280 mld dolarów amerykańskich pula niewykorzystywanych zamrożonych rosyjskich aktywów państwowych, w tym ok. 227 mld (210 mld euro) w samej Unii Europejskiej². Stosunkowo szybko decydenci w poszczególnych państwach i UE zaczęli się zastanawiać, czy byłoby możliwe wykorzystanie

tych środków, np. by wesprzeć ukraiński wysiłek wojenny albo zagwarantować realizację podstawowych wydatków w związku z napiętą sytuacją budżetową. W 2023 r. USA wyszły z nieoficjalną propozycją przejęcia tych aktywów przez członków G7 i przeznaczenia ich na te cele. Stanom Zjednoczonym, Japonii, Kanadzie i Wielkiej Brytanii udało się jedynie utworzyć w grudniu 2023 r. grupy robocze, które miały przeanalizować prawne aspekty ewentualnego trwałego zajęcia aktywów, ograniczenia ryzyka (m.in. ekonomicznego) oraz najlepszego sposobu udzielenia pomocy Ukrainie z wykorzystaniem tych środków³. Ostatecznie w toku negocjacji G7 udało się uzgodnić jedynie przekazanie Ukrainie „nadzwyczajnych dochodów” (*extraordinary revenues*) pochodzących z tych aktywów, m.in. odsetek od nich narastających na odnośnych rachunkach. Przekazanie miało nastąpić z wykorzystaniem ogłoszonego w czerwcu 2024 r. mechanizmu ERA, zakładającego udzielenie Ukrainie przez wszystkich członków G7 pożyczek na łączną kwotę ok. 50 mld dolarów⁴. Przyjęcie tego rozwiązania doprowadziło do czasowego spowolnienia dyskusji o przyszłości rosyjskich aktywów.

Ożywienie debaty w UE, działania KE i przyczyny impasu

Stopniowo rosła jednak – przede wszystkim w Unii Europejskiej – świadomość potrzeby działania. Wiązało się to m.in. z trudnościami z zapewnieniem stabilności pomocy USA dla Ukrainy, jej rosnącymi potrzebami finansowymi, sceptycyzmem w części państw UE wobec ciągłego przerzucania ciężaru jej wspierania na ich podatników, dążeniem do skłonienia Rosji do przystąpienia do negocjacji pokojowych i dopuszczenia do nich Unii⁵. Mimo to jeszcze w sierpniu 2025 r. państwa UE podjęły jedynie decyzję o powierzeniu KE zadania dokonania analizy prawnej ewentualnych kroków i przedstawienia potencjalnych propozycji⁶. Poparcie przez parlament Francji wykorzystania rosyjskich aktywów w celu

¹ Szczegółowa analiza działań G7 i UE w: S. Kolarz, S. Zaręba, *Dotychczasowe działania państw G7 i UE*, w: S. Zaręba (red.), *Perspektywy wykorzystania zamrożonych aktywów Centralnego Banku Rosji*, Raport PISM, wrzesień 2025, s. 29–40, www.pism.pl. Należy odnotować, że zamrożenia aktywów dokonały także pojedyncze państwa demokratyczne sprzeciwiające się agresji na Ukrainę, nienależące do G7 ani UE: Australia i Szwajcaria.

² Równolegle podejmowane były także działania w stosunku do aktywów osób prywatnych powiązanych z władzami Rosji lub wspierających agresję, ale nie dotyczy ich niniejsza analiza.

³ P. Tamma, J. Politi, *Washington puts forward G7 plan to confiscate \$300bn in Russian assets*, „Financial Times”, 28 grudnia 2023 r., www.ft.com.

⁴ *G7 Leaders' Statement*, U.S. Embassy and Consulates in Moscow, 6 grudnia 2023 r., www.ru.usembassy.gov. ERA to skrót od Extraordinary Revenue Acceleration Loans for Ukraine.

⁵ R. Jozwiak, *EU Autumn Challenges: Russian Assets, Ukraine, Moldova Paths, And Georgia's Backsliding*, „Radio Free Europe”, 11 sierpnia 2025 r., www.rferl.org; *Germany's Merz pushes for use of frozen Russian assets for Ukraine*, „Reuters”, 25 września 2025 r., www.reuters.com.

⁶ A. Brzozowski, *Why the EU wrestles with what to do with Russia's frozen assets*, „Euractiv”, 31 sierpnia 2025 r., www.euractiv.com.

PISM STRATEGIC FILE

pomocy Ukrainie w marcu 2025 r.⁷, a ostatecznie także przez kanclerza Niemiec Friedricha Merza pod koniec września 2025 r.⁸, doprowadziło do zmiany dotychczasowego nieformalnego podziału państw UE na wschodnie, generalnie popierające wykorzystanie środków CBR, i zachodnie, generalnie wobec tego sceptyczne⁹. Od września 2025 r. idea wykorzystania aktywów była więc już wspierana przez dwa

Poparcie przez parlament Francji i kanclerza Niemiec doprowadziło do zmiany dotychczasowego nieformalnego podziału państw UE na wschodnie, generalnie popierające wykorzystanie środków CBR, i zachodnie, generalnie wobec tego sceptyczne.

państwa dysponujące największą liczbą głosów w Radzie UE, czyli Francję i Niemcy, przy czym wsparcie niemieckie było dużo bardziej zdecydowane. To pod jurysdykcją tych dwóch państw znajdowała się zarazem część rosyjskich aktywów zlokalizowanych w Unii, aczkolwiek dominujące znaczenie miała w tym wypadku

Belgia¹⁰. Francja i Niemcy dołączyły do takich krajów jak m.in. Polska, państwa nordyckie i państwa bałtyckie¹¹, które już od dłuższego czasu promowały ideę wykorzystania tych środków. W październiku br. pomysł użycia aktywów CBR poparły też m.in. Włochy, które widziały w tym szansę wsparcia europejskiego przemysłu obronnego¹², oraz wyraźnie opowiedziały się za nim Holandia¹³.

Do najbardziej nieprzychylnych państw od początku należały Węgry, generalnie przeciwne udzielaniu pomocy Ukrainie¹⁴, czasem dołączała do nich Słowacja¹⁵. Niechętna była także Belgia, obawiająca się poważnych konsekwencji gospodarczych wraz ewentualnych działań prawnych Rosji wobec zlokalizowanej w niej instytucji finansowej Euroclear¹⁶, która przechowuje według szacunków co najmniej 85% środków CBR zdeponowanych w UE. Belgia podkreślała, że byłby to krok bezprecedensowy, i żądała pełnej solidarności ze strony członków UE w sprawie wykorzystania aktywów. Oczekiwała więc zaangażowania w pożyczkę wszystkich państw UE dysponujących aktywami CBR¹⁷ oraz od pozostałych państw unijnych wyraźnych

Belgia podkreślała, że byłby to krok bezprecedensowy, i żądała pełnej solidarności ze strony członków UE w sprawie wykorzystania aktywów.

