



Bruxelles, 30.11.2016.  
COM(2016) 760 final

**IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU**

**Evaluacija Direktive 2009/43/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 6. svibnja 2009. o pojednostavnjivanju uvjeta za transfer obrambenih proizvoda unutar Zajednice**

{SWD(2016) 398 final}

## **Evaluacija Direktive 2009/43/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 6. svibnja 2009. o pojednostavnjivanju uvjeta za transfer obrambenih proizvoda unutar Zajednice**

### **1. Uvod**

Direktiva 2009/43/EZ<sup>1</sup> donesena je 6. svibnja 2009. i njome se nastoji poboljšati funkcioniranje tržišta obrambene opreme EU-a, promicati integracija opskrbnog lanca za obrambene proizvode EU-a i povećati sigurnost dobave pojednostavnjenjem pravila i postupaka za transfer obrambenih proizvoda unutar EU-a.

Prema članku 17. Direktive Komisija mora izvijestiti Europski parlament i Vijeće o preispitivanju provedbe Direktive. Izvješću bi prema potrebi trebao biti priložen zakonodavni prijedlog. Komisija je stoga ocijenila Direktivu kako bi utvrdila jesu li i u kojoj mjeri ostvareni ciljevi Direktive, uključujući u pogledu funkcioniranja unutarnjeg tržišta. Kako se zahtijeva člankom 17., Komisija je preispitala primjenu svih ključnih odredbi Direktive, uključujući odredbe o certificiranju (članak 9.), izvoznim ograničenjima (članak 10.), carinskim postupcima (članak 11.), razmjeni podataka (članak 12.) i zaštitnim mjerama (članak 15.).

Kako se zahtijeva člankom 17., Komisija je ocijenila utjecaj Direktive na razvoj **europskog tržišta obrambene opreme i europske obrambene tehnološke i industrijske osnove**, uključujući u pogledu malih i srednjih poduzeća. Direktiva se ocjenjuje samo tri godine nakon roka za prenošenje pa je teško procijeniti jesu li ostvareni dugoročni ciljevi Direktive. Stoga je ova evaluacija usmjerena na provedbu Direktive i utvrđivanje mogu li ciljevi koji su u njoj postavljeni biti ostvareni.

Kao potporu svojem radu Komisija je naručila vanjsku studiju<sup>2</sup> za analizu provedbe Direktive i evaluaciju njezina funkcioniranja.

Evaluacijom su prikupljeni i analizirani podaci nadležnih tijela država članica, poduzeća iz sektora obrane, industrijskih udruženja i drugih dionika. Zbog nedostatka dostupnih podataka i slabog odaziva na javna savjetovanja, diljem Europe organiziran je niz radionica s dionicima. Sve države članice, posebno države potpisnice pisma namjere<sup>3</sup>, i industrijska udruženja dali su dodatne informacije, kao i povratne informacije o privremenim nalazima. O predloženim daljnjim mjerama raspravljalo se s Odborom za transfer obrambenih proizvoda unutar EU-a osnovanog člankom 14. Direktive i s predstavnicima industrije.

---

<sup>1</sup> SL L 146, 10.6.2009., str. 1.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/growth/sectors/defence/defence-firearms-directives\\_hr](http://ec.europa.eu/growth/sectors/defence/defence-firearms-directives_hr).

<sup>3</sup> Okvirni sporazum Pisma namjere, koji su 2000. godine potpisali ministri obrane Francuske, Njemačke, Italije, Španjolske, Švedske i Ujedinjene Kraljevine, bio je usmjeren na stvaranje političkog i pravnog okvira za olakšavanje industrijskog restrukturiranja radi promicanja konkurentnije i pouzdanije europske obrambene tehnološke i industrijske osnove na svjetskom obrambenom tržištu.

U ovom su izvješću predstavljeni glavni nalazi evaluacije i prijedlog o daljnjim koracima. Izvješću je priložen radni dokument službi u kojem su detaljnije utvrđeni rezultati evaluacije.

## 2. Cilj i glavne odredbe Direktive

Prije uvođenja Direktive u većini politika licenciranja država članica nije se razlikovao izvoz takvih proizvoda izvan EU-a od njihova kretanja unutar EU-a. Dobavljači su se u oba slučaja morali prijavljivati za istu vrstu pojedinačne dozvole. Takve su se dozvole pozitivno ocjenjivale u gotovo svim slučajevima transfera unutar EU-a.

