



Bruselj, 7.6.2017
COM(2017) 315 final

RAZMISLEK

O PRIHODNOSTI EVROPSKE OBRAMBE

Razmislek o prihodnosti evropske obrambe (2025)

Predgovor

Evropska komisija je 1. marca 2017 predstavila belo knjigo o prihodnosti Evrope. Temu je sledila objava serije razmislekov o ključnih vprašanjih za prihodnost Evropske unije 27 držav članic.

Razmislek o prihodnosti evropske obrambe je četrti v tej seriji. V njem so načrtani najpomembnejši trendi in izzivi, ki bodo oblikovali prihodnost naše varnosti in obrambe. Na tej podlagi so opredeljene možnosti v okviru treh različnih scenarijev za vzpostavitev varnostne in obrambne unije. Scenariji se med seboj ne izključujejo, vendar temeljijo na različnih ravneh ambicij glede skupnega delovanja EU na področju varnosti in obrambe.

Evropska unija je naši celini prinesla najdaljše obdobje miru do zdaj. A vse večja nestabilnost v evropski sosesčini in po svetu skupaj z novimi varnostnimi grožnjami, ki se porajajo zaradi gospodarskih, okoljskih in tehnoloških vzgibov, predstavljajo pomembne izzive za vašo varnost. Državljeni so čedalje bolj zaskrbljeni glede varnosti in od Unije pričakujejo, da jih bo zaščitila. Za izpolnitev njihovih pričakovanj bo treba varnosti in obrambi v prihodnje v evropskem projektu nameniti pomembnejšo vlogo. To je bilo poudarjeno tudi v rimski izjavi, v kateri je bila opredeljena vizija varne in stabilne Unije, zavezane krepitvi skupne varnosti in obrambe.

Prvi ambiciozni koraki za vzpostavitev varnostne in obrambne unije so narejeni. Razmislek dopolnjuje potekajoče delo v zvezi z obrambnim sveznjem, ki ga je Evropski svet potrdil decembra 2016 in ki ga sestavljajo izvajanje globalne strategije EU na področju varnosti in obrambe, evropski obrambni akcijski načrt in naše sodelovanje z zvezo NATO. V teku je preoblikovanje teh treh sestavnih elementov v zelo konkretne ukrepe: izvajamo reformo struktur skupne varnostne in obrambne politike, razvijamo civilne in vojaške zmogljivosti in instrumente, poglobljamo evropsko obrambno sodelovanje in krepimo partnerstvo s partnerskimi državami in organizacijami, kot so ZN in NATO. Vendar pa bo treba storiti še več, če naj Unija prevzame večjo odgovornost za varnost Evrope.

Čas je, da se na podlagi doseženega napredka proučijo konkretne ambicije v zvezi s prihodnjo vlogo Unije na področju varnosti in obrambe. Ta razmislek je prispevek Evropske komisije k tej razpravi, ki se bo nadaljevala v 27 državah članicah.

Gre za zelo pomembno vprašanje za Evropo in za naše državljane. Na nas je, da izpolnimo obljubo miru v korist sedanje in prihodnjih generacij.

*„V teh spreminjajočih se časih in zavedajoč se pomislekov naših državljanov, se zavezujemo, da bomo uresničevali rimsko agendo in si prizadevali za:
[...] Unijo, ki bo pripravljena prevzeti več odgovornosti in pomagati pri vzpostavljanju konkurenčnejše in bolj povezane obrambne industrije; Unijo, ki bo zavezana krepitvi skupne varnosti in obrambe, tudi v sodelovanju in dopolnjevanju z Organizacijo Severnoatlantske pogodbe, ob upoštevanju nacionalnih razmer in pravnih zavez[...]“.*

Rimska izjava, 25. marec 2017

„Verjamem tudi, da si moramo prizadevati za močnejšo vlogo Evrope v varnostnih in obrambnih zadevah. Res je, Evropa ima predvsem ‚mehko moč‘. Vendar tudi najmočnejše mehke moči ne morejo dolgoročno uspevati brez vsaj nekaj povezanih obrambnih zmogljivosti.“

Jean-Claude Juncker

Predsednik Evropske komisije

Politične usmeritve nove Komisije, 15. julij 2014

1. Uvod

Naša Unija je zrasla iz pepela druge svetovne vojne, ki je terjala 80 milijonov življenj, v želji, da bi na evropski celini zavladal trajen mir. Več kot šestdeset let pozneje večina Evropejcev že tretjo generacijo živi v miru, ki traja že sedem desetletij. Tako dolgotrajnega miru v burni evropski zgodovini prej še ni bilo (glej sliko 1).

Svet okoli nas se je v tem času korenito spremenil, vendar naša zavezanost miru ostaja neomajna. Dandanes se nam v vsakdanjem življenju ponujajo priložnosti brez primere, vendar se hkrati srečujemo tudi z novimi grožnjami in izzivi. V svetu, v katerem se svetovne in regionalne sile spet oborožujejo, teroristi napadajo v središčih mest v Evropi in drugod, poleg tega pa se stopnjujejo kibernetiski napadi, mir in varnost doma nista več samoumevna.

V teh okoliščinah imajo Evropska unija in njene države članice dolžnost in odgovornost zaščititi državljane ter spodbujati evropske interese in vrednote. Varnost je postala ena največjih skrbi za Evropejce, ki pričakujejo, da jih bo Unija zaščitila. Zahtevajo varnost, si jo zaslužijo in v Evropi se morajo počutiti varne.

Varovanje naših družb in svoboščin je naša skupna odgovornost. Za izpolnitev obljube miru prihodnjim generacijam, tako kot so jo drugi izpolnili nam, bosta morali varnost in obramba v evropskem projektu dobiti večjo vlogo. Kar zadeva prihodnost evropske varnosti in obrambe, je naša Unija v najboljšem položaju, da ji zagotovi dodano vrednost.

Mnoge grožnje, s katerimi se soočamo danes, se ne ozirajo na nacionalne meje. Države članice imajo sicer še vedno najpomembnejšo vlogo in so odgovorne za napotitev varnostnih in obrambnih sil, kadar je to potrebno, vendar se te nove vrste groženj najbolje preprečujejo in obvladujejo s sodelovanjem.

EU lahko sproži, olajša ali okrepi takšno sodelovanje in pripomore k večji učinkovitosti skupnega ukrepanja. Unija lahko zagotovi okvir in spodbude, da države članice EU razvijejo

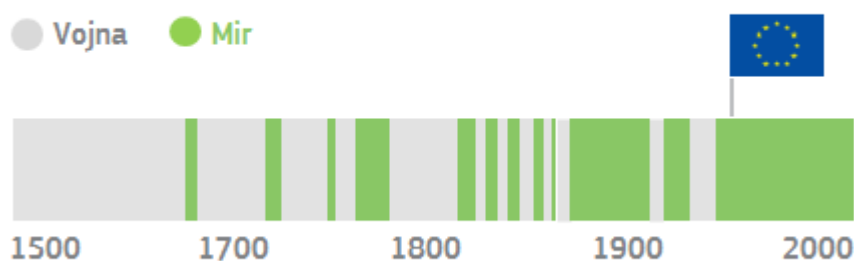
in vzdržujejo večje in boljše obrambne zmogljivosti. To je mogoče doseči z bolj sistematičnim sodelovanjem in skupnim razvojem tehnologij in zmogljivosti, ki so potrebne za ohranjanje varnosti v Evropi.

Ena največjih prednosti EU je njena mešanica mehke in trde moči. S ciljem preprečevanja konfliktov uporablja tako varnostne in obrambne instrumente kot tudi diplomacijo, sankcije, razvojno sodelovanje in trgovino. Spodbuja mir, vključujočo rast, človekove pravice, vladavino prava in varstvo okolja v Uniji in po svetu. Medtem ko mehka moč sama po sebi morda v nestabilnih razmerah ne zadošča, je tak celostni pristop v samem središču trajnostne varnosti.

