



Bruksela, dnia 30.11.2016 r.
COM(2016) 760 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**Ocena dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/43/WE z dnia 6 maja 2009 r.
w sprawie uproszczenia warunków transferów produktów związanych z obronnością we
Wspólnocie**

{SWD(2016) 398 final}

Ocena dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/43/WE z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie uproszczenia warunków transferów produktów związanych z obronnością we Wspólnocie

1. Wprowadzenie

Dyrektywa 2009/43/WE¹ została przyjęta w dniu 6 maja 2009 r. i ma na celu poprawę funkcjonowania unijnego rynku wyposażenia obronnego, promowanie integracji łańcucha dostaw produktów związanych z obronnością w UE oraz poprawę bezpieczeństwa dostaw poprzez uproszczenie przepisów i procedur dotyczących wewnątrzunijnych transferów produktów związanych z obronnością.

Zgodnie z art. 17 dyrektywy Komisja składa Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie na temat przeglądu wdrożenia dyrektywy. W razie konieczności do sprawozdania należy załączyć wniosek legislacyjny. W tym celu Komisja dokonała oceny dyrektywy, aby ustalić, czy i do jakiego stopnia cele dyrektywy zostały zrealizowane, w tym w zakresie funkcjonowania rynku wewnętrznego. Zgodnie z art. 17 Komisja dokonała przeglądu stosowania kluczowych przepisów dyrektywy, w tym przepisów dotyczących certyfikacji (art. 9), ograniczeń eksportu (art. 10), procedur celnych (art. 11), wymiany informacji (art. 12), środków zabezpieczających (art. 15).

Zgodnie z wymogami art. 17 Komisja dokonała oceny wpływu dyrektywy na rozwój **europejskiego rynku wyposażenia obronnego (EDEM) oraz europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego (EDTIB)**, w tym w odniesieniu do MŚP. Oceny dyrektywy dokonuje się zaledwie po upływie trzech lat od terminu transpozycji, w wyniku czego trudno jest stwierdzić, czy długoterminowe cele dyrektywy zostały osiągnięte. Niniejsza ocena koncentruje się raczej na wdrożeniu dyrektywy oraz na tym, czy zmierza ona do osiągnięcia ustalonych w niej celów.

Jako wsparcie dla własnych prac, Komisja zleciła wykonanie badania zewnętrznego² w celu przeprowadzenia analizy wdrożenia dyrektywy oraz oceny jej funkcjonowania.

W ramach oceny zgromadzono i przeanalizowano dane pochodzące od właściwych organów państw członkowskich, przedsiębiorstw sektora obronnego, stowarzyszeń branżowych i innych zainteresowanych podmiotów. Aby zniwelować skutki braku dostępnych danych i słabego odzewu w związku z konsultacjami społecznymi, zorganizowano serię warsztatów dla zainteresowanych podmiotów na terenie całej Unii Europejskiej. Wszystkie państwa członkowskie, a w szczególności państwa, które są stronami listu intencyjnego (LoI)³, a także

¹ Dz.U. L 146 z 10.6.2009, s. 1.

² http://ec.europa.eu/growth/sectors/defence/defence-firearms-directives_en.

³ Porozumienie ramowe w sprawie listu intencyjnego (LoI), podpisane w 2000 r. przez ministrów obrony Francji, Niemiec, Włoch, Hiszpanii, Szwecji i Zjednoczonego Królestwa, miało na celu stworzenie ram

stowarzyszenia branżowe, wniosły dodatkowy wkład oraz udzieliły informacji zwrotnych na temat wstępnych ustaleń. Zaproponowane środki następcze zostały omówione z Komitetem ds. Transferów Produktów Związanych z Obronnością w UE, powołanym na mocy art. 14 dyrektywy, oraz z przedstawicielami branży.

Niniejsze sprawozdanie zawiera ocenę głównych ustaleń oraz propozycję dalszych działań. Sprawozdaniu towarzyszy dokument roboczy służb Komisji zawierający bardziej szczegółowe wyniki oceny.

2. Cel i główne przepisy dyrektywy

W okresie poprzedzającym dyrektywę polityka państw członkowskich w zakresie zezwoleń zasadniczo nie obejmowała rozróżnienia pomiędzy eksportem takich produktów poza UE a obrotem nimi w UE. W obu sytuacjach dostawcy musieli składać wnioski o indywidualne zezwolenia tego samego rodzaju. Zezwolenia takie uzyskiwały pozytywną ocenę w prawie wszystkich przypadkach transferów w ramach UE.

W świetle powyższego dyrektywa wprowadziła narzędzia ułatwiające przemieszczanie produktów związanych z obronnością w ramach rynku UE. Przemieszczanie produktów związanych z obronnością pomiędzy państwami członkowskimi wymaga uprzedniego zezwolenia w kraju dostawcy, przy czym tylko jedno zezwolenie jest konieczne dla całego transferu w ramach UE, tzn. nie są wymagane żadne dodatkowe zezwolenia na przewóz przez inne państwo członkowskie ani na wjazd na terytorium innego państwa członkowskiego. Dyrektywa zezwala jednak również państwom członkowskim na wyłączenie transferów z obowiązku uzyskania wcześniejszego zezwolenia w sytuacjach szczególnych, np.:

- jeżeli dostawca lub odbiorca wchodzi w skład organu rządowego lub sił zbrojnych;
- jeżeli dostawy dokonuje UE, NATO, IAEA lub inna organizacja międzyrządowa w ramach wykonywania swoich zadań;
- w ramach programów współpracy zbrojeniowej pomiędzy państwami członkowskimi lub w ramach pomocy humanitarnej.

