

PROPOZYCJE KOMISJI EUROPEJSKIEJ W SPRAWIE EUROPEJSKIEGO RYNKU UZBROJENIA

*Anna
Konarzewska*

W GRUDNIU 2007 R. KOMISJA EUROPEJSKA PRZEDSTAWIŁA PROJEKT PAKIETU LEGISLACYJNEGO DOTYCZĄCEGO ZMIAN NA EUROPEJSKIM RYNKU ZBROJENIOWYM. ZAPROPONOWANE UREGULOWANIA OBEJMUJĄ PRZED E WSZYSTKIM UPROSZCZENIE ZASAD WEWNĄTRZUNIJNEGO HANDLU W SEKTORZE OBRONNYM, A ICH CELEM JEST ZWIĘKSZENIE KONKURENCYJNOŚCI EUROPEJSKIEGO PRZEMYSŁU ZBROJENIOWEGO. TO WAŻNE, GDYŻ EUROPEJSKI RYNEK UZBROJENIA POZOSTAJE W DUŻYM STOPNIU SFRAGMENTARYZOWANY, CO OGRANICZA MOŻLIWOŚCI DZIAŁANIA ODDZIAŁÓW WOJSKOWYCH POSZCZEGÓLNYCH PAŃSTW EUROPEJSKICH I OBNIŻA ICH INTEROPERACYJNOŚĆ.

Zgodnie z zapisami art. 296 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (TWE), przemysły obronne członków UE i zamówienia dotyczące wyposażenia wojskowego nie podlegają ogólnym regułom konkurencji i pomocy państwowej, obowiązującym na wspólnym rynku UE. Istnieje możliwość ich wyłączenia jako podlegających podstawowym interesom bezpieczeństwa. Wyłączenia obejmują produkty zbrojeniowe znajdujące się na liście ustalonej przez Radę Ministrów Wspólnot Europejskich w kwietniu 1958 r. Oceny konieczności skorzystania z wyłączeń dokonuje samodzielnie państwo członkowskie UE. Może ono samo podejmować działania niezbędne do ochrony jego żywotnych interesów, a także bezpośrednio dotyczące produkcji broni, amunicji i sprzętu

wojskowego lub handlu tymi produktami. Działania te nie mogą one jednak pogorszyć warunków konkurencji na wspólnym rynku w relacji do towarów o przeznaczeniu wyłącznie militarnym.

Po zakończeniu zimnej wojny i kompleksowych przemianach geopolitycznych w Europie i na świecie w latach 90., a następnie po atakach terrorystycznych w Stanach Zjednoczonych we wrześniu 2001 r. państwa europejskie doszły do wniosku, że konieczne jest zacieśnienie współpracy w sferze bezpieczeństwa i obrony. Zmiany w tej dziedzinie nie byłyby jednak możliwe bez podjęcia działań na rzecz stworzenia europejskiego rynku wyposażenia wojskowego.

Punktem wyjścia do dalszych prac stała się opublikowana przez Komisję Europejską (KE) we wrześniu 2004 r. *Zielona Księga na temat zamówień obronnych (Green Paper on Defence Procurement)*, w której wezwano państwa członkowskie UE do rozpoczęcia publicznej dyskusji w sprawie liberalizacji niektórych zamówień na rynku zbrojeniowym. Zgodnie z propozycjami, zamówienia m.in. na dostawy żywności, budowę koszar, szycie i pranie mundurów czy przewozy cywilne miały zostać poddane zasadom wolnej konkurencji, obowiązującym na wspólnym

rynku europejskim. W zamierzeniu Zielona Księga miała przyczynić się do utworzenia europejskiego rynku wyposażenia wojskowego (*European Defence Equipment Market*, EDEM). W dokumencie zaproponowano dwustopniowe działania – przyjęcie Komunikatu interpretacyjnego, a w następnej kolejności *Dyrektywy ustanawiającej zasady zamówień w sektorze obronnym*. Komunikat interpretacyjny dotyczący stosowania art. 296 TWE został przyjęty w grudniu 2006 r. Precyzuje on unijne uregulowania prawne w kwestii wyposażenia wojskowego oraz zawiera jednolite, zawężające wymagania dotyczące zastosowania art. 296 TWE przez każde państwo członkowskie UE, oparte na dotychczasowym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS)¹. Komunikat interpretacyjny jest podstawą obecnych propozycji Komisji Europejskiej w sprawie zacieśnienia współpracy na europejskim rynku uzbrojenia.

Natomiast jeszcze w listopadzie 2005 r. zdecydowano o przyjęciu dobrowolnego *Kodeksu postępowania w sprawie sprzedaży sprzętu wojskowego (Code of Conduct on Defence Procurement)*, który w założeniu ma przyczynić się do zwiększenia konkurencji na europejskim rynku obronnym. Jednocześnie dokument ten jest

pierwszym krokiem do opracowania wspólnych zasad przetargów zbrojeniowych w miejsce regulacji narodowych poszczególnych członków Wspólnoty. Kodeks zaczął obowiązywać w lipcu 2006 r. Nie przystąpiły do niego Dania, która nie należy do Europejskiej Agencji Obronnej (EDA) i nie uczestniczy w Europejskiej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP) oraz Hiszpania i Węgry. Państwa, które przyjęły kodeks, mają obowiązek publikowania każdego przetargu w internecie oraz równoprawnego traktowania wszystkich uczestników wszystkich przetargów, których przebieg monitorują Europejska Agencja Obronna i ministerstwa obrony członków UE².

