



Bruselj, 30.11.2016
COM(2016) 950 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU SVETU,
SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU
REGIJ**

Evropski obrambni akcijski načrt

1. Uvod

Predsednik Juncker je v govoru o stanju Unije v letu 2016¹ poudaril, da potrebujemo Evropo, ki varuje, opolnomoča in ščiti. Če želi Evropa prevzeti večjo odgovornost za svojo varnost, mora vlagati v razvoj ključnih obrambnih zmogljivosti, da bo lahko preprečevala zunanje grožnje, se nanje odzivala in se pred njimi varovala. Evropska unija mora dokazati, da lahko nudi tako trdo kot mehko varnost, s čimer se bo odzvala na pozive k večji solidarnosti na področju varnosti in obrambe². Ta prednostna naloga je bila nedavno poudarjena tudi v načrtu iz Bratislave³, Evropskem parlamentu⁴ in Svetu Evropske unije⁵.

Za močnejšo evropsko obrambo bi države članice morale skupaj kupovati, razvijati in ohranjati celoten spekter zemeljskih, zračnih, vesoljskih in pomorskih zmogljivosti. Globalna strategija Evropske unije za zunanjo in varnostno politiko⁶ (v nadaljnjem besedilu: globalna strategija) opredeljuje številna prednostna področja obrambnih zmogljivosti, na katerih bi Evropa morala vlagati in razvijati skupne pristope: obveščevalna dejavnost, nadzor in izvidovanje, sistemi daljinsko pilotiranih zrakoplovov, satelitske komunikacije ter avtonomen dostop do vesolja in stalno opazovanje Zemlje; vrhunske vojaške zmogljivosti, vključno s strateškimi spodbujevalci ter zmogljivosti za zagotavljanje kibernetike in pomorske varnosti.

Evropski obrambni trg je razdrobljen in industrijskega sodelovanja je premalo. S krepitvijo enotnega obrambnega trga, odpravljanjem podvajanj in izboljševanjem konkurenčnosti v obrambni industriji EU bi bilo mogoče doseči učinkovitejšo porabo javnega denarja in močnejše industrijske temelje.

Potreba po naložbah v strateške zmogljivosti

Če Evropa želi uresničiti te prednostne zmogljivosti, mora ustvariti pogoje za boljše sodelovanje na področju obrambe, tako da bodo izdatki za obrambo čim učinkovitejši in da bodo prinašali kar največ. Ta razvoj bi moral potekati vzporedno z močno, konkurenčno in inovativno obrambno industrijsko bazo ter bi moral koristiti širšemu gospodarstvu: naložbe v obrambnem sektorju imajo pomemben gospodarski multiplikacijski učinek v smislu ustvarjanja novih poslovnih priložnosti in prenosa tehnologij v druge sektorje, pa tudi ustvarjanja delovnih mest⁷.

¹ Stanje v Uniji v letu 2016: Za boljšo Evropo – Evropo, ki varuje, opolnomoča in ščiti, 14. september 2016.

² Svet za zunanje zadeve je 14. novembra 2016 sklenil, da bi bilo treba preučiti možnosti vključujočega stalnega strukturiranega sodelovanja. Predsednik Juncker je k taki pobudi pozval v svojih političnih usmeritvah julija 2014. Dejal je: „[...] tudi mehke sile ne morejo na dolgi rok doseči svojih ciljev brez vsaj nekaj integriranih obrambnih zmogljivosti. Lizbonska pogodba predvideva možnost, da lahko tiste države članice, ki to želijo, združijo svoje obrambne zmogljivosti v obliki stalnega strukturnega sodelovanja.“

³ Delovni program, ki so ga predlagali predsednik Evropskega sveta, predsedstvo Sveta in predsednik Komisije na srečanju 27 voditeljev držav ali vlad 16. septembra 2016,

<http://www.consilium.europa.eu/sl/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/>.

⁴ Poročilo Evropskega parlamenta o evropski obrambni uniji (2016/2052(INI)), sprejeto 22. novembra 2016.

⁵ Sklepi Sveta za zunanje zadeve z dne 14. novembra 2016.

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

⁷ Po ocenah naj bi vsak v obrambo naloženi euro ustvaril donos v razmerju 1,6, zlasti na kvalificiranih delovnih mestih, v raziskavah in tehnologiji ter izvozu (glej Europe Economics, „The Economic Case for

Kot je zahteval Svet,⁸ evropski obrambni akcijski načrt prispeva k prizadevanjem, da bi bila evropska obrambna industrijska baza kos sedanjim in prihodnjim varnostnim potrebam, in v tem smislu krepi strateško avtonomnost Unije in njeno sposobnost sodelovanja s partnerji. Ta akcijski načrt je tesno povezan z izvedbenim načrtom na področju varnosti in obrambe v okviru globalne strategije, ki določa novo raven ambicij Unije in ukrepe za njihovo uresničitev, povezan pa je tudi z izvajanjem skupne deklaracije EU-NATO⁹, ki so jo podpisali predsednik Evropskega sveta, predsednik Komisije in generalni sekretar Nata. Ukrepi, ki jih predlaga evropski obrambni akcijski načrt bodo privedli do tega, da bo Evropska unija močnejša v obrambi, kar posledično pomeni tudi močnejši Nato.

Svet je pozdravil izvedbeni načrt za varnost in obrambo ter se seznanil s trenutnimi prednostnimi področji, na katerih mora Evropa ustrezno vlagati in razvijati skupne pristope¹⁰. Komisijo je pozval, naj podpre države članice pri izvajanju opredeljenih prednostnih zmogljivosti. Z ukrepi, razvitimi v tem akcijskem načrtu, se Komisija zavezuje, da bo podprla celotni cikel razvoja obrambnih zmogljivosti – od raziskav in razvoja do proizvodnje zmogljivosti.

Izzivi evropske obrambe

Kot skupnost je Evropa po porabi za vojaške namene druga na svetu. Vendar pa še vedno zaostaja za ZDA, njena poraba pa je precej neučinkovita zaradi podvajanja, pomanjkljive interoperabilnosti in tehnoloških vrzeli. Polega tega se obrambni proračuni v Evropi zadnja leta krčijo, drugi globalni akterji (Kitajska, Rusija in Saudova Arabija) pa svoje obrambne sektorje krepijo kot še nikoli. Če Evropa ne bo več vlagala v obrambo, se utegne zgoditi, da njena industrija tehnološko ne bo sposobna izdelati naslednje generacije kritičnih obrambnih zmogljivosti. To bo naposled vplivalo na strateško avtonomijo Unije in na njeno sposobnost zagotavljanja varnosti.

Sektor obrambne industrije ni strateško pomemben le za varnost Evrope. Evropska obrambna industrija letno ustvari prihodek v vrednosti 100 milijard EUR in posredno ali neposredno v Evropi zaposli 1,4 milijona¹¹ visoko usposobljenih ljudi, s tem pa prispeva velik delež k evropskemu gospodarstvu.

Obrambna industrija je odvisna od tega, ali vlade uvajajo programe za razvoj zmogljivosti, širše pa od ravni javne porabe in naložb na področju obrambe. Vlade so končni uporabniki obrambne opreme, zato določajo zahteve in nastopajo kot naročniki in regulatorji, pogosto pa tudi kot zagovorniki izvoza. Poleg tega razvoj obrambnega sistema poteka v okviru dolgoročne perspektive in vključuje visoka tveganja, saj se operativne potrebe lahko spremenijo celo v času razvoja proizvoda. To pomeni, da obrambna podjetja ne bodo vlagala v vojaške tehnologije, če se javni organi ne bodo zavezali, da bi jih kupili.

Investing in Europe's Defence Industry“ (Gospodarski razlogi za naložbe v evropsko obrambno industrijo), 2013).

⁸ Sklepi Sveta za zunanje zadeve z dne 17. oktobra 2016.

⁹ Podpisana v Varšavi julija 2016.

¹⁰ Poleg prednostnih nalog v zvezi z obrambnimi zmogljivostmi, ki jih je Evropski svet pozdravil leta 2013, ter prednostnih nalog iz načrta za razvoj zmogljivosti iz leta 2014 in globalne strategije EU; Sklepi Sveta za zunanje zadeve z dne 14. novembra 2016.

¹¹ Podatki Združenja vesoljske in obrambne industrije (ASD).