S obzirom na to, Direktivom je uveden alat za pojednostavnjenje kretanja obrambenih proizvoda na tržištu EU-a. Za kretanje obrambenih proizvoda među državama članicama potrebna je prethodna dozvola u zemlji dobavljača te je za sve transfere unutar EU-a potrebna samo jedna dozvola, tj. nisu potrebne daljnje dozvole za prolaz kroz drugu državu članicu ili za ulazak u nju. Međutim, Direktivom se državama članicama dopušta i da izuzmu transfere od obveze prethodne dozvole u posebnim slučajevima, npr.:

- ako je dobavljač ili primatelj tijelo javne vlasti ili dio oružanih snaga,
- ako dobavljanje obavlja EU, NATO, IAEA ili druge međuvladine organizacije za obavljanje svojih zadaća,
- ako su dio programa suradnje u području naoružanja među državama članicama ili humanitarne pomoći.

Direktivom su utvrđene tri vrste dozvola za transfer unutar EU-a:

- opća dozvola za transfer. To su „otvorene dozvole”, oslanjaju se na *ex post* provjeru i obuhvaćaju unaprijed utvrđen raspon proizvoda za utvrđene primatelje ili za posebnu svrhu. Nije potreban prethodni zahtjev. Međutim, dobavljači moraju obavijestiti nadležna tijela svojih država članica kad namjeravaju prvi put upotrijebiti opću dozvolu za transfer;
- globalna dozvola za transfer. One se oslanjaju na *ex ante* provjeru i dopuštaju nekoliko pošiljki kategorije proizvoda na temelju iste dozvole jednom primatelju ili više njih u drugim državama članicama tijekom utvrđenog razdoblja;
- individualna dozvola za transfer. One su namijenjene jednom transferu određene količine određenih proizvoda jednom primatelju u drugoj državi članici.

Direktivom se zahtijeva da se u državama članicama objave najmanje četiri vrste opće dozvole za transfer: i. za transfer oružanim snagama; ii. za transfer certificiranim obrambenim poduzećima; iii. za transfer koji se obavlja radi prikaza (demonstracije), ispitivanja ili izložbe; iv. za transfer koji se obavlja radi popravka ili održavanja.

Dobavljači drugu vrstu opće dozvole za transfer mogu upotrebljavati samo ako je primatelj obrambenih proizvoda certificiran prema članku 9. Direktive. Daljnji zahtjevi utvrđeni su u

*Preporukama za certificiranje*<sup>4</sup>. Certifikacijom se osigurava pouzdanost primatelja prema tijelu za kontrolu izvoza u državi članici koje je odgovorno za izdavanje opće dozvole za transfer provjerene *ex post* provjerom. Njome se dokazuje da poduzeće ima potrebni unutarnji sustav i osoblje kako bi zadovoljilo pravila o kontroli izvoza. Komisija je uspostavila središnji registar certificiranih primatelja u državama članicama pod nazivom CERTIDER koji je dostupan javnosti<sup>5</sup>.

Prema članku 10. Direktive kada primatelji transfera obrambenih proizvoda podnose zahtjev za izvoznu dozvolu, moraju prijaviti nadležnim tijelima sva izvozna ograničenja utvrđena izvornom dozvolom za transfer i izjaviti da su se pridržavali tih ograničenja (uključujući dobivanje odobrenja države članice podrijetla ako je to potrebno). Prema članku 11. izvoznici moraju carinskim uredima dostaviti sve potrebne izvozne dozvole. Tim se člankom državi članici dopušta i da, u posebnim okolnostima, sa svojeg državnog područja obustavi izvoz obrambenih proizvoda primljenih iz druge države članice na temelju dozvole za transfer i ugrađenih u druge obrambene proizvode ili, ako je potrebno, drugim sredstvima spriječi da takav proizvod napusti EU preko njezina državnog područja. Članak 12. odnosi se na suradnju i razmjenu podataka među nadležnim nacionalnim tijelima. Članak 15. bavi se zaštitnim mjerama kojima se traži provjera usklađenosti primatelja iz drugih država članica ako postoje razlozi za zabrinutost.

Materijalno područje primjene Direktive definirano je popisom obrambenih proizvoda utvrđenim u njezinu Prilogu.

### **3. Prenošnje i provedba**

Direktiva je stupila na snagu 2009. i trebala je biti prenesena do 30. lipnja 2011. Primjenjuje se od 30. lipnja 2012. Sve su je države članice prenijele iako su neke kasnile. Do 2012. samo je 20 država članica obavijestilo Komisiju o nacionalnim mjerama za prenošenje<sup>6</sup>.

Iskorištavanje novih mogućnosti licenciranja i certificiranja bilo je sporije nego što se očekivalo. Prema dostupnim podacima samo 19 država članica objavilo je opće dozvole za transfer koje se zahtijevaju Direktivom, najmanje dvije još uvijek ne nude nikakve opće dozvole za transfer, a najmanje četiri ne nude sve četiri vrste općih dozvola za transfer. Nadalje, otprilike polovina država članica još uvijek nema iskustva s certificiranjem (tj. nema certificiranih poduzeća), a najmanje jedna još uvijek mora uvesti potpuno upotrebljiv program za certificiranje obrambenih poduzeća<sup>7</sup>. Među državama članicama znatno se razlikuje i mjera

---

<sup>4</sup> SL L 11, 15.1.2011., str. 62.

