



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 5.12.2007
SEC(2007) 1594

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Съпътстващ документ към

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

**относно опростяване на реда и условията за трансфери на продукти, свързани с
отбраната, вътре в Общността**

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM(2007) 765 окончателен}
{SEC(2007) 1593}

1. ПОЛИТИЧЕСКИ КОНТЕКСТ

В миналото Комисията на няколко пъти е откроявала предизвикателствата, пред които е изправена европейската отбранителна индустрия, и е подчертавала необходимостта от създаването на европейски пазар на отбранително оборудване¹ (ЕПОО). Подобна нужда открояват и новите инициативи, предприети от Европейската агенция по отбрана (ЕАО) и Комисията от 2004 г. насетне. Непропорционалните лицензионни изисквания при трансфери на свързани с отбраната продукти между държавите-членки отдавна се посочват като основни пречки пред реализацията на подобен ЕПОО.

От политическа гледна точка въпреки 50-те години европейска интеграция, когато контролират износа на свързани с отбраната продукти, държавите-членки продължават да не правят системна разлика между трансфери към друга държава-членка и износ към трети страни.

От икономическа гледна точка фрагментацията на отбранителните пазари по национален признак е процес, който във все по-малка степен може да бъде поддържан. Комбинацията от бюджетни ограничения и все по-високите разходи за военно оборудване поставиха европейските предприятия в сложно положение. Към днешна дата тази диагноза се признава от много кръгове, например от министерствата на отбраната чрез Европейската агенция по отбрана: устойчивите и конкурентоспособни отбранителни индустрии се нуждаят от повече интеграция, по-малко дублиране и повече специализация. Засилващата се взаимозависимост между отбранителните индустрии изисква наличието на по-лесни трансфери.

2. ПРОЦЕСУАЛНИ ВЪПРОСИ И КОНСУЛТАЦИИ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

След съобщението от 2003 г. Комисията разчиташе на първо констативно проучване, озаглавено „Вътрешнообщностни трансфери на отбранителни продукти“ [*Intra-Community Transfers of Defence Products*]². В проучването беше направен преглед на всички национални препятствия пред вътрешнообщностните трансфери на свързани с отбраната продукти и оценка на преките и непреки разходи във връзка с тях, като бяха набелязани и възможни допълнителни мерки на равнище Общност.

Процесът на консултации стартира в рамките на конференцията „Европейските отбранителни индустрии и пазарът“, организирана през юли 2005 г. от Европейската комисия в сътрудничество с ЕАО, по време на която констативното проучване беше представено за първи път. От март 2006 г. до септември 2006 г. на базата на документ за консултация на Комисията беше проведена обществена консултация. Седем държави-членки, десет сдружения на отбранителната индустрия и дружества, пет НПО и три други организация използваха възможността да представят гледищата си. На уебсайта на Комисията е на разположение резюме на консултацията².

¹ COM(97) 583 от 12 ноември 1997 г., COM(2003) 113 от 11 март 2003 г.

² http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/inst_sp/defense_en.htm

По време на целия етап на консултации в периода юли 2005 г. — юли 2007 г. Комисията организира в Брюксел общо 7 семинара (4 с държави-членки и 3 с представители на индустрията). Те дадоха възможност на служителите на Комисията да разширят и прецизират своите познания, да съберат мненията на онези заинтересовани страни и държави-членки, които се въздържаха да дадат своя принос към консултациите и да проверят различните становища в техническо и икономическо отношение и в аспекта на тяхната политическа осъществимост с оглед предвижданите характеристики на една възможна инициатива.

3. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Всички държави-членки имат свое собствено законодателство, с което регулират вноса, износа и транзита на свързани с отбраната продукти в рамките на вътрешния пазар. Контролът над разпространението на подобни продукти е основен проблем за сигурността и въпрос на политическа и/или правна отговорност за всички демократични правителства. Освен това анализът, който гражданското общество прави на постиженията в сферата на човешките права и демокрацията в страната по местоназначение, все повече изостря нуждата от строга и ефективна експортна дисциплина³.

В основата на тези контролни режими стоят *ex ante* лицензионни схеми. По същество всички държави-членки прилагат един или няколко от следните три основни вида лицензии:

- индивидуалната лицензия съответства на издадено от национален орган разрешение по искане на отделен доставчик за един трансфер до един получател;
- глобалната лицензия съответства на издадено от национален орган разрешение по искане на отделен доставчик за един или няколко трансфера до един или няколко получатели;
- генералната лицензия отговаря на уредено с общ административен или законодателен акт разрешение, което допуска трансфер от всеки износител на контролирани стоки към определени дестинации, като и двете се упоменават в самата лицензия.