Številne države članice so v zadnjem desetletju zmanjšale obrambne proračune. Med letoma 2005 in 2015 se je poraba za obrambo v EU-27¹² zmanjšala za skoraj 11 % in dosegla skupni znesek 200 milijard EUR. Tudi delež obrambnih izdatkov v BDP se je v letu 2015 zmanjšal na 1,4 %, kar je najnižja zabeležena raven. Realno so se obrambni proračuni v EU v zadnjem desetletju zmanjšali za 2 milijardi EUR letno¹³. Danes le 4 od 28 držav članic dosegajo cilj porabe 2 % BDP, o katerem se je Nato dogovoril na vrhu v Walesu leta 2014: Estonija, Grčija, Poljska in Združeno kraljestvo.

Za primerjavo naj navedemo, da so ZDA leta 2015 v obrambo vložile več kot dvakrat toliko kot vse države članice EU skupaj. Kitajska je svoj obrambni proračun v zadnjem desetletju povečala za 150 %. Rusija je leta 2015 v obrambo vložila 5,4 % BDP¹⁴.

Kljub znakom, da se trend v zadnjih dveh letih obrača, vztrajno pomanjkanje naložb močno vpliva na evropsko obrambno industrijo, in sicer od glavnih naročnikov do dobaviteljev. Obstaja splošno pomanjkanje priložnosti v smislu novih velikih obrambnih industrijskih projektov, prav tako pa je premalo skupnih evropskih programov¹⁵.

Trend zmanjševanja obrambnih proračunov se je poslabšal zaradi neučinkovite porabe teh proračunov. Razdrobljenost evropskih trgov povzroča nepotrebno podvajanje zmogljivosti, organizacij in izdatkov¹⁶. Večina obrambnih izdatkov se porabi v okviru nacionalnih javnih naročil, delež skupnih javnih naročil za nabavo opreme pa je v letu 2014 predstavljal le 22 % vseh naročil za opremo¹⁷.

Vseevropska konkurenca in okrepljeno sodelovanje bi lahko veliko prispevala k učinkovitosti in inovativni zmogljivosti evropske obrambne industrijske baze, a sta še vedno preveč omejena. Znižanje obrambnih proračunov po Evropi ni privedlo do več sodelovanja, dogaja se ravno nasprotno. Danes je programov sodelovanja manj kot pred 20 leti.

Dodana vrednost Evropske unije

Za odločitve za podporo naložbam v obrambo in zagon programov za razvoj zmogljivosti so še naprej pristojne in odgovorne države članice. Uporaba instrumentov in politik EU, v okviru Pogodb, ne sme biti nadomestek za nizko raven obrambnih naložb držav članic. Vendar je Komisija zavezana k dopolnitvi, krepitvi in utrditvi skupnih prizadevanj držav članic za razvoj obrambnih zmogljivosti, ki bodo kos varnostnim izzivom, in k podpori evropske obrambne industrije¹⁸.

¹² Države članice, ki sodelujejo pri Evropski obrambni agenciji.

¹³ Evropska obrambna agencija, podatki o obrambi za leti 2014 in 2015 z dne 7. junija 2016. Drugi številčni podatki v tem odstavku so iz tega vira.

¹⁴ Podatkovna zbirka vojaških izdatkov Mednarodnega mirovnega raziskovalnega inštituta v Stockholmu za leto 2014, vojaška podatkovna zbirka za leto 2015, Mednarodni inštitut za strateške študije.

¹⁵ Poročilo skupine osebnosti o evropskih obrambnih raziskavah, Inštitut Evropske unije za varnostne študije, februar 2016.

¹⁶ V EU na primer obstaja 154 vrst oborožitvenih sistemov, v ZDA pa le 27 (podatki o obrambi EU-ZDA za leto 2011, Evropska obrambna agencija).

¹⁷ Države članice, ki sodelujejo pri Evropski obrambni agenciji. Glej podatke o obrambi Evropske obrambne agencije za leti 2014 in 2015 z dne 7. junija 2016.

¹⁸ Evropski parlament v študiji o stroških neukrepanja na ravni EU v skupni varnostni in obrambni politiki („The Cost of Non-Europe in Common Security and Defence Policy“) iz leta 2013 ugotavlja, da je razmik stroškov neukrepanja v obrambi na ravni Unije med 130 milijard EUR po najvišjih ocenah in 26 milijard EUR po previdnejših izračunih. Opozoriti je treba, da se letni znesek 26 milijard EUR nanaša na skupni

Politike in instrumenti Unije bi lahko omogočili dodano vrednost z naslednjim: (i) izboljšanje konkurenčnosti in delovanja obrambne industrije na enotnem trgu; (ii) nadaljnje pospeševanje obrambnega sodelovanja prek pozitivnih spodbud in ciljnih projektov, ki se jih države članice ne morejo lotiti same; (iii) odpravljanje nepotrebnega podvajanja in posledično spodbujanje učinkovitejše porabe javnega denarja v času proračunskih omejitev.

Komisija je že razvila strategije, ki bi podprle konkurenčnost evropske obrambne industrije in v Evropi ustvarile bolj povezan obrambni trg. V letu 2009 je sprejetje dveh obrambnih direktiv¹⁹ pripomoglo k postopni vzpostavitvi evropskega obrambnega trga. Leta 2013 je bil predložen sveženj ukrepov za odprtje trga in podporo industriji: Komisija je določila seznam ukrepov²⁰ za nadaljnjo krepitev enotnega obrambnega trga in za spodbujanje bolj konkurenčne obrambne industrije.

Komisija tokrat prvič predlaga evropski obrambni akcijski načrt, ki se osredotoča na potrebe po zmogljivostih in podpira evropsko obrambno industrijo. Ta akcijski načrt ima tri glavne stebre, ki obravnavajo različne, a dopolnjujoče se potrebe v ciklu razvoja zmogljivosti, osredotoča pa se na tehnologije in proizvode:

- zagon Evropskega obrambnega sklada;
- spodbujanje naložb v obrambne dobavne verige in
- krepitev enotnega trga za obrambo.

Poleg tega bo Komisija po potrebi v okviru politik EU spodbujala civilno-vojaške sinergije.

Pobude, ki jih napoveduje ta akcijski načrt, se bodo na več področjih opirale na delo Evropske obrambne agencije, zlasti glede načrta za razvoj zmogljivosti²¹, prednostnih nalog v raziskavah in tehnologijah ter ključnih strateških dejavnosti²².

2. Zagon Evropskega obrambnega sklada

Predsednik Juncker je v govoru o stanju v Uniji 14. septembra 2016 pozval k ustanovitvi Evropskega obrambnega sklada. Tega bi tvorili ločeni strukturi financiranja (dela sklada), ki bi se dopolnjevali in sčasoma stopnjevali:

(i) **raziskovalni del** za financiranje skupnih obrambnih raziskovalnih projektov na ravni EU. Razvijal bi se prek vzpostavitve pripravljalnih ukrepov, njegov cilj pa bi bil pripraviti poseben program EU v večletnem finančnem okviru EU po letu 2020²³.

obrambni proračun 15 držav članic EU (Belgije, Bolgarije, Hrvaške, Češke, Danske, Estonije, Grčije, Madžarske, Latvije, Litve, Luksemburga, Portugalske, Romunije, Slovaške in Slovenije).

¹⁹ Direktiva 2009/43/ES Evropskega parlamenta in Sveta o poenostavitvi pogojev za prenose obrambnih proizvodov znotraj Skupnosti (UL L 146, 10.6.2009, str. 1); Direktiva 2009/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta o usklajevanju postopkov za oddajo nekaterih naročil gradenj, blaga in storitev, ki jih oddajo naročniki na področju obrambe in varnosti (UL L 216, 20.8.2009, str. 76).

²⁰ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Za konkurenčnejši in učinkovitejši obrambni in varnostni sektor (COM(2013) 542 final).

²¹ Glej spletno mesto Evropske obrambne agencije: <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/eda-priorities/capability-development-plan>

²² t.j. tehnologije, znanja in spretnosti, industrijske proizvodne zmogljivosti.

²³ Razmerje z večletnim raziskovalnim okvirnim programom, ki ga določa člen 182 PDEU, se določi v okviru novega večletnega finančnega okvira.

(ii) **zmogljivostni del** za podporo skupnemu razvoju obrambnih zmogljivosti²⁴, o katerih se dogovorijo države članice. Financiral bi se z združevanjem nacionalnih prispevkov, in kadar bi bilo mogoče, ob podpori iz proračuna EU.

