

Επισκόπηση

αριθ. **09**

EL

Ευρωπαϊκή άμυνα



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

2019

Περιεχόμενα

	Σημείο
Σύνοψη	I-XII
Εισαγωγή	01-08
Ιστορικό	01-03
Η παρούσα επισκόπηση	04-08
1. Άμυνα: ο καίριος ρόλος των κρατών μελών	09-73
1.1 Άμυνα: ένας μοναδικός τομέας στο νομικό και θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ	09-36
Ειδικές διατάξεις περί άμυνας στις Συνθήκες	09-19
Βασικά ενδιαφερόμενα μέρη και ρυθμίσεις διακυβέρνησης	20-27
Επιχειρήσεις και αποστολές της ΚΠΑΑ	28
Αμυντική συνεργασία στην Ευρώπη και πέραν αυτής	29-36
1.2 Πρόσφατες εξελίξεις σε επίπεδο ΕΕ: νέο επίπεδο φιλοδοξίας	37-54
Η συνολική στρατηγική της ΕΕ και το σχέδιο δράσης για την ευρωπαϊκή άμυνα	37-40
Αμυντικές δαπάνες στην ΕΕ	41-54
1.3 Κίνδυνοι που σχετίζονται με τις νέες αμυντικές φιλοδοξίες της ΕΕ	55-73
Η φιλοδοξία της αμυντικής πολιτικής της ΕΕ	56-68
Συνάφεια με το NATO	69-73
2. Αμυντικές δυνατότητες και βιομηχανίες των κρατών μελών της ΕΕ: μια θέση αμφισβητούμενη παγκοσμίως	74-141
2.1 Πλεονεκτήματα και αδυναμίες των δυνατοτήτων των κρατών μελών	75-91
Μέτρηση των στρατιωτικών δυνατοτήτων	75-78
Ποσοτικοί δείκτες	79-81
Ποιοτική ανάλυση	82-88
Ο αντίκτυπος του Brexit	89-91

2.2 Βασικά χαρακτηριστικά της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας	92-113
Ο αμυντικός τομέας	92-94
Βασικές τάσεις	95-97
Το τοπίο της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας	98-100
Η πλευρά της ζήτησης: τα κράτη μέλη	101-106
Από την πλευρά της προσφοράς: η βιομηχανία	107-113
2.3 Ενίσχυση της συνεργασίας σε επίπεδο ΕΕ	114-127
Σχέδιο ανάπτυξης δυνατοτήτων	115-116
CARD	117-119
PESCO	120-123
Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας	124-127
2.4 Κίνδυνοι ως προς τις επιδόσεις που σχετίζονται με τα αμυντικά προγράμματα της ΕΕ	128-141
Αποτελεσματική διαδικασία σχεδιασμού της ΕΕ	129-132
Η συμμετοχή των κρατών μελών	133-135
Ο αντίκτυπος στις πραγματικές ανάγκες δυνατοτήτων	136-137
Το πλαίσιο διακυβέρνησης και λογοδοσίας	138-141
Τελικές παρατηρήσεις	142-144
Παράρτημα I — Χρονογραμμή	
Παράρτημα II — Ευρωπαϊκό αμυντικό θεσμικό πλαίσιο: ένας σύνθετος τομέας πολλαπλών παραγόντων	
Παράρτημα III — Προτεραιότητες ως προς τις δυνατότητες που εντοπίζονται σε βασικά έγγραφα της ΕΕ, 2013-2019	
Παράρτημα IV — Βασικά χαρακτηριστικά υποτομέων της αμυντικής βιομηχανίας της ΕΕ (αεροδιάστημα, ξηρά, ναυτικό) 1/2	
Παράρτημα IV — Βασικά χαρακτηριστικά υποτομέων της αμυντικής βιομηχανίας της ΕΕ (αεροδιάστημα, ξηρά, ναυτικό) 2/2	
Παράρτημα V — Ανάλυση SWOT – EDTIB	
Παράρτημα VI — Κύριοι μηχανισμοί ελέγχου στον τομέα της άμυνας της ΕΕ	
Ακρωνύμια και συντομογραφίες	

Σύνοψη

I Η άμυνα είναι ένας ειδικός τομέας, ο οποίος βρίσκεται στο επίκεντρο της εθνικής κυριαρχίας των κρατών μελών. Για την πλειονότητα των κρατών μελών της ΕΕ, η ευρωπαϊκή άμυνα διαρθρώνεται κυρίως σε δύο σημαντικά επίπεδα: στην ικανότητα αυτοάμυνας των κρατών μελών και στη συλλογική άμυνα που προσφέρει το ΝΑΤΟ. Η Συνθήκη για την ΕΕ υπογραμμίζει τον μοναδικό χαρακτήρα της Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ), η οποία κατοχυρώνει τον ηγετικό ρόλο των κρατών μελών και περιέχει αρκετούς περιορισμούς όσον αφορά τη δράση της ΕΕ στον εν λόγω τομέα.

II Μέχρι πρόσφατα, λίγες ήταν οι δράσεις που είχαν αναπτυχθεί στον τομέα της άμυνας σε επίπεδο ΕΕ, ενώ δεν υφίσταται Ευρωπαϊκή Αμυντική Ένωση. Εντούτοις, ως απάντηση στο νέο παγκόσμιο περιβάλλον προκλήσεων, η ΕΕ δρομολόγησε νέες πρωτοβουλίες με στόχο την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών. Για την περίοδο 2021-2027, η Επιτροπή πρότεινε αύξηση των δαπανών για έργα Ε&Α που σχετίζονται με την άμυνα από 590 εκατομμύρια ευρώ σε 13 δισεκατομμύρια ευρώ. Πρόκειται για αύξηση κατά 22 φορές σε σύγκριση με τον τρέχοντα επταετή κύκλο.

III Το γεγονός αυτό έθεσε σαφώς την άμυνα στο μικροσκόπιο του ΕΕΣ, καθώς μια τόσο σημαντική και ταχεία αύξηση της χρηματοδότησης συνεπάγεται κινδύνους όσον αφορά τις επιδόσεις. Η άμυνα συνεπάγεται τη δημιουργία πραγματικών στρατιωτικών δυνατοτήτων, με σαφή δυνατότητα αποτροπής πιθανών απειλών και υποδηλώνει ετοιμότητα προς δράση όταν απαιτείται.

IV Ως εκ τούτου, το ΕΕΣ εκπόνησε την παρούσα επισκόπηση, η οποία αποτελεί αναλυτική παρουσίαση βάσει δημόσια διαθέσιμων πληροφοριών. Ειδικότερα, επικεντρώνεται i) στο νομικό, θεσμικό και χρηματοδοτικό πλαίσιο στον τομέα της άμυνας και ii) στην τρέχουσα κατάσταση όσον αφορά την αμυντική ικανότητα και βιομηχανία των κρατών μελών. Έχει ως στόχο να αναδείξει μερικούς από τους κύριους κινδύνους που συνδέονται με τις νέες φιλοδοξίες της ΕΕ και την προτεινόμενη αύξηση της χρηματοδότησης.

V Οι πρωτοβουλίες της ΕΕ στον τομέα της άμυνας αντιπροσωπεύουν προσπάθειες σε έναν τομέα όπου η ΕΕ είχε μικρή εμπειρία στο παρελθόν. Όπως έχει η κατάσταση σήμερα, υπάρχει κίνδυνος να μην έχουν τεθεί κατάλληλοι στόχοι και να μην έχουν θεσπιστεί τα απαραίτητα συστήματα για την υποστήριξη μιας τέτοιας αύξησης δαπανών της ΕΕ και του νέου επιπέδου φιλοδοξίας που ορίζονται στη συνολική στρατηγική της ΕΕ.

VI Υπάρχουν σαφείς στρατηγικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ. Ειδικότερα, τα κράτη μέλη δεν έχουν κοινή αντίληψη των απειλών, ούτε κοινό όραμα για τον ρόλο της ΕΕ. Έχουν διαφορετικούς κανόνες εμπλοκής και ένα ευρύ φάσμα απόψεων σχετικά με τη χρήση στρατιωτικής ισχύος. Σε αυτό το πλαίσιο, ορισμένες

έννοιες, όπως η «στρατηγική αυτονομία» ή «ο ευρωπαϊκός στρατός», είναι ευρείες και ασαφείς.

VII Είναι απαραίτητο να υπάρχει συνέπεια μεταξύ των πρωτοβουλιών και συνεργιών της ΕΕ με άλλα πλαίσια, ιδίως με το ΝΑΤΟ. Η ΕΕ και το ΝΑΤΟ μοιράζονται κοινές προκλήσεις ασφάλειας και, συνεπώς, κοινά αμυντικά συμφέροντα. Για 22 κράτη μέλη, το ΝΑΤΟ παραμένει το πρωταρχικό πλαίσιο όσον αφορά τη συλλογική άμυνα. Τα κράτη μέλη της ΕΕ διαθέτουν ενιαίο σύνολο δυνάμεων· συνεπώς, προκειμένου να αποφευχθεί η αναποτελεσματική χρήση των χρημάτων των φορολογουμένων, ένα κρίσιμο σημείο και βασική προτεραιότητα για το άμεσο μέλλον είναι κατά πόσον η ΕΕ είναι σε θέση να συμπληρώνει το ΝΑΤΟ, ώστε να αποφεύγονται οι τυχόν αλληλοεπικαλύψεις προσπάθειών και λειτουργιών.

VIII Ωστόσο, οι σημαντικές και ασυντόνιστες περικοπές των αμυντικών προϋπολογισμών από τα κράτη μέλη, σε συνδυασμό με τις ανεπαρκείς επενδύσεις, επηρέασαν τις στρατιωτικές τους δυνατότητες. Επί του παρόντος, τα κράτη μέλη της ΕΕ κάθε άλλο παρά διαθέτουν τις στρατιωτικές δυνατότητες που χρειάζονται για να ανταποκριθούν στις στρατιωτικές φιλοδοξίες της ΕΕ. Το Brexit θα επιδεινώσει αυτήν την κατάσταση, δεδομένου ότι το Ηνωμένο Βασίλειο αντιπροσωπεύει το ένα τέταρτο περίπου των συνολικών αμυντικών δαπανών των κρατών μελών της ΕΕ.

IX Αν και οι αμυντικές δαπάνες της ΕΕ πρόκειται να αυξηθούν στο εγγύς μέλλον, η αύξηση αυτή είναι ελάχιστη (κατά μέσο όρο περίπου 3 δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως) σε σύγκριση με τις συνολικές στρατιωτικές δαπάνες των κρατών μελών. Εκτιμάται ότι θα χρειαστούν αρκετές εκατοντάδες δισεκατομμύρια ευρώ προκειμένου να καλυφθεί το χάσμα δυνατοτήτων σε περίπτωση που η Ευρώπη αναγκαστεί να αμυνθεί χωρίς εξωτερική βοήθεια. Μόνο για να καλύψουν την κατευθυντήρια γραμμή του 2 % του ΑΕγχΠ, τα μέλη του ΝΑΤΟ από την ΕΕ χρειάζεται να επενδύουν επιπλέον 90 δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως, δηλαδή αύξηση ύψους περίπου 45 % σε σύγκριση με το επίπεδο δαπανών τους το 2017.

X Όσον αφορά τον αντίκτυπο των νέων πρωτοβουλιών της ΕΕ και τη συνακόλουθη ταχεία αύξηση των δαπανών, δεν έχουν ακόμη θεσπιστεί ή δεν είναι γνωστές ορισμένες βασικές προϋποθέσεις, και συγκεκριμένα:

- η αποτελεσματική διαδικασία σχεδιασμού της ΕΕ,
- η συμμετοχή των κρατών μελών,
- ο αντίκτυπος στις πραγματικές ανάγκες σε δυνατότητες,
- το πλαίσιο διακυβέρνησης και λογοδοσίας.

XI Η υπόθεση της ενίσχυσης της ενωσιακής συνεργασίας στον τομέα της ασφάλειας και άμυνας υποστηρίζεται από οικονομικούς και βιομηχανικούς προβληματισμούς. Οι προηγούμενες προσπάθειες της ΕΕ να υποστηρίξει τη δημιουργία μιας ανοικτής και

ανταγωνιστικής ευρωπαϊκής αγοράς αμυντικού εξοπλισμού ήταν ανεπιτυχείς. Η περιορισμένη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών οδήγησε σε φαινόμενα αναποτελεσματικότητας στον τομέα της άμυνας της ΕΕ, απειλώντας έτσι την παγκόσμια ανταγωνιστικότητα του κλάδου και την ικανότητά του να αναπτύσσει τις στρατιωτικές δυνατότητες που απαιτούνται. Ωστόσο, η σημαντική αύξηση της χρηματοδότησης για την υποστήριξη δραστηριοτήτων Ε&Α με γνώμονα την άμυνα ενέχει επίσης τον κίνδυνο να μην υπάρχει πραγματικός αντίκτυπος στην ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας.

