

PAULINA ZAMELEK\*  
Wojskowa Akademia Techniczna, Warszawa, Polska

## BUDOWANIE ODPORNOŚCI SEKTORA OBRONNEGO W PERSPEKTYWIE KOMISJI EUROPEJSKIEJ

### BUILDING DEFENCE SECTOR RESILIENCE IN THE EUROPEAN COMMISSION'S PERSPECTIVE



**ABSTRAKT:** W artykule przedstawiono inicjatywy i działania podejmowane przez Komisję Europejską w odniesieniu do europejskiego przemysłowego sektora obronnego, który tradycyjnie pozostawał w kompetencji państw członkowskich. Opisany został proces, w którym Komisja wzmacnia swoje kompetencje w zakresie różnych aspektów rynku wewnętrznego dotyczącego sektora obronnego. W konsekwencji stanowią one odpowiedź na bieżące uwarunkowania gospodarcze i bezpieczeństwa w środowisku międzynarodowym. Celem niniejszego artykułu jest zbadanie zakresu zmian w zakresie kompetencji Komisji Europejskiej w stosunku do przemysłowego sektora obronnego, jak również zidentyfikowanie wpływu podejmowanych działań na budowanie odporności w obszarze badawczo-rozwojowym, zdolnościowym i wzmocnienia konkurencyjności zaangażowanych podmiotów przemysłowych. Analiza instytucjonalna i analiza dokumentów źródłowych należą do głównych metod badawczych umożliwiających logiczne wnioskowanie o wartości dodanej konieczności budowania odporności przemysłowego sektora obronnego UE.

**SŁOWA KLUCZOWE:** Komisja Europejska, przemysł obronny, Europejski rynek obronny, konsolidacja, Europejski Fundusz Obronny.

**ABSTRACT:** The article outlines the initiatives and actions taken by the European Commission with regard to the European defence industrial sector, which has traditionally remained the competence of member states. The article describes the process by which the Commission has been strengthening its authority over various aspects of the internal market concerning the defence sector. Consequently, they are responding to the current international security environment. The purpose of the article is to examine the scope of the changes in the

---

\*doktor, Paulina Zamelek, Military University of Technology, Warsaw, Poland

 <https://orcid.org/0000-0002-7680-7834>  [paulina.zamelek@wat.edu.pl](mailto:paulina.zamelek@wat.edu.pl)

Copyright (c) 2024 Paulina Zamelek. This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License.

European Commission's competencies in relation to the defence industrial sector, as well as to identify the impact of the measures taken on building resilience in the context of research and development, capabilities, competencies and strengthening the competitiveness of the industrial players involved. Institutional analysis and analysis of source documents are among the main research methods for logically inferring the added value of the need to build resilience in the EU's industrial defence sector.

**KEYWORDS:** European Commission, defence industry, European defence market, consolidation, European Defence Fund,

## WPROWADZENIE

Turbulentne czasy i ewoluujące zagrożenia militarne XXI wieku stanowią przesłankę dla Europy nie tylko do zastanowienia się nad swoim bezpieczeństwem, ale przede wszystkim wzmocnienia go. To wyzwanie jest coraz częściej w ostatnich trzech dekadach podejmowane w ramach Unii Europejskiej (UE) przez Komisję Europejską (KE), która we współpracy z innymi organami i agencjami proponuje i realizuje działania stopniowo i konsekwentnie wspierające odporność przemysłowo-obronną państw członkowskich UE.

Taki rodzaj ambicji po stronie KE może budzić zdziwienie mając świadomość, że przekazane tej instytucji kompetencje traktatowe nie dotyczyły aspektów obronnych - które tradycyjnie były uważane za obszary istotnych interesów bezpieczeństwa i obronności państw członkowskich - a jedynie gospodarczych. Podejście to jednak nie powinno dziwić, jeśli spojrzymy na sytuację Europy w kontekście rozwijającego się geopolitycznego (nie)bezpieczeństwa.

Elementami procesu budowania odporności sektora obronnego UE przez KE stały się takie aspekty jak koncentracja rynku obronnego, internacjonalizacja produkcji, współpraca międzynarodowa czy wspólny rozwój uzbrojenia poprzez badania i rozwój. Mają one zaradzić problemom wynikającym z narodowego protekcjonizmu stanowiącego powód nieefektywności europejskiego rynku obronnego i dotychczasowego braku możliwości stworzenia efektywnej polityki wobec przemysłu obronnego.

Celem artykułu jest zbadanie zmian w zakresie kompetencji KE w stosunku do przemysłowego sektora obronnego, jak również zidentyfikowanie wpływu podejmowanych działań na budowanie odporności w kontekście badawczo-rozwojowym, zdolnościowym i

konkurencyjności zaangażowanych podmiotów. Wiąże się to z wypełnieniem luki w zasobach badawczych nauk o bezpieczeństwie dostępnych w języku polskim.

Na podstawie powyższych rozważań sformułowano główny problem badawczy w postaci pytania: jakie działania podejmowane przez Komisję Europejską przyczyniają się do budowania odporności przemysłowego sektora obronnego UE? Metody, którymi posłużono się przy badaniu to przede wszystkim synteza, analiza, w tym analiza instytucjonalna i analiza dokumentów źródłowych, jak również porównanie, uogólnienie, a także metody wnioskowania logicznego: dedukcja, redukcja, indukcja i analogia. Artykuł posiada charakter teoretyczno-poznawczy.

## TRAKTATOWE KOMPETENCJE KOMISJI EUROPEJSKIEJ

Obowiązujący Traktat o Funkcjonowaniu UE (TFUE) ani jego traktatowi poprzednicy nie wymieniają obronności jako jednej z kompetencji realizowanych przez UE. Jednakże w procesie integracji europejskiej zakresy obowiązków niektórych instytucji poszerzyły się w efekcie mechanizmu *spill-over*, przechodząc od obszarów typowo wspólnotowych, czyli kwestii gospodarczych, do tych pozostających na krawędzi problematyki obronnej - dotychczas właściwych tylko państwom członkowskim i podejściu międzyrządowemu<sup>1</sup>.

Do końca lat osiemdziesiątych XX w. Rada Wspólnot Europejskich (w formule ministrów obrony) odrzucała wszelkie propozycje liberalizacji europejskiego handlu wyrobami obronnymi i harmonizacji procedur pozyskiwania sprzętu wojskowego (SpW). Kwestie przemysłu obronnego traktowano w ściśle politycznym wymiarze jako domenę samych państw członkowskich<sup>2</sup>.

Obszar ingerencji KE w sprawy sektora obronnego był limitowany do wyrobów podwójnego zastosowania<sup>3</sup>. Niemniej w obliczu ograniczania wydatków wojskowych w okresie post zimnowojennym jako skutku demilitaryzacji, jedną z funkcji KE było finansowe wspieranie restrukturyzacji przemysłu obronnego poprzez różne programy realizowane w ramach instrumentów objętych funduszami strukturalnymi Wspólnot Europejskich. W odniesieniu do

---

<sup>1</sup> P. Zamelek, *Przeobrażenia polskiego przemysłu obronnego w warunkach otwartego europejskiego rynku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013, s. 38-39.

<sup>2</sup> G. Rdzanek, *Eurosamoloty. Trudne początki europejskiej współpracy zbrojeniowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 206.

<sup>3</sup> J. Mawdsley, *The Gap between rhetoric and reality: Weapons Acquisition and ESDP*, Bonn International Center for Conversion, Bonn 2002, s. 4.

regionów silnie uzależnionych od przemysłu obronnego, wsparcie było realizowane poprzez takie programy jak PERIFRA I, PERIFRA II, KONVER I, KONVER II, OBJECTIF-2 czy ADAPT<sup>4</sup>.

Traktaty UE gwarantują KE kompetencyjnie w zakresie czterech obszarów działań prawa konkurencji, które pośrednio odnoszą się do przemysłu obronnego, czyli kontrola fuzji, pomoc publiczna, kwestie antymonopolowe i kartele oraz liberalizacja handlu. Kwestia pomocy państwa i kontroli fuzji i przejęć przedsiębiorstw jest w żywotnym zainteresowaniu KE z uwagi na możliwy ich wpływ na sektor obronny. Przeciwdziałania tym samym zjawiskom grożącym naruszeniem zasad konkurencji przez koncentrację kapitału w obliczu wzrostu udziału łączonych przedsiębiorstw w światowym rynku. Natomiast kompetencje w zakresie pozostałych aspektów prawa konkurencji Komisja nadal dzieli z państwami członkowskimi, choć bada możliwość swojego zaangażowania i wprowadzenia unijnych regulacji, jak w obszarze kontroli państwa nad strategicznymi zasobami obronnymi czy inwestycji zagranicznych w dziedzinie obrony<sup>5</sup>.