Raziskovalni del in zmogljivostni del se bosta dopolnjevala, a bosta ločena po pravni naravi in virih financiranja.

Dela sklada bo dopolnjeval usklajevalni mehanizem v obliki **usklajevalnega odbora**, v katerem se bodo srečevali Komisija, visoka predstavnica, države članice, Evropska obrambna agencija in po potrebi industrija.

Glavna naloga usklajevalnega odbora bo zagotoviti skladnost med raziskovalnim in zmogljivostnim delom, da bi se bolje podprl razvoj zmogljivosti, o katerih bi se države članice dogovorile. Te zmogljivosti se opredeljujejo glede na ločene postopke, vključno s postopki Evropske obrambne agencije in usklajenega letnega pregleda obrambe, ki poteka pod okriljem držav članic, na predlog visoke predstavnice v skladu s sklepi Sveta.

Graf 1. Evropskemu obrambnemu skladu naproti



Raziskovalni del: financiranje raziskav na področju obrambnih tehnologij in proizvodov

Obrambne raziskave inovativnih tehnologij, proizvodov in storitev so ključnega pomena za zagotovitev dolgoročne konkurenčnosti evropske obrambne industrije, končno pa tudi

²⁴ V tem akcijskem načrtu obrambne zmogljivosti pomenijo vojaška sredstva, vključno s potrebno materialno opremo in tehnologijami na vseh relevantnih področjih. Ne vključuje obrambnih operacij ali drugih elementov, potrebnih za upravljanje obrambnih zmogljivosti, kot so usposabljanje, osebje in logistika.

strateške avtonomije Evrope. Vendar je bilo za izdatke za obrambne raziskave in tehnologije v nacionalnih proračunih namenjenih precej manj sredstev²⁵. Med letoma 2006 in 2013 so se izdatki za obrambne raziskave in tehnologije v 27 državah članicah, ki sodelujejo v Evropski obrambni agenciji, zmanjšali za 27 %²⁶. V letu 2014 so izdatki za obrambne raziskave in tehnologije v EU-27 znašali približno 2 milijardi EUR. Tega ni nadomestilo večje sodelovanje: v istem obdobju so se skupne obrambne raziskave in tehnologije zmanjšale za več kot 30 %.

V obdobju 2006–2011 so ZDA za obrambne raziskave in tehnologije porabile povprečno 9 milijard EUR letno, za obrambne raziskave in razvoj pa povprečno 54,6 milijarde EUR letno. V skladu s tretjo strategijo za izravnavo (*3rd Offset Strategy*) bodo ZDA s temi prizadevanji nadaljevale in jih celo okrepile. Med letoma 2012 in 2015 je Rusija podvojila obrambne raziskave in razvoj, Kitajska pa glede na razpoložljive podatke naložbe v raziskave in razvoj prav tako povečuje.

Da bi EU okrepila znanstvene in tehnološke temelje na področju obrambnih tehnologij, proizvodov in storitev, je treba v obrambne raziskave tako na nacionalni ravni kot na ravni EU vložiti več. Komisija je zato pripravljena s sredstvi EU podpreti obrambne raziskave na ravni EU. Vendar morajo ta sredstva dopolnjevati in vzpodbuditi prizadevanja držav članic, ne pa da jih podvajajo ali nadomeščajo.

Komisija namerava v letu 2017 začela izvajati pripravljalni ukrep za obrambne raziskave, k čemur je pozval Evropski svet, in zanj v obdobju 2017–2019 nameniti proračun 90 milijonov EUR²⁷. Ta prvi korak bo sicer časovno in proračunsko omejen, a bo omogočil preskus dodane vrednosti proračuna EU za podporo obrambnim raziskavam. Komisija bo razmislila o sporazumu o prenosu pooblastil z Evropsko obrambno agencijo, da bi nanjo prenesla nekatere naloge, povezane z izvajanjem pripravljalnega ukrepa. Raziskovalne teme bodo v delovnih programih določene na podlagi načel o komitologiji.

Če se bodo države članice strinjale s tem akcijskim načrtom, bo pripravljalni ukrep utrl pot raziskovalnemu delu sklada, da bo v prihodnjem večletnem finančnem okviru po letu 2020 dobil mesto kot evropski obrambni raziskovalni program. Ta program bi moral biti verodostojnega obsega. Glede na pomen naložb v obrambne raziskave, obseg obstoječih nacionalnih proračunov za obrambne raziskave in visoke stroške razvoja vrhunskih obrambnih tehnologij se potrebe raziskovalnega dela sklada, če naj ta bistveno vpliva na ukrepanje v skladu z ugotovitvami skupine osebnosti o evropskih obrambnih raziskavah²⁸ in ugotovitvami nedavnega poročila Evropskega parlamenta²⁹, ocenjujejo na letni proračun v višini 500 milijonov EUR. S takim zneskom bi se EU uvrstila med prve 4 vlagatelje v obrambne raziskave in razvoj v Evropi.

²⁵ Izdatki za raziskave in razvoj na obrambnem področju zajemajo vse projekte za raziskave in razvoj do meje, ko začnejo nastajati izdatki za proizvodnjo opreme. Raziskave in razvoj vključujejo raziskave in tehnologijo. Glej opredelitev pojmov: <https://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal/definitions>

²⁶ Študija Evropskega parlamenta z naslovom „The future of EU defence research“ (Prihodnost obrambnih raziskav EU), 2016. Drugi številčni podatki v tem odstavku so iz tega vira.

²⁷ Sklepi Evropskega sveta z dne 19. in 20. decembra 2013, EUCO 217/13.

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

²⁹ Glej poročilo Evropskega parlamenta o Evropski obrambni uniji (2016/2052(INI)), sprejeto dne 22. novembra 2016, ki ugotavlja, da „bo za evropski program za raziskave na področju obrambe potreben skupni proračun v višini vsaj 500 milijonov EUR letno, da bo ta lahko verodostojen in dosegel bistvene izboljšave“.

Program bi moral biti osredotočen na omejeno število ključnih raziskovalnih projektov, povezanih s prednostnimi nalogami na področju obrambnih zmogljivosti, o katerih bi se dogovorile države članice. To bo zagotavljalo stroškovno učinkovito dodeljevanje sredstev, odvrčalo od nepotrebne podvajanja in izkoriščalo ekonomijo obsega³⁰. Raziskave, temelječe na odličnosti in financirane s sredstvi EU, bi morale biti usmerjene v kritične obrambne in inovativne tehnologije.

Za upravljanje programa bodo veljala proračunska pravila EU, treba pa bi bilo upoštevati tudi posebnosti obrambnega sektorja. Za strukturiranje dialoga med Komisijo, državami članicami in industrijo o izvajanju prihodnjega raziskovalnega dela sklada se bo preučilo več možnosti, na primer z možnostjo uporabe tehnoloških platform. K dialogu bodo prispevale dejavnosti Evropske obrambne agencije na področju raziskav in tehnologij ter prednostnih nalog glede zmogljivosti, pa tudi ključne strateške dejavnosti. Kot omenja skupina osebnosti³¹, bi morali programski odbor tvoriti predstavniki držav članic, odbor pa bi moral delovati po postopku komitologije in ocenjevati, ali imajo projekti dodano vrednost EU, zlasti ker so končni uporabniki v obrambnem sektorju države članice.

Financiranje bi večinoma potekalo v obliki nepovratnih sredstev, v posebnih primerih obrambnih raziskav pa se bo preučila tudi možnost uporabe predkomercialnih javnih naročil³². Ti projekti bodo zahtevali sodelovanje raziskovalnih inštitutov in podjetij iz različnih držav članic in bodo spodbujali udeležbo MSP, tudi tistih, ki delujejo na področjih inovacij z dvojno rabo. Določiti bi bilo treba posebna pravila v zvezi s pravicami intelektualne lastnine in pri tem upoštevati izkušnje iz pripravljalnega ukrepa.

Obrambne tehnologije, razvite v okviru pripravljalnega ukrepa in prihodnjega programa, bi lahko zadovoljile tudi civilne potrebe. Treba bi bilo spodbujati sinergije, da bi se pospešile inovacije v širšem civilnem gospodarstvu, na primer v tehnologijah na področju kibernetične obrambe, hkrati pa bi bilo treba preprečiti podvajanje. Prav tako bi se lahko civilne raziskave uporabile v podporo obrambni industriji. Za spodbujanje temeljnih raziskav in inovacij se lahko uporabi Obzorje 2020³³, zlasti s spodbujanjem sinergijskih učinkov. Komisija bo v letu 2017 povezala obrambno industrijo in inovativne civilne industrijske sektorje, ki prejemajo sredstva v okviru programa Obzorje 2020, da bi spodbudila uporabo morebitnih prelomnih tehnologij in novih postopkov v obrambni industriji.

