PRZEMYSŁ OBRONNY

W tej nocie wyjaśniamy, dlaczego przemysł obronny UE odgrywa kluczową rolę w utrzymywaniu bezpieczeństwa i strategicznej autonomii Unii oraz jak przyczynia się do konkurencyjności i wzrostu gospodarczego. Opisujemy w nim ewolucję europejskiego sektora obronnego na przestrzeni lat, od rozdrobnionego przemysłu, który długo obciążały słabości strukturalne uniemożliwiające produkcję sprzętu obronnego w niezbędnym tempie, do stopniowo zintegrowanego, który balansuje między suwerennością narodową a potrzebą współpracy na szczeblu UE. W związku z rosnącymi napięciami geopolitycznymi Unia uznała obronę za jedno z najważniejszych działań; ma zamiar wzmocnić przemysł obronny, aby stał się bardziej elastyczny, innowacyjny, konkurencyjny i odporny.

PODSTAWA PRAWNA

— Art. 173 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi podstawę prawną działań UE na rzecz wspierania konkurencyjności przemysłu, w tym sektora obronnego.

— Art. 182 TFUE obejmuje unijne badania i rozwój technologiczny, w tym badania związane z obronnością.

— Art. 346 TFUE umożliwia państwom członkowskim wyłączenie środków związanych z obronnością z przepisów dotyczących rynku wewnętrznego UE, jeżeli jest to konieczne do ochrony ich podstawowych interesów bezpieczeństwa.

CELE

Europejski przemysł obronny stanowi podstawę gotowości obronnej Unii. Działania UE w tej dziedzinie mają na celu wzmocnienie bazy przemysłowej sektora obronnego i gotowości obronnej Unii. Aby to osiągnąć, działania te skupiają się na:

— zwiększeniu zdolności produkcyjnych przemysłu obronnego w całej UE;

— pobudzeniu inwestycji i poprawie dostępu do finansowania w sektorze obronnym;

— zwiększeniu konkurencyjności i innowacyjności;

— wspieraniu opartych na współpracy badań i rozwoju w dziedzinie obronności;

— zacieśnieniu współpracy między przedsiębiorstwami z sektora obronnego ze wszystkich państw członkowskich w celu zwiększenia zdolności produkcyjnych i osiągnięcia korzyści skali;

— zmniejszeniu fragmentacji rynku wyposażenia obronnego, obniżeniu kosztów i przyczynieniu się do rozwoju prawdziwego jednolitego rynku wyposażenia obronnego.

POCZĄTKI I ROZWÓJ PRZEMYSŁU OBRONNEGO UE

Chociaż bezpieczeństwo i obrona pozostają w kompetencjach pastw członkowskich, związany z nimi krajobraz przemysłowy zmienił się z dość rozdrobnionego w coraz bardziej zintegrowany na szczeblu UE.

A. Dwie dekady polityki przemysłowej UE w dziedzinie obronności od początku XXI wieku

1. Europejska Agencja Obrony

Europejska Agencja Obrony (EDA) powstała w lipcu 2004 r. w ramach wspólnego działania Rady Ministrów, aby rozwijać zdolności obronne, propagować i zacieśniać europejską współpracę w zakresie uzbrojenia, wzmacniać europejską bazę technologiczno-przemysłową sektora obronnego, tworzyć konkurencyjny w skali międzynarodowej europejski rynek wyposażenia obronnego oraz zwiększać wydajność europejskich badań i technologii obronnych. Wspólne działanie z 2004 r. najpierw zastąpiono decyzją Rady z lipca 2011 r., a następnie zmieniono decyzją Rady z października 2015 r. w sprawie statutu, siedziby i zasad działania EDA.

