

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia aktu na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez wspólne zamówienia”

[COM(2022) 349 final]

(2022/C 486/23)

Sprawozdawca generalny: **Maurizio MENSI**

Współsprawozdawca generalny: **Jan PIE**

Wniosek o konsultację	Rada, 22.7.2022 Parlament Europejski, 12.9.2022
Podstawa prawna	Art. 173 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle
Data przyjęcia na sesji plenarnej	21.9.2022
Sesja plenarna nr	572
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	155/1/13

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie ustanowienia aktu na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez wspólne zamówienia („aktu”) w celu szybkiego wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego i zdolności obronnych w związku z bezpośrednimi wyzwaniami wynikającymi z rosyjskiej inwazji na Ukrainę.

1.2. EKES popiera cele aktu polegające na poprawie europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego (EDTIB) pod względem skuteczności i szybkiego reagowania na sytuacje nadzwyczajne z myślą o zwiększeniu odporności Unii oraz wspieraniu współpracy i interakcji między państwami członkowskimi w zakresie procedur udzielania zamówień w dziedzinie obronności. Oba te cele są ważniejsze niż kiedykolwiek w sytuacji, gdy wojna powróciła do Europy, a całe społeczeństwo musi też być odpowiednio chronione przed ewentualnymi przyszłymi napięciami na poziomie strategicznym.

1.3. EKES uważa, że akt jest przydatny, aby lepiej organizować i koordynować obecne zwiększone zapotrzebowanie na pilnie potrzebny gotowy sprzęt, ale nie może być uważany za prekursor przyszłego Europejskiego programu inwestycji w dziedzinie obronności (EDIP), ponieważ jest raczej słabym instrumentem w kontekście polityki przemysłowej.

1.4. EKES zgadza się, że konieczne jest podjęcie działań w celu przyspieszenia, w sposób oparty na współpracy, dostosowania przemysłu do zmian strukturalnych, w tym zwiększenie jego zdolności produkcyjnych, aby pomóc przemysłowi europejskiemu odpowiednio szybko zaspokoić zwiększone zapotrzebowanie państw członkowskich.

1.5. EKES uważa również, że wspólne udzielanie zamówień jest konieczne, aby uniknąć sytuacji, w której zwiększone krajowe inwestycje w obronność pogłębiłyby rozdrobnienie europejskiego sektora obronnego, ograniczyły potencjał współpracy, wzmocniły zewnętrzne zależności i utrudniły interoperacyjność. Dzięki wspólnym zamówieniom wszystkie państwa członkowskie będą w stanie szybko zaspokoić swoje najpilniejsze potrzeby w zakresie zdolności ujawnione lub spotęgowane reakcją na rosyjską agresję na Ukrainę.

1.6. Jednocześnie EKES uważa, że uzupełnianie zapasów często wiąże się z zastąpieniem produktów wysyłanych do Ukrainy dokładnie takimi samymi produktami. Takie zakupy mogą nie mieć istotnego wpływu na strukturę przemysłu ani nie napędzają innowacji technologicznych. EKES podaje zatem w wątpliwość, czy logikę aktu należy bezpośrednio rozszerzyć na przyszły Europejski program inwestycji w dziedzinie obronności.

1.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje podejście polegające na zachęcaniu do wspólnych zamówień poprzez bezpośrednie wsparcie finansowe z budżetu UE, ale wyraża wątpliwość, czy pula środków finansowych w wysokości 500 mln EUR będzie wystarczająca, aby wpłynąć na decyzje państw członkowskich dotyczące zamówień.

1.8. Zastanawia się nad skutecznością wykorzystywania wsparcia finansowego na pomoc techniczną i administracyjną we wdrażaniu instrumentu, a także przyznawania dotacji w formie finansowania niepowiązanego z kosztami. Wzywa zatem współprawodawców do wyjaśnienia tej metody w celu zapewnienia efektywności wydatków UE.

1.9. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wsparcie finansowe UE ogranicza się do zamówień na produkty związane z obronnością produkowane w UE lub państwach stowarzyszonych, oraz szczególnych warunków dla unijnych przedsiębiorstw znajdujących się pod kontrolą państw trzecich. Takie ograniczenie leży w interesie europejskich podatników i jest niezbędne do osiągnięcia celu, jakim jest wzmocnienie zdolności europejskiego przemysłu obronnego, oraz jest zgodne z celem strategicznej autonomii.