Zmogljivostni del: financiranje skupnega razvoja obrambnih zmogljivosti

Pomembno je razviti evropsko sodelovanje na področju obrambnih raziskav, a treba je storiti še več in zagotoviti podporo celotnemu ciklu razvoja obrambnih zmogljivosti.

³⁰ Raziskave s sredstvi EU bi na primer lahko podprle tehnologije za razvoj evropskih sistemov daljinsko pilotiranih zrakoplovov (na primer brezpilotnih zrakoplovov) ter tehnologije za podporo spremljanju in varnosti meja EU, vključno s krepitvijo varovanja meja in pomorsko varnostjo (vključno s pomorskimi in zračnimi podpornimi sredstvi za potrebne pomorske in zračne varnostne operacije).

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

³² Predkomercialna javna naročila so metoda naročanja raziskovalnih in razvojnih storitev, ki javnim naročnikom omogoča, da tveganja in koristi načrtovanja, izdelave prototipov in preskušanja omejenega obsega novih proizvodov in storitev delijo z dobavitelji.

³³ Uredba (EU) št. 1291/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o okvirnem programu za raziskave in inovacije Obzorje 2020 (2014–2020) in o razveljavitvi Sklepa 1982/2006/ES (UL L 347, 20.12.2013, str. 104).

Čeprav je očitno, da sodelovanje prinaša ekonomske in druge prednosti, se države članice pri razvoju skupnih programov še naprej srečujejo s hudimi preprekami.

Pomanjkanje usklajevanja in skupnega načrtovanja zmogljivosti na ravni EU krni učinkovitost javne porabe in naložb držav članic ter povzroča nepotrebno podvajanje. Poleg tega pomanjkanje sinhronizacije posameznih proračunskih prispevkov vodi do precejšnjih zamud pri zagonu in izvajanju skupnih programov. Poleg tega lahko rastoči stroški kompleksnih obrambnih zmogljivosti države članice odvrtaajo od tega, da bi vanje vlagale same, združevanje nacionalnih virov za zmogljivosti pa bi omogočilo proračunske prihranke in največji možni izkoristek obrambnih naložb.

Zmogljivostni del sklada bi bil namenjen odpravljanju teh ovir. Zagotovil bi skupno financiranje razvoja ter javnih naročil v zvezi z prednostnimi nalogami na področju strateških zmogljivosti. O teh prednostnih nalogah bi se države članice dogovorile skupaj, mednje pa bi lahko štete prednostne naloge z dvojno rabo, ki so relevantne za izvajanje politik EU³⁴. Ta del sklada bi se osredotočal na faze po razvojno-tehnološki fazi in bi lahko zajemal prototipe ter razvoj in javno naročanje proizvodov in tehnologij.

Po prvi oceni bi za cilj lahko veljal referenčni znesek v višini 5 milijard EUR na leto. To bi ustrezalo deležu 2,5 % skupne nacionalne porabe za obrambo v EU in 14 % nacionalne porabe za obrambne zmogljivosti. Hkrati bi zapolnilo vrzel pri doseganju cilja, o katerem so se dogovorile države članice, ki sodelujejo pri Evropski obrambni industriji, namreč da 35 % svojih izdatkov za opremo porabijo v skupnih projektih³⁵. Ta sklic bi bilo treba dodatno izpopolniti na podlagi predhodne študije, ki jo je treba izvesti skupaj z državami članicami.

Podrobnosti zmogljivostnega dela sklada bo treba nadalje razviti v tesnem sodelovanju z državami članicami, visoko predstavnicami, tudi v njeni vlogi vodje Evropske obrambne agencije, in drugimi relevantnimi zainteresiranimi stranmi. To bo storjeno v skladu s Pogodbama in obstoječimi pristojnostmi ter na način, ki bo omogočil čim večje sinergije in preprečil podvajanje. Pri tem se bo treba ravnati po delu visoke predstavnice, namenjenem preučitvi možnosti stalnega strukturiranega sodelovanja na podlagi mandata, ki ga je podelil Svet. Določitev prednostnih nalog in odgovornosti za zmogljivosti bi seveda ostala v pristojnosti držav članic, ki bi z zmogljivostmi tudi upravljale. Pričakuje se, da bi se sodelovanje sčasoma razvijalo.

Zmogljivostni del bi lahko temeljil na dveh ravneh:

- Prva raven bi bila odprta za vse države članice in bi tvorila **krovno strukturo**. Določala bi skupni okvir za podporo državam članicam ter bi s skupnimi pravili ter veljavnimi pravnimi in finančnimi instrumenti za upravljanje projektov zagotavljala operativne podporne storitve za razvoj posameznih projektov. Lahko

³⁴ Brezpilotni zrakoplovi na primer bi se lahko uporabljali za varovanje meje.

³⁵ V obdobju 2010–2014 so države članice, ki sodelujejo pri Evropski obrambni industriji, porabile povprečno 19,6 % svojih celotnih izdatkov za opremo v okviru skupnih projektov, kar pomeni 7,56 milijard EUR na leto. To je za 5,84 milijarde EUR letno manj od dogovorjenega cilja.

bi tudi pripomogla k temu, da bi države članice uskladile proračunske zahteve in premostile medsebojno časovno neusklajenost proračunskih ciklov.

- Drugo raven bi tvorili **posamezni projekti za razvoj skupnih zmogljivosti** na podlagi prostovoljnega sodelovanja držav članic. Glede finančnih in operativnih vprašanj v zvezi s posameznim projektom in načinov njegovega financiranja bi odločale države članice, ki bi pri takem projektu sodelovale, in sicer v skladu s pravili, določenimi na ravni krovne strukture. V različnih posameznih projektih bi lahko sodelovale različne skupine držav članic.

Razvoj skupnih zmogljivosti bi se financiral z združevanjem prispevkov držav članic, ki bi se odločile za sodelovanje. To bo zagotavljalo, da bodo v nekem časovnem obdobju stalno soudeležene pri financiranju. Vsak prispevek bi bil omejen na posamezne projekte, ki bi jih sodelujoče države članice določile vnaprej. Projekti bi torej biti finančno neodvisni ter omejeni po času in obsegu, kar bi preprečevalo kakršno koli obliko navzkrižne finančne odgovornosti med projekti.

Po potrebi in dogovoru bi se krovna struktura in/ali posamezni projekti lahko uporabljali za izdajanje dolžniških instrumentov v zvezi s projektom. Take instrumente bi lahko države članice podprle s posebnimi plačilnimi vrsticami za posamezne projekte ali z dodatnimi jamstvi/vplačanim kapitalom, bodisi na ravni posameznega projekta bodisi na ravni krovne strukture. V slednjem primeru bi se krovni strukturi lahko zagotovila njena lastna kapitalska osnova³⁶.

Nacionalni kapitalski prispevki v zmogljivostni del bodo obravnavani kot enkratni prispevki v okviru Pakta za stabilnost in rast, kar pomeni, da se bodo odšteli od strukturnega fiskalnega napora, ki se pričakuje od držav članic. Jamstva se bodo obravnavala enako, v kolikor bodo vplivala na primanjkljaj in/ali dolg³⁷.

Komisija je pripravljena preučiti vse možnosti financiranja zmogljivostnega dela sklada iz proračuna EU, ki so v skladu s Pogodbama. Tak prispevek bi lahko bil zagotovljen zlasti za tehnološki razvoj in predstavitev projektov, vključno s prototipi. Komisija bo preučila tudi možnosti podpore za študije izvedljivosti in opreme za preskušanje. Proračun EU bi prav tako lahko podprl proizvode in tehnologije z dvojno rabo. Nazadnje bi se iz proračuna Unije lahko krili tudi upravni odhodki tega dela sklada.

Komisija je pripravljena ta del sklada podpreti s svojim finančnim in tehničnim strokovnim znanjem³⁸. Prav tako bi bilo treba izkušnje držav članic in tekoče delo v okviru Evropske obrambne agencije upoštevati pri vzpostavitvi mehanizma sodelovalnega financiranja.

