

ASAP: UE wspiera produkcję amunicji w państwach członkowskich

Łukasz Maślanka

Wsparcie wojskowe, którego państwa NATO i UE udzielają Ukrainie od początku rosyjskiej inwazji, pokazało znaczne zmniejszenie zasobów zmagazynowanej amunicji (m.in. artyleryjskiej) w okresie od zakończenia zimnej wojny oraz ograniczone zdolności do jej produkcji w Europie. W działania na rzecz zmiany tego stanu rzeczy włączyła się Komisja Europejska (KE) – wojnę rosyjsko-ukraińską postrzega ona jako okazję do wzmocnienia wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) oraz konsolidacji europejskiej bazy przemysłowo-technologicznej sektora obronnego (EDTIB). Pod koniec lipca br. wszedł w życie Akt o wspieraniu produkcji amunicji (ASAP) – unijne rozporządzenie, którego celem jest rozwinięcie przemysłów zbrojeniowych państw UE, w tym zwłaszcza przyspieszenie produkcji amunicji, pocisków i ich komponentów poprzez dofinansowanie wspólnych projektów. Choć ASAP może ułatwić europejskim firmom przełamanie barier produkcyjnych i skłonić je do współdziałania, to podstawowym warunkiem skokowego zwiększenia ilości wytwarzanej amunicji w Europie są przede wszystkim odpowiednio duże zamówienia składane przez poszczególne państwa członkowskie.

Amunicja artyleryjska: europejskie potrzeby i deficyty

Wyrażana przez państwa UE wola polityczna wspierania Ukrainy „tak długo, jak będzie to konieczne” oraz wzmacniania własnych zdolności wojskowych kontrastuje ze słabym stanem przygotowania europejskich zakładów zbrojeniowych do znaczącego i długofalowego zwiększenia produkcji. Braki są szczególnie widoczne w obszarze wytwarzania amunicji, w tym powszechnie już stosowanych przez Ukraińców pocisków kalibru 155 mm do dostarczanej im artylerii lufowej zachodniej produkcji (m.in. polskich krabów, francuskich cesarów, niemieckich PzH2000) oraz kalibru 152 mm do poradzieckich systemów artyleryjskich¹.

Po latach przekształceń europejskiego sektora zbrojeniowego struktura właścicielska podmiotów wytwarzających amunicję w UE jest skomplikowana. Zakłady w poszczególnych krajach stały się częścią dużych koncernów – np. niemiecki Rheinmetall, oprócz fabryk w Niemczech i Szwajcarii, zakupił w sierpniu br. hiszpańską firmę Expal. Francuski Nexter prowadzi produkcję w trzech zakładach

¹ A. Myroniuk, *Investigation: EU inability to ramp up production behind acute ammunition shortages in Ukraine*, The Kyiv Independent, 10.07.2023, kyivindependent.com.

we Francji, ale jest też właścicielem włoskiego przedsiębiorstwa Simmel Difesa i belgijskiej firmy Necar. Istotną rolę odgrywają również czeska STV Group i polska PGZ (posiadająca zakłady Belma, Dezamet, Gamrat, Mesko, Nitro-Chem). Niektórych europejskich producentów wykupiły koncerny pozaeuropejskie (np. hiszpańską Santa Barbarę przejął amerykański General Dynamics). Poza obszarem UE istotnymi zdolnościami dysponują brytyjskie przedsiębiorstwo BAE Systems i norweska firma Nammo. Mała liczba zamówień w państwach UE/NATO w ciągu ostatnich 30 lat sprawiła, że największe zakłady utrzymywały produkcję amunicji artyleryjskiej kalibru 155 mm na poziomie do 20–30 tys. sztuk rocznie (maksymalne zdolności produkcyjne całej Unii ocenia się na 230 tys. pocisków rocznie), podczas gdy tygodniowe jej zużycie przez armię ukraińską wynosi 25–40 tys. Dla porównania Stanom Zjednoczonym udało się od początku wojny zwiększyć wydajność z 15 tys. do 30 tys. sztuk miesięcznie, zaś docelowo – z początkiem 2025 r. – planują one osiągnąć pułap 90 tys. (USA dostarczyły dotąd Ukrainie ok. 2 mln pocisków kalibru 155 mm)². Państwa UE/NATO dalekie są też od zgromadzenia ustalonego przez Sojusz w 2014 r. zapasu amunicji pozwalającego na prowadzenie 30-dniowego konfliktu zbrojnego o wysokiej intensywności. Tylko w przypadku Niemiec zebranie takiej ilości amunicji różnego typu miałyby kosztować 20 mld euro.

