



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 5.12.2007

SEC(2007) 1597

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ ЗА ПЕРСОНАЛА НА КОМИСИЯТА

Придружителен документ към

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**СТРАТЕГИЯ ЗА ПО-СИЛНА И ПО-КОНКУРЕНТОСПОСОБНА ЕВРОПЕЙСКА
ОТБРАНИТЕЛНА ПРОМИШЛЕНОСТ**

РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕ

{COM(2007) 764 окончателен}

{SEC(2007) 1596}

1. Политически контекст

В миналото Комисията е изтъквала няколко пъти предизвикателствата пред европейската отбранителна промишленост и е подчертавала необходимостта от създаването на европейски пазар за отбранителна техника¹. Инициативите, предприети от Европейската агенция по отбрана (ЕАО) и Комисията от 2004 г. досега, както и подготовката на две конкретни законови предложения от страна на Комисията, направиха необходимо очертаването на рамката на стратегическата политика на ЕС и предизвикателствата пред европейската отбранителна промишленост и основните действащи институции.

През есента на 2007 г. ще бъде представен пакет от три предложения, свързани с отбранителната политика:

- Съобщение „Стратегия за по-силна и по-конкурентоспособна европейска промишленост за отбрана“
- Предложение за директива за обществени поръчки за отбранителна продукция
- Предложение за директива относно трансферите на отбранителна техника вътре в Общността.

Настоящата оценка на въздействието ще придружава съобщението, което излага по-широкия контекст, в който се приемат инициативите, засягащи европейската отбранителна промишленост. Тя ще идентифицира вариантите за Комисията, насочени към постигане на бъдещ напредък по отношение на посочените проблеми (вж. точка 3 по-долу). Тя също ще бъде пропорционална на същността на разглеждания документ за политиката, тъй като всяка бъдеща законодателна инициатива, предприета въз основа на това съобщение, ще бъде придружавана от отделна оценка на въздействието. Това е валидно също и за двете законодателни предложения, предвидени за приемане на незабавни мерки, които са придружени от отделни оценки на въздействието.

2. Консултации със заинтересовани страни

Предвид спецификата на сектора и ограниченото въздействие върху широката общественост по отношение на мерките на промишлената политика в отбранителния сектор, бе проведена целева консултация със заинтересовани страни от консултант, на който тази задача без възложена от Комисията през 2006 г. Тъй като съобщението ще представлява стратегически рамков документ, който ще се фокусира върху определени проблеми и възможните начини за тяхното решаване, консултациите със заинтересованите страни бяха проведени с цел да бъдат идентифицирани проблемите и да бъдат събрани мнения в области, в които се предвиждат бъдещи действия. Комисията изготви въпросник за консултациите, а повече от 140 организации бяха поканени да отговорят (министерствата на отбраната на 27-те държави-членки на ЕС и

¹ COM(97) 583 от 12 ноември 2007 г., COM(2003) 113 от 11 март 2003 г.

на държавите кандидатки, 20 национални промишлени сдружения, 3 трети държави², Европейската агенция по отбраната, 15 национални професионални съюзи, работещи с отбранителния сектор, големи отбранителни компании, малки и средни отбранителни компании и научноизследователски институти, специализирани в икономиката на сигурността и отбраната).

Отговарящите можеха да запазят своята анонимност, но заинтересованите страни имаха възможност по желание да осигурят повече информация относно своите организации.

Получени бяха 40 попълнени въпросника от 18 установими държави от ЕС. Сред получените отговори имаше:

- 12 отговора от държави-членки;
- 14 отговора от големи предприятия и промишлени сдружения;
- 6 отговора от малки и средни предприятия (МСП) и
- 8 отговора от „други“ организации (професионални съюзи, научноизследователски организации и отговори с неустановен произход).

Не всички държави-членки на ЕС реагираха на тази консултация. Независимо от това, повечето въпроси бяха дискутирани също от представители на държавите-членки на заседанията на Управителния съвет на ЕАО на равнище министри на отбраната, които се проведеха на 13.11.2006 г. и на 14.5.2007 г. Не бяха получени отговори от трети държави.

Освен това бяха организирани и няколко съвместни заседания с ЕАО, на които бяха обсъдени конкретни въпроси с представители на промишлеността и на Европейската асоциация за въздушно пространство и отбрана.