Glede na govor predsednika Junckerja o stanju v Uniji in ob upoštevanju nadaljnjih razprav z institucijami EU bi bilo treba ustanoviti Evropski obrambni sklad. Komisija predlaga naslednje nadaljnje ukrepe.

³⁶ Stalna kapitalska struktura bi imela dvojni namen: izboljšanje kreditne sposobnosti tega dela sklada in olajšanje zamenljivosti posameznih izdaj dolga.

³⁷ Tako je bilo na primer pojasnjeno glede Evropskega sklada za strateške naložbe v sporočilu Komisije COM(2015) 12 z dne 13. januarja 2015: Kako čim bolje izkoristiti prožnost v okviru obstoječih pravil Pakta za stabilnost in rast.

³⁸ V skladu s sodno prakso Sodišča v zadevi Pringle, (zadeva C-370/12 (Pringle) z dne 27. novembra 2012).

Raziskovalni del:

- *Po dogovoru o proračunu EU za leto 2017 v Evropskem parlamentu in Svetu bo Komisija v letu 2017 začela izvajati pripravljani ukrep, za katerega se za prvo leto predlaga proračun v višini 25 milijonov EUR, v treh letih pa se pričakuje skupni proračun v višini 90 milijonov EUR.*
- *Če se bodo države članice s tem akcijskim načrtom strinjale, namerava Komisija v večletnem finančnem okviru EU po letu 2020 predlagati poseben program za obrambne raziskave v višini približno 500 milijonov EUR na leto.*

Zmogljivostni del:

- *Komisija bo skupaj z visoko predstavnico, tudi v njeni vlogi vodje Evropske obrambne agencije, tesno sodelovala z državami članicami, da bi se nadalje razvili načini delovanja in upravljanje zmogljivostnega dela za podporo državam članicam pri skupnem razvoju posebnih zmogljivostnih projektov.*
- *Ta del sklada naj bi mobiliziral približno 5 milijard EUR na leto. Prvi ukrepi bi morali biti sprejeti v letu 2017. Komisija bo čim prej v letu 2017 pripravila študijo, da bi ta znesek natančneje ocenila. Na podlagi nadaljnjih razprav z drugimi institucijami je pripravljena pomagati pri razvoju zmogljivostnega dela. Preučila bo vse možnosti financiranja zmogljivostnega dela iz proračuna EU, ki so v skladu s Pogodbama. Pripravljena je tudi podpreti ta del sklada s svojim finančnim in tehničnim strokovnim znanjem.*

3. Spodbujanje naložb v obrambne dobavne verige

Evropski obrambni sklad bo ključen korak za podporo konkurenčnosti evropske obrambne industrije. A da bi bila evropska obrambna industrijska baza še naprej inovativna in konkurenčna ter da bi bila nazadnje kos evropskim potrebam po zmogljivostih, so potrebni še drugi ukrepi. Posebno pozornost je treba nameniti tudi spodbujanju dostopa MSP in netradicionalnih dobaviteljev do financiranja ter spodbujanju naložb v obrambno dobavno verigo.

Dostop MSP do financiranja in naložbe v obrambni sektor

MSP in podjetja s srednje veliko tržno kapitalizacijo so v številnih državah članicah glavni steber obrambnega sektorja in ključnega pomena za evropsko obrambno industrijsko bazo in vrednostno verigo. Evropska MSP ali hčerinska podjetja večjih obrambnih proizvajalcev (glavni izvajalci in podizvajalci) pogosto ponujajo blago ali storitve z dvojno rabo v številnih sektorjih³⁹. Hkrati pa so glede dostopa do svežega kapitala za nove naložbe najbolj ranljivi del dobavne verige. Inovacije in najbolj prelomni tehnološki premiki se dogajajo zunaj velikih skupin, v okolju zagonskih podjetij⁴⁰ in MSP. Ta podjetja niso deležna sredstev, ki bi jih potrebovala za razširitev, kar jim nazadnje preprečuje uspešno vključevanje v obrambno dobavno verigo. Finančne institucije podjetjem v obrambnem sektorju pogosto odrečejo podporo, ker so z njimi povezana tveganja.

³⁹ Npr. energetika, telekomunikacije in IKT, avtomobilska industrija, proizvodnja materialov, kemična industrija, aeronavtika in vesoljski sektor.

⁴⁰ Inovativne civilne tehnologije lahko neposredno vplivajo na vojaški sektor (npr. analitika velepodatkov).

Skupina EIB lahko v okviru Pogodb in organov odločanja Evropske investicijske banke (EIB) zagotavlja posojila, jamstva in produkte lastniškega kapitala za razširitev obstoječih dejavnosti z dvojno rabo, to pa bi lahko omogočilo nove priložnosti za nekatere dele obrambne dobavne verige, zlasti za MSP in podjetja s srednje veliko tržno kapitalizacijo. To bi lahko povzročilo pozitivne učinke prelivanja za nacionalne finančne posrednike in razvojne banke. Številni finančni instrumenti EU, ki temeljijo na posojilih EIB, na primer Evropski sklad za strateške naložbe (EFSI)⁴¹ ali program za konkurenčnost podjetij ter mala in srednja podjetja (COSME), bi lahko bili v pomoč pri dejavnostih z dvojno rabo, ki so povezane z obrambo. EFSI bi lahko jamčil za financiranje in naložbene operacije EIB ali Evropskega investicijskega sklada, ki podpirajo cilje iz uredbe o EFSI, med drugim za projekte, povezane z obrambnim sektorjem.

Nadaljnje prilagoditve meril za odobritev posojil⁴² znotraj skupine EIB za obrambni sektor, v mejah Pogodb⁴³ in ob upoštevanju potrebnih odločitev zadevnih teles EIB, bi koristile državam članicam, katerih obrambno industrijo tvorijo pretežno MSP.

Komisija bo v organih odločanja EIB podprla prilagoditev kriterijev za odobritev posojil EIB obrambnemu sektorju v okviru Pogodb. Komisija poziva države članice, naj ta proces podprejo.

Krepitev podpore skladov EU naložbam v obrambo

Države članice lahko za obrambni sektor uporabijo Evropske strukturne in investicijske sklade (sklade ESI), če to prispeva k doseganju ciljev zadevnega sklada: (i) sofinanciranje projektov produktivnih naložb in (ii) podpora posodobitvi obrambne dobavne verige. Obrambna industrija lahko prispeva k doseganju ciljev v okviru evropskih strukturnih in investicijskih skladov, kot je spodbujanje razvoja regionalnega gospodarstva, saj lahko pomembno vpliva na povečanje znanja in spretnosti, zaposlitvenih možnosti ter tehnološkega in gospodarskega razvoja.

Naložbe v obrambo, ki prispevajo k regionalnemu razvoju v smislu člena 174 PDEU, so upravičene do regionalne pomoči. Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) lahko financira obrambne dejavnosti z dvojno rabo na področju raziskav in inovacij v okviru nacionalne ali regionalne strategije pametne specializacije. Komisija poziva lokalne in regionalne organe upravljanja, ki pripravljajo razpise in izbirne postopke za naložbene projekte, naj podprejo MSP in podjetja s srednje veliko tržno kapitalizacijo, ki sodelujejo v obrambni dobavni verigi.

Komisija bo prek evropskih strukturnih in investicijskih skladov spodbujala sofinanciranje projektov produktivnih naložb in posodobitve obrambnih dobavnih verig, če take naložbe krepijo ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo. Komisija bo v sodelovanju z državami članicami še naprej spodbujala možnosti financiranja.

Spodbujanje razvoja regionalnih grozdov odličnosti

⁴¹ Uredba (EU) 2015/1017 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. junija 2015 o Evropskem skladu za strateške naložbe, Evropskem svetovalnem vozlišču za naložbe in Evropskem portalu naložbenih projektov ter o spremembi uredb (EU) št. 1291/2013 in (EU) št. 1316/2013 – Evropski sklad za strateške naložbe (UL L 169, 1.7.2015, str. 1).

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

⁴³ Prim. člen 1 Protokola (št. 5) o Statutu Evropske investicijske banke.

Regionalni grozdi, ki so specializirani za industrijske niše (znani tudi kot grozdi odličnosti), omogočajo velikim podjetjem, MSP in raziskovalnim središčem, da delujejo v geografski bližini, kar omogoča intenzivnejše sodelovanje v raziskavah in razvoju ter specializacijo na posebnem tehnološkem področju (npr. letalskih motorjev). O tem, kateri regionalni grozdi naj imajo prednost, bi še naprej odločali lokalni in regionalni organi, a financiranje EU (tudi prek EIB) bi lahko omogočalo uspešne tehnološke predstavitvene projekte in razvoj industrijskih in znanstvenih partnerstev med podjetji in raziskovalnimi središči⁴⁴.

