



Bruxelas, 30.11.2016
COM(2016) 950 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa

1. Introdução

O Presidente Juncker salientou, no seu discurso sobre o estado da União de 2016¹, a necessidade de a Europa proteger, defender e dar maior intervenção aos cidadãos. Para os cidadãos europeus, assumir maior responsabilidade pela sua segurança significa investir no desenvolvimento de capacidades de defesa fundamentais, para que sejam capazes de dissuadir, responder e proteger-se a si próprios de ameaças externas. A União Europeia tem de demonstrar que é capaz de agir como fornecedora de segurança militar (*hard security*) e não militar (*soft security*), bem como de dar resposta às solicitações de maior solidariedade em matéria de segurança e de defesa². O Roteiro de Bratislava³, o Parlamento Europeu⁴ e o Conselho da União Europeia⁵ sublinharam recentemente esta prioridade.

Uma defesa europeia mais forte implica a aquisição, o desenvolvimento e a manutenção conjuntos, pelos Estados-Membros, de toda a gama de capacidades terrestres, aéreas, espaciais e marítimas. A Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia⁶ («Estratégia Global») identifica uma série de domínios prioritários em matéria de capacidades de defesa nos quais a Europa precisa de investir e em relação aos quais tem de desenvolver abordagens colaborativas: informação, vigilância e reconhecimento, sistemas de aeronaves telepilotadas, comunicações por satélite, acesso autónomo ao espaço e observação permanente da Terra; capacidades militares de topo de gama, incluindo facilitadores estratégicos, bem como as capacidades necessárias para garantir a cibersegurança e a segurança marítima.

O mercado europeu da defesa está fragmentado e enferma de uma insuficiente colaboração industrial. Poder-se-ia conseguir uma utilização mais eficiente dos dinheiros públicos e uma base industrial mais sólida através do reforço do mercado único da defesa, da redução das duplicações e da melhoria da competitividade da indústria da defesa da UE.

A necessidade de investir em capacidades estratégicas

Para que a Europa seja capaz de concretizar estas prioridades em matéria de capacidades, tem de criar condições para uma maior cooperação no domínio da defesa que lhe permitam maximizar os resultados e a eficiência das despesas neste domínio. Em paralelo, terá de dispor de uma base industrial de defesa sólida, competitiva, inovadora e

¹ Discurso sobre o estado da União de 2016: «Por uma Europa melhor: uma Europa que proteja, defenda e dê maior intervenção», de 14 de setembro de 2016.

² Em 14 de novembro de 2016, o Conselho dos Negócios Estrangeiros concluiu que se deve explorar o potencial de uma cooperação estruturada permanente (CEP) inclusiva. O Presidente Juncker apelou a uma iniciativa deste tipo nas suas orientações políticas de julho de 2014. Nas suas palavras: «mesmo os mais fortes poderes pacíficos não podem estar num impasse a longo prazo sem pelo menos algumas capacidades de defesa integradas. O Tratado de Lisboa prevê a possibilidade de os Estados-Membros que o desejem poderem agrupar as suas capacidades de defesa sob a forma de uma cooperação estruturada permanente».

³ Programa de trabalho proposto pelo Presidente do Conselho Europeu, pela Presidência do Conselho e pelo Presidente da Comissão na reunião de 27 Chefes de Estado e de Governo de 16 de setembro de 2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap>

⁴ Relatório do Parlamento Europeu sobre «A União Europeia da Defesa» (2016/2052(INI)), adotado em 22 de novembro de 2016.

⁵ Conclusões do Conselho dos Negócios Estrangeiros, de 14.11.2016.

⁶ Ver: <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>

que beneficie toda a economia: os investimentos no setor da defesa têm um efeito multiplicador económico significativo em termos da criação de empresas derivadas (*spin-offs*) e da transferência de tecnologias para outros setores, bem como da criação de postos de trabalho⁷.

Tal como solicitado pelo Conselho⁸, o presente Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa contribui para garantir que a base industrial de defesa europeia é capaz de responder às necessidades atuais e futuras em matéria de segurança, reforçando assim a autonomia estratégica da União, bem como a sua capacidade de interagir com os parceiros. O presente plano de ação relaciona-se estreitamente com o Plano de Execução sobre Segurança e Defesa, que faz parte da Estratégia Global e que define um novo nível de ambição para a União e identifica ações para a sua realização; está também relacionado com a implementação da Declaração Conjunta UE-NATO⁹, assinada pelo Presidente do Conselho Europeu, pelo Presidente da Comissão e pelo Secretário-Geral da NATO. As ações propostas no presente plano de ação tornarão a União Europeia mais forte em matéria de defesa, o que, em última análise, significa também o reforço da NATO.

O Conselho acolheu com agrado o Plano de Execução sobre Segurança e Defesa e tomou nota de quais são atualmente os domínios prioritários em que a Europa precisa de investir adequadamente e de desenvolver abordagens colaborativas¹⁰. Além disso, incentivou a Comissão a apoiar os Estados-Membros na aplicação das prioridades identificadas em matéria de capacidades. As medidas previstas no presente plano de ação demonstram que a Comissão está empenhada em apoiar todo o ciclo de desenvolvimento das capacidades de defesa, desde a I&D (investigação e desenvolvimento) até à produção de capacidades.

Os desafios da defesa europeia

Coletivamente, a Europa ocupa o segundo lugar a nível mundial em termos de despesa consagrada ao sector militar. No entanto, regista ainda um atraso em relação aos Estados Unidos e é ineficiente na despesa devido às duplicações, à falta de interoperabilidade e a lacunas tecnológicas. Além disso, os orçamentos da defesa europeus têm vindo a diminuir nos últimos anos, ao passo que outros atores na cena mundial (China, Rússia e Arábia Saudita) têm vindo a melhorar os seus setores da defesa numa escala sem precedentes. Sem um investimento contínuo em matéria de defesa, a indústria europeia corre o risco de se ver privada da capacidade tecnológica necessária para construir a próxima geração de capacidades de defesa críticas. Em última análise, isto irá afetar a autonomia estratégica da União e a sua capacidade para funcionar como fornecedor de segurança.

O setor industrial da defesa não tem só uma importância estratégica para a segurança da Europa; com um volume de negócios total de 100 mil milhões de euros por ano e 1,4 milhões de pessoas altamente qualificadas que trabalham direta ou indiretamente

⁷ Estima-se que cada euro investido na defesa gere um rendimento de 1,6, nomeadamente sob a forma de empregos qualificados, investigação e tecnologia e exportações (ver Europe Economics, *The Economic Case for Investing in Europe's Defence Industry*, 2013).

⁸ Conclusões do Conselho dos Negócios Estrangeiros, de 17.10.2016.

⁹ Assinada em Varsóvia, em julho de 2016.

¹⁰ Para além das prioridades em matéria de capacidades de defesa, acolhidas favoravelmente pelo Conselho Europeu em 2013, e das que constam do Plano de Desenvolvimento de Capacidades de 2014 e da Estratégia Global da UE; Conclusões do Conselho dos Negócios Estrangeiros, de 14.11.2016.

neste setor na Europa¹¹, também contribui de forma importante para a economia europeia.

O setor da defesa depende do lançamento, pelos governos, de programas de desenvolvimento de capacidades e, de um modo mais geral, do nível de despesas e investimentos públicos no domínio da defesa. Enquanto consumidores finais dos equipamentos de defesa, os governos especificam os requisitos e agem como autoridades adjudicantes, reguladores e, frequentemente, como apoiantes das exportações. Além disso, o desenvolvimento de sistemas de defesa realiza-se numa perspetiva de longo prazo e envolve riscos elevados, uma vez que as necessidades operacionais podem mudar no decurso do desenvolvimento do produto. Isto significa que as empresas do setor da defesa não irão investir em tecnologias militares sem que as autoridades públicas se comprometam a adquiri-las.

