



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 30.11.2016.
COM(2016) 950 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, EUROPSKOM
VIJEĆU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I
ODBORU REGIJA**

Europski obrambeni akcijski plan

1. Uvod

Predsjednik Juncker naglasio je u svojem govoru o stanju Unije 2016.¹ potrebu za Europom koja štiti, osnažuje i brani. Preuzimanje veće odgovornosti za vlastitu sigurnost znači da Europljani moraju ulagati u razvoj ključnih obrambenih kapaciteta kako bi bili u stanju suzbijati vanjske prijetnje, reagirati na njih te se od njih zaštititi. Europska unija mora pokazati da može pružiti vojnu i civilnu sigurnost te reagirati na pozive na veću solidarnost u području sigurnosti i obrane². Europski parlament³ i Vijeće Europske unije⁴ također su nedavno istaknuli taj prioritet, a on se ističe i u Planu iz Bratislave⁵.

Za jaču europsku obranu potrebni su zajednička kupnja, razvoj i zadržavanje čitavog spektra kopnenih, zračnih, svemirskih i pomorskih kapaciteta. U Globalnoj strategiji Europske unije za vanjsku i sigurnosnu politiku⁶ („Globalna strategija”) utvrđuje se niz prioriteta u području obrambenih kapaciteta, u koje Europa treba ulagati i u njima razvijati suradničke pristupe: obavještajni rad, nadzor i izviđanje, zrakoplovni sustavi na daljinsko upravljanje, satelitska komunikacija i samostalni pristup svemiru te stalno promatranje Zemlje; napredni vojni kapaciteti, uključujući strateške pospješitelje te kapacitete za osiguravanje kibersigurnosti i pomorske sigurnosti.

Na europsko obrambeno tržište negativno utječu rascjepkanost i nedostatna suradnja unutar industrije. Učinkovitije korištenje javnim sredstvima i jača industrijska baza mogli bi se postići jačanjem jedinstvenog obrambenog tržišta, smanjenjem udvostručivanja i povećanjem konkurentnosti obrambene industrije EU-a.

Potreba za ulaganjem u strateške kapacitete

Kako bi Europa mogla ispuniti te prioritete u pogledu kapaciteta, mora stvoriti uvjete za veću suradnju u području obrane da bi se izdacima za obranu postiglo što više na što učinkovitiji način. To bi se trebalo ostvariti uz snažnu, konkurentnu i inovativnu bazu obrambene industrije i u korist šireg gospodarstva: ulaganja u obrambeni sektor imaju znatan ekonomski multiplikacijski učinak u smislu osnivanja izdvojenih poduzeća i prijenosa tehnologije na druge sektore te otvaranja radnih mjesta⁷.

U skladu s pozivom Vijeća⁸ ovaj Europski obrambeni akcijski plan doprinosi sposobnosti europske obrambene industrijske baze da ispuni postojeće i buduće potrebe Europe u

¹ Stanje Unije 2016.: „Prema boljoj Europi – Europi koja štiti, osnažuje i brani”, 14. rujna 2016.

² Vijeće za vanjske poslove 14. studenoga 2016. zaključilo je da bi trebalo istražiti potencijal uključive stalne strukturirane suradnje (PESCO). Predsjednik Juncker pozvao je na tu inicijativu u srpnju 2014. u svojim političkim smjernicama, istaknuvši sljedeće: „čak i najjače blage sile ne mogu dugoročno opstati bez barem nekih integriranih obrambenih kapaciteta. Ugovorom iz Lisabona predviđa se mogućnost da države članice, ako žele, mogu udružiti svoje obrambene kapacitete stalnom strukturiranom suradnjom.”

³ Izvješće Europskog parlamenta o „Europskoj obrambenoj uniji” (2016/2052(INI)), doneseno 22. studenoga 2016.

⁴ Zaključci Vijeća za vanjske poslove, 14.11.2016.

⁵ Program rada koji su predložili predsjednik Europskog vijeća, predsjednik Vijeća i predsjednik Komisije na sastanku 27 čelnika država ili vlada 16. rujna 2016.: <http://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap>

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

⁷ Procjenjuje se da se za svaki euro uložen u obranu vraća 1,6 eura, posebice zapošljavanjem visokokvalificiranih radnika, istraživanjem i tehnologijom te izvozom (vidjeti *Europe Economics*, „Ekonomski argumenti za ulaganje u europsku obrambenu industriju”, 2013.).

⁸ Zaključci Vijeća za vanjske poslove, 17.10.2016.

području sigurnosti te u tom smislu povećava stratešku autonomiju Unije, jačajući njezinu sposobnost djelovanja s partnerima. Ovaj Akcijski plan usko je povezan s Planom provedbe Globalne strategije u pogledu sigurnosti i obrane, u kojem se određuje nova razina nastojanja za Uniju i utvrđuju mjeza njihova ostvarenja, kao i s provedbom zajedničke izjave EU-a i NATO-a⁹ koju su potpisali predsjednik Europskog vijeća, predsjednik Komisije i glavni tajnik NATO-a. Mjerama predloženima u ovom Europskom obrambenom akcijskom planu ojačat će se obrana u Europskoj uniji, što u konačnici znači da će se ojačati NATO.

Vijeće je pozdravilo Plan provedbe u pogledu sigurnosti i obrane te uočilo trenutačna prioritetna područja u koja Europa treba ulagati u odgovarajućem opsegu i u kojima treba razvijati suradničke pristupe¹⁰. Pozvalo je Komisiju da podupre države članice pri provedbi utvrđenih prioriteta u pogledu kapaciteta. Putem mjera koje se razrađuju u ovom Akcijskom planu Komisija se zalaže za potporu cijelom ciklusu razvoja obrambenih kapaciteta – od istraživanja i razvoja do proizvodnje kapaciteta.

Obrambeni izazovi za Europu

Ukupno gledano, u vojnoj potrošnji Europa zauzima drugo mjesto u svijetu. Međutim, još uvijek zaostaje za SAD-om i trpi zbog neučinkovitosti potrošnje prouzročene udvostručivanjem te nedostatkom interoperabilnosti i tehnologije. Nadalje, proračuni za obranu u Europi posljednjih se godina smanjuju, dok drugi globalni akteri (Kina, Rusija i Saudijska Arabija) unapređuju svoje obrambene sektore više nego ikad prije. Bez održivog ulaganja u obranu europska industrija riskira nedostatak tehnoloških mogućnosti za izgradnju iduće generacije ključnih obrambenih kapaciteta. To će naposljetku utjecati na stratešku autonomiju Unije i njezinu sposobnost da djeluje kao čimbenik sigurnosti.

Sektor obrambene industrije nije samo od strateške važnosti za europsku sigurnost. S ukupnim prometom od 100 milijardi eura godišnje i 1,4 milijuna visokokvalificiranih radnika izravno ili neizravno zaposlenih u Europi¹¹ taj sektor uvelike pridonosi i europskom gospodarstvu.

Obrambena industrija ovisi o tome da vlade pokreću programe za razvoj kapaciteta i općenitije o razini javne potrošnje i ulaganja u obranu. Vlade kao krajnji potrošači obrambene opreme određuju zahtjeve i djeluju kao javni naručitelji i regulatorna tijela te često podupiru izvoz. Osim toga, razvoj obrambenog sustava odvija se s dugoročnom perspektivom i podrazumijeva velike rizike, s obzirom na to da se operativne potrebe mogu promijeniti tijekom razvoja proizvoda. To znači da poduzeća iz sektora obrane neće ulagati u vojnu tehnologiju ako se tijela javne vlasti ne obvežu na to da će je kupiti.

Mnoge države članice u proteklom su desetljeću smanjile svoje proračune za obranu. Od 2005. do 2015. potrošnja na obranu u EU27¹² pala je za gotovo 11 % na ukupni iznos od 200 milijardi eura. I udio rashoda za obranu u BDP-u 2015. smanjio se na 1,4 %, što je dosad najniža zabilježena razina. Konkretno, proračuni za obranu u EU-u u posljednjem su se desetljeću smanjivali za 2 milijarde eura

⁹ Potpisana u Varšavi u srpnju 2016.