Komisija je poleg tega ustanovila evropsko mrežo regij, povezanih z obrambo⁴⁵, katere namen je podpirati regije EU s pomembnimi industrijskimi in raziskovalnimi zmogljivostmi ter omogočati izmenjavo dobrih praks na področju vključevanja prednostnih nalog, ki so povezane z obrambo, v strategije za pametno specializacijo. Komisija bo države članice spodbujala, naj podpirajo regionalne grozde odličnosti, kar bo koristilo obrambnemu sektorju.

Podpora znanjem in spretnostim na področju obrambe

Evropska obrambna industrija mora ključna znanja obdržati, hkrati pa pridobiti nova, da bo lahko nudila visokotehnološke obrambne proizvode in storitve, ki bodo kos varnostnim potrebam in s katerimi bo še dolgo konkurenčna na svetovnem trgu. Vendar se podjetja vse bolj soočajo s pomanjkanjem znanj in spretnosti.

Obramba bo eden od prednostnih sektorjev okvira sektorskega sodelovanja iz novega programa znanj in spretnosti za Evropo⁴⁶. Poleg tega bo Komisija podprla tudi ustanovitev evropske zveze za obrambna znanja in spretnosti, ki jo bo vodila industrija in ki bo izpolnjevala strategijo sektorskih znanj in spretnosti. Zveza bo prispevala k razvoju in izvajanju prilagodljivih in trajnostnih rešitev za nova delovna mesta ter za potrebe po znanjih in spretnostih. To bo mogoče doseči tako, da se bodo za pilotne projekte uporabili instrumenti COSME⁴⁷ in Erasmus+⁴⁸. Komisija bo preučila nadaljnje ukrepe za izboljšanje temeljev znanja in inovacij na področju dvojne rabe.

Komisija bo od leta 2017 prek okvira za sektorsko sodelovanje na področju znanj in spretnosti podpirala strateško sodelovanje med ključnimi zainteresiranimi stranmi v obrambnem sektorju.

4. Krepitev enotnega trga za obrambo

Sproščanje finančne podpore za naložbe v obrambnem sektorju ne more doseči trajnostnih rezultatov, če se ne more opreti na učinkovito obrambno industrijo, umeščeno

⁴⁴ Posebno pozornost bi bilo treba nameniti prednostnim področjem, kot so pomorska in kibernetična varnost, sistemi daljinsko pilotiranih zrakoplovov ter satelitske komunikacije.

⁴⁵ EDNR, www.endr.eu.

⁴⁶ COM(2016) 381 final.

⁴⁷ Uredba (EU) št. 1287/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o vzpostavitvi Programa za konkurenčnost podjetij ter mala in srednja podjetja (COSME) (2014–2020) (UL L 347, 20.12.2013, str. 33).

⁴⁸ Uredba (EU) št. 1288/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o uvedbi programa „Erasmus+“, program Unije za izobraževanje, usposabljanje, mladino in šport (UL L 347, 20.12.2013, str. 50).

na pristen enotni trg, ki spodbuja inovacije. Večje možnosti financiranja ne bodo v veliko korist, če bodo uporabljene na neučinkovit način.

Večja konkurenčnost in bolj odprt obrambni trg v Evropi bi morala dobaviteljem omogočiti doseganje ekonomije obsega, optimizacijo proizvodnih zmogljivosti in znižanje proizvodnih stroškov na enoto, s čimer naj bi evropski proizvodi postali konkurenčnejši na svetovnem trgu. Konkurenca bi morala zaživeti tako na ravni glavnih izvajalcev kot na ravni dobaviteljev.

V smeri vse bolj odprtega in konkurenčnega evropskega trga za obrambno opremo

Direktivi o javnih naročilih in prenosih v EU sta bili sprejeti z namenom, da se ob upoštevanju posebnosti obrambnega sektorja izboljša delovanje obrambnega trga in vzpodbudi konkurenca. Če se bosta uporabljali v celoti, lahko bistveno prispevata k uresničevanju cilja povezanega, odprtega in konkurenčnega evropskega trga za obrambno opremo. Vendar pa je treba za to še veliko storiti.

Oceni obeh direktiv kažeta, da direktivi na splošno ustrezata svojemu namenu in da zanju v tem trenutku niso potrebne zakonodajne spremembe. Vendar pa sta izpostavili več pomanjkljivosti, ki jih je treba obravnavati.

Ocena direktive o javnih naročilih na področju obrambe⁴⁹ kaže, da kljub temu, da se je vrednost objavljenih javnih naročil po vsej EU več kot podvojila, zelo velik del javnih naročil za obrambo še vedno poteka mimo predpisov EU o javnem naročanju⁵⁰. To pomeni, da v okviru direktive še vedno obstaja velik neizkoriščen potencial, ki bi lahko omogočil dodatne javne prihranke in ustvaril možnosti za rast in delovna mesta. Poleg tega javni organi do določene mere še vedno uporabljajo zahteve po izravninah/industrijskih vračilih, to pa lahko v industriji ustvari negotovost. Redko se uporabljajo tudi določbe direktive, ki se nanašajo na oddajo naročil podizvajalcem in ki organom za javno naročanje omogočajo, da od uspešnega ponudnika zahtevajo, naj del pogodbe tretjim strankam odda prek konkurenčnega razpisa.

Komisija se bo osredotočila na učinkovito izvajanje direktive, tudi z izvrševanjem. Da bi organe za javno naročanje podprla pri uporabi pravil, bo pojasnila razlago izključitev iz direktive; sprejetje obvestila o medvladnem naročilu je prvi korak v tej smeri. Komisija bo pregledala tudi navodila o določbah za oddajo naročil podizvajalcem, kar naj bi organom za javno naročanje omogočilo večjo prožnost. Komisija bo pripravila tudi smernice, s katerimi želi države članice spodbuditi, da bi v celoti izkoristile prožnost direktive za skupna naročila.

Direktiva o prenosih v EU uvaja poenostavljen sistem izdaje dovoljenj za prenose obrambnih proizvodov znotraj EU, vključno s splošnimi dovoljenji za prenos. Ocena

⁴⁹ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o izvajanju Direktive 2009/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta o usklajevanju postopkov za oddajo nekaterih naročil gradenj, blaga in storitev, ki jih oddajo naročniki na področju obrambe in varnosti.

⁵⁰ Leta 2014 je 77,9 % vseh javnih naročil za opremo potekalo na nacionalni ravni, kar je državam onemogočilo prihranke pri stroških, ki jih sicer omogoča obseg. Vir: Evropska obrambna agencija: knjižica s podatki o obrambi za leto 2014 z ocenami za leto 2015 (*Defence Data*).

direktive⁵¹ kaže, da je direktiva sicer pozitivno prispevala k večji preglednosti in podjetjem omogočila prihranke pri stroških, a da po Evropi še obstajajo različni sistemi izdaje dovoljenj z velikimi razlikami v vsebini splošnih dovoljenj za prenos ter različnimi nacionalnimi zahtevami za certificiranje podjetij in različno uporabo izjeme. Poleg tega večina držav članic še ni prenesla izvzetja od predhodnega dovoljenja in prenosov za programe sodelovanja. Komisija se bo osredotočila na učinkovito izvajanje Direktive, tudi z izvrševanjem. S tem akcijskim načrtom se sprejemata priporočili za spodbujanje usklajenega delovanja splošnih dovoljenj za prenos za oborožene sile in certificirana podjetja. Poleg tega bo Komisija preučila nadaljnje usklajevanje preostalih dveh splošnih dovoljenj za prenos, kolikor mogoče poenostavila certificiranje in spodbujala njegovo uporabo v vseh državah članicah.

Komisija se bo osredotočila na učinkovito izvajanje obrambnih direktiv, tudi z izvrševanjem. Vse od sprejetja akcijskega načrta bo skrbela za razlago posebnih določb direktive o javnih naročilih na področju obrambe in v ta namen bo v letih 2017–2018 sprejela smernice, v prvem četrtletju leta 2018 pa priporočila za usklajeno delovanje splošnih dovoljenj za prenos.