Muitos Estados-Membros reduziram os seus orçamentos dedicados à defesa ao longo da última década. De 2005 a 2015, a despesa da UE27¹² sofreu uma redução de quase 11 %, tendo chegado ao montante total de 200 mil milhões de euros. A parte da despesa com a defesa no PIB também diminuiu para o nível mais baixo já registado: 1,4 % em 2015. Em termos reais, os orçamentos da defesa da UE diminuíram dois mil milhões de euros por ano ao longo da última década¹³. Atualmente, apenas quatro dos 28 Estados-Membros atingem o objetivo de despesa da NATO, que é de 2 % do PIB, fixado na Cimeira de Gales de 2014: Estónia, Grécia, Polónia e Reino Unido.

A título de comparação, em 2015 os EUA investiram mais do dobro dos Estados-Membros da UE no domínio da defesa. A China aumentou o seu orçamento de defesa em 150 % na última década. Em 2015, a Rússia investiu 5,4 % do seu PIB na defesa¹⁴.

Apesar de haver indícios de que a tendência se tem vindo a inverter nos últimos dois anos, a persistente falta de investimento tem tido um impacto na indústria europeia da defesa, afetando desde os principais adjudicatários até aos fornecedores. Tem-se registado uma falta geral de oportunidades em termos de novos grandes projetos industriais de defesa, incluindo a ausência de programas de cooperação europeus¹⁵.

A tendência para a redução dos orçamentos da defesa tem sido agravada por deficiências na forma como os orçamentos são utilizados. A fragmentação dos mercados europeus leva à duplicação desnecessária de capacidades, organizações e despesas¹⁶. A maior parte da despesa com a defesa faz-se com aquisições nacionais; a percentagem de aquisições de equipamento em cooperação representou apenas 22 % do total das aquisições públicas de equipamentos em 2014¹⁷.

¹¹ Dados da Associação das Indústrias Aeroespacial e de Defesa da Europa (ASD).

¹² Estados-Membros participantes na AED.

¹³ Dados da AED relativos à defesa para 2014 e 2015, de 7.6.2016. Os outros valores apresentados neste parágrafo provêm desta fonte.

¹⁴ Base de dados do SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) sobre as despesas militares, dados de 2014; Base de dados militar, dados de 2015, Instituto Internacional de Estudos Estratégicos.

¹⁵ Relatório do grupo de personalidades sobre a investigação europeia no domínio da defesa, Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia, de fevereiro de 2016.

¹⁶ Existem, por exemplo, 154 tipos de sistemas de armas na UE, em comparação com 27 nos EUA. Dados da defesa UE-EUA 2011, Agência Europeia de Defesa.

¹⁷ Para os Estados-Membros da AED. Ver os dados da AED relativos à defesa para 2014 e 2015, de 7.6.2016.

A concorrência e uma cooperação mais estreita a nível da UE – que são os dois meios suscetíveis de melhorar a eficácia e a capacidade de inovação da base industrial da defesa europeia – são ainda demasiado limitadas. A diminuição dos orçamentos dedicados à defesa em toda a Europa não levou a uma maior cooperação, muito pelo contrário. Existem menos programas de cooperação hoje do que há 20 anos.

O valor acrescentado da União Europeia

A decisão de apoiar os investimentos em matéria de defesa e de lançar programas de desenvolvimento das capacidades continua a ser prerrogativa dos Estados-Membros e é da responsabilidade dos mesmos. A mobilização dos instrumentos e políticas da UE, dentro dos limites dos tratados, não pode ser um substituto para os baixos níveis de investimento dos Estados-Membros no domínio da defesa. No entanto, a Comissão está empenhada em complementar, alavancar e consolidar os esforços de cooperação dos Estados-Membros no sentido de desenvolver capacidades de defesa que respondam aos desafios de segurança; está igualmente empenhada em apoiar a indústria da defesa europeia¹⁸.

As políticas e os instrumentos da União podem representar um valor acrescentado por permitirem o seguinte: i) melhorar a competitividade e o funcionamento da indústria da defesa no mercado único; ii) estimular a cooperação em matéria de defesa através de incentivos positivos, bem como assumindo projetos que os Estados-Membros não têm capacidade para empreender; iii) reduzir as duplicações desnecessárias, promovendo assim uma utilização mais eficiente dos dinheiros públicos numa altura de restrições orçamentais.

A Comissão já desenvolveu estratégias para apoiar a competitividade da indústria europeia da defesa e a criação de um mercado da defesa mais integrado na Europa. A adoção, em 2009, de duas diretivas no domínio da defesa¹⁹ contribuiu para a criação progressiva de um mercado europeu da defesa. Em 2013, foi proposto um conjunto de medidas para abrir o mercado e dar apoio à indústria: a Comissão definiu uma lista de ações²⁰ capazes de reforçar o mercado único da defesa e promover uma indústria da defesa mais competitiva.

Pela primeira vez, a Comissão Europeia apresenta atualmente um Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa, que se centra nas necessidades em matéria de capacidades e apoia a indústria europeia da defesa. O presente plano de ação assenta em três pilares principais

¹⁸ No seu estudo intitulado «O custo da não-Europa na política comum de segurança e defesa», de 2013, o Parlamento Europeu considera que «o custo da não-Europa com a defesa parece variar entre um máximo de 130 mil milhões de euros e um mínimo de, pelo menos, 26 mil milhões de euros, segundo os cálculos mais conservadores». É importante precisar que o valor de 26 mil milhões de euros por ano corresponde aos orçamentos de defesa combinados de 15 Estados-Membros da UE (Bélgica, Bulgária, Croácia, República Checa, Dinamarca, Estónia, Grécia, Hungria, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Portugal, Roménia, Eslováquia e Eslovénia).

¹⁹ Diretiva 2009/43/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de maio de 2009, relativa à simplificação das condições das transferências de produtos relacionados com a defesa na Comunidade (JO L 146 de 10.6.2009, p. 1); Diretiva 2009/81/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de determinados contratos de empreitada, contratos de fornecimento e contratos de serviços por autoridades ou entidades adjudicantes nos domínios da defesa e da segurança (JO L 216 de 20.8.2009, p. 76).

²⁰ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Para um setor da defesa e da segurança mais competitivo e eficiente», COM(2013) 542 final.

que dão resposta a necessidades diferentes mas complementares ao longo do ciclo de desenvolvimento das capacidades, incidindo em tecnologias e produtos:

- O lançamento de um Fundo Europeu de Defesa;
- A promoção dos investimentos nas cadeias de fornecimento no setor da defesa; e
- O reforço do mercado único da defesa.

Além disso, sempre que adequado, a Comissão irá promover sinergias entre os domínios civil e militar das políticas da UE.

Em muitos dos domínios em causa, as iniciativas anunciadas no presente plano de ação beneficiarão do trabalho da Agência Europeia de Defesa (AED), nomeadamente no que diz respeito ao Plano de Desenvolvimento de Capacidades²¹, às prioridades de I&T (investigação e tecnologia) e às principais atividades estratégicas²².

2. O lançamento do Fundo Europeu de Defesa

No seu discurso sobre o estado da União de 14 de setembro de 2016, o Presidente Juncker apelou à criação do Fundo Europeu de Defesa. Este fundo seria composto por duas estruturas de financiamento distintas («janelas»), que são complementares e seriam faseadas ao longo do tempo:

i) Uma «**janela de investigação**» para financiar projetos de investigação no domínio da defesa em regime de colaboração a nível da UE. A sua implementação passa pelo lançamento de uma ação preparatória e deverá resultar num programa específico da UE no âmbito do quadro financeiro plurianual pós-2020²³.

ii) Uma «**janela de capacidades**» para financiar o desenvolvimento conjunto de capacidades de defesa²⁴ acordadas em conjunto pelos Estados-Membros. Esta janela será financiada através da agregação das contribuições nacionais e, sempre que possível, apoiada pelo orçamento da UE.

A «janela de investigação» e a «janela de capacidades» serão complementares mas distintas no que diz respeito à natureza jurídica e às fontes de financiamento.

As «janelas» serão complementadas por um mecanismo de coordenação sob a forma de um «Conselho de Coordenação», que incluirá a Comissão, a Alta Representante, os Estados-Membros, a Agência Europeia de Defesa e a indústria, se for esse o caso.