¹⁰ Uz prioritete u pogledu obrambenih kapaciteta, koje je pozdravilo Europsko vijeće 2013., i one iz Plana za razvoj kapaciteta iz 2014. i Globalne strategije EU-a; Zaključci Vijeća za vanjske poslove, 14.11.2016.

¹¹ Podaci Udruge za zračni prostor i obrambenu industriju (ASD).

¹² Države članice sudionice Europske obrambene agencije (EDA).

godišnje¹³.

Danas samo 4 od 28 država članica postiže cilj NATO-a u pogledu potrošnje od 2 % BDP-a, utvrđenog na sastanku na vrhu 2014. u Walesu, a to su: Estonija, Grčka, Poljska i Ujedinjena Kraljevina.

Za usporedbu, SAD je 2015. u obranu uložio barem dvostruko više nego sve države članice EU-a zajedno. Kina je u posljednjem desetljeću povećala proračun za obranu za 150 %. Rusija je 2015. u obranu uložila 5,4 % BDP-a¹⁴.

Unatoč naznakama preokreta takvog trenda u posljednje dvije godine, stalni nedostatak ulaganja utjecao je na europsku obrambenu industriju, od glavnih izvođača do dobavljača. Općenito nedostaje prilika u smislu novih velikih projekata u području obrambene industrije, uključujući nedostatak europskih programa suradnje¹⁵.

Trend smanjenja proračuna za obranu pogoršao se zbog neučinkovitosti korištenja tim proračunima. Rascjepkanost europskih tržišta uzrokuje nepotrebno udvostručivanje kapaciteta, organizacija i rashoda¹⁶. Većina rashoda za obranu troši se u okviru nacionalne nabave, a udio skupne nabave opreme 2014. je iznosio samo 22 % ukupne nabave opreme¹⁷.

Još uvijek su previše ograničena dva sredstva za povećanje učinkovitosti i inovativnosti europske obrambene industrijske baze: tržišno natjecanje i povećanje suradnje u cijeloj EU-u. Smanjenjem proračuna za obranu u cijeloj Europi suradnja se nije povećala, dogodilo se upravo suprotno. Danas ima manje programa suradnje nego prije 20 godina.

Dodana vrijednost Europske unije

Odluka o zadržavanju ulaganja u obranu i pokretanju programa za razvoj kapaciteta ostaje isključivo pravo i odgovornost država članica. Primjena instrumenata i politika EU-a u granicama Ugovora ne smije biti zamjena za niske razine ulaganja država članica u obranu. Međutim, Komisija je predana upotpunjavanju, jačanju i objedinjavanju suradničkih nastojanja država članica za razvoj obrambenih kapaciteta kojima se može reagirati na sigurnosne izazove te podržati europska obrambena industrija¹⁸.

Politike i instrumenti Unije posebice mogu omogućiti dodanu vrijednost: i. povećanjem konkurentnosti i poboljšanjem funkcioniranja obrambene industrije na jedinstvenom tržištu; ii. dodatnim stimuliranjem suradnje u području obrane pozitivnim poticajima i usmjeravanjem na projekte koje države članice ne mogu provesti same; iii. smanjivanjem

¹³ EDA, podaci o obrani za 2014. i 2015. – 7.6.2016. Ostali podaci u ovom odlomku potječu iz tog izvora.

¹⁴ Baza podataka o rashodima za vojne kapacitete za 2014. instituta SIPRI, baza podataka o vojnim kapacitetima za 2015., Međunarodni institut za strateške studije.

¹⁵ Izvješće skupine ličnosti o europskom istraživanju u području obrane, Institut Europske unije za sigurnosne studije, veljača 2016.

¹⁶ Na primjer, u EU-u postoje 154 vrste oružnih sustava, a u SAD-u samo 27 (podaci o obrani EU-a i SAD-a za 2011., Europska obrambena agencija).

¹⁷ Za države članice sudionice EDA-e. Vidjeti podatke EDA-e o obrani za 2014. i 2015. – 7.6.2016.

¹⁸ U svojoj studiji naslovljenoj „Cijena neujedinjene Europe za zajedničku sigurnosnu i obrambenu politiku” iz 2013. Europski parlament navodi „da se cijena neujedinjene Europe u području obrane kreće u rasponu od najviše 130 milijardi eura do najmanje 26 milijarde eura prema opreznijem izračunu”. Važno je napomenuti da iznos od 26 milijardi eura godišnje odgovara zbroju proračuna za obranu 15 država članica EU-a (Belgije, Bugarske, Hrvatske, Češke, Danske, Estonije, Grčke, Mađarske, Latvije, Litve, Luksemburga, Portugala, Rumunjske, Slovačke i Slovenije).

nepotrebnih udvostručavanja i time promicanjem učinkovitijeg korištenja javnim sredstvima u dobra proračunskih ograničenja.

Komisija je već razvila strategije za potporu konkurentnosti europske obrambene industrije i stvaranje integriranijeg obrambenog tržišta u Europi. Donošenjem dviju direktiva o obrani¹⁹ 2009. doprinijela je postupnom uspostavljanju europskog obrambenog tržišta. Godine 2013. predložen je skup mjera za otvaranje tržišta i potporu industriji: Komisija je utvrdila popis mjera²⁰ za daljnje jačanje jedinstvenog obrambenog tržišta i promicanje konkurentnije obrambene industrije.

Komisija sada prvi put iznosi Europski obrambeni akcijski plan, koji je usmjeren na potrebe u pogledu kapaciteta i kojim se podupire europska obrambena industrija. Ovaj Akcijski plan obuhvaća tri glavna stupa u kojima se razmatraju različite, ali komplementarne potrebe u ciklusu razvoja kapaciteta, i koja su usmjerena na tehnologiju i proizvode:

- uspostavu Europskog fonda za obranu,
- poticanje ulaganja u opskrbne lance obrambene industrije i
- jačanje jedinstvenog obrambenog tržišta.

Nadalje, Komisija će u politikama EU-a prema potrebi poticati sinergije između vojnog i civilnog sektora.

Incijative najavljene u ovom Akcijskom planu u mnogim će se od tih područja oslanjati na rad Europske obrambene agencije (EDA), posebice plan razvoja kapaciteta,²¹ prioritete istraživanja i tehnologije i ključne strateške aktivnosti²².

2. Uspostava Europskog fonda za obranu

U svojem govoru o stanju Unije od 14. rujna 2016. predsjednik Juncker pozvao je na uspostavu Europskog fonda za obranu. Taj bi se fond sastojao od dvije različite strukture financiranja („okvira”), koje se nadopunjuju te bi se uvodile postupno:

i. „**okvira istraživanja**” za financiranje suradničkih istraživačkih projekata u području obrane na razini EU-a. On bi se razvio pokretanjem pripremnih mjera te bi trebao rezultirati posebnim programom EU-a u sklopu višegodišnjeg financijskog okvira EU-a za razdoblje nakon 2020.²³

¹⁹ Direktiva 2009/43/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o pojednostavnjivanju uvjeta za transfer obrambenih proizvoda unutar Zajednice, SL L 146, 10.6.2009., str. 1.; Direktiva 2009/81/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o usklađivanju postupaka nabave za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavi robe i ugovore o uslugama koje sklapaju javni naručitelji ili naručitelji u području obrane i sigurnosti, SL L 216, 20.8.2009., str. 76.

²⁰ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Prema konkurentnijem i učinkovitijem sektoru obrane i sigurnosti”, COM(2013) 542 final.

²¹ Vidjeti internetsku stranicu EDA-e: <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/eda-priorities/capability-development-plan>

²² tj. tehnologije, vještine, industrijski proizvodni kapaciteti.

²³ Odnos prema višegodišnjem okvirnom programu za istraživanje, predviđenom u članku 182. UFEU-a, bit će određen u sklopu novog višegodišnjeg financijskog okvira.

ii. „okvira kapaciteta” za potporu zajedničkom razvoju obrambenih kapaciteta²⁴ koje su zajednički dogovorile države članice. On bi se financirao objedinjavanjem nacionalnih doprinosa i, ako je moguće, iz proračuna EU-a.

„Okvir istraživanja” i „okvir kapaciteta” nadopunjavat će se, ali će se razlikovati po svojoj pravnoj prirodi i izvorima financiranja.

„Okviri” će biti upotpunjeni koordinacijskim mehanizmom u obliku **koordinacijskog povjerenstva**, koje će okupiti predstavnike Komisije, Visokog predstavnika, država članica, Europske obrambene agencije i prema potrebi industrije.