Prawne podstawy działań KE w obszarze konkurencyjności wyrobów obronnych, zamówień publicznych oraz przepisów dotyczących ceł przywozowych i licencji eksportowych oparte są na jej roli „strażnika traktatów” założycielskich UE (art. 17, ust. 1 TUE), które dają jej również kompetencje związane z interpretacją art. 346 TFUE. Art. 223 Traktatu Rzymskiego, a od Traktatu z Maastricht art. 296 TWE i art. III-342 projektu Traktatu Konstytucyjnego UE czy obecnie art. 346 TFUE – bez względu na numerację artykułu, zachował on to samo brzmienie w każdym z kolejnych traktatów. Oznaczał on, że żadne państwo członkowskie nie było zobowiązane do ujawnienia informacji o realizowanych zamówieniach SpW, jeżeli byłoby to sprzeczne z wymogami jego obronności i odnosiło się do kwestii zadeklarowanych tajemnic rynkowych, ochrony żywotnych interesów narodowych czy bezpieczeństwa narodowego. Stanowiło to swoiste potwierdzenie, że polityka zbrojeniowa pozostaje w kompetencjach państw członkowskich.

Pomimo roli „strażnika traktatów”, KE nie miała prerogatyw do oceny podstawowych interesów bezpieczeństwa państw członkowskich, ani tego jakie systemy SpW zamawiają państwa członkowskie by chronić te interesy (prerogatywa narodowa). W praktyce

---

<sup>4</sup> O. Bergstrom, F. Bruggeman, J. Ganczewski, K. Hartley, D. Sellier, E. Waelbroeck-Rocha, P. Wilke, H. Wulf, *Anticipating restructuring in the European Defence Industry*, BIPE, Paryż, 2008.

<sup>5</sup> T. Teichler, B. Rapp-Jung, A. James, J.P. Maulny, F. Camillo, M. Gari, F. Liberti, S. Mezzardi, M. Nones, O. Osica, M. Trybus, *Study on State Control of Strategic Defence Assets*, Manchester: Manchester Institute of Innovation Research, 2010.

spowodowało to nie tylko eliminowanie zagranicznych przedsiębiorstw z narodowych rynków obronnych, ale swoistą ochronę dla krajowych podmiotów przemysłowych i zamówień obronnych niepodlegających ogólnym regułom konkurencji i pomocy państwowej, które obowiązywały na wspólnym rynku<sup>6</sup>.

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) wskazuje, że zwolnienie z przepisów wspólnotowych na podstawie art. 346 ust. 1 lit. b TFUE może odnosić się wyłącznie do produkcji lub handlu wyposażeniem, które zostało zaprojektowane, opracowane i wyprodukowane specjalnie do celów wojskowych. Niemniej KE już wielokrotnie korzystała z tego środka prawnego kierując skargę do ETS na zakłócenie przez dane państwo warunków konkurencji na rynku wewnętrznym w związku z nadużyciem przez nie uprawnień wynikających z art. 346 TFUE (podstawowy interes bezpieczeństwa). W tych przypadkach Trybunał orzekał z wyłączeniem jawności, ale wyroki Trybunału były zazwyczaj zasądzone na niekorzyść państw członkowskich<sup>7</sup>.

## KIJEK I MARCHEWKA

Narzędziem KE do wyrażania propozycji działań legislacyjnych do podjęcia w poszczególnych dziedzinach polityki są przede wszystkim komunikaty, które są skierowane do państw członkowskich, jak i uczestników konsultacji i debat na dany temat. Komunikaty nie mają mocy prawnie wiążącej, ale stanowią ważnym sygnałem dla europejskiego sektora obronnego.

Pierwsze próby regulacji obszaru zamówień obronnych były zapowiadane w komunikacie KE już w 1997 roku<sup>8</sup>. Niemniej propozycja pójścia w kierunku restrykcyjnej interpretacji ówczesnego art. 296 TWE została zanegowana przez państwa członkowskie. W kolejnych latach KE konsekwentnie podkreślała potrzebę określenia priorytetów i zbieżności stanowisk związanych z polityką Wspólnot Europejskich w zakresie wyposażenia obronnego<sup>9</sup>, ale dopiero w 2004 w kontekście planowanego w tym okresie utworzenia Europejskiej Agencji Obrony

---

<sup>6</sup> B. Cichocki, A. Konarzewska, Ł. Niewiadomski, P. Pacuła, *Amerykańska ustawa o inwestycjach zagranicznych i bezpieczeństwie narodowym a podobne uregulowania w Unii Europejskiej, Rosji i Chinach*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2008, nr 7–8, s. 183–201.

<sup>7</sup> *Zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2011, s. 5.

<sup>8</sup> Komunikat Komisji Europejskiej, *Wdrażanie strategii UE w zakresie przemysłów związanych z obronnością*, COM(97) 583, 4 grudnia 1997.

<sup>9</sup> Komunikat Komisji Europejskiej, *Obronność europejska – kwestie przemysłowe i rynkowe – w kierunku polityki UE w zakresie wyposażenia obronnego*, COM(2003) 0113, 11 marca 2003.

(EDA) – instytucji teoretycznie „konkurencyjnej” do KE w odniesieniu do obszaru kształtowania otwartego europejskiego rynku obronnego – KE opublikowała tzw. Zieloną księgę w sprawie zamówień obronnych<sup>10</sup>.

Zielona księga była pierwszym dokumentem programowym KE, który zawierał „oficjalną” diagnozę funkcjonowania przemysłu obronnego w UE wskazując na jego narodową fragmentaryzację i szczególne cechy wyróżniające ten obszar od innych typów zamówień publicznych. Skomplikowane ramy prawne tego obszaru utrudniały podnoszenie efektywności i konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich, zwiększenie poziomu interoperacyjności i kompatybilności sił zbrojnych państw Unii, a tym samym wzrost transparentności i otwartości europejskiego rynku obronnego.

Dane wynikające z bazy ogłoszeń publikowanych w Suplemencie do Dziennika Urzędowego UE poświęconym europejskim zamówieniom publicznym wskazywały, iż ministerstwa obrony publikowały zaledwie 10% swoich zamówień. KE stwierdziła, że państwa w dużym zakresie wykorzystywały narodowe systemy bezpośrednich zamówień, bazujące na zróżnicowanych kryteriach wyboru oraz sposobach ogłoszeń. Potwierdziło to brak skuteczności dyrektywy 2004/18/WE do realizacji zamówień obronnych w UE<sup>11</sup>.

Zgodnie z wypracowanym przez KE trybem postępowania, w 2006 roku wydany został Komunikat interpretacyjny w sprawie stosowania artykułu 296 TWE w obszarze zamówień obronnych<sup>12</sup>, w którym wyjaśnione zostały okoliczności wyjątkowości zastosowania wyłączeń w tym obszarze. Precyzyjna, zawężająca interpretacja wskazana w Komunikacie interpretacyjnym KE opierała się na dotychczasowym orzecznictwie ETS, który wielokrotnie dowodził, że wszelkie zwolnienia od zasad mających na celu zapewnienie skuteczności praw nadanych Traktatem należy interpretować w sposób rygorystyczny. Wskazywano, że art. 296 TWE może być stosowany wyjątkowo, tylko w konkretnych przypadkach dla ochrony zdefiniowanego interesu bezpieczeństwa państwa.

Po pierwszych działaniach rozpoznawczych w obszarze zamówień obronnych, w centrum uwagi KE znalazł się tzw. „pakiet obronny”, obejmujący 3 dokumenty: Strategię na rzecz

---

<sup>10</sup> Komunikat Komisji Europejskiej, *Zielona Księga. Zamówienia publiczne w dziedzinie obrony*, COM(2004) 608, 23 września 2004.

<sup>11</sup> Komunikat Komisji, *Wyniki konsultacji rozpoczętych po opublikowaniu zielonej księgi w sprawie zamówień publicznych w dziedzinie obrony oraz przyszłych inicjatyw komisji*, COM(2005) 626, 6 grudnia 2005, s. 3–4.