Poprawa w Europie następuje powoli: w lipcu br. rząd RFN zawarł z koncernem Rheinmetall ramową umowę na zakup do 2029 r. kilkuset tysięcy pocisków, w tym kalibru 155 mm, o łącznej wartości

1,2 mld euro. Władze niemieckiej firmy sądzą, że jej roczne zdolności produkcyjne mogą wynieść nawet 600 tys. sztuk rocznie (przy uwzględnieniu zdolności Expala)³. Zapowiadana przez prezydenta Francji Emmanuela Macrona konieczność przejścia na tory „gospodarki wojennej” przejawiała się dotychczas przyjęciem ustawy o planowaniu wydatków wojskowych (LPM) na lata 2024–2030, która przewiduje wprawdzie przeznaczenie 16 mld euro na zakup amunicji, lecz tylko ok. 3 mld na pociski lufowe, w tym te artyleryjskie kalibru 155 mm. Począwszy od 2023 r., francuski resort obrony ma zamawiać ok. 15 tys. pocisków tego typu rocznie⁴, co – zdaniem przedstawicieli przemysłu – nie stanowi wystarczającej zachęty do trwałego zwiększenia produkcji. Norweski koncern Nammo zapowiada, że w 2028 r. będzie wytwarzał 200 tys. pocisków 155 mm rocznie, jednak złożone po raz pierwszy od 30 lat zamówienia rządu norweskiego w tej firmie opiewają jak dotąd na 35 tys. sztuk, zaś przedwojenna produkcja wynosiła ok. 10 tys. rocznie⁵. Polska zamierza do 2029 r. wydać 12 mld złotych na zakup 800 tys. sztuk amunicji – przede wszystkim kalibru 155 i 120 mm, a podlegające konsorcjum PGZ zakłady planują podniesienie zdolności produkcyjnych z 20–40 tys. do 200 tys. sztuk rocznie⁶.

” **Podstawowym bodźcem zachęcającym firmy zbrojeniowe do pożądanego przez UE zintensyfikowania produkcji amunicji będą duże i zaplanowane na dłuższy czas zamówienia ze strony państw członkowskich.**

Działania UE na rzecz zwiększenia produkcji amunicji

Z punktu widzenia instytucji unijnych włączenie się w działania na rzecz złagodzenia „kryzysu amunicyjnego” jest też okazją do wzmocnienia WPBiO. W marcu 2022 r. UE przyjęła opracowywaną jeszcze przed napaścią Rosji na Ukrainę unijną strategię bezpieczeństwa, zwaną Kompasem Strategicznym⁷. Następnie w szczególności KE, ale także najaktywniejsze państwa członkowskie zaczęły szukać możliwości uruchomienia nowych inicjatyw w tym zakresie. W tym samym czasie na spotkaniu Rady

² L. Jakes, *Europe Has Pledged a Million Shells for Ukraine in a Year. Can It Deliver?*, The New York Times, 9.04.2023, nytimes.com.

³ T. Kington, E. Gosselin-Malo, *Behind Europe's ammo pledge to Ukraine, some manufacturers grow leery*, Defense News, 19.06.2023, defensenews.com.

⁴ *Audition de M. Sébastien Lecornu, ministre des Armées, Sénat*, 28.02.2023, videos.senat.fr.