1.10. Jednocześnie EKES apeluje o elastyczną interpretację wymogu, by produkt związany z obronnością nie podlegał ograniczeniom ze strony niestowarzyszonego państwa trzeciego (podmiotu z niestowarzyszonego państwa trzeciego). Ponieważ akt dotyczy zamówień na gotowe produkty i ma na celu zaspokojenie najpilniejszych potrzeb w zakresie produktów, EKES uważa, że wymóg ten jest mniej istotny dla w kontekście aktu niż Europejskiego Funduszu Obronnego (EFO), który ma na celu rozwój przyszłych zdolności. Należy go zatem wdrażać z rozwagą, wyważając dążenie do większej autonomii oraz pilność zakupów i potrzebę interoperacyjności z istniejącym sprzętem.

1.1 EKES popiera planowane wdrożenie w ramach zarządzania bezpośredniego, ale podkreśla potrzebę zapewnienia właściwym służbom Komisji na czas niezbędnych zasobów ludzkich, aby mogły poradzić sobie z wynikającym z tego obciążeniem pracą.

1.2 Wzywa państwa członkowskie do ścisłej współpracy z Grupą Zadaniową ds. Wspólnych Zamówień w dziedzinie Obronności, ustanowioną przez Komisję i wysokiego przedstawiciela/szefa Europejskiej Agencji Obrony, w celu zagwarantowania udanego wdrożenia aktu.

2. Kontekst

2.1. Na posiedzeniu w Wersalu 11 marca 2022 r. szefowie państw i rządów UE postanowili, w świetle rosyjskiej agresji wojskowej na Ukrainę, o „zwiększeniu europejskich zdolności obronnych”. W Deklaracji wersalskiej uzgodniono przede wszystkim, że państwa członkowskie powinny zwiększyć wydatki na obronę, zacieśnić współpracę poprzez wspólne projekty, wyeliminować braki i osiągnąć cele w zakresie zdolności, pobudzić innowacje, w tym poprzez synergię cywilno-wojskową, oraz wzmocnić przemysł obronny UE. Ponadto Rada Europejska zwróciła się do Komisji, „by w koordynacji z Europejską Agencją Obrony przedstawiła do połowy maja analizę luk inwestycyjnych w zakresie obronności oraz zaproponowała ewentualne dalsze inicjatywy niezbędne do wzmocnienia europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego”.

2.2. W odpowiedzi na to wezwanie Komisja Europejska i wysoki przedstawiciel wydali 18 maja 2022 r. wspólny komunikat w sprawie analizy luk inwestycyjnych w zakresie obronności i dalszych działań. W komunikacie tym stwierdzono, że lata poważnego niedoinwestowania wydatków na obronę doprowadziły do powstania luk przemysłowych i luk w zakresie zdolności w UE oraz do obecnego niskiego poziomu wyposażenia obronnego. Transfery wyposażenia obronnego do Ukrainy, w połączeniu z poziomem zasobów dostosowanym do czasów pokoju, doprowadziły do powstania pilnych i krytycznych luk w zakresie wyposażenia wojskowego.

2.3. We wspólnym komunikacie podkreślono, że państwa członkowskie muszą pilnie przywrócić gotowość bojową w dziedzinie obronności w świetle sytuacji w zakresie bezpieczeństwa oraz środków już przekazanych na rzecz Ukrainy. Uzupelnienie zasobów materiałów umożliwiłoby im również udzielanie Ukrainie dalszej pomocy. We wspólnym komunikacie wezwano przy tym państwa członkowskie, by zakupów wyposażenia obronnego i materiałów obronnych dokonywały wspólnie. Dzięki wspólnym zamówieniom można uzyskać lepszy stosunek wartości do ceny, zwiększyć interoperacyjność i uniknąć sytuacji, w której narażone państwa członkowskie staną w obliczu niemożności uzyskania tego, czego potrzebują, ze względu na sprzeczne żądania wobec przemysłu obronnego, który nie jest w stanie odpowiedzieć na taki wzrost popytu w krótkim okresie.

2.4. W tym kontekście we wspólnym komunikacie proponuje się, aby zachęcić do wspólnych zamówień za pośrednictwem budżetu UE poprzez specjalny instrument krótkoterminowy. Wsparcie finansowe UE udzielone za pośrednictwem instrumentu powinno pobudzić oparte na współpracy zamówienia w dziedzinie obronności w państwach członkowskich i przynieść korzyści europejskiej bazie technologiczno-przemysłowej sektora obronnego (EDTIB), zapewniając jednocześnie zdolność europejskich sił zbrojnych do działania, bezpieczeństwo dostaw oraz zwiększoną interoperacyjność.

2.5. W odpowiedzi na pilny charakter sytuacji Komisja przedstawiła 19 lipca 2022 r. wniosek dotyczący takiego instrumentu w formie rozporządzenia ustanawiającego akt na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez wspólne zamówienia. Komisja liczy na szybkie przyjęcie rozporządzenia i jego wejście w życie do końca 2022 r.