Naša Unija zagotavlja tudi edinstveno platformo za usklajevanje varnostnih in obrambnih politik z osrednjimi partnerji, kot sta Organizacija Severnoatlantske pogodbe in Združeni narodi. Zbliževanje EU in zveze NATO trenutno poteka z zagonom brez primere.

Predsednik Jean-Claude Juncker je v svojem govoru o stanju v Uniji v letu 2016 pozval k „Uniji, ki varuje in ščiti doma in v tujini“. V tem razmisleku so obravnavana pomembna vprašanja za prihodnost naše varnosti in obrambe, in sicer tako, da njegov pogled seže dlje od trenutnih razprav in odločitev. Namesto tega obravnava osnovne strukturne trende, predstavlja različne scenarije možnih prihodnosti evropske varnosti in obrambe do leta 2025 in začrtuje naše možne poti naprej.

Slika 1: Vojna in mir v evropski zgodovini



Vir: Evropsko središče za politično strategijo

2. Ključni trendi

Številni strateški, politični, gospodarski in tehnološki trendi kažejo, da je nastopil pravi čas za korenito spremembo na področju evropske varnosti in obrambe.

Strateška gonila

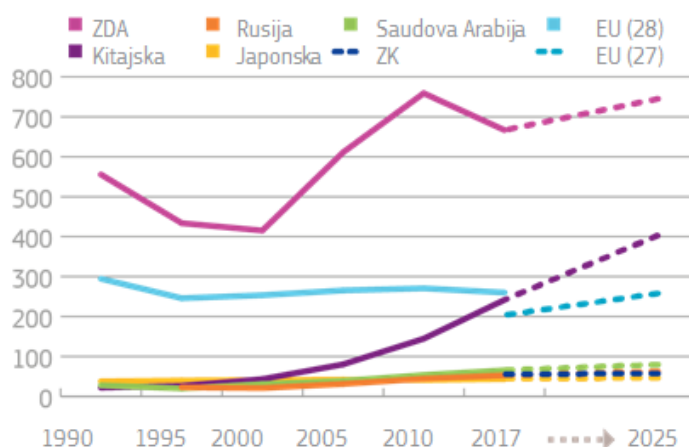
Po desetletjih miru v Evropi se tako znotraj naših meja kot onkraj njih poraja nova realnost. Države vzhodno od nas so soočene z vojaškimi, gospodarskimi, političnimi in energetskevarnostnimi grožnjami in šibkimi točkami. Onstran Sredozemskega morja in v delih podsaharske Afrike so vse večja brezvladna območja in konflikti ustvarili praznino, v kateri uspevajo teroristi in kriminalci. Stopnjujejo se regionalna rivalstva in priča smo bili dramatičnemu porastu števila civilnih žrtev in beguncev po vsem svetu. Razzseljenih je več kot 60 milijonov ljudi. Večja povezljivost briše meje med notranjo in zunanjo varnostjo,

podnebne spremembe in pomanjkanje virov pa v povezavi z rastjo prebivalstva in nestabilnostjo držav lahko prav tako pripeljejo do konfliktov in nestabilnosti po vsem svetu.

Hkrati se čezatlantski odnosi razvijajo. Breme odgovornosti za izboljšanje evropske varnosti v prvi vrsti nosijo Evropejci sami. Sredstva bi morala biti na voljo: evropske države skupaj so po porabi za vojaške namene na drugem mestu na svetu. Evropa je skupaj z Združenimi državami in drugimi odgovorna za svetovni mir in varnost. Skupno delovanje z našimi partnerji bo tudi vnaprej pravilo in izbira EU, vendar bi morali biti sposobni po potrebi ukrepati tudi sami.

V letu 2016 so nacionalne vlade okrepile svoj odziv na pereče varnostne grožnje in skrbi svojih državljanov, ustrezno so se povečali tudi obrambni proračuni. A čaka nas še dolga pot. Za napredek v smeri strateške avtonomije bo treba povečati porabo za obrambo, hkrati pa ta sredstva porabiti bolje in skupaj (glej sliko 2). Združene države Amerike že zdaj v obrambo vlagajo več kot dvakrat več kot vse države članice skupaj, svoj proračun pa bodo v letu 2018 še dodatno povečale za skoraj 10 %. Kitajska je v preteklem desetletju svoj proračun povečala za 150 % in v letu 2017 se pričakuje dodatno povečanje v višini 7 %, Rusija pa je v lanskem letu obrambi namenila 5,4 % svojega BDP.

Slika 2: Evropski obrambni izdatki s primerjalnega vidika



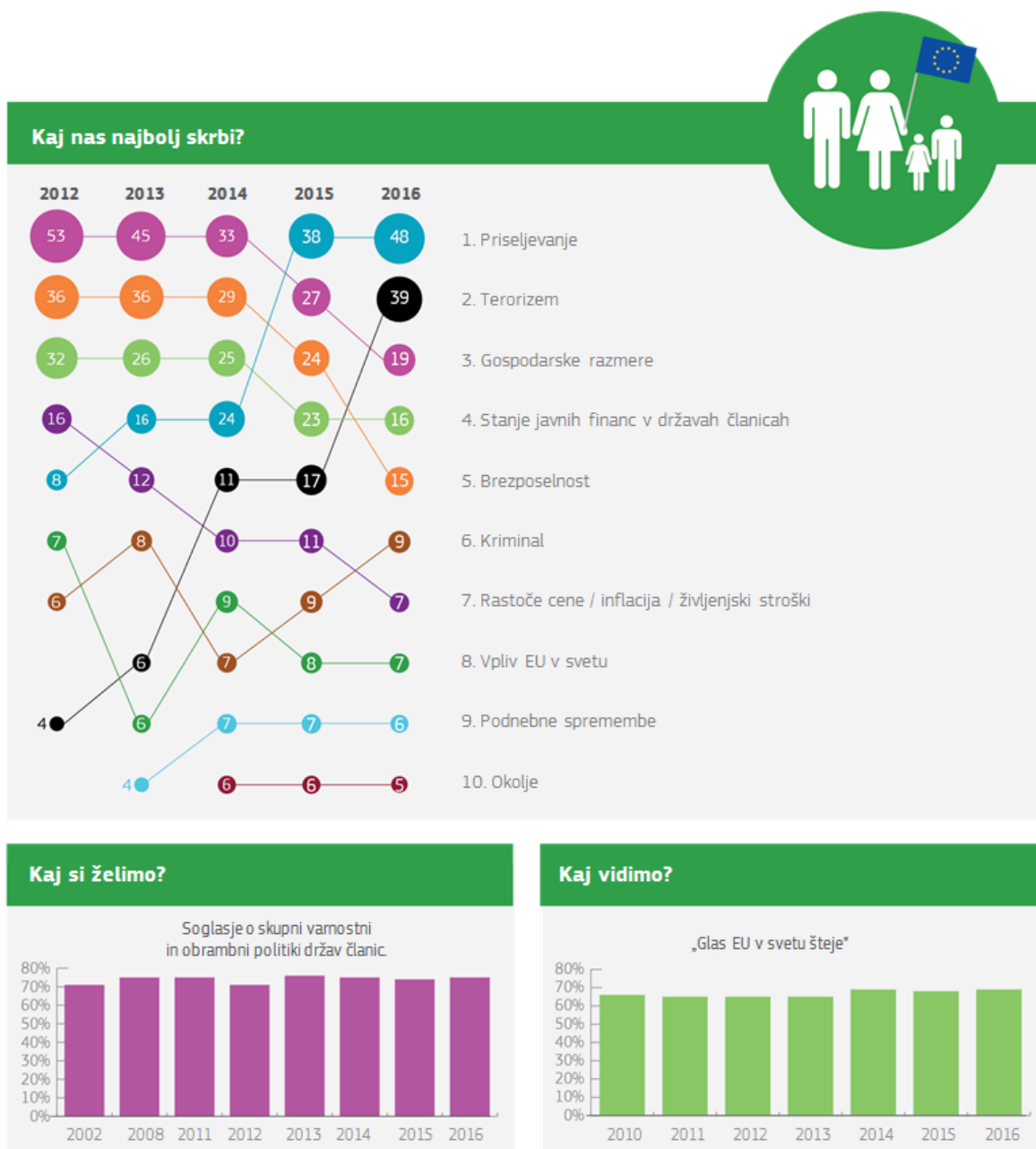
Vir: Mednarodni mirovni raziskovalni inštitut v Stockholmu (podatki iz leta 2016), Janes, Evropsko središče za politično strategijo

Politična gonila

Voditelji EU so se zavezali h krepitvi evropske varnosti in obrambe. Prav to od njih zahtevajo in pričakujejo državljani. Raziskave javnega mnenja jasno kažejo, da je varnost postala glavna skrb večine evropskih državljanov (glej sliko 3), in to ne glede na to, da se razlogi za negotovost med državami članicami razlikujejo.