⁷ G. Leali, *French parliament calls for seizing frozen Russian assets*, „Politico”, 13 marca 2025 r., www.politico.eu.

⁸ A.-S. Chassany, *Germany's Merz backs using frozen Russian assets for Ukraine*, „Financial Times”, 25 września 2025 r., www.ft.com.

⁹ R. Jozwiak, *op. cit.* Taki podział był jeszcze odnotowywany w sierpniu 2025 r., por. także A. Brzozowski, *op. cit.*

¹⁰ Por. G. Kozłowski, S. Zaręba, *Rezerwy zagraniczne Centralnego Banku Rosji i ich znaczenie*, w: S. Zaręba (red.), *Perspektywy wykorzystania zamrożonych aktywów Centralnego Banku Rosji*, *op. cit.*, s. 16–18. Szacunki były następujące: Belgia – od 180 do 191 mld euro, Luksemburg – od kilku do 20 mld euro, Francja – od 18 do 22 mld euro, Niemcy – ok. 210 mln euro. W ostatnim czasie pojawiły się jednak informacje, że część aktywów może znajdować się w Szwecji i na Cyprze, por. B. Smith-Meyer, G. Sorgi, Z. Sheftalovitch, *Russian assets proposal: 5 main takeaways*, „Politico”, 3 grudnia 2025 r., www.politico.eu.

¹¹ D. Sabbagh, J. Rankin, H. Stewart, *European leaders near deal to use frozen Russian assets for Ukraine*, „The Guardian”, 20 października 2025 r., www.theguardian.com; J. Rankin, S. Walker, *European Commission plans 'reparations loan' to Ukraine using frozen Russian assets*, „The Guardian”, 4 grudnia 2025 r., www.theguardian.com.

¹² G. Sorgi, J. Barigazzi, *EU split over whether to let Ukraine use €140B loan to buy US weapons*, „Politico”, 22 października 2025 r., www.politico.eu.

¹³ *Netherlands supports using frozen Russian assets to provide loan to Ukraine – FM*, „Ukrinform”, 28 października 2025 r., www.ukrinform.net.

¹⁴ A. Brzozowski, *op. cit.*

¹⁵ B. Smith-Meyer, G. Sorgi, N. Vinocur, G. Gavin, *EU plays hardball: If you won't seize Russia's cash, open your wallets*, „Politico”, 28 października 2025 r., www.politico.eu.

¹⁶ J. Strupczewski, *EU executive floats idea of reparations loan for Ukraine, based on frozen Russian assets*, „Reuters”, 10 września 2025 r., www.reuters.com.

¹⁷ R. Birchard, *EU stalls on €140B Ukraine loan backed by Russian assets*, „Deutsche Welle”, 24 października 2025 r., www.dw.com; B. Smith-Meyer, *Russian assets dispute triggers crisis meeting between EU Commission, Belgium*, „Politico”, 4 listopada 2025 r., www.politico.eu. Wcześniej premier Belgii wzywał też do nakłonienia innych państw G7 do

PISM STRATEGIC FILE

i bezterminowych gwarancji niezwłocznego udzielenia pomocy w spłacie zasądzonej kwoty w razie konieczności zwrotu aktywów, np. po postępowaniu sądowym¹⁸. Nalegała też na wprowadzenie odpowiedniego zabezpieczenia, by aktywa CBR nie zostały niespodziewanie odmrożone po ewentualnym zniesieniu sankcji przeciw Rosji. Apelowwała także, by ostateczna suma gwarancji była wyższa od bazowej kwoty pożyczki i pozwalała też na zabezpieczenie kosztów obsługi prawnej¹⁹.

W ślad za zmianą podejścia coraz większej liczby państw członkowskich poszły działania samej Unii. We wrześniu z propozycją wykorzystania aktywów wysłała przewodnicząca KE.

W ślad za zmianą podejścia coraz większej liczby państw członkowskich poszły działania samej Unii. We wrześniu z propozycją wykorzystania aktywów wysłała przewodnicząca KE Ursula von der Leyen. Najpierw nieoficjalnie zaproponowała ona Ukrainie pożyczkę zabezpieczoną rosyjskimi aktywami państwowymi, bez ich przejmowania²⁰.

Informacje medialne z końca września 2025 r. wskazywały, że wartość pożyczki miałyby wynieść do 140 mld euro i byłaby wypłacana w transzach²¹. Opór przede wszystkim Belgii uniemożliwił podjęcie decyzji w tej sprawie na szczycie w Brukseli pod koniec października br.²² i wymusił odłożenie dyskusji na grudzień. 17 listopada br. von der Leyen wysłała list do przywódców państw UE, w którym szerzej omówiła koncepcję pożyczki, a jako alternatywę dla niej wskazała możliwość zaciągnięcia wspólnego unijnego długu w celu wsparcia Ukrainy²³. Ta ostatnia opcja wydawała i nadal wydaje się jednak mało realna, bo grupa państw w UE jest bardzo niechętna temu rozwiązaniu – są to tzw. państwa oszczędne (m.in. Holandia, Niemcy, część nordyckich), bałtyckie²⁴, a także Węgry²⁵, podczas gdy do podjęcia decyzji jest konieczna jednomyślność. Na przełomie listopada i grudnia dyskusję dodatkowo skomplikował ogłoszony 20 listopada przez USA 28-punktowy plan pokojowy dotyczący Ukrainy. W punkcie 14. zakładał on odmrożenie aktywów CBR i wykorzystanie 100 mld euro na „wysiłki w celu odbudowy i inwestycji na Ukrainie”, z czego USA uzyskiwałyby 50% zysków, a także zainwestowanie pozostałej części aktywów w „odrębny amerykańsko-rosyjski

Na przełomie listopada i grudnia dyskusję dodatkowo skomplikował ogłoszony 20 listopada przez USA 28-punktowy plan pokojowy dotyczący Ukrainy.

analogicznych działań, por. *Belgian Prime Minister sets 3 conditions for backing EU 'reparations loan' to Ukraine*, „EU Today”, 23 października 2025 r., www.eutoday.net

¹⁸ G. Sorgi, *EU countries reject 'blank check' guarantee to Belgium over Russian assets loan*, „Politico”, 1 grudnia 2025 r., www.politico.eu.

