

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

448. SESJA PLENARNA W DNIACH 21, 22 I 23 PAŹDZIERNIKA 2008 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie uproszczenia warunków transferu produktów związanych z obronnością we Wspólnocie

COM(2007) 765 wersja ostateczna – 2007/0279 (COD)

(2009/C 100/17)

Dnia 29 stycznia 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie uproszczenia warunków transferu produktów związanych z obronnością we Wspólnocie

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 października 2008 r. Sprawozdawcą był Marius Eugen OPRAN.

Na 448. sesji plenarnej w dniach 21, 22 i 23 października 2008 r. (posiedzenie z dnia 23 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 39 do 1 – 16 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Zapewnienie bezpieczeństwa jest jednym z głównych obowiązków każdego rządu. W odniesieniu do przestrzeni europejskiej można stwierdzić, że żadne państwo członkowskie nie jest w stanie tego uczynić indywidualnie; w celu zapewnienia odpowiedniej kontroli przepływu materiałów wojennych, czy też, w szerszym ujęciu, wyposażenia obronnego, należy poczynić zdecydowane i wspólne wysiłki.

1.2 Zdaniem Komitetu właściwym rozwiązaniem byłoby więc ustanowienie wspólnych europejskich ram bezpieczeństwa, nie zaś utrzymywanie wewnątrzspółnotowych barier, ze wszystkimi ich negatywnymi konsekwencjami. Powinniśmy oczywiście wziąć pod uwagę, że obecnie obowiązująca wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz europejska polityka bezpieczeństwa i obrony (tytuł V TUE) mają charakter międzyrządowy, podczas gdy inicjatywa Komisji, mająca na celu złagodzenie transferów wewnątrzspółnotowych, jest prowadzona w ramach pierwszego filara wspólnotowego (jako część prawodawstwa w zakresie rynku wewnętrznego).

1.3 Dostrzegane obciążenia związane z transferem

1.3.1 Przedstawiciele zainteresowanej branży uważają, że obecne ramy legislacyjne są źle dopasowane i nieodpowiednie,

a ponadto przyczyniają się do dużego obciążenia administracyjnego.

1.3.2 W swojej argumentacji przeciwko barierom w transferze branża przedstawia nawet bardziej globalną wizję niż jedynie perspektywa transferu wewnątrzspółnotowego. Globalizacja jest faktem w przemyśle obronnym, ponieważ bardzo nieliczne złożone systemy są nadal w 100 % systemami europejskimi, a wszystkie zawierają przynajmniej kilka komponentów pochodzących spoza UE.

1.3.3 Jednakże, zakładając nawet bardziej globalne podejście, przemysł obronny uważa inicjatywę podjętą przez Komisję za istotny krok naprzód i zasadniczo wyraża dla niej poparcie.

1.4 Czynniki kosztów

1.4.1 Precyzyjne obliczenie kosztów barier w transferze wewnątrzspółnotowym jest procesem bardzo trudnym, ponieważ niewiele takich kosztów jest publikowanych, a większość z nich to koszty „nieprawidłowego działania” czy „braku podejmowania działania”⁽¹⁾. W 2003 r. całkowity

⁽¹⁾ W swoim badaniu zatytułowanym „Jednolity rynek europejski wyposażenia obronnego: organizacja i współpraca” profesor Keith Hartley przedstawia cztery scenariusze liberalizacji, zapewniające znaczne oszczędności w skali roku (między 3,8 mld a 7,8 mld EUR).

roczny koszt barier w transferze wewnątrzspółnotowym szacowany był na ponad 3,16 mld EUR i przedstawiał się następująco (źródło: badanie UNISYS):

— koszty bezpośrednie: 2,73 mld EUR;

— koszty pośrednie: 0,43 mld EUR.