Na podstawie omówionych powyżej dokumentów w grudniu 2007 r. KE przedstawiła projekt pakietu legislacyjnego, którego celem jest dalsza integracja narodowych przemysłów zbrojenio-

wych państw członkowskich UE. Propozycja zawiera trzy oddzielne dokumenty.

Pierwszy to *Komunikat o strategii zwiększenia konkurencyjności europejskiego przemysłu obronnego (Communication with recommendations for fostering the competitiveness of the sector)*. W Komunikacie KE przedstawiła sugestie dotyczące podjęcia w najbliższej przyszłości niezbędnych działań na rzecz zwiększenia konkurencyjności europejskiego przemysłu obronnego. Szczególny nacisk położono na: 1) przyjęcie i upowszechnienie wspólnych standardów postępowania; 2) skuteczniejsze wykorzystanie posiadanych przez KE środków prawnych do zapewnienia uczciwej konkurencji na rynku zbrojeniowym; 3) zbadanie zalet utworzenia unijnego systemu bezpieczeństwa informacji; 4) rozpoczęcie badań nad sposobami nadzoru nad posiadaniem wyposażeniem wojskowym, aby zapewnić bezpieczeństwo do-

1) Zgodnie z orzecznictwem ETS, art. 296 TWE powinien być stosowany jedynie w wyjątkowych przypadkach, gdy zagrożone są narodowe interesy bezpieczeństwa państwa członkowskiego UE, a każdy przypadek zastosowania tego przepisu powinien być rozpatrywany indywidualnie.

2) Kodeks obejmuje kontrakty zbrojeniowe o wartości ponad 1 mln euro, z wyłączeniem substancji chemicznych, broni atomowej, sprzętu kryptograficznego oraz sprzętu związanego ze sferą wąsko pojętego bezpieczeństwa narodowego państw UE (np. z infrastrukturą informatyczną służącą do tworzenia bezpiecznego podpisu elektronicznego dla wojska).

staw na poziomie europejskim przy zachowaniu narodowych interesów bezpieczeństwa członków UE;

5) zwiększenie koordynacji między państwami członkowskimi UE oraz między państwami i organami wspólnotowymi w celu uzyskania najlepszych i najbardziej optymalnych rezultatów podejmowanych działań przy jednoczesnym wykorzystaniu najbardziej opłacalnych rozwiązań³.

Drugi z dokumentów to *Dyrektywa ustanawiająca zasady zamówień w sektorze obronnym (Directive on defence procurement)*. Uszczegóławia ona obowiązujące w całej Unii Europejskiej przepisy prawne dotyczące zamówień w sektorze zbrojeniowym oraz wprowadza bardziej elastyczne zasady wyboru kontraktów niepodlegających zwolnieniom (powinny one być wybierane na podstawie dyrektyw dotyczących zaopatrzenia cywilnego). Dyrektywa odnosi się do przetargów w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa na broń, amunicję i sprzęt wojskowy (oraz ich serwis), a także wrażliwe nie-wojskowe wyposażenie z dziedziny bezpieczeństwa (np. sprzęt używany przez służby antyterrorystyczne, który posiada podobne własności jak towary wojskowe, a jego zakup podlega podobnym procedurom). Nowe zasady uwzględniają specyfikę rynku obronnego (jego wrażli-

wość i złożoność) – przepisy o przetargach zostały tak sformułowane, aby zapewnić tajemnicę wojskową, możliwość bezpośredniego konsultowania i negocjowania warunków kontraktów z wybranymi przedsiębiorstwami w czasie prowadzenia procedury zamówienia, a także możliwość umieszczenia w ofercie przetargowej specyficznych kryteriów dla kandydatów, obejmujących m.in. bezpieczeństwo informacji, zaufanie i bezpieczeństwo dostaw, w celu zapewnienia terminowości dostaw, szczególnie w czasie kryzysów i konfliktów zbrojnych.

Jednocześnie w mocy pozostaje art. 296 TWE, choć nowa dyrektywa znacznie ogranicza możliwości powoływania się na jego zapisy przez państwa członkowskie UE. W zamierzeniu KE art. 296 TWE powinien być stosowany tylko w wyjątkowych przypadkach, gdy zaproponowana dyrektywa nie będzie wystarczająca do zapewnienia kluczowych interesów bezpieczeństwa kraju członkowskiego (co jest zgodne z dotychczasowym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości). W przypadku nadużywania art. 296 TWE przez któregokolwiek członka UE Komisja Europejska będzie mogła nałożyć na niego restrykcje w trybie przewidzianym przez istniejące wspólnotowe przepisy prawne (m.in. dotyczące zasad

wolnej konkurencji na jednolitym rynku europejskim). W skrajnych sytuacjach możliwe będzie zastosowanie przez KE procedur karnych poprzez skierowanie danej sprawy do ETS.

Dyrektywa ustanawiająca zasady zamówień w sektorze obronnym zawiera też szczególne zabezpieczenia organizowanych przetargów w dziedzinie uzbrojenia, które odnoszą się do projektów dotyczących badań naukowych w sektorze obronnym oraz projektów realizowanych na zasadzie współpracy⁴.

Ostatni z dokumentów to *Dyrektywa w sprawie wewnątrz-unijnych transferów produktów zbrojeniowych (Directive on intra-EU transfers of defence products)*, która przewiduje uproszczenie narodowych systemów przyznawania europejskim przedsiębiorstwom zbrojeniowym licencji eksportowych na sprzedaż wyposażenia wojskowego oraz wzajemne ich uznawanie przez państwa członkowskie UE, co zwiększy wielkość wymiany handlowej w tym sektorze. Istniejące obecnie narodowe unormowania prawne poszczególnych członków UE, regulujące zakup towarów zbrojeniowych, są bowiem takie same zarówno dla pozostałych państw członkowskich UE, jak i państw trzecich. Ogranicza to wewnątrzwspólnotową wymianę

handlową w dziedzinie obronności, co negatywnie wpływa na europejskie zdolności wojskowe.

Dyrektywa w sprawie wewnątrz-unijnych transferów produktów zbrojeniowych wprowadza dwa rodzaje licencji na eksport towarów zbrojeniowych do innych państw członkowskich UE – licencje ogólne i licencje globalne.

Licencje ogólne to zbiorcze licencje eksportowe, których celem jest przyznanie licencji na eksport towarów obronnych do innego państwa członkowskiego UE wszystkim narodowym przedsiębiorstwom zbrojeniowym, spełniającym określone warunki wstępne (określone samodzielnie przez danego członka UE) bez wcześniejszego uzyskania przez każdy zakład indywidualnej licencji eksportowej. Licencje ogólne mają mieć zastosowanie do tych przypadków wewnątrz-unijnych transferów towarów zbrojeniowych, w których ryzyko ponownego ich eksportu do państw, do których państwo przyznające licencję ogólną nie sprzedaje towarów obronnych, jest niewielkie (i podlega rzetelnej kontroli) albo nie istnieje wcale. Chodzi głównie o zakup towarów obronnych przez siły zbrojne państw członkowskich UE, transfery komponentów do produkcji towarów obronnych między przedsiębiorstwami

zbrojeniowymi (posiadającymi odpowiednie certyfikaty uprawniające do działania) w celu zacieśnienia współpracy przemysłowej oraz transfery produktów niezbędnych do wykonania wspólnych programów realizowanych przez niektórych członków UE. Dodatkowo w projekcie dyrektywy zawarto tzw. klauzulę bezpieczeństwa, zgodnie z którą w przypadku wystąpienia poważnych zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego państwo członkowskie UE może zawiesić lub odwołać licencje ogólne, przyznane narodowym przedsiębiorstwom zbrojeniowym.

Natomiast licencje globalne mają umożliwić narodowym organom odpowiedzialnym za przyznawanie licencji eksportowych wydanie danemu przedsiębiorstwu obronnemu licencji na sprzedaż towarów zbrojeniowych, obejmującej w jednym dokumencie administracyjnym możliwie największą liczbę towarów zbrojeniowych i możliwie największą liczbę ich odbiorców (w ramach handlu wewnątrzunijnego). W związku z tym przyznawanie indywidualnych licencji na eksport towarów obronnych powinno stać się wyjątkiem. Państwa członkowskie UE nadal będą mogły samodzielnie decydować o sposobach grupowania towarów zbrojeniowych i w zależności od tego przyznawać licencje na ich sprze-

daż oraz ustalać zasady i warunki rządzące takimi licencjami, a także będą mogły kontynuować współpracę na poziomie międzyrządowym w innych organizacjach zajmujących się przemysłem obronnym, na przykład na podstawie Listu intencyjnego⁵.

W celu poszanowania interesów narodowych członków UE projekt dyrektywy zawiera specjalne środki budowy wzajemnego zaufania, w szczególności gwarancje ochrony przed ponownym eksportem do państw, do których państwo wydające licencję zakazuje sprzedaży produkowanych przez siebie towarów obronnych. Jednocześnie dokument respektuje międzynarodowe zobowiązania państw członkowskich UE w zakresie kontroli zbrojeń⁶.

Zdaniem komisarza ds. rynku wewnętrznego Charliego McCreevy'ego, dotychczasowe konsultacje z unijnymi stolicami i Parlamentem Europejskim wskazują, że projekty obu dyrektyw cieszą się w Europie szerokim poparciem. Dlatego KE liczy na zakończenie procesu legislacyjnego i przyjęcie dyrektyw pod koniec 2008 r.

STANOWISKO POLSKI

Polska od początku pojawienia się propozycji stopniowej konsolidacji

europejskiego rynku obronnego popiera ten proces, choć w swoich stanowiskach i podejmowanych decyzjach zawsze powołuje się na konieczność poszanowania interesu narodowego i dąży do zachowania wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego kraju. RP poparła zapisy *Zielonej Księgi na temat zamówień publicznych* oraz przystąpiła do *Kodeksu postępowania w sprawie sprzedaży sprzętu wojskowego*, mimo iż zawsze zgłaszała zastrzeżenia związane z koniecznością przestrzegania, w szczególnych przypadkach, polskich interesów geostrategicznych. Nie dziwi zatem, że burzliwe dyskusje między poszczególnymi organami rządowymi RP trwały także

w trakcie opracowywania polskiego stanowiska wobec przedstawionych przez Komisję Europejską projektów dyrektyw dotyczących zasad nabywania towarów obronnych oraz wewnątrzunijnych transferów tych towarów.