<sup>5</sup> <https://webgate.ec.europa.eu/certider/index.cfm?fuseaction=certider.homepage&lngcode=HR>.

<sup>6</sup> COM/2012/359.

<sup>7</sup> Nisu dostupni potpuni podaci za sve države članice.

u kojoj su iskoristile moguće iznimke od prethodne dozvole, iako prenošenje iznimaka prema Direktivi nije obvezno.

Razlike u načinu prenošenja Direktive bile su velika prepreka njezinoj djelotvornoj primjeni, kako je vidljivo iz analize u nastavku. To je dovelo do:

- spore ili nepotpune primjene u pojedinačnim državama članicama,
- općeg nedostatka usklađenosti u zahtjevima i postupcima među državama članicama,
- vrlo različitih uvjeta i ograničenja u općim dozvolama za transfer koje su objavile države članice.

#### 4. Ključni rezultati evaluacije

##### *a. Djelotvornost Direktive – općenito iskorištavanje, primjena ključnih odredbi i prepreke djelotvornoj primjeni*

Otkako se Direktiva počela primjenjivati povećala se upotreba njezinih glavnih alata – globalnih dozvola za transfer i općih dozvola za transfer. Međutim, upotreba zaostaje za početnim očekivanjima utvrđenima procjenom učinka i pojavljuju se znatne razlike među državama članicama.

Na primjer, u razdoblju 2012. – 2014. svake se godine izdalo između **500 i 600 globalnih dozvola za transfer** u 21 državi članici (za koje su dostupni potpuni podaci). Međutim, pet država nije izdalo ni jednu globalnu dozvolu za transfer u razdoblju procjene, dok su četiri pojedinačno izdale gotovo ili više od 200 globalnih dozvola za transfer.

S obzirom na **opće dozvole za transfer**, u 24 države članice za koje su dostupni potpuni podaci u razdoblju ocjene bilo je **1 475 obavijesti o prvoj upotrebi**, ali uz znatne razlike: 11 država članica nije zabilježilo ni jednu obavijest, dok je u tri države bilo više od 100 obavijesti. Broj transakcija na temelju općih dozvola za transfer s vremenom se znatno povećao (iako je samo osam država članica moglo dostaviti podatke o tome). Na primjer, u Njemačkoj se broj prijavljenih transakcija na temelju općih dozvola za transfer povećao sa 71 (2012.) na 1 769 (2013.) i 4 884 (2014.).

Različiti trendovi prisutni su i za četiri vrste općih dozvola za transfer koje su propisane Direktivom. Zabilježena je rastuća stopa broja obavijesti o prvoj upotrebi opće dozvole za transfer koji se obavlja radi prikaza i popravka, dok se stopa rasta za opće dozvole za transfer oružanim snagama smanjuje. Opće dozvole za transfer za certificirane primatelje bile su jedini slučaj u kojem se broj registracija u 2014. zapravo smanjio u odnosu na 2013. Ta se vrsta općih dozvola za transfer ujedno i najmanje upotrebljava u usporedbi s ostalim trima vrstama.

**Većina transfera (~ 89 %) i dalje se obavlja s pomoću individualnih dozvola za transfer**, dok se mali udio obavlja s pomoću globalnih dozvola za transfer (< 5 %) i općih dozvola za

transfer (< 10 %). Namjera je bila zamijeniti individualne dozvole za transfer novim alatima, ali one su i dalje glavni oblik dozvola za transfer u Europi.

Upotreba iznimaka od prethodne dozvole znatno se razlikuje: neke države članice koriste se svim mogućnostima za iznimke koje su ponuđene Direktivom, neke se koriste samo manjim brojem mogućnosti, a neke se njima uopće ne koriste.

**Iskorištavanje certificiranja bilo je sporije i slabije od očekivanog** te je uglavnom bilo usmjereno na integratore (za razliku od dobavljača sastavnih dijelova). Iako se broj certificiranih poduzeća stabilno povećavao od 2012., u Europi je certificirano samo 55 poduzeća. Polovina ih se nalazi u samo dvije države članice, Njemačkoj (14) i Francuskoj (12), dok u polovini država članica nema certificiranih poduzeća. U industriji se smatra da je postupak certificiranja skup i da dugo traje. Omjer troškova i koristi<sup>8</sup> koji su uočila certificirana poduzeća neizbježno je oslabljen slabim iskorištavanjem općih dozvola za transfer među trgovinskim partnerima certificiranih poduzeća. U nekim se slučajevima dobavljač nalazi u državi članici u kojoj određena vrsta opće dozvole za transfer za certificirane primatelje nije dostupna ili je znatno ograničena s obzirom na uvjete licenciranja (na primjer s obzirom na ponovni izvoz).