<sup>12</sup> Komunikat Komisji Europejskiej, *Komunikat interpretacyjny w sprawie stosowania artykułu 296 TWE w obszarze zamówień obronnych*, COM(2006)779, 7 grudnia 2006.

silniejszego i bardziej konkurencyjnego europejskiego przemysłu obronnego<sup>13</sup> z 2007 roku oraz zaprezentowane w tym samym czasie projekty dwóch dyrektyw, tzw. dyrektywy obronnej<sup>14</sup> i dyrektywy transferowej<sup>15</sup>. Objęcie obszarów zamówień publicznych oraz transferów transgranicznych w sektorze obronnym formą prawnie wiążącą w całej UE, miało - w opinii KE – wprowadzić bardziej elastyczne zasady realizacji kontraktów na wzór procedur w sektorze cywilnym, zapewnić konkurencyjność na rynku obronnym, zwiększyć efektywność wydawanych środków publicznych, obniżyć ceny i podnieść jakość SpW i usług dostarczanych siłom zbrojnym oraz ograniczyć swobodę interpretacji podstawowych interesów bezpieczeństwa przez państwa członkowskie. W konsekwencji zakładano wzmocnienie potencjału przemysłu obronnego w skali całej UE oraz dalsze wdrażanie wspólnej polityki bezpieczeństwa opartej o interoperacyjne i kompatybilnie wyposażone siły zbrojne państw członkowskich.

Ostatecznie dyrektywa obronna została uchwalona przez Parlament Europejski i Radę UE w 2009 roku i objęła swoim zakresem obszar zakupów uzbrojenia i SpW oraz ich serwisu, a także wrażliwego, niewojskowego wyposażenia z obszaru bezpieczeństwa oraz obszar budownictwa specjalnego. Dyrektywa nie dotyczy natomiast wyrobów podwójnego zastosowania, których pozyskanie podlega regułom jednolitego rynku<sup>16</sup>.

Elastyczny reżim dyrektywy obronnej pozwolił państwom członkowskim na ochronę żywotnych interesów bezpieczeństwa narodowego zagwarantowanych w art. 346 TFUE. Teoretycznie dyrektywa obronna nie ograniczała wyłączeń wynikających z art. 346 TFUE, ale w praktyce interpretacja tego artykułu jest znacząco różna od dotychczasowej interpretacji art. 296 TWE, gdyż zaostrome zostają kryteria stosowania wyłączeń do poziomu niemal odnoszącego się do warunków stanu wojny.

---

<sup>13</sup> Komunikat Komisji Europejskiej, *Strategia na rzecz silniejszego i bardziej konkurencyjnego europejskiego przemysłu obronnego*, COM(2007) 764, 5 grudnia 2007.

<sup>14</sup> Komisja Europejska, *Projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady koordynującej procedury udzielania niektórych zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa* COM(2007)766, 5 grudnia 2007.

<sup>15</sup> Komisja Europejska, *Projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady koordynującej dotyczącej uproszczenia zasad i warunków transferu produktów związanych z obronnością w ramach Wspólnoty*, COM(2007)765, 5 grudnia 2007.

<sup>16</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 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 i zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 216/7, 20 sierpnia 2009), motyw 16.

Celem drugiej z dyrektyw „pakietu obronnego” KE zaprezentowanych w 2007 roku, czyli dyrektywy transferowej<sup>17</sup> było usunięcie barier w wewnątrzspółnotowej wymianie handlowej poprzez ujednoczenie przepisów dotyczących transferów wyrobów obronnych, poprawę skuteczności kontroli wywozu, wspieranie bezpieczeństwa dostaw państw członkowskich na rynku wewnętrznym, a przez to przyczynienie się do zmniejszenia obciążenia administracyjnego oraz wyeliminowanie opóźnień w handlu osłabiających konkurencyjność podmiotów przemysłowych. Konsekwencją miało być wzmocnienie europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego w UE oraz zwiększenia integracji.

Podobnie jak w przypadku dyrektywy obronnej, pierwszy raport KE z wdrożenia dyrektywy transferowej przez państwa członkowskie UE został opublikowany w 2012 roku, a kolejny w 2016 roku. Wspomniano w nich o wszczęciu przez KE – na mocy art. 258 TFUE – postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu braku zawiadomienia o dokonaniu transpozycji dyrektyw<sup>18</sup>. W raporcie z 2016 roku stwierdzono, że dyrektywa obronna doprowadziła do początkowego wzrostu zamówień obronnych w ramach ogólnounijnej konkurencji, ale znaczna część wydatków, zwłaszcza na strategiczne, złożone systemy obronne o wysokiej wartości, jest nadal realizowana poza dyrektywą. Co więcej, stopień stosowania dyrektywy pozostaje nierówny w poszczególnych krajach UE<sup>19</sup>. Dopiero w 2019 roku KE wydała dodatkowe wytyczne dotyczące wspólnych zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, które miały na celu zminimalizowanie ryzyka nieprzestrzegania unijnych przepisów<sup>20</sup>.

Natomiast w perspektywie 15 lat po ich przyjęciu można skonkludować, że dyrektywa 2009/43/WE nie przyniosła jednak w pełni oczekiwanych korzyści. Generalne zezwolenia na transfer nadal stanowią raczej wyjątek niż normę, a ich niska liczba oraz wąski zakres podważają ich potencjalne pożytki. Stąd uznaje się, że rezultaty są pozytywne, ale bardzo ograniczone. Sama KE zdaje sobie sprawę, że intencje wyrażone w dyrektywie transferowej „nadal pozostają

---

<sup>17</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/43/WE z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie uproszczenia warunków transferów produktów związanych z obronnością we Wspólnocie (Dz. Urz. UE L 146/1, 10 czerwca 2009).

<sup>18</sup> Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące transpozycji dyrektywy 2009/43/WE w sprawie uproszczenia warunków transferów produktów związanych z obronnością w UE, COM(2012)359, 29 czerwca 2012.

<sup>19</sup> Raport Komisji w sprawie wykonania dyrektywy 2009/81/WE w sprawie zamówień publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, w celu zapewnienia zgodności z art. 73 ust. 2 tej dyrektywy COM(2016) 762, 30 listopada 2016.

<sup>20</sup> Zawiadomienie Komisji w sprawie wytycznych dotyczących wspólnych zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, 2019/C 157/01, 8 maja 2019.



wystarczająco otwarte i elastyczne w interpretacji, co oznacza, że w Europie nadal istnieje zasadniczo 30 niezharmonizowanych systemów licencjonowania”<sup>21</sup>.

## DEFINIOWANIE EUROPEJSKIEJ POLITYKI W ZAKRESIE PRZEMYSŁU OBRONNEGO

Mając w swoich intencjach wprowadzenie większej efektywności i transparentności w sektorze obronnym, KE już od wczesnych lat 1990-tych stwierdzała, że w interesie Wspólnoty jest przeniesienie ochrony wyposażenia obronnego i handlu całkowicie pod dyscyplinę wspólnego rynku, która m.in. wiązałaby się z usunięciem ówczesnego art. 223 Traktatu Rzymskiego<sup>22</sup>. Spowodowało to powolne dołączanie w tym okresie kwestii uzbrojenia do europejskiego nurtu integracji.

Po realizacji serii prac studyjnych i analitycznych dotyczących różnych aspektów przemysłu obronnego i lotniczego w UE<sup>23</sup>, KE zaczęła prezentować własne propozycje dotyczące kierunków integracji sektora obronnego i tworzenia europejskiego rynku obronnego. W pierwszej kolejności dotyczyło to aktów prawa miękkiego jak komunikaty, raporty i wytyczne, których celem było przyczynienie się do zapewnienia skuteczności i przejrzystości działań Wspólnoty, a także do umocnienia własnej legitymacji prawnej w obszarze, dla którego wydawane były akty *sui genesis*, które praktycznie nie mają mocy wiążącej, ale mogą wywoływać skutki prawne.

W styczniu 1996 roku KE zaprezentowała dokument Wyzwania stojące przed europejskim przemysłem związanym z obronnością: wkład do działań na poziomie europejskim<sup>24</sup>, który stał się podstawą do debaty z państwami członkowskimi. Wypracowane w jej wyniku punkty zbieżności przedstawiono w kolejnym komunikacie KE podkreślając w nim wolę do utrzymania w ramach Wspólnot Europejskich bazy przemysłowo-technologicznej sektora obronnego, uznając samą Wspólnotę za preferowany wymiar działań dla szeroko rozumianego przemysłu obronnego oraz konieczność połączenia strategii dostarczanych poprzez różne formy

---

<sup>21</sup> Komisja Europejska, Issue paper #4 *Towards a European Defence Industrial Strategy: Enhancing our security of supply on the Internal Market*, 7 grudzień 2023.

