

Imperatyw współpracy: strategia Komisji Europejskiej na rzecz przemysłu zbrojeniowego

Łukasz Maślanka

5 marca Komisja Europejska (KE) oraz Wysoki Przedstawiciel ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE przedstawili Europejską strategię przemysłową w zakresie obronności (EDIS) oraz projekt rozporządzenia pod nazwą „Europejski program inwestycji w dziedzinie obronności” (EDIP). Ich cel to wzmocnienie europejskiej bazy przemysłowo-technologicznej sektora obronnego (EDTIB) poprzez zwiększenie tempa produkcji zbrojeniowej w krajach Unii, usunięcie przeszkód w dostępie do surowców, usprawnienie łańcuchów wytwórczych, a zwłaszcza skłonienie państw członkowskich do rozwijania wspólnych projektów zbrojeniowych i do wspólnych zakupów. Istotnym elementem tych zamierzeń jest też próba włączenia ukraińskiego sektora obronnego do kooperacji z firmami z UE. Z punktu widzenia instytucji unijnych dokumenty te mają charakter przełomowy – wieńczą podejmowane w obecnej kadencji KE wysiłki na rzecz kompleksowego wsparcia przez Unię produkcji zbrojeniowej od fazy badań rozwojowych aż po wspólną eksploatację sprzętu. Skuteczność EDIS i EDIP będzie jednak zależała od woli państw członkowskich do posługiwania się nowo tworzonymi instrumentami.

Strategia: więcej współpracy wewnątrz UE, mniej zakupów w państwach trzecich

Polityka bezpieczeństwa i obrony pozostaje obszarem wyłącznych kompetencji krajów członkowskich, ale KE coraz silniej stara się na nią wpływać – zwłaszcza w obrębie przemysłu zbrojeniowego, gdzie posiada kompetencje z zakresu polityki przemysłowej. Wysiłki te wyraźnie przyspieszyły po rozpoczęciu przez Rosję pełnoskalowej inwazji na Ukrainę, czego dowodem są przyjęte w 2023 r. Akt o wspieraniu produkcji amunicji (ASAP, zob. [ASAP: UE wspiera produkcję amunicji w państwach członkowskich](#)) oraz Akt na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez wspólne zamówienia (EDIRPA). Według KE europejski przemysł zbrojeniowy dysponuje potencjałem i know-how umożliwiającymi konkurowanie z przodującymi na świecie Amerykanami, lecz pozostaje za nimi zdecydowanie w tyle ze względu na swoje rozdrobnienie, brak koordynacji produkcji i zamówień (tylko 18% wspólnych zakupów w 2021 r.), zbyt częste sięganie przez państwa członkowskie po sprzęt wyprodukowany poza UE (78% zakupów w latach 2022–2023) oraz wciąż znacznie niższe w Unii niż w USA wydatki na cele wojskowe (w 2023 r. wszystkie państwa członkowskie przeznaczyły na obronę 270 mld euro, podczas gdy Stany Zjednoczone – 816,7 mld dolarów).

Opublikowana przez KE strategia dotycząca przemysłu zbrojeniowego ma przedstawić krajom UE perspektywę poprawy tej sytuacji i wyznaczyć niewiążące cele. Część z nich pojawiała się już wcześniej, jak chociażby ustanowiony w 2007 r. minimalny próg 35%

wspólnych zamówień. Choć państwa członkowskie zdołały zrealizować go jedynie w połowie, to EDIS podwyższa go do 40%, a za datę graniczną do osiągnięcia tego wyznacza 2030 r. Równie ambitne są pozostałe dwa cele: do końca tej dekady wartość wewnątrzunijnego handlu uzbrojeniem i sprzętem wojskowym powinna wynosić 35% wartości całego rynku (*firmy mają czerpać więcej niż obecnie zysków ze sprzedaży produktów krajom UE niż z eksportu* poza Unię), a połowa budżetu wydawanego na modernizację armii powinna wzmacniać europejskie spółki zbrojeniowe (do 2035 r. – 60%).