Glavna zadaća koordinacijskog povjerenstva bit će jamčenje dosljednosti između „okvira” istraživanja i kapaciteta radi bolje potpore razvoju kapaciteta o kojima se dogovore države članice. Ti se kapaciteti utvrđuju u skladu sa zasebnim postupcima, uključujući one Europske obrambene agencije i s usklađenim godišnjim pregledom sektora obrane koji provode države članice, a predlaže ga Visoki predstavnik u skladu sa zaključcima Vijeća.

Grafikon 1. Put prema Europskom fondu za obranu



„Okvir istraživanja”: financiranje istraživanja obrambene tehnologije i proizvoda

²⁴ Za potrebe ovog Akcijskoga plana obrambeni kapaciteti odnose se na vojna sredstva, uključujući potrebnu tehnologiju i materijalnu opremu za sva relevantna područja. Ne uključuju obrambene operacije ili druge elemente potrebne za upravljanje obrambenim kapacitetima, kao što su osposobljavanje, osoblje i logistika.

Istraživanje inovativnih tehnologija, proizvoda i usluga u području obrane ključno je za očuvanje dugoročne konkurentnosti obrambenog sektora i, u konačnici, strateške autonomije Europe. Međutim, rashodi za istraživanje i tehnologiju u području obrane znatno su smanjeni u nacionalnim proračunima²⁵. Od 2006. do 2013. rashodi za istraživanje i tehnologiju u 27 država članica koje sudjeluju u EDA-i smanjeni su za 27 %²⁶. Godine 2014. rashodi EU27 za istraživanje i tehnologiju u području obrane iznosili su približno 2 milijarde eura. No to se nije kompenziralo većom suradnjom: u istom su razdoblju rashodi za suradnička istraživanja i tehnologiju smanjeni za više od 30 %.

U razdoblju 2006. – 2011. SAD je na istraživanje i tehnologiju u području obrane prosječno trošio 9 milijardi eura godišnje, a na istraživanje i razvoj u području obrane prosječno 54,6 milijardi eura godišnje. Napori SAD-a nastaviti će se, a u okviru 3. strategije kompenzacije (3rd Offset Strategy) čak i povećati. Od 2012. do 2015. Rusija je udvostručila rashode za istraživanje i razvoj u području obrane, a prema raspoloživim podacima i Kina povećava svoja ulaganja u istraživanje i razvoj.

Kako bi se ojačala znanstvena i tehnološka baza EU-a u području obrambenih proizvoda, tehnologije i usluga, potrebno je povećati ulaganja u istraživanje u području obrane i na nacionalnoj razini i na razini EU-a. Komisija je stoga spremna sredstvima EU-a poduprijeti istraživanje u području obrane na razini EU-a. Međutim, tim se sredstvima moraju upotpuniti i ubrzati, a ne udvostručiti ili zamijeniti napori na nacionalnoj razini.

Europsko vijeće pozvalo je na pokretanje pripremnih mjera za istraživanje u području obrane,

što Komisija namjerava ostvariti 2017., s proračunom za razdoblje 2017. – 2019. u iznosu od 90 milijuna eura²⁷. Taj će prvi korak biti vremenski i proračunski ograničen, a omogućit će ispitivanje dodane vrijednosti proračuna EU-a za potporu istraživanju u području obrane. Komisija će razmotriti mogućnost potpisivanja sporazuma s EDA-om o delegiranju određenih zadataka povezanih s provedbom pripremnih mjera. Teme istraživanja bit će utvrđene u programu rada u skladu s načelima komitologije.

Ako se države članice slože s ovim Akcijskim planom, pripremnom će se aktivnošću utrti put preoblikovanju „okvira istraživanja” u europski program istraživanja u području obrane u sljedećem višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje nakon 2020. Taj bi program trebao biti vjerodostojnog opsega. S obzirom na važnost ulaganja u istraživanje u području obrane, opseg postojećih nacionalnih proračuna za istraživanje u području obrane i visoke troškove razvoja napredne obrambene tehnologije, procjenjuje se da je za takav „okvir” možda potreban godišnji proračun u iznosu od 500 milijuna eura kako bi se postigli znatni rezultati u skladu sa zaključcima izvješća skupine ličnosti o europskom istraživanju u području obrane²⁸, kao i s nedavnim izvješćem Europskog parlamenta o

²⁵ Rashodi za razvoj i istraživanje u području obrane obuhvaćaju sve razvojne i istraživačke projekte ako ne nastaju rashodi za proizvodnju opreme. Istraživanje i razvoj uključuje istraživanje i tehnologiju. Vidjeti sljedeće definicije: <https://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal/definitions>

²⁶ Studija Europskog parlamenta, „The Future of EU defence research” (Budućnost istraživanja EU-a u području obrane), 2016. Ostali podaci u ovom odlomku potječu iz tog izvora.

²⁷ Zaključci Europskog vijeća od 19. i 20. prosinca 2013., EUCO 217/13.

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

tom pitanju²⁹. Taj bi iznos uvrstio EU među četiri najveća europska ulagača u istraživanje i tehnologiju u području obrane.

Program bi trebalo usmjeriti na ograničeni broj ključnih istraživačkih projekata povezanih s prioritetima u pogledu obrambenih kapaciteta, o kojima se dogovore države članice. Time će se osigurati troškovno učinkovita raspodjela resursa, smanjiti nepotrebno udvostručivanje i iskoristiti ekonomije razmjera³⁰. Istraživanje koje financira EU trebalo bi biti usmjereno na ključne obrambene kapacitete i inovativnu tehnologiju te se temeljiti na izvrsnosti.

Pri upravljanju programom poštovat će se proračunska pravila EU-a te bi se trebalo voditi računa o posebnostima obrambenog sektora. Istražit će se više mogućnosti strukturiranja dijaloga Komisije, država članica i industrije o provedbi budućeg „okvira”, na primjer s pomoću tehnoloških platformi. Tom će dijalogu pogodovati aktivnosti EDA-e u područjima istraživanja i tehnologije te prioriteta u pogledu kapaciteta, kao i ključne strateške aktivnosti. Kao što je spomenula skupina ličnosti,³¹ povjerenstvo za program trebalo bi biti sastavljeno od predstavnika država članica, raditi u skladu s „postupkom komitologije” i procjenjivati dodanu vrijednost EU-a u projektima, osobito zato što su države članice krajnji korisnici u obrambenom sektoru.

Financiranje bi se uglavnom provodilo bespovratnim sredstvima, ali će se u specifičnom slučaju istraživanja u području obrane ispitati i mogućnost pretkomercijalne nabave³². Za takve će projekte, kojima će se potaknuti sudjelovanje MSP-ova, uključujući onih koji rade na inovacijama dvojne namjene, biti potrebno sudjelovanje istraživačkih instituta i poduzeća iz nekoliko država članica. Trebalo bi utvrditi posebna pravila o pravu intelektualnog vlasništva, vodeći pritom računa o iskustvu stečenom u okviru pripremnih mjera.

Obrambenom tehnologijom razvijenom u okviru pripremnih mjera i budućeg programa mogle bi se ispuniti i civilne potrebe. Trebalo bi poticati sinergije za poticanje inovacija u široj civilnoj ekonomiji, kao što je tehnologija za kiberobranu, izbjegavajući pritom udvostručivanje. Isto tako, za potporu obrambenoj industriji moglo bi se upotrijebiti i istraživanje iz civilnog sektora. Za poticanje temeljnih inovacija i istraživanja može se upotrijebiti Obzor 2020.³³, posebice poticanjem učinka uzajamnog obogaćivanja. Komisija će od 2017. okupiti obrambenu industriju i civilne inovativne industrije koje

²⁹ Vidjeti izvješće Europskog parlamenta o „Europskoj obrambenoj uniji (2016/2052(INI))”, doneseno 22. studenoga 2016., u kojem stoji da će za „europski program istraživanja u području obrane biti potreban ukupni proračun od najmanje 500 milijuna eura godišnje u tom razdoblju kako bi bio vjerodostojan i postigao znatne rezultate”.