W dyrektywie ustanowiono trzy rodzaje zezwoleń na transfer wewnątrz UE:

- generalne zezwolenia na transfer (GTL). Są to „zezwolenia otwarte”, oparte jedynie na weryfikacji *ex post* oraz obejmujące wcześniej określony zakres produktów dostarczanych do określonych odbiorców lub mających określone przeznaczenie. Złożenie wcześniejszego wniosku nie jest konieczne. Dostawcy muszą jednakże

politycznych i prawnych na potrzeby ułatwienia restrukturyzacji przemysłu w celu promowania bardziej konkurencyjnej i prężnej europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego (EDTIB) na globalnym rynku obronności.

poinformować właściwe organy w swoim państwie członkowskim, kiedy zamierzają po raz pierwszy wykorzystać generalne zezwolenia na transfer;

- globalne zezwolenia na transfer (GloTL). Zezwolenia te polegają na weryfikacji *ex ante* i umożliwiają realizację szeregu dostaw jednej kategorii produktów w ramach tego samego zezwolenia do jednego odbiorcy lub większej ich liczby w innym państwie członkowskim przez określony czas;
- indywidualne zezwolenia na transfer (ITL). Zezwolenia te umożliwiają przeprowadzenie jednego transferu konkretnej ilości określonych produktów do jednego odbiorcy w innym państwie członkowskim.

Dyrektywa wymaga publikacji w państwie członkowskim co najmniej czterech rodzajów generalnych zezwoleń na transfer dotyczących transferów: (i) na rzecz sił zbrojnych; (ii) na rzecz działających w dziedzinie obronności przedsiębiorstw certyfikowanych; (iii) na potrzeby pokazów, ocen i wystaw; (iv) na potrzeby konserwacji i naprawy.

Drugi rodzaj generalnego zezwolenia na transfer może być stosowany przez dostawcę wyłącznie w przypadku, gdy odbiorca produktów związanych z obronnością jest przedsiębiorstwem certyfikowanym zgodnie z art. 9 dyrektywy. Dalsze wymogi zostały określone w *zaleceniu w sprawie certyfikacji*⁴. Certyfikacja gwarantuje wiarygodność odbiorcy wobec organu kontroli eksportu w państwie członkowskim odpowiedzialnym za wydanie generalnego zezwolenia na transfer z weryfikacją *ex post*. Potwierdza ona, że przedsiębiorstwo posiada system wewnętrzny oraz personel niezbędne do przestrzegania zasad kontroli eksportu. Komisja stworzyła centralny rejestr odbiorców certyfikowanych przez państwa członkowskie (tzw. CERTIDER), który jest publicznie dostępny⁵.

Zgodnie z art. 10 dyrektywy, przy ubieganiu się o zezwolenie na eksport produktów związanych z obronnością odbiorcy transferu muszą zadeklarować właściwym organom przestrzeganie warunków ograniczeń eksportu wydanych w odniesieniu do produktów (w tym mogących obejmować uzyskanie wymaganej zgody państwa członkowskiego pochodzenia). Zgodnie z art. 11 eksporterzy muszą dostarczyć organom celnym dowód, że uzyskali konieczne zezwolenie na eksport. Artykuł ten zezwala również państwu członkowskiemu, w określonych okolicznościach, zawiesić eksport ze swojego obszaru produktów związanych z obronnością otrzymanych od innego państwa członkowskiego na podstawie zezwolenia na transfer i użytych w innym produkcie związanym z obronnością lub, jeżeli to konieczne, w inny sposób zapobiec opuszczeniu przez nie UE z jej terytorium. Art. 12 dotyczy współpracy i wymiany informacji między właściwymi organami krajowymi państw członkowskich. Art. 15 dotyczy środków zabezpieczających mających na celu weryfikację przestrzegania

⁴ Dz.U. L 11 z 15.1.2011, s. 62.

⁵ <https://webgate.ec.europa.eu/certider/>.

warunków zezwolenia przez odbiorcę z innego państwa członkowskiego w przypadku wątpliwości.

Zakres rzeczowy dyrektywy został zdefiniowany poprzez listę produktów związanych z obronnością zawartą w załączniku do niej.

3. Transpozycja i wdrożenie

Dyrektywa weszła w życie w roku 2009 i powinna zostać przetransponowana do 30 czerwca 2011 r. Dyrektywę stosuje się od dnia 30 czerwca 2012 r. Do chwili obecnej wszystkie państwa członkowskie dokonały transpozycji dyrektywy, chociaż niektóre z nich z opóźnieniem. Do 2012 r. tylko 20 państw członkowskich powiadomiło Komisję o krajowych środkach transpozycji⁶.

Przyjęcie nowych rozwiązań w zakresie zezwoleń i certyfikacji było wolniejsze niż przewidywano. Według dostępnych informacji jedynie 19 państw członkowskich opublikowało generalne zezwolenia na transfer wymagane dyrektywą, co najmniej dwa państwa nadal nie oferują żadnych generalnych zezwoleń na transfer, a co najmniej cztery państwa nie oferują wszystkich czterech rodzajów generalnych zezwoleń na transfer. Ponadto mniej więcej połowa państw członkowskich nie miała jeszcze doświadczenia z procesem certyfikacji (tzn. nie ma certyfikowanych przedsiębiorstw), a co najmniej jedno państwo członkowskie musi dopiero wprowadzić w pełni działający system certyfikowania przedsiębiorstw sektora obronnego⁷. Również zakres, w jakim stosowane są możliwe zwolnienia z obowiązku uzyskania uprzedniego zezwolenia, różni się znacznie między państwami członkowskimi, chociaż transpozycja zwolnień nie jest obowiązkowa w ramach dyrektywy.