Oficjalne stanowisko Polski zostało przyjęte na początku 2008 r. i przesłane do Komisji Europejskiej, gdzie nadal trwają debaty na temat ostatecznego kształtu pakietu obronnego między państwami członkowskimi Unii Europejskiej. KE chce jednak, aby końcowa wersja unijnego stanowiska została przyjęta do końca 2008 r., należy się więc spodziewać, że rok 2008 upłynie we Wspólnocie

5) List intencyjny (*Letter of Intent*) został podpisany w lipcu 1998 r. przez sześć państw europejskich (Wielką Brytanię, Francję, Włochy, Niemcy, Hiszpanię i Szwecję) i dotyczy współpracy narodowych przemysłów obronnych. Jego następstwem jest podpisanie w lipcu 2000 r. przez te państwa *Porozumienia ramowego w sprawie zasad współpracy przemysłów zbrojeniowych (Framework Agreement Concerning Measures to Facilitate the Restructuring and Operation of the European Defence Industry)*, które weszło w życie w kwietniu 2001 r. Porozumienie stanowi bazę współdziałania sześciu państw w dziedzinie restrukturyzacji i modernizacji ich przemysłów zbrojeniowych. Zawiera główne zasady działania na rzecz harmonizacji wymagań sił zbrojnych poszczególnych państw, ich zaopatrzenia, procedur eksportowych oraz prowadzenia badań i rozwoju technologii zbrojeniowych, a także w kierunku usprawnienia postępowania państw w celu ustanowienia szczegółowych norm współpracy przemysłowej w dziedzinie wyposażenia. Dotyczy tylko produktów wspólnie wytwarzanych przez dwa lub więcej państw stron Porozumienia.

6) *Commission proposes cutting red tape in EU defence industry*, European Commission, MEMO/07/546, Bruksela, 05.12.2007; J. Luybaert, *Brussels moves to open EU defence industry market*, EU Observer, 05.12.2007; B. Tiger, *EC prepares to free up European defence market*, „Jane’s Defence Weekly”, 24.10.2007.

pod znakiem spraw bezpieczeństwa i obronności, tym bardziej że w drugiej połowie 2008 r. prezydentę w organizacji przejmuje Francja, która już zapowiedziała pogłębienie dyskusji w tych dwóch kwestiach⁷.

Polska poparła zaproponowane zapisy *Dyrektywy ustanawiającej zasady zamówień w sektorze obronnym* i *Dyrektywy w sprawie wewnątrzunijnych transferów produktów zbrojeniowych*. Z zadowoleniem przyjęła również *Komunikat o strategii zwiększenia konkurencyjności europejskiego przemysłu obronnego*. Warszawa jest usatysfakcjonowana, że KE przedstawiła ogólne ramy przyszłych działań na rzecz konsolidacji europejskiego rynku obronnego, ponieważ umożliwi to naszemu krajowi wcześniejsze przygotowanie się do planowanych dyskusji na forum wspólnotowym, a także na sformułowanie narodowych inicjatyw, odnoszących się do tego sektora produkcji rynku i uwzględniających jego specyfikę.

CO DADZĄ NOWE DYREKTYWY?

Celem proponowanych dyrektyw jest utworzenie europejskiego rynku wyposażenia wojskowego ze wspólnymi zasadami odnoszącymi się do wszystkich członków UE,

ale uwzględniającymi szczególnie naturę tego sektora gospodarki. Przyczynią się one z pewnością do zwiększenia konkurencji na rynku europejskim, wzmocnienia konkurencyjności europejskiego przemysłu obronnego oraz racjonalizacji wydatków publicznych w dziedzinie zbrojeń.

Istniejący obecnie w Europie sfragmentaryzowany rynek uzbrojenia jest kosztowny i mało efektywny, głównie w dziedzinie badań naukowych nad bezpieczeństwem. Największymi producentami sprzętu wojskowego jest sześć państw, które pokrywają zapotrzebowanie 90 proc. rynku europejskiego – Wielka Brytania, Francja, Szwecja, Hiszpania, Niemcy i Włochy. Pozostałe kraje europejskie są głównie odbiorcami uzbrojenia, choć duża część z nich jest podwykonawcami i dostarcza komponenty dla wielkich europejskich przedsiębiorstw zbrojeniowych. Wreszcie, rozczłonkowanie europejskiego rynku uzbrojenia powoduje zmniejszenie produkcji, co z kolei wpływa na utrzymywanie wysokich cen przez narodowe przedsiębiorstwa obronne i prowadzi do obniżenia ich konkurencyjności. Częściowa liberalizacja sektora obronnego przyniosłaby zatem duże oszczędności, zracjonalizowałaby przemysł i przyczyniłaby się do zdynamizowania europejskiej

gospodarki. W tym celu konieczne wydaje się ponowne zdefiniowanie zasad regulujących funkcjonowanie przemysłów obronnych poszczególnych członków Unii i zamówień dotyczących wyposażenia wojskowego.

Dotychczas członkowie UE dość swobodnie interpretowali zapisy art. 296 TWE, zgodnie z którym ich przemysły obronne i zamówienia dotyczące wyposażenia wojskowego nie podlegają ogólnym regułom konkurencji i pomocy państwowej, obowiązującym na wspólnym rynku europejskim. W związku z tym często stosowano automatyczne wyłączenia handlu towarami zbrojeniowymi, a za „materiały wojskowe” uznawano na przykład elementy żołnierskiego stroju. Prowadzi to do sytuacji, w której jedynie 10 proc. ogłoszeń o organizowanych przetargach na zakup danego sprzętu podaje się do publicznej wiadomości, a większość zamówień w dziedzinie obronności jest przyznawana na podstawie zróżnicowanych przepisów krajowych albo z góry wybranym kontrahentom.

