

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi — Zamówienia publiczne w dziedzinie obrony

COM(2004) 608 końcowy

(2005/C 221/12)

Dnia 23 września 2004 roku Komisja postanowiła, zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi — Zamówienia publiczne w dziedzinie obrony

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zlecił przygotowanie prac na ten temat Sekcji ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji.

Z uwagi na pilny charakter tych prac, EKES wyznaczył Clive Wilkinson jako głównego sprawozdawcę na 414 sesji plenarnej (posiedzenie z dn. 9 lutego 2005 r.). Na tej samej sesji EKES stosunkiem głosów 96 przy 9 głosach wstrzymujących się przyjął następującą opinię:

### 1. Wstęp

1.1 Zielona Księga w sprawie Zamówień publicznych w dziedzinie obrony (COM(2004) 608 końcowy) jest jednym z środków przewidzianych w Komunikacie „W kierunku polityki Unii Europejskiej w dziedzinie wyposażenia obronnego” przyjętego w marcu 2003 r., a w którego sprawie Komitet wydał opinię we wrześniu 2003 r. (1).

1.2 „Europejski Rynek Wyposażenia Obronnego” (EDEM) w rzeczywistości stanowi jedynie część rynku wewnętrznego, obejmując szczególnie sektor. Zielona Księga ma na celu przyczynienie się do stworzenia w przyszłości bardziej otwartego i przejrzystego wewnętrznego rynku wyposażenia wojskowego UE, mając na uwadze specyfikę tego sektora. Powinno to doprowadzić do wzmocnienia przemysłu zbrojeniowego i zwiększenia jego konkurencyjności, opłacalności oraz zwiększyć wsparcie dla rozwoju zdolności militarnych UE w zakresie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP), prowadzonej w kontekście Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (CSFP).

1.3 Dnia 12 lipca 2004 r. Rada zatwierdziła ustanowienie Europejskiej Agencji Obrony (EDA), która ma na celu „wspieranie Państw Członkowskich (PC) w wysiłkach zmierzających do poprawy europejskich zdolności obronnych w zakresie zarządzania kryzysowego oraz umocnienie aktualnego kształtu ESDP i jej przyszłego rozwoju”. Agencja ta rozpoczęła już swoją działalność. Wszystkie funkcje EDA (2) związane są z dążeniem do poprawy efektywności europejskiej obronności poprzez nadanie spójności obecnym fragmentarycznym działaniom.

1.4 „Efektywność obrony” oznacza zapewnienie niezbędnych zdolności do wykonania przewidywanych działań oraz

zasady podjęcia tych działań w sposób efektywny z punktu widzenia kosztów. Obejmuje to także zapewnienie maksymalnego współdziałania. Obecnie 25 PC wydaje łącznie około 160 mld EUR rocznie na cele obronne, z czego około 20 % przypada na zamówienia wyposażenia (w tym badania i rozwój, nabycie i utrzymanie) (3).

### 2. Uwagi ogólne

2.1 Zagadnienia poruszone w Zielonej Księdze dotyczą sposobów wprowadzenia ulepszeń do systemu zamówień wyposażenia wojskowego w 25 Państwach Członkowskich (PC). Osiągnięcie znacznego postępu będzie możliwe jedynie wtedy, gdy inne elementy „efektywności obrony” (patrz wyżej, ust. 1.4) będą jasne (4). Zagadnieniem szczególnie istotnym dla przemysłu obronnego jest potrzeba wyraźnych wytycznych, ujednoliconych wymagań oraz ciągłości. Pomimo tego, inicjatywa jest pozytywnie odbierana przez Komitet, ponieważ może być traktowana jako część procesu rozpoczęcia tworzenia bardziej realnej polityki ESDP na konkurencyjnym i przejrzystym rynku.

2.2 Wiodąca rola, jaką przewidziano dla EDA, jest przyjęta z zadowoleniem. Niezbędne będzie osiągnięcie jasnego porozumienia w zakresie roli odgrywanej przez EDA i innych podmiotów obecnie funkcjonujących na polu wyposażenia obronnego (5); EKES oczekuje stopniowego zredukowania funkcji tych podmiotów. Jednakże doświadczenia nabyte podczas działania agencji OCCAR (6) (która zajmuje się obecnie zarządzaniem projektami, w tym kluczową kwestią prawa kontraktowego) powinny być wcześniej wzięte pod uwagę zanim dokona się jakichkolwiek zmian.