Różnice w sposobie transpozycji dyrektywy stanowią główne przeszkody w jej skutecznym stosowaniu, co pokazuje poniższa analiza. Przekłada się to na:

- wolne lub niepełne stosowanie dyrektywy w poszczególnych państwach członkowskich;
- ogólny brak harmonizacji wymogów i procedur między państwami członkowskimi;
- bardzo rozbieżne warunki i ograniczenia generalnych zezwoleń na transfer opublikowanych przez państwa członkowskie.

⁶ COM/2012/359.

⁷ Brak pełnej informacji dotyczącej wszystkich państw członkowskich.

4. Główne wyniki oceny

a. Skuteczność dyrektywy - Ogólne wdrożenie, stosowanie kluczowych przepisów oraz przeszkody utrudniające skuteczne stosowanie

Stosowanie globalnych zezwoleń na transfer oraz generalnych zezwoleń na transfer, które są głównymi nowymi narzędziami dyrektywy, wzrosło od czasu rozpoczęcia jej obowiązywania. Jednakże stopień wykorzystania nadal pozostaje niższy od pierwotnych oczekiwań określonych w ocenie skutków, a pomiędzy państwami członkowskimi istnieją znaczne różnice.

Na przykład w latach 2012-2014 w 21 państwach członkowskich (dla których dostępne są pełne dane) wydawano między **500 a 600 globalnych zezwoleń na transfer** w ciągu każdego roku. Jednak pięć państw nie wydało żadnych globalnych zezwoleń na transfer w okresie oceny, a cztery państwa wydawały po około lub ponad 200 globalnych zezwoleń na transfer.

Jeżeli chodzi o **generalne zezwolenia na transfer**, spośród 24 państw członkowskich, dla których dysponujemy kompletnymi danymi, w okresie oceny zanotowano **1 475 zgłoszeń pierwszego wykorzystania**, ale zaobserwowano znaczne różnice pomiędzy państwami: 11 państw członkowskich nie zarejestrowało żadnych zgłoszeń, natomiast w trzech państwach zarejestrowano ich ponad 100. Liczba transakcji w ramach generalnych zezwoleń na transfer wzrosła znacznie wraz z upływem czasu (jednak tylko osiem państw członkowskich mogło dostarczyć dane w tym zakresie). Przykładowo, liczba zgłoszonych transakcji w ramach generalnych zezwoleń na transfer w Niemczech wzrosła z 71 (w 2012 r.) do 1 769 (w 2013 r.) i do 4 884 (w 2014 r.).

Różne tendencje obserwowane są również dla czterech rodzajów generalnych zezwoleń na transfer przewidzianych dyrektywą. Zaobserwowano rosnące tempo wzrostu ilości zgłoszeń pierwszego wykorzystania generalnego zezwolenia na transfer na potrzeby konserwacji i naprawy, podczas gdy spada tempo wzrostu generalnych zezwoleń na transfer dla sił zbrojnych. Generalne zezwolenia na transfer dla certyfikowanych odbiorców stanowiły jedyny przypadek spadku liczby rejestracji w okresie od 2013 r. do 2014 r. Te ostatnie generalne zezwolenia na transfer są również najrzadziej wykorzystywane w porównaniu z pozostałymi trzema rodzajami generalnych zezwoleń na transfer.

Znaczna większość transferów (~89 %) jest nadal dokonywana w formie indywidualnych zezwoleń na transfer, natomiast jedynie niewielka część odbywała się w ramach globalnych zezwoleń na transfer (<5 %) oraz generalnych zezwoleń na transfer (<10 %). Planowano zastąpienie indywidualnych zezwoleń na transfer nowymi narzędziami, ale nadal pozostają one główną formą zezwoleń na transfer w Europie.

Obserwujemy znaczne różnice w stosowaniu zwolnień z obowiązku uzyskania wcześniejszego zezwolenia: niektóre państwa członkowskie wykorzystują wszystkie możliwości zwolnień dozwolone dyrektywą, niektóre wykorzystują jedynie nieliczne możliwości, a niektóre nie stosują żadnych zwolnień.

Obserwujemy **wolniejsze i mniejsze niż oczekiwane wykorzystanie certyfikacji**, która jest głównie ukierunkowana na integratorów (w przeciwieństwie do dostawców części). Choć liczba certyfikowanych przedsiębiorstw stale rośnie począwszy od 2012 r., tylko 55 spółek uzyskało certyfikację w Europie. Połowa z nich jest zlokalizowana w zaledwie dwóch państwach członkowskich: w Niemczech (14) i we Francji (12), natomiast połowa państw członkowskich w ogóle nie posiada certyfikowanych przedsiębiorstw. W branży proces certyfikacji uznawany jest za kosztowny i czasochłonny. Niskie wykorzystanie generalnych zezwoleń na transfer pośród partnerów handlowych certyfikowanych przedsiębiorstw niewątpliwie wpływa niekorzystnie na postrzeganie przez przedsiębiorstwa certyfikowane stosunku kosztów do korzyści⁸. W niektórych przypadkach dostawca ma siedzibę w państwie członkowskim, w którym szczególnie rodzaj generalnego zezwolenia na transfer dla certyfikowanych dostawców nie byłby możliwy do uzyskania lub byłby objęty wyraźnymi ograniczeniami w formie warunków zezwolenia (np. dotyczących ponownego wywozu).