³⁰ Primjerice, istraživanjem koje financira EU u Europi bi se mogla poduprijeti tehnologija za razvoj zrakoplovnih sustava na daljinsko upravljanje (kao što su bespilotne letjelice) i tehnologije za potporu praćenju i sigurnosti granica EU-a, uključujući poboljšanje zaštite granica i pomorsku sigurnost (među ostalim, sredstva za pomorsku i zračnu potporu potrebnim operacijama u području pomorske i zračne sigurnosti).

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

³² Pretkomercijalna nabava pristup je nabavi usluga istraživanja i razvoja kojim se javnim naručiteljima omogućuje da s dobavljačima dijele rizike i koristi od projektiranja, izrade prototipa i ispitivanja ograničenog broja novih proizvoda i usluga.

³³ Uredba (EU) br. 1291/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o osnivanju Okvirnog programa za istraživanja i inovacije Obzor 2020. (2014. – 2020.) i o stavljanju izvan snage Odluke br. 1982/2006/EZ, SL L 347 od 20.12.2013., str. 104.

dobivaju sredstva u okviru programa Obzor 2020. kako bi potaknula širenje potencijalno disruptivnih tehnologija i novih procesa u obrambenu industriju.

„Okvir kapaciteta”: financiranje zajedničkog razvoja obrambenih kapaciteta

Iako je važno razvijati europsku suradnju u istraživanju u području obrane, potrebno je otići korak dalje i zajamčiti potporu cijelom razvojnem ciklusu obrambenih kapaciteta. Unatoč očitim ekonomskim i drugim prednostima suradnje države članice pri razvoju programa suradnje i dalje se suočavaju sa znatnim preprekama.

Zbog nedostatka koordinacije i zajedničkog planiranja kapaciteta na razini EU-a smanjuju se učinkovitost javne potrošnje i ulaganja država članica, a istodobno nastaje nepotrebno udvostručivanje. Nadalje, zbog nedostatka usklađenosti pojedinačnih proračunskih doprinosa znatno se kasni s pokretanjem i provođenjem programa suradnje. Konačno, sve veći troškovi složenih obrambenih kapaciteta mogu odvratiti države članice od samostalnih ulaganja te bi stoga objedinjavanje nacionalnih sredstava za kapacitete omogućilo proračunske uštede i maksimalnu isplativost ulaganja u području obrane.

„Okvirom kapaciteta” Fonda nastojale bi se riješiti te prepreke. Njime bi se osiguralo zajedničko financiranje razvoja i nabave kapaciteta koji su strateški prioritet. Ti bi kapaciteti, koje bi zajednički dogovarale države članice, mogli uključivati prioritete u pogledu dvojne namjene koji su važni za provedbu politika EU-a³⁴. Taj bi „okvir” bio usmjeren na faze poslije razvoja i tehnologije, uključujući prototipove te razvoj i nabavu proizvoda i tehnologije.

Prema prvim procjenama cilj bi mogao biti referentni iznos od 5 milijardi eura godišnje. To bi odgovaralo 2,5 % ukupne nacionalne potrošnje na obranu u EU-u i 14 % nacionalne potrošnje na obrambene kapacitete. Time bi se premostio i jaz koji države članice dijeli od dogovorenog cilja u skladu s kojim 35 % svoje potrošnje na opremu trebaju uložiti u suradničke projekte³⁵. Taj bi referentni iznos još trebalo precizno odrediti na temelju pripremnog istraživanja koje će se provesti zajedno s državama članicama.

Posebnosti ovog „okvira kapaciteta” morat će se razraditi u bliskoj suradnji s državama članicama, visokom predstavnicom, što uključuje njezinu ulogu načelnice Europske obrambene agencije, i s drugim relevantnim dionicima. To će se ostvariti u skladu s Ugovorima i postojećim mandatima te na način da se što više povećaju sinergije i izbjegnju udvostručivanja. Pritom ponajprije treba uzeti u obzir rad Visokog predstavnika na istraživanju potencijala stalne strukturirane suradnje u skladu s mandatom Vijeća. Za utvrđivanje prioriteta pogledu kapaciteta i dalje bi u svakom slučaju bile odgovorne države članice, koje bi imale pravo raspolaganja i upravljanja tim kapacitetima. Očekuje se da će se suradnja s vremenom razviti.

³⁴ Na primjer, bespilotne letjelice koje bi se mogle koristiti za nadzor granice.

³⁵ U razdoblju 2010. – 2014. države članice sudionice EDA-e u prosjeku su potrošile 19,6 % svojih ukupnih izdataka za opremu na projekte skupne nabave opreme, što odgovara iznosu od 7,56 milijardi eura godišnje. To je za 5,84 milijarde eura godišnje manje od dogovorenog cilja.

„Okvir kapaciteta” mogao bi se temeljiti na dvije razine:

- Prva razina, otvorena svim državama članicama, obuhvaćala bi **„krovnu strukturu”**. Njome bi se utvrdio zajednički okvir za potporu državama članicama te pružila operativna podrška razvoju posebnih projekata s pomoću zajedničkih pravila i primjenjivih pravnih i financijskih instrumenata za upravljanje projektima. Mogla bi pridonijeti i usklađivanju proračunskih zahtjeva država članica i sinkronizaciji nacionalnih proračunskih ciklusa.
- Druga razina obuhvaćala bi **posebne projekte za razvoj zajedničkih kapaciteta** na temelju dobrovoljnog sudjelovanja država članica. Za donošenje financijskih i operativnih odluka o posebnim projektima i načinu njihova financiranja bile bi odgovorne države članice koje sudjeluju u projektu, u skladu s pravilima utvrđenima na razini krovne strukture. U različitim pojedinačnim projektima mogle bi sudjelovati različite skupine država članica.

Razvoj zajedničkih kapaciteta financirao bi se objedinjavanjem doprinosa država članica koje odluče sudjelovati u projektima. Time će se vremenom zajamčiti njihovo održivo sufinanciranje. Svaki doprinos ograničio bi se na pojedinačne projekte, koje bi unaprijed odredile države članice koje u njima sudjeluju. Projekti bi stoga bili financijski neovisni te ograničeni vremenom i opsegom, čime bi se isključio svaki oblik unakrsne financijske odgovornosti među projektima.

Prema potrebi i dogovoru „krovna struktura” i/ili pojedinačni projekti mogu se upotrijebiti za izdavanje dužničkih instrumenata povezanih s projektom. Te bi instrumente države članice mogle poduprijeti posebnim linijama plaćanja za pojedinačni projekt ili dodatnim jamstvima / uplaćenim kapitalom na razini pojedinačnog projekta ili na razini krovne strukture. U potonjem slučaju krovna struktura mogla bi raspolagati vlastitom osnovom kapitala³⁶.

S nacionalnim kapitalnim doprinosima „okviru kapaciteta” postupat će se kao s „jednokratnim mjerama” iz Pakta o stabilnosti i rastu, što znači da će se oduzeti od strukturnih fiskalnih napora koji se očekuju od država članica. Isto će se postupati s jamstvima u onoj mjeri u kojoj utječu na deficit i/ili dug³⁷.

Komisija je spremna istražiti sve mogućnosti financiranja „okvira kapaciteta” iz proračuna EU-a koje su u skladu s Ugovorima. Takav bi se doprinos posebice mogao predvidjeti za tehnološki razvoj i demonstracijske projekte, uključujući prototipove. Komisija će razmotriti i mogućnost potpore studijama izvedivosti i objektima za ispitivanje. Proračunom EU-a mogli bi se također poduprijeti proizvodi i tehnologije dvojne namjene. Konačno, administrativni rashodi tog „okvira” mogli bi ići na teret proračuna Unije.

³⁶ Trajna struktura kapitala mogla bi imati dvostruku svrhu: povećanje kreditne sposobnosti okvira i olakšavanje zamjenjivosti pojedinačnog izdavanja dužničkih instrumenata.

³⁷ Kao što je na primjer pojašnjeno za Europski fond za strateška ulaganja u Komunikaciji Komisije COM(2015) 12 od 13. siječnja 2015. o „najboljoj uporabi fleksibilnosti u okviru postojećih pravila Pakta o stabilnosti i rastu”.

Komisija je spremna poduprijeti taj „okvir” svojim financijskim i tehničkim stručnim znanjem³⁸. Trebalo bi voditi računa i o iskustvima i trenutačnom radu država članice u okviru EDA-e na uspostavljanju mehanizma za poticanje suradnje.