⁵ T. Kington, E. Gosselin-Malo, *Behind Europe's ammo pledge...*, op. cit.

⁶ Z. Lentowicz, *Polska zbrojeniówka podwoi produkcję amunicji*, Rzeczpospolita, 30.03.2023, radar.rp.pl.

⁷ *A Strategic Compass for Security and Defence*, European External Action Service, eas.europa.eu.

Europejskiej w Wersalu postanowiły one „opracować dalsze zachęty w celu stymulowania opartych na współdziałaniu inwestycji państw członkowskich we wspólne projekty i zamówienia w obszarze zdolności obronnych”⁸. Wstępem do tego miała być ocena braków i słabości, wyrażona w maju 2022 r. w komunikacie Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa pt. *Analiza luk inwestycyjnych w zakresie obronności i dalsze działania*⁹. Za jedną z nich uznano niezdolność do szybkiej produkcji dużych ilości amunicji, toteż rekomendowano upowszechnienie praktyk wspólnych przetargów.

W lutym br. władze Estonii przedłożyły dokument, w którym zaproponowały przeznaczenie przez UE 4 mld euro na zakup miliona sztuk amunicji dla Ukrainy. W marcu br. Kijów zwrócił się do Unii z prośbą o dostarczenie pocisków artyleryjskich kalibru 155 mm. W odpowiedzi Rada UE zgodziła się na trzy-etapowy plan w tym obszarze. Pierwsze dwa etapy – refundację kosztów pocisków przekazanych Ukrainie przez państwa członkowskie oraz wspólny zakup miliona sztuk – finansuje Europejski Instrument na rzecz Pokoju do wysokości 2 mld euro¹⁰. W ramach drugiego etapu zawarto dotychczas osiem umów ramowych (pięć z nich podpisano 5 września br.), lecz ich treści nie upubliczniono. Trzeci etap został przygotowany przez KE i przedstawiony 3 maja br. w formie projektu rozporządzenia jako Akt o wspieraniu produkcji amunicji (ASAP)¹¹. Przewiduje on przeznaczenie 500 mln euro na działania mające na celu wsparcie zakładów przemysłowych w zwiększeniu ich zdolności wytwarzania amunicji, a także zabezpieczenie łańcuchów dostaw surowców i komponentów, skrócenie czasu dostaw i rozładowanie zatorów produkcyjnych do 2025 r. (szerzej zob. Aneks). Ze względu na wyjątkowe okoliczności rozporządzenie procedowano w przyspieszonym tempie i przyjęto w ciągu zaledwie trzech miesięcy (13 lipca przez PE i 20 lipca przez Radę UE).

Najwięcej kontrowersji – chwilowo zagrażających samej przyszłości ASAP – wzbudziła propozycja KE, aby przewidzieć w rozporządzeniu uprawnienia dotyczące monitorowania zakładów amunicyjnych

” **Rozporządzenie ASAP może z kolei przynieść efekty w średniej i dłuższej perspektywie, gdyż dostarcza producentom środki na przewyżczenie trudności inwestycyjnych (np. w postaci dostępu do kredytowania, komponentów lub surowców).**

i tempa ich produkcji, a nawet narzucania im – na wniosek państwa członkowskiego – zamówień priorytetowych pod groźbą kary. Mechanizmowi temu sprzeciwili się – pod naciskiem swoich przemysłów – państwa dysponujące dużym potencjałem produkcyjnym (Francja, Niemcy) lub z zasady przeciwnie rozszerzaniu uprawnień instytucji unijnych (Polska). Obawiano się w szczególności, że postępowanie KE mogłoby stać się pretekstem do faworyzowania jednych zakładów przemysłowych i działania na szkodę drugich, co zaburzałoby zasady konkurencji. W osobnej deklaracji ambicje KE poparły Belgia i Estonia.