(1) Dz.U. WE nr C 10/1 z 14.01.2004 r.

(2) EDA pełni cztery funkcje: rozwijanie zdolności obronnych, współpraca w dziedzinie uzbrojenia, europejska baza techniczna i przemysłowa w zakresie obrony oraz rynek wyposażenia obronnego oraz badania i technologia.

(3) Zgodnie z uwagami zawartymi w naszej opinii COM(2003) 113 final, łączne wydatki UE w tym zakresie wynoszą około 40 % wydatków USA, ale przynoszą jedynie około 10 % zdolności operacyjnych.

(4) Komitet zwraca uwagę na niedawne (wrzesień 2004 r.) oświadczenie szefa EDA, że siły UE nie są dobrze przystosowane do obecnej sytuacji na świecie, współczesnych konfliktów i zagrożeń; mówił on o potrzebie zakupu sprzętu odpowiadającego wymogom najnowszych technologii.

(5) Takie jak OCCAR (Organizacja Współpracy w dziedzinie Wspólnego Uzbrojenia), Grupa Zbrojeń Europy Zachodniej (WEAG) oraz kraje, które podpisały List Intencyjny

(6) OCCAR jest organizacją Współpracy w dziedzinie Wspólnego Uzbrojenia, do której należy obecnie 5 Państw Członkowskich.

2.3 Z zadowoleniem odnosimy się do przyjęcia różnych punktów wyjściowych (i używanych procedur) dla każdego Państwa Członkowskiego (PC) w zakresie procesu zamówień publicznych w dziedzinie obrony oraz planu wprowadzania zmian z różną prędkością. Zgadzamy się, że pomocne będzie ustanowienie wspólnej bazy w zakresie zamówień w dziedzinie obrony oraz że dokonać można tego relatywnie szybko przy porozumieniu i współpracy wszystkich PC.

2.4 EKES zgadza się, że istnieje potrzeba zredukowania podzielenia rynku wyposażenia obronnego oraz zwiększenia jego konkurencyjności i przejrzystości jako wstępnych warunków utrzymania i wzmocnienia rentowności przemysłu obronnego UE oraz przyczynienia się do większej efektywności kosztowej w zakresie nabywania i odpowiedniego zarządzania potencjałem obronnym.

2.5 Analiza specyfiki rynków obrony, zawarta w ust. 2 Zielonej Księgi, jest dobrą podstawą przeanalizowania tego rynku i wskazuje na występujące trudności.

2.6 EKES podkreśla jednak, że wszelkie działania z zakresu restrukturyzacji przemysłu obronnego muszą być w pierwszym rzędzie przeprowadzone przez sam przemysł z uwzględnieniem realiów rynkowych<sup>(7)</sup>. Głównym powodem tego jest fakt, że przedsiębiorstwa o największym znaczeniu funkcjonują w skali ponadnarodowej, chociaż mają krajowych klientów. Ponadto PC prowadzą różne polityki przemysłowe, zaś przemysł obronny jest jedynie ich częścią.

2.7 Należy unikać zbyt dużej ilości procedur regulacyjnych w przemyśle (zarówno w sektorze obronnym, jak i w innych sektorach), jeżeli ma on funkcjonować wydajnie i przynosić zyski.

### 3. Uwagi szczegółowe

3.1 Niezbędne jest dokładne wyjaśnienie, które części procesu zamówień wyposażenia obronnego mają być objęte uzgodnionymi przepisami. Oprócz zakupu takiego wyposażenia istnieją również kwestie badań i rozwoju, utrzymania, napraw, modyfikacji i szkoleń, które stanowią część kosztów utrzymania wyposażenia obronnego i które należy wziąć pod uwagę. Zazwyczaj koszty są dużo większe na przestrzeni czasu niż sam zakup wyposażenia.

#### 3.2 Art. 296

3.2.1 EKES zgadza się, że wyłączenie przepisów UE w sprawie zamówień publicznych przyznane z racji art. 296

<sup>(7)</sup> Ze względu na specyfikę rynków obrony oraz ze względu na potrzebę planowania wydatków obronnych w ramach budżetu państwowego, PC będą w dalszym ciągu odgrywać kluczową rolę w rozwoju przemysłu obronnego.