U skladu s govorom predsjednika Junckera o stanju Unije i imajući u vidu daljnje rasprave s institucijama EU-a, trebalo bi uspostaviti Europski fond za obranu. Komisija predlaže sljedeće daljnje korake.

Za „okvir istraživanja”:

- *Nakon što Europski parlament i Vijeće usuglase proračun EU-a za 2017. Komisija će 2017. pokrenuti pripreme mjere s predloženim proračunom od 25 milijuna eura u prvoj godini i ukupnim proračunom u očekivanom iznosu od 90 milijuna eura tijekom tri godine.*
- *Ako se države članice slože s ovim Akcijskim planom, Komisija će u skladu s višegodišnjem financijskim okvirom za razdoblje nakon 2020. predložiti poseban program istraživanja u području obrane s procijenjenim iznosom od 500 milijuna EUR godišnje.*

Za „okvir kapaciteta”:

- *Kako bi podržala zajednički razvoj konkretnih projekata u području kapaciteta Komisija će u bliskoj suradnji s državama članicama, zajedno s visokom predstavnicom, što uključuje njezinu ulogu načelnice EDA-a, razraditi modalitete okvira kapaciteta i način upravljanja njime.*
- *Izraženo u brojkama, tim bi se okvirom trebalo moći mobilizirati približno 5 milijardi eura godišnje. Prve korake trebalo bi poduzeti 2017. Da bi ta procjena bila preciznija, Komisija će 2017. što prije pokrenuti studiju za utvrđivanje opsega. Na temelju daljnje rasprave s drugim institucijama Komisija je spremna olakšati razvoj „okvira kapaciteta”. Komisija će istražiti sve mogućnosti financiranja „okvira kapaciteta” iz proračuna EU-a, u skladu s Ugovorima. Spremna je i podržati ga svojim financijskim i tehničkim stručnim znanjem.*

3. Poticanje ulaganja u opskrbne lance obrambene industrije

Europski fond za obranu bit će ključan korak za potporu konkurentnosti europske obrambene industrije. Međutim, potrebne su dodatne mjere kako bi se obrambenoj industrijskoj bazi omogućilo da ostane inovativna i konkurentna te da konačno bude sposobna ispuniti potrebe u pogledu europskih obrambenih kapaciteta. Posebna pozornost mora se posvetiti i promicanju pristupa MSP-ova i nekonvencionalnih dobavljača financiranju te poticanju ulaganja u opskrbne lance obrambene industrije.

Pristup MSP-ova financiranju i ulaganja u obrambeni sektor

MSP-ovi i poduzeća srednje tržišne kapitalizacije u mnogim su državama članicama okosnica obrambenog sektora te čine temelj europske obrambene industrijske baze i

³⁸ U skladu sa sudskom praksom u predmetu *Pringle* (predmet Suda EU-a C-370/12 (*Pringle*) od 27. studenoga 2012.).

lanca vrijednosti. Europski MSP-ovi ili društva kćeri velikih proizvođača u području obrane (glavni izvođači i podizvođači) često nude robu ili usluge dvojne namjene u različitim industrijskim sektorima³⁹. Istovremeno, oni su najranjiviji dio opskrbnog lanca obrambene industrije u smislu pristupa novom kapitalu potrebnom za nova ulaganja. Inovacije i najdisruptivniji tehnološki pomaci zbivaju se izvan velikih skupina, u okružju novoosnovanih inovativnih poduzeća⁴⁰ i MSP-ova. Oni ne ostvaruju pogodnosti financiranja koje je potrebno za poticanje nadogradnje, što im onemogućuje uspješnu integraciju u opskrbne lance obrambene industrije. Financijske institucije poduzećima u obrambenom sektoru često uskraćuju potporu zbog uključenih rizika.

Unutar ograničenja Ugovora i tijela za donošenje odluka Europske investicijske banke (EIB) Grupa EIB-a može omogućiti zajmove, jamstva i proizvode vlasničkoga kapitala za širenje postojećih aktivnosti dvojne namjene, čime bi se otvorile nove prilike za određene dijelove opskrbnog lanca obrambene industrije, posebno za MSP-ove i poduzeća srednje tržišne kapitalizacije. To bi moglo imati i pozitivne učinke širenja na nacionalne financijske posrednike i razvojne banke. Niz financijskih instrumenata EU-a koji se temelje na zajmovima EIB-a, na primjer Europski fond za strateška ulaganja⁴¹ (EFSU) ili Program za konkurentnost poduzeća te malih i srednjih poduzeća (COSME), mogli bi pomoći u aktivnostima dvojne namjene u području obrane. U okviru EFSU-a mogle bi se zajamčiti operacije financiranja i ulaganja EIB-a ili EIF-a kojima se podupiru ciljevi navedeni u Uredbi o EFSU-u, među ostalim za projekte u obrambenom sektoru.

Daljnja prilagodba kriterija za odobravanje zajmova⁴² u obrambenom sektoru u Grupi EIB-a, unutar ograničenja Ugovora⁴³ i podložno potrebnim odlukama odgovarajućih tijela EIB-a, koristila bi državama članicama, čija se obrambena industrija pretežno sastoji od MSP-ova.

Komisija će u upravljačkim tijelima EIB-a podržavati prilagodbu kriterija za odobravanje zajmova EIB-a obrambenom sektoru u granicama Ugovora. Komisija poziva države članice da podrže taj proces.

Jačanje potpore fondovima EU-a za ulaganja u obranu

Države članice mogu se koristiti europskim strukturnim i investicijskim fondovima (ESIF) u obrambenom sektoru ako pridonose ciljevima predmetnih fondova u pogledu: i. sufinanciranja produktivnih investicijskih projekata i ii. modernizacije opskrbnih lanaca obrambene industrije. Obrambena industrija može pridonijeti ciljevima utvrđenima u ESIF-u, poput promicanja razvoja regionalnog gospodarstva, čime se postiže velik multiplikacijski učinak investicija na vještine, radna mjesta te tehnološki i gospodarski razvoj.

³⁹ Npr. energetika, telekomunikacije i IKT, automobilska, kemijska, zrakoplovna i svemirska industrija te industrija materijala.

⁴⁰ Inovativna civilna tehnologija mogla bi izravno utjecati na vojni sektor (npr. analitika velikih količina podataka).

⁴¹ Uredba (EU) 2015/1017 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. lipnja 2015. o Europskom fondu za strateška ulaganja, Europskom savjetodavnom centru za ulaganja i Europskom portalu projekata ulaganja i o izmjeni uredaba (EU) br. 1291/2013 i (EU) br. 1316/2013 – Europski fond za strateška ulaganja, SL L 169 od 1.7.2015., str. 1.

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

⁴³ Usp. članak 1. Protokola br. 5 o Statutu Europske investicijske banke.

Ulaganja u obranu koja pridonose regionalnom razvoju u smislu članka 174. UFEU-a mogu dobiti regionalnu potporu. Europski fond za regionalni razvoj (EFRR) u okviru nacionalne ili regionalne strategije za pametnu specijalizaciju može financirati aktivnosti u području obrane i aktivnosti dvojne namjene u istraživanju i inovacijama. Komisija poziva lokalna i regionalna upravljačka tijela, koja pripremaju pozive na ulaganja i postupke odabira za ulagačke projekte, da podrže MSP-ove i poduzeća srednje tržišne kapitalizacije koja su također aktivna u opskrbnim lancima obrambene industrije.

Komisija će putem europskih strukturnih i investicijskih fondova poticati sufinanciranje produktivnih ulagačkih projekata i modernizaciju opskrbnog lanca obrambene industrije uz uvjet da se tim ulaganjima jača ekonomska, društvena i teritorijalna kohezija. Komisija će u koordinaciji s državama članicama nastaviti promicati takve mogućnosti financiranja.

Poticanje razvoja regionalnih klastera izvrsnosti

Regionalni klasteri koji su se specijalizirali za industrijske niše (poznati i kao „klasteri izvrsnosti”) omogućuju velikim poduzećima, MSP-ovima i istraživačkim centrima da rade jedni blizu drugih kako bi povećali suradnju u istraživanju i razvoju te radi specijalizacije u posebnom području tehnologije (npr. zrakoplovni motori). O tome koji će regionalni klasteri imati prednost i dalje će odlučivati lokalna i regionalna tijela, a financiranjem EU-a (među ostalim i putem EIB-a) mogli bi se pokrenuti uspješni demonstracijski tehnološki projekti i razvoj industrijskih i znanstvenih partnerstava između poduzeća i istraživačkih centara⁴⁴.

Nadalje, Komisija je pokrenula Europsku mrežu regija angažiranih u području obrane⁴⁵ radi potpore regijama EU-a koje imaju važna industrijska i istraživačka sredstva te razmjene najbolje prakse o integraciji obrambenih prioriteta u njihove strategije pametne specijalizacije. Komisija će poticati države članice na promicanje regionalnih klastera izvrsnosti, čime se donosi korist obrambenom sektoru.

Potpota razvoju vještina u području obrane

Europska obrambena industrija mora zadržati ključne i stjecati nove vještine kako bi mogla isporučiti visokotehnološke proizvode i usluge u području obrane kojima bi se trajno ispunile potrebe u pogledu sigurnosti te ostvarila trajna konkurentnost na svjetskom tržištu. Međutim, poduzeća se suočavaju sa sve većim nedostatkom vještina.

Obrana će biti jedan od prioritetnih sektora u okviru Plana za sektorsku suradnju u području vještina iz Novog programa vještina za Europu⁴⁶. Nadalje, Komisija će podržati i osnivanje europskog saveza za vještine u obrambenom sektoru koji će izraditi strategiju za vještine u tom sektoru. Savez će pridonositi razvoju i provedbi nadogradivih i održivih rješenja za nove potrebe u pogledu radnih mjesta i vještina. To će se učiniti primjenom

⁴⁴ Poseban naglasak mogao bi se staviti na prioritetna područja, kao što su pomorska sigurnost, kibersigurnost, zrakoplovni sustavi na daljinsko upravljanje i satelitska komunikacija.

⁴⁵ EDNR, www.endr.eu

⁴⁶ COM(2016) 381 final.

instrumenata COSME⁴⁷ i Erasmus+⁴⁸ za provedbu pilot-projekata. Komisija će razmotriti daljnje mjere za poboljšanje baze znanja i inovacija u području dvojne namjene.

U okviru „Plana za sektorsku suradnju u području vještina” Komisija će od 2017. podupirati stratešku suradnju ključnih dionika u obrambenom sektoru.

4. Jačanje jedinstvenog obrambenog tržišta

Otvaranjem financijske potpore ulaganjima u obrambenom sektoru ne mogu se ostvariti održivi rezultati bez učinkovite obrambene industrije koja djeluje na istinski jedinstvenom tržištu koje olakšava inovacije. Povećanjem prilika za financiranje neće se ostvariti rezultati ako se te prilike ne iskorištavaju djelotvorno.

Više tržišnog natjecanja i veća otvorenost obrambenog tržišta u Europi trebali bi pomoći dobavljačima da postignu ekonomije razmjera, optimiziraju proizvodni kapacitet i smanje jedinične troškovi proizvodnje, čime bi se povećala konkurentnost europskih proizvoda na svjetskom tržištu. Tržišno natjecanje trebalo bi postojati i na razini glavnih izvođača i dobavljača.

Tu prema otvorenom i konkurentnom europskom tržištu obrambene opreme

Dvije direktive o nabavi i o transferima u EU-u donesene su radi poboljšanja funkcioniranja obrambenog tržišta i povećanja konkurentnosti, pri čemu se treba voditi računa o posebnostima obrambenog sektora. Ako se u potpunosti primijene, mogu znatno pridonijeti cilju stvaranja integriranog, otvorenog i konkurentnog europskog tržišta obrambene opreme. No u tom je pogledu potrebno učiniti mnogo više.

Evaluacijom tih dviju direktiva pokazalo se da one općenito ispunjavaju svoju svrhu i da u ovoj fazi nisu potrebne zakonodavne izmjene. Međutim, u njima je ustanovljen i niz nedostataka koje treba ukloniti.

Konkretno, u evaluaciji Direktive o nabavi za obranu⁴⁹ navodi se da se unatoč više nego dvostrukom povećanju vrijednosti ugovora koji se objavljuju u cijelom EU-u znatan dio nabave za obranu još uvijek ne provodi u skladu s pravilima EU-a o javnoj nabavi⁵⁰. To znači da na temelju Direktive još uvijek postoji znatan neiskorišteni potencijal za dodatne uštede javnih sredstava i stvaranje prilika za otvaranje radnih mjesta i rast. Nadalje, tijela javne vlasti i dalje do određene mjere primjenjuju zahtjeve u obliku

⁴⁷ Uredba (EU) br. 1287/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o uspostavi Programa za konkurentnost poduzeća te malih i srednjih poduzeća (COSME) (2014. – 2020.), SL L 347, 20.12.2013., str. 33.).

⁴⁸ Uredba (EU) br. 1288/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o uspostavi programa „Erasmus+”: programa Unije za obrazovanje, osposobljavanje, mlade i sport, SL L 347, 20.12.2013., str. 50.

⁴⁹ Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi Direktive 2009/81/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o usklađivanju postupaka nabave za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavi robe i ugovore o uslugama koje sklapaju javni naručitelji ili naručitelji u području obrane i sigurnosti.

⁵⁰ Godine 2014. 77,9 % cjelokupne nabave opreme provedeno je na nacionalnoj razini, zbog čega zemlje ne ostvaruju uštedu troškova koje donosi opseg nabave. Izvor: brošura EDA-e iz 2014. s podacima o obrani, s procjenama za 2015.

kompenzacije/povrata za industriju, što može izazvati nesigurnost u industriji. Konačno, rijetko se iskorištavaju odredbe Direktive koje se odnose na podugovaranje, a kojima se tijelima za nabavu omogućuje da od uspješnog ponuditelja zatraže podugovaranje dijela ugovora trećim strankama putem javnog natječaja.

Komisija će se usredotočiti na djelotvornu provedbu Direktive, među ostalim i njezinim izvršavanjem. Razjasnit će tumačenje izuzeća iz Direktive kako bi podržala tijela za nabavu u primjeni pravila: prvi je korak u tom smjeru donošenje obavijesti o međuvladinim ugovorima. Komisija će revidirati i smjernice o odredbama o podugovaranju kako bi povećala fleksibilnost tijela za nabavu. Konačno, Komisija će dati smjernice kako bi države članice potaknula da u potpunosti iskoriste fleksibilnost Direktive u okviru suradničke nabave.

Direktivom o transferima u EU-u uvodi se pojednostavnjeni sustav dozvola za transfer obrambenih proizvoda u EU-u, među ostalim s pomoću općih dozvola za transfer (ODT-i). Njezina evaluacija⁵¹ pokazuje da, unatoč njezinu pozitivnom doprinosu većoj transparentnosti i uštedi troškova poduzeća, u Europi i dalje postoje različiti sustavi dozvola, koji se uvelike razlikuju prema sadržaju ODT-a, nacionalnim zahtjevima za certificiranje poduzeća i primjeni izuzeća. Nadalje, većina država članica nije provela izuzeće od prethodnog odobrenja ni transfere za programe suradnje. Komisija će se usredotočiti na djelotvornu provedbu Direktive, među ostalim i njezinim izvršavanjem. Zajedno s ovim Akcijskim planom donose se dvije preporuke za poticanje usklađenog funkcioniranja ODT-a za oružane snage i za certificirana poduzeća. Osim toga, Komisija će istražiti mogućnosti daljnjeg usklađivanja preostala dva ODT-a, pojednostavniti način certificiranja ako je moguće i promicati njegovo prihvaćanje u svim državama članicama.

Komisija će se usredotočiti na djelotvornu provedbu dviju direktiva o obrani, među ostalim i njihovim izvršavanjem. Počevši s donošenjem Akcijskog plana razjasnit će tumačenje posebnih odredaba Direktive o nabavi za obranu donošenjem smjernica u razdoblju 2017. – 2018. te preporuka za usklađeno funkcioniranje općih dozvola za transfer u prvom tromjesečju 2018.

