

W 2012 r. uchwalone zostały w Polsce dwie ustawy o istotnym znaczeniu w punktu widzenia obrotu specjalnego z zagranicą:

- uchwalona dnia 25 maja 2012 r. ustawa o zmianie ustawy o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz niektórych innych ustaw¹;
- oraz uchwalona dnia 12 października 2012 r. ustawa o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Zasadniczym zadaniem powyższych ustaw jest wykonanie na szczeblu krajowym zobowiązań wynikających z prawa Unii Europejskiej, zwłaszcza zaś z następujących aktów unijnego prawa pochodnego:

- wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB z dnia 8 grudnia 2008 r. określającego wspólne zasady kontroli wywozu technologii wojskowych i sprzętu wojskowego²;
- rozporządzenia nr 428/2009 z dnia 5 maja 2009 r. ustanawiające wspólnotowy system kontroli wywozu, transferu, pośrednictwa i tranzytu w odniesieniu do produktów podwójnego zastosowania,³ które zastąpiło rozporządzenie nr 1334/2000⁴ (rozporządzenie weszło w życie 27 sierpnia 2009 r.)⁵;
- dyrektywy 2009/43/WE z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie uproszczenia warunków transferów produktów związanych z obronnością we Wspólnocie⁶ (okres transpozycji dyrektywy minął 30 czerwca 2011 r., państwa członkowskie zo-

¹ Dz. U. 2012 poz. 707.

² Dz. Urz. UE 2008 L 335/99.

³ Dz. Urz. UE 2009 L 134/1.

⁴ Dz. Urz. WE L 159/1.

⁵ Art. 27 i 28 rozporządzenia nr 428/2009. Zostało ono zmienione rozporządzeniem nr 1232/2011 z dnia 16 listopada 2011 r., Dz. Urz. UE 2011 L 326/26.

⁶ Dz. Urz. UE 2009 L 146/1.

bowiązane są do stosowania odnośnych przepisów krajowych od 30 czerwca 2012 r.)⁷;

- dyrektywy 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE⁸ (okres transpozycji dyrektywy minął 21 sierpnia 2011 r.)⁹.

Przedmiotem niniejszej książki jest przede wszystkim analiza transpozycji wymienionych wyżej dyrektyw oraz wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB do prawa polskiego oraz zagwarantowania efektywności rozporządzenia nr 428/2009. Zarazem chodzi o proces znacznie szerszy, mający istotne znaczenie nie tylko w płaszczyźnie prawnej, lecz przede wszystkim gospodarczej i politycznej.

Wymienione wyżej akty prawa unijnego są bowiem wyrazem dopełniania unijnego rynku wewnętrznego ustanawianiem jednolitego Europejskiego rynku obronnego (*uniform European defence market*), czego konsekwencją musi być z kolei ustanowienie jednolitej Europejskiej polityki kontroli eksportu (*unified European export control Policy*) w stosunku do towarów strategicznych. Zasadniczym celem tego procesu jest więc zapewnienie swobody cyrkulacji (transferu) towarów strategicznych na unijnym rynku wewnętrznym (Europejskim rynku obronnym) z jednoczesnym zagwarantowaniem jednolitych kryteriów oceny w toku udzielania przez państwa członkowskie UE zezwoleń na wywóz oraz

⁷ Art. 18 ust. 1 dyrektywy 2009/43/WE.

⁸ Dz. Urz. UE 2009 L 216/76. W przypadku zmienionych dyrektyw chodzi o dyrektywę 2004/17/WE z dnia 31 marca 2004 r. koordynującą procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki i usług pocztowych (Dz. Urz. UE 2004 L 134/1) i dyrektywę 2004/18/WE z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz. Urz. UE 2004 L 134/114).