Traktatu UE będzie nadal potrzebne w celu umożliwienia PC odstąpienia od stosowania tych przepisów z uwagi na ochronę ich podstawowych interesów obronnych.

3.2.2 Komisja powinna podać wartość wyposażenia, w przypadku którego skorzystano z tego odstępstwa w okresie 5 lat (oraz przedstawić ją jako wartość procentową całej kwoty wydanej na wyposażenie obronne w UE). Stanowiłoby to punkt odniesienia dla celów porównawczych pomagający ocenić rozmiary tego procesu.

3.2.3 Problemem jest fakt, że w przypadku niektórych PC korzystanie z tego wyłączenia stało się już prawie regułą, a nie wyjątkiem, co oczywiście niezgodne jest z zasadą jednolitego rynku. EKES popiera stanowisko Komisji, że sytuacja ta powinna ulec zmianie. Wyzwaniem będzie korzystanie z art. 296 w sposób zgodny z decyzjami podjętymi w zaistniałych już sprawach<sup>(8)</sup> jednocześnie zachowując oferowaną przez niego możliwość wyłączenia spod standardowych przepisów odnośnie zamówień publicznych. PC muszą być przygotowane do uzasadnienia (nawet prawnego, jeżeli będzie to potrzebne) wyłączeń, których dokonują. W dyskusji tej należy kłaść nacisk na zwiększenie konkurencyjności i przejrzystości rynku.

3.2.4 Lista towarów opracowana w roku 1958 w ramach art. 296,2 sugerująca zakres art. 296.1 nie funkcjonuje poprawnie i prawdopodobnie nie będzie miała żadnego realnego znaczenia dla zapewnienia właściwego użycia wyłączenia z powodów bezpieczeństwa państwa. Każdy przypadek należy traktować oddzielnie w zależności od jego specyfiki, ponieważ nawet podstawowe wyposażenie<sup>(9)</sup> w określonych przypadkach podlegać będzie wyłączeniu. Ponadto aktualizacja tego typu list zwykle nie nadąża za postępem technologicznym.

3.2.5 Nie ma zatem prostego rozwiązania odnośnie zdefiniowania, jakie wyposażenie i jakie usługi z nim związane może obejmować art. 296. W pierwszym rzędzie istnieje potrzeba wyjaśnienia istniejących ram prawnych UE poprzez „komunikat wyjaśniający”, w celu poprawienia ich rozumienia oraz zapewnienia ich lepszego i bardziej spójnego zastosowania.

3.2.6 Podobnie jak zamówienia publiczne, taki komunikat będzie miał wpływ na kilku innych zagadnień; między innymi na pomoc państwa oraz (być może) na usługi użyteczności publicznej, i one też powinny być tutaj wzięte pod uwagę.

<sup>(8)</sup> Decyzja w sprawie „Bremen” (1999/763/63 (Dz.U. L 301/8 z dn. 24 listopada 1999 r.)) oraz „decyzja w sprawie Damen” z 13 września 2001 r. są przykładami obecnego braku jasności.

<sup>(9)</sup> Należy zauważyć, że nawet tak pozornie nieskomplikowane wyposażenie jak odzież może być produktem wymagającym użycia zaawansowanych technologii.

3.2.7 Uważamy, że w sytuacji gdy metody przetargu nieograniczonego i ograniczonego są nieodpowiednie, „procedura negocjacyjna” z uprzednim zawiadomieniem będzie właściwa dla specyficznych potrzeb wyposażenia obronnego. Opinia ta jednak powinna zostać ponownie zweryfikowana po nabyciu doświadczenia w pracy z „komunikatem wyjaśniającym”.

3.2.8 Istnieje pogląd, że komunikat może być jedynie środkiem przejściowym do momentu opracowania określonej dyrektywy (lub innego szczególnego instrumentu prawnego). EKES stoi na stanowisku, że po wydaniu i uzgodnieniu owego „komunikatu wyjaśniającego”, należy rozważyć potrzebę wprowadzenia instrumentu prawnego biorąc pod uwagę działanie komunikatu. Pozytywnie przyjęlibyśmy szybko podjęte działania zmierzające do wydania tego komunikatu.