1.4.2 Koszty klasyfikowane są zazwyczaj w następujący sposób:

- a) koszty bezpośrednie – koszty strukturalne i proceduralne wytworzone w związku z realizacją samego procesu wydawania zezwoleń;
- b) koszty pośrednie ⁽¹⁾ – wynikają one w szczególności z niezbyt przemyślanej organizacji przemysłu obronnego (np. z utrudnień w zleceniach podwykonania) oraz z nienajlepszych praktyk dotyczących zakupów, stosowanych przez państwa członkowskie (np. tworzenie nadmiernych zapasów, aby uwzględnić długotrwałe procedury wydawania pozwoleń w państwie członkowskim będącym dostawcą).

1.5 Komitet jest zdania, że priorytetem powinno być przyjęcie przez państwa członkowskie zestawu narzędzi pomagających w zarządzaniu realizowanymi przez nie transferami wewnątrzunijnymi. Jeśli chodzi o zakres stosowania proponowanej dyrektywy, wspólny wykaz uzbrojenia Unii Europejskiej, który powinien być regularnie aktualizowany, stanowi już wzajemny punkt odniesienia.

1.6 Komitet popiera wniosek Komisji, w którym wzywa się państwa członkowskie do wprowadzenia opcji wydawania globalnych i generalnych zezwoleń oraz do publikowania co najmniej dwóch zezwoleń generalnych:

1.6.1 Zezwolenia generalnego obejmującego wyposażenie wojskowe (oraz części zamienne i powiązane z nimi usługi w zakresie konserwacji) dla wszystkich sił zbrojnych państw członkowskich.

1.6.2 Zezwolenia generalnego obejmującego transfery komponentów do certyfikowanych przedsiębiorstw ⁽²⁾.

1.7 Komitet jest zdania, że dyrektywa powinna zapewnić wystarczające gwarancje w celu zwiększenia wzajemnego zaufania pomiędzy państwami członkowskimi w odniesieniu do skuteczności kontroli eksportowych, zachowując przy tym pełne kompetencje decyzyjne państw członkowskich w zakresie

⁽¹⁾ Jednym z istotnych elementów wyjaśniających powstawanie kosztów pośrednich jest brak jakiegokolwiek poważnej gwarancji bezpieczeństwa dostaw dla państw członkowskich, które zaopatrują się u dostawcy z innego państwa członkowskiego.

⁽²⁾ Zgodnie z wnioskiem Komisji certyfikacja jest związana z otrzymaniem produktów podlegających zezwoleniom generalnym, a nie globalnym. Oczywiście certyfikowane przedsiębiorstwa mogą zaopatrywać się również w określone komponenty związane z obronnością na podstawie zezwoleń globalnych (komponenty niepodlegające krajowym zezwoleniom generalnym).

eksportu poza granice UE, realizowanego przez przedsiębiorstwa mające siedzibę w tych państwach i uzupełnionego o koordynację w ramach forum Rady COARM.

1.8 W proponowanej dyrektywie nacisk kładziony jest na fakt, że przedsiębiorstwo będące odbiorcą nie może wywieźć produktów związanych z obronnością do kraju trzeciego, jeśli naruszone zostałyby ewentualne ograniczenia eksportu, dołączone przez państwo członkowskie pochodzenia do zezwolenia na transfer.

1.9 Jednakże po wbudowaniu komponentu do produktu w sposób zapewniający, iż komponent ten jako taki nie może podlegać transferowi na późniejszym etapie, państwa członkowskie powinny powstrzymać się od utrzymywania oddzielnych ograniczeń eksportu.

1.10 Komitet jest zdania, że ocena wpływu towarzysząca omawianemu wnioskowi obejmuje wszystkie 27 państw członkowskich, a zatem stanowi pożyteczne uzupełnienie badania UNISYS z roku 2005.

1.11 Komitet jest zdania, że wniosek dotyczący dyrektywy będzie miał zdecydowanie korzystny wpływ na współpracę przemysłową w Europie oraz na rozwój konkurencyjności europejskiego przemysłu obronnego, dlatego też zaleca jego przyjęcie, z uwzględnieniem uwag zawartych w niniejszej opinii.