Krepitev zanesljivosti oskrbe

Zanesljivost oskrbe je eden od temeljev za vzpostavitev pristnega enotnega trga za obrambo, hkrati pa je ključnega pomena za prihodnje programe sodelovanja. Države članice morajo biti prepričane, da v čezmejni dostavi ne bo motenj. Krepitev zanesljivosti oskrbe na ravni EU pomeni, da je treba okrepiti medsebojno zaupanje med državami članicami.

Nekateri ukrepi, kot so pogoji za izvedbo javnega naročila, lahko okrepijo medsebojno zaupanje med državami članicami glede prenosov obrambnih proizvodov. Zato bo Komisija izdala smernice o ukrepih, ki jih lahko države članice sprejmejo na podlagi prava EU za javna naročila, da bi povečale zanesljivost oskrbe.

Komisija podpira pobudo, ki so jo države članice podale v okviru Evropske obrambne agencije in je namenjena politični zavezi za olajšanje prenosov obrambnih proizvodov in zagotavljanju medsebojne pomoči v času krize. Komisija ugotavlja, da države članice v tem trenutku niso pripravljene preseči takšne politične zaveze in se dogovoriti o ureditvi zanesljive oskrbe, ki bi veljala za vso EU.

Komisija bo v okviru strategije EU za surovine⁵² opredelila ozka grla in tveganja pri dobavi v zvezi s surovinami, ki so potrebne za razvoj ključnih zmogljivosti, na podlagi ugotovitev nedavne študije^{53,54}. Prihodnji raziskovalni programi EU bi lahko prispevali tudi k zmanjšanju dobavnih tveganj, med drugim z nadomeščanjem nujno potrebnih surovin, pri čemer bi se opirali na delo na področju ključnih spodbujevalnih tehnologij (KET).

⁵¹ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o oceni Direktive 2009/43/ES o poenostavitvi pogojev za prenose obrambnih proizvodov znotraj Skupnosti.

⁵² Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o zagotavljanju surovin za blagostanje Evrope v prihodnosti – Predlog za evropsko partnerstvo za inovacije glede surovin, COM(2012) 82 final.

⁵³ Pavel, C. in Tzimas, E., Raw materials in the European defence industry (Surovine v evropski obrambni industriji). Luxemburg, Evropska komisija, Skupno raziskovalno središče (JRC), 2016.

⁵⁴ Berilij se na primer uporablja v izstrelkih, vojaških letalih, helikopterjih in satelitih (ker je šestkrat lažji in močnejši od jekla).

Nazadnje, načela Komisije o krožnem gospodarstvu⁵⁵, tj. nove tehnološke rešitve in poslovni modeli z bolj trajnostnimi proizvodnjo, potrošnjo in ravnanjem z odpadki, bi bilo treba uporabiti tudi v obrambnem sektorju, v katerem sta učinkovita raba virov in zanesljivost oskrbe vse bolj pomembna. Poleg tega bi oborožene sile EU, ki so velik porabnik energije, verjetno lahko veliko prihranile, če bi pogosteje odločale za energetske učinkovitost ter za rabo obnovljive energije.

Izboljšanje dostopa do čezmejnega trga za mala in srednja podjetja v obrambnem sektorju

Spodbujanje dostopa do čezmejnega trga in odpiranje dobavnih verig je bistvenega pomena za uspešen in učinkovit evropski trg za obrambno opremo, obenem pa zagotavlja spoštovanje izvajalčeve poslovne svobode. Zlasti poddobaviteljem, ki so pogosto MSP, je treba zagotoviti enake možnosti za dostop do obrambnih dobavnih verig, ne glede na njihovo lokacijo na enotnem trgu.

Čudežne rešitve tega zapletenega vprašanja ni, potreben pa je postopen napredek. Na podlagi poročila *ad hoc* strokovne skupine z državami članicami in industrijo⁵⁶ bo Komisija pripravila priporočila, da bi spodbudila organe za javno naročanje, naj podpirajo čezmejno udeležbo in udeležbo MSP v postopkih obrambnih naročil⁵⁷, glavne izvajalce pa, naj poddobaviteljem in MSP iz vseh držav članic omogočijo dostop do svojih dobavnih verig⁵⁸. Priporočila Komisije morajo dopolniti prostovoljni instrumenti, ki jih podpišejo ustrezne strani, vključno z glavnimi izvajalci in poslovnimi združenji.

Komisija bo sprejela priporočila do konca leta 2017, z njimi pa bo organe za javna naročila spodbujala k lajšanju čezmejnne udeležbe in udeležbe MSP v postopkih obrambnih naročil in lajšanju njihovega dostopa do dobavnih verig.

Standardizacija in ugotavljanje skladnosti

Izdajanje potrdil in standardizacija sta ključnega pomena za sodelovanje, saj krepi interoperabilnost in vodita k prihrankom pri stroških. Evropska obrambna agencija državam članicam že pomaga razvijati skupni pristop k izdajanju spričeval o plovnosti, in sicer prek zahtev za plovnost evropskega vojaškega letalstva (EMARs).

Komisija je razvila koncept hibridnih standardov za proizvode z dvojno rabo⁵⁹, da bi podprla raziskave v zvezi z varnostjo. Pri izvajanju sporočila o kibernetiki varnosti⁶⁰ v

⁵⁵ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Zaprtje zanke – akcijski načrt EU za krožno gospodarstvo, COM(2015) 614.

⁵⁶ Svetovalna skupina Evropske komisije za čezmejni dostop MSP do naročil na področju obrambe in varnosti, končno poročilo in priporočila.

⁵⁷ Npr. zgodnje obveščanje o dolgoročnih načrtih in prednostnih nalogah, uporaba oglaševanja pred objavo javnega razpisa, oblikovanje postopkov oddaje javnega naročila, ki bi olajšale čezmejno udeležbo in udeležbo MSP.

⁵⁸ Npr. s preglednimi strateškimi dolgoročnimi načrti, oglaševanjem pred objavo javnega naročila in oddajo javnega naročila podizvajalcem, tržnimi raziskavami celotne EU in iskanjem potencialnih dobaviteljev v različnih državah članicah ter preglednostjo čezmejnih elementov svoje dobavne verige.

⁵⁹ Industrijska varnostna politika: Akcijski načrt za inovativno in konkurenčno varnostno industrijo COM(2012) 417, julij 2012.

sodelovanju z državami članicami in industrijo razvija evropski okvir za certificiranje⁶¹ ter raziskuje okvir prostovoljnega označevanja za varnost proizvodov s področja IKT. Glede na sinergije med civilnim in vojaškim obrambnim sektorjem bi obrambni sektor s tem razvojem pridobil.

Nov mehanizem za spremljanje in vzpostavljanje razvoja obrambe ter hibridnih standardov, dogovorjenih med Komisijo, Evropsko obrambno agencijo in državami članicami⁶². Ena od možnosti, ki se preučujejo, je možen razvoj evropskih standardov po postopkih, ki jih je določila evropska organizacija za standardizacijo⁶³.

Komisija bo v okviru svojih pristojnosti razmislila o podpori razvoju standardov, ki so jih države članice opredelile kot potrebne za sodelovalne projekte na prednostnih področjih.

5. Največji možni izkoristek civilno-vojaških sinergij med politikami EU

Povečati je treba tudi skladnost in sinergije med obrambnimi zadevami in drugimi relevantnimi politikami in sektorji Unije, da bi se v celoti izkoristila dodana vrednost EU.

V skladu z evropsko vesoljsko strategijo bodo naložbe v vesoljske zmogljivosti Evropi omogočile dostop do vesolja in njegovo varno uporabo⁶⁴, s čimer bi se zagotovila svoboda delovanja in neodvisnost. Komisija se je zavezala, da bo prispevala k zagotavljanju varnosti in odpornosti kritične evropske civilne in vojaške vesoljske infrastrukture, kar naj bi okrepilo obstoječi okvir podpore EU za nadzor in spremljanje v vesolju (SST)⁶⁵.

Kakor je v vesoljski strategiji poudarjeno, vesoljske storitve lahko okrepijo zmogljivosti EU in držav članic za obvladovanje vse večjih varnostnih izzivov. Komisija si bo prizadevala za čim večje sinergije in dopolnjevalnost z ustreznimi dejavnostmi satelitskega centra EU na področju varnosti in obrambe v vesolju.

V trenutno razvijajočih se grožnjah in zaradi neskladja med potrebami uporabnikov vladnih satelitskih komunikacij (SATCOM) ter pravočasnimi in ustreznimi rešitvami je ključna misija varnostnih operacij in infrastruktur Unije in njenih držav članic vse bolj ogrožena.