KE, zachęcając kraje członkowskie do zwiększenia nakładów na zbrojenie, jednocześnie tworzy instrumenty pozwalające na koordynowanie i uzgadnianie priorytetowych zakupów, zachęty finansowe dla wspólnych przedsięwzięć, a nawet źródło wiedzy o wytwarzanym w ramach UE uzbrojeniu i sprzęcie wojskowym (brak świadomości ich istnienia miał wpływać na decyzje o zakupach za granicą). Zgodnie z tą wizją europejski przemysł powinien sprawniej odpowiadać na wzrost popytu spowodowany rosyjską inwazją na Ukrainę i koncentrować się na kluczowych zdolnościach (np. drony). Strategia głosi także, że UE będzie się starała zachęcać rynek finansowy do odważniejszego wspomagania przemysłu zbrojeniowego. Działania w tym kierunku może też podjąć Europejski Bank Inwestycyjny. Strategia zakłada ponadto budowanie partnerstw, a szczególną wagę przywiązuje do stopniowego włączania Ukrainy we współpracę zbrojeniową, również za pomocą programów przewidzianych przez EDIP. Kwestia istotna, choć mogąca budzić kontrowersje z punktu widzenia komplementarności z NATO to wzmocnienie interoperacyjności i wymienialności zdolności obronnych. Dokument wskazuje na nadmierną tendencję państw członkowskich do uszczegóławiania wymagań w procesie pozyskiwania i certyfikacji sprzętu pod kątem konkretnych oferentów. Zdaniem autorów EDIS ustanowione w ramach Sojuszu porozumienia ramowe dotyczące standaryzacji (STANAG) nie wystarczają, aby temu przeciwdziałać. Dlatego mają one zostać uzupełnione systemem Europejskiej Agencji Obronnej (EDSTAR).

Rozporządzenie: mechanizmy wsparcia przemysłu

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

KE chce, aby proces legislacyjny EDIP zakończył się do połowy przyszłego roku, gdy przestanie obowiązywać ASAP (zaś z końcem 2025 r. wygaśnie instrument EDIRPA, zachęcający do wspólnych zakupów sprzętu, którego EDIP jest rozbudowaną kontynuacją). Sam EDIP to również rozwiązanie tymczasowe – ma zabezpieczać środki na wsparcie przemysłu zbrojeniowego w okresie między wygaśnięciem programów ASAP i EDIRPA a wejściem w życie nowej perspektywy budżetowej w 2028 r. Stąd ograniczone środki na ten cel – 1,5 mld euro, a kwota ta może jeszcze ulec zmniejszeniu pod presją Rady UE. Komisja ma jednak nadzieję, że sukces przedstawionych instrumentów skłoni Parlament Europejski i państwa członkowskie do hojniejszego dofinansowania kolejnych programów współpracy zbrojeniowej – już w ramach nowej wieloletniej perspektywy budżetowej. EDIP przewiduje dodatkowo możliwość użycia zysków z zamrożonych rosyjskich aktywów, ale tylko na przedsięwzięcia związane ze wsparciem Ukrainy i jej sektora zbrojeniowego.

Celem EDIP jest przyznawanie grantów przedsiębiorstwom podejmującym wspólne działania na rzecz wzmocnienia zdolności produkcyjnych, a także krajom członkowskim decydującym się na wspólne zakupy za pośrednictwem narodowych agencji zakupowych, powołanych konsorcjów lub Europejskiej Agencji Obrony. Dostęp do instrumentu ograniczono do firm mających siedzibę na terenie UE lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Wyjątki przewidziano dla mogących przedstawić gwarancję o braku restrykcji na użytkowanie i eksport wytwarzanego uzbrojenia podmiotom z państw trzecich. Katalog posunięć objętych dofinansowaniem jest długi, a uwzględniono w nim wspólne zakupy, wzmocnienie zdolności produkcyjnych, utrzymywanie ich w gotowości (*ever-warm facilities*), produkcję i wprowadzanie do sprzedaży sprzętu, jego testowanie, certyfikację i wspólne użytkowanie. Rozporządzenie wprowadza też szereg mechanizmów, które mają na celu m.in. upowszechnianie wiedzy o produkcji zbrojeniowej w UE, ułatwianie współpracy zbrojeniowej pomiędzy jej członkami, w tym tworzenie konsorcjów, zwiększenie dostępu do finansowania małych i średnich przedsiębiorstw sektora (zob. Aneks).

EDIP przewiduje również serię rozwiązań kryzysowych, a wśród nich umożliwienie KE – na wniosek państwa członkowskiego – nakazania firmie realizacji zamówienia o charakterze priorytetowym. Przepisy te próbowano wcześniej umieścić w projekcie ASAP, ale Rada UE je odrzuciła. W EDIP pojawia się też instytucja mająca koordynować jego wdrażanie – Rada Gotowości Produkcyjnej Przemysłu Obronnego (*Defence Industrial Readiness Board*). Będzie się ona składała z przedstawicieli KE, Wysokiego Przedstawiciela ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, Europejskiej Agencji Obrony oraz reprezentantów krajów członkowskich i stowarzyszonych.

Prognoza

EDIS i EDIP stanowią przede wszystkim silny sygnał polityczny w kierunku państw członkowskich, firm zbrojeniowych i sektora bankowego. Wskazują na priorytet produkcji zbrojeniowej w związku z coraz trudniejszą i bardziej nieprzewidywalną sytuacją międzynarodową. Skuteczność nowych instrumentów w ogromnym stopniu będzie jednak zależała od woli politycznej krajów członkowskich i ich umiejętności kooperacji między sobą. Objęcie Ukrainy większością mechanizmów EDIP ma potwierdzać determinację KE w stopniowej integracji sektorowej tego państwa z UE, a także chęć skorzystania z jego doświadczeń w niektórych dziedzinach (np. wytwarzania dronów). Powodzenie programu może wpłynąć na finansowanie podobnych mechanizmów w przyszłej perspektywie budżetowej. Szczególnie zainteresowane korzystaniem z EDIP mogą być małe i średnie przedsiębiorstwa, którym daje to szansę na nawiązanie współpracy międzynarodowej.