2. Zalecenia i propozycje

2.1 Komitet wyraża głębokie przekonanie, że przedstawione przez Komisję zasady dotyczące zarówno uproszczenia transferu produktów związanych z obronnością we Wspólnocie za pomocą wspólnych narzędzi wydawania zezwoleń, jak i zapewnienia wzajemnego zaufania pomiędzy państwami członkowskimi w odniesieniu do skuteczności ich kontroli eksportowych, przyniosą znaczące korzyści oraz doprowadzą do znacznego uproszczenia tej skomplikowanej branży.

2.2 Komitet zdecydowanie popiera wyłączenie z dyrektywy polityki eksportowej, która powinna pozostać w kompetencji państw członkowskich i która nadal jest przedmiotem współpracy międzynarodowej, np. w kontekście opracowanego przez Radę kodeksu postępowania w sprawie wywozu broni.

2.3 Komitet podkreśla, że zaproponowana dyrektywa utrzyma w mocy zasadę odpowiedzialności przedsiębiorstwa za przestrzeganie ewentualnych ograniczeń eksportu zawartych w zezwoleniu na transfer. W odniesieniu do ograniczeń eksportu ustanowionych w innym państwie członkowskim dostarczającym komponenty, odpowiedzialność za ich przestrzeganie leży po stronie przedsiębiorstwa występującego o zezwolenie na eksport. Przedsiębiorstwa muszą we własnym zakresie zagwarantować przestrzeganie właściwych ograniczeń eksportu, czuwając tym samym, by dokumentacja eksportowa była przedstawiana zgodnie z wszelkimi ograniczeniami krajowym organom wydającym ostateczne zezwolenie na eksport.

2.4 Komitet wyraża następujące oficjalne stanowisko w odniesieniu do wrażliwych transferów z UE do krajów trzecich⁽¹⁾:

2.4.1 Jeśli zezwolenie na transfer obejmuje niewrażliwe podsystemy i komponenty, które mają zostać wbudowane w większe systemy w sposób uniemożliwiający ich transfer lub nawet eksport do kraju trzeciego na późniejszym etapie, to wymóg przedłożenia przez odbiorcę deklaracji o wbudowaniu powinien wystarczyć i nie jest konieczne, by państwa członkowskie nakładały oddzielne ograniczenia na eksport.

2.4.2 Powrotny wywóz do kraju trzeciego nie może odbywać się w przypadkach, gdy państwo członkowskie pochodzenia nie wydaje na to zgody.

2.4.3 Przedsiębiorstwo będące odbiorcą nie może wywieźć produktów związanych z obronnością do kraju trzeciego, jeśli naruszone zostałyby ewentualne ograniczenia eksportu, dołączone przez państwo członkowskie pochodzenia do zezwolenia na transfer.

2.4.4 Państwa członkowskie powinny nie tylko nakazywać sporządzanie przez dostawców w państwach członkowskich szczegółowej ewidencji dokonywanych przez nich transferów, lecz również systematycznie sprawdzać przestrzeganie tego nakazu.

2.4.5 Dostawcy powinni przejąć odpowiedzialność za informowanie właściwych państw członkowskich o ostatecznym przeznaczeniu produktów, jeśli było ono znane przed dokonaniem transferu.

2.4.6 Należy skrócić okres certyfikacji, aby osiągnąć większy stopień wiarygodności procesów certyfikacji.

2.4.7 Jednocześnie dostęp organów państw członkowskich do ewidencji prowadzonej przez dostawców powinno się rozciągnąć na dłuższy okres, zwiększając w ten sposób przejrzystość procesu oraz wydłużając czas na dochodzenia w sprawie możliwych naruszeń transponowanego prawa krajowego bądź rozporządzenia.

2.5 Komitet proponuje w tym kontekście zastosowanie już istniejących środków na szczeblu krajowym. Krajowe organy administracji odpowiedzialne za wydawanie certyfikatów i zarządzanie nimi już monitorują przedsiębiorstwa sektora obrony zlokalizowane na terytorium ich krajów, a więc są w stanie przeprowadzać badania i kontrole.

2.6 Komitet jest zdania, że w celu uzyskania maksymalnych korzyści ze współpracy przemysłowej oraz z utworzenia rynku wewnętrznego należy osiągnąć wysoki poziom harmonizacji.