<sup>22</sup> U. Mörth, *Competing frames in the European Commission – the case of the defence industry and equipment issue*, „Journal of European Public Policy”, 2000, vol. 7, nr 2, s. 173–189.

<sup>23</sup> P. Zamelek, *Prace Komisji Europejskiej w zakresie sektora obronnego*, „Zeszyty Naukowe AON” 2013, nr 3(92), s. 118.

<sup>24</sup> Komunikat Komisji Europejskiej, *Wyzwania stojące przed europejskim przemysłem związanym z obronnością: wkład do działań na poziomie europejskim*, COM(96)10, 24 stycznia 1996.

współpracy ze względu na szczególną naturę przemysłu obronnego<sup>25</sup>. Do komunikatu dołączony był jednak projekt wspólnego działania Rady UE w zakresie europejskiej polityki zbrojeniowej, który przewidywano, że zostanie przyjęty na podstawie ówczesnie obowiązującego art. J.2 Traktatu o UE w wersji Traktatu z Maastricht (TUE), oraz konkretny plan działań dla 14 powiązanych obszarów i celów określonych dla przemysłów związanych z obronnością<sup>26</sup>. Ta inicjatywa KE nie przyniosła znaczącego postępu, ponieważ państwa członkowskie nie zgadzały się ani co do istoty wspólnej polityki zbrojeniowej, ani jej celowości. Tak więc ten komunikat KE nie osiągnął zamierzonego efektu, a do 1999 r. sprawa sektora obronnego pozostawała w uśpieniu.

Natomiast kolejny krok KE podjęty został dopiero na wniosek Parlamentu Europejskiego w sprawie podjęcia działań w obszarze uzbrojenia<sup>27</sup>. Konsekwencją był kolejny Komunikat KE zatytułowany Obronność europejska – kwestie przemysłowe i rynkowe – w kierunku polityki UE w zakresie wyposażenia obronnego<sup>28</sup>, który został opublikowany 11 marca 2003 roku KE wskazała w nim siedem priorytetowych obszarów działań w zakresie których w kolejnych latach planowała podejmować szczegółowe prace, tj.: standaryzacja, monitoring przemysłów związanych z obronnością, transfery wewnątrzspółnotowe, konkurencja, zasady zamówień publicznych, kontrola eksportu wyrobów podwójnego zastosowania oraz badania<sup>29</sup>.

Elementem „pakietu obronnego” prezentowanego przez KE w 2007 roku była Strategia na rzecz silniejszego i bardziej konkurencyjnego europejskiego przemysłu obronnego<sup>30</sup>. Właśnie ten komunikat dał asumpt do podjęcia inicjatyw na rzecz niezbędnych zmian strukturalnych, organizacyjnych i rozwojowych, dążenia do konsolidacji europejskiego sektora obronnego oraz zwiększenia wydatków na badania i technologie obronne. KE wskazała w nim, że rozwój europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego (EDITIB) będzie priorytetem na następne lata, gdyż stanowi filar Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Argumentowano, że bez silnej EDITIB Europie grozi status niszowego gracza

---

<sup>25</sup> Komunikat Komisji Europejskiej, *Wdrażanie strategii UE w zakresie przemysłów związanych z obronnością*, COM(97) 583, 4 grudnia 1997, s. 5.

<sup>26</sup> *Prospects on the European Defence Industry*, Defence Analysis Institute, Athens 2003, s. 17–18.

<sup>27</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego, *European defence-related industries*, P5\_TA(2002)0172, 10 kwietnia 2002.

<sup>28</sup> Komunikat Komisji Europejskiej, *Obronność europejska – kwestie przemysłowe i rynkowe – w kierunku polityki UE w zakresie wyposażenia obronnego*, COM/2003/0113, 11 marzec 2003.

<sup>29</sup> F. Cameron, G. Quille, *ESDP: The State of Play*, “EPC Working Paper” nr 11, European Policy Centre, Brussels, wrzesień 2004.

<sup>30</sup> Komunikat Komisji Europejskiej, *Strategia na rzecz silniejszego i bardziej konkurencyjnego europejskiego przemysłu obronnego*, COM(2007)764, 5 grudnia 2007.

i poddostawcy dla głównych pozaeuropejskich kontraktorów. Poza tym wiąże się bezpośrednio z technologiami podwójnego zastosowania i z przemysłem związanym z obronnością, w tym z rozwojem małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), które bezpośrednio są w kompetencjach KE.

Konsekwencją takiego podejścia było ukierunkowanie działań właśnie na wzmocnienie pozycji małych i średnich przedsiębiorstw na rynku obronnym. Badania, które przeprowadziła KE wykazały, że MŚP są niejako wykluczone ze strony podażowej w gospodarce, mimo, że to one ponoszą często największe administracyjne koszty funkcjonowania w wyniku różnorodnych wymogów unijnych i narodowych. Biorąc pod uwagę ogromny potencjał gospodarczy tkwiący w MŚP, które stanowią w UE około 99,8% wszystkich przedsiębiorstw, czyli ok. 23 mln podmiotów przemysłowych i zapewniają około 80% wszystkich miejsc pracy. Sposobem uprzywilejowana rozwoju tych podmiotów przemysłowych był komunikat KE zatytułowany Akt dla drobnej przedsiębiorczości<sup>31</sup> realizujący motto myśl najpierw o małych.

Z kolei jednym z pierwszych elementów wspierania obszaru badań i rozwoju była inicjatywa KE podjęta w zakresie zamówień przedkomercyjnych, czyli „zamawiania usług badawczych i rozwojowych obejmujących podział ryzyka i korzyści na warunkach rynkowych oraz rozwój konkurencyjny w etapach, przy czym etap badań i rozwoju jest oddzielony od etapu komercyjnego rozpowszechniania produktów końcowych”<sup>32</sup>. Odzwierciedla to intencje wyrażone w komunikacie KE z grudnia 2007 r. dedykowanym tej problematyce pt. Zamówienia przedkomercyjne: wspieranie innowacyjności w celu zapewnienia trwałości i wysokiej jakości usług publicznych w Europie<sup>33</sup>.

Nowy element w polityce KE pojawił się na początku drugiej dekady XXI w., kiedy KE sama stwierdziła - publikując na stronach internetowych Dyrektoriatu Generalnego ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu w Komisji Europejskiej - że realizuje „europejską politykę w zakresie przemysłu obronnego”. Celem takiej polityki było promowanie konkurencji, innowacyjności, wspieranie MŚP i zapewnienie silnej bazy przemysłowej na rzecz WPBiO. W centrum uwagi KE był oczywiście „pakiet obronny”, czyli zestaw dokumentów określających zasady nowoczesnej

---

<sup>31</sup> Komunikat Komisji Europejskiej, *Najpierw myśl na małą skalę. Program „Small Business Act” dla Europy*, COM(2008) 394, 25 czerwca 2008.

<sup>32</sup> Komisja Europejska, *Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające zasady uczestnictwa i upowszechniania dla programu „Horyzont 2020” – programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020)*, COM(2011)810, 30 listopada 2011, art. 2, pkt 1, ppkt 13, s. 12.

<sup>33</sup> Komunikat Komisji Europejskiej, *Zamówienia przedkomercyjne: wspieranie innowacyjności w celu zapewnienia trwałości i wysokiej jakości usług publicznych w Europie*, COM(2007)799, 14 grudnia 2007.

polityki i ramy prawne przyczyniające się do poprawy konkurencyjności, wprowadzenia większej przejrzystości i ukrócenia zbędnej biurokracji w sektorze obronnym<sup>34</sup>.

Łapiąc wiatr w żagle w zakresie rozmachu podejmowanych działań, KE zaczęła łączyć problematykę obszaru bezpieczeństwa i obronności, najpierw wydając w lipcu 2012 roku komunikat *Polityka w zakresie sektora bezpieczeństwa*. Plan działania na rzecz innowacyjnego i konkurencyjnego sektora bezpieczeństwa<sup>35</sup>. Sektor bezpieczeństwa został też uznany jako jeden z głównych elementów inicjatywy przewodniej strategii Europa 2020<sup>36</sup>, skonkretyzowanej następnie w komunikacie KE pt. *Zintegrowana polityka przemysłowa w erze globalizacji*. Konkurencyjność i zrównoważony rozwój na pierwszym planie<sup>37</sup>. Podobnie jak rynek obronny, KE scharakteryzowała rynek bezpieczeństwa jako wysoce rozdrobniony, regionalny, instytucjonalny i wrażliwy społecznie.