Również różnice we wdrożeniu systemu certyfikacji mogły ograniczać jego upowszechnienie, gdyż powoduje to zamieszanie i niepewność w branży. Przedsiębiorstwa mogą woleć stosować znane procedury, które były dostępne przed wejściem w życie dyrektywy, zamiast dość rygorystycznego procesu certyfikacji.

W wyniku oceny zidentyfikowano szereg **barier utrudniających skuteczne stosowanie** dyrektywy, które wynikają z przepisów dyrektywy albo z jej transpozycji. Głównym problemem wskazanym przez zainteresowane podmioty był brak harmonizacji we wdrożeniu generalnych zezwoleń na transfer w państwach członkowskich. Generalne zezwolenia na transfer opublikowane przez państwa członkowskie znacznie różnią się między sobą pod względem produktów i komponentów, które mogą być przedmiotem transferu zgodnie z generalnym zezwoleniem na transfer oraz warunkami ich transferu. Ogranicza to ich atrakcyjność dla sektora. Inną przeszkodą jest przesunięcie odpowiedzialności (z organów państwowych na podmioty gospodarcze), co oznacza, że nowe generalne zezwolenia na transfer są postrzegane jako obciążone większym ryzykiem, szczególnie przez MŚP. Poważną przeszkodą dla certyfikacji jest wymóg odpowiedzialności osobistej kadry zarządzającej z tytułu kontroli eksportu/transferu.

Kolejną przeszkodą to niski poziom świadomości, szczególnie wśród MŚP, odnośnie do narzędzi dostępnych zgodnie z dyrektywą i płynących z nich korzyści dla branży w poszczególnych państwach członkowskich. Spółki mogłyby na przykład ograniczyć czas i zmniejszyć obciążenia administracyjne dzięki wykorzystaniu generalnych zezwoleń na transfer na potrzeby transferu dostaw na rzecz certyfikowanego przedsiębiorstwa.

⁸ Tak jak w każdej sieci, współczynnik rzeczywistego działania oraz stosunek kosztów do korzyści są niższe na wczesnym etapie rozwoju i powinny poprawiać się w tempie geometrycznym po przekroczeniu krytycznej ilości użytkowników.

Inne pośrednie ograniczenie w obrocie produktami związanymi z obronnością w UE wynika z systemu kontroli eksportu w państwach członkowskich podlegającemu wspólnemu stanowisku Rady 2008/944/WPZiB⁹. Państwa członkowskie mają tendencję do zakazywania dalszego wywozu w wydawanych przez nich krajowych generalnych zezwoleniach na transfer, co sprawia, że instrument ten jest mniej atrakcyjny dla branży.

Ogólnie można stwierdzić, że dyrektywa ma ambitne cele, które wymagają zmiany czasem długo stosowanych i utrwalonych metod działania. Skuteczne stosowanie dyrektywy zostało wsparte w tych państwach członkowskich, gdzie obecne systemy udzielania zezwoleń były minimalne (np. gdzie wcześniej istniały otwarte systemy udzielania zezwoleń), gdzie było duże zainteresowanie i znaczna świadomość zachodzących zmian oraz gdzie dostępne były informacje i porady służące wspieraniu zmiany. Niemniej jednak, ponieważ główne elementy dyrektywy muszą jeszcze zostać wdrożone w niektórych państwach członkowskich, trudno ocenić jest skuteczność jej stosowania w całej UE.

Komisja otrzymała od branży pewne ogólne wskazania dotyczące praktycznych trudności z procedurą celną określoną w art. 11 dyrektywy. Jednakże w wyniku oceny nie znaleziono żadnych dowodów w tym zakresie.

Nie zidentyfikowano żadnych konkretnych problemów z wdrożeniem art. 10, 12 i 15.

b. Wpływ na europejski rynek wyposażenia obronnego (EDEM) i europejską bazę technologiczno-przemysłową sektora obronnego (EDTIB)

Chociaż dyrektywa określa ramy harmonizacji i pomogła w stworzeniu krajowych systemów udzielania zezwoleń o podobnej strukturze, to jest ona wystarczająco elastyczna i otwarta na interpretację, co pozwala na dalsze działanie 28 różnych systemów udzielania zezwoleń w Europie. Dobrym przykładem na zilustrowanie tego są różne interpretacje krajowe „mniej newralgicznych produktów”, które mogą być objęte zakresem generalnych zezwoleń na transfer. Ten oraz inne obszary różnic w stosowaniu nie przyczyniają się do stworzenia otwartego europejskiego rynku wyposażenia obronnego.

Trudno jest również ocenić wpływ dyrektywy na rozwój EDTIB i EDEM. W większości państw członkowskich transfery stanowią nieznaczną, ale niemożliwą do pominięcia, część ogólnego handlu produktami związanymi z obronnością. W 2013 r. transfery stanowiły 26% całkowitego handlu produktami związanymi z obronnością w UE.

Ponieważ dyrektywa obowiązywała jak dotąd jedynie przez krótki okres, nie można dostrzec jeszcze wpływu na rozwój EDTIB. Ogólnie rzecz biorąc, aby dostrzec korzyści potrzeba więcej czasu.

⁹ Wspólne stanowisko Rady 2008/944/WPZiB z dnia 8 grudnia 2008 r. określające wspólne zasady kontroli wywozu technologii wojskowych i sprzętu wojskowego, Dz.U. L 335 z 13.12.2008, s. 99.

Ponadto silny wpływ wywierają również inne czynniki, takie jak stały spadek inwestycji w dziedzinie obronności¹⁰ w UE obserwowany od czasu kryzysu finansowego i gospodarczego. Wbrew oczekiwaniom niektóre zainteresowane podmioty wskazały, że przyczyniło się to do renacjonalizacji łańcuchów dostaw, co byłoby sprzeczne z pierwotnymi celami dyrektywy dotyczącymi defragmentacji rynków.