Мнозинството от консултираните заинтересовани страни бяха на мнение, че съществуващите рамкови условия, в които функционират те, не са достатъчни, за да гарантират конкурентоспособността на европейската отбранителна промишленост в дългосрочен план. Пречките, очертани от много заинтересовани страни, бяха например липсата на общностни правила на европейския пазар на отбранителна техника, небалансираните търговски отношения в областта на отбраната между ЕС и САЩ и липсата на координация на националната научноизследователска и технологична дейност в областта на отбраната.

² Съединените щати, Русия, Израел.

3. Дефиниране на проблема

„Първоначалната дългосрочна визия за европейските отбранителни способности и потребности от капацитет“, приета през 2006 г. от Управителния съвет на ЕАО заявява, че е необходима промишлена политика, която *„предотвратява свиването и спада на европейската отбранителна промишленост чрез увеличаване на инвестициите, консолидиране на европейската технологична и промишлена база и овладяване на пълния потенциал на Европа“*³.

Идентифицираните проблеми могат да бъдат групирани в три широкообхватни области:

Рамкови условия за промишлеността

Разработването на нови и все по-сложни технологии, свързани с отбраната, става по-скъпо, водейки към положение, при което **националните бюджети за отбрана не могат вече да финансират продукти от най-високо качество**. Новите отбранителни програми не са достатъчно координирани на европейско ниво, което води до **дублиране** и възпрепятства взаимодействието и икономите от мащаба за компаниите, участващи в **различни програми**.

Научноизследователската и развойната дейност в сферата на отбраната също така се извършва главно **на национално ниво**, което води до дублиране на програми и по-ниска ефективност отколкото при един по-координиран подход.

Проблеми на пазара на отбранителна продукция

Държавите-членки доставят отбранителна продукция от национални доставчици. Това води до **пазарна фрагментация**, национални вериги за доставки и пречки пред сътрудничеството на европейско ниво.

Приоритетите на националната външна политика могат да доведат до положение, при което да се прекратят трансферите на отбранителни продукти към други държави-членки на ЕС. Това води до **липса на сигурност при доставките** на отбранителна техника за клиентите.

Отсъствието на режим на Общността по отношение на **сигурността на чувствителна промишлена информация** може да доведе до дискриминация срещу доставчици от други държави-членки на ЕС.

МСП участват главно в национални вериги за доставки. Ако продължи развитието на трансграничните обществени поръчки на европейско ниво - както може да се очаква след приемането на Етичен кодекс относно обществените поръчки в отбраната, приет от ЕАО през 2006 г. – взети са мерки **МСП** също да бъдат облагодетелствани от възможностите на европейско ниво.

³ Дългосрочна визия, ЕАО, приета на срещата на Управителния съвет на ЕАО на равнище министри на отбраната на 3 октомври 2007 г., страница 3.

Настоящите **практики за компенсация**, които често представляват част от договорите за обществени поръчки, могат да доведат до изкривявания на вътрешния пазар.

Като се има предвид, че веригите за доставка са организирани главно на национално ниво, **стандартизацията на отбранителната техника** на европейско ниво не е развита в достатъчна степен. Един европейски пазар на отбранителна техника се нуждае от обща система от стандарти, която да улесни трансграничните обществени поръчки.

Създаването на европейски пазар за отбранителна техника би могло да доведе до **пазарни изкривявания**, ако **законодателството на ЕС за конкуренцията** не се прилага ефективно в този сектор.

Други области

Отношенията със САЩ в областта на търговията с отбранителна продукция са силно **дебалансирани**. Повечето отбранителни компании в ЕС имат само маргинален достъп до американския пазар, докато за компаниите от САЩ достъпът до пазара на ЕС е почти напълно открит.

Пазарната реформа неизбежно води до промяна и **необходимост от приспособяване**. Докато това може да доведе до изгоди като цяло за икономиката и гражданите, някои работници и региони в краткосрочен план могат да загубят.

Всички горепосочени проблеми имат ЕС измерение и изискват действия на ниво ЕС. Държавите-членки сами няма да могат да постигнат напредък по отношение на повечето от тези въпроси. Ето защо се приема, че участието на Комисията и ЕАО създава значителна добавена стойност.

4. Цели

Необходима е конкурентоспособна европейска отбранителна технологична и промишлена база (ЕОТПБ), която да поддържа европейската политика за сигурност и отбрана. Неуспехът да бъде осигурена една конкурентоспособна отбранителна промишлена база, както и загубата на възможности за автономно проектиране и иновации ограничават възможния избор и увеличават зависимостта спрямо неевропейските доставчици на отбранителна продукция. Една конкурентоспособна ЕОТПБ изисква ефективен европейски пазар за отбранителна техника (ЕПОТ). Един добре функциониращ европейски пазар изисква усъвършенстване на сегашната фрагментирана правна и регулаторна рамка, която се базира на националното законодателство и налага много тежести за компаниите.

Рамкови условия за промишлеността

- (1) Държавите-членки следва да засилят **обединяването на търсенето на пазарите на отбранителна продукция**, за да бъде преодоляна пазарната фрагментация и да бъдат премахнати пречките пред трансграничното промишлено сътрудничество. Тази цел може да бъде постигната единствено, ако държавите-членки предприемат действия, по възможност подкрепени от Европейската агенция по отбрана.

- (2) Държавите-членки следва да засилят **обединяването на търсенето на военни изследвания и развитието** на нови технологии, свързани с отбраната. Дублирането на изследователските програми поради това, че военните изследвания се предприемат предимно на национално ниво, води от европейска перспектива към неефективно изразходване на средства. Тази цел може да бъде постигната предимно чрез действия на държавите-членки, но Комисията може да даде своя принос чрез координиране на научноизследователската програма за сигурност на Общността с научноизследователски инициативи, подкрепени от ЕАО.

Проблеми на пазара на отбранителна продукция

- (3) Разпоредбите, отчитащи потребността от **сигурност на доставките и на информацията**, ще бъдат от изключително значение за изграждане на доверие между държавите-членки и за гарантиране на правилното функциониране на един европейски пазар на отбранителна техника. Тъй като тези въпроси обаче засягат интереси на националната сигурност на държавите-членки, всяко предложение в тази област би се фокусирало първоначално върху допълнителния анализ на възможностите за определен режим в ЕС.
- (4) Трябва да бъде насърчено участието на иновационни **МСП** във веригите за доставки на европейската отбранителна промишленост. ЕАО се стреми да реши проблемите на МСП със своя Кодекс на най-добрите практики във веригата за доставки. Тъй като МСП представляват важен елемент от промишлената политика на ЕС, важно е Комисията да контролира участието на МСП във веригата за доставки на отбранителна продукция и да предлага мерки, ако бъдат открити пречки пред тяхното участие.
- (5) Действия за прекратяване на компенсации. Компенсациите като част от договорите за обществени поръчки в отбраната могат да изкривят конкуренцията на вътрешния пазар, а непреките компенсации могат да предизвикат правни проблеми. Независимо от това, компенсациите се използват широко в ЕС и в чужбина и дори се изискват въз основа на национални законодателни актове. Комисията и ЕАО биха могли да проучат по-задълбочено въпроса с компенсациите и да предложат мерки за тяхното прекратяване в бъдеще.
- (6) Използване на **стандарт** за отбранителната техника, които да гарантират нейната разходна ефективност и оперативна съвместимост. За държавите-членки е достъпен Европейски наръчник за обществени поръчки в отбраната, но прилагането на неговите стандарти не е задължително. Комисията и ЕАО биха могли да насърчат допълнително прилагането на стандартите, публикувани в Наръчника.
- (7) Гарантиране на **лоялна конкуренция** на европейския пазар. Поетапното създаване на истински европейски пазар на отбранителна техника ще трябва да гарантира, че мерките, които биха могли да поставят някои компании в по-изгодна позиция от други (напр. чрез държавна помощ), се контролират правилно. Държавите-членки трябва да могат да обосновават всяко позоваване на член 296 при предоставянето на държавна помощ или при предприемането на

други мерки в обхвата на Договора за създаване на ЕО в сектори, засягащи техни важни интереси на сигурността.

Други области

- (8) Действия за постигане на **по-балансиранни трансатлантически отношения**. Липсата на баланс в търговията с отбранителна продукция между ЕС и САЩ ще трябва да бъде анализирана и разгледана от Комисията на подходящ форум.
- (9) **Идентифициране и разглеждане на бариерите пред достъпа до трети пазари**. Бариерите в търговията с отбранителна продукция с трети държави могат да бъдат включени от Комисията в базата данни за пазарен достъп, за да бъде събрано описание на възможните пречки.
- (10) **Предвиждане на промените и разходите за приспособяване**, както и придружаването им, когато е необходимо, от подходящи мерки. Комисията ще се консултира със заинтересовани страни и ще проучи процесите на икономическо приспособяване в отбранителната промишленост, за да може да разработи мерки или стратегии за навременното обхващане на възможните проблеми с приспособяването.