XII Η συμβολή στη βελτίωση της αμυντικής ικανότητας στην Ευρώπη σημαίνει να μην μένουμε απλώς στα λόγια και απαιτεί αποτελεσματική εφαρμογή πραγματικών πρωτοβουλιών με στόχο την υποστήριξη μιας ανταγωνιστικής ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας και την ενίσχυση των στρατιωτικών δυνατοτήτων των κρατών μελών, σε πλήρη συμπληρωματικότητα με το ΝΑΤΟ. Σε τελική ανάλυση, η επιτυχία και το μέλλον της ΕΕ στον τομέα της άμυνας εξαρτάται πλήρως από την πολιτική βούληση των κρατών μελών, καθώς αυτά διαδραματίζουν τον κεντρικό ρόλο στην ευρωπαϊκή αμυντική αρχιτεκτονική.

Εισαγωγή

Ιστορικό

01 Οι πρόσφατες διεθνείς εξελίξεις οδήγησαν τους ευρωπαίους ηγέτες να εξετάσουν εκ νέου την άμυνα ως βασικό τομέα πολιτικής, σύμφωνα με τις αυξανόμενες προσδοκίες περί ασφάλειας των ευρωπαίων πολιτών¹. Τα τελευταία χρόνια, η προσάρτηση της Κριμαίας από τη Ρωσία, η εξελισσόμενη διατλαντική σχέση, η εντατικοποίηση και διαφοροποίηση των απειλών για την ασφάλεια και η επιστροφή του ανταγωνισμού των μεγάλων δυνάμεων έδωσαν νέα ώθηση στην αμυντική συνεργασία της ΕΕ.

02 Η υπόθεση της ενίσχυσης της ενωσιακής συνεργασίας στον τομέα της ασφάλειας και άμυνας υποστηρίζεται από οικονομικούς προβληματισμούς. Το γεγονός είναι ότι η άμυνα έχει ισχυρή οικονομική και βιομηχανική διάσταση. Η περιορισμένη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών, μαζί με τις περικοπές των αμυντικών προϋπολογισμών τους από το 2005, οδήγησαν σε φαινόμενα αναποτελεσματικότητας στον τομέα της άμυνας της ΕΕ, απειλώντας έτσι την παγκόσμια ανταγωνιστικότητα του κλάδου και την ικανότητά του να αναπτύσσει τις στρατιωτικές δυνατότητες που απαιτούνται².

03 Στο πλαίσιο αυτό, η συνολική στρατηγική του 2016 της ΕΕ και το σχέδιο εφαρμογής της για την ασφάλεια και άμυνα καθόρισαν υψηλότερες φιλοδοξίες για την ΕΕ και τα κράτη μέλη της, με στόχο την προώθηση μιας ισχυρότερης Ευρώπης. Με βάση τις νέες αυτές φιλοδοξίες, τα τελευταία χρόνια αναπτύχθηκαν αρκετές πρωτοβουλίες και μηχανισμοί που σχετίζονται με την άμυνα (βλέπε [παράρτημα Ι](#)). Στόχος της παρούσας επισκόπησης είναι να παρουσιάσει το σημερινό τοπίο της αμυντικής συνεργασίας της ΕΕ με σκοπό τη σύνθεση μιας συνολικής εικόνας της εν τη γενέσει πολιτικής άμυνας της ΕΕ και του συγκεκριμένου περιβάλλοντος εντός του οποίου αυτή υλοποιείται.

Η παρούσα επισκόπηση

04 Η παρούσα επισκόπηση είναι μια αναλυτική παρουσίαση βάσει δημόσια διαθέσιμων πληροφοριών. Σκοπός της δεν είναι η ιστορική περιγραφή της διαμόρφωσης της αμυντικής πολιτικής της ΕΕ, αλλά επικεντρώνεται στην τρέχουσα κατάσταση και στις προοπτικές για το νέο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο (ΠΔΠ).

¹ *Ευρωβαρόμετρο*, αριθ. 90, Νοέμβριος 2018.

² Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής – Εκτίμηση επιπτώσεων που συνοδεύει το έγγραφο «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Άμυνας», SWD(2018) 345 final, 13.6.2018.

05 Στοχεύει να συμβάλει στον στρατηγικό προβληματισμό, παρέχοντας συνεπώς στοιχεία στους συννομοθέτες και αυξάνοντας την ευαισθητοποίηση του κοινού και των λοιπών ενδιαφερόμενων μερών. Επιτρέπει επίσης στο ΕΕΣ να αποκτήσει γνώσεις και να αναπτύξει εσωτερικές δεξιότητες ενόψει μελλοντικών ελεγκτικών εργασιών στον τομέα αυτό.

06 Στο πρώτο μέρος, προβαίνουμε σε ανασκόπηση του νομικού, θεσμικού και δημοσιονομικού πλαισίου που συνδέεται με την αμυντική πολιτική της ΕΕ. Στο δεύτερο μέρος, εστιάζουμε στην άμυνα της ΕΕ, τόσο από την άποψη των δυνατοτήτων όσο και από βιομηχανικής σκοπιάς, με σκοπό την παρουσίαση μερικών από τις πρόσφατες πρωτοβουλίες που λαμβάνονται σε επίπεδο ΕΕ. Σε όλο το έγγραφο, τονίζουμε τις προκλήσεις που τίθενται για την αποτελεσματική υλοποίηση των πολιτικών και τους κύριους κινδύνους που απορρέουν από τις τελευταίες φιλοδοξίες και πρωτοβουλίες της ΕΕ, καθώς και από την προτεινόμενη αύξηση της αμυντικής χρηματοδότησης σε επίπεδο ΕΕ.

07 Τα πραγματικά περιστατικά που παρουσιάζονται στην παρούσα επισκόπηση προέρχονται από τις εξής πηγές:

- ο ανασκόπηση εγγράφων, συμπεριλαμβανομένων εγγράφων της ΕΕ και δημοσιεύσεων από άλλες πηγές (ομάδες προβληματισμού, ερευνητικά ιδρύματα, εμπειρογνώμονες κ.λπ.),
- ο συνεντεύξεις με υπαλλήλους από θεσμικά όργανα και οργανισμούς της ΕΕ, αλλά και από άλλα όργανα και οργανισμούς (παραδείγματος χάριν NATO και ομάδες προβληματισμού).

08 Η επισκόπηση λαμβάνει υπόψη τις εξελίξεις στην αμυντική πολιτική της ΕΕ έως τις 17 Ιουνίου 2019. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης και ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας είχαν την ευκαιρία να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους σχετικά με το συγκεκριμένο ενημερωτικό έγγραφο κατά το στάδιο της εκπόνησής του. Οι γνώμες που διατυπώνονται στην παρούσα επισκόπηση δεν αντικατοπτρίζουν απαραίτητα τις γνώμες των προαναφερόμενων θεσμικών και λοιπών οργάνων.

1. Άμυνα: ο καίριος ρόλος των κρατών μελών

1.1 Άμυνα: ένας μοναδικός τομέας στο νομικό και θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ

Ειδικές διατάξεις περί άμυνας στις Συνθήκες

Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας

09 Η Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ) αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ). Η ΚΠΑΑ διαμορφώνεται από τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και αποσκοπεί να εξασφαλίσει στην ΕΕ «επιχειρησιακή ικανότητα βασισμένη σε μη στρατιωτικά και στρατιωτικά μέσα. Η Ένωση μπορεί να κάνει χρήση των μέσων αυτών σε αποστολές εκτός της Ένωσης προκειμένου να διασφαλίζει τη διατήρηση της ειρήνης, την πρόληψη των συγκρούσεων και την ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας, σύμφωνα με τις αρχές του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών»³. Επιπλέον, τα κράτη μέλη έχουν υποχρέωση αμοιβαίας βοήθειας και συνδρομής σε περίπτωση κατά την οποία κράτος μέλος «δεχθεί ένοπλη επίθεση στο έδαφός του»⁴.

10 Μία θεμελιώδης πτυχή της ΚΕΠΠΑ, συμπεριλαμβανομένης της ΚΠΑΑ, είναι ο διακυβερνητικός της χαρακτήρας, με τα κράτη μέλη να διαδραματίζουν πρωταγωνιστικό ρόλο. Η εξωτερική πολιτική και πολιτική άμυνας γίνονται αντιληπτές ως εν πολλοίς εκτελεστικές εξουσίες και ισχυρά και ουσιαστικά σύμβολα της εθνικής κυριαρχίας⁵. Η ΣΕΕ τονίζει τον μοναδικό χαρακτήρα της ΚΠΑΑ, η οποία υπόκειται σε συγκεκριμένους κανόνες και διαδικασίες.

³ Άρθρο 42, παράγραφος 1, της ενοποιημένης έκδοσης της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), ΕΕ C 326 της 26.10.2012.

⁴ Η Γαλλία χρησιμοποίησε για πρώτη φορά τη ρήτρα περί αμοιβαίας συνδρομής (άρθρο 42, παράγραφος 7, ΣΕΕ) μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις στο Παρίσι το 2016.

⁵ *Unlocking the potential of the EU Treaties - An article-by-article analysis of the scope for action*, Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Κοινοβουλευτικής Έρευνας, Ιανουάριος 2019.

11 Συγκεκριμένα, ο ρόλος των θεσμικών οργάνων της ΕΕ στην ΚΠΑΑ διαφέρει από αυτόν που διαδραματίζουν για τις άλλες πολιτικές της ΕΕ που εφαρμόζονται εντός του θεσμικού πλαισίου της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) (βλέπε σημείο 19). Η Επιτροπή δεν έχει δικαίωμα πρωτοβουλίας⁶ και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν διαθέτει νομοθετική εξουσία. Επιπλέον, με περιορισμένες εξαιρέσεις⁷, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν είναι αρμόδιο για την ΚΠΑΑ⁸.

12 Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση περιέχει αρκετούς περιορισμούς όσον αφορά τη δράση της ΕΕ για την ΚΠΑΑ. Ο πρώτος σημαντικός περιορισμός είναι ο σεβασμός των «υποχρεώσεων που απορρέουν για ορισμένα κράτη μέλη⁹, τα οποία θεωρούν ότι η κοινή τους άμυνα υλοποιείται στα πλαίσια του ΝΑΤΟ»¹⁰. Οι διατάξεις για την ΚΠΑΑ θα πρέπει να μην θίγουν τον ειδικό χαρακτήρα της πολιτικής ασφάλειας και άμυνας των κρατών μελών, παραδείγματος χάριν όσον αφορά την ουδετερότητα.

13 Δεύτερον, ειδικές ρυθμίσεις επιτρέπουν στα κράτη μέλη να μην επιλέγουν τη συνεργασία στον τομέα της άμυνας. Η δυνατότητα αυτή χρησιμοποιείται από τη Δανία, η οποία έχει επιλέξει¹¹ να μην συμμετέχει στην ΚΠΑΑ.

14 Τρίτον, η ΣΕΕ περιορίζει τη χρήση του προϋπολογισμού της ΕΕ για την άμυνα. Ειδικότερα, ο προϋπολογισμός της ΕΕ δεν μπορεί να χρηματοδοτήσει «δαπάνες που οφείλονται σε ενέργειες που έχουν στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες στην άμυνα»¹². Αυτό ισχύει, παραδείγματος χάριν, όσον αφορά τις δαπάνες σχετικά με στρατιωτικές επιχειρήσεις που βαρύνουν τα συμμετέχοντα κράτη μέλη (βλέπε σημείο 49). Επιπλέον, τα κράτη μέλη θέτουν στη διάθεση της ΕΕ πολιτικές και στρατιωτικές δυνατότητες με σκοπό την υλοποίηση της ΚΠΑΑ, όμως η ΕΕ δεν μπορεί να κατέχει στρατιωτικά μέσα.

⁶ Σύμφωνα με το άρθρο 42, παράγραφος 4, ΣΕΕ, οι αποφάσεις σχετικά με την ΚΠΑΑ εκδίδονται «μετά από πρόταση του ύπατου εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας ή πρωτοβουλία κράτους μέλους».