Националните лицензионни схеми се различават значително по обхвата си, компетентните органи, процедурите и техния график. Те са източник на значителна административна тежест за дружествата и изискват дълги подготвителни периоди. Административната тежест и непрякото въздействие се оценяват съответно на € 433 млн. на година и € 2,73 млрд. на година.

³ Приетият през 1998 г. Кодекс на Европейския съюз за поведение при износа на оръжие доразвива осем общи критерия за износ на оръжие и включва и механизми за нотификации за отказ и консултации. Приемането на Кодекса отбелязва за ЕС качествено нов етап в развитието на общи подходи към износа на оръжие като важен елемент от общата политика в областта на външните отношения и сигурността.

Тази пъстра мозайка от строги лицензионни изисквания и съответстващият им административен товар несъмнено се оказва непропорционална на действително необходимия контрол, като се има предвид, че исканията за получаване на лицензии за вътрешнообщностни трансфери почти никога не получават отказ (въпреки че годишно се издават 11 500 лицензии за подобни трансфери, от 2003 г. насам нито една от молбите не е получила официален отказ).

Освен това заинтересованите страни и от индустрията, и от правителствата признават, че тези прекомерни лицензионни изисквания спъват развитието на европейската отбранителна технологична и промишлена база (ЕОТПБ) и подкопават сигурността на доставките между държавите-членки:

- на равнището на индустрията, необходимостта от постигането на съответствие с твърде различни национални лицензионни режими препятства оптимизирането на веригата на доставки. За да избегнат продължителните, несигурни и скъпи процедури, дружествата наистина по-скоро предпочитат националните доставчици. Това спъва специализацията на европейските отбранителни производства и понижава възможните икономии от мащаба. Освен това докато спрямо трансферите между дружество, установено в една държава-членка, и негово дъщерно дружество в друга държава-членка продължават да се прилагат сложни и дълги схеми за получаване на предварително одобрение, паневропейските дружества няма да могат да се ползват изцяло от предимствата на трансграничната интеграция.
- Държавните органи, провеждащи търгове в рамките на ЕС, не могат да приемат за даденост издаването на лицензии за износ, ако желаят да се снабдят с отбранително оборудване от доставчик, установен в друга държава-членка. Въпреки че лицензии практически не се отказват, „теоретичната“ възможност това да се случи е стимул за държавите-членки да предпочитат да се снабдяват с чувствително военно оборудване от национален производител, вместо от (евентуално по-изгодните) европейски конкуренти.

На междуправителствена основа са разработени няколко двустранни или многостранни споразумения и инициативи, насочени към опростяване на трансферите на свързани с отбраната продукти. Дори и най-напредналите сред тях, а именно писмото за намерения и последвалото Рамково споразумение от Фарнбъро, подписано от шест основни произвеждащи оръжие държави-членки (FR, DE, UK, ES, IT, SE), към настоящия момент са постигнали твърде ограничени резултати. Що се отнася до ЕАО, тя няма мандат да работи с трансфери.

4. ЦЕЛИ

Крайната цел на Комисията е да създаде отворен и конкурентен Европейски пазар на отбранително оборудване (ЕПОО) в ЕС. Един добре работещ ЕПОО изисква последователна регулаторна рамка в различните области на политиката, като поръчките и трансферите. За да защити интересите на държавите-членки в сферата на сигурността, тази рамка трябва да отчита специфичното естество на отбранителното оборудване (стратегическа важност, сигурност на доставките и сигурност на информационните изисквания).

Подобна крайна цел отговаря и на по-широкия контекст на дневния ред от Лисабон, като се има предвид нейния принос за една конкурентоспособна европейска отбранителна технологична и промишлена база (ЕОТПБ), която може от своя страна да способства общата политика в областта на външните отношения и сигурността (ОПОВОС).

Конкретната цел, която Комисията си поставя, е да улесни вътрешнообщностните трансфери на свързани с отбраната продукти и да намали сложността, а оттам и административната тежест, във връзка със съществуващия лабиринт от различни национални лицензионни системи. В определена степен постигането на подобна конкретна цел ще допълни предстоящата директива относно поръчките в сферата на отбраната. Благодарение на улеснените трансфери на свързани с отбраната продукти, доставяни на въоръжените сили на ЕС, възлагащите поръчките правителства ще се радват на по-предсказуемо и, следователно, по-сигурно снабдяване, което ще смекчи сега съществуващото нежелание за реализиране на трансгранични покупки. Така за трансграничните доставчици ще бъде по-лесно да „показват“ способността си в срок да доставят свързани с отбраната продукти.

5. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

Бяха разгледани следните четири варианта на политика:

<u>Вариант 1</u>	Действия не се предприемат (запазване на сегашното положение)
<u>Вариант 2</u>	Незаконодателни мерки под формата на тълкувателно съобщение по член 296 или мерки за укрепване на доверието
<u>Вариант 3</u>	Пълна либерализация на всички трансфери на свързани с отбраната продукти
<u>Вариант 4</u>	Управление на вътрешнообщностните трансфери на равнище ЕС чрез агенция
<u>Вариант 5</u>	Опростяване и сближаване на националните лицензионни системи. Аспекти на опростяване се отнасят до: <ul style="list-style-type: none"> – вида на издавания лиценз (3 подвъзможности: А1 = само генерални лицензии, А2 = само глобални лицензии, А3 = съчетание от генерални и глобални лицензии), – предоставяните гаранции относно надеждността на получателите (3 подвъзможности: В1 = без сертифициране от ЕС за дружествата, В2= задължително сертифициране, В3 = сертифициране за получаване на трансфери по генерална лицензия), – предоставяните гаранции относно управлението на реекспорта към трети страни (2 подвъзможности: С1 = регулаторни изисквания за информация и санкции, С2 = система за проследяване въз основа на централизирана база данни).

В съответствие с принципа на пропорционалния анализ, варианти 2, 3 и 4 бяха разгледани, но по тях не е правен понататъшен подробен анализ на въздействието предвид или на малката вероятност те по ефективен начин да постигнат набелязаната цел или предвид на техния нереалистичен характер от гледна точка на политическа приемливост. Задълбочен анализ на въздействието е направен за сценария, при който се запазва сегашното положение, както и за всяка подвъзможност на сценария, при който се прави законодателно опростяване.

В хода на консултациите със заинтересованите страни изготвеният от Съвета Общ списък на оръжията (ОСО) се очерта като справочен инструмент, общ за всички държави-членки в рамката на Кодекс на ЕС за поведение при износа на оръжие. Следователно този вече договорен списък е естествен кандидат при определяне обхвата на всяко законодателно действие.

6. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Вариант 1: Без действие от страна на ЕС

Отсъствието на действия на равнище Общност по отношение на вътрешнообщностните трансфери на свързани с отбраната продукти не предполага непременно запазване на статуквото. Някои от държавите-членки вероятно ще продължат да преразглеждат своите национални лицензионни режими с цел да ги опростят, а (настоящите или бъдещи) инициативи, разработени в междуправителствен контекст, биха могли да работят за известно способстване на трансферите между участващите държави.

Като се има предвид трудността, с която подобна уредба се отваря към нови членове, степента на възможна дискриминация между участващите и неучастващите държави членки в най-добрия случай ще се запази или дори ще се засили. При подобна ситуация ще бъде затруднено използването на всички европейски умения и експертни познания в определени ниши (по-специално тези от новите държави-членки). Изключените държави-членки ще продължат да откриват твърде малко допълнителни стимули за закупуване на европейски продукти, свързани с отбраната, като се има предвид, че (а) техните предприятия от отбранителната индустрия (най-вече МСП) ще бъдат по-слабо интегрирани в големите отбранителни програми и (б) липсата на повече сигурност на доставките в сравнение с алтернативните доставчици от трети страни.

Ако бъде лишена от предимствата на по-тясното сътрудничество и интеграция, европейската индустрия в средносрочен до дългосрочен план ще загуби конкурентоспособност и ролята ѝ може да се ограничи до специфични ниши и доставчици на преобладаващо неевропейски основни контрагенти, като така ще бъде заплашен капацитетът ѝ самостоятелно да развива способностите, необходими на европейската политика за сигурност и отбрана. Всяко подобно изолиране от пазарните сектори, даващи най-висока добавена стойност, ще има и отрицателен ефект върху печалбите от европейските отбранителни дружества и ще създаде затруднения при привличането на инвестиции. Постепенната загуба на конкурентоспособност неизбежно би се отразила отрицателно и на нивото, и на качеството на заетостта в сектора.