3.2.9 Istnieje jeszcze opcja, nie uwzględniona w Zielonej Księdze, opracowania „kodeksu postępowania” do zastosowania przez uczestniczące PC jako jednego ze sposobów realizacji Europejskiego Rynku Wyposażenia Obronnego (EDEM). Ponieważ jest to sfera pozostająca w gestii PC, można byłoby to wziąć pod uwagę przypuszczalnie używając jako podmiotu wykonawczego EDA (Europejskiej Agencji Obrony). Narzucenie i monitorowanie takiego kodeksu mogłoby okazać się trudne, oraz wymagałoby to włączenia do niego aspektów rynku wewnętrznego.

### 3.3 Publikacja zaproszenia do składania ofert

3.3.1 Potrzeba dalszego rozważenia systemu i formy zaproszenia do składania ofert nie jest przekonująca. Jeżeli wyposażenie obronne ma być traktowane w zasadzie jako jeszcze jedna sfera rynku wewnętrznego (choć dająca większe możliwości odstępstw), to przypuszczalnie będzie podlegać takim samym zasadom jak inne przetargi. Pociągnie to za sobą powstanie innych problemów oraz inne wymogi systemowe jak np. kwestie językowe, które występują w innych sferach. Podstawy stworzenia scentralizowanego systemu ogłaszania przetargów są słabe.

3.3.2 Obszarami, na których mogą wystąpić potencjalne problemy, są poufność i „offset”, które częściej występują w dziedzinie wyposażenia obronnego niż w innych rodzajach wyposażenia i usług, oraz bezpieczeństwo dostaw, ponieważ trudno będzie zmienić dostawców lub wykonawców po zawarciu umowy. Są to obszary, za które odpowiedzialne powinny być zainteresowane PC, chociaż pomocne mogłyby być pewne ogólne wytyczne ze strony Komisji.

### 3.4 Podwójne zastosowanie

3.4.1 W obecnych realiach przemysłowych trudno jest zaklasyfikować przedsiębiorstwa jako „producentów wyposażenia obronnego”. Większość wyposażenia ma obecnie „podwójne zastosowanie”, a procent ten wzrasta. Jest to korzystne pod kilkoma względami, na przykład korzyści skali mogą prowadzić do większej konkurencyjności cenowej oraz łatwiej zapewnić bezpieczeństwo dostaw.

3.4.2 Podobnie nakłady na BRT w zakresie tego typu wyposażenia mają również wartość dla innych (cywilnych) celów. Dlatego też ważne jest, aby nakłady na BRT w zakresie obrony nie podlegały systemom, które cechują się zbyt dużą sztywnością.

3.4.3 Świadomi jesteśmy, że dużo jeszcze pozostało do zrobienia w celu maksymalizowania wartości koordynacji i koncentracji niezbędnych w obszarze wyposażenia obronnego, jak to już zaznaczyliśmy w naszym wcześniejszym dokumencie dotyczącym wyposażenia obronnego<sup>(10)</sup>.

### 3.5 Europejska Agencja Obrony (EDA)

3.5.1 Z zadowoleniem odnosimy się do ustanowienia EDA i uważamy, że może ona odgrywać wiodącą rolę w dziedzinie wyposażenia obronnego. Zauważamy, że nadal jest ona w trakcie organizacji środków niezbędnych do pełnienia przez nią uzgodnionych funkcji.

3.5.2 Istotną sprawą dla EDA będzie zapewnienie, aby doktryna i zdolności UE w pełni brały pod uwagę rolę, doktrynę i zdolności NATO, poprzez rozszerzanie współdziałania i niwelowanie wszelkich różnic. Nie jest jeszcze jasne, w jaki sposób EDA przysporzy wartości dodanej, bezpośrednio angażując się w zamówienia, jednak jej wiedza fachowa w zakresie wyposażenia obronnego powinna czynić ją odpowiednim organem doradczym, który sugerować mógłby metody lepszej harmonizacji przepisów krajowych.