Tak odważne zaangażowanie się w politykę w zakresie przemysłu obronnego oraz próba kształtowania zasad i priorytetów przemysłowego sektora obronnego miało poniekąd usankcjonować ambicje unijne do roli regulatora wspólnego rynku UE poszerzonego o aspekty bezpieczeństwa i obronności. Wynikało to poniekąd z zacierania linii granicznych pomiędzy działalnością obu sektorów oraz ich przewidywanym, podobnym wpływem na przyszłe działania instytucji europejskich. Potwierdza to komunikat KE opublikowany w kolejnym roku pod tytułem *W kierunku bardziej konkurencyjnego i wydajnego sektora obronności i bezpieczeństwa*<sup>38</sup>. Mając na uwadze liczne, złożone, wzajemnie powiązane i trudne do przewidzenia wyzwania związane z bezpieczeństwem, główne przesłanie komunikatu podkreślało potrzebę konsolidacji przemysłów obronnych w celu wdrożenia całościowych i skutecznych działań w aspekcie przemysłowym, finansowym i operacyjnym. Plan działań objętych komunikatem jest oparty na siedmiu obszarach: wzmocnienie wewnętrznego rynku obrony; wspieranie bardziej konkurencyjnego przemysłu obronnego (normalizacja, certyfikacja, surowce, MŚP i umiejętności pracowników); wykorzystanie potencjału naukowo-

---

<sup>34</sup> *Europejska polityka przemysłu obronnego*, Komisja Europejska. [www.ec.europa.eu/enterprise/sectors/defence/defence-industrial-policy/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/enterprise/sectors/defence/defence-industrial-policy/index_en.htm) (dostęp 18 sierpnia 2013).

<sup>35</sup> Komunikat Komisji Europejskiej, *Polityka w zakresie sektora bezpieczeństwa – Plan działania na rzecz innowacyjnego i konkurencyjnego sektora bezpieczeństwa*, COM(2012)417, 26 lipca 2012.

<sup>36</sup> Komunikat Komisji Europejskiej, *EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM(2010)2020, 3 marca 2010.

<sup>37</sup> Komunikat Komisji Europejskiej, *Zintegrowana polityka przemysłowa w erze globalizacji – Konkurencyjność i zrównoważony rozwój na pierwszym planie*, COM(2010)614, 28 października 2010.

<sup>38</sup> Komunikat Komisji Europejskiej, *W kierunku bardziej konkurencyjnego i wydajnego sektora obronności i bezpieczeństwa*, COM(2013)542, 24 lipca 2013.

badawczego w zakresie technologii podwójnego zastosowania i wspieranie innowacji; rozwój zdolności; przestrzeń kosmiczna i obrona (ochrony infrastruktury kosmicznej, łączności satelitarnej i budowania unijnego potencjału w zakresie obrazowania satelitarnego o wysokiej rozdzielczości); stosowanie polityki energetycznej UE oraz korzystanie z europejskich instrumentów wsparcia w sektorze obrony; wzmocnienie międzynarodowego wymiaru (konkurencyjność na rynkach trzecich i kontrola wywozu produktów podwójnego zastosowania).

## HORYZONT PRZEZORNOŚCI

Problematyka małych i średnich przedsiębiorstw sektora obronnego w dalszym ciągu brana była pod uwagę jako priorytet KE. Dlatego dostęp MŚP do transgranicznych rynków UE stał się osią kolejnego komunikatu KE wydanego w 2016 roku pod nazwą Europejski plan działań w sektorze obrony (EDAP)<sup>39</sup>. Kolejnym krokiem w tym obszarze było zalecenie Komisji w sprawie transgranicznego dostępu do rynku dla poddostawców i MŚP w sektorze obronnym, które ponadto rekomendowało władzom krajowym w kontekście realizacji zamówień publicznych wczesne informowanie o długoterminowych planach i priorytetach w zakresie zamówień publicznych w dziedzinie obronności<sup>40</sup>.

Jednakże istotą wieloletnich przygotowań KE i prowadzonych uzgodnień był przede wszystkim obszar badań i rozwoju (B+R) na rzecz wzmocnienia europejskiej obronności. W 2017 roku został utworzony Europejski Fundusz Obronny (EDF), który w perspektywie finansowej 2021-2027 przewidywał wsparcie finansowania B+R w niewyobrażalnym dotychczas zakresie ponad 7,2 mld euro<sup>41</sup>. Był to znaczący ruch w kierunku odwrócenia niekorzystnego trendu dotyczącego niedostatecznego poziomu inwestycji państw członkowskich w obronność oraz badania i rozwój, rozdrobnienia popytu, jak również zamawiania znacznych ilości sprzętu od podmiotów spoza UE. Zarządzenie tym problemom miały z kolei służyć rozwijane równolegle instrumenty unijne jak: Plan rozwoju zdolności (CDP), Stała Współpraca Strukturalna (PESCO) oraz Skoordynowany Roczny Przegląd w zakresie Obronności (CARD).

---

<sup>39</sup> Komunikat Komisji Europejskiej, *Europejski plan działań w sektorze obrony*, COM(2016) 950, 30 listopada 2016.

<sup>40</sup> Zalecenie Komisji 2018/624 w sprawie transgranicznego dostępu do rynku dla poddostawców i MŚP w sektorze obronnym, L 102/87, 20 kwietnia 2018.

<sup>41</sup> Komunikat Komisji Europejskiej, *Utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego*, COM(2017) 295, 7 czerwca 2017.

Przygotowanie EDF miało zająć jeszcze cztery lata na podstawie programów prekursorskich, w ramach których testowano zasady i procedury wydatkowania środków w małej skali. Jednak realizacja programów unaoczniała konieczność potwierdzenia swojej legitymacji przez instytucje UE (KE, EDA) do umiejętnej realizacji działań na rzecz podmiotów z całej UE, a nie tylko dużych międzynarodowych czempionów sektora obronnego, które „jako jedyne podmioty miały dostęp do korytarzy władzy w Brukseli”<sup>42</sup>. Korekta takiego podejścia wyrażała się w liczbie zaangażowanych przedsiębiorstw, która wzrosła z 13 w 2016 roku do 355 w 2020. Niemniej podmioty z czterech krajów stanowiły 55% wszystkich członków konsorcjów.

EDF stał się kluczowym instrumentem UE wspierającym współpracę badawczo-rozwojową w dziedzinie obronności w Europie i nie miał na celu zastąpić wysiłków państw członkowskich w zakresie B+R. Celem EDF było promowanie współpracy między przedsiębiorstwami różnej wielkości i podmiotami badawczymi w całej UE, koncentrując się na osiągnięciu najnowocześniejszych i interoperacyjnych technologii i sprzętu rozwijanych aż do poziomu prototypu. Przy czym każdy projekt był weryfikowany pod względem spójności z innymi inicjatywami obronnymi UE, w tym CARD i PESCO.

Również inne zobowiązania deklarowane przez KE w oficjalnych dokumentach jeszcze w poprzedniej dekadzie były etapowo realizowane. Przykładowo KE była już gotowa do podjęcia działań w zakresie surowców krytycznych, nad którymi prowadziła przekrojowe analizy w ostatnich latach. Efektem tych prac był komunikat z 2020 roku pt. Odporność w zakresie surowców krytycznych: wytyczanie drogi do większego bezpieczeństwa i bardziej zrównoważonego rozwoju<sup>43</sup>. KE zidentyfikowała w nim te surowce, które z punktu widzenia UE były niezbędne do zapewnienia strategicznej autonomii.

W styczniu 2021 roku w ramach struktury KE, której od grudnia 2019 przewodziła Ursula von der Leyen, powołana została nowa Dyrekcja Generalna do spraw Przemysłu Obronnego i Przestrzeni Kosmicznej (DG DEFIS). Krok ten stanowił silny sygnał polityczny wskazujący, że polityka przemysłowo-obronna stała się bardzo ważnym obszarem działalności zarówno KE, jak i całej UE. Mając świadomość, że polityka obronna leży w kompetencjach państw członkowskich, ale bezpieczeństwo obywateli europejskich jest jednak przede wszystkim

---

<sup>42</sup> F. Giumelli, M. Marx, *The European Defence Fund precursor programmes and the state of the European market for defence*, „Defence Studies” 2023, vol 23, nr 4.

<sup>43</sup> Komunikat Komisji Europejskiej, *Odporność w zakresie surowców krytycznych: wytyczanie drogi do większego bezpieczeństwa i bardziej zrównoważonego rozwoju*, COM(2020) 474, 3 wrzesień 2020.

obowiązkiem całej Europy, KE zaczęła wprowadzać w życie oczekiwania państw członkowskich o zwiększeniu kompetencji tej instytucji i podejmowania wymiernych działań w tym obszarze.