Jačanje sigurnosti opskrbe

I sigurnost opskrbe jedan je od temelja za uspostavljanje istinski jedinstvenog obrambenog tržišta te je ključna za buduće programe suradnje. Države članice moraju biti sigurne da prekogranične isporuke neće biti prekinute. Jačanje sigurnosti opskrbe na razini EU-a podrazumijeva jačanje uzajamnog povjerenja među državama članicama.

Određene mjere, poput uvjeta izvršavanja ugovora, mogu pomoći u jačanju uzajamnog povjerenja među državama članicama u pogledu transfera obrambenih proizvoda. Stoga će Komisija izdati smjernice o mjerama koje države članice mogu poduzeti na temelju prava EU-a o javnoj nabavi kako bi ojačale sigurnost opskrbe.

Komisija podržava inicijativu država članica u okviru EDA-e za preuzimanje političke obveze u pogledu olakšavanja transfera obrambenih proizvoda i pružanja uzajamne pomoći u krizama. Komisija uočava nespremnost država članica da u ovoj fazi

⁵¹ Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o evaluaciji Direktive 2009/43/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o pojednostavnjivanju uvjeta za transfer obrambenih proizvoda unutar Zajednice, COM(2016) 760 final.

poduzimaju daljnje korake osim preuzimanja političke obveze i da se dogovore o režimu sigurnosti opskrbe u cijelom EU-u.

Komisija će u okviru strategije EU-a o sirovinama⁵² i na temelju rezultata nedavne studije utvrditi uska grla i rizike u opskrbi povezane s materijalima koji su potrebni za razvoj ključnih kapaciteta⁵³⁵⁴. Za ublažavanje rizika u opskrbi, uključujući zamjenu ključnih sirovina, mogli bi se iskoristiti i budući istraživački programi EU-a koji se temelje na radu u području ključnih razvojnih tehnologija.

Konačno, načela Komisije o kružnom gospodarstvu⁵⁵, tj. nova tehnološka rješenja i poslovni modeli s održivijom proizvodnjom, potrošnjom i gospodarenjem otpadom, trebala bi se primijeniti i na obrambeni sektor, u kojem sve važniju ulogu imaju učinkovitost resursa i sigurnost opskrbe. Osim toga, moguće su velike uštede češćom primjenom mjera energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora energije u oružanim snagama EU-a, koje su veliki potrošač energije.

Poboljšavanje prekograničnog pristupa tržištu za MSP-ove u obrambenom sektoru

Poticanje prekograničnog pristupa tržištu i otvaranje opskrbnih lanaca ključno je za učinkovito i djelotvorno europsko tržište obrambene opreme, pri čemu se istovremeno mora osigurati poštovanje komercijalne slobode izvođača. Posebice kad je riječ o podizvođačima, koji su često MSP-ovi, potrebno je osigurati pravednu priliku za pristup opskrbnim lancima obrambene industrije, neovisno o njihovoj lokaciji na jedinstvenom tržištu.

Za ovo složeno pitanje ne postoje čudesna rješenja, ali je potrebno postupno ostvariti napredak. Na temelju izvješća *ad hoc* stručne skupine s državama članicama i industrijom⁵⁶ Komisija će dati preporuke kako bi potaknula tijela za nabavu na olakšavanje prekograničnog pristupa tržištu i sudjelovanja MSP-ova u postupcima nabave za obranu⁵⁷ te potaknula glavne izvođače da podizvođačima i MSP-ovima iz svih država članica omoguće pristup svojim opskrbnim lancima⁵⁸. Preporuke Komisije trebale bi se upotrijebiti dobrovoljnim instrumentima koje su potpisale relevantne stranke, uključujući glavne dobavljače i udruge poslodavaca.

⁵² Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o stavljanju na raspolaganje sirovina za buduće blagostanje u Europi – prijedlog Europskog inovacijskog partnerstva za sirovine, COM/2012/082 final.

⁵³ Pavel, C. i Tzimas, E., Raw materials in the European defence industry (Sirovine u Europskoj obrambenoj industriji). Luksemburg, Europska komisija, Zajednički istraživački centar (JRC), 2016.

⁵⁴ Npr. berilij se upotrebljava u projektilima, bojnim zrakoplovima, helikopterima i satelitima (jer je šest puta lakši i čvršći od čelika).

⁵⁵ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Zatvaranje kruga – akcijski plan EU-a za kružno gospodarstvo, COM/2015/0614.

⁵⁶ Savjetodavna skupina Europske komisije za prekogranični pristup MSP-ova ugovorima u području obrane i sigurnosti, konačno izvješće i preporuke.

⁵⁷ Npr. pravovremeno informiranje o dugoročnim planovima i prioritetima, primjena prethodne objave, osmišljavanje postupaka javne nabave kako bi se olakšali prekogranični pristup i sudjelovanje MSP-ova.

⁵⁸ Npr. transparentni strateški dugoročni planovi, prethodna objava i objava podugovaranja, pretraživanje cijelog tržišta EU-a i traganje za mogućim dobavljačima u različitim državama članicama, transparentnost u pogledu prekograničnih elemenata njihovih opskrbnih lanaca.

Komisija će do kraja 2017. donijeti preporuke kojima bi se tijela za nabavu trebala potaknuti na olakšavanje prekograničnog pristupa i sudjelovanja MSP-ova u postupcima nabave za obranu i olakšavanje njihova pristupa opskrbnim lancima obrambene industrije.

Normizacija i ocjena sukladnosti

Certificiranje i normizacija ključni su pospješitelji suradnje jer jačaju interoperabilnost i donose uštedu troškova. EDA već podupire države članice pri razvoju zajedničkog pristupa certifikaciji plovidbenosti u okviru inicijative za izradu vojnih zahtjeva za europsku plovidbenost (EMAR-i).

Kako bi poduprla istraživanje u području sigurnosti, Komisija je razradila koncept „hibridnih standarda” za proizvode dvojne namjene⁵⁹. U provedbi Komunikacije o kibernetičkoj sigurnosti⁶⁰ Komisija u suradnji s državama članicama i industrijom razvija europski certifikacijski okvir⁶¹ i istražuje okvir dobrovoljnog označivanja sigurnosti proizvoda IKT-a. Imajući u vidu sinergije između civilnog i vojnog sektora, obrambeni bi sektor mogao imati koristi od takvog razvoja događaja.

Među Komisijom, EDA-om i državama članicama dogovoren je novi mehanizam za praćenje i pokretanje razvoja obrambenih i hibridnih standarda⁶². Jedna od opcija koja se razmatra mogućnost je razvoja europskih standarda u okviru postupaka koje su utvrdile europske organizacije za normizaciju⁶³.

Komisija će u okviru svoje nadležnosti razmotriti potporu razvoju normi za koje su države članice uočile da su potrebne za suradničke projekte u prioritetnim područjima.

5. Maksimalno povećanje sinergija civilnog i vojnog sektora u politikama EU-a

Također je potrebno povećati usklađenost i sinergije između obrambenih pitanja i drugih relevantnih politika i sektora Unije, tako da se u potpuno iskoristi dodana vrijednost EU-a.

U skladu sa Svemirskom strategijom za Europu ulaganjem u svemirske kapacitete Europi će se omogućiti pristup svemiru i njegovoj sigurnoj uporabi⁶⁴, čime se jamči njezina sloboda djelovanja i autonomija. Komisija se obvezuje pridonijeti zaštiti i otpornosti

⁵⁹ Akcijski plan politike sigurnosne industrije za inovativnu i konkurentnu sigurnosnu industriju, COM(2012) 417, srpanj 2012.

⁶⁰ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Jačanje europskog sustava kibernetičke sigurnosti i poticanje konkurentne i inovativne industrije kibernetičke sigurnosti, 5.7.2016., COM(2016) 410 final.

⁶¹ U skladu sa Zajedničkom komunikacijom Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Strategija za kibernetsku sigurnost Europske unije: otvoren, siguran i zaštićen kiberprostor, 7. veljače 2013., JOIN(2013) 1.

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

⁶³ Uredba (EU) br. 1025/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o europskoj normizaciji (SL L 316, 14.11.2012., str. 1.).

⁶⁴ COM(2016) 705 – Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija.

ključne europske civilne i vojne svemirske infrastrukture, čime se poboljšava postojeći okvir potpore EU-a za nadzor i praćenje u svemiru (SST)⁶⁵.