Isto tako, razlike u provedbi programa certificiranja mogle bi otežati njegovo iskorištavanje jer dolazi do zabuna i nesigurnosti u industriji. Poduzeća možda radije primjenjuju poznate postupke koji su im bili dostupni prije Direktive nego dosta strog proces certificiranja.

Evaluacijom je utvrđeno nekoliko **prepreka djelotvornoj primjeni** Direktive koje proizlaze iz njezinih odredbi ili njezinog prenošenja. Velik problem koji su istaknuli dionici bio je nedostatak usklađenosti u provedbi općih dozvola za transfer u svim državama članicama. Opće dozvole za transfer koje su države članice objavile znatno se razlikuju s obzirom na proizvode i sastavne dijelove koji se mogu transferirati na temelju opće dozvole za transfer i s obzirom na uvjete njihova transfera. Zbog toga su one manje privlačne industriji. Još jedna od prepreka je prebacivanje odgovornosti (s javnih tijela na gospodarske subjekte), što znači da se nove opće dozvole za transfer smatraju rizičnijima, posebno među malim i srednjim poduzećima. Velika prepreka certificiranju je osobna odgovornost za kontrolu izvoza/transfera koja se zahtijeva od rukovoditelja.

Daljnja prepreka je nedovoljno poznavanje, posebno među malim i srednjim poduzećima, alata koje Direktiva nudi i njihovih prednosti u industriji u pojedinačnim državama članicama. Na primjer, poduzeća bi upotrebom općih dozvola za transfer mogla smanjiti administrativno opterećenje i skratiti vrijeme koje je potrebno za transfer zaliha certificiranom poduzeću.

Još jedno neizravno ograničenje za kruženje obrambenih proizvoda u EU-u proizlazi iz sustava izvozne kontrole država članica, koji je uređen Zajedničkim stajalištem

---

<sup>8</sup> Kako i kod svake mreže, učinak omjera troškova i koristi slabiji je u početnoj fazi i trebao bi se geometrijski poboljšati kada prijede kritičnu razinu korisnika.

2008/944/ZVSP<sup>9</sup>. Države članice obično zabranjuju naknadne izvoze u svojim nacionalnim općim dozvolama za transfer, zbog čega je taj instrument industriji manje privlačan.

Sveukupno su ciljevi Direktive ambiciozni, a to zahtijeva promjenu katkad davno utvrđenih i ustaljenih načina rada. Uspješnoj primjeni u državama članicama pomoglo je ako su izmjene postojećeg programa licenciranja bile minimalne (npr. ako je već postojao otvoreni sustav za licenciranje), ako je postojao veliki interes za promjene koje se događaju i visoka razina svijesti o njima te ako su bili dostupni podaci i savjeti kojima se podržava prelazak. Ipak, teško je procijeniti djelotvornu primjenu Direktive u cijelom EU-u jer se njezini glavni elementi još uvijek moraju provesti u nekim državama članicama.

Komisija je od industrije primila određene nejasne naznake o praktičnim poteškoćama s carinskim postupkom utvrđenim člankom 11. Direktive. Međutim, evaluacijskom studijom nisu utvrđeni dokazi u tom pogledu.

Nisu utvrđeni posebni problemi s provedbom članaka 10., 12. i 15.

#### ***b. Učinak na europsko tržište obrambene opreme i europsku obrambenu tehnološku i industrijsku osnovu***

Iako Direktiva pruža okvir za usklađivanje i iako je pomogla u stvaranju slično strukturiranih nacionalnih sustava za licenciranje, dovoljno je otvorena i fleksibilna tumačenju, što znači da u Europi zapravo i dalje postoji 28 različitih sustava za licenciranje. Primjer su toga različita nacionalna tumačenja „manje osjetljivih proizvoda” koje treba uključiti u područje primjene općih dozvola za transfer. To i druga područja različite primjene ne pridonose stvaranju otvorenog europskog tržišta obrambene opreme.

Učinak Direktive na razvoj europske obrambene tehnološke i industrijske osnove te europskog tržišta obrambene opreme teško je procijeniti. U većini država članica transferi čine malen, iako ne i zanemariv, dio sveukupne trgovine obrambenom opremom. Transferi su 2013. predstavljali 26 % sveukupne trgovine obrambenom opremom u EU-u.

S obzirom na to da se Direktiva kratko primjenjuje, još nije vidljiv učinak na razvoj europske obrambene tehnološke i industrijske osnove. Potrebno je više vremena kako bi takve koristi postale vidljive.

Nadalje, snažan učinak imaju i drugi čimbenici, poput stalnog smanjenja ulaganja u obranu<sup>10</sup> u EU-u od početka financijske i gospodarske krize. Suprotno očekivanjima, neki su dionici

---

<sup>9</sup> Zajedničko stajalište Vijeća 2008/944/ZVSP od 8. prosinca 2008. o definiranju zajedničkih pravila kojima se uređuje kontrola izvoza vojne tehnologije i opreme, SL L 335, 13.12.2008., str. 99.