Evropejci se prav tako strinjajo, da je za njihovo varnost nujno potrebno skupno ukrepanje držav članic EU. V vseh državah članicah si velika večina anketirancev želi „več Evrope“ na področju varnosti in obrambe (slika 3). V prostoru, kjer se blago, storitve, kapital in ljudje prosto pretakajo in gibljejo, varnosti ni mogoče razdeliti, obenem je tudi ne morejo zajamčiti le posamezne države članice. Sporočilo Evropejcev je jasno: varnost in obramba bi morali biti neločljivo povezani z delovanjem naše Unije.

Slika 3: Skrbi in zahteve državljanov



Vir: Eurobarometer

Gospodarska in tehnološka gonila

Dandanes so obrambni trgi zelo razdrobljeni, kar povzroča pomanjkanje interoperabilnosti in vsaj 30 milijard EUR oportunitetnih stroškov. Glede na porabljena sredstva so obrambne zmogljivosti precej šibke (glej sliko 4), države članice pa v različni meri prispevajo k evropski obrambi.

V povezanem, konfliktnem in kompleksnem svetu so države članice preprosto premajhne, da bi lahko samostojno uspešno delovale. Sile, ki se raztezajo po celinah, so precej bolje opremljene kot majhne ali srednje velike države. Ekonomija obsega še nikdar ni bila tako pomembna za izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti.

To je še toliko bolj pomembno, ker pritisk na nacionalne proračune ne popušča. V mnogih državah članicah bodo politično ekonomijo še naprej zaznamovala trenja med fiskalnimi omejitvami in konkurenčnimi prednostnimi nalogami javnih politik. Obenem se bo konkurenca med svetovnimi industrijskimi akterji povečala, zato bo treba vire uporabljati učinkoviteje (krožno gospodarstvo). Če naj bo Evropa konkurenčna v svetu, bo morala združiti in povezati svoje najboljše industrijske in tehnološke zmogljivosti.

Tehnološke spremembe prav tako temeljito spreminjajo naravo in podobo varnosti in obrambe. Velepodatki, tehnologija računalništva v oblaku, vozila brez posadke in umetna inteligenca v obrambnem sektorju povzročajo pravo revolucijo in hkrati krepijo tehnološki napredek civilnega sektorja na področju obrambe. Vendar pa takšna razmeroma dostopna tehnologija omogoča tudi hiter porast nekonvencionalnih, nadnacionalnih in asimetričnih groženj, kot so hibridni, teroristični, kibernetiski, kemični, biološki in radiološki napadi. Zaradi skokovite rasti števila uporabnikov svetovnega spleta je njegova uporaba za namene kibernetiske kriminalitete in terorizma postala nova fronta vojskovanja v 21. stoletju.

Evropska varnost in obramba bosta v prihodnosti temeljili na učinkovitem usklajevanju večjih naložb EU in njenih držav članic v raziskave in razvoj. Tako bo mogoče ostati v koraku z novimi trendi in ustvarjati tehnološke in industrijske zmogljivosti, ki jih Evropa potrebuje, da zagotovi svojo strateško avtonomijo.

Slika 4: Podvajanja evropskih obrambnih izdatkov

Obrambni izdatki

Skupni znesek

% BDP

% skupnih obrambnih izdatkov

- Osebj
- Oprema (javno naročanje za opremo in R&R)
- Drugo
- Operacije in vzdrževanje

Naložbe na vojaka

Javno naročanje za opremo in R&R

Podvajanje sistemov v uporabi

Število vrst oborožitvenih sistemov*

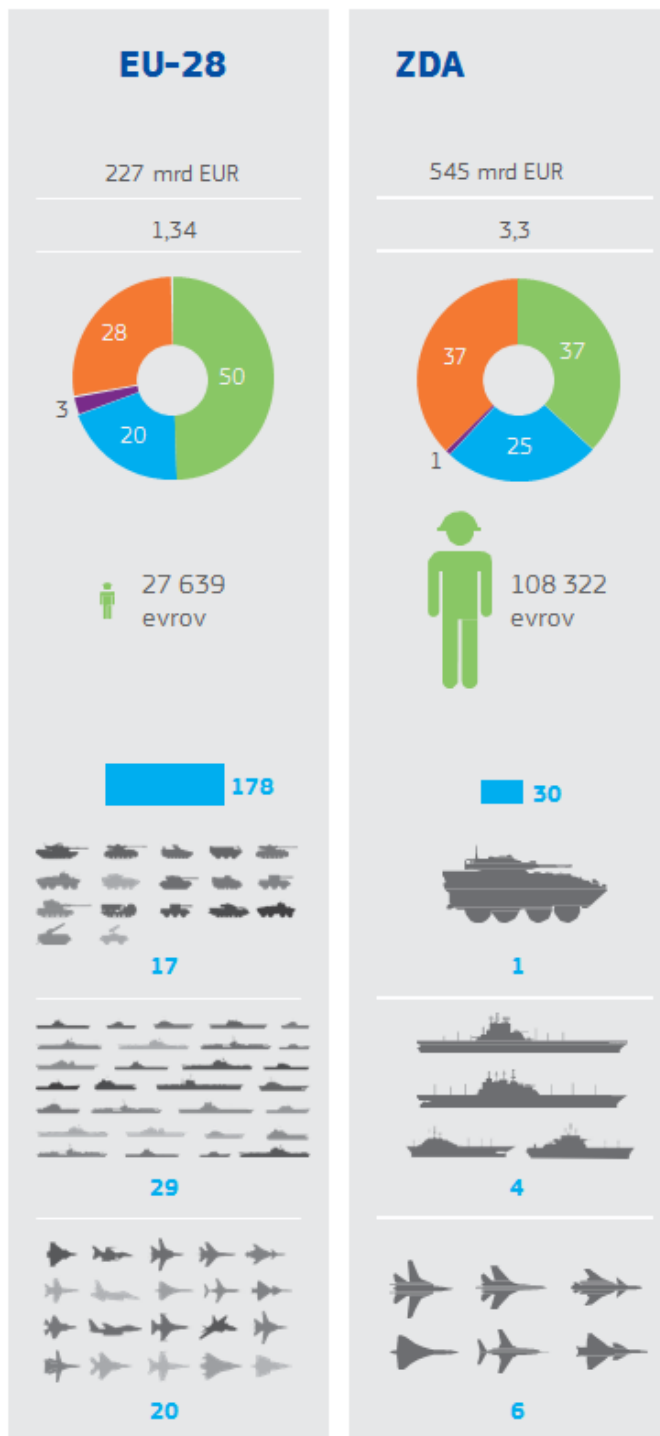
Primeri

Glavni bojni tanki

Rušilci / fregate

Lovska letala

*Za izbrane kategorije oborožitvenih sistemov



Vir: Mednarodni mirovni raziskovalni inštitut v Stockholmu (podatki iz leta 2016), Mednarodni inštitut za strateške študije (analiza vojaškega ravnovesja v letu 2017), Evropsko središče za politično strategijo

3. Evropa v letu 2025 – varnostni in obrambni uniji naproti

Varnostne grožnje niso oddaljene od naših meja in državljanov. Politični voditelji so se že začeli odzivati na takšne trende. V teku je vrsta pobud za izvajanje globalne strategije na področju varnosti in obrambe, razvoj tesnejših odnosov med EU in zvezo NATO ter zagotovitev možnosti državam članicam, da obrambne raziskave in razvoj obrambnih zmogljivosti vodijo skupaj.