¹⁹ T. Ross, G. Sorgi, H. von der Burchard, N. Vinocur, *How Belgium became Russia's most valuable asset*, „Politico”, 4 grudnia 2025 r., www.politico.eu.

²⁰ A. Langford, *EU Plans Reparation Loan to Ukraine Using Frozen Russian Assets, Skirting Hungary Veto*, „Kyiv Post”, 18 września 2025 r., www.kyivpost.com.

²¹ O. Fisk, *Internal EU memo proposes €140 billion loan to Ukraine backed by frozen Russian assets*, „Novaya Gazeta”, 26 września 2025, www.novayagazeta.eu. Warto zauważyć, że równoległe analogiczne działania podjęła też Wielka Brytania w odniesieniu do zlokalizowanych w tym państwie aktywów CBR o wartości ok. 25 mld funtów (ok. 28,6 mld euro).

²² A. Tidey, J. Liboreiro, *EU leaders kick can down the road on €140bn reparation loan for Ukraine*, „Euronews”, 22 października 2025 r., www.euronews.com; *EU Fails To Reach Deal To Use Frozen Russian Assets For Ukraine As Belgium Balks*, „Radio Free Europe”, 24 października 2025 r., www.rferl.org; R. Birchard, *op.cit.*

²³ *Letter from President von der Leyen to EU leaders*, „Politico”, 17 grudnia 2025 r., www.politico.eu.

²⁴ B. Smith-Meyer, G. Sorgi, N. Vinocur, G. Gavin, *op.cit.* Państwa bałtyckie zdecydowanie opowiadały się za wykorzystaniem aktywów CBR zamiast zaciągania wspólnego długu.

²⁵ B. Smith-Meyer, *Hungary shoots down eurobonds as alternative to EU's Russian asset plan*, „Politico”, 5 grudnia 2025 r., www.politico.eu.

podmiot, który wdrażałby wspólne projekty w wybranych obszarach”.²⁶ Pojawiły się opinie, m.in. Belgii, że realizacja przez UE planu udzielenia pożyczki storpeduje negocjacje pokojowe. Jednak ostatecznie 3 grudnia br. KE przedstawiła propozycje trzech aktów prawnych mających stanowić podstawę do udzielenia pożyczki Ukrainie. Poinformowała jednocześnie o dwóch dalszych dokumentach, które mają charakter niejawný²⁷. Decyzję, czy je przyjąć, ma podjąć Rada Europejska w dniach 18–19 grudnia br.²⁸

Propozycja Komisji

Najważniejszą z upublicznionych propozycji jest nowe rozporządzenie ustanawiające „pożyczkę reparacyjną” dla Ukrainy (Reparations Loan to Ukraine). Zakłada ono udzielenie Ukrainie pożyczki

Najważniejszą z upublicznionych propozycji jest nowe rozporządzenie ustanawiające „pożyczkę reparacyjną” dla Ukrainy. Zakłada ono udzielenie Ukrainie pożyczki maksymalnie w kwocie 210 mld euro.

maksymalnie w kwocie 210 mld euro²⁹, zgodnie z potrzebami tego państwa. Na pomoc finansową o charakterze makro, czyli także na zaspokajanie bieżących potrzeb budżetowych, ma zostać przeznaczonych 95 mld euro. Z tej kwoty jednak aż 45 mld ma służyć do spłaty pożyczek ERA udzielonych przez członków G7, co ma nastąpić

w pierwszej kolejności. Pozostałych 115 mld ma wesprzeć ukraińskie zdolności obronne³⁰. Do końca grudnia 2027 r. ma jednocześnie zostać wypłaconych do 90 mld euro, chyba że wydatki Ukrainy zasadniczo zmaleją, np. w związku z przyznaniem jej przez Rosję zadośćuczynienia za szkody wojenne³¹.

Szczegółowe zasady pożyczki reparacyjnej ma określić umowa między UE a Ukrainą³². Projekt rozporządzenia stawia jednak Ukrainie kilka warunków, by mogła w ogóle skorzystać z pożyczki. Należą do nich poszanowanie mechanizmów demokratycznych, w tym praworządności (wraz z walką z korupcją) i praw człowieka czy posiadanie systemu wielopartyjnego. Przestrzeganie tych zasad ma być stale monitorowane przez KE. Ukraina ma także co roku przedstawiać Ukraińską Strategię Finansowania, określającą jej potrzeby i źródła finansowania. Pozytywna ocena strategii przez Komisję i akceptacja przez Radę mają umożliwiać przekazywanie Ukrainie pieniędzy³³. Pożyczka ma zostać zabezpieczona roszczeniem Ukrainy

Pożyczka ma zostać zabezpieczona roszczeniem Ukrainy wobec Rosji o wypłatę reparacji wojennych. Oznacza to, że Ukraina będzie zobowiązana do jej spłaty do wysokości otrzymanych reparacji.

²⁶ T. Ross, G. Sorgi, H. von der Burchard, N. Vinocur, *op.cit.*; B. Ravid, D. Lawler, *Trump’s full 28-point Ukraine-Russia peace plan*, „Axios”, 20 listopada 2025 r., www.axios.com.

²⁷ *Commission unveils two solutions to support Ukraine’s financing needs in 2026-2027*, European Commission, 3 grudnia 2025 r., www.ec.europa.eu.

²⁸ G. Sorgi, H. von der Burchard, *EU allies turn screws on Belgium over its tax income from Russia’s frozen assets*, „Politico”, 28 listopada 2025 r., www.politico.eu.

²⁹ W kontekście jasnych dokumentów unijnych nie do końca zrozumiałe są wzmianki, że pożyczka dla Ukrainy miałaby wynieść 165 mld euro, por. np. B. Smith-Meyer, G. Sorgi, *Commission unveils €165B loan to Ukraine using Russian frozen assets*, „Politico”, 3 grudnia 2025 r., www.politico.eu, chyba że odejmie się 45 mld euro, które mają zostać użyte do spłacenia pożyczek udzielonych dotychczas Ukrainie w ramach programu ERA (por. niżej).

³⁰ Zgodnie z art. 12–13 priorytetem wydatkowania tych środków ma być ukraiński przemysł obronny oraz jego integracja z europejskim przemysłem obronnym, choć pod pewnymi warunkami istnieje możliwość wydatkowania części środków na uzbrojenie z państw trzecich, w praktyce zwłaszcza z USA. Por. także ciąg dalszy części IV omawianego rozporządzenia.