A principal função do Conselho de Coordenação consistirá em assegurar a coerência entre a «janela de investigação» e a «janela de capacidades» para melhor apoiar o desenvolvimento de capacidades acordado pelos Estados-Membros. Estas capacidades são identificadas de acordo com processos separados, incluindo os da Agência Europeia de Defesa e a avaliação anual coordenada em matéria de defesa, orientada pelos Estados-

²¹ AED: <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/eda-priorities/capability-development-plan>

²² Ou seja, tecnologias, competências e capacidades de fabrico industrial.

²³ A relação com o programa-quadro plurianual de investigação previsto no artigo 182.º do TFUE será determinada no âmbito do novo quadro financeiro plurianual.

²⁴ Para efeitos do presente plano de ação, as capacidades de defesa dizem respeito aos meios militares, incluindo o equipamento, o material e as tecnologias necessários em todos os domínios pertinentes. Não incluem as operações de defesa ou outros elementos necessários para gerir as capacidades de defesa, tais como ações de formação, pessoal e logística.

Membros, a apresentar pela Alta Representante em conformidade com as conclusões do Conselho.

Gráfico 1. O lançamento do Fundo Europeu de Defesa



«Janela de investigação»: financiar a investigação em tecnologias e produtos de defesa

A investigação no domínio da defesa em tecnologias, produtos e serviços inovadores é fundamental para salvaguardar a competitividade a longo prazo do setor da defesa e, em última análise, a autonomia estratégica da Europa. No entanto, a despesa com a Investigação e Tecnologia (I&T) em matéria de defesa sofreu cortes significativos nos orçamentos nacionais²⁵. Entre 2006 e 2013, a despesa com I&T em defesa nos 27 Estados-Membros que participam na AED sofreu uma redução de 27 %²⁶. Em 2014, a mesma despesa ascendeu a cerca de dois mil milhões de euros. Isto não foi compensado por um aumento da cooperação: no mesmo período, a I&T em defesa em regime de colaboração diminuiu mais de 30 %.

No período de 2006 a 2011, os EUA gastaram uma média de nove mil milhões de euros por ano na I&T em defesa e uma média de 54,6 mil milhões de euros por ano na I&D em defesa. O esforço dos EUA irá continuar e mesmo aumentar em consequência da terceira estratégia em matéria de compensações (*Offset Strategy* – plano de desenvolvimento de

²⁵ As despesas com a Investigação e Desenvolvimento (I&D) no domínio da defesa abrangem todos os projetos de I&D até à fase em que têm início as despesas com a produção de equipamento. A I&D inclui a I&T. Ver a definição em: <https://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal/definitions>

²⁶ Estudo do Parlamento Europeu, «O futuro da investigação no setor da defesa na UE», 2016. Os outros valores apresentados neste parágrafo provêm desta fonte.

tecnologias militares). Entre 2012 e 2015, a I&D da Rússia duplicou, ao passo que a China, de acordo com os dados disponíveis, está igualmente a aumentar o seu investimento neste domínio.

É necessário investir mais na investigação no domínio da defesa, tanto a nível nacional como a nível da UE, a fim de reforçar a base científica e tecnológica da UE em matéria de tecnologias, produtos e serviços de defesa. A Comissão está, por conseguinte, disposta a mobilizar fundos da UE para apoiar a investigação no domínio da defesa a nível da UE. No entanto, esses fundos terão de complementar e catalisar os esforços nacionais, e não duplicá-los ou substituí-los.

A Comissão tenciona lançar uma Ação Preparatória em Matéria de Investigação no Domínio da Defesa em 2017, tal como solicitado pelo Conselho Europeu, com um orçamento de 90 milhões de euros para o período 2017-2019²⁷. Esta medida constituirá uma primeira fase, limitada no tempo e no orçamento, que servirá para testar o valor acrescentado do orçamento da UE que financia a investigação no domínio da defesa. A Comissão considerará estabelecer um acordo de delegação com a AED sobre determinadas tarefas relacionadas com a execução da ação preparatória. Os tópicos de investigação serão estabelecidos no programa de trabalho de acordo com os princípios de comitologia.

Se os Estados-Membros derem o seu aval ao presente plano de ação, a ação preparatória irá preparar o caminho para que a «janela de investigação» assuma a forma de um programa europeu de investigação no domínio da defesa durante o próximo quadro financeiro plurianual pós-2020. Esse programa deverá ter uma dimensão credível. Tendo em conta a importância do investimento na investigação em matéria de defesa, a escala dos orçamentos nacionais dedicados à investigação no setor da defesa e os elevados custos do desenvolvimento de tecnologias de ponta neste domínio, uma «janela» deste tipo poderá requerer um orçamento anual estimado de 500 milhões de euros para ter um impacto sensível, de acordo com as conclusões do Grupo de Personalidades sobre a investigação em matéria de defesa europeia²⁸, bem como com o recente relatório do Parlamento Europeu sobre esta matéria²⁹. Este montante colocaria a UE entre os quatro maiores investidores em investigação e tecnologia em matéria de defesa na Europa.

O programa deverá centrar-se num número limitado de projetos de investigação relacionados com as prioridades em matéria de capacidades de defesa acordadas pelos Estados-Membros. Tal permitirá assegurar uma afetação de recursos eficaz em termos de custos, evitar duplicações desnecessárias e beneficiar de economias de escala³⁰. A investigação financiada pela UE deverá pugnar pela excelência em matéria de tecnologias críticas de defesa e de tecnologias baseadas na inovação.

²⁷ Conclusões do Conselho Europeu, de 19-20 de dezembro de 2013, EUCO 217/13.

²⁸ Ver: <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/report-of-the-group-of-personalities-on-the-preparatory-action-for-csdp-related-research>

²⁹ Relatório do Parlamento Europeu sobre «A União Europeia da Defesa (2016/2052(INI))», adotado em 22 de novembro de 2016, segundo o qual «o programa de investigação europeu em matéria de defesa necessita de um orçamento total de, no mínimo, 500 milhões de euros para o período em questão, por forma a ser credível e fazer uma diferença substancial».

³⁰ Por exemplo, a investigação financiada pela UE poderia contribuir para o desenvolvimento na Europa dos sistemas de aeronaves telepiloadas (RPAS) (como os drones), bem como das tecnologias que apoiam a monitorização e a segurança das fronteiras da UE, nomeadamente para reforçar a proteção das fronteiras e a segurança marítima (incluindo os meios marítimos e aéreos de apoio às necessárias operações de segurança marítima e aérea).

A governação do programa ficará sujeita às regras orçamentais da UE e deverá ter em conta as especificidades do setor da defesa. Serão analisadas várias opções com o intuito de estruturar o diálogo entre a Comissão, os Estados-Membros e a indústria sobre a execução da futura «janela», por exemplo através de plataformas tecnológicas. Este diálogo beneficiará as atividades da AED nos domínios da I&T e das prioridades em matéria de capacidades, bem como das principais atividades estratégicas. Tal como mencionado pelo Grupo de Personalidades³¹, o comité do programa deverá ser composto por representantes dos Estados-Membros, trabalhar de acordo com o procedimento de comitologia e avaliar o valor acrescentado europeu dos projetos, tendo em conta, nomeadamente, que os Estados-Membros são os utilizadores finais no setor da defesa.

O financiamento far-se-á principalmente através de subvenções, mas a possibilidade de recorrer a contratos públicos pré-comerciais³² no caso específico da investigação em matéria de defesa será igualmente explorada. Trata-se de projetos que exigem a participação de institutos de investigação e de empresas de vários Estados-Membros e que incentivam a participação de PME, incluindo as que se dedicam à inovação em matéria de dupla utilização. Haverá que fixar regras específicas em matéria de direitos de propriedade intelectual (DPI), tendo em conta a experiência da ação preparatória.

As tecnologias de defesa desenvolvidas através da ação preparatória e do futuro programa poderão igualmente satisfazer necessidades civis. Haverá que incentivar sinergias para fomentar a inovação para o conjunto da economia civil, como as tecnologias de ciberdefesa, evitando, ao mesmo tempo, quaisquer duplicações. Inversamente, a investigação civil poderá também ser utilizada para apoiar a indústria da defesa. O programa-quadro Horizonte 2020³³ poderá ser utilizado para estimular a investigação fundamental e a inovação, nomeadamente através da promoção de um efeito de «fertilização cruzada». A partir de 2017, a Comissão irá tentar aproximar a indústria da defesa e as indústrias civis inovadoras que beneficiam de financiamento do programa Horizonte 2020, com o propósito de repercutir, na indústria da defesa, os efeitos das eventuais tecnologias disruptivas e dos novos processos.