Komisija v sodelovanju z visoko predstavnico, Evropsko obrambno agencijo in Evropsko vesoljsko agencijo pripravlja pobudo, da bi do konca leta 2017 zagotovila zanesljive,

⁶⁰ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Krepitev odpornosti evropskega sistema kibernetске varnosti ter spodbujanje konkurenčne in inovativne industrije kibernetске varnosti z dne 5. julija 2016, COM(2016) 410 final.

⁶¹ V skladu s Skupnim sporočilom Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Strategija Evropske unije za kibernetско varnost: odprt, varen in zanesljiv kibernetски prostor z dne 7. februarja 2013, JOIN(2013) 1.

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

⁶³ Uredba (EU) št. 1025/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o evropski standardizaciji (UL L 316, 14.11.2012, str. 1).

⁶⁴ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Vesoljska strategija za Evropo, COM(2016) 705 final.

⁶⁵ Sklep št. 541/2014/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o vzpostavitvi okvira podpore za nadzor in spremljanje v vesolju, UL L 158, 27.5.2014, str. 227.

zavarovane in stroškovno učinkovite satelitske komunikacijske storitve za institucije EU in nacionalne organe, ki upravljajo varnostne kritične misije in infrastrukture.

Za izboljšanje zmožnosti EU za odzivanje na razvijajoče se varnostne izzive, povezane z nadzorom meje in pomorskim nadzorom, bo Komisija razširila zmogljivosti v programu Copernicus⁶⁶ in tako upoštevala novi tehnološki razvoj v sektorju, potrebo po ustrezni ravni varnosti infrastrukture in storitev, dostopnost različnih virov podatkov in dolgoročno zmogljivost zasebnega sektorja za ustrezne rešitve.

Komisija bo preučila, kako bi program Copernicus zajel nadaljnje varnostne potrebe, vključno z obrambo. V letu 2018 bo poostrila varnostne zahteve in okreplila sinergije z nevesoljskimi opazovalnimi zmogljivostmi.

Ob upoštevanju vse pomembnejšega kibernetnega sektorja in njegovih možnosti dvojne rabe bi bilo treba poiskati sinergije med prizadevanji na področju kibernetne obrambe in širših politik EU na področju kibernetne varnosti. V skupnem sporočilu o strategiji za kibernetno varnost⁶⁷ so določeni ukrepi, s katerimi bi izboljšali kibernetno odpornost sistemov IT, zmanjšali kibernetno kriminaliteto ter okreplili mednarodno politiko EU na področju kibernetne varnosti in kibernetne obrambe. Okrepiti je treba usposabljanje na področju kibernetne varnosti in pri tem upoštevati delo Evropske skupine za usposabljanje in izobraževanje na področju kibernetne kriminalitete in druge podobne dejavnosti.

Komisija si bo v tesnem sodelovanju z državami članicami, visoko predstavnicami in drugimi ustreznimi telesi EU prizadevala, da bi do leta 2018 vzpostavila platformo za usposabljanje in izobraževanje na kibernetnem področju in tako zadovoljila obstoječe potrebe po strokovnem znanju na področju kibernetne varnosti in kibernetne obrambe.

Na področju letalstva se enotno evropsko nebo⁶⁸ (SES) in program za raziskave o upravljanju zračnega prometa enotnega evropskega neba (SESAR)⁶⁹ osredotočata na cilje civilnega letalstva, treba pa se je posvetiti še vojaškemu letalstvu, da bi se preprečil škodljivi vpliv na obrambni sektor. Da bi se sistemi daljinsko pilotiranih zrakoplovov lahko uporabljali za varnostne namene, jih je treba učinkovito vključiti v letalski sistem, med drugim na podlagi usklajenega civilno-vojaškega napora, vključno s programi raziskav in razvoja. V zvezi s tem bi civilno-vojaški usklajevalni mehanizem med Evropsko obrambno agencijo, Evropsko agencijo za varnost v letalstvu in skupnim podjetjem SESAR moral prispevati k boljšemu izkoristku rezultatov vojaških raziskovalnih dejavnosti v okviru programa SESAR 2020 in z njimi povezanih varnostnih predpisov in standardov.

⁶⁶ Uredba (EU) št. 377/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. aprila 2014 o vzpostavitvi programa Copernicus, UL L 122, 24.4.2014, str. 44.

⁶⁷ Skupno sporočilo Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Strategija Evropske unije za kibernetno varnost: odprt, varen in zanesljiv kibernetni prostor z dne 7. februarja 2013, JOIN(2013) 1 final.

⁶⁸ Uredba (ES) št. 549/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2004 o določitvi okvira za oblikovanje enotnega evropskega neba, UL L 96, 31.3.2004, str. 1.

⁶⁹ Uredba Sveta (EU) št. 721/2014 z dne 16. junija 2014 o spremembi Uredbe (ES) št. 219/2007 o ustanovitvi skupnega podjetja za razvoj nove generacije evropskega sistema upravljanja zračnega prometa (SESAR) v zvezi s podaljšanjem delovanja skupnega podjetja do leta 2024, UL L 192, 1.7.2014, str. 1.

V skladu s cilji strategije EU za pomorsko varnost⁷⁰ lahko zmogljivosti z dvojno rabo koristijo tako vojaškim kot civilnim organom, in sicer z vidika tehnologij, proizvodov in storitev. Take rešitve, ki jih razvija obrambna industrija, bi lahko bile učinkovite pri obravnavanju varnostnih področij, kot so pomorski nadzor, obvladovanje tveganj in zaščita ključne infrastrukture.

Do leta 2018 bo Komisija v sodelovanju z visoko predstavnico, Evropsko obrambno agencijo in državami članicami razvila posebne ukrepe za podporo usklajenemu civilno-vojaškemu raziskovalnemu programu za pomorsko varnost in interoperabilnim zmogljivostim pomorskega nadzora.

⁷⁰ Skupno sporočilo Evropskemu parlamentu in Svetu: Za odprto in varno svetovno področje pomorstva: elementi strategije Evropske unije za pomorsko varnost z dne 6. marca 2014, JOIN(2014) 9.

6. Zaključki

Predsednik Juncker je opozoril, da mora Evropa okrepiti svojo obrambno politiko. Evropa mora prevzeti odgovornost za zaščito svojih interesov, vrednot in načina življenja. Sooča se s zapletenimi varnostnimi izzivi, ki jih nobena država članica ne more obvladati sama.

V tem okviru lahko Evropska unija dopolni nacionalna prizadevanja in sama postane pomembna ponudnica varnosti. Izvedbeni načrt visoke predstavnice za varnost in obrambo⁷¹, z njim povezani sklepi Sveta in ta akcijski načrt podpirajo razvoj ključnih zmogljivosti, potrebnih za varnost Unije ter njenih državljanov in državljanek. Izvajanje skupne deklaracije EU-Nato bo dodatno prispevalo k zagotavljanju skladnosti z Natom.

Komisija bo v tesnem sodelovanju z državami članicami in visoko predstavnico, tudi v njeni vlogi vodje Evropske obrambne agencije, ustanovila izvajalno-usmerjevalno skupino, ki se bo redno sestajala ter spremljala in podpirala napredek pri dejavnostih. Skupina se bo prvič sestala v prvem četrtletju leta 2017. Vzpostavila bo tudi posvetovalni forum z evropsko obrambno industrijo, ki bo namenjen usklajevanju ponudbe in povpraševanja.

Komisija se je na področju obrambe in v podporo državam članicam pripravljena angažirati kot še nikoli. Pri tem bo za vzpostavitev obrambne unije izkoristila instrumente EU, vključno s sredstvi EU, in celoten potencial Pogodb.

Sprejetje tega sporočila Komisije je le prvi korak. Da bi se potencial evropskega obrambnega akcijskega načrta izkoristil v celoti, bo potrebna močna podpora držav članic in institucij EU. Komisija bo začela z izvajanjem ambicioznega sklopa ukrepov, predstavljenih v tem dokumentu. Na podlagi nadaljnjih razprav z drugimi institucijami EU je pripravljena podpirati izvajanje evropskega obrambnega sklada.

Evropski obrambni akcijski načrt, ki temelji na močni in skupni zavezanosti držav članic in institucij, lahko povsem spremeni evropsko obrambno sodelovanje in omogoči večjo solidarnost med državami članicami.

⁷¹ Glej Sklepe Sveta za zunanje zadeve z dne 14. novembra 2016.