5. Разработване на варианти на политика

По-нататък бяха идентифицирани три варианта на политиката, насочени към тези конкретни цели:

Вариант 1: Бездействие или „бизнес както обикновено“

Този вариант би означавал, че никакви инициативи на ниво ЕС не са били предприети от Комисията с цел укрепване на ЕОТПБ или създаване на ЕПОТ в съответствие с конкретните цели. Това обаче не означава непременно, че не са предприети никакви действия, тъй като някои държави-членки биха могли, при определени обстоятелства, да решат да действат помежду си въз основа на двустранни споразумения или доброволни спогодби.

Вариант 2: Незабавни действия във всички области, където отбранителната промишленост се третира различно от останалите промишлени сектори

Подобен подход би означавал, че са предприети незабавни стъпки с цел отбранителната продукция да бъде напълно интегрирана на единния пазар чрез премахване, например, на всички пречки пред свободното движение в ЕС, незабавна забрана на компенсациите, регулиране на търговията с трети държави на равнище ЕС, атакуване на ограниченията върху свободата на инвестициите и пълно прилагане на правилата на конкуренцията чрез системни разследвания *ex officio* в свързани с отбраната индустрии. Дори още по-амбициозни стъпки, като отваряне на европейското търсене за отбранителна продукция и финансиране на европейска научноизследователска и развойна дейност в сферата на отбраната, би предположило наличие на съответния бюджет на ниво ЕС.

Вариант 3: Поетапен подход, интензифициращ процеса чрез незабавни мерки, където е целесъобразно, и работа с други заинтересовани страни за идентифициране и подготовка на допълнителни сфери на дейност.

Този подход би се фокусирал върху инициативи, които вероятно биха могли да бъдат договорени с държавите-членки в кратък срок и биха идентифицирали области, където трябва да бъдат предприети действия в средносрочен план или където са необходими допълнителни проучвания в дългосрочен план. Той обаче няма да обхване незабавно всички идентифицирани проблеми, а ще се насочи към засилване на диалога със заинтересованите страни и сътрудничество с други ключови фигури.

6. Оценка на въздействията

Всеки от вариантите на политика бе оценен по отношение на неговото икономическо, социално и екологично въздействие. Тъй като съобщението ще представлява документ, определящ политиката, който подготвя почвата за по-късни и по-конкретни инициативи, бе извършена оценка на икономическото, социалното и екологичното въздействия в качествен аспект.

Резултатът от оценката бе класиране на вариантите на политика в зависимост от преценката за въздействието им върху целите. Сравнението между вариантите показва, че вариант 3 би имал не само най-голямо въздействие за постигането на конкретните цели, но също би довел до избягване на основните отрицателни последици в дългосрочен и краткосрочен план съответно на варианти 1 и 2. Чувствителният характер на отбранителния сектор и потребността на заинтересованите страни от съвместни действия за постигане на най-ефективни резултати изискват внимателен подход, гарантиращ широк консенсус. Оттук може да бъде направено заключението, че предприемането на незабавни стъпки в конкретни, идентифицирани и договорени области, както и подчертаването на необходимостта от допълнителните мерки в други области, в момента са най-добрият път напред. Този вариант не води до конкретни нови програми за разходи или регулаторни мерки.

7. Мониторинг и оценка

Комисията ще оцени постигнатия напредък с оглед на описаните проблеми и цели след 3-4 години. Тази оценка ще обхваща инициативите на Комисията, ЕАО и държавите-членки, които допринасят за укрепването на ЕОТПБ и създаването на ЕПОТ, както е заложено в настоящата оценка на въздействието и съобщението.

Тъй като бъдещите законодателни действия ще бъдат придружавани от отделни оценки на въздействията, на настоящия етап не е подходящо да бъдат дефинирани индикатори за тяхното изпълнение.

Комисията също ще наблюдава непрекъснато процесите в отбранителния сектор в хода на ежедневната си работа с Европейската агенция по отбрана. По-конкретно тя ще извършва редовно проучване на конкурентоспособността на сектора. След като бъде приключено, картографирането на европейската отбранителна промишленост, предприето в резултат на Съобщението от 2003 г., следва да подобри също така познанията и данните относно отбранителната промишленост в Европа.