W skład DG DEFIS włączone zostały te komórki z Dyrekcji Generalnej do spraw Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP, które w poprzedniej strukturze odpowiadały za kwestie rynku obronnego i zamówień obronnych oraz aspekty związane z przestrzenią kosmiczną. Jednocześnie na potrzeby DEFIS w KE przeprowadzono proces rekrutacji ekspertów i administratorów wyłącznie specjalizujących się w problematyce przemysłu obronnego i kwestiach kosmosu.

W zakresie przemysłu obronnego DEFIS dostała zadanie utrzymanie konkurencyjności i innowacyjności europejskiego przemysłu obronnego poprzez zapewnienie rozwoju sprawnej europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego. Wykorzystane miały być do tego takie instrumenty jak EDF, egzekwowanie przepisów UE dotyczących zamówień publicznych w dziedzinie obronności oraz wdrożenie Plan działań w zakresie mobilności wojskowej. Natomiast w zakresie przestrzeni kosmicznej Dyrekcja Generalna DEFIS miała kierować wdrażaniem unijnego programu kosmicznego składającego się z Europejskiego programu monitorowania Ziemi (Copernicus), europejskiego globalnego systemu nawigacji satelitarnej (Galileo) oraz europejskiego systemu wspomagania satelitarnego (EGNOS), przy jednoczesnym wspieraniu rozwoju innowacyjnego przemysłu kosmicznego w UE i utrzymaniu autonomicznego, niezawodnego i efektywnego pod względem kosztów dostępu UE do przestrzeni kosmicznej.

Wyraźnym dowodem na świadomość zbieżności wynikających z obszarów, które weszły w obszar kompetencyjny DG DEFIS jest jeden z pierwszych komunikatów Plan działania na rzecz synergii między przemysłem cywilnym, obronnym i kosmicznym<sup>44</sup>. W komunikacie zaproponowano rozwiązania prowadzące do synergii działań w trzech obszarach w kontekście programów, technologii, innowacji i przedsiębiorstw typu start-up, które mają na celu zapobiec ryzyku ich powielania w kontekście możliwości dofinansowania.

Jednocześnie warto pamiętać, że w tym samym okresie panowała pandemia Covid-19, z której również KE wyciągnęła wnioski dla obszaru bezpieczeństwa i obronności proponując podjęcie dalszych działań UE i państw członkowskich ukierunkowanych na określenie technologii o krytycznym znaczeniu z punktu widzenia bezpieczeństwa i obronności UE oraz

---

<sup>44</sup> Komunikat Komisji Europejskiej, *Plan działania na rzecz synergii między przemysłem cywilnym, obronnym i kosmicznym*, COM(2021) 70, 22 luty 2021.

zmniejszeniu strategicznych zależności<sup>45</sup>. Jednym z takich przekrojowych wyzwań była kwestia czipów półprzewodnikowych<sup>46</sup>. Stanowiły one zasadniczy element składowy produktów cyfrowych mających kluczowe znaczenie dla rozwoju gospodarki europejskiej, włączając sektor obronności, bezpieczeństwa i kosmiczny. Wydany przez KE w następnym tygodniu Plan działania w zakresie technologii krytycznych dla bezpieczeństwa i obronności notyfikuje państwom członkowskim drogę do pobudzenia badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji oraz zmniejszenia strategicznych zależności UE w zakresie technologii krytycznych i łańcuchów wartości dla bezpieczeństwa i obronności<sup>47</sup>.

Kolejne z propozycji KE dotyczą już nie tylko reakcji na uwarunkowania gospodarcze, ale są pokłosiem inklinacji politycznych UE wynikających z kontekstu wojny rosyjsko-ukraińskiej. Rok po rozpoczęciu tej wojny KE wydała komunikat zatytułowany Wkład Komisji w europejską obronność, proponując 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<sup>48</sup>. Argumentowano, że pilne zakupy spowodowane radykalnie zmienionym środowiskiem bezpieczeństwa przynosiły korzyści głównie przemysłowi spoza UE, nawet wówczas, gdy dostępne były konkurencyjne produkty europejskie. Badania na które powołano się dowodziły, że z łącznej kwoty 75 mld euro wydatkowanej przez państwa członkowskie w okresie od czerwca 2022 roku do czerwca 2023 roku 78% pochodziło spoza UE, z czego 80% z USA, 13% z Korei Południowej, 3% z Wielkiej Brytanii i Izraela<sup>49</sup>.

Intensywna współpraca oraz wspólne cele, które wyznaczyły sobie do osiągnięcia Komisja i Europejska Agencja Obrony przyniosły rezultat w postaci wspólnego komunikatu dotyczącego analizy luk w inwestycjach obronnych<sup>50</sup>. Uwidoczniony został aspekt polityczny konsekwencji rosyjskiej agresji przeciwko Ukrainie wskazując na obnażone słabości europejskiego przemysłu obronnego wynikające przede wszystkim z nieskoordynowanych i niewystarczających

---

<sup>45</sup> Komunikat Komisji Europejskiej, *Aktualizacja nowej strategii przemysłowej z 2020 r. tworzenie silniejszego jednolitego rynku sprzyjającego odbudowie Europy*, COM(2021) 350, 5 maja 2021.

<sup>46</sup> Komunikat Komisji Europejskiej, *Akt w sprawie czipów dla Europy*, COM(2022) 45, 8 lutego 2022.

<sup>47</sup> Komunikat Komisji Europejskiej, *Plan działania w zakresie technologii krytycznych dla bezpieczeństwa i obronności*, COM(2022) 61, 15 lutego 2022.

<sup>48</sup> Komunikat Komisji Europejskiej, *Wkład Komisji w europejską obronność*, COM(2022) 60, 15 lutego 2022.

<sup>49</sup> Komisja Europejska, Konsultacje dotyczące europejskiej strategii przemysłowej w dziedzinie obronności, [https://defence-industry-space.ec.europa.eu/consultations-0/consultation-new-european-defence-industrial-strategy\\_en](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/consultations-0/consultation-new-european-defence-industrial-strategy_en) (dostęp 24.01.2024)

<sup>50</sup> Komunikat Komisji Europejskiej, *Wspólny komunikat Analiza luk inwestycyjnych w zakresie obronności i dalsze działania*, JOIN (2022) 24, 18 maja 2022.



inwestycji w okresie dywidendy pokoju, a także z utrzymującej się fragmentacji wzdłuż linii krajowych. Powoduje to świadomość powrotu konfliktów o dużej intensywności i zwiększonego zagrożenia terytorialnego. Jeszcze mocniejszy wydzźwięk miał przedstawiony kontekst geopolityczny poziomu wydatków obronnych w latach 1999–2021, kiedy 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%<sup>51</sup>.

Właśnie kwestia wydatków obronnych, a w konsekwencji umiejętnego budowania odporności obronnej dla UE pozostaje bardzo wrażliwym i trudnym wyzwaniem. Oczywiście NATO pozostaje fundamentem zbiorowej obrony swoich członków, w tym europejskich. Jednak w obliczu podnoszonych w USA coraz częściej wątpliwości co do nierównego podziału obciążeń w ramach NATO i fluktuującego stanowiska dotyczącego potencjalnej obrony Europy w przypadku bezpośredniego zagrożenia, wzmocnienie EDTIB na zasadzie solidarnościowej wydaje się koniecznością.

Wykonane prace analityczne KE i EDA pozwoliły na wskazanie luk w europejskich zdolnościach obejmując aspekty: uzupełnienia zapasów materiałowych i sprzętowych, zastąpienia przestarzałych systemów uzbrojenia oraz wzmocnienia zdolności. Podkreślono kolejny raz potrzebę zwiększenia wydatków państw członkowskich na obronność traktując je jako inwestycje: wspólne (korzyści skali), lepsze (priorytety zdolnościowe) i europejskie (wzmacniające EDTIB) w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw, a w razie potrzeby – rozszerzenia zdolności produkcyjnych lub zwiększenia gotowości do działania. Argumentowano, że w konsekwencji powinno to zwiększyć możliwości konwencjonalnego odstraszania potencjalnych przeciwników każdego rodzaju<sup>52</sup>.

Zebrane przez KE doświadczenia w obszarze przemysłowego sektora obronnego pozwoliły na zaproponowanie praktycznych projektów działań na rzecz bezpieczeństwa i obronności. Jako sprawdzian wartości dodanej działań KE z pewnością można uznać program pod nazwą Akt Wsparcia Produkcji Amunicji (ASAP) o wartości 500 mln euro, który stanowił reakcję na zwiększone zapotrzebowanie na amunicję i pociski raketowe przez Ukrainę związane z napaścią przez Rosję<sup>53</sup>. Drugim sprawdzianem był Europejski Instrument na rzecz Wzmocnienia

---

<sup>51</sup> Ibidem, s. 4.