2.6. Po opracowaniu tego instrumentu Komisja ma zamiar przedstawić wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie Europejskiego programu inwestycji w dziedzinie obronności (EDIP). Zdaniem Komisji rozporządzenie w sprawie EDIP mogłoby służyć jako podstawa dla przyszłych wspólnych projektów rozwojowych i zamówień publicznych będących przedmiotem dużego wspólnego zainteresowania państw członkowskich i Unii, a także – przez rozszerzenie założeń instrumentu krótkoterminowego – dla potencjalnej związanej z tym interwencji finansowej Unii mającej na celu wzmocnienie europejskiej bazy przemysłowej sektora obronnego, w szczególności w przypadku projektów, których żadne państwo członkowskie nie mogłoby rozwinąć samodzielnie ani samodzielnie przeprowadzić związanych z nimi zamówień.

3. Uwagi ogólne

3.1. Kontekst geopolityczny, w jakim funkcjonuje Unia, drastycznie się zmienił w świetle militarnej agresji Rosji na Ukrainę. Wobec powrotu konfliktu terytorialnego i działań wojennych o wysokiej intensywności na terytorium Europy państwa członkowskie muszą na nowo rozważyć swoje plany w zakresie obronności i zdolności obronne. Musi to iść w parze z dostosowaniem stanowiącej ich podstawę bazy technologiczno-przemysłowej, która powinna umożliwić wspieranie i wzmocnianie sił zbrojnych państw członkowskich będących podstawowym narzędziem dojrzałej demokracji i chroniących wolność obywateli europejskich.

3.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje zapowiedziane zwiększenie wydatków państw członkowskich na obronność w celu szybkiego wyeliminowania luk z zakresu wojskowości wymagających podjęcia pilnych działań. Jednakże w razie braku koordynacji i współpracy zwiększa to ryzyko pogłębienia rozdrobnienia europejskiego sektora obronnego, ograniczenia możliwości współpracy przez cały cykl życia zakupionego sprzętu i utrudnienia interoperacyjności. Ponadto wybory dokonane w zakresie krótkoterminowych przejęć często mają bardziej długofalowy wpływ na siłę rynkową europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego (EDTIB) i możliwości na kolejne dziesięciolecia.

3.3. W związku z tym EKES popiera inicjatywę na rzecz zachęcania do wspólnego udzielania zamówień na najpilniej potrzebne produkty związane z obronnością. Wspólne zamówienia wydają się szczególnie ważne w obecnej sytuacji, gdy nagły wzrost popytu na podobne produkty zderza się z podażą wytworów przemysłu, która jest nadal dostosowana do czasu pokoju i w związku z tym ma trudności z zaspokojeniem popytu. Współpraca w zakresie procedur udzielania zamówień w dziedzinie obronności jest zatem niezbędna, aby zapewnić solidarność między państwami członkowskimi, zwiększyć interoperacyjność, zapobiegać efektem wypierania oraz poprawić skuteczność wydatków publicznych.

3.4. Równie ważne jest, aby pomóc przemysłowi w dostosowaniu się do zmian strukturalnych w nowym środowisku bezpieczeństwa. Ponieważ niezbędne wzmocnienie zdolności wojskowych Europy jest działaniem długoterminowym, a stałe wsparcie dla Ukrainy może okazać się konieczne przez dłuższy okres, EDTIB będzie musiała zwiększyć swoje zdolności produkcyjne. Jest to niezbędne, aby poradzić sobie z obecnym wzrostem popytu, ale również w późniejszym okresie.

3.5. W związku z tym EKES uważa, że proponowany akt na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez wspólne zamówienia jest zbyt ograniczony pod względem podejścia, zakresu i puli środków finansowych, aby mógł przyczynić się do wzmocnienia zdolności przemysłowych Europy. Uzupełnienie zapasów z definicji ogranicza wybór produktów i dostawców, a 500 mln EUR dla 27 państw członkowskich w ciągu dwóch lat to raczej skromna inwestycja.