Ponadto sektor obronny charakteryzują cykle i zmiany, które niekoniecznie występują regularnie i zazwyczaj mają więcej niż jedną przyczynę. Musimy więc zachować dużą ostrożność, kiedy uznajemy jakiegokolwiek zmiany za efekt dyrektywy, która obowiązuje dopiero od trzech lat (lub przez jeszcze krótszy okres w niektórych państwach członkowskich). Co więcej, łańcuchy dostaw zasadniczo podlegają raczej powolnym zmianom. Główny wykonawca musi mieć dobry powód i czas na zmianę dostawców. Uproszczenie procedur transferu nie jest traktowane jako sam w sobie wystarczająco dobry powód, aby rozważyć taką zmianę.

Niektóre właściwe organy podkreśliły, że przepisy dyrektywy, bez względu na to jak niedoskonałe, uwzględniają potrzeby przedsiębiorstw i ogólnie zwiększają wydajność w wyniku ograniczenia obciążeń administracyjnych. Pozytywny wpływ na rozwój EDTIB dostrzegają głównie mniejsze państwa. Szereg respondentów wskazało również na ułatwienia na rynku wewnętrznym obejmującym (mniej newralgiczne) wyposażenie, z którego jednak nadal wyłączone są towary związane z zaawansowanymi technologiami.

Perspektywa globalna w zakresie konkurencyjności, a w szczególności osiągnięcia transatlantyczne, również odgrywają pewną rolę. Wiele przedsiębiorstw sektora obronnego uważa, że niedawne reformy w zakresie kontroli eksportu w USA, które ułatwiły eksport wielu produktów i komponentów w dziedzinie obronności, postawiły przedsiębiorstwa amerykańskie i europejskie w nierównej sytuacji, zapewniając przewagę regulacyjną eksporterom ze Stanów Zjednoczonych.

Dyrektywa wywarła podobnie niewielki pozytywny wpływ na bezpieczeństwo dostaw produktów związanych z obronnością. Może ona jednak przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa dostaw w wyniku zwiększenia przejrzystości, gdyż znając systemy udzielania zezwoleń innych państw członkowskich, zamawiający lub nabywcy mogą mieć pewność co do niezawodności dostaw z innych państw członkowskich. Stosowanie generalnych zezwoleń na transfer zamiast indywidualnych zezwoleń na transfer mogłoby ograniczyć okres realizacji oraz koszty administracyjne i zwiększyć elastyczność (po obu stronach łańcucha dostaw, w przypadku generalnych zezwoleń na transfer dla certyfikowanych odbiorców).

¹⁰ Tendencję tę zapoczątkował gwałtowny spadek o 11,6% w 2011 r., po którym nastąpił kolejny znaczący realny spadek o 9,1% w 2014 r.; zob. dane dot. obronności w 2014 r. opublikowane przez Europejską Agencję Obrony (EDA).

c. Efektywność

Nie określono jeszcze całkowitego wpływu dyrektywy na koszty ponoszone przez różne zaangażowane strony. Jednak są już pierwsze sygnały i niepotwierdzone informacje, które sugerują, że koszty zostaną obniżone. Właściwe organy odnotowały znaczne koszty początkowe, ale spodziewają się, że zostaną one zrekompensowane z nadwyżką dzięki obniżonym kosztom bieżącej działalności, w miarę jak przedsiębiorstwa w coraz większym stopniu będą rezygnować z indywidualnych zezwoleń na transfer na rzecz GloTL i GTL. Przedsiębiorstwa poniosły również koszty początkowe wynikające z poznawania i dostosowania się do nowych systemów, ale spodziewają się, że zaoszczędzą czas i pieniądze w wyniku stosowania nowych zezwoleń.

Stosowanie GloTL i GTL wzrasta wraz z upływem czasu i powinno w sposób bardziej znaczący ograniczyć stosowanie indywidualnych zezwoleń na transfer, obniżając dodatkowo koszty, w tym obciążenia administracyjne. Lepsze zapoznanie się z nowymi zezwoleniami, ulepszone wbudowane procesy oraz korzyści skali mogą również przysporzyć korzyści z upływem czasu.

Podczas gdy początkowo stosowanie dyrektywy związane było ze znacznymi wysiłkami i kosztami zarówno po stronie właściwych organów, jak i przedsiębiorstw, wszystkie dowody wskazują na to, że wymogi te były możliwe do spełnienia pod względem kosztów. Podobnie koszty bezpośrednie nowego systemu zezwoleń wydają się być bardziej przystępne niż w przypadku wcześniejszych rozwiązań. Ogólnie można uznać, że dyrektywa zmierza w kierunku osiągnięcia korzystnego ograniczenia kosztów, w tym obciążeń administracyjnych, w dłuższej perspektywie czasowej.