2.7 Komitet podkreśla w tym względzie, że proponowana dyrektywa powinna zawierać preferencję w zakresie wydawania generalnych i globalnych zezwoleń oraz ograniczyć zezwolenia indywidualne do określonych przypadków, w których są one nadal konieczne.

2.8 W obecnej sytuacji Komitet uważa wspólny wykaz uzbrojenia Unii Europejskiej za „wspólny język”, który w kolejnym okresie powinien nadal stanowić podstawę zarządzania wewnątrzspółnotowymi transferami produktów związanych z obronnością.

2.9 Aby uniknąć problemów związanych z interpretacją i wdrożeniem, Komitet jest zdania, że należy co roku systematycznie stosować i aktualizować obecny wspólny wykaz uzbrojenia Unii Europejskiej, wykorzystując ogólne definicje dotyczące rodzaju wyposażenia, do którego będą miały zastosowanie nowe przepisy, i tym samym uznaje wspólny wykaz za dokument uwzględniający najnowocześniejszą broń, amunicję i materiały wojenne oraz odnośne usługi i działania, włączając w to konkretny sprzęt informatyczny i dedykowane aplikacje oprogramowania.

2.10 Jednocześnie Komitet podkreśla, iż Komisja zaproponowała własne inicjatywy, uwzględniając przy tym skutki globalizacji dla Europy, a w szczególności jej wpływ na przemysł obronny, i stawiając sobie za główny cel wzmocnienie europejskich zdolności obronnych.

2.11 Komitet zdecydowanie zaleca Komisji traktowanie przypadków naruszeń w konkretnej dziedzinie objętej proponowaną dyrektywą zgodnie z traktatem, korzystając z profesjonalnych kompetencji wielonarodowej Rady Ekspertów, która powinna zostać ustanowiona między innymi do tego celu.

2.12 W odniesieniu do propozycji zawartej w analizie sporządzonej przez UNISYS, dotyczącej ustanowienia centralnej bazy danych o przepływach wewnątrzspółnotowych, Komitet jest zdania, że koncepcja ta nie jest zgodna z obecną praktyką i powinno się ją odrzucić.

2.13 Komitet sądzi, że zasada zachowania przejrzystości przez państwa członkowskie UE powinna obejmować także wymianę informacji między kompetentnymi władzami w zakresie sprzedaży produktów lub transferu technologii na terytorium UE, tak by wyeliminować wszelkie możliwe wykroczenia oraz przypadki dyskryminacji lub korupcji.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 W odniesieniu do krajowych uregulowań i procesów:

3.1.1 Ustawodawstwo państw członkowskich określa dwa rodzaje towarów: „towary wojskowe” i „towary podwójnego zastosowania”, na które zezwolenia wydają najczęściej dwa różne organy. Towary podwójnego zastosowania i towary wojskowe nie powinny być traktowane łącznie.

⁽¹⁾ „Kraj trzeci” oznacza kraj, który nie jest państwem członkowskim Unii Europejskiej.

3.1.2 Towary podwójnego zastosowania mają cywilne zastosowanie końcowe, ale są poddawane kontroli w zakresie, w jakim mogłyby również być stosowane do niektórych potrzeb wojskowych lub w szczególności do wrażliwych celów niewojskowych (m.in. w zakresie bezpieczeństwa). Kontrola nad nimi jest określana przez rozporządzenie wspólnotowe dotyczące polityki handlowej (1334/2000), nakładające obowiązek indywidualnych, globalnych lub generalnych zezwoleń na eksport do krajów trzecich. Natomiast zgodnie z zasadą rynku wewnętrznego, dotyczącą swobodnego przepływu towarów, wewnątrz-wspólnotowe transfery towarów podwójnego zastosowania nie podlegają zezwoleniom, z wyjątkiem towarów najbardziej wrażliwych, jak np. produkty jądrowe.