3.6. Podsumowując, EKES uważa, że proponowane rozporządzenie może w użyteczny sposób przyczynić się do lepszego ukształtowania i rozplanowania obecnego zwiększonego zapotrzebowania na pilnie potrzebny gotowy sprzęt, ale jest raczej słabym instrumentem polityki przemysłowej. W związku z tym EKES nie sądzi, by proponowany akt powinien być uważany za prekursora przyszłego europejskiego programu inwestycji w dziedzinie obronności, zapowiadanego jako instrument wspierający wspólne udzielanie zamówień na wspólnie opracowane systemy i dla tych systemów w trakcie ich całego cyklu życia.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Zgodnie z wnioskiem akt na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez wspólne zamówienia uwzględni prace Grupy Zadaniowej ds. Wspólnych Zamówień w dziedzinie Obronności, ustanowionej przez Komisję i wysokiego przedstawiciela/szefa Europejskiej Agencji Obrony. Grupa Zadaniowa ma ułatwić koordynację bardzo krótkoterminowych potrzeb państw członkowskich w zakresie zamówień w dziedzinie obronności oraz nawiązać współpracę z państwami członkowskimi i unijnymi producentami wyposażenia obronnego w celu wspierania wspólnie udzielanych zamówień służących uzupełnieniu zapasów. Prace Grupy Zadaniowej mają zatem kluczowe znaczenie dla skuteczności aktu i EKES wzywa państwa członkowskie do pełnego wykorzystania jej możliwości.

4.2. EKES ma wątpliwości, czy proponowana pula środków budżetowych jest wystarczająco duża, aby w istotny sposób wpłynąć na decyzje państw członkowskich dotyczące zamówień publicznych. Jednocześnie Komitet jest w pełni świadomy presji finansowej na obecne WRF oraz potrzeby dodatkowego finansowania przyszłego Europejskiego programu inwestycji w dziedzinie obronności. W tym kontekście szczególnie ważne będzie skoncentrowanie ograniczonego finansowania aktu na najistotniejszych wspólnych zamówieniach.

4.3. W kontekście ograniczeń budżetowych i wyboru projektów EKES zastanawia się, w jaki sposób koncepcja finansowania niepowiązanego z kosztami może być stosowana w praktyce do zakupów dokonywanych w ramach aktu. Zastanawia się również nad skutecznością wykorzystania budżetu na pomoc techniczną i administracyjną przy wdrażaniu instrumentu.

4.4. EKES popiera planowane wdrożenie w ramach zarządzania bezpośredniego, ale podkreśla potrzebę zapewnienia właściwym służbom Komisji na czas niezbędnych zasobów ludzkich, aby mogły poradzić sobie z wynikającym z tego obciążeniem pracą.

4.5. Zgadza się co do kryteriów kwalifikowalności zawartych w proponowanym rozporządzeniu, w szczególności co do możliwości rozszerzenia już istniejących umów w sprawie zamówień publicznych.

4.6. EKES popiera również dodatkowy warunek ograniczenia finansowania UE do zamówień na sprzęt produkowany w UE lub w krajach stowarzyszonych, w tym przez przedsiębiorstwa znajdujące się pod kontrolą państwa trzeciego (podmiotu z niestowarzyszonego państwa trzeciego), które mogą przedstawić gwarancje bezpieczeństwa zatwierdzone przez państwo członkowskie, w którym mają siedzibę. Warunek ten powiela odpowiednie przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Obronnego (EFO) i zapewnia realizację celu, jakim jest wzmocnienie EDTIB.

4.7. Jednocześnie EKES kwestionuje znaczenie wymogu, by produkt związany z obronnością nie podlegał ograniczeniom ze strony niestowarzyszonego państwa trzeciego (podmiotu z niestowarzyszonego państwa trzeciego). Ponieważ proponowany instrument obejmuje zamówienia na gotowe produkty i ma na celu zaspokojenie najpilniejszych potrzeb w zakresie produktów, wymóg ten wydaje się mniej istotny w kontekście aktu niż EFO, który ma na celu rozwój przyszłych zdolności i w odniesieniu do którego deklarowanym celem jest suwerenność technologiczna. W związku z tym EKES wzywa do elastycznej interpretacji tego przepisu i pozostawienia państwom członkowskim możliwości wyważenia poszukiwania swobody operacyjnej z pilnym charakterem zakupu i interoperacyjnością z istniejącym sprzętem.

4.8. Wreszcie EKES zastanawia się nad stosownością niektórych proponowanych kryteriów wyboru, a mianowicie tych, które dotyczą pozytywnego wpływu zamówienia na EDTIB. Biorąc pod uwagę nacisk na najpilniejsze potrzeby i zamówienia na gotowy szybko dostępny sprzęt, wpływ ten prawdopodobnie nie jest głównym kryterium dla państw członkowskich, chyba że wykonawca ma siedzibę na ich terytorium. Ponadto państwa członkowskie dokonujące zakupu będą prawdopodobnie miały trudności z wykazaniem pozytywnego wpływu na EDTIB, w szczególności gdy sprawą najwyższej wagi jest pilność zakupu.

Bruksela dnia 21 września 2022 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