«Janela de capacidades»: financiar o desenvolvimento conjunto de capacidades de defesa

Se é importante desenvolver a cooperação europeia na investigação no domínio da defesa, há que ir mais longe e garantir apoio a todo o ciclo de desenvolvimento das capacidades de defesa. Apesar das óbvias vantagens (económicas e outras) do trabalho em conjunto, os Estados-Membros continuam a deparar-se com importantes obstáculos que impedem o desenvolvimento de programas em regime de colaboração.

A falta de coordenação e de planeamento conjunto das capacidades à escala da UE reduz a eficiência das despesas públicas e dos investimentos dos Estados-Membros,

³¹ <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/report-of-the-group-of-personalities-on-the-preparatory-action-for-csdp-related-research/>

³² Os contratos públicos pré-comerciais (CPC) são uma forma de abordar a contratação de serviços I&D que permite às entidades adjudicantes do setor público partilhar com os fornecedores os riscos e os benefícios da conceção, do desenvolvimento de protótipos e dos ensaios de uma quantidade limitada de novos produtos e serviços.

³³ Regulamento (UE) n.º 1291/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que cria o Horizonte 2020 – Programa-Quadro de Investigação e Inovação (2014-2020) e que revoga a Decisão n.º 1982/2006/CE (JO L 347 de 20.12.2013, p. 104).

produzindo, ao mesmo tempo, duplicações desnecessárias. Além disso, a ausência de sincronização das diferentes contribuições orçamentais acarreta atrasos consideráveis no lançamento e na realização de programas em regime de colaboração. Por último, o custo cada vez mais elevado das capacidades de defesa complexas pode fazer com que seja proibitivo para os Estados-Membros investir individualmente; por conseguinte, a partilha dos recursos nacionais consagrados às capacidades conduziria a poupanças orçamentais e otimizaria a relação custo-eficácia dos investimentos em matéria de defesa.

A «janela de capacidades» do Fundo procuraria ultrapassar estes obstáculos, assegurando o financiamento conjunto do desenvolvimento e da contratação das prioridades em matéria de capacidades estratégicas. Estas prioridades seriam acordadas conjuntamente pelos Estados-Membros e poderiam incluir as prioridades em matéria de dupla utilização que são pertinentes para a implementação das políticas da UE³⁴. Esta «janela» centrar-se-ia nas fases pós-I&D, nomeadamente as que dizem respeito aos protótipos, bem como no desenvolvimento e na aquisição de produtos e tecnologias.

A título de primeira estimativa, poder-se-ia estabelecer como objetivo um montante de referência de cinco mil milhões de euros por ano, que corresponderia a 2,5 % do total das despesas nacionais com a defesa na UE e a 14 % das despesas nacionais em capacidades de defesa. Este montante permitiria igualmente colmatar a lacuna relativamente ao objetivo acordado pelos Estados-Membros da AED no sentido de atribuir 35 % das suas despesas com equipamentos a projetos em regime de colaboração³⁵. Este montante de referência seria posteriormente ajustado com base num estudo exploratório a realizar em conjunto com os Estados-Membros.

As especificidades desta «janela de capacidades» terão de ser desenvolvidas em estreita cooperação com os Estados-Membros, com a Alta Representante – na sua qualidade de chefe da Agência Europeia de Defesa –, e com outras partes interessadas pertinentes. Tal deverá ser feito em conformidade com os tratados e com os mandatos existentes e de forma a maximizar as sinergias e a evitar duplicações de esforços. Haverá que respeitar, em especial, os trabalhos da Alta Representante que visam explorar o potencial da cooperação estruturada permanente, em conformidade com o mandato que lhe foi conferido pelo Conselho. A identificação das prioridades manter-se-ia claramente sob a alçada dos Estados-Membros e as capacidades continuariam a pertencer-lhes; teriam igualmente a seu cargo a exploração dessas capacidades. Espera-se que a cooperação se venha a desenvolver com o tempo.

A «janela de capacidades» teria uma estrutura baseada em dois níveis:

- O primeiro nível, aberto a todos os Estados-Membros, consistiria numa «**estrutura de cúpula**», que estabeleceria o quadro comum para apoiar os Estados-Membros e prestaria apoio administrativo/operacional ao desenvolvimento de projetos específicos através de regras comuns e de instrumentos jurídicos e financeiros aplicáveis à exploração dos projetos. Poderia

³⁴ Por exemplo, drones que poderiam ser utilizados na vigilância das fronteiras.

³⁵ Durante o período 2010-2014, os Estados-Membros da AED despenderam, em média, 19,6 % do total das suas despesas com equipamento em projetos em colaboração, ou seja, o equivalente a 7,56 mil milhões de euros por ano. Este montante é inferior em 5,84 mil milhões de euros por ano ao objetivo acordado.

igualmente contribuir para atenuar as exigências orçamentais dos Estados-Membros e a ultrapassar a falta de sincronização dos ciclos orçamentais nacionais.

- O segundo nível consistiria em **projetos específicos para o desenvolvimento de capacidades conjuntas**, com base na participação voluntária dos Estados-Membros. A tomada de decisões quanto ao financiamento e à exploração de projetos específicos e às suas modalidades de financiamento caberiam aos Estados-Membros participantes em cada projeto, que ficariam obrigados a respeitar as regras estabelecidas a nível da estrutura de cúpula. Diferentes grupos de Estados-Membros poderiam participar em diferentes projetos.

O desenvolvimento de capacidades conjuntas seria financiado através da agregação das contribuições dos Estados-Membros que decidissem participar. Tal permitiria assegurar o seu cofinanciamento de forma sustentada ao longo do tempo. Cada contribuição ficaria reservada a projetos específicos, que seriam previamente definidos pelos Estados-Membros participantes. Assim, os projetos seriam financeiramente independentes e limitados no tempo e em dimensão, o que excluiria qualquer forma de responsabilidade financeira partilhada entre projetos.

Se necessário, e mediante acordo entre as partes, a «estrutura de cúpula» e/ou os projetos individuais poderiam ser utilizados para a emissão de títulos de dívida relacionados com os projetos. Esses títulos poderiam ser apoiados por linhas de pagamento específicas dos Estados-Membros para cada projeto individual ou através de garantias adicionais/capital realizado, quer a nível de cada projeto, quer a nível da estrutura de cúpula. Neste último caso, a estrutura de cúpula poderia ser dotada de capital próprio³⁶.

As contribuições de capital nacional para a «janela de capacidades» serão tratadas como medidas pontuais ao abrigo do Pacto de Estabilidade e Crescimento, o que significa que serão descontadas do esforço orçamental estrutural a cumprir pelos Estados-Membros. O mesmo tratamento será aplicado às garantias, na medida em que tenham uma incidência no défice e/ou na dívida³⁷.

A Comissão está disposta a examinar todas as opções de financiamento da «janela de capacidades» a partir do orçamento da UE, em conformidade com os tratados. Uma contribuição deste género poderia, nomeadamente, ser prevista para o desenvolvimento tecnológico e a demonstração de projetos, incluindo protótipos. A Comissão irá igualmente considerar a possibilidade de financiar estudos de viabilidade e instalações de ensaio. O orçamento da UE também poderia financiar produtos e tecnologias de dupla utilização. Por último, as despesas administrativas desta «janela» poderiam ser imputadas ao orçamento da União.

A Comissão está pronta a apoiar este «janela» com os seus conhecimentos financeiros e técnicos especializados³⁸. A experiência dos Estados-Membros e os trabalhos em curso

³⁶ O objetivo de uma estrutura de capital permanente poderia ser duplo: reforçar a fiabilidade do crédito da «janela» e facilitar a fungibilidade das diferentes emissões de títulos de dívida.

³⁷ Como, foi, por exemplo, clarificado para o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos na Comunicação da Comissão de 13 de janeiro de 2015 intitulada «Otimizar o Recurso à Flexibilidade Prevista nas Atuais Regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento», COM(2015)0012.