Postopoma se postavljajo temelji evropske varnostne in obrambne unije. Naši državljanji se bodo počutili varne samo, če bomo odločno sledili načrtani poti. Za to bo potreben napredek na več področjih.

Prvič, za močnejše in bolj suverene države članice v globaliziranem svetu je potrebno tesnejše sodelovanje znotraj Evropske unije, vključno na obrambnem področju. Pri tem se bodo v celoti spoštovale ustavne pravice in odgovornosti vsake posamezne države. Sistematično sodelovanje na področju obrambe in postopna integracija bosta celo prispevala k ohranitvi njihove nacionalne suverenosti.

Drugič, pri dojemljanju groženj in kulturah strategij so zgodovinsko obstajale razlike. Skozi čas se je spremenila tudi narava groženj. Zdaj se soočamo s hibridnimi in nadnacionalnimi grožnjami ter znatnim učinkom konfliktov v sosednjih regijah. Varnostna in obrambna unija bi morala spodbujati tesnejše usklajevanje kultur strategij in skupno razumevanje groženj in ustreznih odzivov. Za to bo potrebno skupno sprejemanje odločitev in ukrepanje, pa tudi večja finančna solidarnost na evropski ravni.

Tretjič, čezatlantski odnosi se razvijajo. Evropejci morajo bolj kot kdaj koli prej prevzeti večjo odgovornost za lastno varnost. Tako kot zdaj bi EU in NATO še naprej usklajevala svoje ukrepe tako na področju trde kot mehke varnosti. Poleg tega bi EU zagotovila okvir, v katerem bi 27 držav članic po izstopu Združenega kraljestva – med njimi je 21 zaveznic zveze NATO (glej sliko 5) – skupaj okrepilo svojo obrambo in obravnavalo obstoječe pomanjkljivosti. To bi EU-27 omogočilo, da bi v večji meri sama skrbela za lastno varnost in storila resničen korak naprej pri prispevanju k mednarodnemu miru in varnosti.

Četrto, treba je povečati obseg in učinkovitost izdatkov za obrambo. Podvajanja med državami članicami lahko vplivajo na interoperabilnost njihove obrambne opreme. Poleg tega lahko povzročijo nezadostne priprave in pripravljenost oboroženih sil in vrzeli v obrambnih zmogljivostih. Da bi to preprečili, bi bilo treba boljše usklajevati obrambne izdatke držav članic. Večji del finančnih sredstev za obrambo bo še naprej prihajal iz nacionalnih virov. Vendar pa bi moral proračun EU, ki bi odražal nove ambicije na področju obrambe, skupaj z obsežnim evropskim obrambnim skladom Evropejcem omogočiti boljšo porabo sredstev in izboljšanje stroškovne učinkovitosti. Evropski svet bi lahko ob napredovanju v smeri k skupni obrambi proučil načine za odpravo sedanjih omejitev za skupno financiranje vojaških vidikov EU.

Nazadnje, za sistematično sodelovanje in integracijo na področju obrambe je po drugi strani potreben resničen enotni trg za obrambo. To vključuje spodbujanje industrijske konkurence, čezmejnega dostopa manjših industrij v dobavni verigi, specializacije, ekonomije obsega za dobavitelje, optimizirane proizvodne zmogljivosti, nižjih stroškov proizvodnje in zanesljivosti oskrbe. Enotni trg za obrambo bi tudi olajšal kritične raziskave in pojav zagonskih podjetij za razvoj ključnih tehnologij, ki jih Evropa potrebuje za obvladovanje svojih varnostnih izzivov.

Vendar bodo nastali tudi stroški prehoda in legitimni pomisleki, ki jih bo treba obravnavati z ustreznimi ukrepi in z zagotovitvijo zaščite interesov nacionalne varnosti.

Slika 5: Članice EU in članice zveze NATO (2017)



Vir: Evropsko središče za politično strategijo

Pogled v leto 2025 nam ponuja tri različne scenarije, odvisno od politične volje držav članic, da dosežejo napredek glede teh vprašanj,

Vsi scenariji predvidevajo postopne korake v isto smer in pri vseh se upoštevajo različni trendi in strateška gonila, ki so naštetih zgoraj. Sestavni elementi različnih scenarijev niso izčrpani in se med seboj ne izključujejo, ampak poudarjajo različne točke različnih ravni ambicij za varnostno in obrambno unijo, kar zadeva solidarnost, operacije, zmogljivosti, industrijo in uporabo finančnih sredstev. Scenariji ponazarjajo, v kolikšni meri je mogoče sprostiti potencialno dodano vrednost EU glede na pripravljenost držav članic. Nekateri elementi, ki so omenjeni v scenarijih, se že proučujejo ali izvajajo. Ti trije scenariji so namenjeni ponazoritvi in ne prejudicirajo končnega pravnega in političnega stališča Komisije.

(a) Sodelovanje na področju varnosti in obrambe

Po tem scenariju bi države članice EU-27 na področju varnosti in obrambe sodelovale pogosteje kot v preteklosti.

To sodelovanje bi v veliki meri še vedno ostalo prostovoljno in bi bilo odvisno od *ad hoc* odločitev, če in ko se pojavi nova grožnja ali krizna situacija. V vse bolj zapletenem in nestabilnem svetu bi bilo potrebno tesnejše sodelovanje kot v prejšnjih desetletjih, vendar države članice ne bi bile – ne politično ne pravno – zavezane spoštovati skupne usmeritve na področju varnosti in obrambe. Solidarnost bi razlagala in izražala vsaka država članica za vsak primer posebej.

Evropska unija bi še naprej lahko nameščala civilne misije in vojaške operacije razmeroma majhnega obsega ter operacije, namenjene kriznemu upravljanju. Večinoma bi se ukvarjala z misijami za izgradnjo zmogljivosti, namenjenimi krepitvi in reformiranju varnostnih in obrambnih aparatov partnerskih držav, s tem pa bi krepila odpornost EU kot take. Obsežne in zapletene operacije bi vodile najzmogljivejše države članice. V vsakem primeru bi bil strateški manevrski prostor Unije odvisen od ravni dogovora med državami članicami.

EU bi dopolnjevala prizadevanja posameznih držav članic in naših osrednjih partnerjev. Zlasti bi se sodelovanje z zvezo NATO še nadalje krepilo na področjih, kot so hibridne grožnje ter kibernetika in pomorska varnost, kjer je za učinkovit odziv potrebna kombinacija trde in mehke moči. Vendar bi se tam, kjer sta prisotni tako EU kot zveza NATO, slednja še naprej zanašala na vojaške zmogljivosti, ki so ji na voljo, medtem ko bi EU s pridom uporabljala svoj širši nabor orodij ter svoja „mehka“ orodja, instrumente in ukrepe povezala s svojimi ciljno usmerjenimi vojaškimi misijami in operacijami.