Dzięki przyjęciu zaproponowanych przez KE dyrektyw, odnoszących się do rynku uzbrojenia w Europie, ostatecznie dojdzie do pełnego przestrzegania *acquis communautaire* i orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości przez członków UE. Według orzecznictwa ETS, europejski przemysł obronny podlega bowiem prawu europejskiemu, w związku z czym na podstawie art. 296 TWE nie istnieje żadne generalne wyłączenie handlu w tym sektorze gospodarki spod uregulowań wspólnego rynku. Należy jednak podkreślić, że przyjęcie obu dyrektyw nie spowoduje zawieszenia art. 296 TWE. Zdaniem KE, powołanie się na ten artykuł nadal będzie możliwe, ale tylko w wyjątkowych przypadkach zagrożenia podstawowych interesów bezpieczeństwa narodowego, z których każdy będzie rozpatrywany indywidualnie. Państwo członkowskie UE będzie musiało przedstawić rzetelne uzasadnienie odwołania się do tego artykułu oraz udowodnić, że jego interesy bezpieczeństwa faktycznie zostały naruszone.

7) Celem Francji w czasie przewodniczenia pracom Unii Europejskiej będzie przede wszystkim dążenie do uaktualnienia zapisów Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2004 r. i zwiększenie zdolności obronnych Wspólnoty, a także usprawnienie współpracy między UE a Sojuszem Północnoatlantyckim.

Dyrektywa ustanawiająca zasady zamówień w sektorze obronnym wpisuje się w proces tworzenia rynku wyposażenia wojskowego w Europie. Komisja Europejska, przy wykorzystaniu instrumentów wspólnotowych, chce nakreślić ramy prawne funkcjonowania tego rynku, dzięki czemu cały proces nabierze niezbędnej dynamiki i stanie się bardziej skuteczny. Nowa dyrektywa może mieć pozytywny wpływ na te działania, ponieważ jej celem jest uproszczenie istniejących zróżnicowanych narodowych zasad i przepisów prawnych, odnoszących się do zamówień publicznych w dziedzinie uzbrojenia, co w rezultacie zwiększy przejrzystość i otwartość europejskiego rynku obronnego, a także ułatwi handel między państwami członkowskimi UE w tym sektorze przemysłowym. Koordynacja narodowych systemów realizowania zamówień publicznych w sektorze obronnym może także spowodować zmniejszenie kosztów administracyjnych ponoszonych przez przedsiębiorstwa zbrojeniowe⁸ oraz racjonalizację wydatków na obronność w poszczególnych państwach członkowskich UE.

Zapisy *Dyrektywy ustanawiającej zasady zamówień w sektorze obronnym* są powiązane z uregulowaniami *Kodeksu postępowania w sprawie sprzedaży sprzętu wojskowego*. Należy jednak podkreślić,

że choć oba dokumenty mają ten sam cel – zwiększenie otwartości narodowych rynków uzbrojenia między państwami członkowskimi UE – to różnią się naturą prawną i zakresem. Dyrektywa należy do prawodawstwa europejskiego, co oznacza, że ustanawia przepisy wiążące dla członków UE. Natomiast kodeks jest jedynie deklaracją polityczną państw członkowskich UE, zawierającą wiele ogólnych zasad odnoszących się do rynku zamówień publicznych w sektorze uzbrojenia. Państwo członkowskie UE, organizując przetarg w tym sektorze, może powołać się na kodeks, ale nie musi. Zarówno dyrektywa, jak i kodeks wpisują się jednak w proces tworzenia wspólnego rynku uzbrojenia na kontynencie europejskim.

SKUTKI DLA POLSKI

Dla Polski szczególne znaczenie ma fakt, że *Dyrektywa ustanawiająca zasady zamówień w sektorze obronnym* nie dotyczy handlu towarami wojskowymi z państwami trzecimi. Wymiana handlowa z nimi nadal będzie podlegać uregulowaniom Światowej Organizacji Handlu (WTO), a w szczególności przepisom *Umowy o zamówieniach publicznych (Government Procurement Agreement, GPA)*. Każde państwo członkowskie UE

ma swobodę wyboru – czy zaprosić do przetargu jedynie państwa członkowie UE, czy również państwa trzecie. Dyrektywa nie tworzy zatem tzw. zasady *Buy European* (na wzór *Buy American*). Wprowadza jedynie uregulowania, jak dokonywać zakupów sprzętu wojskowego, ale nie determinuje ostatecznie, jaki sprzęt (co oznacza, że nie określa, kto jest jego producentem) ma zostać kupiony przez członka UE. Jest to wyłączna decyzja klienta (czyli państwa zamawiającego), w związku z czym dyrektywa nie wprowadza obowiązku kupowania tylko produktów europejskich. Rozwiązanie to jest bardzo korzystne dla Polski ze względu na kontakty w dziedzinie obrony z USA.

Dla państwa polskiego ważne jest również to, że *Dyrektywa ustanawiająca zasady zamówień w sektorze obronnym* nie obejmuje kwestii offsetu. Komisja Europejska stoi na stanowisku, że offset z natury ma charakter dyskryminujący i dlatego jest niezgodny z prawem wspólnotowym. Proponowana dyrektywa nie obejmuje więc zamówień na towary obronne, w których jednym z wymagań początkowych jest zapewnienie offsetu przez przedsiębiorstwo, które wygra dany przetarg. Jednocześnie Unia Europejska wzywa swoich człon-

ków do powstrzymywania się od korzystania z tej formy zakupów.

Pomijając niezgodność z prawem wspólnotowym, brak odniesienia do kwestii offsetu w projekcie dyrektywy jest korzystny dla Polski. Państwo polskie znajduje się obecnie na etapie reformowania sił zbrojnych, co wiąże się z ogromnymi nakładami finansowymi, na które często go nie stać. Zawieranie przez nasz kraj umów offsetowych umożliwia zakup najnowocześniejszego sprzętu wojskowego, a także daje szansę na pewną rekompensatę poniesionych wydatków finansowych.

ZMIERZCH PROCEDUR NARODOWYCH?

Wspólnoty Europejskie dążą do zlikwidowania wszelkich ograniczeń w transgranicznym handlu produktami wojskowymi, dzięki czemu możliwe będzie wzmocnienie współpracy narodowych przemysłów obronnych państw członkowskich UE, a także ich częstszy udział we wzajemnie organizowanych przetargach na zakup sprzętu wojskowego. Druga dyrektywa – *w sprawie wewnątrzunijnych transferów produktów zbrojeniowych* – ma na celu ułatwienie realizacji tych planów. Obieg towarów zbrojeniowych na wspólnym rynku jest bowiem

ograniczony przez sieć zróżnicowanych (pod względem zasięgu, organów decydujących, procedur, czasu obowiązywania) i nieproporcjonalnych narodowych procedur przyznawania licencji na sprzedaż towarów zbrojeniowych (takie same zasady przyznawania licencji eksportowych odnoszą się do handlu między członkami UE i handlu z państwami trzecimi). Rozbieżności te powodują, że firmy zbrojeniowe są narażone na znaczne obciążenia administracyjne (według szacunków KE, koszty administracyjne wynoszą aż 433 mln euro rocznie, a związane z nimi straty w działalności przedsiębiorstw – 2,73 mld rocznie) i opóźnienia czasowe – nawet do siedmiu miesięcy⁹. Uproszczenie procedur przyczyni się zatem do przekształcenia europejskiego rynku uzbrojenia w bardziej konkurencyjny i otwarty, szczególnie dla małych i średnich przedsiębiorstw, oraz nada większą dynamikę wewnętrznijnej wymianie handlowej w tym sektorze – tym bardziej że przypadki odmowy wydania licencji eksportowej na towary zbrojeniowe na handel wewnątrzunijny są bardzo rzadkie (od 2003 r. złożono 11,5 tys. wniosków o licencję i żaden nie został odrzucony)¹⁰. Co więcej, przyjęcie dyrektywy może doprowadzić do obniżenia wydatków na zakup sprzętu wojskowego przez członków UE, zapewnić

optymalizację łańcucha produkcyjnego, zwiększyć bezpieczeństwo dostaw i zacieśnić współpracę w tym sektorze.

KONTROLA HANDLU BRONIĄ

W procesie eksportu broni największe ryzyko wynika z możliwości reeksportu towarów obronnych zakupionych w jednym państwie do państwa trzeciego, do którego państwo pierwsze zakazuje eksportu sprzętu wojskowego. *Dyrektywa w sprawie wewnątrzunijnych transferów produktów zbrojeniowych* wprowadza kontrolę *ex post* w handlu sprzętem wojskowym, a zatem wymaga podjęcia kompleksowych działań na rzecz zwiększenia zaufania we wzajemnym handlu w sektorze obronnym między członkami UE, szczególnie w odniesieniu do następującego ewentualnie w drugim etapie eksportu towarów obronnych do państw trzecich.

Dlatego KE przewiduje obowiązek wydawania przez poszczególne państwa członkowskie UE narodowym przedsiębiorstwom zbrojeniowym specjalnych certyfikatów, potwierdzających ich zdolność do radzenia sobie z ryzykiem, jakie powstaje w handlu towarami obronnymi. Certyfikaty mają być wydawane na podstawie ustalonych wcześniej przez

wszystkich członków wspólnych kryteriów i procedur postępowania. Przedsiębiorstwo posiadające taki certyfikat będzie mogło korzystać z uproszczonej procedury uzyskania licencji eksportowej, jeśli będzie sprzedawać produkty zbrojeniowe odbiorcy w innym państwie członkowskim UE. W uzasadnionych przypadkach członek UE będzie mógł powołać się na tzw. klauzulę bezpieczeństwa, aby wyłączyć niektóre przedsiębiorstwa zbrojeniowe innego państwa UE z otrzymania produkcji opartej na wydanej przez niego licencji ogólnej. Przedsiębiorstwa zbrojeniowe będą odpowiedzialne za utrzymywanie ograniczeń w eksporcie zbrojeń dołączonych do uzyskanych licencji ogólnych lub licencji globalnych z innych państw członkowskich UE i nie będą mogły składać wniosków o licencję eksportową naruszającą te ograniczenia. Dodatkowo przedsiębiorstwa zbrojeniowe będą musiały przedstawiać cykliczne raporty z wykorzystania przyznanych im przez członków UE licencji eksportowych, co wzmocni publiczną kontrolę wewnątrzunijnego handlu towarami obronnymi. Przez wzmocnienie kontroli na wspólnych

zewnętrznych granicach UE proponowana dyrektywa przyczyni się również do wzmocnienia walki z nielegalnym przemytem produktów zbrojeniowych.

