



WYSOKI PRZEDSTAWICIEL UNII
DO SPRAW ZAGRANICZNYCH I
POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA

Bruksela, dnia 18.5.2022 r.
JOIN(2022) 24 final

**WSPÓLNY KOMUNIKAT DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO,
RADY EUROPEJSKIEJ, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU
EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW**

Analiza luk inwestycyjnych w zakresie obronności i dalsze działania

1. Wprowadzenie

Szefowie państw lub rządów UE podczas spotkania w Wersalu 11 marca zobowiązali się do wzmocnienia europejskich zdolności obronnych w świetle rosyjskiej agresji wojskowej na Ukrainę. Uzgodnili oni: 1) zwiększenie wydatków na obronność, 2) zacieśnienie współpracy poprzez wspólne projekty, 3) wyeliminowanie braków i osiągnięcie celów w zakresie zdolności, 4) pobudzenie innowacji, między innymi poprzez synergię cywilno-wojskową, oraz 5) wzmocnienie i rozwój naszego przemysłu obronnego, w tym małych i średnich przedsiębiorstw. Ponadto zwrócili się do „Komisji, by w koordynacji z Europejską Agencją Obrony przedstawiła do połowy maja analizę luk inwestycyjnych w zakresie obronności oraz zaproponowała ewentualne dalsze inicjatywy niezbędne do wzmocnienia europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego”. Zadania te zostały również uwzględnione w Strategicznym Kompasie na rzecz bezpieczeństwa i obrony¹ przyjętym przez Radę i zatwierdzonym przez Radę Europejską w marcu 2022 r.

Niniejszym wspólnym komunikatem przedstawia się Radzie Europejskiej wspomnianą powyżej analizę, mając na względzie zapewnienie, aby zwiększone wydatki państw członkowskich na obronność zaowocowały znacznie silniejszą bazą technologiczno-przemysłową UE w dziedzinie obronności, co zwiększy możliwości konwencjonalnego odstraszenia potencjalnych przeciwników każdego rodzaju. Opierając się w szczególności na komunikacie z dnia 15 lutego 2022 r.², wchodzący w skład „pakietu dotyczącego obronności”, proponuje się państwom członkowskim nowe sposoby zintensyfikowania wspólnych zamówień oraz współpracy z przemysłem w celu zwiększenia jego zdolności produkcyjnych, aby sprostać zwiększonym potrzebom w oparciu o skonsolidowany i bardziej przewidywalny popyt. Jak podkreślono w sprawozdaniu końcowym z Konferencji w sprawie przyszłości Europy³, obywatele dostrzegają potrzebę bardziej zdecydowanych działań UE w dziedzinie obronności.

Takie kroki są niezbędne w świetle znaczących konsekwencji, jakie wynikają dla obronności Europy z niczym niesprokowanej agresji wojskowej Rosji przeciwko Ukrainie. Powrót działań wojennych do Europy uwypuklił skutki wieloletniego niedofinansowania obronności, które doprowadziło do nagromadzenia luk i braków we wspólnych zasobach wojskowych, a także do zmniejszenia zdolności produkcyjnych przemysłu. Oprócz naprawienia tej sytuacji zwiększone wydatki na obronność będą musiały również pilnie zaspokoić krótkoterminową potrzebę uzupełnienia i zwiększenia zapasów sprzętu obronnego, m.in. w celu zrekomensowania pomocy wojskowej dla Ukrainy.

Państwa członkowskie zapowiedziały dotychczas zwiększenie swoich budżetów na obronność o blisko 200 mld EUR w nadchodzących latach⁴. Chociaż zwiększenie to jest niezbędne, istnieje poważne ryzyko, że kwoty te nie wystarczą na uzupełnienie istniejących braków, jeśli będą wydawane w sposób nieskoordynowany. Państwa członkowskie UE muszą zatem nie tylko zwiększyć wydatki, ale także lepiej i wspólnie inwestować, jak stwierdzono w Deklaracji wersalskiej oraz w Strategicznym Kompasie. Tylko dzięki współpracy państwa członkowskie mogą zmaksymalizować korzyści skali i stawić czoła znacznym kosztom zapewnienia zdolności obronnych wysokiej klasy, unikając jednocześnie konkurencji

¹ Rada Unii Europejskiej 7371/22.

² W szczególności: komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wkład Komisji w europejską obronność” (COM(2022) 60 final) z 15 lutego 2022 r.

³ <https://futureu.europa.eu/pages/reporting?format=html&locale=pl>

⁴ Dane zbiorcze na podstawie informacji z otwartych źródeł.

między sobą o ograniczone możliwości dostaw i zapobiegając niepotrzebnemu powielaniu działań.

Na podstawie danych historycznych należy się jednak liczyć z ryzykiem, że ze względów przemysłowych i związanych z bezpieczeństwem dostaw państwa członkowskie będą wybierać rozwiązania krajowe lub – w razie ich braku – preferować gotowe⁵ rozwiązania spoza UE z uwagi na subiektywną presję czasu, kosztem ewentualnych rozwiązań unijnych, które mogą mieć równoważny czas realizacji. Przemysł obronny w poszczególnych krajach może skłaniać się do tego, aby obsługiwać w pierwszej kolejności swój rząd krajowy, a nie bardziej ogólnoeuropejską bazę klientów. Bez koordynacji i współpracy zwiększone inwestycje pogłębiłyby rozdrobnienie europejskiego sektora obronnego, ograniczyłyby możliwości współpracy przez cały cykl życia sprzętu, zwiększyłyby zależności zewnętrzne i prawdopodobnie utrudniłyby interoperacyjność. Zakupy dokonane w krótkim terminie grożą w tym zakresie skutkami długofalowymi – osłabieniem pozycji rynkowej i utraty możliwości na następne dziesięciolecia.

Podsumowując, utrzymujące się niedofinansowanie i brak współpracy doprowadziły do krytycznych braków w zdolnościach obronnych, szczególnie w zakresie sprzętu wysokiej klasy, we wszystkich dziedzinach, a także do rozdrobnienia przemysłu związanego z obronnością w Europie. Bardzo istotne jest, aby UE nie powtarzała błędów z przeszłości, które doprowadziły do nieefektywności, powielania działań i zależności, a zamiast tego opierała się na unijnych inicjatywach obronnych i narzędziach rozwoju zdolności obronnych, jakie stworzono w ciągu ostatnich kilku lat w celu zacieśnienia współpracy państw członkowskich w dziedzinie obronności. Inicjatywy te mają na celu zmniejszenie rozdrobnienia europejskiego rynku obronnego – zwłaszcza Europejski Fundusz Obrony (EFO) – oraz zwiększenie koordynacji polityk obronnych, planowania i rozwoju zdolności obronnych państw członkowskich, zwłaszcza poprzez stałą współpracę strukturalną (PESCO), skoordynowany roczny przegląd w zakresie obronności (CARD) oraz plan rozwoju zdolności (CDP). Ponadto w Strategicznym Kompasie postuluje się, aby od 2022 r. odbywały się coroczne spotkania ministrów obrony poświęcone unijnym inicjatywom obronnym w zakresie rozwoju zdolności, organizowane i prowadzone przez wysokiego przedstawiciela/wiceprzewodniczącego Komisji/szefa Europejskiej Agencji Obrony, przy pełnym wykorzystaniu istniejących formatów. Są to ważne kroki we właściwym kierunku, mające na celu zaradzenie istniejącym brakom, ale w świetle nowej sytuacji należy je jeszcze bardziej wzmocnić, zwłaszcza jeśli chodzi o wspólne inwestycje i zamówienia w zakresie zdolności obronnych. Działania takie mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia Europie silniejszych i bardziej interoperacyjnych zdolności obronnych przy jednoczesnym wzmocnieniu europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego (EDTIB) jedno i drugie jest niezbędne dla długoterminowego bezpieczeństwa i strategicznej autonomii Europy.

Ogólnym celem jest zatem, aby inwestycje były:

- **wspólne** – przez wykorzystanie korzyści skali dzięki wspólnym projektom i zamówieniom. Wspólne rozwijanie projektów i dokonywanie zakupów pozwala uzyskać niższe ceny, a także zapewnia solidarność, ponieważ zapobiega konkutowaniu państw członkowskich o ograniczone zasoby przemysłowe, co prowadziło do dalszego wzrostu cen lub wypierania mniejszych lub bardziej narażonych państw członkowskich. Można

⁵ Przemysł obronny na ogół produkuje wyłącznie na konkretne zamówienie i nie utrzymuje zapasów produktów końcowych. Termin „gotowy” odnosi się do istniejących produktów w przeciwieństwie do opracowywania nowego sprzętu.

zauważyć podobieństwa do sytuacji związanej ze szczepionką przeciwko COVID-19 w latach 2020–21;

- **lepsze** – przez wspieranie państw członkowskich w koncentrowaniu się na określonych priorytetach UE w zakresie zdolności. Są one spójne z priorytetami NATO, a ponadto będą poddawane przeglądowi w świetle wytycznych polityczno-strategicznych zawartych w Strategicznym Kompasie. Analiza ta uwypukla pewne pilne braki w zdolnościach w zmienionym kontekście strategicznym;
- **europejskie** – przez zachęcanie do inwestycji w dziedzinie obronności, które wzmacniają rozwój przemysłu, długoterminowy potencjał przemysłowy i wzrost gospodarczy w Unii dzięki bardziej konkurencyjnemu europejskiemu przemysłowi obronnemu. Wzmocnienie europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego (EDTIB) nabrało strategicznego znaczenia w pogarszającym się otoczeniu geostrategicznym.

Jest to również korzystne dla NATO, które pozostaje fundamentem zbiorowej obrony swoich członków. Inicjatywy UE sprzyjające współpracy w dziedzinie obronności przyczyniają się również do bardziej sprawiedliwego transatlantyckiego podziału obciążeń i bardziej efektywnego wkładu Europy w ramach NATO. Państwa członkowskie mogą wykorzystywać swój wspólny zestaw sił na szczeblu krajowym lub w ramach UE, NATO, ONZ lub dowolnych innych struktur. Priorytety UE w zakresie rozwoju zdolności są spójne z priorytetami uzgodnionymi w ramach NATO, przy czym uwzględniają różnice w charakterze i zakresie odpowiedzialności obu organizacji oraz zapewniają wzajemne wzmocnianie starań. Rozwój zdolności obronnych jest kluczowym filarem wzmocnionego dialogu i ściślejszej współpracy UE–NATO, uzgodnionych we wspólnych deklaracjach z lat 2016 i 2018.

W niniejszym wspólnym komunikacie przeanalizowano: a) wydatki na obronność w UE, b) luki w zdolnościach i przemyśle, które należy wyeliminować, w tym te najpilniejsze, c) sposoby ich wyeliminowania oraz d) opcje wzmocnienia dostaw zdolności obronnych.

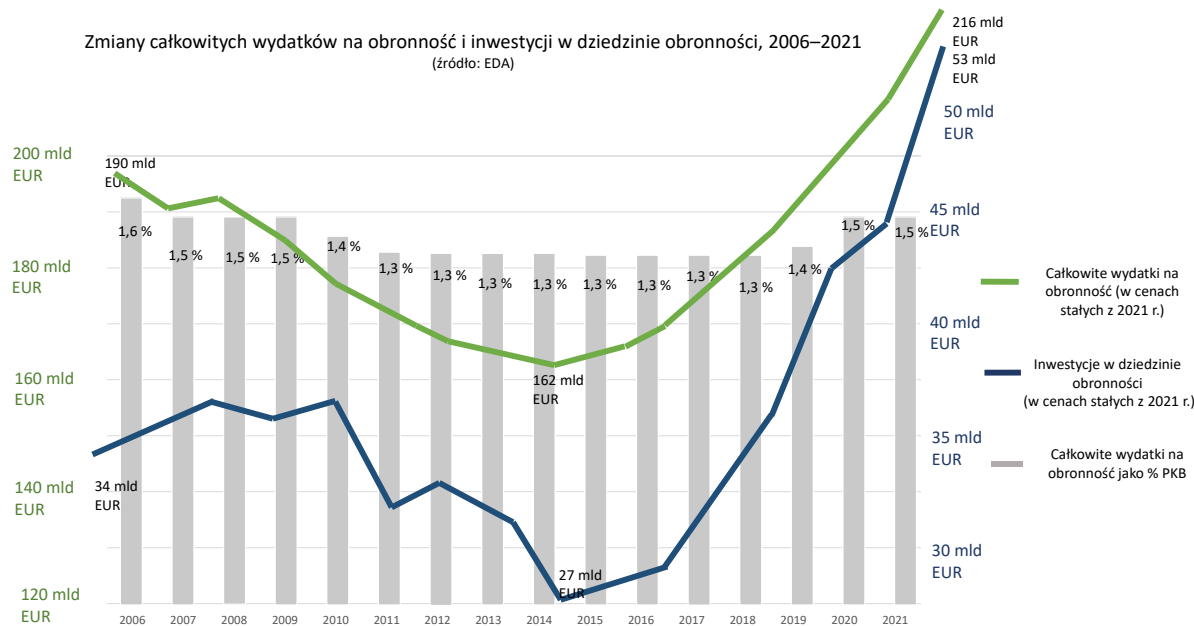
2. Wydatki na obronność w UE i poziom niedoinwestowania

W odpowiedzi na nowe zagrożenia bezpieczeństwa większość państw członkowskich zapowiada w 2022 r. znaczne zwiększenie krajowych budżetów na obronność, w niektórych przypadkach przekraczające nawet 2 % PKB, co jest kontynuacją tendencji wzrostowej, która rozpoczęła się kilka lat temu. W 2020 r. państwa członkowskie wydały łącznie ponad 200 mld EUR na obronność⁶; szacuje się, że w 2021 r. ich łączne wydatki wzrosną do 220 mld EUR. Te ostatnie zmiany następują jednak po długim okresie znacznych cięć wydatków na obronność w następstwie kryzysu gospodarczego i finansowego w latach 2007–2008; wydatki te spadły z 183 mld EUR w 2008 r. do 159 mld EUR w 2014 r.⁷ i dopiero w latach 2018–2019 powróciły do poziomu sprzed kryzysu (zob. wykres poniżej). Cięcia dokonywane przez państwa członkowskie w latach 2009–2018 oznaczają łącznie niedoinwestowanie rzędu 160 mld EUR w porównaniu z poziomem wydatków z 2008 r.⁸

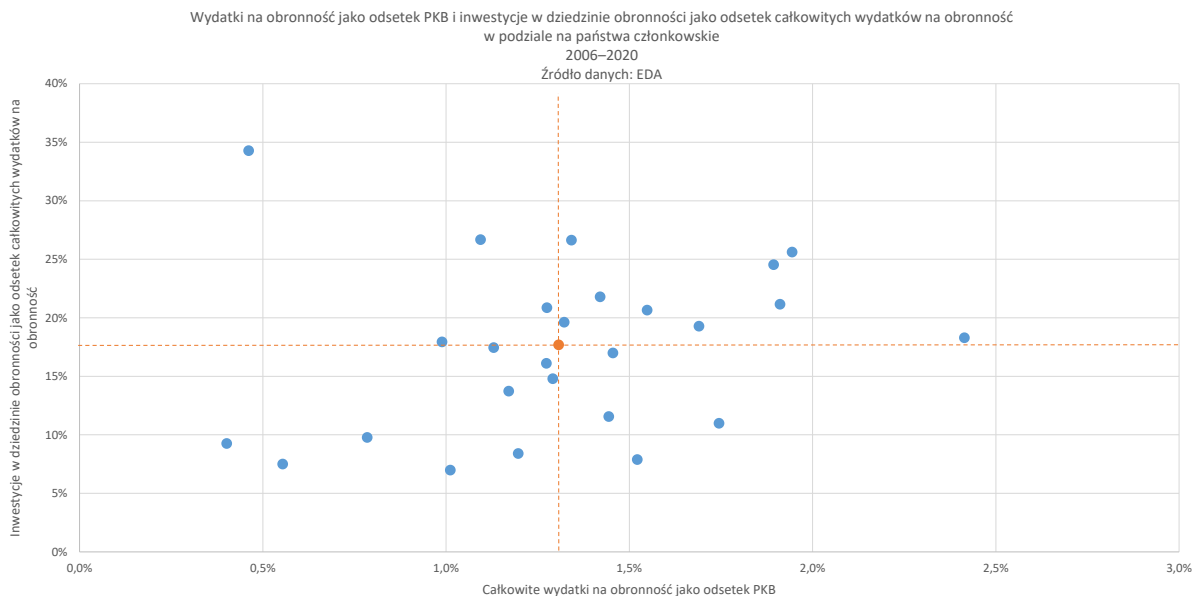
⁶ Dane EDA: [eda-defence-data-report-2019-2020.pdf](https://ec.europa.eu/eda-defence-data-report-2019-2020.pdf) (europa.eu). (Nie uwzględniono DK.)

⁷ Dane EDA dotyczące obronności za lata 2019–2020, stała wartość EUR z 2020 r.

⁸ Dane EDA oparte na skoordynowanym rocznym przeglądzie w zakresie obronności (CARD).



Cięcia te, wraz ze strukturalną tendencją wzrostu kosztów systemów obronnych i koncentracją na operacjach ekspedycyjnych w niektórych państwach członkowskich, doprowadziły do poważnego zmniejszenia ogólnej liczebności sił narodowych, ilości sprzętu i zapasów – obecnie jeszcze bardziej uszczuplonych w wyniku udzielenia wsparcia Ukrainie. W rezultacie zaniedbano zdolność do działania w pełnym spektrum i z dużą intensywnością, a istniejące braki i brakujące zdolności wysokiej klasy były w razie potrzeby pokrywane przez sojuszników w ramach NATO spoza UE, zwłaszcza USA.



Co więcej, w ciągu ostatniej dekady USA – i, co bardziej niepokojące, Rosja – zwiększały swoje budżety na obronność w znacznie szybszym tempie niż Europa. Uderzające jest to, że w tym samym okresie Chiny zwiększyły swój budżet jeszcze bardziej. W latach 1999–2021 łączne unijne wydatki na obronność wzrosły o 19,7 %, gdy tymczasem w USA wzrosły one

o 65,7 %, w Rosji o 292 %, zaś w Chinach o 592 %⁹. Wartości te nie uwzględniają nawet znacznego niedoszacowania wydatków Chin i Rosji na obronność, ponieważ siła nabywcza ich budżetów jest wyższa, niż wynikałoby to z przeliczenia na podstawie kursów walut. Według parytetu siły nabywczej budżety na obronność Rosji i Chin na rok 2021 szacuje się odpowiednio na 178 mld USD i 332 mld USD¹⁰. Ponadto udział inwestycji w wydatkach na obronność Stanów Zjednoczonych, Chin i Rosji jest znacznie wyższy niż w przypadku państw członkowskich UE.

Chociaż nie istnieje prawnie wiążący docelowy poziom wydatków na obronę narodową dla poszczególnych państw członkowskich, zdecydowana większość z nich uzgodniła, w ramach NATO lub stałej współpracy strukturalnej (PESCO), cel zwiększenia swoich wydatków na obronność¹¹. Dla przykładu: gdyby od 2006 r. do 2020 r. wszystkie państwa członkowskie przeznaczały 2 % swojego PKB na obronę, a 20 % z tego na inwestycje, dałoby to dodatkowo ok. 1 100 mld EUR na obronę, z czego ok. 270 mld EUR na inwestycje¹².

Ponadto w przeszłości europejskie wydatki na obronność charakteryzowały się mniejszą efektywnością i przynosiły niższe wyniki niż wydatki sojuszników i konkurentów. Koszty braku współpracy między państwami członkowskimi w dziedzinie obrony szacuje się na dziesiątki miliardów EUR rocznie¹³. Pomimo zwiększenia europejskich wydatków na obronność w 2020 r. odnotowano nowy rekordowo niski poziom środków wydawanych w ramach wspólnych inwestycji – wyniósł on zaledwie 11 %¹⁴, znacznie poniżej poziomu 35 % uzgodnionego przez państwa członkowskie w ramach EDA i określonego w ramach PESCO – podczas gdy 89 % środków wydawano na szczeblu krajowym. Brak współpracy doprowadził do marnotrawnego powielania działań i mnożenia systemów obrony tego samego rodzaju w UE. Oprócz tego, mimo że w 2020 r. łączne wydatki państw członkowskich na badania i technologie obronne wyniosły 2,5 mld EUR, stanowi to zaledwie 1,2 % ich całkowitych wydatków na obronność, a więc znacznie poniżej poziomu odniesienia wynoszącego 2 %, uzgodnionego w ramach EDA i określonego jako bardziej wiążące zobowiązanie w ramach PESCO¹⁵.

3. Luki w przemyśle obronnym

Europejska baza przemysłu obronnego składa się z dużej grupy głównych wykonawców, spółek o średniej kapitalizacji oraz małych i średnich przedsiębiorstw, które opracowują i produkują większość zaawansowanych technologii i zdolności obronnych, jakich potrzebują i jakie mogłyby zamawiać siły zbrojne państw członkowskich. Ogólnie rzecz biorąc, szacowany roczny obrót sektora obronnego UE wynosi prawie 84 mld EUR, co bezpośrednio

⁹ SIPRI.

¹⁰ Źródło: *Bilans wojskowy 2022*.

¹¹ Zobowiązanie nr 1 w ramach PESCO to „systematyczne zwiększanie w ujęciu realnym budżetów na obronność w celu zrealizowania uzgodnionych celów”. W 2006 r. ministrowie obrony państw NATO postawili za cel wydawanie 2 % krajowego PKB na obronę, z czego 20 % przeznaczano by na inwestycje. W 2014 r. na szczycie w Walii szefowie państw i rządów uzgodnili, że będą dążyć do osiągnięcia w ciągu dekady celu polegającego na przeznaczaniu 2 % PKB na obronność.

¹² Podstawę obu szacunków stanowią dane EDA (nie uwzględniono Danii).

¹³ [Europejski Fundusz Obronny \(EFO\) \(europa.eu\)](https://eda.europa.eu/).

¹⁴ Dane dostarczone przez 11 państw członkowskich.

¹⁵ <https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/eda---defence-data-report-2019-2020.pdf>

przekłada się na ponad 196 tys. miejsc pracy wymagających wysokich kwalifikacji, a pośrednio na ponad 315 tys. miejsc pracy¹⁶.

Pomimo ogólnej konkurencyjności tego sektora występują w nim pewne trudności i luki. Struktura przedsiębiorstw związanych z obronnością jest nadal determinowana głównie granicami państwowymi, a przedsiębiorstwa te korzystają z bliskich relacji z rządami krajowymi. Taka struktura rynku, w połączeniu z niskimi wydatkami na inwestycje, spowodowała, że wiele podmiotów krajowych działa na małych rynkach, a w związku z tym produkuje niewielkie ilości¹⁷. Szereg działań konsolidacyjnych na poziomie krajowym i europejskim dalece nie wystarczył, by dorównać konsolidacji przemysłu w Stanach Zjednoczonych.

Dlatego EDTIB jest nadal bardzo rozdrobniona, zwłaszcza poza sektorami lotniczym i raketowym. Ogranicza to w znacznym stopniu możliwości poprawy konkurencyjności przez łączenie badań i rozwoju oraz korzyści skali w produkcji. Co więcej, istnieje zależność od zewnętrznych dostawców niektórych kluczowych elementów wyposażenia obronnego, w odniesieniu do których EDTIB nie oferuje rozwiązań wewnętrznych.

Podstawowe przyczyny trudności EDTIB to opisane powyżej niedoinwestowanie przez państwa członkowskie oraz rozdrobnienie wydatków, a także fakt, że bardzo znaczna część wydatków państw członkowskich nie jest inwestowana w EDTIB, nawet jeśli dostępny jest produkt wyprodukowany w UE. Szacuje się, że w latach 2007–2016¹⁸ ponad 60 % europejskiego budżetu na zamówienia publiczne w dziedzinie obrony zostało wydane na import wyposażenia obronnego spoza UE, co wiązało się z kontrolami lub ograniczeniami ze strony państw trzecich¹⁹.

Powrót konfliktów o dużej intensywności i zwiększone zagrożenie terytorialne wymagają przekształcenia ekosystemu przemysłu obronnego w UE w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw, a w razie potrzeby – rozszerzenia zdolności produkcyjnych lub zwiększenia gotowości do działania. Ponadto, jeśli chodzi o technologie przełomowe, które mogą radykalnie zmienić przyszłe pole walki (np. sztuczna inteligencja, technologie kwantowe) oraz przyszłe wyposażenie, opisane podstawowe przyczyny mogą w dłuższej perspektywie wpłynąć na konkurencyjność EDTIB oraz powiązany z nią potencjał do rozwijania zaawansowanych zdolności (np. systemy hipersoniczne, wspólne zdolności bojowe).

¹⁶ Źródło: szacunki EDA na podstawie danych Europejskiego Stowarzyszenia Przemysłu Lotniczego, Astronautyki i Przemysłu Obronnego (ASD).

¹⁷ Największym przedsiębiorstwem jest Airbus (transeuropejski), a za nim kilka większych przedsiębiorstw z Francji, Włoch, Niemiec i Szwecji. Mniejsi producenci platform, dostawcy oraz poddostawcy sprzętu stanowią większość w bazach technologiczno-przemysłowych sektorów obronnych państw członkowskich. Łączna liczba MŚP w UE, działających w wielowarstwowych i często transgranicznych łańcuchach dostaw dla sektora obronnego, szacowana jest na 2 500. Obsługują one klientów z dziedzin obronności: lądowej (39,6 %), powietrznej (30,5 %), morskiej (18,7 %), obrony cyberprzestrzeni (7,8 %) i obronności kosmicznej (3,4 %).

¹⁸ Z wyłączeniem 2013 r. (nie są dostępne dane dla Stanów Zjednoczonych z tego roku); dane dotyczące importu/eksportu obejmują Zjednoczone Królestwo i Danię (źródło: Departament Stanu Stanów Zjednoczonych (cyt. za „The poison pill: EU defence on US terms?”, IUESB, D. Fiott)); dane dotyczące UE obejmują Zjednoczone Królestwo, ale nie Danię (źródło: dane EDA dotyczące obronności dostosowane za pomocą przeliczników Eurostatu).

¹⁹ Przykładem może być program European Recapitalization Incentive Program (ERIP) Stanów Zjednoczonych, ustanowiony w 2018 r. w celu zachęcenia do wymiany radzieckiego wyposażenia, który zaowocował dotacjami w wysokości 277 mln USD dla niektórych państw europejskich i umożliwił sprzedaż amerykańskiej broni o wartości 2,5 mld USD.

4. Braki w zakresie zdolności

W Strategicznym Kompasie określono, że ogólnym celem UE jest dalsze rozwijanie sił „o pełnym spektrum, które są elastyczne i mobilne, interoperacyjne, zaawansowane technologicznie, efektywne energetycznie i odporne”. Przypomniano także o stwierdzonych już krytycznych brakach w zakresie zdolności niezbędnych do umożliwienia Unii realizacji pełnego zakresu zadań w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) określonych w Traktacie, zwłaszcza tych o wyższym spektrum intensywności. Braki te uwzględniono w priorytetach określonych przez państwa członkowskie w planie rozwoju zdolności z 2018 r., który zostanie poddany przeglądowi w świetle Strategicznego kompasu i pozostanie kluczowym punktem odniesienia w kontekście spójności inicjatyw obronnych UE²⁰.

Z myślą o realizacji tych priorytetów – wsparcie finansowe przyczyniające się do rozbudowy strategicznych czynników rozwoju i głównych zdolności²¹ zapewnia EFO, natomiast państwa członkowskie współpracują również w tych kwestiach za pośrednictwem 60 projektów w ramach PESCO.

Komisja i Europejska Agencja Obrony (EDA) przeanalizowały luki inwestycyjne w dziedzinie obronności. W tym kontekście EDA przedstawiła państwom członkowskim analizę luk inwestycyjnych, które należy zniwelować w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej, w ramach trzech kierunków działań: 1) gotowość (zwiększenie gotowości, w tym uzupełnienia związane ze wsparciem dla Ukrainy); 2) zwiększenie istniejących sił i zdolności oraz 3) wzmocnienie i modernizacja zdolności, na podstawie uzgodnionych przez UE priorytetów w zakresie zdolności i na podstawie informacji wynikających z CARD (zob. załącznik).

W świetle podwyższonego zagrożenia bezpieczeństwa, na podstawie skoordynowanej analizy przeprowadzonej przez Komisję i EDA, Komisja i wysoki przedstawiciel proponują skoncentrowanie się na następujących najpilniejszych brakach w zakresie zdolności, do wyeliminowania których może przyczynić się europejski przemysł obronny:

²⁰ Plan rozwoju zdolności (CDP) jest unijnym narzędziem ustalania priorytetów w zakresie rozwoju zdolności obronnych. Uwzględniono w nim braki w zakresie wojskowości związane z misjami wojskowymi w dziedzinie WPBiO (tj. operacjami objętymi art. 43 TUE) określone w procesie związanym z celem podstawowym, a także doświadczenia zdobyte podczas misji i operacji, jednocześnie biorąc pod uwagę średnio- i długoterminowe tendencje w technologii i krajowe potrzeby obronne. Proces związany z celem podstawowym to ustalone ramy określania braków w zakresie wojskowości (dotyczących celów zdolnościowych o dużym oddziaływaniu, HICG) na podstawie przykładowych scenariuszy wynikających z poziomu ambicji wojskowych w kontekście wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. W CDP uwzględnia się te cele zdolnościowe o dużym oddziaływaniu. W ramach skoordynowanego rocznego przeglądu w zakresie obronności (CARD) monitoruje się, w jaki sposób państwa członkowskie realizują te priorytety w ramach krajowego planowania obronnego, w celu określenia możliwości współpracy; do tej pory określono sześć konkretnych „obszarów zainteresowania” pod względem współpracy, a mianowicie: czołgi, systemy wojskowe, okręty patrolowe, systemy przeciwdziałania bezzałogowym statkom powietrznym, zastosowania obronne w przestrzeni kosmicznej oraz mobilność wojskowa. Działania te są spójne z wymogami wynikającymi z odpowiednich procesów NATO, zwłaszcza z procesu planowania obronnego NATO, i pozwolą zwiększyć gotowość, solidność oraz interoperacyjność jednolitego zasobu sił państw członkowskich.

²¹ Na przykład projekt European MALE RPAS (dron zdolny do długodystansowych lotów na średnim pułapie), systemy antydronowe, system udostępniania informacji na temat sytuacji w przestrzeni kosmicznej, systemy wczesnego ostrzegania, nowej generacji naziemne systemy precyzyjnego rażenia, rozwój technologii i systemów cyberobrony oraz wsparcie dla projektów realizowanych w innowacyjnych małych i średnich przedsiębiorstwach.

1. **Uzupełnienie zasobów:** Zapewnienie gotowości bojowej sił zbrojnych i koordynacja kolidujących ze sobą zapotrzebowań krajowych, uniknięcie spirali cen i zapewnienie najbardziej narażonym państwom dostępu do wymaganych zdolności.
2. **Zastąpienie:** Wycofanie dotychczasowych systemów z epoki sowieckiej, nadal używanych w siłach zbrojnych UE, przy użyciu rozwiązań europejskich (takich jak: czołgi, opancerzone pojazdy bojowe, bojowe wozy piechoty, transportery opancerzone, artyleria ciężka itp.), w ramach szerszych działań mających na celu rozszerzenie istniejących zdolności oraz wspieranie interoperacyjności i zwiększenie bezpieczeństwa dostaw.
3. **Wzmocnienie:** Wzmocnienie wielowarstwowych systemów obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej państw członkowskich, począwszy od systemów średniego zasięgu w państwach najbardziej narażonych. Obrona obszarów zamieszkałych przez ludność, sił zbrojnych lub infrastruktury krytycznej przed zagrożeniami z powietrza i rakietami stanowi zasadnicze wyzwanie w nowej sytuacji w zakresie bezpieczeństwa.

Poza tymi pilnymi brakami w zakresie zdolności Komisja i wysoki przedstawiciel proponują podjęcie prac nad następującymi strategicznymi zdolnościami średnio- i długoterminowymi, aby poprawić zdolności obronne Europy w obliczu stałych zagrożeń:

- **Przestrzeń powietrzna:** Wzrosło znaczenie opracowania i uruchomienia drona „Eurodrone” działającego na średnim pułapie (MALE RPAS), który stanowi część projektów PESCO i EFO. W perspektywie krótko- i średnioterminowej priorytetami są: modernizacja i rozbudowa zdolności tankowania w powietrzu oraz istniejących flot statków powietrznych, budowa wielowarstwowej obrony przeciwlotniczej umożliwiającej zintegrowane zarządzanie, a także opracowanie i pozyskanie uzbrojonych dronów średniej wielkości oraz zdolności do zwalczania dronów. W perspektywie średnio- i długoterminowej modernizacja systemów środków izolowania pola walki (A2/AD) oraz floty wielozadaniowych samolotów myśliwskich w UE to kolejny obszar, w którym państwa członkowskie zamierzają dokonać nowych inwestycji i w których skoordynowane podejście pomogłoby zoptymalizować zasoby, również pod kątem opracowania systemów nowej generacji.
- **Obszar lądowy:** Modernizacja i rozbudowa istniejących zasobów czołgów i opancerzonych pojazdów bojowych, a także systemów nowej generacji stała się dla wielu państw członkowskich pilną potrzebą w świetle powrotu działań wojennych na dużą skalę i o wysokiej intensywności do Europy. Wzmocnienie zdolności do walki lądowej powinno obejmować wsparcie bojowe, zwłaszcza szeroki wachlarz systemów przeciwpancernych i artyleryjskich, z naciskiem na precyzyjne uderzenia i kontrartylerię.
- **Obszar morski:** w świetle rosnących napięć w obszarach Morza Czarnego, Bałtyckiego i Śródziemnego zasadnicze znaczenie ma dalsze wzmocnienie sił morskich państw członkowskich, a także potrzeba wzmocnienia sił i projekcji siły, ale również środki izolowania pola walki i zdolności w zakresie obrony wybrzeża. Obejmuje to fregaty, okręty podwodne i korwety patrolowe, które zapewnią bezpieczeństwo morskie. W perspektywie średnio- i długoterminowej korzystne pod względem zdolności w zakresie wywiadu, obserwacji i rozpoznania oraz ochrony morskich linii komunikacyjnych będą wysokiej klasy wzajemnie połączone statki, wspomagane przez bezzałogowe platformy kontroli powierzchniowej i podwodnej oraz walki radioelektronicznej.
- **Przestrzeń kosmiczna (łącność, nadzór, ochrona):** Wojna w Ukrainie jeszcze bardziej uwidoczniała znaczenie bezpiecznej łączności satelitarnej, w tym programu wysoce

odpornej europejskiej ultrabezpiecznej łączności, obejmującego szyfrowanie kwantowe, a także obserwacji Ziemi z przestrzeni kosmicznej, jako elementów mających decydujące znaczenie. Jedną z zalet współpracy w tym kontekście jest optymalizacja synergii z unijnym programem łączności satelitarnej. Ochrona infrastruktury kosmicznej UE przed zagrożeniami (świadomość sytuacyjna w przestrzeni kosmicznej) jest także coraz ważniejszym priorytetem. Aktywa kosmiczne mogą również stanowić kluczowy czynnik umożliwiający stworzenie silnego systemu wczesnego ostrzegania, niezbędnego do wykrywania startu pocisków (np. balistycznych i hipersonicznych) oraz ich śledzenia.

- **Cyberobrona:** Aby przeciwdziałać rosnącemu ryzyku cyberataków ze strony podmiotów państwowych w kontekście rywalizacji geopolitycznej, UE i jej państwa członkowskie mogłyby rozpocząć prace nad uzyskaniem zdolności do cyberobrony obejmującej pełne spektrum (od badań, wykrywania i ochrony do reagowania, w tym aktywnych zdolności obronnych). Dotyczy to zdolności orientacji sytuacyjnej w zakresie cyberbezpieczeństwa oraz zdolności do wymiany informacji (również z wykorzystaniem potencjalnych synergii z infrastrukturą europejskiej tarczy chroniącej przed zagrożeniami dla cyberbezpieczeństwa, obejmującą centra monitorowania bezpieczeństwa (SOC)²²), cyberodpornego i interoperacyjnego dowodzenia i kontroli na potrzeby operacji i misji wojskowych, ćwiczeń i szkoleń w dziedzinie cyberbezpieczeństwa oraz cybernetycznych sił rezerwowych na poziomie krajowym. UE może zaoferować w tym zakresie platformę współpracy między służbami UE a państwami członkowskimi, w tym synergie z odpowiednimi programami UE.

Ponadto wojna w Ukrainie potwierdziła znaczenie skutecznej i wydajnej logistyki, w tym zachowania, utrzymania i przemieszczania sił, sprzętu i zaopatrzenia do teatru działań, z niego oraz w jego obrębie. Komisja przyspieszyła wykonanie budżetu na **mobilność wojskowa** w ramach instrumentu „Łącząc Europę” (CEF) i jest gotowa do jego priorytetyzacji w ramach ograniczeń określonych w wieloletnich ramach finansowych. Zwiększonych inwestycji wymaga w szczególności infrastruktura transportowa. Konsultacje z państwami członkowskimi na temat ich list przygotowywanych projektów dotyczących infrastruktury transportowej podwójnego zastosowania oraz nadwyżka wniosków o współfinansowanie w ramach pierwszego zaproszenia do składania wniosków świadczą o potrzebie i zdolności do wykorzystania większego budżetu. UE powinna wykorzystać swoje prace nad zwiększoną mobilnością wojskową i wzmocnić strategiczne oraz taktyczne zdolności transportowe drogą lądową, powietrzną i morską, a także synergie cywilno-wojskowe w dziedzinie transportu, odporności i efektywności energetycznej oraz, w szerszym ujęciu, zwiększyć synergie pod względem zdolności między ochroną ludności, zarządzaniem granicami i potrzebami obronnymi.

5. Wzmocnione ramy współpracy w dziedzinie obronności

Aby zaradzić wspomnianym brakom, Komisja i wysoki przedstawiciel proponują opisany poniżej sposób postępowania służący koordynacji i zachęcaniu do wspólnych zamówień wyposażenia obronnego, począwszy od najpilniejszej kwestii uzupełnienia zapasów. Stanowiłoby to uzupełnienie istniejących wspólnych inicjatyw obronnych UE, takich jak EFO i PESCO, oraz synergii z innymi programami UE. Europejski przemysł obronny dysponuje dużymi zdolnościami i ma do zaoferowania produkty we wszystkich wspomnianych dziedzinach.

²² Wspólny komunikat, Strategia UE w zakresie cyberbezpieczeństwa na cyfrową dekadę, JOIN(2020) 18 final, sekcja 1.2. Strategia Unii Europejskiej w zakresie cyberbezpieczeństwa jest częścią ogólnego podejścia unii bezpieczeństwa.

Sukces każdej inicjatywy obronnej UE zależy od zaangażowania państw członkowskich w lepsze wydawanie pieniędzy – wspólne inwestowanie, zamawianie i działanie we wspólnym interesie. Proponowane podejście oparte na współpracy ma decydujące znaczenie dla usprawnienia i wzmocnienia zarówno europejskiego popytu (programowanie i zamówienia), jak i podaży (opracowywanie i produkcja) w dziedzinie obronności.