³¹ Art. 5 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 1, 3 i 4 i art. 7 ust. 3 pkt c – *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Reparations Loan to Ukraine and amending Regulation (EU) 2024/792 of the European Parliament and of the Council of 29 February 2024 establishing the Ukraine Facility*, COM(2025) 3502 final, European Commission, 3 grudnia 2025, <https://commission.europa.eu>.

³² Art. 20 ust. 1, *ibidem*.

³³ Art. 6 i 8, *ibidem*.

PISM STRATEGIC FILE

wobec Rosji o wypłatę reparacji wojennych³⁴. Oznacza to, że Ukraina będzie zobowiązana do jej spłaty do wysokości otrzymanych reparacji w ciągu 30 dni, jeśli otrzyma od Rosji środki finansowe, a w ciągu 90 dni, jeśli będą to aktywa niepieniężne inne niż terytorium. Ponadto w ciągu 30 dni będzie musiała spłacić całą pożyczkę ze środków własnych, jeśli KE stwierdzi poważne naruszenia przez nią zasad demokratycznych. Jeżeli zaś KE odnotuje oszustwo lub korupcję na szkodę interesów UE przy zarządzaniu środkami z pożyczki, spłata będzie musiała nastąpić do wysokości zdefraudowanych środków³⁵. Dodatkowo naruszanie postanowień samej umowy będzie stanowić dla Komisji podstawę do anulowania wypłaty pożyczki w całości lub części³⁶.

Niezwykle ważne jest rozwiązanie umożliwiające same wypłaty z aktywów. Komisja ma pożyczać od instytucji finansowych, które nimi zarządzają, „saldy gotówkowe” (*cash balances*)³⁷. Taka decyzja wiąże się z koncepcją przyjętą przez KE, że poszczególne instytucje finansowe w Unii nie dysponują mieniem

Komisja ma pożyczać od instytucji finansowych, które nimi zarządzają, „saldy gotówkowe”, co ma służyć uniknięciu oskarżeń o naruszenie przysługującego Rosji na podstawie prawa międzynarodowego immunitetu państwa.

państwowym Rosji, a jedynie są zobowiązane do spłaty określonej kwoty na rzecz jej banku centralnego (CBR), co jest niemożliwe z powodu zakazu przekazywania mu środków (zakaz ten został nałożony w wyniku sankcji przyjętych po wybuchu pełnoskalowej agresji na Ukrainę). Aktywem Rosji jest więc roszczenie o zapłatę określonej kwoty, któremu odpowiada zobowiązanie poszczególnych instytucji finansowych do jej

wypłacenia. Takie podejście ma służyć uniknięciu oskarżeń o naruszenie przysługującego Rosji na podstawie prawa międzynarodowego immunitetu państwa³⁸ oraz zapobiec negatywnej reakcji na planowane działania ze strony państw trzecich, niejednokrotnie również lokujących część swoich rezerw w Unii, oraz rynków finansowych. Zdaniem KE udzielenie pożyczki ze środków zapisanych na rachunkach CBR – nazywanych w projekcie celowo „saldami gotówkowymi” lub „środkami pieniężnymi” – nie pociąga za sobą ingerencji w prawo własności rosyjskiego banku centralnego, a te kwoty nie są chronione immunitetem państwa³⁹.

By wyjść naprzeciw zastrzeżeniom Belgii, KE zaproponowała trzy rozwiązania ochronne na wypadek, gdyby Rosja skutecznie zakwestionowała udzielenie pożyczki na gruncie prawnym, a następnie domagała się natychmiastowego zwrotu aktywów.

Mogłoby do tego dojść, np. gdyby uzyskała korzystny dla siebie wyrok trybunału arbitrażowego, stwierdzający, że UE naruszyła jej immunitet i bezprawnie skonfiskowała aktywa CBR. Według KE państwa mają po pierwsze złożyć UE nieodwołalne, bezwarunkowe i możliwe do natychmiastowej realizacji gwarancje spłaty określonych części pożyczki. Sposób

By wyjść naprzeciw zastrzeżeniom Belgii, KE zaproponowała trzy rozwiązania ochronne na wypadek, gdyby Rosja skutecznie zakwestionowała udzielenie pożyczki na gruncie prawnym, a następnie domagała się natychmiastowego zwrotu aktywów.

ujęcia odnośnych przepisów sugeruje jednak, że nie będzie w tym zakresie przymusu, a państwa są o to proszone w duchu solidarności. To rozwiązanie ma zapewne zabezpieczyć proponowany mechanizm

³⁴ Art. 20 ust. 2, *ibidem*.

³⁵ Art. 20 ust. 2 lit. k oraz l, *ibidem*.

³⁶ Art. 20 ust. 3, *ibidem*.

³⁷ Art. 23, *ibidem*.

³⁸ T. Møller-Nielsen, *Why the EU's 'reparation loan' for Ukraine faces default*, „Euractiv”, 30 września 2025 r., www.euractiv.com.

³⁹ *Memorandum wyjaśniające do Proposal for a regulation...*, COM(2025) 3502 final, s. 3–4.

PISM STRATEGIC FILE

przed torpedowaniem go przez państwa sceptyczne wobec wspierania Ukrainy, zwłaszcza Węgry, ale także Słowację. Rozporządzenie wskazuje, że gwarancje powinny być powiązane z dochodem narodowym brutto poszczególnych członków Unii⁴⁰, co oznacza, że np. od Niemiec oczekuje się zobowiązania do pokrycia ok. 25% (ok. 53 mld euro), od Francji ok. 17% (ok. 36 mld euro), a od Polski i Holandii po ok. 6% (ok. 13 mld euro)⁴¹. Dodatkowo przewiduje się możliwość złożenia gwarancji także przez państwa trzecie nienależące do UE, również poniekąd w geście solidarności z Ukrainą⁴². Obecna wersja projektu zakłada, że gwarancje obowiązywałyby tylko 16,5 roku od wejścia w życie rozporządzenia – a nie bezterminowo⁴³ – i nie jest jasne, co motywowało KE do zaproponowania takiego terminu. Po drugie, rozporządzenie zakłada utworzenie unijnego mechanizmu płynnościowego, z którego UE będzie mogła pożyczać niezbędne środki na rynkach kapitałowych, by wesprzeć ewentualną spłatę gwarancji w razie braku możliwości uczynienia tego przez pojedyncze państwa⁴⁴. Trzecim rozwiązaniem ma być możliwość zaciągnięcia długu przez UE jako całość⁴⁵, co nie zostało jednak uregulowane w projekcie bardziej szczegółowo. KE deklaruje, że te trzy „linie obrony” umożliwią ewentualną spłatę kwoty aktywów CBR, gdyby zaszła taka potrzeba.