*Zapisy Dyrektywy w sprawie wewnątrzunijnych transferów produktów zbrojeniowych są powiązane z unijnym Kodeksem postępowania w eksporcie broni z 1998 r., m.in. ze względu na wspólny zakres obowiązywania (wyznaczony na podstawie listy broni konwencjonalnej z 1958 r.). Kodeks, choć jest jedynie deklaracją polityczną państw członkowskich UE, dąży do wzmocnienia ich współpracy w eksporcie broni konwencjonalnej do państw trzecich. Proponowana dyrektywa z jednej strony jest komplementarna w stosunku do kodeksu, ponieważ jest ukierunkowana na zwiększenie poziomu wymiany handlowej towarami obronnymi w ramach UE przy jednoczesnym wzmocnieniu kontroli eksportu tych produktów do państw trzecich. Z drugiej strony – podobnie jak kodeks – powstrzymuje się od harmonizacji narodowych polityk eksportowych. Podobnie jak *Dyrektywa ustanawiająca zasady zamówień w sektorze**

9) *KE zapowiada rewolucję na unijnym rynku zbrojeniowym*, Serwis PAP, 05.12.2007.

10) *Commission proposes cutting red tape in EU defence industry*, European Commission, MEMO/07/546, Bruksela, 05.12.2007.

obronnym proponowana *Dyrektywa w sprawie wewnątrzunijnych transferów produktów zbrojeniowych* dotyczy wyłącznie wspólnego rynku europejskiego i nie wpływa na politykę eksportową członków UE z państwami trzecimi. Decyzja w sprawie autoryzacji lub odmowy eksportu towarów zbrojeniowych do państw trzecich pozostaje w wyłącznej gestii państwa członkowskiego UE, co jest zapisem korzystnym dla Polski ze względu na współpracę w dziedzinie obrony ze Stanami Zjednoczonymi.

PRZEDE WSZYSTKIM KONKURENCYJNOŚĆ

Zdaniem władz RP konieczne jest przezwycięzenie wszelkich podziałów na europejskim rynku uzbrojenia, co w konsekwencji doprowadzi do podniesienia jego konkurencyjności. Do utworzenia europejskiego rynku obronnego i umocnienia relacji między podmiotami przemysłu obronnego w Europie powinny prowadzić podejmowane inicjatywy ponadnarodowe, promujące programy wielonarodowe, a także umacniające więzi współpracy między państwami europejskimi. Jednocześnie Polska wskazuje na obowiązek poszanowania podstawowych interesów państwowych, a przede wszystkim zachowania bezpieczeństwa narodo-

wego w procesie budowy wspólnego rynku. Wymaga to uwzględnienia specyfiki rynku obronnego, wynikającej z potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa dostaw w całym łańcuchu zaopatrywania i cyklu życia produktu, a także konieczności podejmowania natychmiastowych działań w sytuacjach zagrożenia.

Unijna propozycja przyjęcia dyrektywy w sprawie zamówień zbrojeniowych i wewnątrzunijnych transferów towarów obronnych wpisuje się w działania na rzecz stworzenia europejskiego rynku wyposażenia wojskowego, podejmowanych na szczeblu ponadnarodowym od początku XXI wieku. W 2005 r. przyjęto *Kodeks postępowania w sprawie sprzedaży sprzętu wojskowego*, wprowadzający system ogólnoeuropejskich przetargów na niektóre produkty wojskowe, co stanowiło pierwszy krok do utworzenia europejskiego rynku wyposażenia wojskowego, ze wspólnymi zasadami odnoszącymi się do wszystkich członków UE, ale uwzględniającymi szczególną naturę tego sektora gospodarki. Polska przystąpiła do kodeksu, ponieważ przyczynia się on do zwiększenia konkurencji na rynku europejskim, wzmocnienia konkurencyjności europejskiego przemysłu obronnego oraz racjonalizacji wydatków publicznych w dziedzinie zbrojeń (podział kosztów i wspólne ponoszenie wydatków

na badania w dziedzinie nowoczesnych technologii obronnych przez firmy zbrojeniowe).

Jednocześnie ze względu na nieobowiązkowy charakter kodeksu RP zarezerwowała sobie prawo do podjęcia indywidualnej decyzji w sprawie wyboru dostawcy sprzętu wojskowego, jeśli wymagać tego będzie polski interes narodowy. Działania na rzecz stworzenia europejskiego rynku wyposażenia wojskowego mogą wesprzeć modernizację i restrukturyzację przemysłu obronnego Polski, stworzyć nowe miejsca pracy oraz poprawić stan gospodarki narodowej. Władze polskie podkreślają, że otwarcie europejskiego rynku wyposażenia wojskowego w ogólnym rozrachunku jest korzystne dla naszych zakładów obronnych, choć nie można zapominać o wyzwaniach związanych z omawianymi reformami. Z jednej strony rynek zbrojeniowy jest ogromnym i dynamicznym rynkiem zbytu, na którym możliwe będzie konkutowanie polskich zakładów zbrojeniowych z partnerami zagranicznymi, co niewątpliwie doprowadzi z czasem do ich modernizacji i obniżenia cen na oferowane towary wojskowe. Z drugiej strony wystawienie polskich przedsiębiorstw zbrojeniowych na zwiększoną zewnętrzną konkurencję może mieć początkowo negatywne skutki. Wymusi bowiem

dostosowanie techniczne i technologiczne polskich produktów wojskowych do wyższych standardów międzynarodowych, co będzie związane z koniecznością przeznaczania większych sum pieniężnych na inwestycje w najnowsze i najbardziej zaawansowane systemy technologii wojskowych. Wydaje się jednak, że pomimo wstępnych problemów dostosowawczych sytuacja ta płynie pozytywnie na funkcjonowanie polskich przedsiębiorstw obronnych, ponieważ zbliży je do poziomu produkcji reprezentowanego przez wiodące europejskie firmy zbrojeniowe.