Praktyczne i polityczne znaczenie ASAP

Inicjatywy UE ukierunkowane na wsparcie produkcji amunicji należy rozpatrywać całościowo, biorąc pod uwagę wszystkie trzy etapy zatwierdzonego przez Radę UE planu. Pierwsze dwa miały na celu zmobilizowanie państw członkowskich do przekazywania Ukrainie swoich zapasów i zminimalizowanie wewnątrz Unii – poprzez wspólne zakupy – efektu konkurencji, która dodatkowo ogranicza podaż i winduje ceny produktów. Rozporządzenie ASAP może z kolei przynieść efekty w średniej i dłuższej

⁸ *The Versailles declaration, 10 and 11 March 2022*, European Council and Council of the European Union, 11.03.2022, consilium.europa.eu.

⁹ *Defence investment gaps and measures to address them*, European Commission, 23.05.2022, commission.europa.eu.

¹⁰ Ł. Maślanka, *Wojenny fundusz UE: sukces i niepewna przyszłość Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju*, „Komentarze OSW”, nr 523, 10.07.2023, osw.waw.pl.

¹¹ *Act in Support of Ammunition Production (ASAP)*, European Commission, defence-industry-space.ec.europa.eu.

perspektywie, gdyż dostarcza producentom środki na przezwycięzenie trudności inwestycyjnych (np. w postaci dostępu do kredytowania, komponentów lub surowców). Niemniej podstawowym bodźcem zachęcającym firmy zbrojeniowe do pożądanego przez UE zintensyfikowania produkcji amunicji będą duże i zaplanowane na dłuższy czas zamówienia ze strony państw członkowskich. Ich składanie zapewni przedsiębiorstwom poczucie stabilności i ograniczy ryzyko firm. Aby te założenia się urzeczywistniły, niezbędne są decyzje o odejściu od podyktowanej chęcią redukcji kosztów polityki ograniczania zapasów amunicji. Otwarte pozostaje pytanie, czy państwa członkowskie, które nie czują bezpośredniego zagrożenia wojną o wysokiej intensywności na swoim terytorium lub w jego bliskim sąsiedztwie, uznają podjęcie takich działań za stosowne.

Przewidziana w ASAP pula środków w wysokości 500 mln euro jest znacznie mniejsza od tej odpowiadającej potrzebom europejskiego sektora zbrojeniowego. Trzeba jednak pamiętać, że ma ona służyć rozwiązywaniu problemów produkcyjnych, logistycznych i finansowych, nie zaś zapewnianiu środków na samą produkcję. W ramach podejmowanych od kilku lat przez KE działań na rzecz rozwoju WPBiO przyjęte rozporządzenie w założeniach będzie usuwać bariery ograniczające podaż amunicji. Zachęcać państwa członkowskie do wspólnych zamówień (a tym samym zwiększać popyt) powinny natomiast inne rozwiązania, takie jak choćby czekający na przyjęcie Akt na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego poprzez wspólne zamówienia (EDIRPA)¹². To, że ASAP jest częściowo finansowany z budżetu EDIRPA (szerzej zob. Aneks), ujawnia paradoksalność sytuacji oraz rozbieżności między ambicjami KE i niektórych państw członkowskich w zakresie WPBiO a brakiem woli przeznaczania na te cele znaczących sum pieniędzy.

Podmiotowe ograniczenia dostępu do finansowania ASAP (dla firm spoza UE) są szczególnie istotne dla KE i tych państw członkowskich, które uważają przyjęte rozporządzenie za ważny precedens na drodze do wzmocnienia EDTIB, nawet jeżeli miałoby to zmniejszyć efektywność działań na rzecz Ukrainy. Uwzględnienie w ASAP „państw stowarzyszonych” pozwala jednak na włączenie w program tak ważnych zakładów produkujących amunicję jak norweski Nammo. Działania KE nakierowane na poszerzenie swoich kompetencji w zakresie regulowania zasad funkcjonowania przemysłu obronnego w Europie napotkały sprzeciw części państw członkowskich. Szczególnie interesujące jest to, że wśród hamujących zapędy KE znalazły się też kraje zaliczane do zdecydowanych zwolenników rozwijania europejskiej obronności – np. Francja, która w ten sposób postawiła się zamiarom, zazwyczaj dobrze współpracującego z Macronem, francuskiego komisarza ds. rynku wewnętrznego Thierry’ego Bretona.