Kao što je istaknuto u Svemirskoj strategiji i svemirskim uslugama može se ojačati kapacitet EU-a i država članica za svladavanje sve većih sigurnosnih problema. Komisija će nastojati maksimalno povećati sinergije i komplementarnost odgovarajućim aktivnostima Satelitskog centra EU-a u području sigurnosti i obrane u svemiru.

U trenutačnom okruženju, koje sve više obilježavaju prijetnje, zbog nesklada između potreba korisnika državne satelitske komunikacije (SATCOM) te pravovremenih i prikladnih rješenja, ključne sigurnosne misije i infrastruktura Unije i njezinih država članica izložene su sve većim rizicima.

Komisija u suradnji s Visokim predstavnikom, EDA-om i Europskom svemirskom agencijom priprema inicijativu kojom bi se do kraja 2017. trebale zajamčiti pouzdane, zaštićene i troškovno učinkovite usluge satelitske komunikacije za EU i tijela nacionalne vlasti koja upravljaju ključnim sigurnosnim misijama i infrastrukturom.

Kako bi povećala sposobnost reagiranja EU-a na sve veće sigurnosne izazove povezane s nadzorom granica i pomorskim nadzorom Komisija će proširiti kapacitete programa Copernicus⁶⁶, pri čemu će voditi računa o najnovijoj tehnologiji u sektoru, potrebi za osiguravanjem odgovarajuće razine sigurnosti infrastrukture i usluga, dostupnosti različitih izvora podataka i dugoročnoj sposobnosti privatnog sektora da ponudi odgovarajuća rješenja.

Komisija će istražiti kako bi program Copernicus mogao ispunjavati buduće potrebe u području sigurnosti, uključujući obranu. Ona će 2018. postrožiti sigurnosne zahtjeve i ojačati sinergije s kapacitetima za promatranje bez potpore iz svemira.

S obzirom na sve veću važnost kiberdomene i njezinu narav dvojne namjene trebalo bi potražiti sinergije između nastojanja u području kiberobrane i širih politika EU-a u području kibersigurnosti. U Zajedničkoj komunikaciji o strategiji za kibernetičku sigurnost⁶⁷ utvrđuju se mjere za jačanje kiberotpornosti informatičkih sustava, smanjenje kiberkriminaliteta i jačanje međunarodne politike EU-a o kibersigurnosti i kiberobrani. Trebalo bi ojačati osposobljavanje u području kibersigurnosti, vodeći pritom računa o radu Europske skupine za osposobljavanje i obrazovanje u području kiberkriminaliteta i sličnim aktivnostima.

Komisija će blisko surađivati s državama članicama, Visokim predstavnikom i drugim relevantnim tijelima EU-a kako bi se uspostavila platformu za osposobljavanje i obrazovanje u kiberdomeni kojom bi se do 2018. trebao ukloniti trenutačni nedostatak vještina u području kibersigurnosti i kiberobrane.

⁶⁵ Odluka br. 541/2014/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o uspostavi Okvira potpore za nadzor i praćenje u svemiru, SL L 158, 27.5.2014., str. 227.

⁶⁶ Uredba (EU) br. 377/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o uspostavi programa Copernicus, SL L 122, 24.4.2014., str. 44.

⁶⁷ Zajednička Komunikacija Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Strategija Europske unije za kibersigurnost: otvoren, siguran i zaštićen kiberprostor, 7.2.2013., JOIN(2013) 1 final.

U području zrakoplovstva, iako su jedinstveno europsko nebo⁶⁸ (SES) i istraživanje o upravljanju zračnim prometom jedinstvenog europskog neba (SESAR)⁶⁹ usmjereni na ciljeve civilnog zrakoplovstva, trebalo bi uzeti u obzir potrebe vojnog zrakoplovstva kako bi se izbjegli negativni učinci na obrambeni sektor. Za korištenje bespilotnim letjelicama u sigurnosne svrhe potrebno ih je djelotvorno integrirati u zrakoplovni sustav koji se, među ostalim, temelji na usklađenim civilnim i vojnim nastojanjima, uključujući programe istraživanja i razvoja. U tom bi pogledu mehanizam civilno-vojnog usklađivanja među EDA-om, Europskom agencijom za zrakoplovnu sigurnost i Zajedničkim poduzećem SESAR trebao pomoći u boljem iskorištavanju rezultata aktivnosti vojnog istraživanja u okviru programa SESAR 2020. i povezanih sigurnosnih pravila i standarda.

U skladu s ciljevima strategije EU-a o pomorskoj sigurnosti⁷⁰ rješenjima za kapacitete dvojne namjene može se zajamčiti da i vojna i civilna tijela imaju koristi od odgovarajućih proizvoda, tehnologije i usluga. Takva bi se rješenja, koja razvija obrambena industrija, mogla djelotvorno primjenjivati u područjima povezanima sa sigurnošću, kao što su pomorski nadzor, upravljanje rizicima i zaštita ključne infrastrukture.

Do 2018. Komisija će u suradnji s Visokim predstavnikom, EDA-om i državama članicama razviti posebne mjere za potporu usklađenom vojno-civilnom programu istraživanja pomorske sigurnosti te interoperabilnim kapacitetima pomorskog nadzora.

⁶⁸ Uredba (EZ) br. 549/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 10. ožujka 2004. o utvrđivanju okvira za stvaranje jedinstvenog europskog neba, SL L 96, 31.3.2004., str. 1.

⁶⁹ Uredba Vijeća (EU) br. 721/2014 od 16. lipnja 2014. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 219/2007 o uspostavljanju zajedničkog poduzeća za razvoj nove generacije Europskog sustava upravljanja zračnim prometom (SESAR) vezano za produženje trajanja zajedničkog poduzeća do 2024., SL L 192, 1.7.2014., str. 1.

⁷⁰ Zajednička komunikacija Europskom parlamentu i Vijeću Za otvoreno i sigurno globalno pomorsko dobro: Elementi za strategiju sigurnosne zaštite u pomorstvu Europske unije, 6.3.2014., JOIN/2014/09 final.

6. Zaključci

Predsjednik Juncker pozvao je Europu da ojača svoju obrambenu politiku. Europa mora preuzeti odgovornost za zaštitu svojih interesa, vrijednosti i europskog načina života. Ona se suočava sa složenim sigurnosnim problemima koje nijedna država članica ne može riješiti sama.

U tom kontekstu Europska unija može upotpuniti napore koji se ulažu na nacionalnoj razini i sama postati važan pružatelj sigurnosti. Provedbenim planom Visokog predstavnika za sigurnost i obranu⁷¹ i povezanim zaključcima koje je donijelo Vijeće te ovim Akcijskim planom podupire se razvoj ključnih kapaciteta potrebnih za sigurnost Unije i njezinih građana. Provedbom zajedničke izjave EU-a i NATO-a dodatno će se doprinijeti osiguravanju komplementarnosti s NATO-om.

Komisija će u bliskoj suradnji s državama članicama i visokom predstavnicom, što uključuje njezinu ulogu načelnice EDA-e, osnovati upravljačku skupinu za provedbu koja će se redovito sastojati kako bi pratila i pospješivala napredak mjera. Prvi sastanak održat će se u prvom tromjesečju 2017. Osnovati će se i savjetodavni forum s europskom obrambenom industrijom kako bi se optimalno uskladila ponuda i potražnja.

Komisija je spremna angažirati se u području obrane kao nikad prije kako bi poduprla države članice. Iskoristit će instrumente EU-a, uključujući financiranje EU-a, i puni potencijal Ugovora s ciljem izgradnje obrambene unije.

Donošenje ove Komunikacije Komisije tek je prvi korak. Bit će potrebna snažna potpora država članica i institucija EU-a kako bi se iskoristio sav potencijal Europskog obrambenog akcijskog plana. Komisija će pokrenuti provedbu ambicioznog skupa mjera utvrđenih u ovom dokumentu. Na temelju daljnje rasprave s drugim institucijama EU-a Komisija je spremna i olakšati provedbu Europskog fonda za obranu.

Europski obrambeni akcijski plan, koji se temelji na snažnoj i zajedničkom zalaganju država članica i institucija, može biti prekretnica u jačanju europske suradnje u području obrane i povećanju solidarnosti među državama članicama.

⁷¹ Vidjeti zaključke Vijeća za vanjske poslove od 14.11.2016.