Korzystnym dla Polski elementem propozycji KE jest nacisk na włączenie do funkcjonowania na europejskim rynku obronnym małych i średnich przedsiębiorstw. W przeciwnym przypadku możliwa byłaby sytuacja, że relatywnie małe polskie firmy zbrojeniowe będą przegrywać walkę konkurencyjną z koncernami z Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii, Włoch i Hiszpanii, oferującymi swoje towary zarówno na rynku krajowym, jak i na rynkach zagranicznych. Szeroki wybór sprzętu wojskowego, produkowanego przez wymienione państwa, umożliwi im bowiem szerokie wykorzystywanie korzyści ze skali, prowadzące do obniżenia cen oraz zwiększenia asortymentu produkcji. Dlatego może zaistnieć

realne niebezpieczeństwo marginalizacji polskich zakładów na europejskim rynku zbrojeniowym. Tymczasem zwrócenie przez KE szczególnej uwagi na małe i średnie przedsiębiorstwa daje nadzieję na zwiększenie możliwości produkcyjnych nawet niewielkich firm krajowych ze wszystkich państw członkowskich UE. Poza tym dzięki uzyskaniu możliwości współpracy z dużymi przedsiębiorstwami europejskimi będą miały one szansę na przekształcenie się w podwykonawców dużych europejskich koncernów zbrojeniowych i częściową specjalizację. Proces konsolidacji spowoduje obniżenie kosztów pracy, zwiększenie bezpieczeństwa dostaw oraz rozwój wspólnych programów w dziedzinie badań naukowych i wdrażania nowoczesnych technologii zbrojeniowych.

Zwiększenie zdolności obronnych UE na szczeblu ponadnarodowym wydaje się konieczne z powodu licznych ograniczeń politycznych i budżetowych jej członków. Ograniczenia te związane są z zagadnieniami demograficznymi (starzejące się społeczeństwa i niski przyrost demograficzny) oraz kłopotami gospodarczymi niektórych członków UE, powodującymi zastój w gospodarce i finansach całej organizacji. Taka sytuacja wymaga racjonalizacji wydatków publicznych, aby zapewnić wystarczające

nakłady finansowe zarówno na opiekę medyczną i pomoc socjalną, jak i na obronność.

Częściowa integracja i podniesienie konkurencyjności europejskiego przemysłu zbrojeniowego przyczyni się do lepszej koordynacji europejskich programów badawczo-rozwojowych w dziedzinie obrony, co z kolei wpłynie na zmniejszenie luki technologicznej między Europą a USA oraz zwiększenie interoperacyjności europejskich i amerykańskich oddziałów wojskowych, a tym samym ich łatwiejszą współpracę w teatrze działań, m.in. w Afganistanie. Najwięcej w UE na badania i rozwój w dziedzinie obronności oraz zakup nowoczesnego wyposażenia wojskowego wydają Wielka Brytania (24,4 proc. rocznego budżetu obronnego), Francja (23,2 proc.) i Niemcy (15,6 proc.), podczas gdy na przykład Włochy zaledwie 8,8 proc. Razem wszyscy członkowie UE wydali w 2006 r. 29,1 mld euro na badania i rozwój oraz zakup nowego sprzętu (na badania i rozwój jedynie 9,7 mld euro), co stanowi zaledwie 1,44 proc. całości wydatków na obronność w Europie (201 mld euro w 2006 r.). Natomiast USA, przy wydatkach wojskowych 491 mld euro w 2006 r., przeznaczyły na badania i rozwój oraz zakup nowego sprzętu wojskowego 83 mld euro (na badania i rozwój 53 mld euro)¹¹.

NIE TYLKO UE

Zwiększenie konkurencyjności europejskiego przemysłu zbrojeniowego ma zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania zarówno Europy, jak Sojuszu Północnoatlantyckiego w nowej rzeczywistości międzynarodowej, związanej z zagrożeniami asymetrycznymi. Zaniechanie działań w tej sferze może odbić się negatywnie na zdolnościach wojskowych NATO do szybkiej i adekwatnej reakcji w przypadku zaistnienia kryzysu w jakiegokolwiek części świata, a także obniżyć jego wiarygodność i skuteczność. Może też przyczynić się do osłabienia poczucia bezpieczeństwa na Starym Kontynencie. Dlatego reformy europejskiego przemysłu zbrojeniowego wydają się pożądane. Ich brak obniży konkurencyjność tego sektora przemy-

słowego na arenie międzynarodowej w ciągu najbliższych 20 lat z uwagi na zróżnicowane narodowe uregulowania dotyczące zakupów sprzętu wojskowego oraz zdolność członków UE do współpracy z USA, co z kolei wpłynie negatywnie na funkcjonowanie NATO jako sojuszu obronnego. Dla podniesienia europejskich zdolności wojskowych ważna jest odpowiednia alokacja środków finansowych na europejski przemysł obronny oraz wyeliminowanie wzajemnego dublowania zadań tego sektora gospodarki, co przynosi ogromne straty finansowe i obniża zdolność do działania w terenie. Przekształcenia są konieczne ze względu na dynamiczne przeobrażenia w sytuacji międzynarodowej oraz zmianę charakteru konfliktów na bardziej gwałtowne i wymagające szybkiej reakcji zainteresowanych stron.

11) *2006 National Breakdowns of European Defence Expenditure*, Europejska Agencja Obronna oraz *European-United States defence expenditure in 2006, Defence Facts*, Europejska Agencja Obronna, Bruksela, 21.12.2007, <<http://www.eda.eu.int>>.