Wypłata ma nastąpić w transzach, przy czym w rozporządzeniu zakłada się sześć transz rocznie⁴⁶, a decyzję o przekazaniu środków będzie w każdym przypadku podejmować KE⁴⁷. Możliwość wypłaty środków będzie zarazem każdorazowo uzależniona od skutecznego złożenia przez państwa gwarancji spłaty do wysokości przynajmniej 50% wartości danej transzy, co będzie stwierdzać KE. Alternatywnie projekt bierze pod uwagę możliwość udzielenia takich gwarancji przez UE jako całość, gdyby doszło do zmiany odpowiednich przepisów⁴⁸.

Drugim aktem prawnym zaproponowanym przez KE jest nowelizacja już obowiązującego rozporządzenia 2020/2093, która ma umożliwić honorowanie przez Unię zobowiązań dotyczących wypłaty środków, gdyby UE nie dostała od któregoś z państw należnej płatności na czas (mowa o gwarancjach składanych na podstawie rozporządzenia służącego udzieleniu pożyczki Ukrainie)⁴⁹. Niezbędne środki mają być wówczas wypłacane z tzw. marginesu elastyczności. Jest to różnica między maksymalną kwotą, jaką państwa są zobowiązane wpłacić UE w danym roku (m.in. z ceł, podatku VAT i składek członkowskich), a środkami, których KE faktycznie potrzebuje na pokrycie wydatków przewidzianych w budżecie. Te poniekąd wolne środki są domyślnie lokowane w instrumentach szczególnych, takich jak europejska rezerwa solidarnościowa czy rezerwa na pomoc nadzwyczajną⁵⁰.

⁴⁰ Art. 24, 25 i 26 i *Memorandum Wyjaśniające, ibidem*, s. 4–5.

⁴¹ Por. obliczenia w B. Smith-Meyer, H. Cokelaere, *Here's how EU capitals would divvy up Ukraine loan backstop under €210B frozen assets plan*, „Politico”, 7 grudnia 2025 r., www.politico.eu.

⁴² Art. 27, *Proposal for a regulation...*, COM(2025) 3502 final.

⁴³ Art. 24 ust. 2, *ibidem*.

⁴⁴ Art. 23 ust. 8, *ibidem*.

⁴⁵ *Memorandum wyjaśniające, ibidem*, s. 5.

⁴⁶ Art. 21 ust. 1, *ibidem*.

⁴⁷ Art. 21 ust. 2, *ibidem*.

⁴⁸ Art. 4 ust. 1 pkt b, ust. 2, ust. 5, *ibidem*.

⁴⁹ *Proposal for a Council regulation amending Council Regulation (EU, Euratom) 2020/2093 of 17 December 2020 laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027*, COM(2025) 3500 final, European Commission, 3 grudnia 2025 r., <https://commission.europa.eu>

⁵⁰ Por. zwłaszcza *Elastyczność budżetu UE*, „Sprawozdanie specjalne” 18/2025, Europejski Trybunał Obrachunkowy, www.eca.europa.eu, s.5.

PISM STRATEGIC FILE

Trzecim aktem jest rozporządzenie dotyczące nadzwyczajnych środków służących reakcji na poważne trudności gospodarcze w UE spowodowane przez wojnę na Ukrainie. Jego kluczowym postanowieniem

Kluczowym postanowieniem jest przepis gwarantujący trwałe zamrożenie aktywów CBR, mający zapewnić podstawę prawną niezależną od przepisów uchwalających sankcje przeciw Rosji.

jest przepis gwarantujący trwałe zamrożenie aktywów CBR, mający zapewnić podstawę prawną niezależną od przepisów uchwalających sankcje przeciw Rosji. Rozporządzenie ma obowiązywać dopóki inaczej nie postanowi Rada na wniosek Komisji, przy czym ma wziąć pod uwagę m.in. to, czy Rosja zaprzestała agresji na Ukrainę i wypłaciła jej reparacje w stopniu niezbędnym

do jej rekonstrukcji bez gospodarczych i finansowych konsekwencji dla UE⁵¹. Ponadto rozporządzenie przewiduje, że nie mogą być zaspokajane żadne roszczenia wobec zamrożonych rosyjskich aktywów, w tym o odszkodowania wysuwane przez Rosję lub powiązane z nią podmioty, i żadne decyzje sądowe, arbitrażowe czy administracyjne przez nie uzyskane nie mogą być uznawane ani wykonywane w Unii dopóki obowiązuje rozporządzenie. Instytucje finansowe dysponujące aktywami CBR mają zarazem prawo dochodzenia przed sądami państw członkowskich odszkodowań za szkody wyrządzone im przez Rosję lub powiązane z nią podmioty wobec ich aktywów zlokalizowanych poza Unią⁵². Są to kolejne rozwiązania wprowadzone w celu wyeliminowania zastrzeżeń Belgii wobec idei wykorzystania środków CBR. Jednocześnie na wszystkie instytucje dysponujące zamrożonymi rosyjskimi aktywami mają zostać nałożone obowiązki raportowania o ich stanie co trzy miesiące⁵³. Ten akt prawny jako jedyny został już przyjęty – 12 grudnia br.

Analiza propozycji

Pomysł, by dokonać pożyczki z wykorzystaniem rosyjskich aktywów, jest jednym z kilku rozwiązań, które mogła wybrać KE⁵⁴. Sama konstrukcja tego mechanizmu wydaje się generalnie właściwa. Oparcie się na koncepcji wykorzystania sald gotówkowych jako nieobjętych immunitetem państwa zmniejsza ryzyko, że Rosja mogłaby skutecznie podjąć kroki prawne przeciwko państwom, w których zlokalizowane są aktywa (jak Belgia) albo instytucjom finansowym, w których zostały zdeponowane (jak Euroclear). Nie jest jednak stuprocentowo pewne, że rozwiązanie to zagwarantuje UE oraz jej członkom i zlokalizowanym w nich instytucjom finansowym pełne bezpieczeństwo prawne. W wielu jurysdykcjach już same konta bankowe były bowiem traktowane jako objęte immunitetem jurysdykcyjnym – a więc niepodlegające np. zajęciu w drodze egzekucji administracyjnej ze strony innych państw czy możliwości wytransferowania z nich środków⁵⁵. Dotyczyło

Pomysł, by dokonać pożyczki z wykorzystaniem rosyjskich aktywów, jest jednym z kilku rozwiązań, które mogła wybrać KE. Sama konstrukcja tego mechanizmu wydaje się generalnie właściwa.