Odzivi na nekonvencionalne grožnje, ki zadevajo tako notranjo kot zunanjo politiko, kot npr. hibridni ali kibernetični terorizem, bi bili v veliki meri še naprej v rokah držav članic, vendar bi ob večji podpori na ravni EU postali bolj učinkoviti. Evropska unija bi olajšala izmenjavo informacij za povečanje ozaveščenosti in okrepitev odpornosti držav članic. Izmenjava informacij med nacionalnimi varnostnimi in obveščevalnimi službami bi potekala bolj sistematično ter s tem pripomogla k boljšemu in skupnemu razumevanju zunanjih groženj. Države članice bi okrepile izmenjavo informacij o kibernetičnih grožnjah in napadih, kar bi jim omogočilo oblikovanje učinkovitejših nacionalnih strategij, zmogljivosti in odzivov. Unija bi tudi neposredno pripomogla h krepitvi odpornosti kritične infrastrukture, dobavnih verig in družb na področjih, kot sta energija in vesolje. Evropska mejna in obalna straža bi pomagala spremljati in varovati zunanje meje EU.

Sodelovanje na področju obrambe bi tudi v prihodnje ostalo politični cilj. Bilo bi več skupnega dela, predvsem v zvezi z razvojem izbranih kritičnih tehnologij ali z logističnimi spodbujevalci vojaških operacij. Povečanje sodelovanja bi potekalo predvsem od spodaj navzgor, in sicer bi ga spodbujala gospodarska in tehnološka gonila, ki so obravnavana zgoraj. Poleg tega bi takšno sodelovanje izhajalo iz prizadevanj EU po povečanju preglednosti obrambnega načrtovanja držav članic, vzpostavitvi programa EU za obrambne raziskave in ustanovitvi evropskega obrambnega sklada za skupen razvoj novih zmogljivosti. Te pobude bi spodbujale strateško avtonomijo Evrope na področju kritičnih tehnologij in bi pomenile povečanje stroškovne učinkovitosti izdatkov za obrambo.

Vendar pa bi evropska obrambna industrija ostala razdrobljena. Večina obrambnih zmogljivosti, zlasti kompleksne platforme, bi se še naprej razvijala in javno naročala na nacionalni ravni. Rahlo povečanje obrambnih izdatkov držav članic se načeloma ne bi porabilo v medsebojnem sodelovanju. Zaradi tega bi le redke države članice EU – če sploh katera – ohranile celoten spekter oboroženih sil. Varnostni in obrambni ukrepi EU bi bili še naprej odvisni od prostovoljnih nacionalnih prispevkov, zato bi bilo sodelovanje na kritičnih področjih, kot so vrhunske zmogljivosti, nezadovoljivo. To bi omejilo sposobnost EU, da se udeležuje najzahtevnejših misij.

(b) Deljena varnost in obramba

Pri tem scenariju bi se države članice EU-27 pomikale deljeni varnosti in obrambi naproti. Pokazale bi znatno večjo finančno in operativno solidarnost na področju obrambe, in sicer na

temelju širšega in globljega razumevanja različnega dojemanja groženj v državah članicah ter zblizevanja kultur strategij.

EU bi posledično izboljšala svojo zmožnost projicirati vojaško moč in se temeljito posvetiti upravljanju zunanjih kriz ter izgradnji varnostnih in obrambnih zmogljivosti partnerjev. Poleg tega bi izboljšala tudi svojo zmožnost zaščititi Evropo na področjih, ki zadevajo tako notranjo kot zunanjo politiko, kot so boj proti terorizmu, obvladovanje hibridnih in kibernetičnih groženj, nadzor meja in energetska varnost.

Sodelovanje EU z zvezo NATO bi se še okrepilo. EU in NATO bi sistematično sodelovali in usklajevali svoje dejavnosti pri mobilizaciji celotnega nabora svojih orodij in instrumentov. Navzven bi EU in NATO izboljšali usklajevanje svojega kriznega upravljanja in ukrepe za izgradnjo zmogljivosti, na primer z usklajenimi operacijami tajnega opazovanja, posredovanji proti terorističnim skupinam ali z misijami za pomorsko varnost in varovanje meja. EU bi na stičišču notranje in zunanje varnosti odločnejše ukrepala pri obravnavi groženj in izzivov, ki ne dosegajo praga iz klavzule Severnoatlantske pogodbe o kolektivni obrambi.

Na področju kriznega upravljanja bi se znatno izboljšala zmožnost EU, da projicira vojaško moč prek svojih meja, kar bi ji omogočilo opravljanje visoko intenzivnih operacij v boju proti terorizmu in hibridnim grožnjam. Povečal bi se obseg – civilnih in vojaških – misij EU za izgradnjo zmogljivosti, ki bi državam v sosednjih in bolj oddaljenih regijah pomagale krepiti odpornost. Ta prizadevanja bi še olajšale učinkovitejše in robustnejše strukture za krizno upravljanje. Za to bi bilo potrebna tudi večja pripravljenost držav članic z najmočnejšimi oboroženimi silami za izvajanje zahtevnih misij in operacij kriznega upravljanja skupaj in v imenu Unije, v skladu s členom 44 Pogodbe o Evropski uniji. Večjo sposobnost za ukrepanje bi spremljala tudi potrebna politična volja. Odločanje bi postalo hitrejše in bi držalo korak s hitro spreminjajočim se strateškim okvirom. EU bi v končni fazi postala močnejša in odzivnejša pri zagotavljanju varnosti, pri čemer bi imela strateško avtonomijo za samostojno delovanje ali delovanje skupaj s svojimi osrednjimi partnerji.

V tem primeru bi bila EU bolj neposredno vključena v zaščito držav članic in državljanov v primeru večjih napadov ali povzročitev motenj, usmerjenih zoper posamezno državo in/ali njeno kritično infrastrukturo. EU bi omogočila sodelovanje med državami članicami na področju sistematičnega poročanja o kibernetičnih napadih. Pomagala bi okrepiti odpornost in pospešiti vaje za kibernetično varnost ter vanje vključila tudi obrambno dimenzijo. Tesnejše sodelovanje in učinkovit pregon bi povečala sposobnost za iskanje in kaznovanje kriminalcev, kar bi pomenilo močnejši element odvratanja od kibernetičnih napadov. Obveščevalni podatki držav članic (analiza in ocene groženj) bi se sistematično izmenjevali in združevali, Unija pa bi bila še naprej močno osredotočena na boj proti financiranju terorizma, organiziranemu kriminalu in pranju denarja. Dodatno okrepljena evropska mejna in obalna straža bi bila uporabljena v največji možni meri, tako da bi spremljala in varovala zunanje meje EU, pri tem pa bi delovala v sinergiji z obrambnimi silami. Unija bi okrepila tudi svoja prizadevanja za zagotovitev raznovrstnosti virov energije, razvoj in spodbujanje standardov energetske varnosti, usklajevanje pripravljenosti na nevarnosti za zdravje in izboljšanje obvladovanja tveganj na carinskem področju. Poleg tega bi Unija še naprej razvijala svoje vesoljske programe ter s tem zagotavljala dodatne storitve za varnost in obrambo, vključno z varovanjem meja in pomorskim nadzorom, funkcijami iskanja in reševanja ter varnimi vladnimi komunikacijami. Obseg podpore za tajno opazovanje in sledenje bi se lahko razširil na obravnavo kibernetičnih groženj oziroma drugih groženj za satelite ali talno infrastrukturo,

Na področju obrambe bi sodelovanje med državami članicami postalo pravilo in ne le izjema. Nacionalno obrambno načrtovanje bi postalo znatno bolj usklajeno, kar bi državam članicam omogočalo sodelovanje pri nabavi in vzdrževanju zmogljivosti, s tem pa bi se izboljšala interoperabilnost. Podvajanj med državami članicami bi bilo občutno manj. Razvoj in javno naročanje kompleksnih platform bi potekala v sodelovanju. Države članice bi ob vodilni vlogi ambicioznega evropskega obrambnega sklada bolj sistematično razvijale večnacionalne zmogljivosti na več področjih, kot so strateški transport, sistemi daljinsko pilotiranih zrakoplovov, pomorski nadzor in satelitske komunikacije ter napadne zmogljivosti. Te večnacionalne zmogljivosti bi podpirale skupne strukture načrtovanja in poveljevanja na ravni EU ter logistika. Konkretno bi sestav večnacionalnih sil v pripravljenosti, sanitetno poveljstvo in poveljstvo za zračni prevoz po vsej EU zagotavljali učinkovito podporo misijam in operacijam EU, skupna evropska vojaška kultura pa bi se spodbujala s skupnim izobraževanjem, usposabljanjem in obsežnimi vajami. Poleg tega bi se kritične tehnologije razvijale v evropskih programih, zlasti na področjih umetne inteligence, biotehnologije in superračunalništva. Lahko bi se tudi ustanovil evropski observatorij za preverjanje neposrednih tujih naložb v te kritične tehnologije in analizo njihovih potencialnih učinkov. Zmogljivost Evropejcev bi se povečala s pomočjo interoperabilnih kopenskih, zračnih, vesoljskih in pomorskih obrambnih zmogljivosti. Poleg tega bi bila uporaba virov racionalnejša zaradi ekonomije obsega, ki bi nastala zaradi konsolidirane obrambne industrije, delujoče na trgu EU za obrambno opremo, in zaradi ugodnih pogojev financiranja za mala in srednja podjetja v celotni dobavni verigi.

(c) Skupna obramba in varnost

Pri tem scenariju bi države članice dodatno poglobile sodelovanje in povezovanje v smeri skupne obrambe in varnosti. Takšna varnostna in obrambna unija bi temeljila na globalnih strateških, gospodarskih in tehnoloških gonilih, kot tudi na političnem pritisku evropskih državljanov za vzpostavitev skupne evropske varnosti in obrambe.

Solidarnost in medsebojna pomoč med državami članicami na področju varnosti in obrambe bi postali pravilo, temeljili pa bi na polnem izkoriščanju člena 42 Pogodbe o Evropski uniji, ki vključuje postopno oblikovanje skupne obrambne politike, ki vodi do skupne obrambe.

Obramba Evrope bi ob polnem spoštovanju obveznosti držav članic, ki uresničitev svoje skupne obrambe vidijo v Organizaciji Severnoatlantske pogodbe, postala vzajemno okrepljena odgovornost EU in zveze NATO. Evropska skupna varnost in obramba bi dopolnjevala NATO in tako krepila evropsko odpornost ter varovala pred različnimi oblikami agresije proti Uniji in dajala zagotovila, ki jih naši državljani pričakujejo.

EU bi lahko bolje vodila operacije visoke zahtevnosti za boljše varovanje Evrope, potencialno vključno z operacijami proti terorističnim skupinam, pomorskimi operacijami v sovražnem okolju ali ukrepi za kibernetško obrambo.

Varnostne grožnje bi se sistematično spremljale in ocenjevale skupaj, v tesnem sodelovanju z nacionalnimi varnostnimi in obveščevalnimi službami. Načrtovanje ravnanja v nepredvidljivih razmerah bi potekalo na evropski ravni, kar bi pomenilo zблиževanje notranje in zunanje varnosti. Medsebojna povezanost interesov nacionalne varnosti bi pomenila vzpostavljajanje resničnih evropskih varnostnih interesov.

Večja zmožnost ukrepanja na ravni EU bi temeljila na večji stopnji integracije obrambnih sil držav članic, kar bi dodatno okrepilo solidarnost med državami članicami. Takšne sile bi bile predhodno razmeščene in bi bile stalno na voljo za hitro namestitve v imenu Unije.

Udeleževale bi se rednih skupnih vojaških vaj in se redno usposabljale na evropskih akademijah za obrambo, z namenom olajšati zблиževanje kultur strategij.

Na notranji ravni bi EU svojo odpornost in odpornost držav članic okrepila s sektorskimi politikami na področjih, kot so kibernetika, varovanje kritične infrastrukture in preprečevanje nasilnega ekstremizma. Na področju kibernetike bi EU usklajevala scenarije odzivanja in ukrepe v primeru kibernetičnih napadov ali zunanjega vmešavanja v demokratične procese držav članic, med drugim s sistematično izmenjavo informacij, tehnološkim sodelovanjem in skupnimi doktrinami. Evropska mejna in obalna straža bi se zanašala na stalni sestav evropskih pomorskih sil in na evropska obveščevalna sredstva, kot so sistemi daljinsko pilotiranih zrakoplovov ali sateliti. Ustanovljene bi bile evropske enote civilne zaščite za hitro odzivanje na naravne nesreče ali nesreče, ki jih povzroči človek. Stalni dogovori med državami članicami bi omogočili hitre premike vojaške opreme po vsej Evropi.

Obrambno načrtovanje držav članic bi postalo v celoti usklajeno, pri nacionalnih prednostnih nalogah v zvezi z razvojem zmogljivosti pa bi se upoštevale dogovorjene evropske prednostne naloge. Takšne zmogljivosti bi se nato razvijale na podlagi tesnega sodelovanja in celo integracije ali specializacije.

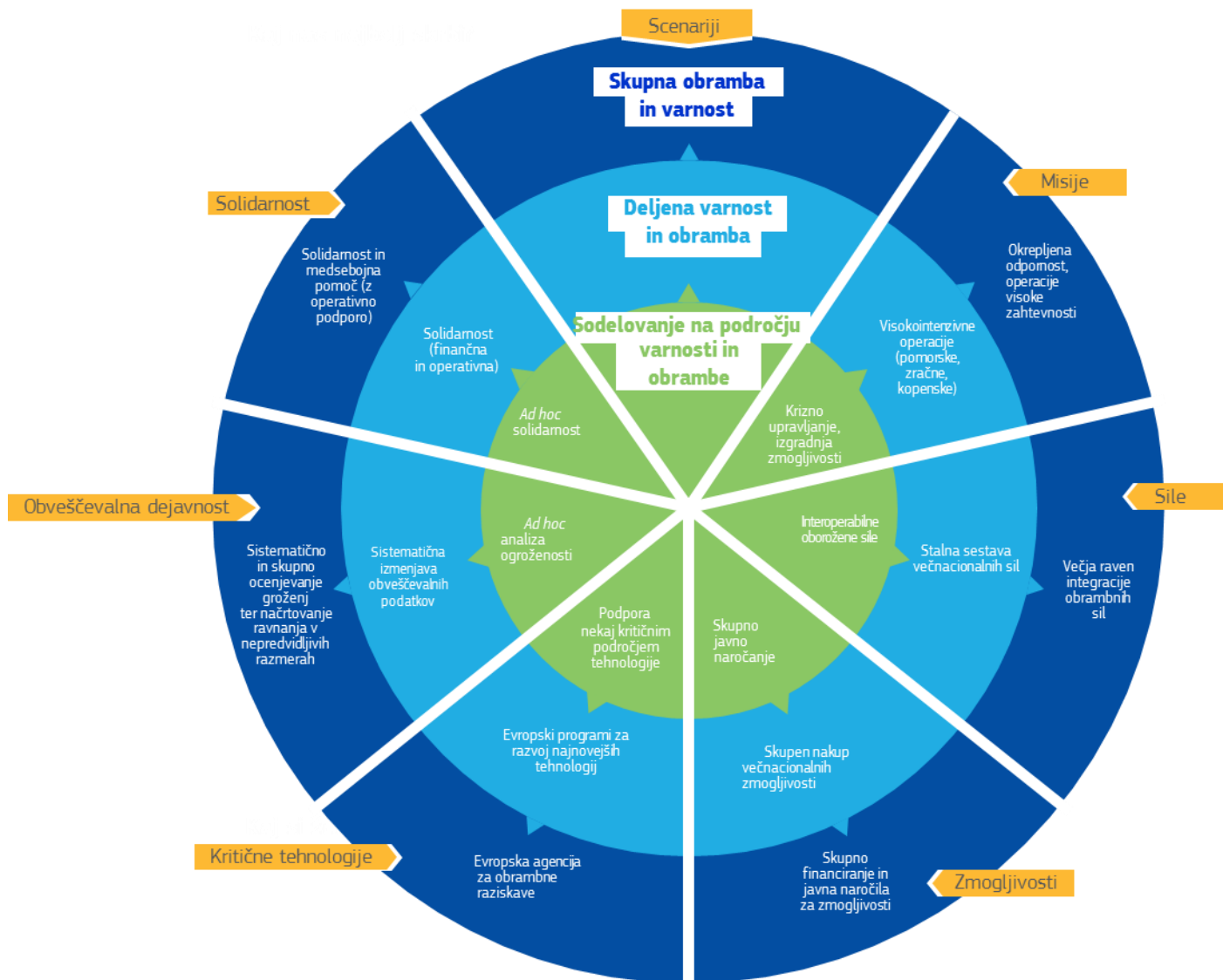
Na področjih, kot so nadzor v vesolju, nadzor zračnega prostora in pomorski nadzor, strateški zračni transport in kibernetika, bi države članice javno naročanje opravljale skupaj, ob podpori evropskega obrambnega sklada, da se zagotovi takojšnje odzive. Evropa bi lahko uporabljala kibernetične zmogljivosti za odkrivanje in kibernetične napadne zmogljivosti. Sodelovalni večnacionalni programi razvoja in javnega naročanja bi se močno okrepili na področjih, kot so transportna letala, helikopteri, sredstva za izvidovanje ali kemične, biološke, radiološke in jedrske obrambne zmogljivosti. Vse to bi temeljilo na resničnem evropskem obrambnem trgu z evropskim mehanizmom za spremljanje in zaščito ključnih strateških dejavnosti pred sovražnimi zunanjimi prevzemi. Posebna evropska agencija za obrambne raziskave bi podpirala napredne inovacije in prispevala k njihovem prelitju v vojaške zmogljivosti prihodnosti. Vrhunsko znanje bi se združevalo, kar bi kritičnim raziskavam in zagonskim podjetjem omogočilo razvoj ključnih tehnologij za obvladovanje evropskih varnostnih izzivov. Večja učinkovitost obrambnih izdatkov ter večji in boljši obrambni rezultati bi se dosegli s pravo mešanico konkurence in konsolidacije, specializacije, ekonomije obsega, skupne uporabe dragih vojaških sredstev in s tehnološkimi inovacijami, namenjenimi zagotavljanju čim večje stroškovne učinkovitosti.

	Načela	Ukrepi	Zmogljivosti	Učinkovitost
Scenarij (a) Sodelovanje na področju varnosti in obrambe	EU dopolnjuje prizadevanja držav članic, solidarnost ostaja na osnovi <i>ad hoc</i> in jo interpretirajo posamezne države članice same.	Misije za krepitev zmogljivosti, manjše operacije za krizno upravljanje, večja izmenjava obveščevalnih podatkov, podpora EU odpornosti držav članic. Sodelovanje EU – NATO se	Razvoj izbranih ključnih tehnologij na ravni EU, vendar nastopijo težave pri ohranjanju celotnega spektra zmogljivosti; omejena uporaba evropskega obrambnega sklada.	Začetna ekonomija obsega.

		nadaljuje v sedanji obliki.		
Scenarij (b) Deljena varnost in obramba	EU dopolnjuje prizadevanja držav članic, operativna in finančna solidarnost med državami članicami postane pravilo.	Krizno upravljanje, izgradnja zmogljivosti in varovanje na prepletu notranjega in zunanjega. Države članice spremljajo in se vzajemno podpirajo, kar zadeva kibernetiko, in izmenjujejo obveščevalne podatke, evropska mejna in obalna straža varuje zunanje meje. EU in NATO se usklajujeta pri celotnem spektru področij trde in mehke varnosti.	Skupno financiranje ključnih zmogljivosti in skupni nakup večnacionalnih zmogljivosti ob podpori evropskega obrambnega sklada; Skupno načrtovanje in razvoj vrednostnih verig.	Znatne ekonomije obsega na obrambnem trgu na evropski ravni, ugodni pogoji financiranja v celotni obrambni dobavni verigi.
Scenarij (c) Skupna obramba in varnost	Solidarnost in vzajemna pomoč, skupna obramba, kot predvideva Pogodba.	Zahtevne izvršilne operacije pod vodstvom EU; skupno spremljanje/ocenjevanje nevarnosti in načrtovanje ravnanja v nepredvidljivih razmerah. Kibernetična varnost na ravni EU; Evropska mejna in obalna straža se zanaša na stalni sestav pomorskih sil in na evropska obveščevalna sredstva, kot so droni/sateliti; enote evropske civilne zaščite. Evropska skupna varnost in obramba bi dopolnjevala	Skupno financiranje in javno naročanje zmogljivosti ob podpori proračuna EU. Tehnološka neodvisnost.	Učinkovitost obrambnih izdatkov z ekonomijo obsega, specializacijo, skupno uporabo dragih vojaških sredstev in tehnološkimi inovacijami, namenjenimi zmanjšanju stroškov obrambe, in boljša pripravljenost za soočenje z mednarodno konkurenco.

NATO in tako krepila evropsko odpornost ter varovala pred različnimi oblikami agresije proti Uniji.

Slika 6: Elementi evropske varnostne in obrambne unije



4. Pot naprej

Evropsko varnost je nujno treba izboljšati. Proces bodo vodile države članice. Prav one bodo opredelile in izvajale evropsko raven ambicij, in sicer ob podpori institucij EU. Potekajoče pobude jasno kažejo, da so države članice in institucije EU že zakorakale na to pot. A kako hitro želijo države članice zgraditi resnično evropsko varnostno in obrambno unijo? V kolikšni meri so pripravljene predvideti strateški okvir in se ne le odzivati nanj? Do katere mere je po njihovem mnenju evropska varnost tudi evropska odgovornost?

Stari zadržki so znani in jih je treba preseči. Prihodnost Evropske unije kot projekta miru za prihodnje generacije zdaj počiva tudi na temelju varnostne in obrambne unije: države članice bodo ob pogledu, usmerjenem v leto 2025, izbrale pot, po kateri želijo zaščititi naše državljane, in hitrost, s katero želijo stopati po tej poti.

DODATEK

Pogodba o Evropski uniji Določbe o skupni varnostni in obrambni politiki

Člen 42

1. Skupna varnostna in obrambna politika je sestavni del skupne zunanje in varnostne politike. Uniji zagotavlja operativno sposobnost, oprto na civilna in vojaška sredstva. Unija jih lahko uporablja pri misijah zunaj svojih meja za ohranjanje miru, preprečevanje konfliktov in krepitev mednarodne varnosti v skladu z načeli Ustanovne listine Združenih narodov. Za izvajanje teh misij se uporabijo zmogljivosti, ki jih zagotovijo države članice.

2. Skupna varnostna in obrambna politika vključuje postopno oblikovanje skupne obrambne politike Unije. Ta vodi do skupne obrambe, če Evropski svet soglasno tako odloči. V tem primeru državam članicam priporoči sprejetje takšne odločitve v skladu z njihovimi ustavnimi pravili.

Politika Unije v skladu s tem oddelkom ne posega v posebno naravo varnostne in obrambne politike posameznih držav članic in spoštuje obveznosti iz Severnoatlantske pogodbe tistih držav članic, ki vidijo uresničevanje svoje skupne obrambe v Severnoatlantski zvezi (NATO), ter je združljiva s skupno varnostno in obrambno politiko, vzpostavljeno v tem okviru.

3. Države članice dajo Uniji na razpolago civilne in vojaške zmogljivosti za izvajanje skupne varnostne in obrambne politike za uresničevanje ciljev, ki jih opredeli Svet. Države članice, ki med seboj ustanovijo večnacionalne sile, lahko te sile dajo na razpolago tudi za skupno varnostno in obrambno politiko.

Države članice si prizadevajo za postopno izboljšanje svojih vojaških zmogljivosti. Agencija za področje razvoja obrambnih zmogljivosti, raziskav, nabave in oborožitve (v nadaljnjem besedilu "Evropska obrambna agencija") ugotavlja operativne potrebe, spodbuja ukrepe za njihovo izpolnjevanje, prispeva k določanju in po potrebi izvajanju vseh ukrepov, ki so potrebni za krepitev industrijskih in tehnoloških temeljev obrambnega sektorja, sodeluje pri določanju evropske politike na področju zmogljivosti in oboroževanja ter pomaga Svetu pri ocenjevanju izboljšanja vojaških zmogljivosti.

4. Sklepe o skupni varnostni in obrambni politiki, vključno s tistimi o uvedbi misije po tem členu, sprejme Svet soglasno na predlog visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko ali na pobudo države članice. Visoki predstavnik lahko predlaga uporabo nacionalnih sredstev kakor tudi instrumentov Unije, po potrebi skupaj s Komisijo.

5. Svet lahko za ohranitev vrednot Unije in v korist njenih interesov izvedbo misije v okviru Unije zaupa skupini držav članic. Izvajanje take misije ureja člen 44.

6. Države članice, ki glede vojaških zmogljivosti izpolnjujejo višja merila in so sprejele večje medsebojne obveznosti na tem področju v zvezi z najzahtevnejšimi misijami, vzpostavijo stalno strukturno sodelovanje v okviru Unije. Takšno sodelovanje ureja člen 46. To sodelovanje ne vpliva na določbe člena 43.

7. V primeru oboroženega napada na ozemlje države članice, ji morajo druge države članice v skladu z 51. členom Ustanovne listine Združenih narodov zagotoviti pomoč in podporo z

vsemi razpoložljivimi sredstvi. To ne vpliva na posebno naravo varnostne in obrambne politike posameznih držav članic.

Obveznosti in sodelovanje na tem področju so skladni z obveznostmi v Organizaciji Severnoatlantske pogodbe, ki za njene države članice ostaja temelj njihove kolektivne obrambe in okvir za njeno izvajanje.

Člen 43

1. Misije iz člena 42(1), pri katerih lahko Unija uporabi civilna in vojaška sredstva, vključujejo skupne operacije razoroževanja, humanitarne in reševalne misije, vojaško svetovanje in pomoč, misije za preprečevanje sporov in ohranjanje miru, bojne operacije za krizno upravljanje, vključno z vzpostavljanjem miru in pokonfliktno stabilizacijo. Vse te misije lahko prispevajo k boju proti terorizmu, skupaj s pomočjo tretjim državam v boju proti terorizmu na njihovih ozemljih.

2. Svet sprejme sklepe v zvezi z misijami iz odstavka 1, s katerimi določi njihove cilje in obseg ter splošne pogoje za njihovo izvajanje. Visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko pod nadzorom Sveta ter v tesnem sodelovanju in stalnem stiku s Političnim in varnostnim odborom skrbi za usklajevanje med civilnimi in vojaškimi vidiki takšnih ukrepov.

Člen 44

1. V okviru sklepov, sprejetih v skladu s členom 43, lahko Svet izvedbo misije zaupa skupini držav članic, ki to želijo in imajo ustrezne zmogljivosti za takšno misijo. Te države članice se, v sodelovanju z visokim predstavnikom Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko, med seboj dogovorijo glede vodenja misije.

2. Države članice, ki sodelujejo pri izvajanju misije, na lastno pobudo ali na zahtevo druge države članice o njenem poteku redno obveščajo Svet. Če ima izvajanje misije večje posledice ali zahteva spremembo cilja, obsega in pogojev misije, določenih v sklepih iz odstavka 1, te države nemudoma obvestijo Svet. V takih primerih Svet sprejme potrebne sklepe.

Člen 45

1. Naloge Evropske obrambne agencije iz člena 42(3), ki je podrejena Svetu, so:

a) sodelovati pri ugotavljanju ciljev držav članic glede njihovih vojaških zmogljivosti in pri oceni izpolnjevanja obveznosti, ki so jih države članice prevzele v zvezi s temi zmogljivostmi;

b) spodbujati harmonizacijo operativnih potreb in sprejetje učinkovitih in združljivih postopkov naročanja;

c) predlagati večstranske projekte za izpolnjevanje ciljev glede vojaških zmogljivosti, zagotavljati usklajevanje programov, ki jih izvajajo države članice, in upravljanje posebnih programov sodelovanja;

d) podpirati raziskave na področju obrambne tehnologije ter usklajevati in načrtovati skupne raziskovalne dejavnosti in preučevati tehnične rešitve za prihodnje operativne potrebe;

e) prispevati k določanju, in po potrebi k izvajanju, vsakršnih koristnih ukrepov za krepitev industrijskih in tehnoloških temeljev obrambnega sektorja ter izboljšanju učinkovitosti vojaških odhodkov.

2. V Evropski obrambni agenciji lahko sodelujejo vse države članice, ki to želijo. Svet s kvalificirano večino sprejme sklep o določitvi statuta, sedeža in načina delovanja Agencije. Sklep upošteva raven dejanskega sodelovanja pri dejavnostih Agencije. Znotraj Agencije se oblikujejo posebne skupine, v katerih sodelujejo države članice, ki izvajajo skupne projekte. Agencija izvaja svoje naloge po potrebi v povezavi s Komisijo.

Člen 46

1. Države članice, ki se želijo vključiti v stalno strukturno sodelovanje iz člena 42(6), izpolnjujejo merila in so sprejele obveznosti o vojaških zmogljivostih iz Protokola o stalnem strukturnem sodelovanju, o svoji nameri uradno obvestijo Svet in visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko.

2. V treh mesecih po uradnem obvestilu iz odstavka 1 Svet sprejme sklep o stalnem strukturnem sodelovanju in sestavi seznam vključenih držav članic. Svet odloča s kvalificirano večino po posvetovanju z visokim predstavnikom.

3. Država članica, ki se želi pozneje vključiti v stalno strukturno sodelovanje, o svoji nameri uradno obvesti Svet in visokega predstavnika.

Svet sprejme sklep o potrditvi sodelovanja države članice, ki izpolnjuje merila in prevzema obveznosti iz členov 1 in 2 Protokola o stalnem strukturnem sodelovanju. Svet odloča s kvalificirano večino po posvetovanju z visokim predstavnikom. Glasujejo le člani Sveta, ki predstavljajo vključene države članice.

Kvalificirana večina se določi v skladu s členom 238(3)(a) Pogodbe o delovanju Evropske unije.

4. Če vključena država članica meril ne izpolnjuje več ali ni več sposobna izpolnjevati sprejetih obveznosti iz členov 1 in 2 Protokola o stalnem strukturnem sodelovanju, lahko Svet sprejme sklep o mirovanju sodelovanja zadevne države članice.

Svet odloča s kvalificirano večino. Glasujejo le člani Sveta, ki predstavljajo vključene države članice, z izjemo zadevne države članice.

Kvalificirana večina se določi v skladu s členom 238(3)(a) Pogodbe o delovanju Evropske unije.

5. Vključena država članica, ki želi izstopiti iz stalnega strukturnega sodelovanja, o svoji odločitvi uradno obvesti Svet, ki se seznanja s tem, da zadevna država članica vanj ni več vključena.

6. Sklepi in priporočila Sveta, sprejeti v okviru stalnega strukturnega sodelovanja, razen tistih iz odstavkov 2 do 5, se sprejmejo soglasno. Za namene tega odstavka soglasje pomeni samo glasove predstavnikov vključenih držav članic.