<sup>10</sup> Taj je trend započeo naglim stvarnim smanjenjem od 11,6 % u 2011., nakon kojeg je uslijedio još jedan znatni stvarni pad od 9,1 % u 2014.; vidjeti Podatke o obrani za 2014. koje je objavila Europska obrambena agencija.

naveli da je to pridonijelo ponovnoj nacionalizaciji opskrbnih lanaca, što je suprotno izvornim ciljevima Direktive da se tržišta defragmentiraju.

Štoviše, poslovanje obrane karakteriziraju ciklusi i promjene koji nisu nužno pravilni i za koje obično postoji više razloga. Stoga moramo biti vrlo oprezni pri pripisivanju bilo kakvih promjena Direktivi, koja je na snazi tri godine (ili kraće u nekim državama članicama). Osim toga, opskrbni lanci općenito se sporo mijenjaju. Glavnom ugovaratelju potreban je dobar razlog i vrijeme za promjenu dobavljača. Samo pojednostavnjenje postupaka za transfer ne smatra se dovoljno dobrim razlogom za razmatranje takve promjene.

Neka nadležna tijela naglasila su da odredbe Direktive, bez obzira na to koliko su nesavršene, zadovoljavaju potrebe poduzeća i sveukupno dovode do veće produktivnosti smanjenjem administrativnog opterećenja. Pozitivan učinak na europsku obrambenu tehnološku i industrijsku osnovu uglavnom su osjetile manje države. Nekoliko je ispitanika spomenulo i da je unaprijeđeno unutarnje tržište (manje osjetljive) opreme, ali da je s njega i dalje isključena visokotehnološka roba.

Ulogu ima i globalno poimanje konkurentnosti, posebno transatlantska kretanja. Mnoga obrambena poduzeća smatraju da su nedavne reforme kontrole izvoza u SAD-u, koje su olakšale izvoz niza obrambenih proizvoda i sastavnih dijelova, dovele američka i europska poduzeća u neravnopravan položaj jer je zakonska prednost dana američkim izvoznicima.

Slično tome, Direktiva je imala manji pozitivan učinak na sigurnost opskrbe obrambenim proizvodima. Međutim, mogla bi pridonijeti većoj sigurnosti opskrbe povećanjem transparentnosti, tj. naručitelji ili kupci mogli bi se uvjeriti u pouzdanost opskrbe iz drugih država članica kad bi poznavali sustave za licenciranje u drugim državama članicama. Upotrebom općih dozvola za transfer umjesto podnošenja zahtjeva za individualne dozvole za transfer mogli bi se skratiti rokovi, smanjiti administrativni troškovi i povećati fleksibilnost (na obje strane opskrbnog lanca u slučaju općih dozvola za transfer za certificirane primatelje).

### *c. Učinkovitost*

Još uvijek ne postoji jasna slika sveukupnog učinka Direktive na troškove različitih uključenih stranaka. Međutim, početne naznake i nepotvrđeni dokazi upućuju na to da će se troškovi smanjiti. Nadležna tijela zabilježila su znatne početne troškove uspostave, ali očekuju da će se to i više nego nadoknaditi smanjenjem svakodnevnih troškova kako se poduzeća budu sve više prebacivala s individualnih dozvola za transfer na globalne dozvole za transfer i opće dozvole za transfer. Poduzeća su imala i početne troškove zbog upoznavanja s novim sustavima i prilagodbe tim sustavima, ali očekuju da će upotrebom novih dozvola uštedjeti vrijeme i novac.

Povećava se upotreba globalnih i općih dozvola za transfer, što bi s vremenom trebalo znatnije smanjiti upotrebu individualnih dozvola za transfer i time dodatno smanjiti troškove,



uključujući administrativno opterećenje. Povećanju koristi s vremenom mogu pridonijeti i bolja upoznatost, bolje uklopljeni procesi i ekonomije razmjera.

Dok su za početnu primjenu Direktive nadležna tijela i poduzeća trebala uložiti znatan napor i znatne troškove, svi dokazi upućuju na to da su ti zahtjevi bili financijski pristupačni. Slično tome, čini se da su izravni troškovi novog programa za licenciranje pristupačniji od prethodnih mogućnosti. Sveukupno se može smatrati da se Direktivom dugoročno mogu ostvariti korisna smanjenja troškova, uključujući smanjenje administrativnog opterećenja.

Glavno područje u kojem se smatra da troškovi nisu proporcionalni je certificiranje i dionici zasad vide vrlo ograničenu potencijalnu korist te mogućnosti. Nedostatak poticaja pridonosi malenom broju certificiranih poduzeća i povezanom ograničenom iskorištavanju i upotrebi općih dozvola za transfer za ovjerena poduzeća.

#### ***d. Dosljednost i usklađenost***

U članku 13. Direktive navodi se da popis obrambenih proizvoda utvrđen Prilogom mora strogo odgovarati Zajedničkom popisu robe vojne namjene EU-a<sup>11</sup>, koji Vijeće ažurira svake godine. Međutim, potrebno je nekoliko mjeseci za izmjenu Priloga tako da odražava izmjene Zajedničkog popisa robe vojne namjene, a zatim države članice moraju prenijeti ažurirani popis obrambenih proizvoda. Nacionalno zakonodavstvo, a posebno raspon proizvoda koji se kontroliraju, stoga u bilo kojem trenutku vrlo vjerojatno ne odražava trenutni Zajednički popis robe vojne namjene, a može se razlikovati i od drugih zemalja. Zbog toga u industriji dolazi do nejasnoća o tome koji se popis proizvoda primjenjuje za izvoz, a koji za kontrolu transfera ili za transfere iz različitih država članica te se pojavljuje pravna nesigurnost. Time se narušava djelotvorno kruženje vojnih proizvoda unutar EU-a i ometa upotreba pojednostavnjenih alata, poput općih dozvola za transfer.

Mnoge kategorije proizvoda iz Priloga pripadaju licenciranju transfera ako su posebno osmišljene za vojnu upotrebu. Budući da ne postoji opća definicija izraza „posebno osmišljeno za vojnu upotrebu”, industrija je suočena s različitim pristupima u pojedinačnim državama članicama s obzirom na područje primjene transfera obrambenih proizvoda.

Postoji nekoliko mogućih i dosta ograničenih preklapanja ili nedosljednosti između Direktive i ostalog zakonodavstva o obrambenim proizvodima ili transferima unutar zajednice, poput *Uredbe o vatrenom oružju*<sup>12</sup>, *Direktive o vatrenom oružju*<sup>13</sup>, *UN-ova Ugovora o trgovini oružjem* iz 2013., *Uredbe o dvojnoj namjeni*<sup>14</sup> i *Zajedničkog stajališta 2008/944/ZVSP*. O tim

---

<sup>11</sup> Zajednički popis robe vojne namjene EU-a materijalno je područje primjene za kontrolu izvoza obrambenih proizvoda na temelju Zajedničkog stajališta 2008/944/ZVSP.

<sup>12</sup> SL L 94, 30.3.2012., str. 1.

<sup>13</sup> SL L 256, 13.9.1991., str. 51.

<sup>14</sup> SL L 134, 29.5.2009., str. 1.

unakrsnim upućivanjima između Direktive i *Uredbe o vatrenom oružju* raspravljat će se nakon evaluacije Uredbe. Nije utvrđena neusklađenost s *Direktivom o javnoj nabavi na području obrane*<sup>15</sup>.

Naposljetku, nekoliko je nadležnih tijela istaknulo da je važno kontinuirano razmatrati preklapanja i neusklađenost jer se u EU-u i na međunarodnoj razini stalno razvijaju različiti pravni okviri.

#### ***e. Relevantnost i dodana vrijednost EU-a***

Evaluacijom je potvrđeno da su svi izvorni ciljevi Direktive i danas valjani u Europi. To su dugoročni ciljevi kojima je Direktiva dala početni doprinos. Sada su potrebni daljnji napori za potpunu provedbu Direktive i za poboljšanje njezine praktične i usklađene primjene radi dodatnog smanjenja fragmentacije europskih obrambenih tržišta.

Prije donošenja Direktive svaka je država članica imala svoj sustav kontrole transfera obrambenih proizvoda, iako se javio višenacionalni trend, na primjer u obliku suradnje na temelju pisma namjere. Raznovrsni nacionalni pristupi ili podeuropske višestrane inicijative ostvarili su određeni (ograničeni) napredak, ali vjerojatno su bili jednako ambiciozni kao i Direktiva u pokušaju restrukturiranja programa transfera diljem Europe ili su ostvarili jednak napredak u odgovaranju na utvrđene potrebe i opasnosti. Stoga je vjerojatnije da će europski pristup pridonijeti ostvarenju ciljeva Direktive, iako se njezinom trenutačnom primjenom ne ostvaruju ti ciljevi.

### **5. Zaključci i daljnji koraci**

Direktivom se sveukupno i dalje pruža odgovarajuća osnova za rješavanje potreba i pitanja povezanih s transferima obrambenih proizvoda u Europi. S obzirom na to da je provedba trajala dulje nego očekivano i da se razlikovala u različitim dijelovima Europe, šire i dugoročnije ambicije ostvarivanja učinkovitog unutarnjeg tržišta, veće sigurnosti opskrbe i poboljšanja konkurentnosti samo su djelomično ostvarene.