⁵¹ Council Regulation (EU) 2025/2600 of 12 December 2025 on emergency measures addressing the serious economic difficulties caused by Russia's actions in the context of the war of aggression against Ukraine, Art. 2 i 6, Official Journal of the EU 2025/2600, 13 grudnia 2025 r., <https://eur-lex.europa.eu>.

⁵² Art.4, *ibidem*.

⁵³ Art. 3, *ibidem*.

⁵⁴ S. Kolarz, *Możliwości uzasadnienia wyłączenia aktywów CBR z perspektywy prawa międzynarodowego*, w: S. Zaręba (red.), *Perspektywy wykorzystania zamrożonych aktywów Centralnego Banku Rosji*, op. cit., s. 55–65.

⁵⁵ Por. np. D. Gaukrodger, *Foreign State Immunity and Foreign Government Controlled Investors*, „OECD Working Papers on International Investment” 2010/02, 1 sierpnia 2010 r., www.oecd.org; T.C. Baxter, R.B. Toomey, *Legal Issues Incident to Holding Central Bank Assets Abroad*, w: *International Monetary Fund, Current Developments in Monetary and Financial Law*, t. 2, International Monetary Fund, Washington 2003, s. 452–455.

to konkretnie sytuacji, gdy znajdowały się na nich środki służące realizacji funkcji niehandlowych, a za takie prawdopodobnie można byłoby uznać pieniądze, którymi obracał CBR.

Wskazane wydaje się lepsze uzasadnienie dokonania pożyczki z punktu widzenia prawa międzynarodowego.

Dlatego wskazane wydaje się lepsze uzasadnienie dokonania pożyczki z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Obecna argumentacja w tym zakresie w projekcie rozporządzenia ustanawiającego pożyczkę reparacyjną dla Ukrainy jest szczątkowa

i ogranicza się raczej do wyliczania norm prawa międzynarodowego, które naruszyła Rosja, i prawnych podstaw wypłaty reparacji na jej rzecz⁵⁶. W razie ewentualnych przyszłych postępowań sądowych wszczętych przez Rosję – np. na podstawie dwustronnej umowy o wspieraniu inwestycji z Belgią⁵⁷ – uzasadnienie może mieć istotne znaczenie i obniżyć ryzyko jej ewentualnego sukcesu w przyszłości. Wskazane byłoby przede wszystkim odwołanie się do art. 42 i 48 Artykułów o odpowiedzialności państw za akty międzynarodowo bezprawne z 2001 r.⁵⁸ autorstwa Komisji Prawa Międzynarodowego. Jest to dokument, który często bywa uważany za wyrażający normy zwyczajowego prawa międzynarodowego⁵⁹. Pozwala na wykorzystanie przez państwa poszkodowane koncepcji tzw. środków zaradczych (*countermeasures*), gdy naruszenie przez inne państwo jego zobowiązania (w tym wypadku przez Rosję) „w sposób szczególny je dotyka”. Tak rozumiane środki zaradcze są tradycyjnie wykorzystywane do przymuszenia państwa do powrotu do przestrzegania prawa międzynarodowego i są zawsze uważane za prawnie dopuszczalne.

W analizowanym przypadku należałoby powołać się na fakt, że Rosja w związku z agresją naruszyła obowiązki, które ma względem całej społeczności międzynarodowej (tzw. normy *erga omnes*), w tym pokojowego rozstrzygania sporów i zakazu agresji. Jednocześnie wybrane przez KE rozwiązanie – m.in. wypłacanie pożyczki w transzach – wydaje się spełniać zwyczajowy wymóg proporcjonalności zastosowanego środka do obserwowanego naruszenia. Dzięki temu kolejne przelewy będą dokonywane stopniowo i częściowo, a nie jednorazowo. Dopóki nie zakończy się wojna na Ukrainie, można traktować je jako środek służący wymuszeniu na Rosji określonego zachowania, tj. przerwania działań zbrojnych i zawarcia pokoju.

Tak długo, jak Rosja będzie kontynuować działania zbrojne, należy uznać za uzasadnione i legalne regularne transfery na rzecz Ukrainy kwot ze środków CBR proporcjonalnych do wydatków, jakie musi ona ponosić na zbrojenia oraz utrzymanie podstawowych funkcji państwowych.

Tak długo, jak Rosja będzie kontynuować działania zbrojne, należy uznać za uzasadnione i legalne regularne transfery na rzecz Ukrainy kwot ze środków CBR proporcjonalnych do wydatków, jakie musi ona ponosić na zbrojenia oraz utrzymanie podstawowych funkcji państwowych. Należy zarazem odnotować, że z art. 49 ust. 3 i 53 Artykułów

⁵⁶ *Memorandum wyjaśniające, op. cit.*, s. 1–3.

⁵⁷ KE wzywa przy tym Belgię do wypowiedzenia takiej umowy z Rosją, por. *Memorandum wyjaśniające, op. cit.*, s. 5, jednak zawarte w niej – podobnie jak we wszystkich takich umowach – klauzule przejściowe nie wpłynęłyby na korzystną z perspektywy UE zmianę sytuacji prawnej.

⁵⁸ Artykuły o odpowiedzialności państw za czyny międzynarodowo bezprawne, aneks do rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 56/83 z 12 grudnia 2001 r. z późn. zm.

⁵⁹ Por. np. F.I. Paddeu, C.J. Tams, *Encoding the law of State responsibility with courage and resolve: James Crawford and the 2001 Articles on State Responsibility*, „Cambridge International Law Journal” 2022, t. 11, nr 1, s. 21 i 23; F.L. Bordin, *Reflections of Customary International Law: The Authority of Codification Conventions and ILC Draft Articles in International Law*, „International and Comparative Law Quarterly” 2014, t. 63 s. 538. Co do stanowiska MTS i sądów krajowych por. np. C.M.J. Ryngaert, D.W.H. Siccama, *Ascertaining Customary International Law: An Inquiry into the Methods Used by Domestic Courts*, „Netherlands International Law Review” 2018, t. 65, s. 10–11. Pojedyncze jego postanowienia budzą jednak wątpliwości części państw.