Głównym obszarem, gdzie koszty nie są uznawane za proporcjonalne, jest certyfikacja, w przypadku której zainteresowane podmioty dostrzegają bardzo ograniczone korzyści płynące z tego rozwiązania na obecnym etapie. Brak bodźców przyczynia się do niskiej liczby certyfikowanych przedsiębiorstw oraz do związanego z tym ograniczonego upowszechnienia i stosowania generalnych zezwoleń na transfer dla certyfikowanych przedsiębiorstw.

d. Zbieżność i spójność

Art. 13 dyrektywy przewiduje, że określony w załączniku wykaz produktów związanych z obronnością musi ściśle odpowiadać wspólnemu wykazowi uzbrojenia Unii Europejskiej,¹¹ który jest aktualizowany każdego roku przez Radę. Jednakże wprowadzenie do załącznika zmian, które odzwierciedlają zmiany we wspólnym wykazie uzbrojenia, zajmuje wiele miesięcy, a zaktualizowany wykaz produktów związanych z obronnością musi zostać następnie przetransponowany przez państwa członkowskie. Dlatego też przepisy krajowe, a w szczególności zakres produktów podlegających kontroli, prawdopodobnie nie odzwierciedlają

¹¹ Wspólny wykaz uzbrojenia Unii Europejskiej stanowi zakres materialny kontroli eksportu produktów związanych z obronnością zgodnie ze wspólnym stanowiskiem Rady 2008/944/WPZiB.

aktualnego wspólnego wykazu uzbrojenia w danym momencie i mogą również różnić się pomiędzy państwami. Powoduje to zamieszanie w branży co do tego, który wykaz produktów ma zastosowanie przy kontroli eksportu, a który przy kontroli transferów, bądź przy transferach z różnych państw członkowskich, i prowadzi do braku pewności prawa. Podważa to efektywny obrót produktami wojskowymi w UE i w konsekwencji utrudnia wykorzystanie uproszczonych narzędzi, takich jak generalne zezwolenia na transfer.

Wiele kategorii produktów objętych załącznikiem podlega obowiązkowi uzyskania zezwolenia na transfer w zakresie, w jakim są one specjalnie zaprojektowane do celów wojskowych. Ponieważ termin „specjalnie zaprojektowane do celów wojskowych” nie został zdefiniowany, branża musi zmierzyć się z różnymi podejściami w poszczególnych państwach członkowskich w kwestii zakresu transferów produktów związanych z obronnością.

W kilku miejscach i w raczej ograniczonym zakresie dyrektywa potencjalnie pokrywa się lub nie jest zbieżna z innymi aktami prawa dotyczącymi produktów związanych z obronnością lub transferów wewnątrzspółnotowych, takimi jak *rozporządzenie w sprawie broni palnej*¹², *dyrektywa w sprawie broni palnej*¹³, *Traktat ONZ o handlu bronią* z 2013 r., *rozporządzenie w sprawie produktów podwójnego zastosowania*¹⁴ oraz *wspólne stanowisko Rady 2008/944/WPZiB*. Tego rodzaju odniesienia pomiędzy dyrektywą a *rozporządzeniem w sprawie broni palnej* zostaną uwzględnione w ramach oceny rozporządzenia. Nie zidentyfikowano braku spójności z *dyrektywą w sprawie zamówień w dziedzinie obronności*¹⁵.

Kilka właściwych organów podkreśliło wreszcie, że ważne jest, aby stale analizować kwestię pokrywania się i braku zbieżności przepisów ze względu na ciągle zmiany wprowadzane w różnych ramach prawnych, zarówno w UE, jak i na arenie międzynarodowej.

e. Przydatność i unijna wartość dodana

Ocena potwierdziła, że wszystkie pierwotne cele dyrektywy są obecnie równie ważne w Europie. Są to cele długoterminowe, w których realizację dyrektywa wniosła początkowy wkład. Potrzebne są obecnie dalsze wysiłki na rzecz pełnego wdrożenia dyrektywy oraz poprawy jej praktycznego i zharmonizowanego stosowania w celu dalszego ograniczenia rozdrobnienia europejskich rynków obronności.

Przed przyjęciem dyrektywy każde państwo członkowskie posiadało własny system kontroli transferów produktów związanych z obronnością, mimo iż pojawiła się tendencja do

¹² Dz.U. L 94 z 30.3.2012, s. 1.

¹³ Dz.U. L 256 z 13.9.1991, s. 51.

¹⁴ Dz.U. L 134 z 29.5.2009, s. 1.

¹⁵ Dz.U. L 2016 z 20.8.2009, s. 76.

podejmowania działań wielonarodowych, na przykład w formie współpracy zgodnie z listem intencyjnym. Odrębne podejścia stosowane przez państwa lub wielostronne inicjatywy o zasięgu węższym niż europejski przyniosły pewien (ograniczony) postęp, ale raczej nie były tak ambitne jak dyrektywa w dążeniu do restrukturyzacji systemu transferów w Europie ani nie osiągnęły takiego samego postępu w realizacji potrzeb i niwelowaniu zidentyfikowanych rodzajów ryzyka. Dlatego też jest bardziej prawdopodobne, że do osiągnięcia celów dyrektywy przyczyni się podejście europejskie, mimo iż zakres jej obecnego stosowania odbiega od zakładanych celów.

5. Wnioski i dalsze działania

Ogólnie rzecz biorąc, dyrektywa nadal zapewnia odpowiednią podstawę dla uwzględnienia potrzeb i rozwiązania problemów w zakresie transferów produktów związanych z obronnością w Europie. Ponieważ proces wdrożenia w Europie trwał dłużej niż planowano i przebiegał w różny sposób, większe i bardziej długoterminowe ambicje w zakresie osiągnięcia efektywnego rynku wewnętrznego, większego bezpieczeństwa dostaw oraz poprawy konkurencyjności zostały zrealizowane jedynie częściowo.