Tijela država članica i dionici uglavnom su potvrdili da Direktiva i njezini alati i dalje odgovaraju početno utvrđenim potrebama i opasnostima. Direktiva je imala ograničen, ali vrijedan doprinos za bolje funkcioniranje obrambenih tržišta u Europi, iako je učinkovitost tog doprinosa bilo teško mjeriti zbog ograničene dostupnosti podataka. Uz iznimku certificiranja i uzimajući u obzir ograničeno vrijeme primjene Direktive, postoje naznake da je Direktiva dovela do određenog smanjenja troškova i administrativnog opterećenja. Pristup EU-a i dalje je najprikladniji odgovor za konsolidiranje obrambenih tržišta u EU-u. Međutim, može se poboljšati unutarnja i vanjska usklađenost Direktive. Direktiva je sveukupno na pravom putu kako bi se ostvarili početno utvrđeni ciljevi.

---

<sup>15</sup> SL L 2016, 20.8.2009., str. 76.

Umjesto izmjena Direktive Komisija namjerava poboljšati njezinu provedbu pa će stoga izraditi smjernice i preporuke te promicati njezinu upotrebu. Napredak država članica u provedbi Direktive s vremenom će doprinijeti boljem iskorištavanju i mogao bi povećati dostupnost podataka za buduće evaluacije.

Na temelju nalaza evaluacije i podataka država članica u Odboru te iz industrije u svim dijelovima Europe Komisija predlaže sljedeće daljnje korake:

- Komisija namjerava poboljšati provedbu Direktive u pojedinačnim državama članicama započinjanjem dijaloga s nacionalnim tijelima kako bi se pojasnili i bolje razumjeli načini prenošenja Direktive u nacionalne pravne sustave i razlozi neprovođenja određenih odredbi u nekim državama članicama i kako bi se riješila sva otvorena pitanja u tom pogledu. Prepoznati manjak koristi sustava za certificiranje mogao bi se djelomično prevladati većom dostupnošću i iskorištavanjem općih dozvola za transfer za certificirane primatelje u odnosu na individualne dozvole za transfer,
- na temelju znatnih napora radne skupine sačinjene od nadležnih tijela država članica, koja je osnovana na temelju Odbora Direktive, i vrijednih doprinosa zemalja potpisnica pisma namjere Komisija je donijela dvije preporuke kako bi potaknula usklađivanje funkcioniranja općih dozvola za transfer za oružane snage i certificirane primatelje. Obje preporuke sadržavaju minimalni skup manje osjetljivih obrambenih proizvoda i sastavnih dijelova te zajedničke minimalne zahtjeve za transfere tih proizvoda i sastavnih dijelova koji trebaju biti obuhvaćeni općim dozvolama za transfer u pojedinačnim državama članicama. Zahtjevi uključuju potpuno oslobađanje od ograničenja za ponovni izvoz u Preporuci o općoj dozvoli za transfer za oružane snage i djelomično oslobađanje u Preporuci o općoj dozvoli za transfer za certificirane primatelje. S obzirom na to da popis proizvoda obuhvaćenih objema preporukama nije iscrpan, države članice mogu dodati druge proizvode i sastavne dijelove u područje primjene svojih općih dozvola za transfer. Međutim, države članice ne bi trebale dodavati uvjete za transfere na temelju opće dozvole za transfer koji su proturječni uvjetima navedenima u preporukama ili koji ih narušavaju,
- Komisija je posvećena nastavku bliske suradnje s državama članicama i radnom skupinom na sličnom usklađivanju daljnjih općih dozvola za transfer utvrđenih Direktivom, tj. općih dozvola za transfer koji se obavlja radi prikaza, ispitivanja ili izložbe te općih dozvola za transfer koji se obavlja radi popravka ili održavanja. To će prema potrebi dovesti do daljnjih preporuka državama članicama. Radna je skupina korisna za razmjenu podataka i najboljih praksi te za poticanje suradnje među državama članicama i Komisijom,
- Komisija će i dalje razmjenjivati stajališta s državama članicama kako bi utvrdila konkretna područja za usklađivanje certificiranja diljem EU-a, uključujući stvaranje sinergija s drugim programima, poput kontrole proizvoda s dvojnog namjenom,

koliko god je to moguće. Istražit će jesu li daljnje smjernice ili razmjena najboljih praksi među državama članicama ili čak revizija ili pojašnjenje trenutno primjenjivih *Preporuka za certificiranje* najbolji način poticanja dosljednosti i iskorištavanja certificiranja,