³⁸ Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE no processo C-370/12, Pringle, de 27 de novembro de 2012.

no âmbito da AED com vista à criação de um mecanismo de financiamento colaborativo devem igualmente ser tidos em conta.

Na sequência do discurso do Presidente Juncker sobre o estado da União, e tendo em conta os debates havidos com as instituições da UE, urge criar o Fundo Europeu de Defesa. A Comissão propõe as ações seguintes:

Para a «janela de investigação»:

- *Após a aprovação do orçamento de 2017 da UE pelo Parlamento Europeu e o Conselho, a Comissão irá lançar, em 2017, uma Ação Preparatória com um orçamento proposto de 25 milhões de euros no primeiro ano e um orçamento global previsto de 90 milhões de euros ao longo de três anos.*
- *Ao abrigo do quadro financeiro plurianual pós-2020, se os Estados-Membros aprovarem o presente plano de ação, a Comissão proporá um programa de investigação no domínio da defesa dotado de um montante estimado de 500 milhões de euros por ano.*

Para a «janela de capacidades»:

- *A Comissão irá trabalhar em estreita colaboração com os Estados-Membros e em conjunto com a Alta Representante, na sua qualidade de chefe da AED, para afinar as modalidades e a governação da «janela de capacidades» a fim de apoiar o desenvolvimento conjunto, pelos Estados-Membros, de projetos específicos em matéria de capacidades.*
- *Para se ter uma ideia da ordem de grandeza, esta «janela» deverá ser capaz de mobilizar cerca de cinco mil milhões de euros por ano. Os primeiros passos deverão ser dados em 2017. Também em 2017, a Comissão lançará, sem mais demora, um estudo exploratório para ajustar esta estimativa. Com base em debates aprofundados com as outras instituições, a Comissão está pronta a facilitar o desenvolvimento da «janela de capacidades». A Comissão irá explorar todas as opções de financiamento do orçamento da UE para esta «janela», em conformidade com os tratados. Está igualmente pronta a apoiar esta «janela» com os seus conhecimentos financeiros e técnicos especializados.*

3. Promoção dos investimentos nas cadeias de fornecimento no setor da defesa

O Fundo Europeu de Defesa constituirá um passo fundamental para apoiar a competitividade da indústria europeia da defesa. Todavia, são necessárias medidas suplementares para que a base industrial da defesa continue a ser inovadora e competitiva e, em última análise, capaz de responder às necessidades da Europa em matéria de capacidades. Deve igualmente ser prestada especial atenção à promoção do acesso ao financiamento por parte das PME e dos fornecedores não tradicionais, bem como ao fomento dos investimentos nas cadeias de fornecimento no setor da defesa.

Acesso das PME ao financiamento e investimentos no setor da defesa

As PME e as empresas intermédias (*mid-caps*) constituem, em muitos Estados-Membros, o eixo do setor da defesa, sendo vitais para a base industrial europeia da defesa e para a cadeia de valor. As PME europeias ou as filiais europeias dos principais produtores no

domínio da defesa (contratantes principais e subcontratantes) oferecem muitas vezes bens ou serviços de dupla utilização numa vasta gama de indústrias³⁹. Ao mesmo tempo, são a parte mais vulnerável da cadeia de fornecimento no setor da defesa, no que diz respeito ao acesso às injeções de capital necessárias para novos investimentos. A inovação e as mudanças tecnológicas mais disruptivas são realizadas fora dos grandes grupos, no seio de um ecossistema de empresas em fase de arranque (*start-ups*)⁴⁰ e de PME. Estas empresas não beneficiam do financiamento necessário à continuação da sua expansão, o que, em última análise, as impede de integrarem com êxito as cadeias de fornecimento no setor da defesa. As instituições financeiras muitas vezes optam por não apoiar as empresas do setor da defesa devido aos riscos envolvidos.

Dentro dos limites dos tratados e de acordo com os órgãos de decisão do Banco Europeu de Investimento (BEI), o grupo BEI pode conceder empréstimos, garantias e produtos de capital próprio para a expansão das atuais atividades de dupla utilização, o que permitiria desbloquear novas oportunidades para determinadas partes da cadeia de fornecimento no setor da defesa, especialmente para as PME e as empresas de média capitalização (*mid-caps*). Tal poderia igualmente ter repercussões positivas para os intermediários financeiros nacionais e os bancos de desenvolvimento nacionais. Alguns instrumentos financeiros baseados em empréstimos concedidos pelo BEI – por exemplo, o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE)⁴¹ ou o Programa da UE para a Competitividade das Empresas e das Pequenas e Médias Empresas (COSME) – poderiam contribuir para apoiar as atividades de dupla utilização no domínio da defesa. O FEIE poderia garantir as operações de financiamento e de investimento do BEI ou do FEI em apoio dos objetivos enunciados no Regulamento FEIE, nomeadamente para projetos relacionados com o setor da defesa.

Uma adaptação suplementar dos critérios de concessão dos empréstimos⁴² do Grupo BEI ao setor da defesa, dentro dos limites dos tratados⁴³ e sob reserva das necessárias decisões das instâncias pertinentes do BEI, beneficiaria os Estados-Membros cuja indústria da defesa é principalmente constituída por PME.

A Comissão irá apoiar, de acordo com os órgãos de decisão do BEI, a adaptação dos critérios de concessão de empréstimos do BEI para o setor da defesa, dentro dos limites dos tratados. A Comissão convida os Estados-Membros a apoiarem este processo.

Reforçar o apoio dos fundos da UE aos investimentos no setor da defesa

Os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) podem ser utilizados pelos Estados-Membros no setor da defesa desde que contribuam para os objetivos do fundo em questão, a saber: i) cofinanciar projetos de investimento produtivos e ii) apoiar a modernização das cadeias de fornecimento no setor da defesa. As indústrias da defesa

³⁹ Por exemplo nos seguintes setores: energia, telecomunicações e TIC, automóvel, materiais, química, aeronáutica e espaço.

⁴⁰ As tecnologias civis inovadoras podem afetar diretamente o setor militar (por exemplo no que respeita à análise de grandes volumes de dados).

⁴¹ Regulamento (UE) n.º 2015/1017 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de junho de 2015, que cria o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, a Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento e o Portal Europeu de Projetos de Investimento e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1291/2013 e (UE) n.º 1316/2013 - Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (JO 169 de 1.7.2015, p. 1).

⁴² <http://www.eib.org/about/documents/excluded-activities-2013.htm>

⁴³ Ver o artigo 1.º do Protocolo n.º 5 sobre os Estatutos do Banco Europeu de Investimento.

podem contribuir para as metas e os objetivos estabelecidos nos FEIE, tais como a promoção do desenvolvimento da economia regional, com um forte efeito multiplicador sobre os investimentos em matéria de competências, emprego, desenvolvimento tecnológico e desenvolvimento económico.

Os investimentos no setor da defesa que contribuam para o desenvolvimento regional na aceção do artigo 174.º do TFUE podem beneficiar de auxílios com finalidade regional. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) pode financiar atividades no domínio da defesa e atividades militares de dupla utilização no domínio da investigação e da inovação, enquanto parte de uma estratégia de especialização inteligente nacional ou regional. A Comissão convida as autoridades locais e regionais responsáveis pela gestão dos convites ao investimento e pelos processos de seleção dos projetos de investimento a apoiar as PME e as empresas intermédias (*mid-caps*) ativas nas cadeias de fornecimento no setor da defesa.

A Comissão irá promover, através dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, o cofinanciamento dos projetos de investimento produtivo e a modernização das cadeias de fornecimento no setor da defesa, na condição de esses investimentos reforçarem a coesão económica, social e territorial. A Comissão irá, em coordenação com os Estados-Membros, continuar a promover estas oportunidades de financiamento.

Incentivar o desenvolvimento de *clusters* de excelência regionais

Os *clusters* regionais que se especializam em nichos industriais (também conhecidos como «*clusters* de excelência») permitem às grandes empresas, às PME e aos centros de investigação trabalhar em estreita proximidade geográfica, o que aumenta a colaboração em I&D e lhes permite especializarem-se num domínio tecnológico específico (por exemplo, motores de aeronaves). Embora a decisão de dar prioridade aos *clusters* regionais seja da competência dos órgãos decisórios locais e regionais, o financiamento da UE (incluindo através do BEI) pode dar azo a projetos de demonstração tecnológica bem-sucedidos e ao desenvolvimento de parcerias industriais e científicas entre as empresas e os centros de investigação⁴⁴.