Organy państw członkowskich oraz zainteresowane podmioty potwierdziły zasadniczo, że dyrektywa oraz przewidziane w niej narzędzia nadal odpowiadają pierwotnie zidentyfikowanym potrzebom oraz rodzajom ryzyka. Dyrektywa wniosła ograniczony, ale wartościowy wkład w lepsze funkcjonowanie rynków obronności w Europie, nawet jeśli efektywność tego wkładu była trudna do zmierzenia z powodu ograniczonej ilości dostępnych danych. Z wyjątkiem certyfikacji oraz uwzględniając ograniczony czas stosowania dyrektywy, widać oznaki, że dyrektywa spowodowała pewne ograniczenie kosztów oraz zmniejszenie obciążeń administracyjnych. Podejście UE nadal pozostaje najbardziej właściwą odpowiedzią na konsolidację rynków obronności UE; jednak spójność wewnętrzna i zewnętrzna dyrektywy mogłaby zostać poprawiona. Ogólnie dyrektywa zmierza do osiągnięcia pierwotnie określonych celów.

Zatem zamiast wprowadzania zmian do dyrektywy Komisja zamierza skupić się na poprawie jej wdrożenia, na stworzeniu środków doradztwa oraz zaleceń, jak również na promowaniu jej stosowania. Wraz z upływem czasu postępy państw członkowskich w zakresie wdrożenia dyrektywy przyczynią się do jej szerszego stosowania oraz mogą zwiększyć dostępność danych potrzebnych do dokonania przyszłych ocen.

Opierając się na wynikach oceny oraz na wkładzie wniesionym przez państwa członkowskie w ramach komitetu, jak również branżę w całej Europie, Komisja zaleca następujące kierunki działań w przyszłości:

- Komisja zamierza poprawić wdrożenie dyrektywy w poszczególnych państwach członkowskich poprzez rozpoczęcie dialogu z organami krajowymi w celu wyjaśnienia oraz lepszego zrozumienia metod transpozycji dyrektywy do systemów prawnych państw członkowskich oraz powodów braku wdrożenia niektórych przepisów w określonych państwach członkowskich, a także rozwiązania wszelkich

problematycznych kwestii w tym zakresie. Postrzegany brak korzyści płynących z systemu certyfikacji mógłby zostać częściowo przewyższony dzięki zwiększeniu dostępności i upowszechnienia generalnych zezwoleń na transfer dla certyfikowanych odbiorców zamiast indywidualnych zezwoleń na transfer.

- Opierając się na znacznych wysiłkach podjętych przez grupę roboczą z udziałem właściwych organów państw członkowskich, utworzoną w ramach komitetu powołanego na mocy dyrektywy, oraz na cennym wkładzie państw będących stronami listu intencyjnego, Komisja przyjęła dwa zalecenia mające na celu wspieranie zharmonizowanego funkcjonowania generalnych zezwoleń na transfer dla sił zbrojnych oraz certyfikowanych odbiorców. Obydwa zalecenia zawierają minimalny zestaw mniej newralgicznych produktów i komponentów związanych z obronnością oraz minimalne wspólne wymogi dotyczące transferów tych produktów i komponentów, które należy objąć odpowiednimi generalnymi zezwoleniami na transfer w poszczególnych państwach członkowskich. Wymogi obejmują całkowite zwolnienie z ograniczeń dotyczących ponownego wywozu w zaleceniu dotyczącym generalnych zezwoleń na transfer dla sił zbrojnych oraz częściowe zwolnienie w zaleceniu dotyczącym generalnych zezwoleń na transfer dla certyfikowanych odbiorców. Ponieważ wykaz produktów objętych obydwoma zaleceniami nie jest wyczerpujący, państwa członkowskie mogą dodawać inne produkty i komponenty do zakresu swoich generalnych zezwoleń na transfer. Państwa członkowskie nie powinny jednak dodawać warunków transferów realizowanych na podstawie generalnego zezwolenia na transfer, które byłyby sprzeczne z warunkami wymienionymi w zaleceniach lub je podważały.
- Komisja jest zdecydowana kontynuować ścisłą współpracę z państwami członkowskimi oraz z grupą roboczą w sprawie podobnej harmonizacji dalszych generalnych zezwoleń na transfer określonych w dyrektywie, tzn. generalnego zezwolenia na transfer na potrzeby pokazów, ocen i wystaw oraz generalnego zezwolenia na transfer na potrzeby konserwacji i naprawy. Jeżeli będzie to konieczne, zostaną wydane dalsze zalecenia dla państw członkowskich. Grupa robocza jest postrzegana jako wartościowe forum wymiany informacji i najlepszych praktyk oraz wspierania współpracy pomiędzy państwami członkowskimi i Komisją.
- Komisja będzie nadal prowadzić wymianę opinii z państwami członkowskimi w celu określenia konkretnych obszarów bardziej zharmonizowanej certyfikacji w całej UE, łącznie z tworzeniem synergii z innymi systemami, takimi jak system kontroli produktów podwójnego zastosowania, w możliwym zakresie. Komisja zbada, czy dalsze wytyczne lub wymiana najlepszych praktyk pomiędzy państwami członkowskimi, bądź nawet przegląd lub wyjaśnienie obecnie obowiązującego *zalecenia w sprawie certyfikacji*, jest najlepszym sposobem na poprawę zbieżności i upowszechnienia certyfikacji.