⁹ Art. 72 ust. 1 dyrektywy 2009/81/WE. W związku z brakiem transpozycji lub wadliwą transpozycją Komisja Europejska zdecydowała (komunikat prasowy Komisji Europejskiej z dnia 27 września 2012 r.) o skierowaniu do Trybunału Sprawiedliwości UE spraw przeciwko Polsce, Niderlandom, Luksemburgowi i Słowenii w trybie procedury o naruszenie Traktatów (art. 258 TFUE), wnosząc jednocześnie (art. 260 ust. 3 TFUE) o nałożenie dziennych kar pieniężnych od dnia wydania przez TS wyroku stwierdzającego naruszenie Traktatów do dnia powiadomienia Komisji o pełnej transpozycji dyrektywy (w przypadku Polski w wysokości 70 561, 92 euro dziennie). W Polsce uchwalono ustawę wprowadzającą stosowne zmiany do ustawy – Prawo zamówień publicznych i ustawy o koncesji na roboty budowlane i usługi, konieczne dla zapewnienia transpozycji dyrektywy, 12 października 2012 r. Można oczekiwać, że po wejściu w życie tej ustawy i jej notyfikacji Komisji Europejskiej, Komisja wycofa skargę do Trybunału Sprawiedliwości UE.

ustanowieniem jednolitego systemu udzielania zezwoleń na wywóz (eksport do państw trzecich, nie będących państwami członkowskimi UE).

Rozwój idący w takim kierunku ma szczególne znaczenie gospodarcze dla polskich przedsiębiorstw i niesie ze sobą istotne wyzwania oraz zagrożenia. Rok 2012 jest bowiem zarazem końcową cezurą dla opracowanej w latach 2002–2004 „Strategii dla przemysłu obronnego”. „Strategia” ta miała w swoim założeniu dwa główne cele: zbudowanie przemysłu obronnego mogącego konkurować na rynkach światowych, skutkiem czego miał nastąpić znaczący eksport uzbrojenia oraz utrzymanie zatrudnienia i zasobów ludzkich na niezmiennym poziomie. „Strategia” zakładała konsolidację przemysłu obronnego w Polsce pod jedną marką narodowego koncernu przemysłu obronnego.

Stan obecny realizacji Strategii jest daleki od oczekiwań: nastąpiło całkowite załamanie eksportu, znaczące redukcje w przemyśle obronnym, a także, co niezwykle ważne, brak nowoczesnych konkurencyjnych produktów, które miały być rezultatem dofinansowania sektora kwotą przewyższającą 3 miliardy złotych na badania i rozwój. Zdecydowaną większość polskiego eksportu stanowią podzespoły produkowane przez firmy zależne, będące częścią obcych technologii, udostępnionych polskim przedsiębiorstwom w ramach „offsetu”. Wartość polskiego eksportu, po odjęciu eksportu realizowanego przez firmy zależne, wyniosła w roku 2010 około 230 mln Euro, zaś w roku 2011 odnotowano dalszy spadek.

Proces obecnych przemian na Europejskim rynku obronnym ma bezpośrednie powiązanie z ograniczeniem dalszego obejmowania polskich przedsiębiorstw mechanizmami osłonowymi, co - w świetle zmarnowanego czasu oraz środków - może prowadzić do marginalizacji lub wręcz eliminacji polskiego przemysłu z Europejskiego rynku obronnego.

Polscy producenci, oferujący produkty i usługi odbiegające od standardów wiodących państw członkowskich UE, zmuszani są poszukiwać rynków nowych, często problematycznych z punktu widzenia organów kontroli eksportu. Dodatkowo organy kontroli eksportu, stosując mało przejrzystą, nieelastyczną, opartą w dużej mierze na uznaniowości oraz ustaleniach niejawną politykę wydawania zezwoleń, odmów i opinii, utrudniają polskim podmiotom działalność eksportową.

Sytuacja gospodarcza i stan eksportu w sektorze obronnym w żaden sposób nie da się wytłumaczyć ogólnym kryzysem w przemyśle, gdyż nakłady na zakupy związane z bezpieczeństwem państwa w latach 2004–2012 wzrosły kilkukrotnie. Jednocześnie rynek światowy z powodu kryzysów na Bałkanach, w Iraku i Afganistanie oraz tendencji nowo powstałych państw do zwiększenia swojego potencjału obronnego, gwałtownie się ożywił. Wielu aktywnych dostawców dla wojska zwiększyło swoje obroty w sposób znaczący.