⁷ Ειδικότερα, κατά την επανεξέταση της νομιμότητας των περιοριστικών μέτρων που έλαβε το Συμβούλιο εις βάρος ιδιωτών και νομικών προσώπων, ή κατά την παρακολούθηση της εφαρμογής της ΚΕΠΠΑ από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, η οποία «δεν επηρεάζει την εφαρμογή των διαδικασιών και το αντίστοιχο εύρος των αρμοδιοτήτων των θεσμικών οργάνων που προβλέπονται στις Συνθήκες για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης».

⁸ Άρθρο 24, παράγραφος 1, ΣΕΕ.

⁹ 22 κράτη μέλη της ΕΕ αποτελούν συμμαχούς του ΝΑΤΟ.

¹⁰ Άρθρο 42, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ.

¹¹ Πρωτόκολλο 22 σχετικά με τη θέση της Δανίας, προσάρτημα της ΣΕΕ.

¹² Άρθρο 41, παράγραφος 2, ΣΕΕ.

15 Τέταρτον, δεδομένης της υπεροχής της εθνικής κυριαρχίας, συνήθως απαιτείται ομοφωνία για την έκδοση απόφασης του Συμβουλίου ΚΠΑΑ¹³. Επομένως, τα κράτη μέλη έχουν δικαίωμα αρνησικυρίας και μπορούν, συνεπώς, να παρεμποδίσουν ή να περιορίσουν αποφάσεις που λαμβάνονται σε επίπεδο ΕΕ.

16 Πέμπτον, η Συνθήκη περιορίζει ρητά το πεδίο εφαρμογής της ΚΠΑΑ σε «αποστολές εκτός της Ένωσης»¹⁴. Επομένως, η επιχειρησιακή εστίαση της ΚΠΑΑ αφορά εξωτερικές κρίσεις και συγκρούσεις, και όχι την εδαφική άμυνα της Ευρώπης η οποία, για την πλειονότητα των κρατών μελών, αποτελεί ευθύνη του ΝΑΤΟ.

17 Οι διατάξεις περί ΚΠΑΑ στη ΣΕΕ παρέχουν τη νομική βάση για τον «προοδευτικό προσδιορισμό κοινής αμυντικής πολιτικής της Ένωσης» με στόχο αυτό να «οδηγήσει στην κοινή άμυνα»¹⁵. Αυτό εξαρτάται από την ομόφωνη απόφαση των κρατών μελών να ενισχυθεί η συνεργασία σε θέματα άμυνας στο πλαίσιο της ΕΕ.

18 Η ΣΕΕ παρουσιάζει επίσης ευκαιρίες που δεν έχουν αξιοποιηθεί μέχρι σήμερα¹⁶, όπως η επιτάχυνση της χρηματοδότησης της ΚΠΑΑ και η διοργάνωση αποστολών ΚΠΑΑ¹⁷. Για τις μη στρατιωτικές αποστολές, το Συμβούλιο μπορεί να ορίσει «ειδικές διαδικασίες προκειμένου να εξασφαλισθεί η ταχεία πρόσβαση στις πιστώσεις του προϋπολογισμού της Ένωσης [...], ιδίως των προπαρασκευαστικών ενεργειών». Για την προετοιμασία στρατιωτικών επιχειρήσεων, τα κράτη μέλη μπορούν να συστήσουν ένα συλλογικό «ταμείο εκκίνησης». Μέχρι στιγμής, ωστόσο, το Συμβούλιο δεν έχει ενεργοποιήσει κανένα από αυτά τα μέσα.

Πολιτικές της ΕΕ στον τομέα της άμυνας στο πλαίσιο της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

19 Η δράση της ΕΕ στον τομέα της άμυνας μπορεί επίσης να περικλείει μια βιομηχανική διάσταση, στο πλαίσιο της οποίας στόχος της ΕΕ είναι να υποστηρίξει την ανάπτυξη ισχυρής και ανταγωνιστικής ευρωπαϊκής βιομηχανικής και τεχνολογικής βάσης στον τομέα της άμυνας (EDTIB). Από αυτήν την άποψη, οι νομικές πράξεις που αφορούν τις πολιτικές της ΕΕ, παραδείγματος χάριν για την εσωτερική αγορά, την έρευνα και τη βιομηχανία, διέπονται από τη ΣΛΕΕ.

¹³ Άρθρο 42, παράγραφος 4, ΣΕΕ, με εξαίρεση για τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Άμυνας και τη δρομολόγηση της PESCO.

¹⁴ Άρθρο 42, παράγραφος 1, ΣΕΕ.

¹⁵ Άρθρο 42, παράγραφος 2, ΣΕΕ.

¹⁶ Για λεπτομερή ανάλυση, βλέπε *Unlocking the potential of the EU Treaties - An article-by-article analysis of the scope for action*, Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Κοινοβουλευτικής Έρευνας, Ιανουάριος 2019.

¹⁷ Άρθρο 41, παράγραφος 3, ΣΕΕ.

Βασικά ενδιαφερόμενα μέρη και ρυθμίσεις διακυβέρνησης

20 Το θεσμικό πλαίσιο και οι ρυθμίσεις διακυβέρνησης που σχετίζονται με την ευρωπαϊκή άμυνα αποτελούν πολύπλοκα ζητήματα και αφορούν ένα εκτεταμένο δίκτυο ενδιαφερομένων, τόσο εντός όσο και εκτός της ΕΕ. Ο διακυβερνητικός χαρακτήρας της ΚΠΑΑ σκιαγραφείται από τον βασικό ρόλο που διαδραματίζουν τα κράτη μέλη και, ως εκ τούτου, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο της ΕΕ στον τομέα αυτό (βλέπε [παράρτημα II](#)).

21 Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ως ανώτατο όργανο της ΕΕ, θέτει γενικές πολιτικές κατευθύνσεις και προτεραιότητες. Διορίζει επίσης τον ύπατο εκπρόσωπο που εφαρμόζει την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας, στην οποία περιλαμβάνεται η ΚΠΑΑ. Τον Δεκέμβριο του 2013, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο πραγματοποίησε για πρώτη φορά θεματική συζήτηση σχετικά με την άμυνα¹⁸. Έκτοτε, η ευρωπαϊκή αμυντική συνεργασία αποτελεί κυλιόμενο θέμα της ημερήσιας διάταξης¹⁹.

22 Το Συμβούλιο της ΕΕ είναι υπεύθυνο για τη λήψη αποφάσεων σε θέματα ΚΠΑΑ. Στις περισσότερες περιπτώσεις, το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα. Δεν υπάρχει συγκεκριμένο Συμβούλιο Άμυνας, όμως οι υπουργοί Άμυνας συνέρχονται σε ειδική σύνθεση του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων και βασίζονται σε συμβουλές διαφόρων προπαρασκευαστικών οργάνων²⁰.

23 Ο Υπάτος Εκπρόσωπος της ΕΕ για Θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας (ΥΕ/ΑΔ) είναι υπεύθυνος για την υποβολή προτάσεων και την εφαρμογή των αποφάσεων της ΚΠΑΑ. Για τον σκοπό αυτό, επικουρείται από τις αρμόδιες υπηρεσίες και φορείς της ΕΥΕΔ, συγκεκριμένα από το Στρατιωτικό Επιτελείο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΕΕΕ), τη Διεύθυνση Διαχείρισης Κρίσεων και Σχεδιασμού, τη μη στρατιωτική δυνατότητα σχεδιασμού και διεξαγωγής επιχειρήσεων (CPCC) και τη στρατιωτική δυνατότητα σχεδιασμού και διεξαγωγής επιχειρήσεων (MPCC)²¹. Ο ΥΕ/ΑΔ είναι επίσης αντιπρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και, ως εκ τούτου,

¹⁸ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 19-20.12.2013, EUCO 217/13.

¹⁹ *The European Council's «rolling agenda» on European defence cooperation*, ενημερωτικό σημείωμα της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Κοινοβουλευτικής Έρευνας, Ιούνιος 2018.

²⁰ Δηλαδή της Επιτροπής Πολιτικής και Ασφάλειας (ΕΠΑ), της Στρατιωτικής Επιτροπής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EUMC), της Πολιτικοστρατιωτικής Ομάδας (PMG) και της Επιτροπής Πολιτικής Διαχείρισης Κρίσεων (ΕΠΔΚ).

²¹ Η MPCC είναι ένα μόνιμο επιχειρησιακό αρχηγείο που ιδρύθηκε το 2017. Σε στρατηγικό επίπεδο, είναι υπεύθυνη για τον επιχειρησιακό σχεδιασμό και τη διεξαγωγή των μη εκτελεστικών στρατιωτικών αποστολών της ΕΕ. Υπάρχουν επί του παρόντος τρεις αποστολές κατάρτισης της ΕΕ: στην Κεντροαφρικανική Δημοκρατία, στο Μάλι και στη Σομαλία. Στις 19 Νοεμβρίου 2018, το Συμβούλιο συμφώνησε να διευρύνει το πεδίο εφαρμογής της MPCC ώστε να είναι σε θέση να διεξαγάγει έως το 2020 μία εκτελεστική στρατιωτική επιχείρηση που θα περιορίζεται σε μέγεθος στο πεδίο μάχης της ΕΕ (περίπου 2 000 στρατιώτες).

συντονίζει και διασφαλίζει τη συνοχή της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ. Στην Επιτροπή, η Υπηρεσία Μέσων Εξωτερικής Πολιτικής (FPI) χρηματοδοτεί μη στρατιωτικές αποστολές της ΚΠΑΑ. Η FPI βρίσκεται υπό την άμεση εποπτεία του ΥΕ/ΑΔ και συνεργάζεται στενά με την ΕΥΕΔ.

24 Παράλληλα, ένας σημαντικός ρόλος της Επιτροπής είναι η προώθηση της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας (βλέπε σημεία **46** και **124-127**). Επικεφαλής ΓΔ είναι η Γενική Διεύθυνση Εσωτερικής Αγοράς (ΓΔ GROW), η οποία είναι επίσης υπεύθυνη για την ενιαία αμυντική αγορά.

25 Τρεις οργανισμοί εμπλέκονται στην ΚΠΑΑ: ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας (ΕΟΑ), το Ινστιτούτο Μελετών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για Θέματα Ασφάλειας και το Δορυφορικό Κέντρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μεταξύ αυτών, κεντρικό ρόλο διαδραματίζει ο ΕΟΑ, ο οποίος δημιουργήθηκε το 2004. Ο Οργανισμός υποστηρίζει τόσο τις προσπάθειες του Συμβουλίου και των κρατών μελών για τη βελτίωση των αμυντικών δυνατοτήτων της Ένωσης στον τομέα της διαχείρισης κρίσεων όσο και την ΚΠΑΑ. Υπαγόμενος στον ΥΕ/ΑΔ, ο ΕΟΑ είναι επιφορτισμένος κυρίως με τρεις ρόλους²²:

- 1) «σημαντικό διακυβερνητικό μέσο ιεράρχησης σε επίπεδο ΕΕ προς στήριξη της ανάπτυξης δυνατοτήτων·
- 2) προτιμώμενο φόρουμ συνεργασίας και δομή στήριξης της διαχείρισης σε επίπεδο ΕΕ ώστε τα συμμετέχοντα κράτη μέλη να εμπλέκονται σε δραστηριότητες τεχνολογικής ανάπτυξης και ανάπτυξης δυνατοτήτων·
- 3) κεντρικός φορέας χειρισμού όσον αφορά σχετικές με την άμυνα δραστηριότητες που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ».

26 Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ είναι περιορισμένος. Διαθέτει ειδική υποεπιτροπή Ασφάλειας και Άμυνας και γνωμοδοτεί τακτικά σχετικά με τις κύριες πτυχές και τις βασικές επιλογές της ΚΠΑΑ. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αξιολογεί τακτικά την πρόοδο της ΚΠΑΑ και ενδέχεται να υποβάλλει συστάσεις στο Συμβούλιο ή στον ΥΕ/ΑΔ. Εκτός πλαισίου ΚΠΑΑ, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ως συννομοθέτης, ελέγχει τα προγράμματα ανάπτυξης αμυντικών δυνατοτήτων και έρευνας που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, όπως το προτεινόμενο Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας (βλέπε σημείο **124**). Ωστόσο, έχει περιορισμένη επιρροή στα «πρώτα στάδια της διαδικασίας αμυντικού σχεδιασμού της ΕΕ»²³.

²² Απόφαση (ΚΕΠΠΑ) αριθ. 2015/1835 του Συμβουλίου, της 12ης Οκτωβρίου 2015, για τον καθορισμό του καταστατικού, της έδρας και των κανόνων λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας. Τον Μάιο του 2017, οι υπουργοί Άμυνας ενέκριναν τα συμπεράσματα και τις συστάσεις της μακροπρόθεσμης αναθεώρησης του ΕΟΑ, ενισχύοντας τον ρόλο του Οργανισμού.