Além disso, a Comissão lançou a Rede Europeia de Regiões ligadas à Defesa (ENDR - *European Network of Defence-related Regions*)⁴⁵ para apoiar as regiões da UE com importantes ativos industriais e de investigação e para partilhar as melhores práticas em matéria de integração das prioridades de defesa nas suas estratégias de especialização inteligente. A Comissão irá incentivar os Estados-Membros a promover *clusters* de excelência regionais que beneficiem o setor da defesa.

Apoiar as competências no setor da defesa

A indústria europeia da defesa tem de conservar as competências fundamentais e adquirir outras novas para poder fornecer produtos e serviços de alta tecnologia que sejam capazes de satisfazer as necessidades de segurança e de competir a longo prazo no mercado mundial. No entanto, as empresas deparam-se cada vez mais com a escassez de competências.

⁴⁴ Poderá ser dada especial atenção a domínios prioritários como a segurança marítima, a cibersegurança, os sistemas de aeronaves telepiloadas e as comunicações por satélite.

⁴⁵ ENDR, www.endr.eu

A defesa é um dos setores prioritários no quadro da iniciativa estratégica «Uma Nova Agenda de Competências para a Europa»⁴⁶. Além disso, a Comissão irá igualmente apoiar a criação de uma Aliança Europeia de Competências no Domínio da Defesa, liderada pela indústria, a qual deverá elaborar uma estratégia em matéria de competências setoriais. Esta aliança contribuirá para o desenvolvimento e a implementação de soluções evolutivas e sustentáveis capazes de responder às novas necessidades em termos de empregos e competências, o que será feito com recurso aos programas COSME⁴⁷ e Erasmus+⁴⁸ para a realização de projetos-piloto. A Comissão irá ponderar novas medidas destinadas a melhorar a base de conhecimentos e de inovação em matéria de dupla utilização.

No âmbito do «plano de ação para a cooperação setorial em matéria de competências», a Comissão irá, em 2017, apoiar a cooperação estratégica entre os principais intervenientes no setor da defesa.

4. Reforçar o mercado único da defesa

A concessão de apoio financeiro a investimentos no setor da defesa não pode produzir resultados sustentáveis sem uma indústria da defesa eficiente e que opere num verdadeiro mercado único que fomente a inovação. A disponibilização de melhores oportunidades de financiamento não terá resultados tangíveis se estas forem utilizadas de modo ineficaz.

O aumento da concorrência e uma maior abertura do mercado da defesa na Europa deverão permitir aos fornecedores obter economias de escala, otimizar a capacidade de produção e reduzir os custos de produção unitários, o que tornará os produtos europeus mais competitivos no mercado mundial. A concorrência deverá ter lugar ao nível tanto dos principais contratantes como dos fornecedores.

Para um mercado europeu dos equipamentos de defesa aberto e competitivo

As duas diretivas relativas aos contratos públicos e às transferências na UE foram adotados com vista a melhorar o funcionamento do mercado da defesa e a aumentar a concorrência, tendo simultaneamente em conta as especificidades do setor da defesa. Se forem plenamente aplicadas, poderão dar um contributo significativo para a consecução do objetivo de criar um mercado europeu de equipamentos de defesa aberto e competitivo. No entanto, há ainda muito mais a fazer para que tal aconteça.

As avaliações das duas diretivas demonstram que estas são, de um modo geral, adequadas ao fim a que se destinam e que não é necessária uma alteração legislativa nesta fase. Contudo, permitiram igualmente identificar um certo número de lacunas que têm de ser supridas.

⁴⁶ COM(2016) 381 final.

⁴⁷ Regulamento (UE) n.º 1287/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que cria um Programa para a Competitividade das Empresas e das Pequenas e Médias Empresas (COSME) (2014–2020) (JO L 347 de 20.12.2013, p. 33).

⁴⁸ Regulamento (UE) n.º 1288/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que cria o Programa «Erasmus+»: o programa da União para o ensino, a formação, a juventude e o desporto (JO L 347 de 20.12.2013, p. 50).

Em especial, a avaliação da diretiva relativa aos contratos públicos no setor da defesa⁴⁹ indica que, apesar de se ter verificado um aumento para mais do dobro do valor dos contratos publicados à escala da UE, uma percentagem muito significativa da despesa com contratos públicos de defesa continua a decorrer fora do âmbito da diretiva⁵⁰. Isto significa que a diretiva tem ainda um grande potencial inexplorado de gerar mais poupanças no setor público e de criar novas oportunidades de emprego e crescimento. Além disso, as autoridades públicas continuam a utilizar, em certa medida, requisitos de compensações/retorno industrial que podem conduzir a incertezas para o setor. Por último, as disposições da diretiva relativas à subcontratação, que permitem que as entidades adjudicantes exijam ao adjudicatário selecionado que subcontrate uma parte do contrato a terceiros por meio de um concurso, raramente são utilizadas.

A Comissão irá concentrar-se na aplicação efetiva da diretiva, nomeadamente através de medidas coercivas. Procurará clarificar a interpretação das isenções da diretiva para apoiar as entidades adjudicantes na aplicação das regras: a adoção da Comunicação sobre os contratos celebrados entre governos constitui um primeiro passo neste sentido. A Comissão irá igualmente rever as orientações relativas às disposições em matéria de subcontratação, de forma a aumentar a flexibilidade para as entidades adjudicantes dos Estados-Membros. Por último, a Comissão produzirá orientações com vista a estimular a plena utilização, por parte das autoridades dos Estados Membros, da flexibilidade permitida pela diretiva em matéria de contratação pública em regime de cooperação.

A diretiva sobre as transferências na UE introduz um sistema de licenciamento simplificado para as transferências intra-UE de produtos relacionados com a defesa, nomeadamente através de licenças de transferência geral (LTG). A avaliação desta diretiva⁵¹ revela que, não obstante o seu contributo positivo para o aumento da transparência e a redução de custos para as empresas, existem ainda na Europa regimes de licenciamento muito diferentes, com grandes variações entre os Estados-Membros, quer quanto ao conteúdo das LTG quer quanto aos requisitos para a certificação das empresas, bem como utilizações diferentes das isenções. Além disso, a maioria dos Estados-Membros não implementou a isenção relativa à autorização prévia e às transferências no âmbito dos programas em regime de colaboração. A Comissão irá concentrar os seus esforços na aplicação efetiva da diretiva, inclusivamente através de medidas coercivas. Paralelamente ao presente Plano de Ação, são adotadas duas recomendações que visam promover o funcionamento harmonizado das LTG para as forças armadas e para as empresas certificadas. Além disso, a Comissão continuará a trabalhar no sentido de aprofundar a harmonização das duas outras LTG, simplificar a certificação sempre que possível e promover a sua adoção em todos os Estados-Membros.

A Comissão irá concentrar os seus esforços na aplicação efetiva das duas diretivas em matéria de defesa, inclusivamente através de medidas coercivas. A partir do momento em que o Plano de Ação seja adotado, a Comissão irá clarificar a interpretação de

⁴⁹ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Diretiva 2009/81/CE relativa aos contratos públicos nos domínios da defesa e da segurança, para dar cumprimento ao artigo 73.º, n.º 2, dessa diretiva.

⁵⁰ Em 2014, 77,9 % da totalidade da contratação pública de equipamento foram realizados à escala nacional, privando assim os países das poupanças associadas à dimensão da aquisição. Fonte: dados de 2014 e estimativas para 2015 da Brochura da AED sobre a defesa.

⁵¹ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Diretiva 2009/43/CE, relativa à simplificação das condições das transferências de produtos relacionados com a defesa na Comunidade, COM(2016) 760.

determinadas disposições específicas da diretiva relativa aos contratos públicos no setor da defesa através da adoção de documentos de orientação em 2017-18; além disso, adotará recomendações para a harmonização do funcionamento das licenças de transferência gerais no primeiro trimestre de 2018.