3.1.3 Produkty związane z obronnością mają wojskowe zastosowanie końcowe. Obecnie nie istnieją ramy wspólnotowe regulujące ich przepływ na rynku wewnętrznym, a ich transfer w granicach UE jest utrudniony przez zróżnicowane ustawodawstwo krajowe oraz nieproporcjonalne wymogi w zakresie zezwoleń. Jedynie kilka państw członkowskich wdrożyło zezwolenia globalne, a tylko jedno standardowo stosuje zezwolenia generalne. Większość transferów wewnątrz-wspólnotowych jest nadal ograniczana przez wymóg indywidualnych zezwoleń, a przedsiębiorstwa dysponujące łańcuchami dostawców zlokalizowanymi w kilku państwach członkowskich nie mogą ich zoptymalizować ze względu na różnorodność wymogów w zakresie wydawania zezwoleń w państwach członkowskich będących dostawcami.

3.1.4 Wszystkie państwa członkowskie podzielają ten sam pogląd w kwestii wdrażania rozporządzenia dotyczącego „podwójnego zastosowania”, które jest prawnie wiążące i stanowi część pierwszego filara UE ⁽¹⁾.

3.1.5 Państwa członkowskie kierują się przyjętymi przez siebie różnymi „wykazami amunicji” dla „produktów wojskowych”, jak też opracowanym przez Radę wspólnym wykazem uzbrojenia Unii Europejskiej, stosowany w ramach kodeksu postępowania Unii Europejskiej w sprawie wywozu broni. Wiele państw członkowskich powołuje się na te dokumenty w ustawodawstwie krajowym, natomiast inne państwa członkowskie korzystają z własnych wykazów ⁽²⁾.

3.1.6 Poprzez stworzenie porozumienia ramowego (znanego również jako list intencyjny), sześciu największych europejskich producentów broni ⁽³⁾ ustanowiło własne zasady współpracy w zakresie transferów i eksportu dla wspólnych programów, które nie stanowią części ram unijnych.

3.1.7 Inicjatywa Komisji ogranicza się zatem do transferów wewnątrz-wspólnotowych, podczas gdy eksport do krajów trze-

cich nadal będzie podlegał istniejącym systemom wydawania zezwoleń na eksport.

4. Zagrożenia i przeszkody

4.1 Z punktu widzenia obowiązującego prawa trzeba będzie zająć się następującymi kwestiami:

4.1.1 Zróżnicowanie prawodawstwa.

4.1.2 Różnice w uregulowaniach prawnych na szczeblu krajowym.

4.2 Z perspektywy właściwych władz należy zwrócić uwagę na następujące elementy:

4.2.1 Duże zróżnicowanie organów zajmujących się rozpatrywaniem wniosków o zezwolenia w wypadku transferów wewnątrz-wspólnotowych (11 różnych rodzajów administracji, w zależności od kraju).

4.2.2 W niektórych krajach (HU, PL, IE, FR, CH, CZ, PT) eksporter, aby mógł ubiegać się o zezwolenie na eksport/import/tranzyt, ma obowiązek posiadania dodatkowych zezwoleń/pozwoleń.

4.2.3 Jeśli chodzi o często stosowaną zasadę „juste retour” (kompensacji), państwa członkowskie nierzadko odwołują się do niej z powodów związanych z przemysłem czy zatrudnieniem, lecz także ze względu na to, że – częściowo w wyniku obecnych praktyk w zakresie transferów wewnątrz-wspólnotowych – nie mają one prawdziwej gwarancji bezpieczeństwa dostaw ze strony partnerów z UE (stąd preferowanie produktów krajowych, które nie podlegają wymogom innych państw członkowskich dotyczącym zezwoleń na transfer).