²³ Daniel Fiott, *The Scrutiny of the European Defence Fund by the European Parliament and national parliaments*, μελέτη κατά παραγγελία της υποεπιτροπής SEDE, Απρίλιος 2019.

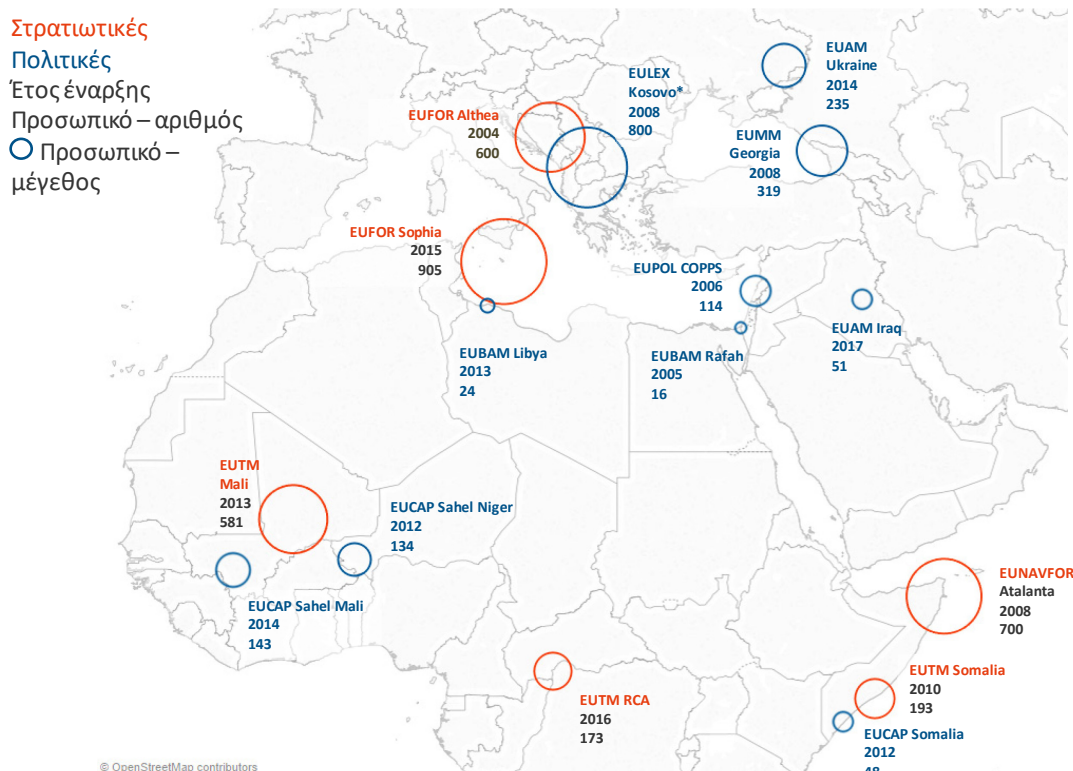
27 Τα δικαιώματα ελέγχου του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΕΣ) συνδέονται κατά κύριο λόγο με τις πηγές χρηματοδότησης των διαφόρων συνιστωσών της ΚΠΑΑ. Το ΕΕΣ δεν έχει εντολή να ελέγχει τις στρατιωτικές επιχειρήσεις της ΚΠΑΑ. Το ίδιο ισχύει και για τον ΕΟΑ, τα χρηματοδοτούμενα έργα του και τις επιχειρησιακές δαπάνες της ΚΠΑΑ που καταβάλλουν τα κράτη μέλη, τα οποία ελέγχονται από ειδικά σώματα ελεγκτών. Αντίθετα, τα σχετικά με την άμυνα έργα που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ υπόκεινται στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Αυτό ισχύει και για τις μη στρατιωτικές αποστολές της ΚΠΑΑ, οι οποίες χρηματοδοτούνται από τον γενικό προϋπολογισμό της ΕΕ και για τις οποίες το ΕΕΣ εξέδωσε δύο ειδικές εκθέσεις τα τελευταία χρόνια²⁴.

Επιχειρήσεις και αποστολές της ΚΠΑΑ

28 Το επιχειρησιακό σκέλος της ΚΠΑΑ έχει λάβει τη μορφή 35 στρατιωτικών και μη αποστολών και επιχειρήσεων που έχουν αναπτυχθεί από το 2003 σε ολόκληρο τον κόσμο. Υπάρχουν σημαντικές διαφορές στους στόχους, τη διεξαγωγή και τη χρηματοδότηση αυτών των δύο τύπων αποστολών. Οι στρατιωτικές αποστολές και επιχειρήσεις αφορούν την απόσπαση στρατιωτών από τα κράτη μέλη της ΕΕ με σκοπό τον τερματισμό της βίας και την αποκατάσταση της ειρήνης. Το 2017 η ΕΕ διεξήγαγε έξι στρατιωτικές αποστολές με τη συμμετοχή περίπου 3 200 ατόμων ως στρατιωτικού προσωπικού. Οι μη στρατιωτικές αποστολές αφορούν πολιτικό προσωπικό, κυρίως αποσπασμένο από τα κράτη μέλη, όπως δικαστές ή αστυνομικούς, οι οποίοι βοηθούν στην ανασυγκρότηση των θεσμών μιας χώρας μετά από συγκρούσεις, παρέχοντας κατάρτιση και συμβουλές στις εθνικές αρχές. Το 2017 περί τους 1 880 υπαλλήλους έλαβαν μέρος σε 10 μη στρατιωτικές αποστολές (βλέπε [γράφημα 1](#)).

²⁴ Ειδική έκθεση αριθ. 15/2018, με τίτλο «Ενίσχυση των ικανοτήτων των δυνάμεων εσωτερικής ασφάλειας στον Νίγηρα και το Μάλι: περιορισμένη και αργή η πρόοδος» και ειδική έκθεση αριθ. 7/2015, με τίτλο «Αστυνομική αποστολή της ΕΕ στο Αφγανιστάν: μικτά αποτελέσματα».

Γράφημα 1 – Θέση και μέγεθος των αποστολών και επιχειρήσεων της ΚΠΑΑ – Δεκέμβριος 2017



* Η ονομασία αυτή χρησιμοποιείται με την επιφύλαξη των θέσεων ως προς το καθεστώς και συνάδει με το ψήφισμα 1244/1999 του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών και τη γνώμη του Διεθνούς Δικαστηρίου σχετικά με τη διακήρυξη της ανεξαρτησίας του Κοσσυφοπεδίου.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει της ετήσιας έκθεσης 2017 της ΕΥΕΔ για τις αποστολές και τις επιχειρήσεις της ΚΠΑΑ και του ετήσιου δελτίου ευρωπαϊκής ασφάλειας του Ινστιτούτου Μελετών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για Θέματα Ασφάλειας (ΙΜΕΕΘΑ) για το 2018.

Αμυντική συνεργασία στην Ευρώπη και πέραν αυτής

29 Η ΕΕ είναι ένα από τα πολλά πλαίσια συνεργασίας στον τομέα της άμυνας. Η ΚΠΑΑ αποτελεί μέρος μιας σύνθετης ευρωπαϊκής αρχιτεκτονικής ασφάλειας και άμυνας που έχει διαμορφωθεί από ένα πλήθος πλαισίων ή «σηματισμών» συνεργασίας, είτε σε διμερές είτε σε πολυμερές επίπεδο, εκτός του θεσμικού πλαισίου της ΕΕ. Τα τελευταία χρόνια, οι σχηματισμοί αυτοί έχουν αναπτυχθεί τόσο από ποσοτικής όσο και ποιοτικής άποψης²⁵. Οι εν λόγω πρωτοβουλίες είναι ποικίλης φύσης και μεγέθους, και λειτουργούν τόσο στον τομέα i) της ανάπτυξης και απόκτησης δυνατοτήτων, όσο και ii) των επιχειρήσεων.

²⁵ Dick Zandee, *Clusters: the drivers of European Defence*, Nação e Defesa αριθ. 150, 2018.

30 Δύο είναι οι διεθνείς οργανισμοί που διαδραματίζουν καίριο ρόλο στον τομέα της διατήρησης της ειρήνης και άλλων στρατιωτικών και μη επιχειρήσεων, το NATO και τα Ηνωμένα Έθνη (ΟΗΕ).

NATO

31 Το NATO είναι η ισχυρότερη στρατιωτική συμμαχία στον κόσμο. Τα βασικά καθήκοντά του είναι η συλλογική άμυνα, η διαχείριση κρίσεων και η συνεργατική ασφάλεια²⁶. Η αρχή της συλλογικής άμυνας, η οποία συνεπάγεται αμοιβαία συνδρομή μεταξύ των συμμάχων, κατοχυρώνεται στην ιδρυτική συνθήκη του NATO²⁷.

32 Λαμβάνοντας υπόψη την αλληλεπικαλυπτόμενη σύνθεσή τους²⁸, η ΕΕ και το NATO μοιράζονται κοινές προκλήσεις ασφάλειας και, συνεπώς, κοινά αμυντικά συμφέροντα. Για την πλειονότητα των κρατών μελών της ΕΕ, η ευρωπαϊκή άμυνα διαρθρώνεται κυρίως σε δύο σημαντικά επίπεδα: την ικανότητα αυτοάμυνας των κρατών μελών και τη συλλογική άμυνα που προσφέρει το NATO. Στο πλαίσιο αυτό, η συνεργασία ΕΕ-NATO αποτελεί αναπόσπαστο πυλώνα του έργου της ΕΕ με στόχο την ενίσχυση της ευρωπαϊκής ασφάλειας και άμυνας²⁹. Όπως επισημαίνεται στη συνολική στρατηγική της ΕΕ (ΣΣΕΕ)³⁰, για τα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ το NATO παραμένει το πρωταρχικό πλαίσιο όσον αφορά τη συλλογική άμυνα. Την ίδια στιγμή, το γεγονός ότι ορισμένα κράτη μέλη της ΕΕ δεν αποτελούν μέλη του NATO συνεπάγεται διαφορετικές υποχρεώσεις για τα μέλη αυτά στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Αμυντικής Ένωσης³¹. Αυτό δεν σημαίνει ότι η συνεργασία με κράτη μέλη της ΕΕ που δεν είναι μέλη του NATO δεν αποτελεί «αναπόσπαστο μέρος της συνεργασίας ΕΕ-NATO»³².

33 Προκειμένου να εκπληρώσει τα καθήκοντά του όσον αφορά την αποτροπή και τη συλλογική άμυνα, το NATO έχει ως στόχο να καλύψει το σύνολο του φάσματος δυνατοτήτων, συμπεριλαμβανομένων των πυρηνικών και συμβατικών δυνατοτήτων

²⁶ https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_133127.htm.

²⁷ Άρθρο 5 της Συνθήκης του Βορείου Ατλαντικού.

²⁸ 22 κράτη μέλη της ΕΕ είναι σύμμαχοι του NATO, έξι κράτη μέλη της ΕΕ (Αυστρία, Κύπρος, Φινλανδία, Ιρλανδία, Μάλτα και Σουηδία) δεν συμμετέχουν στο NATO, ενώ πολλά μέλη του NATO δεν είναι μέλη της ΕΕ (Αλβανία, Καναδάς, Ισλανδία, Μαυροβούνιο, Νορβηγία, Τουρκία και Ηνωμένες Πολιτείες).

²⁹ *Third progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by EU and NATO Councils on 6.12.2016 and 5.12.2017*, Ιούνιος 2018.

³⁰ «Συνολική στρατηγική της ΕΕ για την εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφάλειας», Ιούνιος 2016.

³¹ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 13.6.2018 για τις σχέσεις ΕΕ-NATO (2017/2276(INI)).

³² Συμπεράσματα του Συμβουλίου για την τρίτη έκθεση προόδου σχετικά με την εφαρμογή του κοινού συνόλου προτάσεων που εγκρίθηκαν από τα συμβούλια της ΕΕ και του NATO, Ιούνιος 2018.

και των δυνατοτήτων άμυνας μέσω βαλλιστικών πυραύλων. Έχει σαφή πολιτικοστρατιωτική ιεραρχία που υποστηρίζεται από δομή στρατιωτικής διοίκησης, η οποία «αποτελείται από μόνιμα πολυεθνικά αρχηγεία σε στρατηγικό και επιχειρησιακό επίπεδο και επίπεδο στοιχείων διοίκησης»³³, με προσωπικό περί τα 6 800 άτομα. Επιπλέον, μέσω της δομής των δυνάμεων του NATO, οι χώρες μέλη του NATO παρέχουν δυνάμεις και αρχηγεία σε μόνιμη ή προσωρινή βάση για τις επιχειρήσεις του NATO.

34 Οι σχέσεις μεταξύ της ΕΕ και του NATO επισημοποιήθηκαν το 2001 και οδήγησαν στη δημιουργία στρατηγικής εταιρικής σχέσης. Μετά την κοινή δήλωση ΕΕ-NATO το 2016³⁴, εφαρμόζονται επί του παρόντος 74 συνολικά μέτρα σε διάφορους τομείς που προορίζονται για ενίσχυση της συνεργασίας: υβριδικές απειλές, επιχειρησιακή συνεργασία που καλύπτει και θαλάσσια ζητήματα, ασφάλεια και άμυνα στον κυβερνοχώρο, αμυντικές δυνατότητες, αμυντική βιομηχανία και έρευνα, ασκήσεις, οικοδόμηση δυνατοτήτων για την άμυνα και την ασφάλεια και διάλογος ΕΕ-NATO.

ΟΗΕ

35 Από τότε που ξεκίνησαν οι αποστολές και οι επιχειρήσεις της ΚΠΑΑ το 2003, η ΕΕ και τα Ηνωμένα Έθνη λειτουργούν ως εταίροι στον τομέα της διαχείρισης κρίσεων και της διατήρησης της ειρήνης από πολιτικής, αστυνομικής και στρατιωτικής σκοπιάς. Οι περισσότερες από τις αποστολές και επιχειρήσεις της ΚΠΑΑ αναπτύσσονται στην ουσία στις ίδιες γεωγραφικές περιοχές με τις αποστολές των Ηνωμένων Εθνών, κάτι το οποίο παρέχει πρόσφορο έδαφος για μεγαλύτερη συνεργασία. Τον Σεπτέμβριο του 2018, η ΕΕ και ο ΟΗΕ ενίσχυσαν τη στρατηγική εταιρική τους σχέση ως προς τις ειρηνευτικές επιχειρήσεις και τη διαχείριση κρίσεων για την περίοδο 2019-2021.

36 Συλλογικά, η ΕΕ και τα κράτη μέλη της συγκαταλέγονται στους σημαντικότερους χρηματοδότες του συστήματος του ΟΗΕ. Τα κράτη μέλη της ΕΕ χρηματοδότησαν περισσότερο από το 31 % του προϋπολογισμού για ειρηνευτικές επιχειρήσεις του ΟΗΕ³⁵ το 2017. Το 2019 σχεδόν 6 000 στρατιώτες, αστυνομικοί και εμπειρογνώμονες προέρχονταν από τα κράτη μέλη της ΕΕ, αντιπροσωπεύοντας το 6,5 % περίπου του προσωπικού των ειρηνευτικών επιχειρήσεων του ΟΗΕ³⁶. Σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη ή στη Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό νωρίτερα, η αποστολή της ΕΕ αντικατέστησε την αποστολή των Ηνωμένων Εθνών.

³³ *The NATO Command Structure*, NATO Factsheet, Φεβρουάριος 2018.

³⁴ <https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>.
Δεύτερη κοινή δήλωση υπογράφηκε στις 10.7.2018,
https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf.

³⁵ *The European Union at the United Nations*, Fact sheet, 21.9.2018.

³⁶ Συνολικά, στις αρχές του 2019 στις ειρηνευτικές επιχειρήσεις των Ηνωμένων Εθνών υπηρετούσαν 89 480 άτομα, εκ των οποίων 5 965 από κράτη μέλη της ΕΕ. UN, *Summary of Troop Contributing Countries by Ranking*, 28.2.2019.

1.2 Πρόσφατες εξελίξεις σε επίπεδο ΕΕ: νέο επίπεδο φιλοδοξίας

Η συνολική στρατηγική της ΕΕ και το σχέδιο δράσης για την ευρωπαϊκή άμυνα

37 Η συνολική στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης³⁷ (ΣΣΕΕ) παρέχει στρατηγικό όραμα για την υποστήριξη της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ³⁸. Η ΣΣΕΕ βασίζεται σε πέντε προτεραιότητες, συμπεριλαμβανομένης της ασφάλειας της Ένωσης, καθώς και σε μια ολοκληρωμένη προσέγγιση των συγκρούσεων και κρίσεων³⁹.

38 Η ΣΣΕΕ αναφέρει τη στρατηγική αυτονομία ως στόχο της Ένωσης. Η στρατηγική αυτονομία ορίζεται ως ικανότητα δράσης και συνεργασίας με διεθνείς και περιφερειακούς εταίρους, όπου αυτό είναι δυνατό, με ταυτόχρονη δυνατότητα αυτόνομης δράσης, όπου και όταν χρειάζεται⁴⁰.

39 Βάσει της ΣΣΕΕ και του μεταγενέστερου σχεδίου εφαρμογής της για την ασφάλεια και την άμυνα (ΣΕΑΑ), το Συμβούλιο καθόρισε το επίπεδο φιλοδοξίας για την ΕΕ τον Νοέμβριο του 2016⁴¹ (βλέπε [πλαίσιο 1](#)).

³⁷ *Shared vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Ιούνιος 2016.

³⁸ Σε συνέχεια της διαδικασίας που ξεκίνησε τον Δεκέμβριο του 2013, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου 2015 ανέθεσε στην ΥΕ/ΑΔ να «συνεχίσει τη διαδικασία στρατηγικού προβληματισμού με σκοπό την προετοιμασία μιας συνολικής στρατηγικής της ΕΕ σε θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, σε στενή συνεργασία με τα κράτη μέλη». Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξέφρασε την ικανοποίησή του για τη ΣΣΕΕ τον Ιούνιο του 2016 και το Συμβούλιο ενέκρινε συμπεράσματα για την εφαρμογή της συνολικής στρατηγικής της ΕΕ τον Νοέμβριο του 2016.

³⁹ Οι πέντε προτεραιότητες είναι: «Η ασφάλεια της Ένωσής μας· η ανθεκτικότητα κρατών και κοινωνιών πέρα από τα ανατολικά και νότια σύνορά μας· μια ολοκληρωμένη προσέγγιση έναντι των συγκρούσεων και των κρίσεων· συνεργατικές περιφερειακές εντολές· και η παγκόσμια διακυβέρνηση για τον 21ο αιώνα».

⁴⁰ *Implementation Plan on Security and Defence*, 14.11.2016.

⁴¹ Συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με την εφαρμογή της συνολικής στρατηγικής της ΕΕ στον τομέα της ασφάλειας και της άμυνας, 14.11.2016.

Πλαίσιο 1

Επίπεδο φιλοδοξίας της ΕΕ

Το επίπεδο φιλοδοξίας της ΕΕ έχει πολιτική και στρατιωτική διάσταση⁴². Απορρέει από διαδοχικά κείμενα που καταρτίστηκαν μεταξύ 1999 και 2016.

Πολιτική διάσταση

Από πολιτικής άποψης, το πλέον πρόσφατο επίπεδο φιλοδοξίας της ΕΕ καθορίζεται στη ΣΣΕΕ και στο ΣΕΑΑ. Η ΣΣΕΕ αναφέρει τρεις στρατηγικές προτεραιότητες στον τομέα της ασφάλειας και άμυνας: i) ανταπόκριση στις εξωτερικές συγκρούσεις και κρίσεις, ii) οικοδόμηση δυνατοτήτων των εταίρων και iii) προστασία της Ένωσης και των πολιτών της⁴³.

Στρατιωτική διάσταση

Από στρατιωτικής άποψης, οι στόχοι αυτοί απαιτούν πλήρους εμβέλειας αμυντικές δυνατότητες⁴⁴. Ωστόσο, η ΣΣΕΕ δεν οδήγησε σε πλήρη ανασκόπηση των τύπων επιχειρήσεων που θα πρέπει να είναι σε θέση να υλοποιεί η ΕΕ και τα κράτη μέλη της⁴⁵. Οι τρέχουσες στρατιωτικές φιλοδοξίες της ΕΕ εξακολουθούν να απορρέουν από i) τη ΣΕΕ και ii) τους πρωταρχικούς στόχους⁴⁶.

- Βάσει της ΣΕΕ⁴⁷, η ΕΕ και τα κράτη μέλη της θα πρέπει να μπορούν να διεξαγάγουν τις ακόλουθες επιχειρήσεις: «τις κοινές δράσεις αφοπλισμού, τις ανθρωπιστικές αποστολές και αποστολές διάσωσης, τις αποστολές με στόχο την παροχή συμβουλών και αρωγής επί στρατιωτικών θεμάτων, τις αποστολές πρόληψης των συγκρούσεων και διατήρησης της ειρήνης, τις αποστολές μαχίμων δυνάμεων που αναλαμβάνονται για τη διαχείριση των κρίσεων, στις οποίες περιλαμβάνονται οι αποστολές αποκατάστασης της ειρήνης και οι επιχειρήσεις σταθεροποίησης μετά το πέρας των συγκρούσεων»⁴⁸.
- Οι πρωταρχικοί στόχοι αφορούν την ικανότητα ταχείας ανάπτυξης 50 000 έως 60 000 ατόμων για τα πλέον απαιτητικά καθήκοντα εντός 60 ημερών, αλλά και τη διατήρησή τους επί τουλάχιστον ένα έτος⁴⁹.

40 Τον Νοέμβριο του 2016, η Επιτροπή παρουσίασε σχέδιο δράσης για την ευρωπαϊκή άμυνα⁵⁰, το οποίο αφορά τις βιομηχανικές πτυχές της άμυνας. Το σχέδιο συνεπάγεται:

- τη σύσταση Ευρωπαϊκού Ταμείου Άμυνας⁵¹ προς στήριξη μιας ανταγωνιστικής και καινοτόμου αμυντικής βιομηχανίας στην Ευρώπη·
- την προώθηση επενδύσεων σε μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ) και σε εταιρείες μεσαίας κεφαλαιοποίησης κατά μήκος της αλυσίδας εφοδιασμού στον

⁴² *Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit*, IISS and DGAP, Νοέμβριος 2018.

τομέα της άμυνας μέσω κονδυλίων της ΕΕ και οικονομικής στήριξης από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων⁵² για τεχνολογίες διπλής χρήσης·

- ο την ενίσχυση της ενιαίας αγοράς στον τομέα της άμυνας μέσω της αποτελεσματικής εφαρμογής της οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της άμυνας⁵³ και της οδηγίας για τις μεταφορές στον τομέα της άμυνας⁵⁴.

⁴³ Οι τρεις στρατηγικές προτεραιότητες επεξηγήθηκαν περαιτέρω στα συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με την εφαρμογή της συνολικής στρατηγικής της ΕΕ στον τομέα της ασφάλειας και της άμυνας με ημερομηνία 14.11.2016.

⁴⁴ *Shared vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Ιούνιος 2016.

⁴⁵ *Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit*, IISS and DGAP, Νοέμβριος 2018.

⁴⁶ Με τους πρωταρχικούς στόχους εκφράζεται ο πολιτικός στόχος της ΕΕ όσον αφορά τα καθήκοντα διαχείρισης κρίσεων, συμπεριλαμβανομένων των στρατιωτικών φιλοδοξιών. Η τελευταία διατύπωση αναφέρεται στους στόχους που τέθηκαν για το 2010.

⁴⁷ Άρθρο 43, παράγραφος 1, ΣΕΕ.

⁴⁸ Το παράρτημα των συμπερασμάτων του Συμβουλίου σχετικά με την εφαρμογή της συνολικής στρατηγικής της ΕΕ στον τομέα της ασφάλειας και της άμυνας, με ημερομηνία 14.11.2016, σκιαγραφεί περαιτέρω τις μορφές των πιθανών μη στρατιωτικών αποστολών και στρατιωτικών επιχειρήσεων της ΚΠΑΑ που απορρέουν από το επίπεδο φιλοδοξίας της ΕΕ.

⁴⁹ Με βάση τις φιλοδοξίες που συμφωνήθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Δεκέμβριο του 2008, η ΕΕ θα πρέπει να είναι σε θέση να αναλαμβάνει ταυτόχρονα διάφορες στρατιωτικές και μη αποστολές και επιχειρήσεις, με βάση διαφορετικά σενάρια.

⁵⁰ Σχέδιο δράσης για την ευρωπαϊκή άμυνα, ανακοίνωση της Επιτροπής, COM(2016) 950 final, Νοέμβριος 2016.