Przewidziana projektem rozporządzenia kwota 1,5 mld euro może budzić rozczarowanie. Jest ona jednak zaplanowana na dwa lata i świadczy o pilotażowym charakterze programu. Cały akt legislacyjny będzie przedmiotem długotrwałych negocjacji w Parlamencie (kolejnej już kadencji) i Radzie UE. Należy raczej spodziewać się, że państwa członkowskie będą dążyły do zmniejszenia jego budżetu i ograniczenia kompetencji koordynacyjnych, jakie przyznaje sobie w nim KE.

Podstawowe ryzyko może dotyczyć wytworzenia przez unijne instytucje nadmiernych oczekiwań względem proponowanych rozwiązań. Sprzyja temu wyznaczenie w EDIS nierealistycznych celów z zakresu współpracy krajów członkowskich i nabywania przez nie produktów zbrojeniowych. Choć z punktu widzenia interesów europejskich firm sektora

obronnego jest to pożądane, to państwa będą kierowały się również imperatywami natury politycznej i wojskowej, takimi jak czas dostaw, interoperacyjność czy wzmocnienie sojuszu z USA lub Wielką Brytanią. W obecnej sytuacji KE powinna przede wszystkim działać na rzecz zwiększenia produkcji i ułatwienia dostępu do produktów zbrojeniowych, a dopiero w dalszej kolejności promować kooperację i hasło „Buy European”. Straconą szansą jest też nieuwzględnienie w EDIS kwestii podwyższania wydatków zbrojeniowych do przynajmniej 2% PKB i wprowadzenia w EDIP odpowiednich bonusów dla państw, które tak uczyniły.

ANEKS

Tabela. Mechanizmy zawarte w projekcie rozporządzenia o Europejskim programie inwestycji w dziedzinie obronności (EDIP)

Nazwa mechanizmu	Minimalna liczba uczestników	Budżet / Warunki dofinansowania	Cel mechanizmu
Europejski program na rzecz przemysłu obronnego (European Defence Industry Programme, EDIP)	3	1,5 mld euro + środki państw członkowskich, organizacji międzynarodowych i instytucji unijnych, ew. zyski z zamrożonych rosyjskich aktywów dla Ukrainy	Udzielanie grantów przedsiębiorstwom podejmującym wspólne działania na rzecz wzmocnienia zdolności produkcyjnych oraz państwom członkowskim decydującym się na wspólne zakupy bezpośrednio bądź za pośrednictwem powołanych konsorcjów lub Europejskiej Agencji Obrony.
Europejski mechanizm sprzedaży produktów obronnych (European Military Sales Mechanism)	-	W ramach budżetu EDIP	Upowszechnienie wiedzy na temat produkowanych w UE artykułów zbrojeniowych.
Europejskie projekty wspólnego zainteresowania (European Defence Projects of Common Interest)	4 (nie może uczestniczyć Ukraina)	Dofinansowanie ograniczone do 25% budżetu EDIP	Wsparcie dla tworzenia rezerw strategicznych uzbrojenia, zwiększenia zdolności administracyjnych do prowadzenia wspólnych zakupów, upraszczania ich procedur czy kupna oraz składowania dodatkowej ilości uzbrojenia i sprzętu wojskowego.
Struktura na rzecz europejskiego programu zbrojeniowego (Structure for European Armament Programme, SEAP)	3 (w tym przynajmniej 2 państwa członkowskie UE)	W ramach budżetu EDIP	W jej ramach państwa członkowskie mają wspólnie nabywać produkty zbrojeniowe i nimi zarządzać. Korzystanie z tego mechanizmu ma zapewniać zwiększone finansowanie w ramach EDIP i zwolnienia z VAT-u.
Fundusz na rzecz przyspieszenia transformacji łańcucha dostaw (Fund to Accelerate Defence Supply Chains Transformation, FAST)	Nie wskazano	Różne źródła finansowania	FAST ma za zadanie wspierać małe i średnie przedsiębiorstwa sektora zbrojeniowego, a zwłaszcza zmniejszać ryzyko ich funkcjonowania i ułatwiać dostęp do finansowania.
Instrument na rzecz wsparcia Ukrainy (Ukraine Support Instrument)	Obowiązują zasady ogólne	Refundacja do 100% kosztów działania (zamiast regularnych 35%)	Włączenie Ukrainy do wszystkich mechanizmów zawartych w rozporządzeniu poza Europejskimi projektami wspólnego zainteresowania.

Źródło: opracowanie własne.