5. Działania w celu usunięcia przeszkód utrudniających transfery wewnątrz-wspólnotowe

5.1 W odniesieniu do transferów, wszelkie działania z myślą o poprawie sytuacji na unijnym rynku obrony muszą być zorganizowane w zgodzie z szeregiem podstawowych priorytetów:

5.1.1 Bezpieczeństwo: uproszczenie transferów i wzajemne zaufanie są ze sobą ściśle powiązane. W rzeczywistości, biorąc pod uwagę obecną sytuację w Europie, zaufanie nie rozkłada się równomiernie. Uproszczeniu transferów muszą towarzyszyć działania budujące zaufanie. Walka z terroryzmem oraz polityka nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia stanowią priorytet we wszystkich państwach członkowskich. Obejmuje to również wzmocnienie kontroli rozprzestrzeniania broni w krajach trzecich poprzez zagwarantowanie poszanowania ograniczeń eksportu nakładanych przez państwa członkowskie w zgodzie z tą polityką.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1334/2000 z 22 czerwca 2000 r., ustanawiające wspólnotowy system kontroli eksportu produktów i technologii podwójnego zastosowania.

⁽²⁾ Unia Europejska 1998, kodeks postępowania Unii Europejskiej w sprawie wywozu broni, 25 maja, <http://ue.eu.int/Newsroom/>

⁽³⁾ FR, UK, DE, ES, IT, SE.

5.1.2 Uproszczenie procedur wydawania zezwoleń: zezwolenia stanowią wymierną realizację obowiązku państw członkowskich w zakresie handlu bronią. Ponadto pomagają również w ustanawianiu ewentualnych ograniczeń w zakresie zastosowań końcowych i ostatecznego przeznaczenia produktów. Państwa członkowskie powinny nadal wywiązywać się z tego obowiązku, dlatego też należy pozostawić w mocy procedury wydawania zezwoleń krajowych. A zatem uproszczenie mogłoby polegać na uproszczeniu i harmonizacji zezwoleń krajowych, co stworzyłoby warunki przewidywalności dla przemysłu. Uproszczenie powinno umożliwić konsolidację europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego, tj. zapewnić wszystkim jednakowe zasady oraz ułatwić dostęp, zwłaszcza MŚP, do możliwości i partnerstwa, które oferuje ogólnoeuropejski rynek.

5.1.3 Harmonizacja zobowiązań prawnych powinna obejmować zarówno zobowiązania prawne przedsiębiorstw w omawianym sektorze, jak również procedury transferu produktów związanych z obronnością. W tym celu należy kontynuować harmonizację w obszarze europejskiego rynku wyposażenia obronnego, tj. stworzyć wspólne ramy kontroli towarów.

5.1.4 Budowanie pokoju: cała działalność biznesowa w tym sektorze musi należycie uwzględniać zasadę, iż produkty związane z obronnością i produkty podwójnego zastosowania nie mogą podważać wartości demokratycznych i środków pokojowych UE ani też stać z nimi w sprzeczności.

5.2 Nowy system wewnątrzspółnotowy może wpływać na eksport w dwojaki sposób:

- możliwość powiadomienia państw członkowskich na wypadek wywozu wytwarzanych przez nie produktów związanych z obronnością, chyba że zostały one wbudowane w postaci komponentów w bardziej złożone systemy;
- procedura udzielania zezwoleń posłuży wspieraniu aktywnego udziału przedsiębiorstw w przestrzeganiu decyzji w zakresie polityki eksportowej państw członkowskich, które są już koordynowane w ramach kodeksu postępowania, a zatem zwiększy bezpieczeństwo w odniesieniu do zapobiegania ryzyku nielegalnego wywozu.

6. Uwaga końcowa

6.1 Komitet jest zdania, że wydanie przez Komisję komunikatu pt. „Strategia na rzecz silniejszego i bardziej konkurencyjnego europejskiego przemysłu obronnego”, jak również przedłożenie wniosków dotyczących dyrektywy w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa oraz dyrektywy w sprawie uproszczenia warunków transferu produktów związanych z obronnością we Wspólnocie, stanowi ważną inicjatywę Komisji na rzecz wzmocnienia europejskiego rynku obronności i bezpieczeństwa. Komitet wzywa zatem Parlament i Radę do rozwinięcia tej inicjatywy i uwzględnienia jej w ramach ogólnego podejścia, które doprowadzi do postępów w obszarze europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony.

Brukseli, 23 października 2008 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