Czas pokaże, do jakiego stopnia działania podejmowane na podstawie ASAP i EDIRPA współgrają z zadeklarowanymi na szczycie w Wilnie wysiłkami NATO. Zatwierdzono wtedy plan działań dotyczących produkcji zbrojeniowej (Defence Production Action Plan), który zakłada poprawę interoperacyjności oraz standaryzację uzbrojenia i sprzętu wojskowego w NATO¹³. Ograniczenia podmiotowe zawarte w ASAP znacznie utrudniają współpracę m.in. z USA i Kanadą. Sprawia to, że obydwa programy mogą przybrać charakter konkurencyjny względem siebie zamiast – zadeklarowanych zarówno w Kompasie Strategicznym UE, jak i w konkluzjach szczytu NATO – obopólnej współpracy i komplementarności europejskiej obronności z celami NATO.

¹² Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on establishing the European defence industry Reinforcement through common Procurement Act, European Commission, 19.07.2022, eur-lex.europa.eu.

¹³ J. Gotkowska, J. Graca et al., Szczyt NATO w Wilnie: przełomy i niespełnione nadzieje, „Komentarze OSW”, nr 526, 13.07.2023, osw.waw.pl.

ANEKS

Konstrukcja ASAP

Rozporządzenie ASAP obowiązuje od 28 lipca 2023 r. do 30 czerwca 2025 r. Beneficjentami programu będą co do zasady podmioty, zakłady produkcyjne i zarządcze struktury wykonawcze mające siedzibę w UE lub państwie stowarzyszonym. Nie mogą one być przy tym kontrolowane przez niestowarzyszone państwo trzecie lub podmiot z takiego państwa. W wyjątkowych sytuacjach to ostatnie ograniczenie może być uchylone, jeżeli KE zostaną dostarczone gwarancje dotyczące m.in. braku dostępu państwa niestowarzyszonego do informacji wrażliwych lub niejawnych czy zdolności podmiotu do przeprowadzenia działania finansowanego bez ograniczeń wynikających z ustawodawstwa państwa trzeciego.

Zaplanowana suma finansowania w wysokości 500 mln euro musi mieścić się w ramach wynegocjowanych w 2021 r. wieloletnich ram finansowych UE, dlatego po połowie złożą się na nią Europejski Fundusz Obronny (EDF) oraz EDIRPA.

ASAP przewiduje refundację 35% kosztów „kwalifikującego się działania”, które obejmuje końcowe produkty związane z obronnością (czyli prowadzące do zwiększenia produkcji), oraz 40% w przypadku kosztów działania ułatwiającego pozyskanie surowców i komponentów. Na dodatkowe 10% mogą liczyć podmioty wnoszące wkład we współpracę transgraniczną w ramach UE, priorytetowo realizujące zamówienia zlecone wspólnie przez co najmniej trzy państwa członkowskie lub stowarzyszone albo przez jedno państwo członkowskie na potrzeby Ukrainy. W toku negocjacji między KE, Radą UE a PE ustalono, że 10-procentowy dodatek będzie też przysługiwał beneficjentom o statusie małego lub średniego przedsiębiorstwa lub spółkom o średniej kapitalizacji.

Kwota 50 mln euro z wyżej wspomnianej sumy ma zostać wykorzystana na rozwiązanie problemów z dostępem do finansowania (instytucje finansowe nie angażują się w produkcję zbrojeniową z powodów ekologicznych i wizerunkowych) i pozyskiwaniem inwestycji prywatnych.