- Dokładniej przebadane zostaną możliwości w zakresie zapewnienia zachęt do stosowania certyfikacji w branży, takie jak potencjalne synergie z koncepcją upoważnionego przedsiębiorcy zgodnie z przepisami celnymi, możliwe uproszczenie procedur kontroli oraz ściślejsza współpraca między właściwymi organami udzielającymi zezwoleń na transfer i organami celnymi.
- Komisja rozpocznie prace nad wspólną definicją pojęcia „specjalnie zaprojektowane do celów wojskowych” w celu określenia, które produkty mają być objęte dyrektywą, a tym samym podlegać będą wymogom uzyskania zezwolenia. Zadanie to wymaga ścisłej współpracy z właściwymi organami państw członkowskich i użytkownikami generalnych zezwoleń na transfer, tzn. dostawcami i odbiorcami produktów związanych z obronnością w całej UE. Zostaną uwzględnione prace forów europejskich i międzynarodowych w zakresie kontroli eksportu produktów związanych z obronnością.
- Komisja będzie kontynuować wymianę poglądów z państwami członkowskimi w sprawie stosowania art. 11 na ich terytoriach w celu monitorowania sytuacji.
- Komisja i państwa członkowskie mają poważną rolę do odegrania w zakresie zwiększania poziomu świadomości odnośnie do narzędzi dyrektywy i korzyści płynących z jej stosowania. Obejmuje to organizację spotkań w ramach sieci MŚP działających w dziedzinie obronności. W tym kontekście Komisja przygotowała łatwy w użyciu informator, przeznaczony specjalnie dla MŚP, wyjaśniający instrumenty przewidziane dyrektywą oraz zawierający wytyczne na temat najlepszych sposobów wykorzystania tych instrumentów, w szczególności systemu certyfikacji. Przewodnik zostanie opublikowany na początku 2017 r.
- Państwa członkowskie oraz przedsiębiorstwa sektora obronności winny zwiększyć upowszechnienie stosowania dyrektywy poprzez praktykę w zakresie ich polityki dotyczącej zezwoleń. Przykładowo, właściwe organy winny zachęcać przedsiębiorstwa do używania generalnych zezwoleń na transfer zamiast indywidualnych zezwoleń na transfer tam, gdzie pozwalają na to okoliczności. W odpowiednich przypadkach, w ramach swojej polityki zakupów przedsiębiorstwa certyfikowane winny zachęcać swoich dostawców do ubiegania się o generalne zezwolenie na transfer zamiast indywidualnych zezwoleń na transfer.
- Uciążliwe obecnie aktualizacje załącznika do dyrektywy wymagają dalszej refleksji ze strony wszystkich zainteresowanych, w szczególności ze strony instytucji europejskich. Komisja przeanalizuje możliwości uproszczenia i przyspieszenia corocznej aktualizacji. Może to spowodować nieznaczną korektę dyrektywy, np. poprzez wydzielenie załącznika z dyrektywy oraz coroczne przyjmowanie aktualizacji w formie decyzji Komisji. Zapewni to pewność prawa i zbieżność, jeśli chodzi o zakres transferów pomiędzy państwami członkowskimi oraz kontrolę transferu i kontrolę eksportu w poszczególnych państwach.

- W celu zwiększenia wiedzy na temat dyrektywy oraz wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi można rozważyć rozszerzenie bazy danych CERTIDER o dodatkowe informacje, takie jak zwięzłe, ale istotne informacje na temat systemów krajowych wraz z linkami do ich stron internetowych. Publiczny dostęp do takich informacji zgromadzonych w jednym punkcie będzie sprzyjać wymianie informacji pomiędzy państwami członkowskimi oraz, co ważniejsze, w ramach sektora obronności.
- Komisja bada również kwestie, które mogą wymagać rewizji dyrektywy w dłuższej perspektywie, takie jak: dokonywanie wiążących dla państw członkowskich zwolnień i poszerzenie ich zakresu; przegląd systemu certyfikacji; wprowadzenie wymogów przedkładania sprawozdań bezpośrednio Komisji w celu zapewnienia odpowiedniego i skutecznego systemu monitorowania umożliwiającego wspieranie rzetelnej jakościowej i ilościowej oceny kosztów i korzyści płynących z działania dyrektywy w przyszłości; stworzenie nowych generalnych zezwoleń na transfer, np. w przypadku zwrotu produktu po wystawie lub naprawie, współpracy transgranicznej w dziedzinie badań, dla transferów uniwersalnego przeznaczenia (np. obejmujących zakup, konserwację, dostawę części zamiennych). Kilka państw członkowskich już teraz oferuje, oprócz czterech podstawowych rodzajów zezwoleń przewidzianych w dyrektywie, także inne generalne zezwolenia na transfer; możliwość przekształcenia wspomnianych powyżej zaleceń w sprawie generalnych zezwoleń na transfer w wiążące przepisy.

Komisja dąży do pełnego wdrożenia dyrektywy we wszystkich państwach członkowskich. Dyrektywa stanowi odpowiedni i konieczny pierwszy krok w kierunku rozwiązania problemu fragmentaryzacji udzielania zezwoleń na transfery produktów w dziedzinie obronności w Europie oraz optymalizacji łańcuchów dostaw, co w ostatecznym rozrachunku przyczyni się do zwiększenia konkurencyjności europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego. Zgodnie z *europiejskim planem działań w sektorze obrony*, kierunki dalszych działań przedstawione w niniejszym sprawozdaniu mają na celu:

- zwiększenie upowszechnienia stosowania istniejących ram prawnych w zakresie transferu produktów związanych z obronnością;
- poprawę dostępności generalnych zezwoleń na transfer w całej UE;
- rozwiązanie problemu ograniczonego jak dotąd stosowania systemu certyfikacji.

Wszystkie opisane powyżej inicjatywy w ostatecznym rozrachunku przyczynią się do rozwoju EDEM i EDTIB, zgodnie z celami dyrektywy, i w ten sposób poprawią funkcjonowanie rynku wewnętrznego produktów związanych z obronnością.