Reforçar a segurança do fornecimento

A segurança do fornecimento também é essencial para o estabelecimento de um verdadeiro mercado único de defesa, sendo indispensável para os futuros programas de cooperação. Os Estados-Membros têm de ter a certeza de que as entregas transfronteiriças não serão perturbadas. Melhorar a segurança do fornecimento a nível da UE implica reforçar a confiança mútua entre os Estados-Membros.

Certas medidas – como, por exemplo, as condições de execução dos contratos – podem contribuir para reforçar a confiança mútua entre os Estados-Membros no que diz respeito às transferências de produtos relacionados com a defesa. Assim sendo, a Comissão irá publicar orientações sobre as medidas que os Estados-Membros podem adotar ao abrigo do direito da UE em matéria de contratos públicos com vista a reforçar a segurança do fornecimento.

A Comissão apoia a iniciativa dos Estados-Membros no quadro da AED, através da qual assumem o compromisso político de facilitar as transferências de produtos relacionados com a defesa e de se prestarem assistência mútua em tempos de crise. A Comissão toma nota da reticência dos Estados-Membros em ir para além desse compromisso político nesta fase e em chegar a acordo relativamente a um regime de segurança do fornecimento à escala da UE.

A Comissão irá, no quadro da estratégia da UE para as matérias-primas⁵², identificar os pontos de estrangulamento e os riscos de fornecimento de matérias necessárias para o desenvolvimento de capacidades fulcrais, com base nas conclusões de um estudo recente⁵³⁵⁴. Os futuros programas de investigação da UE poderão igualmente ser utilizados para atenuar os riscos de fornecimento, incluindo a substituição de matérias-primas essenciais, com base nos trabalhos no domínio das tecnologias facilitadoras essenciais (TFE).

Por último, os princípios da Comissão em matéria de economia circular⁵⁵ – ou seja, novas soluções tecnológicas e novos modelos empresariais baseados em formas mais sustentáveis de produção, de consumo e de gestão dos resíduos – também deverão ser aplicados ao setor da defesa, no qual a utilização eficaz dos recursos e a segurança dos fornecimentos são cada vez mais importantes. Além disso, podem ser feitas poupanças

⁵² Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Garantir o acesso às matérias-primas para o bem-estar futuro da Europa - Proposta de parceria europeia de inovação no domínio das matérias-primas», COM(2012) 082 final.

⁵³ Pavel, C. e Tzimas, E., *Raw materials in the European defence*, Luxemburgo, Comissão Europeia, Centro Comum de Investigação (JRC), 2016.

⁵⁴ Por exemplo, o berílio é utilizado em mísseis, aviões de combate, helicópteros e satélites (porque é seis vezes mais leve e mais resistente do que o aço).

⁵⁵ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: «Fechar o ciclo – Plano de Ação da UE para a Economia Circular», COM(2015) 0614.

significativas graças a uma maior utilização das medidas de eficiência energética e das energias renováveis nas forças armadas da UE, que são grandes consumidoras de energia.

Melhorar o acesso aos mercados transfronteiras das PME do setor da defesa

Promover o acesso aos mercados transfronteiras e estimular a abertura das cadeias de fornecimento é fundamental para assegurar a eficácia e a eficiência do mercado europeu de equipamentos de defesa e, ao mesmo tempo, garantir o respeito pela liberdade comercial do contratante. No que se refere em particular aos subcontratantes, que são muitas vezes PME, é necessário garantir-lhes condições equitativas no acesso às cadeias de fornecimento do setor da defesa, independentemente da sua localização no mercado único.

Não há soluções milagrosas para este problema complexo, mas são necessários progressos graduais. Com base no relatório do grupo de peritos *ad hoc* dos Estados-Membros e da indústria⁵⁶, a Comissão irá formular recomendações destinadas a incentivar as entidades adjudicantes a facilitar a participação transfronteiras e das PME nos contratos públicos do setor da defesa⁵⁷ e a encorajar os contratantes principais a darem oportunidades aos fornecedores indiretos e às PME de todos os Estados-Membros para acederem às suas cadeias de fornecimento⁵⁸. As recomendações da Comissão deverão ser complementadas por instrumentos voluntários, assinados pelas partes interessadas, incluindo os contratantes principais e as associações empresariais.

Até ao final de 2017, a Comissão adotará recomendações destinadas a incentivar as entidades adjudicantes a facilitar a participação transfronteiras e a participação das PME em contratos públicos no setor da defesa, bem como a facilitar o acesso destas às cadeias de fornecimento deste setor.

Normalização e avaliação da conformidade

A certificação e a normalização são mecanismos decisivos para a cooperação, já que reforçam a interoperabilidade e conduzem a economias de custos. A AED já está a apoiar os Estados-Membros na definição de uma abordagem comum para a certificação da aeronavegabilidade através da iniciativa relativa aos requisitos europeus em matéria de aeronavegabilidade militar (EMARS - *European Military Airworthiness Requirements*).

A Comissão desenvolveu o conceito de «normas híbridas» para produtos de dupla utilização⁵⁹ a fim de apoiar a investigação no domínio da segurança. No quadro da

⁵⁶ Grupo Consultivo da Comissão Europeia sobre o acesso transfronteiras das PME a contratos no setor da defesa e da segurança, Relatório final e recomendações.

⁵⁷ Por exemplo, fornecendo atempadamente informação sobre os planos e as prioridades a longo prazo, recorrendo à publicidade prévia à adjudicação dos contratos, e concebendo procedimentos de adjudicação de contratos públicos que facilitem a participação transfronteiras e das PME.

⁵⁸ Designadamente através de planos estratégicos de longo prazo transparentes, de publicidade prévia à adjudicação, de publicidade à subcontratação, de prospeção do mercado à escala da UE e de pesquisas em vários Estados-Membros para identificar potenciais fornecedores, dando provas de transparência no que diz respeito aos elementos transfronteiriços das suas cadeias de fornecimento.

⁵⁹ Política industrial em matéria de segurança – Plano de ação para uma indústria de segurança inovadora e competitiva, COM(2012) 417, de julho de 2012.

aplicação da Comunicação sobre a cibersegurança⁶⁰, a Comissão, em cooperação com os Estados-Membros e a indústria, está a desenvolver um quadro europeu de certificação⁶¹ e a explorar um sistema de rotulagem voluntária para a segurança dos produtos das TIC. Tendo em conta as sinergias entre os setores civil e militar, o setor da defesa poderia tirar partido destes desenvolvimentos.

Um novo mecanismo para monitorizar e dar início ao desenvolvimento de normas híbridas e de defesa foi acordado entre a Comissão, a AED e os Estados-Membros⁶². Uma opção que está atualmente a ser estudada é o possível desenvolvimento de normas europeias através dos processos estabelecidos pelas organizações europeias de normalização⁶³.

A Comissão irá, no âmbito das suas competências, considerar a possibilidade de apoiar a elaboração de normas que os Estados-Membros tenham identificado como necessárias para projetos de cooperação em domínios prioritários.

5. Maximizar as sinergias entre o setor civil e o setor militar em todas as políticas da UE

É igualmente necessário aumentar a coerência e as sinergias entre as questões relacionadas com a defesa e os outros domínios e políticas pertinentes da União, de forma a tirar pleno partido do valor acrescentado da UE.

Em consonância com a Estratégia Espacial Europeia, investir nas capacidades espaciais permitirá à Europa o acesso ao espaço e uma utilização segura⁶⁴, garantindo a sua liberdade de ação e autonomia. A Comissão está empenhada em contribuir para garantir a proteção e a resiliência das infraestruturas espaciais críticas – civis e militares – existentes na UE, graças ao reforço do quadro de apoio à vigilância e ao rastreio de objetos no espaço (SST – *Space Surveillance and Tracking*)⁶⁵.

Tal como sublinhado na Estratégia Espacial, os serviços espaciais também podem reforçar a posição da UE e a capacidade dos Estados-Membros para fazer face aos desafios crescentes em matéria de segurança. A Comissão procurará maximizar as sinergias e a complementaridade com as atividades pertinentes do Centro de Satélites da UE nos domínios da segurança e da defesa espaciais.