- dodatno će se ispitati mogućnosti poticanja certificiranja u industriji, npr. moguće sinergije s konceptom ovlaštenog gospodarskog subjekta u carinskim propisima, moguće pojednostavnjenje revizijskih postupaka i bliža suradnja nadležnih tijela koja izdaju dozvole za transfer te carinskih tijela,
- Komisija će početi raditi na općoj definiciji izraza „posebno osmišljeno za vojnu upotrebu” kako bi se odredilo koji se proizvodi trebaju obuhvatiti Direktivom i time podvrgnuti zahtjevima za licenciranje. Taj zadatak zahtijeva blisku suradnju s nadležnim tijelima država članica i korisnicima općih dozvola za transfer, tj. dobavljačima i primateljima obrambenih proizvoda u cijelom EU-u. U obzir će se uzeti rad europskih i međunarodnih foruma o kontroli izvoza obrambenih proizvoda,
- Komisija će i dalje razmjenjivati stajališta s državama članicama o primjeni članka 11. na njihovim državnim područjima radi praćenja stanja,
- Komisija i države članice imaju veliku ulogu u podizanju razine svijesti o alatima i koristima Direktive. To uključuje informiranje na sastancima mreže malih i srednjih poduzeća u sektoru obrane. U tom je kontekstu Komisija pripremila priručnik prilagođen korisnicima koji je posebno usmjeren na mala i srednja poduzeća, a u kojem se objašnjavaju instrumenti Direktive i daju smjernice za njihovu najbolju upotrebu, posebno programa certificiranja. Priručnik će biti objavljen početkom 2017.,
- države članice i obrambena poduzeća trebali bi povećati iskorištavanje Direktive praksama u svojim politikama licenciranja. Na primjer, nadležna tijela trebala bi potaknuti gospodarske subjekte da se koriste općim dozvolama za transfer umjesto individualnim dozvolama za transfer kad im okolnosti to dopuštaju. Certificirana poduzeća trebala bi poticati svoje dobavljače da podnesu zahtjev za opću dozvolu za transfer umjesto za individualne dozvole za transfer kad je to prikladno,
- trenutno opterećujuća ažuriranja Priloga Direktivi zahtijevaju daljnje promišljanje svih uključenih stranaka, posebno europskih institucija. Komisija će ispitati mogućnosti pojednostavnjenja i ubrzanja godišnjih ažuriranja. To bi moglo zahtijevati ograničenu reviziju Direktive, npr. odvajanjem Priloga od Direktive i godišnjim donošenjem ažuriranja odlukama Komisije. To će pružiti pravnu sigurnost i dosljednost u području primjene transfera među državama članicama i u kontroli transfera u usporedbi s izvozom unutar njih,
- kako bi se povećala razina svijesti o Direktivi i razmjena podataka među državama članicama, moglo bi se razmotriti proširivanje baze podataka CERTIDER dodatnim podacima, npr. kratkim, ali smislenim podacima o nacionalnim sustavima s

poveznicama na njihove internetske stranice. Dostupnost takvih podataka javnosti na jednom mjestu potaknut će razmjenu podataka među državama članicama i, još važnije, unutar sektora obrane,

- Komisija proučava i pitanja koja će dugoročno možda zahtijevati reviziju Direktive, na primjer: obvezujuću prirodu iznimaka za države članice i proširenje područja primjene iznimaka, reviziju programa certificiranja, uvođenje zahtjeva za izravno izvješćivanje Komisije kako bi se osigurao prikladan i djelotvoran sustav praćenja koji može podržati dobru kvantitativnu i kvalitativnu procjenu troškova i koristi budućeg učinka Direktive, izradu novih općih dozvola za transfer, npr. za povrat proizvoda nakon izložbe ili popravka, za prekograničnu suradnju u istraživanju, za višenamjenske transfere (npr. one koji obuhvaćaju kupnju, održavanje, opskrbu rezervnim dijelovima). Nekoliko država članica već nudi druge opće dozvole za transfer uz osnovne četiri vrste utvrđene Direktivom. Moguće je i preoblikovanje navedenih Preporuka o općim dozvolama za transfer u obvezujuće odredbe.

Komisija je posvećena potpunoj provedbi Direktive u svim državama članicama. Direktiva predstavlja prikladan i nužan prvi korak u rješavanju fragmentacije licenciranja transfera obrambene opreme u Europi i poboljšanju opskrbnih lanaca, što u konačnici pridonosi većoj konkurentnosti europske obrambene tehnološke i industrijske osnove. Prema *europskom akcijskom planu obrane* daljnji koraci predstavljeni u ovom izvješću namijenjeni su:

- povećanju iskorištavanja postojećeg pravnog okvira za transfere obrambenih proizvoda,
- poboljšanju dostupnosti općih dozvola za transfer u cijelom EU-u,
- rješavanju pitanja dosad ograničene primjene programa certificiranja.

Sve će te inicijative u konačnici potaknuti razvoj europskog tržišta obrambene opreme i europske obrambene tehnološke i industrijske osnove u skladu s ciljevima Direktive te time poboljšati funkcioniranje unutarnjeg tržišta obrambenih proizvoda.