PISM STRATEGIC FILE

wynika, że zastosowanie środków zaradczych powinno być czasowe i „tak dalece jak to możliwe, dokonane w taki sposób, aby umożliwić ponowne wykonywanie danego obowiązku” (zdaniem części ekspertów odznacza to, że skutki tych środków powinny być w miarę możliwości odwracalne). Charakter projektu rozporządzenia pożyczkowego wyraźnie wskazuje na jego „czasowość”, a uzależnienie wydzielania kolejnych części pożyczki od reakcji Rosji wydaje się spełniać drugi ze wskazanych warunków. Jeżeli zakończy ona działania zbrojne i wypłaci reparacje Ukrainie, wskazane będzie wstrzymanie uruchomienia kolejnych transz. Jednocześnie przy przyjęciu proponowanego uzasadnienia wypłata środków nie musiałaby być w pełni odwracalna⁶⁰, tzn. nie byłby konieczny zwrot sum już wypłaconych. Należałoby wskazać w uzasadnieniu rozporządzenia, że zwrot środków już przekazanych nie będzie możliwy, gdyż cały instrument nie miałby wówczas charakteru przymuszającego Rosję do wznowienia przestrzegania prawa międzynarodowego. Zapewnienie, że mogłaby ona odzyskać całą kwotę bez żadnego uszczerbku, nie stałoby się wystarczającym bodźcem do zakończenia jej bezprawnej działalności.

Za właściwe należy też uznać przyjęte rozwiązanie uzależniające możliwość spłaty pożyczki przez Ukrainę po otrzymaniu przez nią reparacji wojennych od ich wartości, a więc niekoniecznie w całej kwocie. Pożądane byłoby jednak zawarcie w rozporządzeniu adnotacji o konieczności prowadzenia przez Ukrainę negocjacji w tym zakresie w dobrej wierze. Inaczej możliwa byłaby sytuacja, w której Ukraina mogłaby się świadomie zgodzić na rozwiązania mniej korzystne z perspektywy spłaty pożyczki reparacyjnej, mając świadomość, że resztę kwoty pokryją w ramach gwarancji państwa UE. Pożądane byłoby także udzielenie dodatkowych gwarancji finansowych przez Ukrainę. Mogłoby to być na przykład częściowe zabezpieczenie na nadal posiadanych przez nią aktywach, np. portach czarnomorskich czy elektrowniach jądrowych, albo w postaci jakiegoś rodzaju świadczeń, nawet w niewielkiej wysokości i rozłożonych na wiele lat (np. część opłat celnych).

Zdecydowanie zasadne jest stworzenie nowej podstawy prawnej do zamrożenia rosyjskich aktywów, bo wielokrotnie przy przedłużaniu sankcji powstawały obawy, czy ze względu na ewentualne weto Węgier te środki nie zostaną nagle odmrożone⁶¹. Taka sytuacja podczas działań wojennych pozbawiłaby UE ważnego narzędzia nacisku na Rosję, by zakończyła agresję, i wysyłałaby negatywny sygnał, że Unia jest politycznie podzielona nawet w najbardziej podstawowych kwestiach. Powiązanie wprost odmrożenia środków w tekście rozporządzenia z zakończeniem działań wojennych oraz wypłatą przez Rosję reparacji jest przy tym absolutnie uzasadnione. Eliminuje zagrożenie, że aktywa CBR zostaną wytransferowane z Unii bez żadnej gwarancji uzyskania przez Ukrainę środków, którymi mogłaby chociaż częściowo spłacić pożyczkę.

Zasadne jest stworzenie nowej podstawy prawnej do zamrożenia rosyjskich aktywów, bo wielokrotnie przy przedłużaniu sankcji powstawały obawy, czy ze względu na ewentualne weto Węgier te środki nie zostaną nagle odmrożone.

⁶⁰ KE wyraźnie podkreśla, że cała wypłata środków będzie miała charakter odwracalny, por. *Memorandum wyjaśniające*, op. cit.

⁶¹ Por. np. *EU extends Russia sanctions again despite Hungary concerns*, „Le Monde”, 27 czerwca 2025 r., www.lemonde.fr; A. Moiseienko, Y. Ziskina, *The Impending Collapse of Russia Sanctions: The Cost of Inaction*, RUSI, 20 marca 2025 r., www.rusi.org.

Za właściwe należy też uznać rozwiązania mające służyć zablokowaniu możliwości egzekucji przez Rosję decyzji sądowych, arbitrażowych czy administracyjnych związanych z aktywami CBR, wydanych wobec państw i podmiotów położonych w Unii, oraz wypłaty odszkodowań za takie jej działania podjęte

Zabezpieczenia obowiązujące w Unii, zaproponowane przez KE dzięki prymatowi prawa unijnego nad krajowym, będą skutecznie chronić instytucje finansowe przed rosyjskimi działaniami prawnymi tak długo, jak długo będzie obowiązywać rozporządzenie.

w państwach trzecich. Zabezpieczenia obowiązujące w Unii, zaproponowane przez KE dzięki prymatowi prawa unijnego nad krajowym, będą skutecznie chronić instytucje finansowe przed rosyjskimi działaniami prawnymi tak długo, jak długo będzie obowiązywać rozporządzenie. Podjęcie przez Rosję takich kroków (wraz z pakietem innych środków odwetowych) jest niemal pewne – już kilkakrotnie

zapowiadały to osoby na różnych szczeblach władzy, m.in. rzeczniczka prasowa rosyjskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych Maria Zacharowa⁶².

Należy jednak odnotować, że obowiązywanie tych rozwiązań mogłoby zostać określone przez KE w rozporządzeniu jako bezterminowe. Można bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której jeszcze przed zakończeniem wojny i wypłatą reparacji Rosja uzyskuje poza UE np. decyzję trybunału arbitrażowego opiewającą na jakąś kwotę, której egzekucji próbuje następnie dokonać już po wojnie. Podobnie można zrozumieć nieustępliwe stanowisko Belgii co do zapewnienia przez państwa bezterminowego obowiązywania gwarancji spłaty części pożyczki. Istnieje bowiem możliwość, że w razie zakończenia wojny bez ustalenia reparacji pojedyncze postępowania sądowe wszczęte przez Rosję w celu dochodzenia zwrotu aktywów mogłyby trwać dłużej niż wskazane w projekcie 16,5 roku. W takim wypadku w razie sukcesu Rosji wobec np. Belgii po 20 latach prawnej batalii⁶³ państwu temu groziłaby niewypłacalność – jak wskazywał jej premier, kwota aktywów byłaby zbliżona do wysokości rocznego budżetu całego państwa⁶⁴. Takie ryzyko jest wyjątkowo małe choćby dlatego, że ewentualne działania Rosji wobec Belgii z wykorzystaniem dwustronnej umowy o wzajemnym popieraniu i ochronie inwestycji (tzw. BIT) wydają się skazane na porażkę. Środki banków centralnych generalnie nie są bowiem uważane za „inwestycje” z perspektywy takich umów, bo służą realizacji zadań państwowych, a nie działalności biznesowej, która jest chroniona przez BIT⁶⁵.