3.5.3 Agencja ta będzie również cenna w zakresie uzgadniania (w przypadku zaistnienia takiej potrzeby) finansowych aspektów współpracy odnośnie wyposażenia. Znaczącym obszarem, na którym mogą wystąpić potencjalne trudności, jest udział w kosztach i korzyściach z BRT w obszarach związanych z obroną oraz w zakresie rozdzielenia aspektów związanych i niezwiązanych z obroną tego typu działalności.

3.5.4 EDA pomocna może być również w pracach nad zbliżaniem krajowych systemów licencyjnych w przypadku transferu wyposażenia obronnego między Państwami Członkowskimi. Obecnie procedury krajowe są bardzo zróżnicowane i uciążliwe. Mogłaby również pomóc w osiągnięciu porozumienia w sprawie sposobu postępowania w przypadku porozumień kompensacyjnych (offsetowych), ponieważ w przyszłości pozostaną one elementem zamówień publicznych.

3.5.5 Agencji EDA uda się być może uzyskać pewne porozumienie w sprawie krajowych polityk przemysłowych w zakresie wyposażenia obronnego oraz zdefiniowania elementów składowych „wyposażenia strategicznego”, które UE chciałaby móc dostarczać, aby zmniejszyć zależność od dostaw z krajów trzecich. Byłoby to bardzo cenne.

<sup>(10)</sup> Zob. ust.5 opinii do której odnosi się przypis nr 1.

3.5.6 Agencja EDA będzie być może w stanie zachęcić PC do rozważenia takich nowatorskich metod nabywania, jak łączenie zasobów, leasing i specjalizacja, w celu zaspokojenia potrzeb w zakresie zdolności obronnych.

3.5.7 Ponieważ ESDP (Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony) będzie skuteczna tylko wtedy, gdy PC wykażą silną wolę polityczną, niezbędną, aby zapewnić i utrzymać wymagane zdolności w celu wypełnienia uzgodnionych zadań UE; przy zachęcaniu PC do tego EDA powinna również odgrywać pewną rolę.

#### 4. Wnioski

4.1 Wyposażenie obronne jest tylko jednym elementem realnej „efektywności obrony”. Przemysł obronny, aby mógł w pełni odgrywać swoją rolę, potrzebować będzie wyraźnych wytycznych, ujednoczonych wymagań i ciągłości. Musi on również ponosić podstawową odpowiedzialność za niezbędną restrukturyzację. Powinien on również unikać zbyt uciążliwych procedur regulacyjnych.

4.2 Należy wyraźnie sprecyzować, jakie części procesu zamówień wyposażenia obronnego objęte będą uzgodnionymi przepisami.

4.3 Artykuł 296 Traktatu będzie nadal potrzebny. Aby zmniejszyć częstotliwość korzystania z tego artykułu, Komisja musi zapewnić punkty odniesienia, poprzez zbadanie bieżącej efektywności. Nie jest możliwe utrzymanie listy wyposażenia i procedur, do której można by zastosować art. 296.

4.4 W pierwszym rządzie Komisja powinna możliwie szybko wydać „komunikat wyjaśniający” art. 296. Tylko po nabyciu doświadczenia z działania komunikatu możliwe będzie podjęcie decyzji odnośnie tego, czy potrzebny jest również instrument prawny.

4.5 Wyposażenie o „podwójnym zastosowaniu” jest coraz powszechniejsze i tendencja ta jest pozytywnie widziana, choćby ze względu na możliwość wykorzystania BRT dotyczącego wyposażenia wojskowego dla celów cywilnych.

4.6 Istotna rola, jaką przewidziano dla Europejskiej Agencji Obrony (EDA), jest mile widzianą inicjatywą. Należy jednak sprecyzować, jaką rolę odgrywać mają wszystkie agencje obecnie funkcjonujące na tym polu.

4.7 Do ważnych funkcji, jakie pełnić ma na tym polu EDA zaliczyć można:

- Zapewnienie koordynacji z wymaganiami NATO
- Pomoc przy negocjowaniu wszystkich istotnych aspektów finansowych
- Pomoc przy harmonizacji istniejących procedur krajowych
- Sugerowanie nowatorskich sposobów zapewnienia niezbędnych zdolności obronnych
- Zachęcanie Państw Członkowskich do wykazywania niezbędnej woli politycznej

Bruksela, 9 lutego 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND