

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Analiza luk inwestycyjnych w zakresie obronności i dalsze działania”**(JOIN(2022) 24 final)**

(2023/C 100/20)

Sprawozdawca: **Panagiotis GKOFAS**Współsprawozdawca: **Jan PIE**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 28.6.2022
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle
Data przyjęcia przez sekcję	11.11.2022
Data przyjęcia na sesji plenarnej	14.12.2022
Sesja plenarna nr	574
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	202/6/4

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera inicjatywy zaproponowane we wspólnym komunikacie pt. „Analiza luk inwestycyjnych w zakresie obronności i dalsze działania”. Wspólny komunikat jest ważnym krokiem w kierunku wspierania współpracy państw członkowskich w dziedzinie obronności, która jest niezbędna do ograniczenia kosztownego powielania zdolności wojskowych i uniknięcia rozdrobnienia rynku obronnego UE. EKES podkreśla następujące główne punkty opinii:

1.1.1. Strategia przemysłu obronnego UE powinna opierać się na silnej europejskiej polityce obronnej i silnej polityce bezpieczeństwa.

1.1.2. Niski wolumen inwestycji i brak koordynacji między państwami członkowskimi w zakresie badań i rozwoju, produkcji i zamówień publicznych powodują luki w zdolnościach, a także prowadzą do fragmentacji europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego (EDTIB).

1.1.3. EKES popiera konkretne środki zaproponowane przez KE – akt na rzecz wzmocnienia zdolności przemysłu obronnego poprzez wspólne zamówienia (EDIRPA) i Europejski program inwestycji w dziedzinie obronności (EDIP) – i wzywa do większej koordynacji między państwami członkowskimi w zakresie polityki obronnej i zamówień publicznych na szczeblu UE.

1.1.4. Krajowe budżety obronne powinny zostać poddane przeglądowi, aby co roku przewidzieć kwotę przeznaczoną na konsolidację wspólnych europejskich inwestycji w obronność. W ten sposób przyczynią się one do oceny podstawy finansowej konkretnych skoordynowanych działań UE, które mają na celu zwiększenie europejskich zdolności obronnych.

1.1.5. Szczególną uwagę należy zwrócić na nowoczesne formy wojny (takie jak cyberataki, wojny cyfrowe i propaganda oparta na fałszywych informacjach).

1.1.6. Parlament Europejski musi opracować mechanizm monitorowania realizacji europejskiej polityki obronnej (kontrakty, zamówienia, inwestycje) oraz uzyskać w tym celu odpowiednie narzędzia techniczne i instytucjonalne.

1.1.7. Zachęca się Komisję Europejską do przedstawienia ambitnego wniosku wykraczającego poza ewentualne zwolnienie z VAT i obejmującego zdecydowane środki mające pomóc przemysłowi w dostosowaniu się do nowych wyzwań strategicznych.

1.2. EKES podziela zawartą we wspólnym komunikacie ocenę luk inwestycyjnych w zakresie obronności w Unii Europejskiej. To niedoinwestowanie osłabiło bezpieczeństwo Europy, NATO i pozycję Unii wobec innych światowych mocarstw. Jednocześnie utrzymują się luki w inwestycjach w obronność w Unii Europejskiej. Jest to sprzeczne z zasadą solidarności między państwami członkowskimi i wzmacnia odśrodkowe potęgę polityczne, które zakłócają wysiłki na rzecz rozwoju wspólnej kultury bezpieczeństwa i polityki obronnej w Europie.

1.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje zapowiedź kilku państw członkowskich dotyczącą zwiększenia budżetu na obronę i wzywa je do dotrzymania zobowiązania, by inwestować nie tylko więcej, ale również lepiej, z uwzględnieniem potrzeby pogłębienia solidarności obywateli europejskich i kultury gotowości do reagowania w trybie pilnym. Niezwykle ważne jest skoordynowanie krajowych starań w zakresie obronności na szczeblu europejskim, które nie spowodują ubocznych szkód względem najnowszych unijnych inicjatyw ani nie zaszkodzą realizacji trwających lub planowanych europejskich projektów rozwojowych. Tę zwiększoną koordynację europejską należy postrzegać jako sposób na wzmocnienie ogólnych zdolności NATO. EKES popiera ideę wzmocnienia europejskich ram współpracy w dziedzinie obronności, w szczególności przez wspólne zamówienia. W związku z tym Komitet w pełni popiera niezwłoczne ustanowienie Grupy Zadaniowej ds. Wspólnych Zamówień w dziedzinie Obronności jako środka służącego do koordynowania na szczeblu UE odpowiedzi państw członkowskich na bardzo krótkoterminowe pilne potrzeby, w szczególności uzupełnianie zapasów.

1.4. EKES wzywa do dalszej analizy technicznej sposobów osiągnięcia europejskiego interfejsu optymalizującego wyniki krajowych wydatków na obronność na poziomie UE.

1.5. Komitet pozytywnie ocenia zaproponowany krótkoterminowy instrument, w który w ciągu dwóch lat (2022–2024) zainwestowane zostaną środki o wartości 500 mln EUR, aby zachęcić do wspólnych zamówień. W oparciu o prace Grupy Zadaniowej ds. Wspólnych Zamówień instrument ten może pomóc w usystematyzowaniu i koordynacji obecnego popytu na pilnie potrzebne produkty związane z obronnością oraz zapobiec wystąpieniu efektu wypierania.

1.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje również zapowiedź Europejskiego programu inwestycji w dziedzinie obronności (EDIP) na rzecz wspólnie opracowywanych projektów obronnych i zachęca Komisję do szybkiego przedstawienia ambitnego wniosku który wykraczałby poza ewentualne zwolnienie z VAT i zawierałby zdecydowane środki mające pomóc przemysłowi w dostosowaniu się do nowych wyzwań strategicznych. Unia Europejska musi opracować inicjatywy inwestycyjne, które umożliwią współpracę przemysłu za pośrednictwem przedsiębiorstw typu *start-up* i MŚP (zgodnie z unijnym programem *Small Business Act*), oraz w pełni wykorzystać wysoko wykwalifikowaną siłę roboczą sektora obronnego, jednocześnie również podnosząc i tworząc nowe umiejętności za pomocą specjalnych programów badawczo-rozwojowych i projektów europejskich, które umożliwiają współpracę przemysłów krajowych.

1.7. EKES wyraża zadowolenie w związku z zapowiedzią Komisji dotyczącą przedstawienia inicjatywy na rzecz surowców krytycznych, obejmującej środki legislacyjne, w celu zwiększenia odporności i bezpieczeństwa dostaw w UE w odniesieniu do surowców krytycznych. Zdaniem Komitetu inicjatywa ta musi uwzględniać strategiczne znaczenie sektora obronnego.

1.8. Integracja wspólnej polityki obronnej umożliwiłaby bardziej autonomiczne innowacje przemysłowe, większe technologiczne efekty mnożnikowe między sektorem wojskowym i cywilnym, a także skuteczniejszą i bardziej niezależną politykę obronną i energetyczną UE.

1.9. EKES uznaje znaczenie budowania silnego ośrodka cyberbezpieczeństwa, który pozwoli stawić czoła nowej wojnie hybrydowej. Biorąc pod uwagę rolę, jaką odgrywa w walce z nową wojną hybrydową, powinien on być głównym przedmiotem przyszłych inwestycji w dziedzinie cyberbezpieczeństwa.

1.10. EKES uważa, że wspólny komunikat nie zawiera wystarczających wytycznych strategicznych dla dalszego rozwoju EDTIB. W odpowiedzi na nowe wyzwania w zakresie bezpieczeństwa, które stanowią zagrożenie dla europejskich ram solidarności, potrzebna jest kompleksowa europejska strategia przemysłowa w zakresie obronności, która pozwoli ujednoczyć wszystkie środki polityki przemysłowej w celu poprawy wyników EDTIB w zakresie jego podstawowych funkcji. Pod tym względem wspólny komunikat to tylko jeden krok we właściwym kierunku.

1.11. EKES zaleca utworzenie komitetu naukowego lub agencji naukowej pod nadzorem politycznym Parlamentu Europejskiego. Organ ten odpowiadałby za stałe monitorowanie i ocenę kluczowych aspektów inwestycji w zakresie obronności oraz dostarczanie wskazówek dotyczących efektywnej alokacji zasobów finansowych i wojskowych. Wyniki i zalecenia należy udostępnić każdemu państwu członkowskiemu.

1.12. EKES uważa, że europejski sektor obrony może sprzyjać synergii i współpracy między wieloma sektorami gospodarki, podmiotami i zainteresowanymi stronami. Szczególną uwagę należy zwrócić na MSP zgodnie z programem *Small Business Act*.

2. Kontekst

2.1. Na posiedzeniu w Wersalu w marcu 2022 r. szefowie państw lub rządów UE wyrazili zobowiązanie do zwiększenia europejskich zdolności obronnych w świetle rosyjskiej agresji wojskowej na Ukrainę. Zobowiązali się oni do: 1) zwiększenia wydatków na obronność; 2) zacieśnienia współpracy poprzez wspólne projekty; 3) zmniejszenia braków i osiągnięcia celów w zakresie zdolności; 4) pobudzenia innowacji, m.in. poprzez synergii cywilno-wojskową; oraz 5) wzmocnienia i rozwoju naszego przemysłu obronnego, w tym MSP.

2.2. Ponadto szefowie państw lub rządów UE zwrócili się do Komisji Europejskiej, 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”.

2.3. W odpowiedzi na to zadanie Komisja Europejska oraz Wysoki Przedstawiciel/szef Europejskiej Agencji Obrony (EDA) przedłożyli Radzie Europejskiej zestaw działań i zaleceń mających na celu zapewnienie, aby zapowiadane przez państwa członkowskie zwiększenie budżetów na obronę nie doprowadziło do dalszego rozdrobnienia europejskiego sektora obronnego oraz aby te zwiększone wydatki przyczyniły się do wzmocnienia bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego UE. Zalecenia te obejmują w szczególności środki mające na celu wspieranie wspólnych zamówień, unowocześnienie programowania w dziedzinie obronności i zwiększenie zdolności produkcyjnych. Szczególną uwagę zwraca się również na zwiększenie możliwości finansowania sektora obronnego.

2.4. Zalecenia zawarte we wspólnym komunikacie opracowano na podstawie oceny obecnych luk inwestycyjnych i luk w zakresie zdolności. Pomimo zwiększenia europejskich wydatków na obronność w 2020 r. jedynie 11 % środków wydawano w ramach wspólnych inwestycji – wartość ta jest znacznie poniżej poziomu 35 % uzgodnionego przez państwa członkowskie w ramach EDA i określonego w ramach stałej współpracy strukturalnej (PESCO) – dla porównania 89 % środków wydawano na szczeblu krajowym. Warto zauważyć, że państwa członkowskie UE stoją w obliczu różnych zagrożeń i mają różne zdolności do reagowania na kryzysy wojskowe lub innego rodzaju, które wymagają zróżnicowanych zasobów obronnych.

2.5. Ponadto łączne wydatki państw członkowskich na badania i technologie obronne (2,5 mld EUR) stanowiły zaledwie 1,2 % ich całkowitych wydatków na obronność – znacznie poniżej poziomu odniesienia wynoszącego 2 %, uzgodnionego w ramach EDA i określonego jako bardziej wiążące zobowiązanie w ramach PESCO.

2.6. Co więcej, europejski sektor obronny nadal jest w znacznym stopniu nieefektywny: występują w nim m.in. niskie korzyści skali, rozdrobnienie rynku i produkcji oraz powielanie i mnożenie systemów obronnych tego samego rodzaju. Brak współpracy między państwami członkowskimi osłabia zdolności przemysłowe i technologiczne niezbędne do zachowania zdolności UE w zakresie obronności i zaspokojenia jej obecnych i przyszłych potrzeb w zakresie bezpieczeństwa.

3. Uwagi ogólne

3.1. Inwestycje w sektorze obronnym powinny działać prewencyjnie oraz stanowić czynnik odstrasżający i stabilizujący, mając na celu zwiększenie bezpieczeństwa i zmniejszenie ryzyka konfliktów, a nie wywoływanie kolejnych wyścigów zbrojeń i zwiększanie prawdopodobieństwa wystąpienia nowych konfliktów regionalnych czy globalnych.

3.2. Najlepiej byłoby, gdyby dyplomacja zawsze przeważała w zapobieganiu konfliktom i ich rozwiązywaniu. Użycie sił wojskowych powinno pozostać końcowym narzędziem odstraszającym i ostatecznością. Perspektywy rozwoju i dobrobyt gospodarczy powinny być wykorzystywane do obrony europejskich wartości, takich jak pokój, demokracja, solidarność i stabilność, zanim zostaną podjęte jakiegokolwiek działania wojskowe. EKES popiera wszelkie międzynarodowe próby osiągnięcia pokojowych, sprawiedliwych i konkretnych rozwiązań w przypadku konfliktów, sporów lub nielegalnych działań (inwazja, okupacja, zagrożenie suwerenności państwowej, zastraszanie) w ramach parametrów Karty Narodów Zjednoczonych i rezolucji Rady Europy (mowa tu np. o sytuacjach takich jak w Ukrainie, na Cyprze, na Bałkanach Zachodnich i w innych miejscach).

3.3. EKES jest przekonany o potrzebie ścisłej koordynacji między UE a NATO. Obie organizacje posiadają własne konkretne narzędzia i mocne strony, które muszą być wykorzystywane w sposób komplementarny w stosunku do wspólnego celu, jakim jest zagwarantowanie bezpieczeństwa Europy.

3.4. EKES ubolewa, że lata poważnego niedoinwestowania wydatków na obronę doprowadziły do powstania luk w przemyśle i w zakresie zdolności w UE. Uznaje również, że EDTIB jest obecnie przystosowany do działań w czasie pokoju (tj. niska intensywność procesu produkcji), i wzywa do podjęcia środków, które pomogą EDTIB sprostać nagłemu wzrostowi popytu wywołanemu wojną w Ukrainie.

3.5. EKES popiera zawarte we wspólnym komunikacie wezwanie państw członkowskich do zakupu niezbędnego wyposażenia obronnego i materiałów obronnych w ramach współpracy. Dzięki wspólnym zamówieniom pilnie potrzebnych produktów można uzyskać lepszy stosunek wartości do ceny, zwiększyć interoperacyjność i uniknąć sytuacji, w której najbardziej narażone państwa członkowskie staną w obliczu niemożności uzyskania tego, czego potrzebują, ze względu na sprzeczne żądania wobec przemysłu obronnego, który nie jest w stanie odpowiedzieć na taki wzrost popytu w krótkim okresie.

3.6. Komitet popiera również propozycję zachęcania do wspólnych zamówień za pośrednictwem budżetu UE poprzez specjalny instrument krótkoterminowy. Wsparcie finansowe UE dostarczone za pośrednictwem instrumentu powinno pobudzić udzielanie przez państwa członkowskie opartych na współpracy zamówień w dziedzinie obronności i przynieść korzyści EDTIB, zapewniając jednocześnie zdolność europejskich sił zbrojnych do działania, bezpieczeństwo dostaw oraz zwiększoną interoperacyjność.

3.7. EKES z niecierpliwością oczekuje również wniosku dotyczącego EDIP. Jednocześnie Komitet podaje w wątpliwość, czy będzie stanowił on wystarczającą zachętę dla wspólnych zamówień w zakresie wspólnie opracowanych projektów poprzez zwolnienie z VAT. Potrzebne jest umożliwienie EDTIB wspierania europejskich sił zbrojnych, także do celów długotrwałych konfliktów na dużą skalę i podczas nich. Wymagałoby to systematycznego stosowania różnych narzędzi polityki przemysłowej w celu m.in. wzmocnienia łańcuchów dostaw, rozwijania umiejętności i tworzenia zapasów strategicznych. W ramach EDIP należy zatem przyjąć kompleksowe podejście, które pozwoli wspierać niezbędną transformację EDTIB.

3.8. Jednocześnie we wspólnym komunikacie inne inicjatywy takie jak EFO nie są wystarczająco ambitne. EKES zaleca wykorzystanie elastyczności obecnych wieloletnich ram finansowych (WRF) w celu znacznego zwiększenia budżetu EFO do poziomu odpowiadającego zapowiedzianemu wzrostowi wydatków państw członkowskich na obronność. Jest to konieczne, aby zapewnić efekt dźwigni i zdolność EFO do zachęcania do współpracy. Europejski Fundusz Obronny ma odgrywać kluczową rolę w przewyżczeniu rozdrobienia europejskich systemów obronnych i w zmniejszaniu luki inwestycyjnej w dziedzinie obronności. EKES uważa, że EFO mógłby potencjalnie pełnić tę rolę, jeżeli państwa członkowskie znacznie usprawnią współpracę. EFO należy regularnie oceniać i wzmacniać, jeżeli skutecznie przyczynia się to do większej spójności i efektywności europejskich wydatków na obronność. Europejska wartość dodana ma ogromne znaczenie dla uzasadnienia tego narzędzia. Ponadto sugeruje, by priorytetowo potraktować kwestię uczynienia EFO bardziej strategicznym (wskazanie ograniczonej liczby odpowiednio finansowanych projektów przewodnich), bardziej reaktywnym (zwiększenie środków w linii budżetowej dla MŚP i technologii przełomowych, organizowanie otwartych zaproszeń do składania wniosków w celu przyspieszenia reakcji na innowacyjne pomysły, określenie procedur przyspieszonych na potrzeby pilnych projektów itp.) i bardziej skutecznym (optymalizacja transferów produktów w dziedzinie obronności na potrzeby projektów realizowanych w ramach EFO, harmonizacja ram własności intelektualnej, określenie trwałych rozwiązań w zakresie postępowania z danymi niejawnymi itp.).

3.9. EKES jest również zdania, że holistyczna i strategiczna polityka w zakresie surowców (krytycznych) ma obecnie zasadnicze znaczenie dla zmniejszenia strategicznej zależności Europy od reżimów autorytarnych. Zdaniem Komitetu podstawę tej strategii powinny stanowić trzy filary: 1) wolny i otwarty światowy dostęp do surowców (krytycznych); 2) zwiększenie eksploatacji i przetwarzania surowców (krytycznych) na szczeblu europejskim/krajowym, bodźce podatkowe, inicjatywy w zakresie gromadzenia zapasów; oraz 3) recykling surowców (krytycznych), poprawa warunków ramowych dla gospodarki o obiegu zamkniętym.

3.10. EKES uważa, że główną misją EDTIB jest wspieranie europejskich sił zbrojnych w wypełnianiu ich zadań. W tym celu EKES jest przekonany, że EDTIB musi być w stanie pełnić cztery podstawowe funkcje: 1) dostarczać zawsze i w każdych okolicznościach niezbędne wyposażenie obronne i związane z nim usługi; 2) udoskonalać kluczowe technologie obronne i ich zastosowania oraz opracowywać ich nowe, ulepszone wersje i kolejne generacje; 3) reagować na nowo pojawiające się trendy i przełomy technologiczne dokonywane przez konkurentów i potencjalnych przeciwników; oraz 4) rzucać wyzwanie konkurentom i potencjalnym przeciwnikom poprzez opracowywanie innowacyjnych koncepcji, technologii przełomowych i zupełnie nowych zastosowań. Opierając się na wspólnym komunikacie, Komisja i państwa członkowskie powinny pilnie opracować kompleksową strategię przemysłu obronnego mającą na celu poprawę wyników EDTIB w zakresie tych podstawowych funkcji.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES uznaje również duże znaczenie stworzenia silnego ośrodka cyberbezpieczeństwa w celu przeciwdziałania nowym wojnom hybrydowym, takim jak cyberataki i nadużycia cyfrowe w ostatnich międzynarodowych konfliktach – zarówno wojskowych, jak i niemających charakteru wojskowego. W związku z tym należy zwrócić szczególną uwagę na inwestycje w zakresie cyberbezpieczeństwa – sektora, który w ostatniej dekadzie gwałtownie się rozwinął i który wydaje się szybko zmieniać sytuację w zakresie spraw międzynarodowych i wewnętrznych oraz względy polityczne.

4.2. EKES podkreśla, że Unia Europejska musi opracować inicjatywy inwestycyjne, które umożliwią współpracę przemysłu za pośrednictwem przedsiębiorstw typu *start-up* i MŚP, oraz w pełni wykorzystać wysoko wykwalifikowaną siłę roboczą sektora obronnego, jednocześnie również podnosząc i tworząc nowe umiejętności za pomocą europejskich programów współpracy.

4.3. Komitet ponawia swoją propozycję utworzenia internetowego punktu kompleksowej obsługi dla MŚP i przedsiębiorstw typu *start-up* – internetowego „unijnego kącika MŚP” – umożliwiającego wprowadzanie uprzednio zdefiniowanych danych i otrzymywanie w zamian dostosowanych do potrzeb informacji o najodpowiedniejszych programach UE, które mogą zapewnić wsparcie.

4.4. Jeśli chodzi o środki wspierające krytyczne technologie i zdolności przemysłowe, kluczowe znaczenie ma ograniczenie głównych zależności w łańcuchach wartości w dziedzinie obronności. Dotyczy to zarówno dostępu do surowców krytycznych, jak i dostaw krytycznych komponentów, podsystemów itp. Obejmuje również stabilność finansową i gospodarczą przemysłowego łańcucha dostaw oraz dostępność wystarczających umiejętności w celu spełnienia obecnych i przyszłych wymogów w zakresie zdolności i technologii. EKES pragnie również podkreślić swoje poglądy i zalecenia przedstawione już w opinii w sprawie planu działania w zakresie technologii krytycznych dla bezpieczeństwa i obronności (CCMI/189).

4.5. Przy opracowywaniu nowego paradygmatu inwestycji w dziedzinie obronności w Europie należy również uwzględnić kryteria społeczne i środowiskowe, zaspokajając potrzebę skutecznego włączenia wiarygodnych i możliwych do przeniesienia narzędzi do Zielonego Ładu i celów zrównoważonego rozwoju, a tym samym reagując na główne europejskie priorytety i zagrożenia, takie jak gospodarka o obiegu zamkniętym, ochrona ludności, klęski żywiołowe, zarządzanie sytuacjami wyjątkowymi i działania terrorystyczne na morzu. Zarządzanie kryzysowe i zjawiska związane z kryzysem klimatycznym wymagają natychmiastowych działań uzupełniających i nowoczesnych narzędzi. Należy również omówić z DG ECHO oddzielny program współpracy.

Bruksela, dnia 14 grudnia 2022 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego