

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Analiza vrzeli pri naložbah v obrambo in nadaljnji koraki**(JOIN(2022) 24 final)**

(2023/C 100/20)

Poročevalec: **Panagiotis GKOFAS**Soporočevalec: **Jan PIE**

Zaprosilo	Evropska komisija, 28. 6. 2022
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	posvetovalna komisija za spremembe v industriji
Datum sprejetja na seji CCMI	11. 11. 2022
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	14. 12. 2022
Plenarno zasedanje št.	574
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	202/6/4

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) podpira pobude, predlagane v skupnem sporočilu o analizi vrzeli pri naložbah v obrambo in nadaljnjih korakih. Skupno sporočilo je pomemben korak k spodbujanju sodelovanja na področju obrambe med državami članicami, ki je potrebno, da bi zmanjšali drago podvajanje vojaških zmogljivosti in preprečili razdrobljenost obrambnega trga EU. EESO poudarja naslednje glavne točke mnenja:

1.1.1 Strategija EU za obrambno industrijo bi morala temeljiti na močni evropski obrambni in varnostni politiki.

1.1.2 Majhen obseg naložb in pomanjkljivo usklajevanje med državami članicami na področju raziskav in razvoja, proizvodnje in javnih naročil ustvarja vrzeli v zmogljivostih ter povzroča razdrobljenost tehnološke in industrijske baze evropske obrambe (EDTIB).

1.1.3 EESO podpira konkretne ukrepe, ki jih je predlagala Evropska komisija – vzpostavitev instrumenta za okrepitev evropske obrambne industrije z aktom o skupnih javnih naročilih in evropski program za naložbe v obrambo –, ter poziva k večjemu usklajevanju med državami članicami na področju obrambnih politik in javnih naročil na ravni EU.

1.1.4 Nacionalne obrambne proračune bi bilo treba pregledati, da bi vsako leto predvideli kvoto, ki bi se dodelila za konsolidacijo skupnih evropskih naložb v obrambo. Na ta način bi prispevali k oceni finančne osnove za konkretne usklajene ukrepe EU, namenjene krepitvi evropskih obrambnih zmogljivosti.

1.1.5 Posebno pozornost bi bilo treba nameniti sodobnim oblikam vojskovanja (kot so kibernetški napadi, digitalne vojne in propaganda z lažnimi novicami).

1.1.6 Evropski parlament mora oblikovati mehanizem za spremljanje izvajanja evropske obrambne politike (pogodbe, javna naročila, naložbe) in za to pridobiti ustrezna tehnična in institucionalna orodja.

1.1.7 Evropska komisija naj predstavi ambiciozen predlog, ki bo presegal morebitno oprostitev plačila DDV in vključeval odločne ukrepe za pomoč industriji pri prilagajanju novim strateškim izzivom.

1.2 EESO se strinja z oceno vrzeli pri naložbah v obrambo v Evropski uniji, ki je navedena v skupnem sporočilu. To nezadostno vlaganje je oslabilo varnost Evrope, spodkopalo Nato in oslabilo položaj Unije v odnosu do drugih svetovnih sil. Hkrati še vedno obstajajo vrzeli pri naložbah v obrambo znotraj Evropske unije. To je v nasprotju z načelom solidarnosti med državami članicami in krepi centrifugalne politične sile, ki spodkopavajo prizadevanja za razvoj skupne varnostne kulture in obrambne politike v Evropi.

1.3 EESO pozdravlja napoved več držav članic, da bodo povečale svoje obrambne proračune, in jih poziva, naj se držijo zaveze, da bodo vlagale ne le več, temveč tudi bolje, saj je treba okrepiti solidarnost med evropskimi državljani in kulturo pripravljenosti na krize. Nacionalna obrambna prizadevanja je izredno pomembno uskladiti na evropski ravni, da ne bi povzročala postranske škode nedavnim pobudam EU ali ovirala potekajočih ali načrtovanih evropskih razvojnih projektov. To okrepljeno evropsko usklajevanje bi bilo treba razumeti tudi kot način za krepitev splošnih zmogljivosti Nata. EESO podpira zamisel o okrepitvi evropskega okvira za sodelovanje na področju obrambe, zlasti s skupnimi javnimi naročili. V zvezi s tem v celoti podpira takojšnjo ustanovitev projektne skupine za skupna javna naročila za obrambo kot sredstva za usklajevanje odzivov držav članic na zelo kratkoročne nujne potrebe, zlasti nadomestitve zalog, na ravni EU.

1.4 EESO poziva, naj se izvajajo nadaljnje tehnične raziskave o tem, kako vzpostaviti evropski vmesnik, s katerim bi optimizirali rezultate nacionalnih obrambnih izdatkov na ravni EU.

1.5 EESO pozdravlja predlagani kratkoročni instrument v vrednosti 500 milijonov EUR, ki bo na voljo dve leti (2022–2024) za spodbujanje skupnih javnih naročil, saj lahko ta na podlagi dela projektne skupine za skupna javna naročila prispeva k strukturiranju in usklajevanju trenutnega povpraševanja po nujno potrebnih obrambnih proizvodih ter prepreči učinke izrivanja.

1.6 EESO pozdravlja tudi napoved evropskega programa za naložbe v obrambo za skupno razvite obrambne projekte ter spodbuja Komisijo, naj hitro predstavi ambiciozen predlog, ki bo presegal morebitno oprostitev plačila DDV in vključeval odločne ukrepe za pomoč industriji pri prilagajanju novim strateškim izzivom. Evropska unija mora oblikovati naložbene pobude, s katerimi bo omogočila industrijsko sodelovanje prek zagonskih podjetij in malih in srednjih podjetij (v skladu s pobudo „Small Business Act“ za Evropo), ter v celoti izkoristiti visoko usposobljeno delovno silo v obrambnem sektorju, hkrati pa s posebnimi programi za raziskave in razvoj ter evropskimi projekti, ki nacionalnim industrijam omogočajo sodelovanje, nadgraditi obstoječa znanja in spretnosti ter ustvariti nova.

1.7 EESO pozdravlja napoved Komisije, da bo predlagala pobudo za kritične surovine, vključno z zakonodajnimi ukrepi, za okrepitev odpornosti EU in zanesljivosti oskrbe v zvezi s kritičnimi surovinami, ter meni, da je treba pri tej pobudi upoštevati strateško pomembnost obrambnega sektorja.

1.8 Povezovanje skupne obrambne politike bi omogočilo bolj avtonomne industrijske inovacije, večje tehnološke učinke prelivanja med vojaškim in civilnim sektorjem ter bolj učinkovite in neodvisne obrambne in energetske politike EU.

1.9 EESO se zaveda, da je pomembno vzpostaviti močne povezave na področju kibernetske varnosti za boj proti novemu hibridnemu vojskovanju. Glede na njihovo vlogo v boju proti novemu hibridnemu vojskovanju, bi morale biti v središču prihodnjih naložb v kibernetsko varnost.

1.10 EESO meni, da je v skupnem sporočilu premalo strateških smernic za nadaljnji razvoj baze EDTIB. V odziv na nove varnostne izzive, zaradi katerih je ogrožen evropski solidarnostni okvir, je treba oblikovati celovito evropsko strategijo za obrambno industrijo, s katero bi vse ukrepe industrijske politike usmerili v krepitev uspešnosti baze EDTIB pri opravljanju temeljnih funkcij. V tem smislu je skupno sporočilo le en korak v pravo smer.

1.11 EESO priporoča ustanovitev znanstvenega odbora ali agencije, ki bo pod političnim nadzorom Evropskega parlamenta stalno spremljal in ocenjeval ključne vidike naložb v obrambo ter oblikoval smernice za učinkovito dodeljevanje finančnih in vojaških virov. Rezultati in priporočila bi morali biti na voljo vsaki državi članici.

1.12 EESO meni, da lahko evropski obrambni sektor spodbuja sinergije in sodelovanje med številnimi gospodarskimi sektorji, akterji in deležniki. Posebno pozornost bi bilo treba nameniti malim in srednjim podjetjem v skladu s pobudo „Small Business Act“.

2. Ozadje mnenja

2.1 Voditelji držav in vlad EU so se na srečanju v Versaillesu marca 2022 zavezali, da bodo zaradi ruske vojaške agresije proti Ukrajini poskrbeli za krepitev evropskih obrambnih zmogljivosti. Zavezali so se, da bodo (1) povečali obrambne izdatke; (2) okrepili sodelovanje s skupnimi projekti; (3) zmanjšali pomanjkljivosti in izpolnili cilje glede zmogljivosti; (4) spodbujali inovacije, tudi s civilno-vojaškimi sinergijami, ter (5) okrepili in razvili evropsko obrambno industrijo, vključno z malimi in srednjimi podjetji.

2.2 Poleg tega so voditelji držav in vlad EU pozvali Komisijo, naj v sodelovanju z Evropsko obrambno agencijo „do sredine maja predloži analizo vrzeli pri naložbah v obrambo in predlaga vse nadaljnje pobude, potrebne za okrepitev industrijske in tehnološke baze evropske obrambe“.

2.3 V odgovor na to nalogo sta Evropska komisija in visoki predstavnik/vodja Evropske obrambne agencije (EDA) Evropskemu svetu predložila nabor ukrepov in priporočil, s katerimi naj bi zagotovili, da države članice z napovedanim povečanjem izdatkov za obrambo ne bodo povzročile nadaljnje razdrobljenosti evropskega obrambnega sektorja, ampak bodo z njimi prispevale k močnejši tehnološki in industrijski bazi evropske obrambe. Ta priporočila vključujejo zlasti ukrepe za spodbujanje skupnih javnih naročil, izboljšanje obrambnega načrtovanja in povečanje proizvodnih zmogljivosti. Posebej je omenjeno tudi izboljšanje možnosti financiranja za obrambni sektor.

2.4 Priporočila iz skupnega sporočila temeljijo na oceni obstoječih vrzeli pri naložbah in zmogljivostih. Čeprav so se evropski obrambni izdatki leta 2020 povečali, je bil delež skupnih naložb le 11 % – kar je daleč pod referenčno vrednostjo 35 %, o kateri so se države članice dogovorile v okviru Evropske obrambne agencije in ki je določena v okviru stalnega strukturnega sodelovanja (PESCO) –, 89 % porabe pa je bilo namenjene nacionalnim naložbam. Opozoriti je treba, da se države članice EU soočajo z različnimi tveganji in imajo različne zmogljivosti za odzivanje na vojaške in druge krize, za katere so potrebna različna obrambna sredstva.

2.5 Poleg tega skupni izdatki držav članic (2,5 milijarde EUR) za raziskave in tehnologijo na področju obrambe znašajo le 1,2 % njihovih skupnih obrambnih izdatkov, kar je daleč pod referenčno vrednostjo 2 %, dogovorjeno v okviru Evropske obrambne agencije in določeno kot bolj zavezujoča zaveza v okviru stalnega strukturnega sodelovanja.

2.6 Poleg tega evropski obrambni sektor še vedno pestijo znatne pomanjkljivosti pri učinkovitosti, in sicer majhna ekonomija obsega, razdrobljenost trga in proizvodnje, podvajanje in množenje obrambnih sistemov iste vrste itd. Ker države članice ne sodelujejo med seboj, so oslabiljene industrijske in tehnološke zmogljivosti, ki so potrebne za ohranjanje obrambne zmogljivosti EU ter izpolnjevanje njenih sedanjih in prihodnjih varnostnih potreb.

3. Splošne ugotovitve

3.1 Naložbe v obrambni sektor bi morale imeti preventiven učinek ter delovati kot dejavnik odvratanja in stabilnosti. Z njimi bi si bilo treba prizadevati za povečanje varnosti in zmanjšanje tveganj za konflikte, ne pa spodbujati nadaljnje oboroževalne tekme in povečevati verjetnost novih regionalnih in globalnih konfliktov.

3.2 Pri preprečevanju in reševanju konfliktov bi morala imeti v idealnem primeru vedno prednost diplomacija, uporaba vojaške sile pa bi morala še naprej veljati za zadnje sredstvo za odvrčanje in izbiro v skrajni sili. Namesto vojaškega ukrepanja bi bilo treba evropske vrednote miru, demokracije, solidarnosti in stabilnosti ščititi z razvojnimi možnostmi in gospodarsko blaginjo. EESO podpira vse mednarodne poskuse mirnega, pravičnega in konkretnega reševanja konfliktov, sporov in/ali nezakonitih dejanj (invazija, okupacija, grožnje državni suverenosti, ustrahovanje), kot so razmere v Ukrajini, na Cipru, Zahodnem Balkanu in drugje, v skladu z Ustanovno listino Združenih narodov in resolucijo Sveta Evrope.

3.3 EESO je prepričan, da je potrebno tesno usklajevanje med EU in Natom. Obe organizaciji imata svoja posebna orodja in prednosti, ki jih je treba uporabljati kot dopolnilo skupnemu cilju zagotavljanja varnosti v Evropi.

3.4 EESO obžaluje, da so se zaradi dolgoletnega premajhnega vlaganja v obrambo v EU pojavile vrzeli v industriji in zmogljivostih. Priznava tudi, da je sedanja velikost baze EDTIB primerna za mirnodobne operacije (tj. počasen proizvodni ritem), in poziva k ukrepom, s katerimi bi ta baza lažje zadovoljila nenadno povečanje povpraševanja zaradi vojne proti Ukrajini.

3.5 EESO podpira pozive v skupnem sporočilu, naj države članice potrebno obrambno opremo in material kupijo skupaj, saj bi s skupnim naročanjem nujno potrebnih proizvodov zagotovile boljše razmerje med ceno in dejansko vrednostjo, povečale interoperabilnost ter se izognile položaju, v katerem najbolj izpostavljene države članice EU ne bi mogle pridobiti potrebne opreme zaradi nasprotujočih si zahtev za obrambno industrijo, ki se kratkoročno ne more odzvati na takšen nenaden porast povpraševanja.

3.6 EESO podpira tudi predlog, naj se skupno javno naročanje v okviru proračuna EU spodbuja s posebnim kratkoročnim instrumentom. Finančna podpora EU, zagotovljena z njim, bi morala spodbuditi sodelovanje držav članic pri javnih naročilih za obrambo in koristiti bazi EDTIB, hkrati pa evropskim oboroženim silam zagotoviti sposobnost za ukrepanje, zanesljivost oskrbe in večjo interoperabilnost.

3.7 EESO tudi z zanimanjem pričakuje predlog evropskega programa za naložbe v obrambo, obenem pa se sprašuje, ali bo zadoščal za spodbujanje skupnega javnega naročanja skupno razvitih projektov z oprostitvijo plačila DDV. Zagotoviti je treba, da bo z bazo EDTIB mogoče podpirati evropske oborožene sile tudi v primeru dolgotrajnih, obsežnih konfliktov. Za to bi bila potrebna sistematična uporaba različnih orodij industrijske politike, da bi okrepili dobavne verige, spodbujali pridobivanje znanj in spretnosti, vzpostavili strateške zaloge itd. Evropski program za naložbe v obrambo bi moral zato imeti celovit pristop, s katerim bi podprli potrebno preoblikovanje baze EDTIB.

3.8 Hkrati je skupno sporočilo premalo ambiciozno, ko gre za druge pobude, kot je Evropski obrambni sklad. EESO priporoča, naj se prožnost sedanjega večletnega finančnega okvira izkoristi za znatno povečanje proračuna tega sklada na raven, ki ustreza napovedanemu povečanju obrambnih izdatkov držav članic. To je potrebno za zagotovitev vzvoda in učinkovitosti sklada pri spodbujanju sodelovanja. Sklad naj bi imel ključno vlogo pri odpravljanju razdrobljenosti evropskih obrambnih sistemov in zmanjševanju vrzeli pri naložbah v obrambo. EESO meni, da bi to vlogo lahko izpolnil, če bi države članice znatno izboljšale svoje sodelovanje. Sklad bi bilo treba redno ocenjevati in krepiti, če bi to učinkovito prispevalo k večji koheziji in učinkovitosti evropskih obrambnih izdatkov. Evropska dodana vrednost je izjemno pomembna za utemeljitev tega orodja. Po mnenju EESO je treba prednostno poskrbeti, da bo sklad bolj strateški (opredelitev omejenega števila ustreznih financiranih vodilnih projektov), odzivnejši (povečanje proračunske vrstice za mala in srednja podjetja ter prelomne tehnologije, organizacija odprtih razpisov za pospešitev odzivanja na inovativne zamisli, opredelitev hitrih postopkov za nujne projekte itd.) in učinkovitejši (optimizacija prenosa obrambnih proizvodov za projekte v okviru sklada, uskladitev okvira za intelektualno lastnino, opredelitev trajnostnih rešitev za ravnanje s tajnimi podatki itd.).