Można zrozumieć nieustępliwe stanowisko Belgii co do zapewnienia przez państwa bezterminowego obowiązywania gwarancji spłaty części pożyczki.

⁶² *EU Fails To Reach...*, *op.cit.*; K. Hairsine, R. Connor, F. Tamsut, *Ukraine updates: Kyiv hails new EU, US sanctions on Russia*, „Deutsche Welle”, 22 października 2025 r., www.dw.com.

⁶³ Należy odnotować, że np. jeden z głównych rosyjskich bankierów Andriej Kostin zapowiadał w ostatnim czasie, że jeśli dojdzie do udzielenia pożyczki, postępowanie sądowe będzie trwało 50 lat. Nie ulega wątpliwości, że były to wypowiedzi służące utwardzeniu stanowiska Belgii i skomplikowaniu negocjacji wewnątrz UE, a ich realność jest niewielka, ale należy uwzględnić w tym wypadku belgijskie obawy. Por. N. Beake, *Belgium urges Europe to drop plan for frozen Russian assets to aid Ukraine*, „BBC”, 3 grudnia 2025 r., www.bbc.com. Należy przy tym zlekceważyć prowokacyjne wypowiedzi takich osób jak były prezydent Rosji Dmitrij Miedwiediew, który twierdzi, że wykorzystanie aktywów zostanie potraktowane jako akt wojny, zob. *If the crazy EU tries to steal frozen Russian assets, they may have to return these funds not through the courts, but in kind – Medvedev*, „Kommersant”, 5 grudnia 2025 r., www.kommersant.ge.

⁶⁴ N. Beake, *op.cit.*

⁶⁵ Por. S. Kolarz, *Prawne ograniczenia w dysponowaniu aktywami CBR*, w: S. Zaręba (red.), *Perspektywy wykorzystania zamrożonych aktywów Centralnego Banku Rosji*, *op. cit.* s. 26–27.

Wnioski i rekomendacje

Udzielenie Ukrainie pożyczki reparacyjnej z rosyjskich aktywów wydaje się właściwym rozwiązaniem, które zagwarantuje stabilność budżetową tego państwa, umożliwi dalszy opór przed rosyjską agresją i przynajmniej czasowo zdejmie z krajów europejskich ciężar wspierania go.

Udzielenie Ukrainie pożyczki reparacyjnej z rosyjskich aktywów wydaje się właściwym rozwiązaniem, które zagwarantuje stabilność budżetową tego państwa, umożliwi dalszy opór przed rosyjską agresją i przynajmniej czasowo zdejmie z krajów europejskich ciężar wspierania go. Od strony politycznej właściwie nie ma dla tego rozwiązania obecnie rozsądnej alternatywy,

której realizacja byłaby możliwa szybko – szanse zaciągnięcia przez UE na ten cel wspólnego długu należy określić jako niewielkie. Wskazane byłoby więc przyjęcie podczas grudniowego posiedzenia Rady Europejskiej aktów prawnych umożliwiających wypłatę tej pożyczki przez państwa unijne (w tym Polskę). Wszelkie próby włączenia kwestii aktywów – zwłaszcza zlokalizowanych w Unii Europejskiej – do rozmów pokojowych między Rosją a USA bez konsultacji z Unią Europejską nie powinny być traktowane poważnie. Należy je uważać za inicjowane przez stronę rosyjską próby wpłynięcia na proces negocjacyjny w UE i sparaliżowania go.

Pozornie arytmetyka sugeruje, że możliwe byłoby podjęcie tej decyzji na drodze przegłosowania Belgii⁶⁶, a więc nawet mimo jej sprzeciwu. Jednak biorąc pod uwagę wysokość zlokalizowanych w niej aktywów i możliwość podjęcia przez belgijskie władze działań sprzecznych z prawem UE, by zapobiec

Wyjście naprzeciw belgijskim oczekiwaniom co do bezterminowości gwarancji spłat ewentualnych roszczeń odnoszących się do aktywów jest niezbędne, bo jej zgoda jest kluczowa dla porozumienia, a obawy są uzasadnione.

ryzyku, które postrzegają jako bardzo poważne, w duchu solidarności należałoby wyjść mocniej naprzeciw jej oczekiwaniom. Należy zgodzić się z wypowiedzią Ursuli von der Leyen, że Unia wzięła pod uwagę niemal wszystkie zastrzeżenia Belgii⁶⁷, niemniej nadal pożądana byłaby analiza rozwiązań dotyczących czasu obowiązywania

poszczególnych środków. Wyjście naprzeciw belgijskim oczekiwaniom co do bezterminowości składanych przez państwa gwarancji spłat ewentualnych roszczeń odnoszących się do aktywów jest niezbędne, bo jej zgoda jest kluczowa dla porozumienia, a obawy są uzasadnione – i to właśnie tym bardziej, że – jak podkreśla KE – ryzyko jest bardzo niskie czy wręcz żadne. Dodatkową formą częściowego zabezpieczenia pożyczki mogłyby być finansowe gwarancje od Ukrainy, np. na niektórych jej aktywach, np. portach czarnomorskich czy elektrowniach jądrowych. Zdecydowanie należałoby też poprawić uzasadnienie podejmowanych działań z perspektywy prawa międzynarodowego, czyli połączyć je alternatywnie z koncepcją środków zaradczych w odpowiedzi na agresję Rosji. Może to mieć także znaczenie dla tego, jak działanie UE odbiorą państwa trzecie.

Państwa UE muszą także przekonać społeczeństwa, że sytuacja jest bardzo poważna, choćby w obliczu coraz częstszych hybrydowych ataków Rosji na kraje członkowskie. Rezygnacja ze wspierania Ukrainy miałaby dla UE katastrofalne konsekwencje polityczno-wojskowo-strategiczne, więc pomoc dla niej, leżąca

Udzielenie należytej zabezpieczonej pożyczki reparacyjnej może być długofalową inwestycją w bezpieczeństwo Europy.

⁶⁶ J. Rankin, S. Walker, *op.cit.*

⁶⁷ *Ibidem.*

PISM STRATEGIC FILE

w interesie wszystkich członków Unii, powinna być kontynuowana. Udzielenie należycie zabezpieczonej pożyczki reparacyjnej może więc być długofalową inwestycją w bezpieczeństwo Europy.