Dado o atual contexto de ameaça em constante evolução, o desfasamento entre as necessidades dos utilizadores das comunicações governamentais por satélite (SATCOM)

⁶⁰ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: «Reforçar o sistema de ciberresiliência da Europa e promover uma indústria de cibersegurança competitiva e inovadora», COM(2016)410 final, de 5.7.2016.

⁶¹ Em consonância com a Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: «Estratégia da União Europeia para a cibersegurança: um ciberespaço aberto, seguro e protegido», JOIN(2013)1 final, de 7.2.2013.

⁶² <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/materiel-standardisation>

⁶³ Regulamento (UE) n.º 1025/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo à normalização europeia (JO L 316 de 14.11.2012, p. 1).

⁶⁴ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: «Uma estratégia espacial para a Europa», COM(2016) 705.

⁶⁵ Decisão n.º 541/2014/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que estabelece um quadro de apoio à vigilância e ao rastreio de objetos no espaço (JO L 158 de 27.5.2014, p. 227).

e a adoção de soluções adequadas e em tempo útil comporta cada vez mais riscos para as operações e infraestruturas ligadas às missões críticas de segurança da União e dos seus Estados-Membros.

A Comissão, em cooperação com a Alta Representante, a Agência Europeia de Defesa e a Agência Espacial Europeia, está a preparar uma iniciativa para assegurar, até ao final de 2017, serviços de comunicações por satélite fiáveis, seguros e eficazes em termos de custos para a UE e para as autoridades nacionais responsáveis pela gestão das missões e infraestruturas críticas de segurança.

A fim de melhorar a capacidade da UE para responder aos desafios de segurança em constante evolução relacionados com os controlos nas fronteiras e com a vigilância marítima, a Comissão irá alargar as capacidades do programa Copernicus⁶⁶, tendo em conta os novos desenvolvimentos tecnológicos no setor, a necessidade de assegurar um nível adequado de segurança das infraestruturas e dos serviços, a disponibilidade de diferentes fontes de dados e a capacidade de longo prazo do setor privado para gerar soluções adequadas.

A Comissão irá analisar de que forma o programa Copernicus pode responder às novas necessidades de segurança, incluindo as da defesa. Irá também reforçar as exigências em matéria de segurança e as sinergias com as capacidades de observação não espacial em 2018.

Tendo em conta a crescente importância do ciberespaço e o seu carácter de dupla utilização, devem procurar-se sinergias entre os esforços de ciberdefesa e as políticas mais gerais da UE em matéria de cibersegurança. A Comunicação conjunta sobre a Estratégia da União Europeia para a cibersegurança⁶⁷ enuncia medidas para reforçar a ciberresiliência dos sistemas informáticos, reduzir a cibercriminalidade e consolidar a política internacional da UE em matéria de cibersegurança e ciberdefesa. Há que reforçar a formação em cibersegurança tendo em conta os trabalhos do grupo europeu de formação e ensino em matéria de cibercriminalidade e outras atividades similares.

A Comissão irá trabalhar em estreita cooperação com os Estados-Membros, a Alta Representante e outros organismos pertinentes da UE com o intuito de criar, até 2018, uma plataforma de formação e ensino em matéria de ciberespaço para resolver as atuais lacunas de competências em matéria de cibersegurança e ciberdefesa.

No domínio da aviação, embora os programas Céu Único Europeu (SES)⁶⁸ e Investigação sobre a Gestão do Tráfego Aéreo no Céu Único Europeu (SESAR)⁶⁹ visem objetivos da aviação civil, as necessidades da aviação militar devem ser tidas em consideração para evitar efeitos negativos no setor da defesa. A utilização de RPAS (drones) para fins de

⁶⁶ Regulamento (UE) n.º 377/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, que cria o programa Copernicus (JO L 122 de 24.4.2014, p. 44).

⁶⁷ Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: «Estratégia da União Europeia para a Cibersegurança: um ciberespaço aberto, seguro e protegido», JOIN(2013)1 final, de 7.2.2013.

⁶⁸ Regulamento (CE) n.º 549/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de março de 2004, que estabelece o quadro para a realização do céu único europeu (JO L 96 de 31.3.2004, p. 1).

⁶⁹ Regulamento (UE) n.º 721/2014 do Conselho, de 16 de junho de 2014, que altera o Regulamento (CE) n.º 219/2007 relativo à constituição de uma empresa comum para a realização do sistema europeu de gestão do tráfego aéreo de nova geração (SESAR), no que respeita ao prolongamento da existência da Empresa Comum até 2024 (JO L 192 de 1.7.2014, p. 1).

segurança requer a integração eficaz destes aparelhos no sistema de aviação com base, entre outras coisas, num esforço coordenado entre os setores civil e militar, incluindo no que diz respeito aos programas de I&D. A este respeito, o mecanismo de coordenação civil/militar entre a AED, a Agência Europeia para a Segurança da Aviação e a Empresa Comum SESAR deverá contribuir para uma melhor exploração dos resultados das atividades de investigação militar no âmbito do programa SESAR 2020 e das regras e normas de segurança conexas.

Em conformidade com os objetivos da Estratégia de Segurança Marítima da UE⁷⁰, as soluções de capacidades de dupla utilização podem garantir que tanto as autoridades civis como as militares beneficiam de tecnologias, produtos e serviços pertinentes. Essas soluções desenvolvidas pela indústria da defesa poderiam ser eficazes para dar resposta aos problemas nos domínios relacionados com a segurança, como a vigilância marítima, a gestão do risco e a proteção das infraestruturas críticas.

Até 2018, a Comissão irá, em cooperação com a Alta Representante, a AED e os Estados-Membros, desenvolver ações específicas para apoiar uma agenda coordenada (civil e militar) de investigação em segurança marítima e capacidades interoperáveis em matéria de vigilância marítima.

⁷⁰ Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho: «Para um domínio marítimo global aberto e seguro: elementos para uma estratégia da União Europeia em prol da segurança dos mares», JOIN/2014/09 de 6.3.2014.

6. Conclusões

O Presidente Juncker exortou a Europa a reforçar a sua política de defesa. A Europa tem de assumir a responsabilidade de proteger os seus valores e interesses e o modo de vida europeu. Neste momento, a Europa enfrenta complexos desafios de segurança e nenhum Estado-Membro tem a capacidade de os superar sozinho.

Neste contexto, a União Europeia pode complementar os esforços nacionais e tornar-se um importante fornecedor de segurança por direito próprio. O Plano de Execução sobre Segurança e Defesa apresentado pela Alta Representante⁷¹ e as respetivas conclusões adotadas pelo Conselho, bem como o presente plano de ação, apoiam o desenvolvimento das capacidades fundamentais necessárias para a segurança da União e dos seus cidadãos. A implementação da Declaração Conjunta UE-NATO contribuirá igualmente para assegurar a complementaridade com a NATO.

A Comissão irá, em estreita cooperação com os Estados-Membros e a Alta Representante, nomeadamente na sua qualidade de chefe da AED, criar um grupo diretor para a implementação, que se reunirá regularmente para monitorizar e fazer avançar as ações previstas. A primeira reunião terá lugar no primeiro trimestre de 2017. A Comissão tenciona igualmente criar um fórum de consulta com a indústria europeia da defesa a fim de melhor fazer corresponder a oferta e a procura.

No que diz respeito à defesa, a Comissão está disposta a assumir um nível de compromissos sem precedentes para apoiar os Estados-Membros. É sua intenção explorar os instrumentos da UE, incluindo o financiamento da UE e todo o potencial dos tratados, com o intuito de criar uma União da Defesa.

Contudo, a adoção da presente comunicação pela Comissão é apenas um primeiro passo. Será necessário um forte apoio dos Estados-Membros e das instituições da UE para explorar plenamente o potencial deste Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa. A Comissão irá lançar a implementação do ambicioso conjunto de ações enunciadas no presente documento. Com base em debates adicionais com as outras instituições da UE, a Comissão está igualmente pronta a dar início à aplicação do Fundo Europeu de Defesa.

Dado que assenta num compromisso forte e partilhado entre os Estados-Membros e as instituições, o Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa poderá ser decisivo para o reforço da cooperação europeia no domínio da defesa e para o incremento da solidariedade entre os Estados-Membros.

⁷¹ Conclusões do Conselho dos Negócios Estrangeiros, de 14.11.2016.