<sup>52</sup> Ibidem, s. 1.

<sup>53</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1525 z dnia 20 lipca 2023 r. w sprawie wspierania produkcji amunicji (ASAP), Dziennik Urzędowy UE, L 185/7, 24 lipiec 2023.

Przemysłu Obronnego poprzez Wspólne Zamówienia (EDIRPA) na lata 2022-2024<sup>54</sup> również z finansowaniem do 500 mln euro w celu zaspokojenie najpilniejszych i najbardziej krytycznych potrzeb w zakresie produktów obronnych.

Ewolucja bieżących uwarunkowań geopolitycznych pokazuje, że najważniejsze działania KE będą dopiero zdefiniowane. Ich definicja będzie oparta na dokumencie właśnie opracowywanym w KE, czyli Europejskiej Strategii Przemysłu Obronnego (EDIS), która będzie prezentowana na początku 2024 roku. Proces konsultacji nad EDIS był realizowany w ostatnim kwartale 2023 roku z interesariuszami, do których zalicza się: państwa członkowskie, przemysł obronny, think-tanki, środowisko naukowe i akademickie, sektor finansowy i Parlament Europejski. Skoro uwaga UE w ostatnich latach przeniosła się z działań w obszarze reagowania kryzysowego do działań wojennych o wysokiej intensywności, co odzwierciedla stałe pogarszanie się środowiska geopolitycznego w skali globalnej, można się spodziewać dążenia do ustanowienia strategii w zakresie solidnej i zrównoważonej europejskiej gotowości obronnej.

Cykliczne poszerzanie obszaru działań i kompetencji KE w odniesieniu do sektora obronnego w reakcji na sytuacje gospodarcze i polityczne jest wyrazem nie tylko akceptacji ze strony władz unijnych i państw członkowskich UE, ale również świadomości Europejczyków. Ogólnounijne badanie Eurobarometr opinii publicznej z lipca 2023 roku wskazuje bardzo duże i stabilne poparcie obywateli europejskich dla silniejszej współpracy obronnej UE (77%) i zwiększonych wydatków na obronę (66%) w kontekście wojny agresji przeciwko Ukrainie<sup>55</sup>.

## PODSUMOWANIE

Komisja Europejska przez ostatnie trzy dekady pokazała, że potrafi opracowywać polityki wspierające innowacyjność, konkurencyjność i odporność unijnego przemysłu obronnego oraz budować bardziej otwarty rynek wyposażenia obronnego. Istotne jest przy tym skuteczne zachęcanie do transgranicznej europejskiej współpracy badawczo-rozwojowej i przemysłowej w sektorze obronnym, przyczyniającej się do dostarczania kluczowych technologii

---

<sup>54</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2418 z dnia 18 października 2023 r. w sprawie ustanowienia instrumentu na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez zamówienia realizowane na zasadzie współpracy (EDIRPA), Seria L 2023/2418, 26.10.2023.

<sup>55</sup> Eurobarometr pokazuje poparcie społeczne dla polityki i przemysłu obronnego, [https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eurobarometer-shows-public-support-defence-policy-and-industry-2023-07-14\\_en](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eurobarometer-shows-public-support-defence-policy-and-industry-2023-07-14_en) (dostęp 24.01.2024).

w krytycznych obszarach zdolności oraz wzrostu interoperacyjności systemów obronnych odrębnie pozyskiwanych przez państwa członkowskie. W tym zakresie zwłaszcza EDF jest powszechnie uznawany za istotne jakościowe odejście od tradycyjnej roli odgrywanej przez KE w dziedzinie obronności. Wartość dodaną całokształtu prac KE w tym obszarze potwierdziła zasadność utworzenia w 2019 roku Dyrekcji Generalnej do spraw Przemysłu Obronnego i Przestrzeni Kosmicznej.

Większość inicjatyw podejmowanych na szczeblu europejskim miała na celu redukcję fragmentacji rynku obronnego i wspieranie tworzenia wspólnej bazy technologicznej na poziomie europejskim. Takie prointegracyjne podejście wobec przemysłowego sektora obronnego uznawane jest jako logiczna konsekwencja ścisłej interpretacji zasad rynku wspólnotowego dla sektora obronnego w zakresie art. 346 TFUE. Za pomocą dostępnych jej narzędzi prawnych i ekonomicznych, KE jest w stanie obecnie wymusić tworzenie europejskiego rynku obronnego. Powoduje to etapowe, ale konsekwentnie przeobrażanie środowiska europejskiego sektora obronnego ze stanu przemysłu „ochranianego” i rynków rozdrobnionych narodowo do formy ogólnoeuropejskiego rynku obronnego.

KE pozostaje jednocześnie rozdarta między potrzebą dalszej konsolidacji rynku obronnego, a legitymizowaniem inicjatyw, które w dalszym ciągu będą powielać fragmentację rynku obronnego. Transformacja filozofii funkcjonowania UE z jednej strony wymaga dążenia do efektywności gospodarczej, technologicznej i obronnej na poziomie Europy. Natomiast z perspektywy pojedynczego państwa członkowskiego kwestia pan-europejskich przeobrażeń sektora obronnego zazwyczaj jest wprost proporcjonalna do rozmiaru rodzimego przemysłu obronnego. Stąd między innymi bój niektórych przedsiębiorstw o dostęp do „korytarzy władzy w Brukseli” oraz dążenie poszczególnych państw do zmaksymalizowania swojego lobbingu na niektóre aspekty polityki unijnej w celu uzyskania statusu niezależnego gracza. Zbytne skoncentrowane uwagi na wybranych podmiotach i nierówne zyski w skali całej UE mogą tworzyć syndrom zwycięzców i przegranych, a to z kolei może podważyć legitymizację inicjatyw ponadnarodowych KE.

Oczekując na kolejny impuls do dalszych aktywności KE w przygotowywanej Europejskiej Strategii Przemysłu Obronnego warto wziąć pod uwagę jeszcze zmieniający się globalny kontekst bezpieczeństwa i rozwój wydarzeń na Ukrainie, które mogą wymagać od KE przyjęcia znacznie bardziej asertywnej roli w przyszłości i być może zmusić do przyśpieszenia tempa

rozwoju niektórych projektów strategicznych dla obronności i europejskiego przemysłu obronnego, stawiając im bardziej ambitne cele w krótszym czasie.

Charakteryzując problematykę działań podejmowanych przez KE na rzecz stopniowego budowania odporności obronnej europejskiego przemysłowego sektora obronnego, można stwierdzić, że zgoda na nowe propozycje KE nie zawsze była aksjomatem. Obszar obronności jest bardzo wrażliwy politycznie i podejmowanie jakichkolwiek kroków, nawet tylko o pozornie gospodarczym charakterze, nadal wymaga akceptacji na szczeblach międzyrządowych, jak również z Parlamentem Europejskim oraz Radą UE. Komisja doskonale nauczyła się nie tylko pomyślnie wdrażać ten złożony proces przy udziale tak wielu interlokutorów, ale analizując uwarunkowania międzynarodowe ma świadomość konsekwencji czyhających na Europę w przypadku braku ich realizacji.

## BIBLIOGRAFIA REFERENCES LIST

### PIŚMIENICTWO LITERATURE

Bergstrom O., Bruggeman F., Ganczewski J., Hartley K., Sellier D., Waelbroeck-Rocha E., Wilke P., Wulf H., *Anticipating restructuring in the European Defence Industry*, BIPE, Paryż, 2008.

Cameron F., Quille G., ESDP: The State of Play, "EPC Working Paper" nr 11, *European Policy Centre*, Brussels, wrzesień 2004.

Cichocki B., Konarzewska A., Niewiadomski Ł., Pacuła P., *Amerykańska ustawa o inwestycjach zagranicznych i bezpieczeństwie narodowym a podobne uregulowania w Unii Europejskiej, Rosji i Chinach*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2008, nr 7–8.

*Eurobarometr pokazuje poparcie społeczne dla polityki i przemysłu obronnego*, [https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eurobarometer-shows-public-support-defence-policy-and-industry-2023-07-14\\_en](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eurobarometer-shows-public-support-defence-policy-and-industry-2023-07-14_en) (dostęp: 24.01.2024).