5.1. Środki natychmiastowe: grupa zadaniowa wspierająca koordynację

Biorąc pod uwagę pilną potrzebę, Komisja oraz wysoki przedstawiciel/szef Agencji szybko powołają **Grupę Zadaniową ds. Wspólnych Zamówień w dziedzinie Obronności**, której zadaniem będzie współpraca z państwami członkowskimi w celu wspierania koordynacji ich bardzo krótkoterminowych potrzeb w zakresie zamówień, aby sprostać nowej sytuacji w zakresie bezpieczeństwa. Początkowo Grupa Zadaniowa skoncentrowałaby się na eliminowaniu konfliktów i na koordynacji, aby uniknąć wyścigu w realizacji zamówień, który skutkowałby spiralą cen, nadmierną koncentracją zapotrzebowania w tym samym czasie, brakami w zaopatrzeniu oraz trudnościami w zabezpieczeniu niezbędnych artykułów przez bardziej narażone państwa członkowskie, zapobiegając tym samym potencjalnym konfliktom między równoczesnymi krajowymi działaniami związanymi z zamówieniami publicznymi. Mogłyby to obejmować centralizację gromadzenia informacji, zapewnianie wsparcia metodycznego oraz koordynację zakupów lub zarządzanie nimi. Grupa Zadaniowa miałaby również opracować zbiorcze oszacowanie potrzeb oraz określić zdolności produkcyjne przemysłu UE, które są niezbędne do zaspokojenia tych potrzeb, i wspierać ich rozwój.

W ramach Grupy Zadaniowej i we współpracy z Komisją EDA mogłaby już teraz ułatwiać takie bardzo krótkoterminowe wspólne zamówienia, wykorzystując swoją wiedzę fachową i doświadczenie w tym zakresie²³. Grupa Zadaniowa będzie ponadto współpracować z komórką izby rozliczeniowej utworzoną w ramach ESDZ i Sztabu Wojskowego UE w celu ułatwienia koordynacji pomocy wojskowej dla Ukrainy, z myślą o wspieraniu państw członkowskich w zamawianiu artykułów najpilniej potrzebnych do uzupełnienia zapasów.

5.2. Krótkoterminowy instrument UE na rzecz wzmocnienia zdolności przemysłowych w dziedzinie obronności przez wspólne zamówienia

Jak już wspomniano, bez koordynacji i współpracy zwiększone inwestycje państw członkowskich pogłębiłyby rozdrobnienie europejskiego sektora obronnego, ograniczyłyby możliwości współpracy przez cały cykl życia sprzętu, zwiększyłyby zależności zewnętrzne i prawdopodobnie utrudniłyby interoperacyjność. Zakupy dokonane w krótkim terminie grożą w tym zakresie skutkami długofalowymi – osłabieniem pozycji rynkowej i utraty możliwości na następne dziesięciolecia.

Państwa członkowskie muszą pilnie przywrócić gotowość bojową w dziedzinie obronności w świetle sytuacji w zakresie bezpieczeństwa oraz środków już przekazanych na rzecz Ukrainy. W szczególności uzupełnienie zapasów materiałów umożliwiłoby im również udzielanie Ukrainie dalszej pomocy. Obecnie państwa członkowskie, które udzielają Ukrainie pomocy wojskowej, mogą otrzymać zwrot kosztów finansowych za pośrednictwem Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju. Gdy przystąpią one do uzupełniania zapasów i wyposażenia, powinny jednak skorzystać z okazji, by zrobić to wspólnie, ponieważ dzięki temu można uzyskać lepszy stosunek wartości do ceny, wykorzystując korzyści skali, oraz zwiększyć interoperacyjność. Wymaga to także dalszego rozwoju i wzmocnienia EDTIB.

²³ Zgodnie z art. 42 ust. 3 TUE EDA jest określona jako „Agencja do spraw Rozwoju Zdolności Obronnych, Badań, Zakupów i Uzbrojenia”. Zadania EDA określono w artykule 45 TUE, który stanowi, że Europejska Agencja Obrony, podlegająca Radzie, ma za zadanie „b) wspierać harmonizację wymagań operacyjnych i ustanowienie skutecznych i spójnych metod dokonywania zamówień”.

W tym celu Komisja zaproponuje specjalny krótkoterminowy instrument, opracowany w duchu solidarności, aby zachęcić państwa członkowskie, które są skłonne dokonywać wspólnych zamówień, do tego, aby najbardziej pilne i krytyczne luki (w szczególności te powstałe w odpowiedzi na obecną agresję) niwelować w sposób oparty na współpracy. Nowy instrument przyczyniłby się do wsparcia wspólnych zamówień w zakresie obronności oraz, dzięki związanemu z tym finansowaniu unijnemu, do wzmocnienia i zreformowania zdolności przemysłu obronnego państw członkowskich. Wsparcie finansowe UE powinno pobudzić nowe inwestycje państw członkowskich w dziedzinie obronności i przynieść korzyści europejskiej bazie przemysłowej, zapewniając jednocześnie państwom członkowskim UE zdolność do działania i osiągnięcia większej interoperacyjności.

Nowy instrument powinien pozostać prosty we wdrożeniu, ale uzależniony od spełnienia przez państwa członkowskie określonych kryteriów, takich jak uczestnictwo co najmniej trzech państw członkowskich we wspólnym zamówieniu. Przy wdrażaniu tego nowego instrumentu Komisja będzie korzystać z pomocy grupy zadaniowej.

Komisja jest gotowa zainwestować w ten program 500 mln EUR w ciągu dwóch lat (2022–2024). W tym celu Komisja zwróci się do współprawodawców o zaangażowanie się w przyspieszone przyjęcie rozporządzenia umożliwiającego wprowadzenie tego instrumentu i związane z nim zwiększenie budżetu.

5.3. Unijne ramy wspólnych zamówień w dziedzinie obronności

Niezależnie od krótkoterminowych pilnych potrzeb związanych z nowym paradygmatem bezpieczeństwa należy dążyć do stworzenia unijnych ram wspólnych zamówień w dziedzinie obronności. Dzięki Europejskiemu Funduszowi Obronnemu UE dysponuje solidnym instrumentem zachęcania do prowadzenia wspólnych i zbiorowych prac badawczo-rozwojowych w dziedzinie obronności aż do poziomu prototypu. EDA jest organem właściwym do przeprowadzania wspólnych zamówień i już to robi, jednak aby UE mogła korzystać z w pełni dostosowanych zdolności do przeprowadzania wspólnych zamówień, należałoby rozszerzyć kompetencje EDA.

W związku z tym w trzecim kwartale 2022 r. Komisja przedstawi wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie **Europejskiego programu inwestycji w dziedzinie obronności** (EDIP). Będzie ono służyło ustanowieniu warunków i kryteriów tworzenia przez państwa członkowskie konsorcjów kwalifikujących się jako **Europejskie Konsorcjum na rzecz Zdolności Obronnych (EDCC)**, które będą wspólnie zamawiać, na użytek uczestniczących państw członkowskich, zdolności obronne powstałe w ramach współpracy w UE i korzystać ze zwolnienia z VAT. To nowe narzędzie uzupełniłoby istniejące powiązane możliwości pod patronatem EDA, ale mogłoby również służyć projektom w ramach PESCO.

W przypadku współpracy opartej na badaniach i rozwoju nowego produktu, EDCC korzystałoby również z elastyczności przewidzianej w art. 13 lit. c) dyrektywy w sprawie zamówień publicznych w dziedzinie obronności, w tym, w stosownych przypadkach, w odniesieniu do późniejszych etapów części lub całości cyklu życia produktu.

EDCC stanowiłoby bardzo silny element współpracy i przyniosłoby dodatkowe korzyści, takie jak interoperacyjność w całym cyklu życia, harmonizacja procedur i programów szkoleniowych w zakresie eksploatacji, konserwacji, napraw i przeglądów, a także korzyści skali. Zwolnienie z VAT miałoby zastosowanie również do eksploatacji, konserwacji i wycofywania z użycia, które stanowią główny koszt w całym cyklu życia wyposażenia obronnego. Zdolności zamówione za pośrednictwem EDCC byłyby dostępne do wykorzystania przez państwa członkowskie na poziomie krajowym lub w misjach

i operacjach WPBiO, a także w kontekście ONZ lub NATO. EDCC może być także instrumentem umożliwiającym synergii i łączenie zapotrzebowania na zdolności istotne dla ochrony ludności, zarządzania granicami i potrzeb obronnych w UE.

Rozporządzenie w sprawie EDIP mogłoby służyć jako podstawa dla przyszłych wspólnych projektów rozwojowych i zamówień publicznych będących przedmiotem dużego wspólnego zainteresowania państw członkowskich i Unii, a także – przez rozszerzenie założeń instrumentu krótkoterminowego – dla potencjalnej związanej z tym interwencji finansowej Unii mającej na celu wzmocnienie europejskiej bazy przemysłowej sektora obronnego, w szczególności w przypadku projektów, których żadne państwo członkowskie nie mogłoby rozwinąć samodzielnie ani samodzielnie przeprowadzić związanych z nimi zamówień.

5.4. Dążenie do wspólnego unijnego strategicznego programowania i wspólnych unijnych strategicznych zamówień w dziedzinie obronności

Oprócz narzędzi i instrumentów zachęcających do współpracy „na niższym szczeblu”, niezwykle istotne jest zaproponowanie bardziej ambitnej koordynacji na wyższym szczeblu. Niezbędne jest skoordynowane działanie na poziomie UE, aby uniknąć stosowania 27 nieskoordynowanych podejść krajowych. Obecne procesy i podejście nie są całościowe i nie umożliwiają wystarczającego ustalania priorytetów. Ponieważ państwa członkowskie zaczęły dostosowywać swoje procesy planowania z myślą o uwzględnieniu nowego krajobrazu bezpieczeństwa, niezwykle istotne jest ustanowienie bardziej usystematyzowanego podejścia – wspólnego unijnego strategicznego programowania i wspólnych unijnych strategicznych zamówień w dziedzinie obronności – aby w skoordynowany sposób zrealizować tę nową ambicję. Powinno ono opierać się na istniejących procesach i strukturach, przy czym należy zapewnić spójność z procesem planowania NATO.

W tym celu można rozważyć utworzenie funkcji wspólnego unijnego programowania i wspólnych zamówień w dziedzinie obronności z udziałem państw członkowskich, wysokiego przedstawiciela/szefa Agencji i Komisji. Zapewniłaby ona wspólne kompleksowe wieloletnie programowanie – w oparciu o wieloletnią perspektywę EFO, doprecyzowanie potrzeb i specyfikacji – oraz działałaby jako centralna jednostka zakupująca w odniesieniu do wspólnych zamówień UE, a także wspierałaby państwa członkowskie w ich wspólnych zamówieniach, w tym na niższym szczeblu w stosunku do projektów finansowanych z EFO.

Pod tym względem pracę grupy zadaniowej, o której mowa w sekcji 4.1, można postrzegać jako projekt pilotażowy dotyczący takiej przyszłej funkcji.

5.5. Wzmocnienie europejskich zdolności przemysłowych w dziedzinie obronności

Zacieśniona europejska współpraca w dziedzinie obronności wymaga również solidnego planu działania, który zapewni przemysłowi obronemu przejrzystość i widoczność, jeżeli chodzi o inwestowanie, modernizację i zwiększenie unijnych zdolności produkcyjnych w dziedzinie obronności, a jednocześnie umożliwi przewidywanie i rozwiązywanie problemów związanych z potencjalnymi wąskimi gardłami w łańcuchu dostaw oraz zagwarantuje UE bezpieczeństwo dostaw w zakresie zdolności obronnych.

Komisja będzie wspierać przemysł obronny w jego staraniach na rzecz modernizacji linii i procesów produkcyjnych, zwiększenia zdolności produkcyjnych oraz ograniczenia głównych zależności i rozwiązania kwestii krytycznych wąskich gardeł.

W związku z tym Komisja, w stosownych przypadkach we współpracy z EDA, proponuje wprowadzenie kilku środków:

- **Szczegółowe określenie obecnych i niezbędnych dodatkowych zdolności produkcyjnych przemysłu UE**, m.in. na podstawie starań podejmowanych w ramach strategii przemysłowej i na innych forach (np. kluczowe działania strategiczne EDA²⁴). Miałyby to na celu uzyskanie wspólnego obrazu zdolności produkcyjnych i potrzeb w zakresie zapewnienia europejskiego bezpieczeństwa dostaw do państw członkowskich, w tym do państw najbardziej narażonych.
- Rozważenie umożliwienia przemysłowi obronemu **dostęp do surowców krytycznych** i innych kluczowych komponentów w czasie kryzysu, w tym obrabiarek niezbędnych do produkcji. Komisja przedstawi inicjatywę na rzecz surowców krytycznych, obejmującą środki legislacyjne, która będzie miała na celu wzmocnienie odporności i bezpieczeństwa dostaw w UE w odniesieniu do surowców krytycznych, między innymi w dziedzinie obronności.
- Rozważone zostaną środki dotyczące **umiejętności specyficznych dla obronności**, w tym umiejętności w dziedzinie cyberbezpieczeństwa, aby zapewnić przemysłowi obronemu dostęp do niezbędnej siły roboczej i jej utrzymanie, w szczególności w obszarze nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki (STEM), jak również we wszystkich innych obszarach związanych z obecnymi nadzwyczajnymi staraniami na rzecz zwiększenia zdolności produkcyjnych. Szczególna uwaga zostanie poświęcona przyciągnięciu wszelkich talentów i umiejętności.
- Komisja będzie pracować nad dalszymi środkami (m.in. skoordynowane zaproszenia do składania wniosków w ramach istniejących instrumentów UE i kredytów EBI) z myślą o wspieraniu krytycznych technologii i zdolności przemysłowych poprzez opracowywanie projektów strategicznych.
- Komisja rozważy wprowadzenie ewentualnych zmian do ram badań naukowych i innowacji podwójnego zastosowania, aby poprawić synergie między instrumentami cywilnymi i obronnymi.

5.6. Wsparcie działań badawczo-rozwojowych

Obecnie Europejski Fundusz Obronny jest programem badawczo-rozwojowym UE w dziedzinie obronności. Biorąc jednak pod uwagę nowy paradygmat bezpieczeństwa i bezprecedensowe dostosowanie wzrostu wydatków na obronność, **EFO powinien zapewniać możliwość odpowiadania na nowe potrzeby.**

Niezwykle istotne jest opracowanie starannego planu wspierania współpracy w zakresie badań i technologii oraz badań i rozwoju²⁵, który będzie podstawą dla przyszłych wspólnych zamówień i zdolności oraz zapobiegnie powstawaniu nowych zależności od państw trzecich, które mogłyby osłabić bezpieczeństwo dostaw i bezpieczeństwo informacji sił zbrojnych UE, zwłaszcza podczas konfliktu zbrojnego.

Aby zabezpieczyć siłę motywacyjną EFO w kontekście większych krajowych wydatków na obronność, Komisja rozważy zwiększenie jego budżetu podczas ogólnego przeglądu priorytetów w ramach przeglądu śródkresowego wieloletnich ram finansowych. Ponadto, zgodnie z zapowiedzią zawartą w pakiecie dotyczącym obronności przedstawionym w lutym,

²⁴ Kluczowe działania strategiczne EDA polegają na zwiększaniu świadomości i propagowaniu wspólnego zrozumienia przez państwa członkowskie, instytucje Unii i podmioty przemysłu obronnego obszarów przemysłowych i technologicznych, jak również umiejętności i kompetencji, w przypadku których zależność od podmiotów spoza UE mogłaby zagrozić swobodzie działania UE w dziedzinie obronności.

²⁵ Biorąc pod uwagę istniejące inicjatywy, takie jak Nadrzędny strategiczny program badawczy i jego technologiczne elementy składowe opracowane w ramach Europejskiej Agencji Obrony.

Komisja analizuje możliwości zmiany premii w ramach EFO z myślą o jeszcze większym wsparciu wspólnych zamówień związanych ze zdolnościami rozwijanymi dzięki wsparciu finansowemu z EFO.

Komisja zadba wreszcie o to, aby fundusz był atrakcyjny dla nowych podmiotów, i wspólnie z EDA będzie wspierać innowacje w dziedzinie obronności za pomocą zapowiadanego unijnego systemu innowacji w dziedzinie obronności. W tym celu Komisja przyspieszy ustanowienie inicjatywy **CASSINI na rzecz obronności**, zapowiadanej w pakiecie dotyczącym obronności jako część unijnego systemu innowacji w dziedzinie obronności. Jednym z jej elementów będzie **instrument łączony w ramach InvestEU**, wspierający innowacje i skierowany do MŚP oraz spółek o średniej kapitalizacji opracowujących technologie obronne, we współpracy z Europejskim Funduszem Inwestycyjnym.

5.7. Zwiększenie wsparcia EBI na obronność

Zwiększone zagrożenie bezpieczeństwa, w obliczu którego stoi UE, oraz konieczność jak najefektywniejszego wykorzystania wszystkich instrumentów, jakimi dysponuje, wymagają od Europejskiego Banku Inwestycyjnego zwiększenia wsparcia dla europejskiego przemysłu obronnego i wspólnych zamówień poza dotychczasowe wsparcie na rzecz podwójnego zastosowania. W ramach niedawno opracowanej przez Bank inicjatywy strategicznej na rzecz bezpieczeństwa w Europie (SESI) do 2027 r. udostępnione zostanie finansowanie na rzecz obszarów obronności innych niż podstawowe, o wstępnie szacowanej wartości około 6 mld EUR, obejmujące obszary, w których występują dobrze zidentyfikowane niedoskonałości rynku (np. brak ukierunkowania na zdolności produkcyjne). Będzie się ona koncentrować na badaniach, rozwoju i innowacjach podwójnego zastosowania, infrastrukturze bezpieczeństwa cywilnego oraz projektach w zakresie najnowszych technologii, począwszy od New Space, sztucznej inteligencji i technologii kwantowych, a skończywszy na cyberbezpieczeństwie i bezpieczeństwie biologicznym²⁶. Podobnie zaangażowanie Banku w ramach finansowego mechanizmu współpracy ustanowionego przez EDA będzie ograniczone do rozwoju technologii podwójnego zastosowania służących wsparciu celów polityki WPBiO, gdy zacznie on funkcjonować.

W tym kontekście Bank mógłby rozszerzyć inwestycje na zainteresowanych promotorów i partnerów w obszarze wspierania projektów współpracy w dziedzinie badań i technologii, tj. projektów realizowanych wspólnie przez co najmniej dwa państwa członkowskie, w tym projektów PESCO. Grupa EBI również wspierałaby wzmacnianie MŚP i małych spółek o średniej kapitalizacji w całym łańcuchu dostaw dzięki pośrednictwu kredytowemu z udziałem partnerów finansowych. Ponadto, współpracując z promotorami na wczesnych etapach rozwoju ich projektów, grupa EBI może wzmocnić rentowność modelu biznesowego powstających technologii, które mają zasadnicze znaczenie dla przyszłości przemysłu obronnego UE.

EBI mógłby także odegrać rolę w umożliwieniu krótkoterminowego zwiększenia produkcji przemysłu obronnego i zintensyfikowania długoterminowych starań modernizacyjnych. W tym celu należy zwrócić się do EBI i jego udziałowców – państw członkowskich – o ocenę, czy w obecnych warunkach rynkowych i geopolitycznych powinien on rozszerzyć swoje wsparcie na takie projekty przemysłowe związane z obronnością, dostosowując w stosownych przypadkach swoją politykę kredytową.

²⁶ Coroczna konferencja EDA „Innovation in European Defence” [„Innowacje w europejskiej obronności”], 7.12.2021 r.

Działania na rzecz wsparcia europejskiej współpracy w dziedzinie obronności:

- Komisja i wysoki przedstawiciel/szef Agencji niezwłocznie ustanowią **Grupę Zadaniową ds. Wspólnych Zamówień w dziedzinie Obronności** do koordynowania odpowiedzi UE na bardzo krótkoterminowe pilne potrzeby, w szczególności uzupełnianie zapasów.
- Komisja uruchomi krótkoterminowy instrument na rzecz wzmocnienia europejskich zdolności przemysłowych w dziedzinie obronności przez wspólne zamówienia.
- Do trzeciego kwartału 2022 r. Komisja przedstawi wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie europejskiego programu inwestycji w dziedzinie obronności, określającego warunki i kryteria tworzenia Europejskich Konsorcjów na rzecz Zdolności Obronnych, dającego podstawę zwolnienia z VAT w przypadku wspólnych zamówień oraz stanowiącego narzędzie (m.in. przewidującego ewentualne współfinansowanie) realizacji europejskich projektów obronnych będących przedmiotem dużego wspólnego zainteresowania.
- Zostanie rozważona funkcja wspólnego unijnego programowania i wspólnych zamówień w dziedzinie obronności.
- Komisja zaproponuje Inicjatywę na rzecz surowców krytycznych, obejmującą środki legislacyjne, służącą ułatwieniu m.in. przemysłowi obronnemu dostępu do surowców krytycznych, co zwiększy odporność i bezpieczeństwo dostaw w UE.
- Podczas ogólnego przeglądu priorytetów w ramach przeglądu śródkresowego wieloletnich ram finansowych Komisja rozważy zwiększenie budżetu Europejskiego Funduszu Obronnego i mobilności wojskowej za pomocą instrumentu „Łącząc Europę”.
- EBI powinien zwiększyć wsparcie dla europejskiego przemysłu obronnego i wspólnych zamówień poza dotychczasowe wsparcie na rzecz podwójnego zastosowania.
- Komisja będzie pracować nad dalszymi środkami (takimi jak skoordynowane zaproszenia do składania wniosków w ramach istniejących instrumentów UE i kredytów EBI) z myślą o wspieraniu krytycznych technologii i zdolności przemysłowych poprzez opracowywanie projektów strategicznych.
- Komisja rozważy wprowadzenie ewentualnych zmian do ram badań naukowych i innowacji podwójnego zastosowania, aby poprawić synergie między instrumentami cywilnymi i obronnymi.

6. Zalecenia

Komisja i wysoki przedstawiciel/szef Europejskiej Agencji Obrony zalecają Radzie Europejskiej, by poparła tę analizę podkreślającą konieczność pilnego i wspólnego zniwelowania krótko- i średnioterminowych luk inwestycyjnych w dziedzinie obronności w Europie, oraz by wezwała:

- Komisję i wysokiego przedstawiciela/szefa Agencji do natychmiastowego powołania **grupy zadaniowej do koordynacji bardzo krótkoterminowych potrzeb w zakresie zamówień w dziedzinie obronności** oraz do współpracy z państwami członkowskimi i unijnymi producentami wyposażenia obronnego w celu wsparcia wspólnych zamówień służących uzupełnieniu zapasów, w szczególności w świetle wsparcia udzielonego Ukrainie;

- Komisję do zaproponowania **krótkoterminowego instrumentu na rzecz wzmocnienia europejskich zdolności przemysłowych w dziedzinie obronności przez wspólne zamówienia**;
- Komisję do przedłożenia do trzeciego kwartału 2022 r. wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego wspólny **Europejski program inwestycji w dziedzinie obronności (EDIP)**, w tym narzędzie dotyczące zwolnienia z podatku od wartości dodanej (VAT) oraz europejskich projektów obronnych będących przedmiotem dużego wspólnego zainteresowania;
- państwa członkowskie, wysokiego przedstawiciela/szefa Agencji i Komisję do rozważenia utworzenia **funkcji wspólnego unijnego programowania i wspólnych zamówień w dziedzinie obronności**;
- Komisję do zaproponowania dalszych środków mających na celu **określenie obecnych i niezbędnych dodatkowych zdolności produkcyjnych** oraz wzmocnienie zdolności i odporności europejskiego sektora technologii obronnych i przemysłu obronnego;
- **EBI do przeprowadzenia oceny, czy w obecnych warunkach rynkowych i geopolitycznych powinien on zwiększyć swoje wsparcie dla europejskiej obronności**, w tym zdolności produkcyjnych przemysłu, dostosowując w razie potrzeby swoją politykę kredytową, oraz zwrócenia się do państw członkowskich, jego udziałowców, o wsparcie tego procesu.