2. Proces tworzenia europejskiego rynku wyposażenia obronnego

We wrześniu 2004 r. Komisja przedstawiła zieloną księgę w sprawie zamówień publicznych w dziedzinie obronności z zamiarem „stopniowego tworzenia europejskiego rynku wyposażenia obronnego". Zielona księga stanowiła integralną część strategii „zmierzającej ku polityce Unii Europejskiej w dziedzinie wyposażenia obronnego" z 2003 r. Celem było doprowadzenie do wydajniejszego wykorzystywania zasobów w dziedzinie obronności oraz poprawa konkurencyjności przemysłu obronnego w Europie, a także wsparcie we wprowadzaniu ulepszeń w wyposażeniu wojskowym w ramach europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony.

W 2007 r. państwa członkowskie zgodziły się przyspieszyć rozwój europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego za pomocą specjalnej strategii. W lipcu 2006 r. wprowadzono międzyrządowy system stymulujący konkurencyjność na europejskim rynku wyposażenia obronnego. Ten dobrowolny system międzyrządowy opiera się na kodeksie postępowania w zakresie zamówień obronnych. Uzupełnia go system sprawozdawczości i nadzoru, który umożliwia wzajemną przejrzystość i rozliczalność między państwami członkowskimi.

Z punktu widzenia integracji rynków krajowych ważna jest standaryzacja wyposażenia obronnego. Uruchomienie w 2012 r. portalu Europejskiego Systemu Referencyjnych Standardów Obrony (EDSTAR) umożliwiło podjęcie kroków w kierunku standaryzacji. EDSTAR powstał w rezultacie ustanowienia Europejskiego Systemu Informacji Normalizacji Obronnej. Jest portalem poświęconym szeroko rozumianej normalizacji europejskiego wyposażenia obronnego, na której publikowane są informacje dotyczące norm będących w planach lub mających ulec znacznym zmianom.

W lipcu 2013 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie zwiększenia skuteczności i konkurencyjności europejskiego sektora obronności i bezpieczeństwa, w którym określono szczegółowy plan działania i zapowiedziano ustanowienie mechanizmu monitorowania rynku w odniesieniu do zamówień publicznych w dziedzinie obronności.

3. Zamówienia publiczne w dziedzinie obronności i wewnątrzunijny transfer produktów związanych z obronnością

UE wydała wytyczne, by określić unijne ramy prawne w tej dziedzinie w dwóch dyrektywach.

— Dyrektywa w sprawie wewnątrzunijnych transferów produktów związanych z obronnością (dyrektywa 2009/43/WE) uprościła i zharmonizowała warunki i procedury transferu takich produktów w obrębie UE. Dzięki niej powstał jednolity i przejrzysty system zezwoleń (generalnych, globalnych i indywidualnych) i umożliwiono przedsiębiorstwom uznanym za godne zaufania przeprowadzanie transferów na podstawie generalnych zezwoleń. Zezwolenia indywidualne miały być wyjątkiem i należało je wydawać tylko w wyraźnie uzasadnionych przypadkach.

— Dyrektywa w sprawie zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa (dyrektywa 2009/81/WE) wprowadziła zasady udzielania zamówień publicznych w dziedzinie obronności, mające ułatwiać firmom z sektora obronności dostęp do rynków obrony innych państw członkowskich. Dyrektywa przewiduje, że standardowym sposobem postępowania – umożliwiającym większą elastyczność – powinna być procedura negocjacyjna poprzedzona publikacją ogłoszenia. W dyrektywie zawarto też szczegółowe zasady dotyczące bezpieczeństwa informacji wrażliwych, klauzule dotyczące bezpieczeństwa dostaw i szczegółowe zasady podwykonawstwa. Państwa członkowskie mogą jednak objąć umowy dotyczące obronności i bezpieczeństwa derogacją, jeżeli jest to niezbędne do ochrony podstawowych interesów ich bezpieczeństwa.

4. Europejskie badania w dziedzinie obronności

Pomimo wysiłków na rzecz ustanowienia wspólnych ram europejskiej polityki obronnej wydatki na europejskie badania w dziedzinie obronności od 2006 r. drastycznie spadały i zaczęły ponownie rosnąć dopiero w minionych kilku latach. W 2015 r. państwa członkowskie zgodziły się na stopniowe odejście od badań nad technologiami wyłącznie cywilnego i podwójnego zastosowania w ramach programu „Horyzont 2020" na rzecz specjalnego europejskiego programu badań w dziedzinie obronności jako części Europejskiego Funduszu Obronnego (EFO).

EFO jest głównym instrumentem UE wspierającym badania i rozwój w dziedzinie obronności. Został udostępniony 1 stycznia 2021 r., a jego łączny budżet na lata 2021–2027 uzgodniono na poziomie 8 mld EUR (rozporządzenie (UE) 2021/697). Jego głównym celem jest promowanie współpracy między przedsiębiorstwami, w tym małymi i średnimi przedsiębiorstwami (MŚP), a podmiotami badawczymi w całej Unii. Ponadto ma pobudzić rozwój zdolności obronnych poprzez inwestycje oraz wesprzeć unijne przedsiębiorstwa w opracowywaniu najnowocześniejszych i interoperacyjnych technologii i sprzętu obronnego.

EFO poprzedziły dwa programy testowe: działanie przygotowawcze w zakresie badań nad obronnością oraz Europejski program rozwoju przemysłu obronnego.

B. Nowa era w unijnej polityce przemysłowej w dziedzinie obronności

W 2021 r. UE rozpoczęła analizę przyszłości europejskiego bezpieczeństwa i obrony. Proces ten doprowadził do powstania Strategicznego kompasu – dokumentu

politycznego, w którym przedstawiono plan działania na rzecz wzmocnienia unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony do 2030 r.

Napaść Rosji na Ukrainę i wybuch wojny w lutym 2022 r. zapoczątkowały nową erę w europejskiej polityce obronnej. Uwidoczniły one poważne trudności związane z gotowością przemysłu obronnego UE. Aby je pokonać, w tym samym roku na szczeblu UE wprowadzono dwa środki:

— w lutym Komisja opublikowała plan działania w zakresie technologii krytycznych dla bezpieczeństwa i obronności;

— w marcu Rada znacząco zmodyfikowała Strategiczny kompas, aby uwzględnić destabilizację europejskiej architektury bezpieczeństwa oraz wynikającą z niej zmianę stanowiska, ambicji i narzędzi UE w dziedzinie obronności (5.1.2).

Wspólny komunikat z 2022 r. w sprawie luk inwestycyjnych w zakresie obronności, a później sprawozdanie Draghiego z 2024 r. w sprawie przyszłości europejskiej konkurencyjności pokazały, że wieloletnie niedoinwestowanie i brak współpracy doprowadziły do krytycznych luk w zdolnościach obronnych oraz do rozdrobnienia europejskiego przemysłu obronnego i rynku produktów związanych z obronnością. Zdolności produkcyjne są bardzo niskie, a państwa członkowskie zależą od zakupu wyposażenia obronnego spoza UE.

W 2023 r. wprowadzono dwa krótkoterminowe środki w celu zaradzenia niedoborom: akt na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez wspólne zamówienia, aby zachęcić do wspólnych zamówień w dziedzinie obronności, oraz akt o wspieraniu produkcji amunicji, aby zwiększyć produkcję amunicji i pocisków.

W marcu 2024 r. Komisja przedstawiła pierwszą w historii strategię na rzecz europejskiego przemysłu obronnego. Ma ona doprowadzić do zwiększenia wydatków na obronność, usprawnić wspólne udzielanie zamówień, podnieść poziom interoperacyjności między europejskimi siłami zbrojnymi oraz doprowadzić do zacieśnienia współpracy z Ukrainą. Kluczowym środkiem jest wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego Program na rzecz europejskiego przemysłu obronnego z pulą 1,5 mld EUR sprzyjający długofalowej konkurencyjności przemysłu i obronności.

W pierwszej połowie 2025 r. Komisja zaproponowała trzy kluczowe inicjatywy mające na celu zwiększenie gotowości obronnej i inwestycji w obronność.

1. We wspólnej białej księdze w sprawie przyszłości obronności europejskiej do 2030 r., przedstawionej w marcu 2025 r., w świetle rosnących zagrożeń i wyzwań w zakresie bezpieczeństwa nadano polityce obronnej UE nowy wymiar. Zaproponowano w niej szereg działań mających na celu wzmocnienie i scalenie europejskiego przemysłu obronnego:

— wzmocnienie potencjału produkcji przemysłowej w całej UE;

— zagwarantowanie przemysłowi dostaw krytycznych nakładów i zmniejszenie zależności;

— stworzenie prawdziwie jednolitego unijnego rynku wyposażenia obronnego;

— uproszczenie obowiązujących przepisów i ograniczenie biurokracji;

— pobudzenie badań i rozwoju w celu wsparcia innowacji;

— zatrzymanie, przyciągnięcie i rozwój talentów w celu zwiększenia umiejętności i wiedzy fachowej w sektorze obronności.

2. Plan ReArm Europe, później przemianowany na „Gotowość 2030", który ustanawia narzędzia finansowe w celu pobudzenia inwestycji poprzez:

— uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu, umożliwiającej państwom członkowskim zwiększenie wydatków na obronę; oraz

— uruchomienie instrumentu pożyczkowego w wysokości 150 mld EUR – Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy (SAFE) – aby pomóc państwom członkowskim w inwestowaniu w kluczowe obszary obronności.

3. Pakiet zmian prawnych pod nazwą „mini-zbiorczy akt prawny w dziedzinie obronności", formalnie przyjęty w grudniu 2025 r., zmienia pięć głównych programów UE: program „Cyfrowa Europa", Europejski Fundusz Obronny, instrument „Łącząc Europę", Platformę na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy (STEP) i program „Horyzont Europa". Umożliwia on inwestycje w obronność i produkty podwójnego zastosowania na podstawie tych ram.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

W kwestii europejskiego przemysłu obronnego Parlament początkowo wysyłał jedynie wczesne sygnały polityczne, lecz z czasem stał się głównym rozgrywającym, w szczególności dzięki współtworzeniu prawa i kontroli budżetowej. Konkretnie Parlament:

— wezwał do utworzenia Europejskiej Agencji Zbrojeniowej oraz do standaryzacji systemów obrony (2002 r.);

— starał się przyczynić do stopniowego tworzenia europejskiego rynku wyposażenia obronnego (2005 r.);

— domagał się, aby wzmocnienie europejskich zdolności doprowadziło również do konsolidacji bazy przemysłowej i technologicznej europejskiego przemysłu obronnego (2012 r.);

— wezwał do wzmocnienia europejskiej współpracy przemysłowej i podkreślił potrzebę wspierania misji w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony badaniami i rozwojem (2013 r.);

— zaproponował ustanowienie Europejskiej Unii Obrony (2016 r.);

— podkreślił potrzebę poprawy dostępu MŚP do finansowania, a także wzmocnienia wewnątrzunijnych zamówień publicznych w dziedzinie obronności oraz współpracy w zakresie badań i rozwoju, jak również zwiększenia interoperacyjności między siłami zbrojnymi państw członkowskich (2021 r.);

— wezwał do zwiększenia wkładu we wzmocnienie zdolności obronnych Ukrainy (2022 r.);

— podkreślił, że należy zmniejszyć zależność od dostaw materiałów krytycznych, wspierać inwestycje na rzecz innowacji i rozwoju, priorytetowo traktować wspólne projekty finansowane i współfinansowane przez UE oraz zwiększać finansowanie (2023 r.);

— zaapelował o wspólną i jasną długoterminową wizję europejskiego przemysłu obronnego, aby zaspokoić najważniejsze potrzeby (2025 r.); a także

— ponownie podkreślił potrzebę przezwyciężenia fragmentacji przemysłu obronnego UE (2025 r.).

Notę tematyczną przygotował Departament Tematyczny ds. Transformacji, Innowacji i Zdrowia. Więcej informacji na ten temat na stronie Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii.

Anne Ploeger
04/2026