3.9 EESO tudi meni, da je za zmanjšanje strateške odvisnosti Evrope od avtokratskih režimov zdaj ključna celovita in strateška politika na področju surovin/kritičnih surovin, ki bi po njegovem mnenju morala temeljiti na treh stebrih: (1) prostem in odprtem svetovnem dostopu do surovin/kritičnih surovin; (2) okrepitvi evropskega/domačega izkoriščanja in predelave surovin/kritičnih surovin, davčnih spodbud in pobud za ustvarjanje zalog ter (3) recikliranju surovin/kritičnih surovin in izboljšanju okvirnih pogojev za krožno gospodarstvo.

3.10 EESO meni, da je glavna naloga baze EDTIB, da podpira evropske oborožene sile pri izpolnjevanju njihovih nalog, zato mora biti sposobna opravljati štiri temeljne funkcije: (1) vedno in v vsakem primeru zagotoviti potrebno obrambno opremo in z njo povezane storitve; (2) izboljšati ključne obrambne tehnologije in njihovo uporabo ter razviti nove, izboljšane različice in naslednje generacije teh tehnologij; (3) se odzivati na novo nastajajoče tehnološke trende in preboje konkurentov in potencialnih nasprotnikov ter (4) z razvijanjem inovativnih konceptov, prelomnih tehnologij in popolnoma novih načinov uporabe ustvarjati izzive za konkurente in potencialne nasprotnike. Komisija in države članice bi morale na podlagi skupnega sporočila nujno razviti celovito strategijo za obrambno industrijo, namenjeno izboljšanju uspešnosti baze EDTIB pri teh temeljnih funkcijah.

4. Posebne ugotovitve

4.1 EESO se tudi zaveda, da je pomembno vzpostaviti močne povezave na področju kibernetске varnosti za boj proti novemu hibridnemu vojskovanju, kot so kibernetски napadi in digitalne zlorabe v nedavnih mednarodnih nevojaških in vojaških konfliktih, zato bi se bilo treba posebej osredotočiti na naložbe v kibernetско varnost – sektor, ki v zadnjem desetletju hitro raste in zaradi katerega se, kot se zdi, hitro spreminjajo mednarodne in notranje zadeve ter vidiki politike.

4.2 EESO poudarja, da mora Evropska unija oblikovati naložbene pobude, s katerimi bo omogočila industrijsko sodelovanje prek zagonskih podjetij in malih in srednjih podjetij, ter v celoti izkoristiti visoko usposobljeno delovno silo v obrambnem sektorju, hkrati pa z evropskimi programi sodelovanja nadgraditi obstoječa znanja in spretnosti ter ustvariti nova.

4.3 EESO ponovno predlaga, naj se vzpostavi spletna enotna vstopna točka za mala in srednja podjetja ter zagonska podjetja – t. i. spletni kotichek za mala in srednja podjetja EU –, kjer bi bilo mogoče vnesti vnaprej določene podatke ter na njihovi podlagi prejeti prilagojene informacije o najprimernejših programih EU za podporo.

4.4 V zvezi z ukrepi za podporo kritičnim tehnologijam in industrijskim zmogljivostim je bistveno, da se zmanjšajo kritične odvisnosti vzdolž obrambnih vrednostnih verig. To zajema vse od dostopa do kritičnih surovin do oskrbe s kritičnimi komponentami, podsistemi itd., vključuje pa tudi finančno in gospodarsko stabilnost industrijske dobavne verige ter razpoložljivost ustreznih znanj in spretnosti za izpolnjevanje sedanjih in prihodnjih zahtev glede sposobnosti in tehnologije. EESO želi tudi poudariti svoja stališča in priporočila, ki jih je že navedel v mnenju o kašipotu za tehnologije, kritične za varnost in obrambo (CCMI/189).

4.5 Pri oblikovanju nove paradigme naložb v obrambo v Evropi bi bilo treba upoštevati tudi socialna in okoljska merila. Zanesljiva in prenosljiva orodja bi bilo treba učinkovito vključiti v zeleni dogovor in trajnostne cilje. Tako bi se odzvali na glavne evropske prednostne naloge in tveganja, kot so krožno gospodarstvo, civilna zaščita, naravne nesreče, obvladovanje izrednih razmer in teroristična dejanja na morju. Za krizno upravljanje in obvladovanje pojavov, povezanih s podnebno krizo, so potrebni takojšnji dopolnilni ukrepi in sodobna orodja, z Generalnim direktoratom za evropsko civilno zaščito in evropske operacije humanitarne pomoči pa bi bilo treba razpravljati o ločenem programu sodelovanja.

V Bruslju, 14. decembra 2022

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Christa SCHWENG