⁵¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Άμυνας, COM(2018) 476 final, 13.6.2018.

⁵² Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας για την Ασφάλεια, η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων θα χορηγήσει, μεταξύ 2018 και 2020, χρηματοδότηση ύψους 6 δισεκατομμυρίων ευρώ για διπλής χρήσης Ε&Α, ασφάλεια στον κυβερνοχώρο και πολιτική ασφάλεια. *The EIB Group Operating Framework and Operational Plan 2018*, 12.12.2017.

⁵³ Οδηγία 2009/81/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009, σχετικά με τον συντονισμό των διαδικασιών σύναψης ορισμένων συμβάσεων έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών που συνάπτονται από αναθέτουσες αρχές ή αναθέτοντες φορείς στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας.

⁵⁴ Οδηγία 2009/43/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 6ης Μαΐου 2009, για την απλούστευση των όρων και προϋποθέσεων για τις μεταφορές προϊόντων συνδεόμενων με τον τομέα της άμυνας εντός της Κοινότητας.

Αμυντικές δαπάνες στην ΕΕ

41 Οι δαπάνες για την άμυνα στην ΕΕ εμπίπτουν σε τρεις κατηγορίες:

- 1) εθνικές δαπάνες από τα κράτη μέλη της ΕΕ·
- 2) δαπάνες από τον προϋπολογισμό της ΕΕ·
- 3) μηχανισμούς που αποτελούν μέρος του πλαισίου της ΕΕ, αλλά χρηματοδοτούνται από τα κράτη μέλη εκτός του προϋπολογισμού της ΕΕ (κυρίως διακυβερνητικές ρυθμίσεις)⁵⁵.

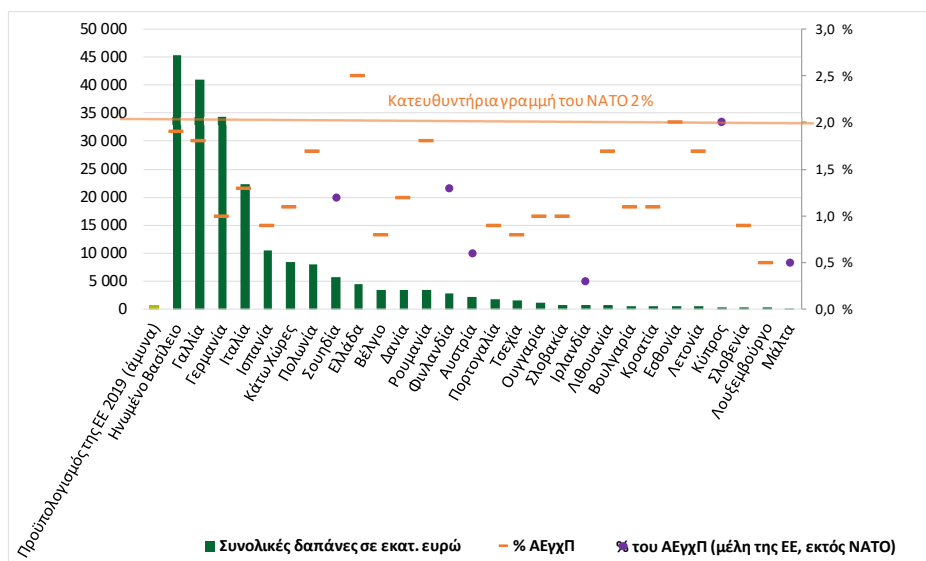
42 Το υψηλότερο επίπεδο φιλοδοξίας της ΕΕ αντικατοπτρίζεται στη σημαντική αύξηση του ποσού που διατίθεται για την άμυνα στον προϋπολογισμό της ΕΕ, ιδίως στο επόμενο ΠΔΠ (βλέπε σημείο 52). Αν και οι αμυντικές δαπάνες της ΕΕ πρόκειται να αυξηθούν στο εγγύς μέλλον, η αύξηση αυτή είναι ελάχιστη (κατά μέσο όρο περίπου 3 δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως) και αντιπροσωπεύει λιγότερο από το 2 % των συνολικών στρατιωτικών δαπανών των κρατών μελών. Στην ουσία, οι αμυντικές δαπάνες πραγματοποιούνται κυρίως σε εθνικό επίπεδο.

Εθνικοί προϋπολογισμοί των κρατών μελών της ΕΕ

43 Το 2017 και μόνο, τα 28 κράτη μέλη της ΕΕ διέθεσαν πάνω από 200 δισεκατομμύρια ευρώ δημόσιων δαπανών για την «άμυνα». Οι εθνικοί προϋπολογισμοί άμυνας είναι πολύ μεγαλύτεροι από τον προϋπολογισμό της ΕΕ για την άμυνα: συνολικά, είναι κατά περίπου 75 φορές υψηλότεροι από τις αμυντικές δαπάνες της ΕΕ στο πλαίσιο του τρέχοντος ΠΔΠ. Στο **γράφημα 2** παρουσιάζονται οι συνολικές αμυντικές δαπάνες ανά κράτος μέλος της ΕΕ το 2017.

⁵⁵ Οι δαπάνες που περιλαμβάνονται στον τίτλο αυτό αποτελούν στην ουσία μέρος των εθνικών δαπανών των κρατών μελών της ΕΕ (1). Παρουσιάζονται χωριστά για λόγους σαφήνειας.

Γράφημα 2 – Αμυντικές δαπάνες στην ΕΕ – Εθνικοί προϋπολογισμοί το 2017⁵⁶



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Eurostat.

Προϋπολογισμός της ΕΕ

44 Η χρήση του προϋπολογισμού της ΕΕ για την άμυνα είναι περιορισμένη ως προς τη φύση των δαπανών που μπορούν να πραγματοποιηθούν (βάσει της Συνθήκης, βλέπε σημείο 14) και τον όγκο. Το βασικό πρόγραμμα χρηματοδότησης για τον σκοπό αυτό είναι το κεφάλαιο του προϋπολογισμού για την ΚΕΠΠΑ (βλέπε [πίνακα 1](#)).

⁵⁶ Για λόγους σύγκρισης, περιλαμβάνεται η αμυντική χρηματοδότηση στον προϋπολογισμό της ΕΕ για το 2019.

Πίνακας 1 – Κύρια επιχειρησιακά κονδύλια του προϋπολογισμού που σχετίζονται με τις δράσεις της ΚΕΠΠΑ και δαπάνες για την ασφάλεια/άμυνα, τρέχον ΠΔΠ 2014-2020

Κονδύλιο του προϋπολογισμού	Τομέας	Προϋπολογισμός 2019 (εκατομμύρια ευρώ)	2014-2020 (εκατομμύρια ευρώ)
Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας			
19 03 01	ΚΕΠΠΑ: στήριξη της διατήρησης της σταθερότητας μέσω αποστολών της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) και ειδικών αντιπροσώπων της Ευρωπαϊκής Ένωσης	314	2 066
19 03 02	ΚΕΠΠΑ: υποστήριξη της μη διάδοσης και του αφοπλισμού	20	
Μηχανισμός συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη			
19 02 01	Ανάπτυξη ικανοτήτων για τη στήριξη της ασφάλειας και της ανάπτυξης	30	100
19 02 02			
21 05 01			
Ανταγωνιστικότητα και ικανότητα καινοτομίας στην αμυντική βιομηχανία			
02 04 77	Προπαρασκευαστική ενέργεια για την έρευνα στον τομέα της άμυνας (PADR)	25	90
02 07 01	Ευρωπαϊκό πρόγραμμα βιομηχανικής ανάπτυξης στον τομέα της άμυνας (EDIDP)	245	500
ΣΥΝΟΛΟ		634	2 756

Πηγή: ΕΕΣ.

45 Ο προϋπολογισμός της ΕΕ χρηματοδοτεί μόνο μη στρατιωτικές αποστολές της ΚΠΑΑ. Οι στρατιωτικές επιχειρήσεις χρηματοδοτούνται από τα κράτη μέλη (βλέπε σημείο 49). Επιπλέον, βάσει των διατάξεων της ΣΛΕΕ, ο προϋπολογισμός της ΕΕ χρησιμοποιείται για την υποστήριξη δραστηριοτήτων Ε&Α που αφορούν την άμυνα.

46 Πράγματι, η θέσπιση δύο πιλοτικών προγραμμάτων (των PADR και EDIDP) απηχεί την κλιμάκωση της ενωσιακής χρηματοδότησης στον τομέα της άμυνας. Όσον αφορά το ερευνητικό σκέλος, από το 2017, το PADR επιτρέπει για πρώτη φορά τη χρηματοδότηση ερευνητικών έργων για στρατιωτικούς σκοπούς μέσω του προϋπολογισμού της ΕΕ (βλέπε σημεία 124 έως 127).

47 Εκτός από τη χρηματοδότηση που προορίζεται για έργα Ε&Α με εφαρμογές στην άμυνα, ο προϋπολογισμός της ΕΕ υποστηρίζει επίσης τις τεχνολογίες διπλής χρήσης. Ανάλογα με τους στόχους τους, οι ευρωπαϊκές εταιρείες στον τομέα της άμυνας έχουν πρόσβαση σε ένα πλήθος χρηματοδοτικών προγραμμάτων, ιδίως σε κονδύλια που σκοπό έχουν να βοηθήσουν τις επιχειρήσεις και τις ΜΜΕ να καταστούν περισσότερο

ανταγωνιστικές (COSME), και δορυφορικά συστήματα πλοήγησης και παρατήρησης της γης (Galileo και Copernicus)⁵⁷.

Μηχανισμοί της ΕΕ που χρηματοδοτούνται από τα κράτη μέλη εκτός του προϋπολογισμού της ΕΕ

48 Αρκετοί μηχανισμοί σε ευρωπαϊκό επίπεδο, παραδείγματος χάριν ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας, χρηματοδοτούνται άμεσα από τα κράτη μέλη της ΕΕ. Οι συνεισφορές των κρατών μελών χρηματοδοτούν τον γενικό προϋπολογισμό του Οργανισμού⁵⁸. Επιπλέον, τα κράτη μέλη της ΕΕ μπορούν να αποφασίσουν εάν θα συμμετάσχουν στα έργα του Οργανισμού, ανάλογα με τις εθνικές ανάγκες, βάσει προσέγγισης ad hoc.

49 Από επιχειρησιακής πλευράς, οι στρατιωτικές αποστολές της ΚΠΑΑ χρηματοδοτούνται από τα συμμετέχοντα κράτη μέλη, μέσω δύο διαύλων: i) την παροχή προσωπικού, υπηρεσιών και πόρων, με εθνική χρηματοδότηση, σύμφωνα με την αρχή «έκαστος καλύπτει τις δικές του δαπάνες», και ii) μηχανισμό συγκέντρωσης γνωστό ως Athena

50 Ο μηχανισμός Athena αποτελεί μέσο εκτός προϋπολογισμού, το οποίο συγκεντρώνει κεφάλαια από τα κράτη μέλη⁵⁹. Χρηματοδοτεί τα κοινά έξοδα⁶⁰ των στρατιωτικών επιχειρήσεων της ΕΕ, αναλαμβάνοντας ωστόσο περιορισμένο μόνο μερίδιο του συνολικού κόστους (5 %-15 %)· το μεγαλύτερο μέρος των εξόδων⁶¹ βαρύνει άμεσα τα κράτη μέλη σε ατομική βάση. Έξι ενεργές στρατιωτικές επιχειρήσεις της ΕΕ λαμβάνουν σήμερα χρηματοδότηση από τον μηχανισμό Athena, αντιπροσωπεύοντας ετήσιο προϋπολογισμό ύψους περίπου 78 εκατομμυρίων ευρώ. Στο **γράφημα 3** απεικονίζονται οι πηγές χρηματοδότησης ανάλογα με τη φύση των εξόδων και τον τύπο των αποστολών της ΚΠΑΑ.

⁵⁷ Για πλήρη κατάλογο των κονδυλίων της ΕΕ που υποστηρίζουν μη στρατιωτικά και διπλής χρήσης έργα, βλέπε την **πύλη χρηματοδότησης του ΕΟΑ**. Οι εταιρείες που είναι εγκατεστημένες στην Ευρώπη μπορούν επίσης να λάβουν υποστήριξη από το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Περιφερειών που συνδέονται με τον τομέα της Άμυνας (www.endr.eu), στόχος του οποίου είναι η αύξηση του αριθμού των έργων που σχετίζονται με την άμυνα και έχουν πρόσβαση στη χρηματοδότηση της ΕΕ.