Вариант 5: Опростяване и сближаване на националните лицензионни схеми

По време на етапа на консултации стана ясно, че преобладаващото общо ниво на защита на интересите в сферата на сигурността следва да бъде запазено. Конкретно това предполага, че всяко опростяване/способстване на вътрешнообщностните трансфери следва да се допълва от мерки в подкрепа на климат на взаимно доверие, особено по отношение на възможен реекспорт към трети страни. Разходоефективността на различните посочени по-горе подвъзможности спрямо средствата, чрез които се способства процесът (вид лицензия) и гаранциите за него (сертифициране и контрол за реекспорт) са изследвани подробно.

В анализа се стига до заключението, че една система на ЕС на основата и на глобални и на генерални лицензии би била най-удачният компромис между целите за ефективност на мярката (т. е. действително улесняване на вътрешнообщностните трансфери на свързани с отбраната продукти) и необходимата гъвкавост, за да могат държавите-членки да прецизират евентуални ограничения за реекспорт и крайна употреба спрямо най-чувствителните продукти.

Сертифицирането от ЕС на дружествата получатели представлява мощно средство за повишаване на взаимното доверие при минимални пределни разходи. Като се има предвид обаче възможното непропорционално въздействие от въвеждането на задължително сертифициране (особено за МСП), подвъзможността, при която сертифицирането е обвързано с предимствата от получаване по силата на генерална лицензия, се очертава като ефективен изграждащ доверие стимул държавите-членки да използват възможно най-много лицензиите, при които тежестта е най-малка. Сигурността при закупуването от страна на правителства от ЕС на продукти за техните собствени въоръжени сили (т. е. продукти, чиято крайна употреба се реализира от правителства от ЕС) също позволява генералното лицензиране да се отвори за правителства, реализиращи поръчки в ЕС.

На последно място, що се отнася до контрола на реекспорта, една информационна система за проследяване с двоен контрол несъмнено би създавала тежки нови задължения и за дружествата, и за администраторите. Поради това по-конвенционалната регулаторна техника на основата на последващи информационни изисквания и ефективни политики на прилагане на законодателството се определя като разходоефективна в по-голяма степен.

Взети заедно оценките на съответните подвъзможности дават за административната тежест нетна полза в размер от **190 до 405 млн. EUR годишно**. По-важното обаче е, че се счита, че очакваните косвени ползи от опростените трансфери като предпоставка за добре функциониращ ЕПОО и ефективна ЕОТПБ значително ще превишават нетните ползи.

Очаква се прякото социално въздействие да бъде минимално, а много по-значително да бъде непрякото въздействие. Укрепването на паневропейската отбранителна технологична и промишлена база може в краткосрочен план да доведе до рационализиране на структурите, а оттам и до съкращения на работни места в излишни вече програми и в неконкурентоспособни дружества. Подобно преструктуриране обаче е предпоставка за това отбранителната индустрия на ЕС да бъде в крак с технологиите, необходимо условие, както за посрещане на конкуренцията на новите действащи лица в сферата, така и за избягване на по-нататъшно увеличаване на технологичната дистанция с конкурентите, заемащи най-челни позиции. Оттук следва, че този сценарий предлага най-добрата гаранция за поддържане или развитие и в качествено, и в количествено отношение на заетостта в средносрочна до дългосрочна перспектива.

На последно място тази рамка следва да не предполага значимо въздействие върху околната среда.

7. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Всеки инструмент на Общността, създаден с цел да улеснява вътрешнообщностните трансфери на свързани с отбраната продукти, ще трябва да се изпълнява и прилага от държавите-членки. Последните ще трябва да адаптират своята регулаторна рамка, например за да предвидят подходящи разпоредби относно сертифицирането и глобалните /генералните лицензии. По тези национални мерки за прилагане ще трябва да има съответното наблюдение от службите на Комисията, на първо място, за да се провери съответствието с правилата на Общността, и на второ, за да се установи прозрачен, изграждащ доверие обмен на информация сред държавите-членки.

В средносрочна перспектива Комисията следва да оцени действието на новия опростен режим на ЕС, като обърне специално внимание на административните разходи.

Предвид доста дългия жизнен цикъл на отбранителното оборудване, следва да не се очаква, че промените в правителствените практики за възлагане на поръчки и реорганизацията на промишлените вериги на доставки ще станат веднага реалност. Като резултат от процеса повишената сигурност на веригите на доставки остава доста субективна, поради което времето се явява основен параметър за изграждане на взаимно доверие. Поради това косвените ползи, преследвани от улесняването на вътрешнообщностните трансфери на отбранителни продукти, могат да бъдат получени само в дългосрочна перспектива. Оценката на тези по-общи макроикономически въздействия следва да се прави за същия времеви хоризонт и вероятно не по-рано от 5 години след началото на прилагането на инструмента на Общността.