Jeśli chodzi o zasadnicze wyzwania w płaszczyźnie prawnej, to dotyczą one przede wszystkim kwestii ujednoczenia reżimu prawnego i ustanowienie „wspólnych jednolitych ram prawnych” (*a common legal Framework*)¹⁰ dla Europejskiego rynku obronnego i Europejskiej polityki kontroli eksportu. Rzecz bowiem w tym, że dotychczas Europejski rynek obronny ustanawiany jest przy pomocy aktów wspólnotowych (unijnych) – rozporządzeń i dyrektyw, na straży których stoi Komisja Europejska i Trybunał Sprawiedliwości UE, natomiast kryteria oceny stosowane przy udzielaniu zezwoleń na wywóz (eksport) oraz związane z tym mechanizmy wymiany informacji i konsultacji mają charakter międzyrządowy (uregulowane są aktami prawnymi – strategiami, wspólnymi stanowiskami lub wspólnymi działaniami dawnego II filara UE (WPZiB), tj. nie mają efektywności gwarantowanej wspomnianą wyżej tzw. metodą wspólnotową (obecnie unijną).

Regulacje międzyrządowe w tej dziedzinie (zwłaszcza przyjęty w 1998 r. „Kodeks Postępowania UE w sprawie wywozu broni”, zastąpiony następnie w 2008 r. wspólnym stanowiskiem 2008/944/WPZiB) doprowadziły co prawda – według ogólnie akceptowanej oceny – do harmonizacji procedur wymiany informacji i konsultacji, niemniej nie zapewniły jednolitej interpretacji kryteriów oceny oraz jednolitego systemu udzielania zezwoleń na wywóz (eksport). Obecnie więc obserwujemy – w płaszczyźnie prawnej – proces liberalizacji transferu towarów strategicznych¹¹ na unijnym rynku wewnętrznym (dopełnianiem go Europejskim rynkiem obronnym) oraz „wkroczenie” zasad unijnego rynku wewnętrznego w regulację Europejskiej polityki kontroli eksportu. Można liczyć się z tym, że z czasem w ślad za rozporządzeniem nr 428/2009 dotyczącym kontroli obrotu towarami podwójnego zastosowania również całość polityki kontroli eksportu zostanie objęta regulacją dyrektywy lub rozporządzenia unijnego. W każdym razie w takim kierunku idą rozważane propozycje zmian oraz wyraźna redefinicja znaczenia art. 346 TFUE (dawnego art. 296 TWE).

Z polityczno-gospodarczego punktu widzenia należy uwzględnić, że jednym z podstawowych wyzwań wobec procesu integracji europejskiej jest konieczność umocnienia tożsamości politycznej Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej w skali globalnej. Wyzwanie to dotyczy zwłaszcza umocnienia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, w tym jej zasadniczego komponentu – Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Nie ulega wątpliwości, że dopełnienie „Europejskiego rynku obronnego” stanowić ma solidną podstawą

¹⁰ S. Depauw, T. Baum, W. De Graeve, C. Wall, *The Common Position on arms exports in the light of the emerging European defence market*, Flemish peaceInstitute, Brussels 2010, s. 16.

¹¹ Tylko w 2010 r. na transfer towarów strategicznych w ramach UE udzielono ponad 21 tysięcy zezwoleń.

budowania Wspólnej Polityki Obrony. Wyraźnie w tym kierunku idą reformy wprowadzone na mocy Traktatu z Lizbony (który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.). Wprowadził on do WPZiB nowe struktury i mechanizmy decyzyjne, w tym potwierdził ustanowienie w 2005 r. Europejskiej Agencji Obrony (Agencji do spraw Rozwoju Zdolności Obronnych, Badań, Zakupów i Uzbrojenia)¹². W art. 42 ust. 3 w powiązaniu z art. 46 TUE podkreślono, że Agencja „przyczynia się do ... wprowadzania w życie wszelkich użytecznych środków umacniających bazę przemysłową i technologiczną sektora obrony, bierze udział w określaniu europejskiej polityki w zakresie zdolności i uzbrojenia oraz wspomaga Radę w ocenie poprawy zdolności wojskowych” (art. 46 ust. 1 lit. d/ i e/ TUE).

Z drugiej strony należy również uwzględnić, że rozwój współpracy państw członkowskich w dziedzinie obrotu towarami strategicznymi stymulowany jest wydarzeniami międzynarodowymi, które często obnażały tragiczne następstwa braku (zwłaszcza) jednolitej polityki kontroli eksportu. Przypomnieć można w tym kontekście, że przyjęcie szeregu decyzji politycznych w ramach UE, łącznie z powołaniem COARM i uzgodnieniem „Kodeks Postępowania UE w sprawie wywozu broni” było następstwem wojny w Golfie (1990/1991), natomiast do przyjęcia wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB przyczyniły się kontrowersje wokół embarga wobec Chin i rozpoczęcie w ramach ONZ prac nad Traktatem o handlu bronią (ATT – *the Arms Trade Treaty*). Również obecnie, wewnętrzne konflikty zbrojne związane z „wiosną arabską” (2011 r.) ujawniły skalę niekonsekwencji w interpretacji kryteriów eksportu broni z UE do państw trzecich, co ma istotny wpływ na kierunek propozycji usprawnienia efektywności wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB, rozważanych w ramach przypadającego na rok 2012 jego „przeglądu”, zmierzających do ustanowienia Europejskiej polityki kontroli eksportu towarami strategicznymi.

W końcu zauważyć należy, że trwający od kilku lat kryzys finansowy w strefie euro ujawnił procesy różnicowania w samej Unii Europejskiej i wykształcanie się różnych kręgów procesu integracji europejskiej – najbardziej efektywne państwa strefy euro, na czele z Niemcami i Francją, bez wątplenia skupiają wokół siebie „awangardę”, nakierowaną na pogłębienie tego procesu (unia bankowa, unia polityczna, pogłębienie liberalizacji na rynku wewnętrznym). Dotychczas budowanie Europejskiego rynku obronnego i polityki kontroli eksportu towarów strategicznych przebiega co do zasady w spójnych ramach unijnych, mimo zróżnicowanych reżimów prawnych (rozporządzenia i dyrektywy z jednej strony, instrumenty dawnego II filara UE – z drugiej). Niemniej obszar ten może

¹² Por. J. Edwards, *The EU Defence and Security Procurement Directive: A Step Towards Affordability?*, Chatham House, London 2011, s. 6.

być również podatny na ewentualne zróżnicowanie regulacji odnoszących się do różnych grup państw członkowskich. Najwięksi producenci – Francja, Niemcy, Włochy, Hiszpania, Szwecja i Wielka Brytania – już obecnie dysponują odrębnymi porozumieniami w dziedzinie współpracy przemysłu obronnego¹³, a dopełnienie Europejskiego rynku obronnego pociągnie za sobą konieczność specjalizacji produkcji i mocniejszej kooperacji transnarodowej, wynikającej również z modyfikacji popytu w tej dziedzinie (restrukturyzacja siły zbrojnych stosownie do zasady – „zastępowania ilości – jakością” (*replacing quantity with quality*)¹⁴.

Odpowiedź w przypadku Polski na powyższe wyzwanie musi polegać na wprowadzeniu radykalnych i szybkich zmian. Należy opracować nową „Strategię dla przemysłu obronnego” na miarę wyzwań XXI w., obejmującą cały sektor obronny w Polsce, niezależnie od rodzaju i własności podmiotów. Celem nowej „Strategii” powinno być przede wszystkim wykreowanie nowoczesnego, innowacyjnego i konkurencyjnego sektora przemysłowego.

W celu uniknięcia grożącej marginalizacji polskiego przemysłu na unijnym i światowym rynku obronnym, należy wspierać również podmioty nieobjęte „Strategią” i niepodporządkowane nieefektywnej biurokratycznej koncepcji centralizacyjnej. Paradoksalnie, podmioty te dokonały znaczącego postępu w zakresie restrukturyzacji swoich aktywów i przekształciły się w przedsiębiorstwa innowacyjne. Powiązania kooperacyjne pomiędzy nimi, w oparciu o synergę, wykazały kompetencje i skuteczność, sprawiając, że przemysł obronny w Polsce nie tylko przetrwał okres przemian, ale dorównuje a w niektórych produktach przewyższa poziom światowy. W świetle nowych wyzwań związanych z ustanawianiem Europejskiego rynku obronnego, ignorowanie fiaska dotychczasowej „Strategii” może skutkować utratą przez polski przemysł obronny nie tylko rynków zewnętrznych, lecz także obronnego rynku wewnętrznego.

Jan Barcz, Jan Bokszczanin

Warszawa, w styczniu 2013 r.

¹³ Tamże, s. 5.

¹⁴ Por. J. Hofbauer, R. Levy, G. Sanders, M. Zlatnik, *European Defence Trends. Budgets, Regulatory Frameworks and the Industrial Base*, CSIS Defence-Industrial Initiatives Group 2010, s. 11.