*Europejska polityka przemysłu obronnego. Komisja Europejska*, [www.ec.europa.eu/enterprise/sectors/defence/defence-industrial-policy/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/enterprise/sectors/defence/defence-industrial-policy/index_en.htm) (dostęp: 18 sierpnia 2013).

Giumelli F., Marx M., *The European Defence Fund precursor programmes and the state of the European market for defence*, "Defence Studies" 2023, vol 23, nr 4.

Komisja Europejska, *Konsultacje dotyczące europejskiej strategii przemysłowej w dziedzinie obronności*, [https://defence-industry-space.ec.europa.eu/consultations-0/consultation-new-european-defence-industrial-strategy\\_en](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/consultations-0/consultation-new-european-defence-industrial-strategy_en) (dostęp: 24.01.2024).

- Mawdsley J., *The Gap between rhetoric and reality: Weapons Acquisition and ESDP*, Bonn International Center for Conversion, Bonn 2002.
- Mörth U., *Competing frames in the European Commission – the case of the defence industry and equipment issue*, "Journal of European Public Policy", 2000, vol. 7, nr 2.
- Prospects on the European Defence Industry*, Defence Analysis Institute, Athens 2003.
- Rdzanek G., *Eurosamoloty. Trudne początki europejskiej współpracy zbrojeniowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
- Teichler T., Rapp-Jung B., James A., Maulny J.P., Camillo F., Gari M., Liberti F., Mezzardi S., Nones M., Osica O., Trybus M., *Study on State Control of Strategic Defence Assets*, Manchester: Manchester Institute of Innovation Research, 2010.
- Zamelek P., *Prace Komisji Europejskiej w zakresie sektora obronnego*, „Zeszyty Naukowe AON” 2013, nr 3(92).
- Zamelek P., *Przeobrażenia polskiego przemysłu obronnego w warunkach otwartego europejskiego rynku*, Wydawnictwo A. Marszałek, Toruń 2013.
- Zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2011.

## ŹRÓDŁA SOURCES

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/43/WE z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie uproszczenia warunków transferów produktów związanych z obronnością we Wspólnocie (Dz. Urz. UE L 146/1, 10 czerwca 2009).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 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 i zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 216/7, 20 sierpnia 2009).
- Komisja Europejska, Projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady koordynującej procedury udzielania niektórych zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa (COM(2007)766), 5 grudnia 2007.
- Komisja Europejska, Projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady koordynującej dotyczącej uproszczenia zasad i warunków transferu produktów związanych z obronnością w ramach Wspólnoty (COM(2007)765), 5 grudnia 2007.
- Komisja Europejska, Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające zasady uczestnictwa i upowszechniania dla programu „Horyzont 2020” – programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020), COM(2011)810, 30 listopada 2011.
- Komunikat Komisji Europejskiej, Wyzwania stojące przed europejskim przemysłem związanym z obronnością: wkład do działań na poziomie europejskim, COM(96)10, 24 stycznia 1996.
- Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Wdrażanie strategii UE w zakresie przemysłów związanych z obronnością, COM(97) 583, 4 grudnia 1997.

Komunikat Komisji Europejskiej, Obronność europejska – kwestie przemysłowe i rynkowe – w kierunku polityki UE w zakresie wyposażenia obronnego, COM(2003) 0113, 11 marca 2003.

Komunikat Komisji Europejskiej, Zielona Księga. Zamówienia publiczne w dziedzinie obrony, COM(2004) 608, 23 września 2004.

Komunikat Komisji Europejskiej, Wyniki konsultacji rozpoczętych po opublikowaniu zielonej księgi w sprawie zamówień publicznych w dziedzinie obrony oraz przyszłych inicjatyw komisji, COM(2005) 626, 6 grudnia 2005.

Komunikat Komisji Europejskiej, Komunikat interpretacyjny w sprawie stosowania artykułu 296 TWE w obszarze zamówień obronnych, COM(2006)779, 7 grudnia 2006.

Komunikat Komisji Europejskiej, Strategia na rzecz silniejszego i bardziej konkurencyjnego europejskiego przemysłu obronnego, (COM(2007) 764), 5 grudnia 2007.

Komunikat Komisji Europejskiej, Wdrażanie strategii UE w zakresie przemysłów związanych z obronnością, COM(97) 583 4 grudnia 1997.

Komunikat Komisji Europejskiej, Obronność europejska – kwestie przemysłowe i rynkowe – w kierunku polityki UE w zakresie wyposażenia obronnego, COM/2003/0113, 11 marzec 2003.

Komunikat Komisji Europejskiej, Strategia na rzecz silniejszego i bardziej konkurencyjnego europejskiego przemysłu obronnego, COM(2007)764, 5 grudnia 2007.

Komunikat Komisji Europejskiej, Zamówienia przedkomercyjne: wspieranie innowacyjności w celu zapewnienia trwałości i wysokiej jakości usług publicznych w Europie, COM(2007)799, 14 grudnia 2007.

Komunikat Komisji Europejskiej, Najpierw myśl na małą skalę. Program „Small Business Act” dla Europy, COM(2008) 394, 25 czerwca 2008.

Komunikat Komisji Europejskiej, EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, COM(2010)2020, 3 marca 2010.

Komunikat Komisji Europejskiej, Zintegrowana polityka przemysłowa w erze globalizacji – Konkurencyjność i zrównoważony rozwój na pierwszym planie, COM(2010)614, 28 października 2010.

Komunikat Komisji Europejskiej, Polityka w zakresie sektora bezpieczeństwa – Plan działania na rzecz innowacyjnego i konkurencyjnego sektora bezpieczeństwa, COM(2012)417, 26 lipca 2012.

Komunikat Komisji Europejskiej, W kierunku bardziej konkurencyjnego i wydajnego sektora obronności i bezpieczeństwa, COM(2013)542, 24 lipca 2013.

Komunikat Komisji Europejskiej, Europejski plan działań w sektorze obrony, COM(2016) 950, 30 listopada 2016.

Komunikat Komisji Europejskiej, Utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego, COM(2017) 295, 7 czerwca 2017.

Komunikat Komisji Europejskiej, Odporność w zakresie surowców krytycznych: wytyczanie drogi do większego bezpieczeństwa i bardziej zrównoważonego rozwoju, COM(2020) 474, 3 wrzesień 2020.

Komunikat Komisji Europejskiej, Plan działania na rzecz synergii między przemysłem cywilnym, obronnym i kosmicznym, COM(2021) 70, 22 luty 2021.

Komunikat Komisji Europejskiej, Aktualizacja nowej strategii przemysłowej z 2020 r. tworzenie silniejszego jednolitego rynku sprzyjającego odbudowie Europy, COM(2021) 350, 5 maja 2021.

Komunikat Komisji Europejskiej, Akt w sprawie czipów dla Europy, COM(2022) 45, 8 luty 2022.

Komunikat Komisji Europejskiej, Wkład Komisji w europejską obronność, COM(2022) 60, 15 luty 2022.

Komunikat Komisji Europejskiej, Plan działania w zakresie technologii krytycznych dla bezpieczeństwa i obronności, COM(2022) 61, 15 luty 2022.

Komunikat Komisji Europejskiej, Wspólny komunikat Analiza luk inwestycyjnych w zakresie obronności i dalsze działania, JOIN (2022) 24, 18 maja 2022.

Raport Komisji w sprawie wykonania dyrektywy 2009/81/WE w sprawie zamówień publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, w celu zapewnienia zgodności z art. 73 ust. 2 tej dyrektywy, COM(2016) 762, 30 listopada 2016.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego, European defence-related industries, P5\_TA(2002)0172, 10 kwietnia 2002.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2023/1525 z dnia 20 lipca 2023 r. w sprawie wspierania produkcji amunicji (ASAP), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 185/7, 24 lipiec 2023.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2023/2418 z dnia 18 października 2023 r. w sprawie ustanowienia instrumentu na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez zamówienia realizowane na zasadzie współpracy (EDIRPA), Seria L 2023/2418, 26 października 2023.

Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące transpozycji dyrektywy 2009/43/WE w sprawie uproszczenia warunków transferów produktów związanych z obronnością w UE, Komisja Europejska, COM(2012)359, 29 czerwca 2012.

Zalecenie Komisji 2018/624 w sprawie transgranicznego dostępu do rynku dla poddostawców i MŚP w sektorze obronnym, L 102/87, 20 kwietnia 2018.

Zawiadomienie Komisji w sprawie wytycznych dotyczących wspólnych zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, 2019/C 157/01, 8 maja 2019.



Copyright (c) 2024 Paulina Zamelek



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License