⁵⁸ Το 2018, ο γενικός προϋπολογισμός του ΕΟΑ ανερχόταν σε 33 εκατομμύρια ευρώ και ο συνολικός προϋπολογισμός του σε περίπου 94 εκατομμύρια ευρώ.

⁵⁹ Τα κράτη μέλη συνεισφέρουν σύμφωνα με μια κλίμακα ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος. Οι χώρες εκτός ΕΕ που συμμετέχουν σε αποστολές της ΚΠΑΑ συμβάλλουν σε ad hoc βάση.

⁶⁰ Όπως τα έξοδα λειτουργίας των αρχηγείων, υποδομές, ιατρικές υπηρεσίες κ.λπ.

⁶¹ Έξοδα που σχετίζονται με το στρατιωτικό προσωπικό, τον εξοπλισμό κ.λπ.

Γράφημα 3 – Χρηματοδότηση αποστολών της ΚΠΑΑ

Αποστολές της ΚΠΑΑ		Πηγή χρηματοδότησης		
		Γενικός προϋπολογισμός της ΕΕ	Κράτη μέλη (εκτός της Δανίας)	
			Μηχανισμός Athena (συλλογική χρηματοδότηση)	Εθνικοί πόροι
Πολιτικές	Διοικητικές* και επιχειρησιακές δαπάνες			
Στρατιωτικές	Διοικητικές δαπάνες*		Κοινές επιχειρησιακές δαπάνες	Επιμέρους επιχειρησιακές δαπάνες

* Ο προϋπολογισμός της ΕΕ μπορεί να καλύπτει διοικητικά έξοδα μόνο για τα θεσμικά όργανα της ΕΕ (άρθρο 41, παράγραφος 1, ΣΕΕ).

Πηγή: ΕΕΣ.

51 Επίσης, εκτός του προϋπολογισμού της ΕΕ, οι προσπάθειες της Αφρικανικής Ένωσης στον τομέα της ειρήνης και της ασφάλειας υποστηρίζονται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης -συμπεριλαμβανομένης στρατιωτικής εκπαίδευσης ή εξοπλισμού για επιχειρήσεις υπό την ηγεσία της Αφρικής- με βάση το Μέσο Στήριξης της Ειρήνης στην Αφρική (ΜΣΕΑ)⁶².

Προτάσεις για το μέλλον

52 Η πρόταση της Επιτροπής για το ΠΔΠ 2021-2027 αντανάκλα τη φιλοδοξία η άμυνα να διαδραματίζει σημαντικότερο ρόλο στο μέλλον. Η διάθεση 22,5 δισεκατομμυρίων ευρώ περίπου για την άμυνα από τον προϋπολογισμό της ΕΕ⁶³ σηματοδοτεί σημαντική αύξηση σε σύγκριση με τα 2,8 δισεκατομμύρια ευρώ για την περίοδο 2014-2020. Στο [γράφημα 4](#) παρουσιάζονται οι κυριότερες αλλαγές μεταξύ του τρέχοντος ΠΔΠ και των προτάσεων για το επόμενο.

53 Τα εκτός προϋπολογισμού μέσα αναμένεται να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στη μελλοντική χρηματοδότηση επιχειρησιακών δράσεων στο πλαίσιο της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) που έχουν στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες στον τομέα της άμυνας⁶⁴, όπως σκιαγραφείται στην πρόταση για τη σύσταση Ευρωπαϊκού Μηχανισμού για την Ειρήνη (EPF) εκτός του ΠΔΠ.

⁶² Για μια επισκόπηση του Μέσου Στήριξης της Ειρήνης στην Αφρική, βλέπε ειδική έκθεση αριθ. 20/2018, με τίτλο «Αφρικανική Αρχιτεκτονική Ειρήνης και Ασφάλειας: αναγκαία η επανεστίαση της στήριξης της ΕΕ».

⁶³ 13 δισεκατομμύρια ευρώ προτείνονται για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας, 6,5 δισεκατομμύρια ευρώ διατίθενται για τη στρατιωτική κινητικότητα και 3 δισεκατομμύρια ευρώ προτείνονται για την ΚΕΠΠΑ.

⁶⁴ *European Peace Facility: An EU off-budget fund to build peace and strengthen international security*, EEAS factsheet, Ιούνιος 2018.

54 Ο ΕΡΦ, με αναμενόμενη αξία 10,5 δισεκατομμύρια ευρώ για την περίοδο 2021-2027, αξιοποιεί και συγχωνεύει υφιστάμενους μηχανισμούς⁶⁵ σε ένα ενιαίο ταμείο που σκοπό έχει να καλύψει τις υφιστάμενες ελλείψεις και τους περιορισμούς και να «ενισχύσει την ικανότητα της Ένωσης για τη διατήρηση της ειρήνης, την πρόληψη των συγκρούσεων και την ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας»⁶⁶. Η πρόταση επικεντρώνεται σε τρεις κύριους τομείς:

- 1) στη διευκόλυνση των στρατιωτικών επιχειρήσεων της ΕΕ με την παροχή μόνιμου ταμείου με αυξημένη εμβέλεια ως προς τις κοινές δαπάνες σε σχέση με τον μηχανισμό Athena⁶⁷.
- 2) στη διεύρυνση της εμβέλειας χρηματοδότησης από την ΕΕ δράσεων προς στήριξη της ειρήνης σε τρίτα κράτη και διεθνών οργανισμών σε παγκόσμια κλίμακα⁶⁸.
- 3) στη διεύρυνση της στήριξης της ΕΕ στις δραστηριότητες οικοδόμησης δυνατοτήτων των ενόπλων δυνάμεων στις χώρες εταίρους.

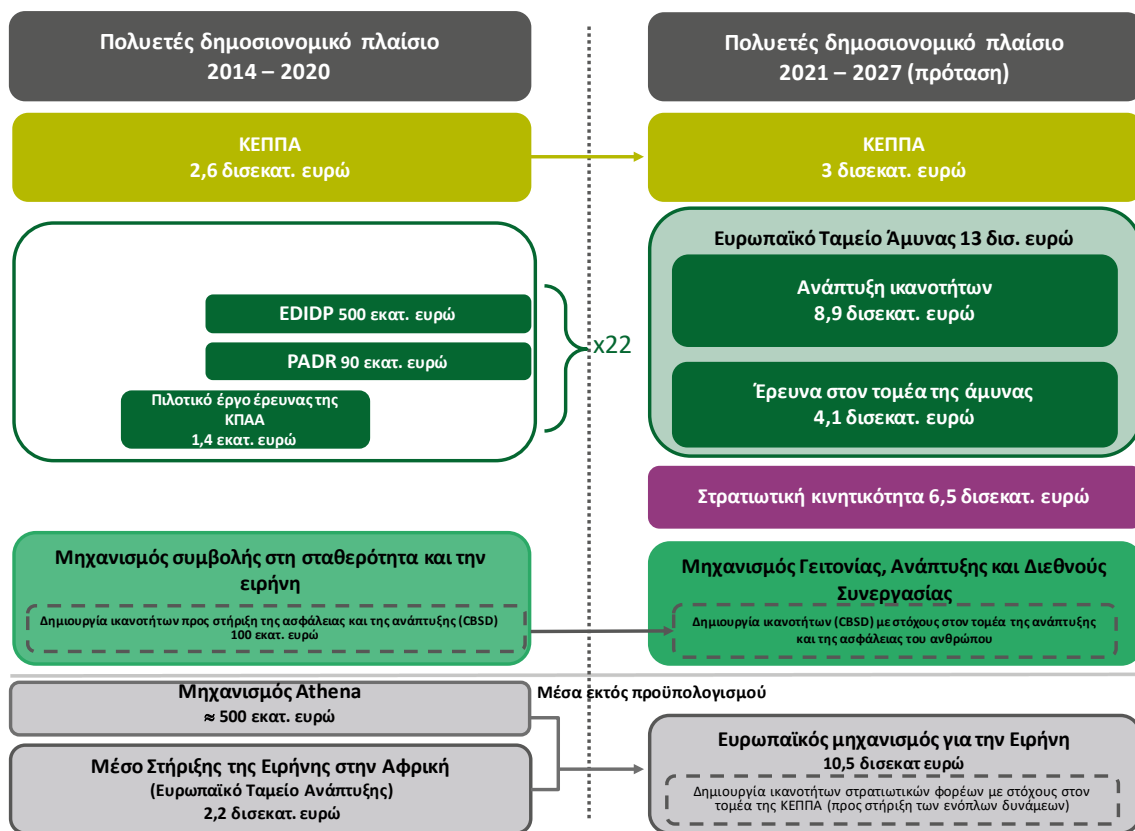
⁶⁵ Το ΜΣΕΑ και τον μηχανισμό Athena.

⁶⁶ Πρόταση της Υπατης Εκπροσώπου της Ένωσης για Θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας, της 13.6.2018, με την υποστήριξη της Επιτροπής, προς το Συμβούλιο σχετικά με την έκδοση απόφασης του Συμβουλίου για τη θέσπιση Ευρωπαϊκού Μηχανισμού για την Ειρήνη [HR(2018) 94].

⁶⁷ Ως αποτέλεσμα αυτού, το κοινό κόστος μιας στρατιωτικής επιχείρησης αναμένεται να φτάσει το 35 %-45 % του συνολικού κόστους της αποστολής σε σύγκριση με το 5 %-15 % στο πλαίσιο του τρέχοντος μηχανισμού Athena.

⁶⁸ Μέσω του ΜΣΕΑ, η στήριξη αυτή περιορίζεται επί του παρόντος στην Αφρική και την Αφρικανική Ένωση.

Γράφημα 4 – Προτεινόμενες αλλαγές στην αμυντική χρηματοδότηση της ΕΕ



1.3 Κίνδυνοι που σχετίζονται με τις νέες αμυντικές φιλοδοξίες της ΕΕ

55 Οι πρωτοβουλίες της ΕΕ στον τομέα της άμυνας αντιπροσωπεύουν προσπάθειες σε έναν τομέα όπου η ΕΕ είχε μικρή εμπειρία στο παρελθόν. Οι πολιτικές δηλώσεις που συνδέονται με τις νέες πρωτοβουλίες ενδέχεται να έχουν δημιουργήσει προσδοκίες στις οποίες η ΕΕ μπορεί να μην είναι σε θέση να ανταποκριθεί⁶⁹. Βάσει της σημερινής κατάστασης, υπάρχει κίνδυνος να μην έχουν τεθεί επαρκείς στόχοι και να μην έχουν θεσπιστεί τα κατάλληλα συστήματα για την υποστήριξη μιας τέτοιας αύξησης των δαπανών της ΕΕ και των νέων φιλοδοξιών που ορίζονται στη ΣΣΕΕ.

Η φιλοδοξία της αμυντικής πολιτικής της ΕΕ

56 Η άμυνα είναι ένας ειδικός τομέας, ο οποίος βρίσκεται στο επίκεντρο της εθνικής κυριαρχίας. Επομένως, οι αμυντικές αποφάσεις της ΕΕ είναι το αποτέλεσμα μιας

⁶⁹ S. Blockmans, *The EU's modular approach to defence integration: An inclusive, ambitious and legally binding PESCO?*, 2018.

πολιτικής διαδικασίας που συνεπάγεται συμβιβασμό μεταξύ πολλών σκεπτικών και συμφερόντων.

57 Στο πλαίσιο αυτό, υπάρχουν σαφείς στρατηγικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ⁷⁰:

- ο δεν έχουν κοινή αντίληψη των απειλών·
- ο έχουν διαφορετικά θεσμικά πλαίσια με διαφορετικούς κανόνες εμπλοκής και ένα ευρύ φάσμα απόψεων σχετικά με τη χρήση στρατιωτικής ισχύος·
- ο σε τελική ανάλυση, δεν έχουν κοινό όραμα για τον ρόλο της ΕΕ.

58 Παραδείγματος χάριν, ορισμένα κράτη μέλη έχουν την τάση να επικεντρώνονται στην εδαφική άμυνα έναντι των στρατιωτικών απειλών που τίθενται από τη Ρωσία, ενώ άλλα είναι περισσότερο προσανατολισμένα προς τις προκλήσεις για την ασφαλεία που απορρέουν από τη Βόρεια Αφρική και τη Μέση Ανατολή⁷¹. Ορισμένα κράτη μέλη έχουν παράδοση ουδετερότητας, ενώ άλλα είναι πρόθυμα να συμμετάσχουν σε μεγάλης εμβέλειας επιχειρήσεις.

59 Σε αυτό το πλαίσιο, ορισμένες έννοιες, όπως η «στρατηγική αυτονομία» ή «ο ευρωπαϊκός στρατός», είναι ευρείες και ασαφείς. Οι εν λόγω όροι μπορεί να γίνονται αντιληπτοί ως αντιπαραγωγικοί για τις σχέσεις και τη συνεργασία με το ΝΑΤΟ, τομέα καθοριστικής σημασίας για την πλειονότητα των κρατών μελών της ΕΕ.

Στρατηγική αυτονομία και επίπεδο φιλοδοξίας

60 Η στρατηγική αυτονομία της Ευρώπης συνιστά μία από τις βασικές έννοιες στο πλαίσιο της ΣΣΕΕ (βλέπε σημεία **37** έως **39**)⁷². Ωστόσο, το γεγονός ότι τα κράτη μέλη δεν έχουν μια κοινή αντίληψη τού τι συνεπάγεται η αυτονομία αυτή, σημαίνει ότι οι πολιτικές φιλοδοξίες της ΣΣΕΕ δεν μεταφράζονται πλήρως σε στρατιωτικούς όρους⁷³. Αμφότερες οι έννοιες της στρατηγικής αυτονομίας και του επιπέδου φιλοδοξίας,

⁷⁰ J-D. Giuliani, *Defence: Europe's awakening*, European issues 474, Fondation Robert Schuman, Μάιος 2018.

⁷¹ *Defence of Europe: Defence integration as a response to Europe's strategic movement*, στρατηγικό σημείωμα του Ευρωπαϊκού Κέντρου Πολιτικής Στρατηγικής, Ιούνιος 2015.

⁷² Η έννοια αναφέρεται τακτικά σε επίσημα έγγραφα της ΕΕ. Παραδείγματος χάριν, το Συμβούλιο του Ιουνίου του 2019 δήλωνε: «Ανταποκρινόμενη στις τρέχουσες και στις μελλοντικές ανάγκες της Ευρώπης στον τομέα της ασφάλειας και της άμυνας, η ΕΕ ενισχύει την ικανότητά της να ενεργεί ως εγγυητής ασφάλειας, τη στρατηγική της αυτονομία και την ικανότητά της να συνεργάζεται με τους εταίρους της».

⁷³ Jo Coelmont, *European Strategic Autonomy: Which Military Level of Ambition?*, Μάρτιος 2019.

συμπεριλαμβανομένης της αναφοράς σε «πλήρους εμβέλειας αμυντικές δυνατότητες», είναι νοηματικά ασαφείς από την άποψη της άμυνας⁷⁴.

61 Η ΣΣΕΕ, και ειδικότερα η τρίτη στρατηγική της προτεραιότητα, «η προστασία της Ευρώπης και των ευρωπαίων πολιτών», στερείται σαφούς, πλήρους και λεπτομερούς στρατιωτικής έκφρασης. Τα κυριότερα ερωτήματα παραμένουν αναπάντητα, όπως παραδείγματος χάριν: το επίπεδο φιλοδοξίας όσον αφορά την αυτονομία της ΕΕ περιορίζεται στις εκτός ΕΕ επιχειρήσεις, ή σημαίνει ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει επίσης να είναι σε θέση να υπερασπίζονται τη δική τους εδαφική ακεραιότητα⁷⁵; Κατά συνέπεια, ορισμένοι εμπειρογνώμονες θεωρούν ότι υπάρχει σύγχυση όσον αφορά τους αμυντικούς στόχους της ΕΕ⁷⁶.

62 Επιπλέον, το υψηλό επίπεδο φιλοδοξίας της ΣΣΕΕ (βλέπε [πλαίσιο 1](#)) έρχεται σε αντίθεση με τους διαθέσιμους πόρους και τις σχετικές δυνατότητες των κρατών μελών. Πολλές χώρες της ΕΕ αντιμετωπίζουν προβλήματα ακόμη και στο να ανταποκριθούν στη συμβολή τους στο ΝΑΤΟ⁷⁷, το οποίο αποτελεί το κύριο αμυντικό δίκτυο για τα περισσότερα κράτη μέλη (βλέπε [γράφημα 2](#)). Υπάρχει συνεπώς ένα σαφές χάσμα μεταξύ του τι αναμένεται να πράττουν τα κράτη μέλη και του τι μπορούν να συμφωνήσουν και να υλοποιήσουν⁷⁸.

«Ευρωπαϊκός στρατός»

63 Μολονότι η έννοια του ευρωπαϊκού στρατού δεν αναφέρεται σε πρόσφατα επίσημα έγγραφα της ΕΕ, έχει ελκύσει εκ νέου ευρύτατα την προσοχή του δημόσιου και του πολιτικού τομέα και, επομένως, αξίζει να εξεταστεί περαιτέρω στην παρούσα επισκόπηση. Πράγματι, η ίδρυση ευρωπαϊκού στρατού, θέμα που είχε ήδη εξεταστεί τη δεκαετία του '50⁷⁹, αποτελεί έννοια που επανέρχεται συχνά στο προσκήνιο στον τομέα της άμυνας της ΕΕ και εμφανίστηκε εκ νέου πρόσφατα. Ωστόσο, οι πολιτικές δηλώσεις σχετικά με τη δημιουργία ευρωπαϊκού στρατού είναι διφορούμενες και μη ρεαλιστικές «στο άμεσο μέλλον»⁸⁰. Κάποιοι πρώην στρατιωτικοί έχουν αμφισβητήσει

⁷⁴ Thierry Tardy, *The return of European Defence?*, European issues 474, Fondation Robert Schuman, Μάιος 2018.

⁷⁵ Sven Biscop, *EU-NATO relations: a long-term perspective*, Nação e Defesa, Νοέμβριος 2018.

⁷⁶ Frédéric Mauro και Olivier Jehin, *A European Army to do what?*, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) και Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP), Απρίλιος 2019.

⁷⁷ Κατά τη σύνοδο κορυφής του 2014 στην Ουαλία, τα κράτη μέλη του ΝΑΤΟ δεσμεύθηκαν να δαπανούν τουλάχιστον το 2 % του ΑΕγχΠ τους στην άμυνα έως το 2024.

⁷⁸ Herbert Sailer, *EU Capability Development*, Εγχειρίδιο της ΚΠΑΑ, Μάιος 2017.

⁷⁹ Η συνθήκη για την ίδρυση της «Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άμυνας» το 1952 προέβλεπε κοινή ένοπλη δύναμη, κοινό προϋπολογισμό και κοινά θεσμικά όργανα.

⁸⁰ Sophia Besch, *An EU Army? Four reasons it will not happen*, Centre for European Reform, Μάιος 2016.

τη σημασία του ευρωπαϊκού στρατού, δείχνοντας έτσι ότι δεν πληρούνται ακόμη οι προϋποθέσεις για την ίδρυσή του⁸¹.

64 Τα κράτη μέλη της ΕΕ δεν συμφωνούν όλα ως προς την έννοια της «ευρωπαϊκής άμυνας». Η έλλειψη κοινής στρατηγικής νοοτροπίας ή κοινού οράματος για τη χρήση βίας, αλλά και διαδικασίας λήψης αποφάσεων που να βασίζεται στην ομοφωνία, καθιστούν απίθανο τα κράτη μέλη να μπορέσουν να συναινέσουν ως προς την ανάπτυξη στρατιωτικών δυνάμεων για παρεμβάσεις υψηλής εμβέλειας⁸². Ορισμένοι εμπειρογνώμονες θεωρούν ότι, σε περίπτωση υπερβολικής πίεσης, η έννοια του ευρωπαϊκού στρατού θα μπορούσε να οδηγήσει σε βαθύτερες διαιρέσεις μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ⁸³.

65 Αυτό εξηγεί γιατί δεν αναπτύχθηκαν στο παρελθόν δυνάμεις υπό τη σημαία της ΕΕ, κάτι το οποίο συνέβη μάλλον για εθνικούς λόγους ή βάσει ad hoc συνασπισμών. Παραδείγματος χάριν, δεν έχουν αναπτυχθεί ποτέ μάχιμες μονάδες της ΕΕ, παρά το γεγονός ότι είναι λειτουργικές από το 2007. Οι 35 αποστολές και επιχειρήσεις που υλοποιούνται στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ ήταν κυρίως πολιτικού χαρακτήρα ή χαμηλής έντασης στρατιωτικές επιχειρήσεις που επικεντρώνονταν στη διαχείριση κρίσεων⁸⁴. Η ΕΕ δεν συμμετείχε στις πλέον απαιτητικές στρατιωτικές επιχειρήσεις, όπως στη Λιβύη ή στη Συρία. Επίσης, δεν έχει εμπλακεί στην «άμυνα και αποτροπή υπό τη στενή έννοια της στρατιωτικής προστασίας εδαφών [και] πληθυσμών»⁸⁵ στην Ευρώπη.

⁸¹ Παραδείγματος χάριν, ο στρατηγός Charles-Henri Delcour, πρώην Αρχηγός Άμυνας του Βελγίου.

⁸² Dick Zandee, *Core groups: the way to real European Defence*, Βασιλικό Ινστιτούτο Διεθνών Σχέσεων Egmont, Φεβρουάριος 2017.

⁸³ Παραδείγματος χάριν, βλέπε Vladimir Bilcik, *After the EU global strategy: Consulting the Experts*, 2016.

⁸⁴ Frédéric Mauro και Olivier Jehin, *A European Army to do what?*, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) και Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP), Απρίλιος 2019.

⁸⁵ Claudia Major, *Credible EU defence means rethinking sovereignty*, Carnegie Europe, Ιούνιος 2017.

66 Με βάση την ανασκόπηση δημοσιεύσεων επί του θέματος⁸⁶, η ίδρυση ενός πραγματικού και αξιόπιστου στρατού απαιτεί πολλά βασικά στοιχεία, μεταξύ των οποίων⁸⁷:

- ο μόνιμη δύναμη χρηματοδοτούμενη από κοινό προϋπολογισμό,
- ο κοινό αμυντικό σχεδιασμό για την ανάπτυξη και την απόκτηση κοινών δυνατοτήτων,
- ο αυτόνομες στρατιωτικές δυνατότητες, μεταξύ άλλων πλήρη διοίκηση και έλεγχο,
- ο αποτελεσματική διαδικασία λήψης αποφάσεων με μοναδική αλυσίδα διοίκησης και σαφή ηγεσία, με την εξουσία και τη νομιμότητα να διευθύνει ένοπλες δυνάμεις,
- ο πολιτικό και δημοκρατικό έλεγχο επί του στρατού και της χρήσης ενόπλων δυνάμεων.

67 Είναι σαφές ότι τα στοιχεία αυτά είναι απίθανο να εξασφαλιστούν σε επίπεδο ΕΕ στο εγγύς μέλλον. Η δημιουργία του λεγόμενου στρατού της ΕΕ συνεπάγεται τη μεταφορά εθνικών κυριαρχικών δικαιωμάτων στο υπερεθνικό επίπεδο της ΕΕ, κάτι προς το οποίο αντιτίθενται ορισμένα κράτη μέλη⁸⁸.

68 Όσον αφορά τις δυνατότητες, η δημιουργία στρατού απαιτεί σημαντικό χρόνο και χρήματα. Ενδεικτικά ως προς τα σχετικά ποσά και χωρίς να γίνεται εκτίμηση του προϋπολογισμού που απαιτείται για τη δημιουργία στρατού, τα μέλη του NATO από την ΕΕ θα πρέπει να επενδύουν επιπλέον 90 δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως μόνο για την κάλυψη της κατευθυντήριας γραμμής για το 2 % επί του ΑΕγχΠ, αύξηση δηλαδή κατά 45 % περίπου σε σύγκριση με το επίπεδο δαπανών τους το 2017⁸⁹.

Συνάφεια με το NATO

69 Είναι απαραίτητη η συνάφεια των πρωτοβουλιών της ΕΕ και οι συνεργίες τους με άλλα πλαίσια, ιδίως με το NATO. Δεδομένου ότι τα κράτη μέλη συμμετέχουν σε διάφορα πλαίσια συνεργασίας (βλέπε σημείο 29), αυτό μπορεί να προκαλέσει μείωση

⁸⁶ Παραδείγματος χάριν, Frédéric Mauro και Olivier Jehin, *A European Army in what form?*, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) και Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP), Απρίλιος 2019.

Judy Dempsey και άλλοι εμπειρογνώμονες, *Does the EU need its own Army?*, Carnegie Europe, Μάρτιος 2015.

⁸⁷ Τα στοιχεία δεν αποτελούν εξαντλητικό κατάλογο των απαιτήσεων για τη δημιουργία στρατού.

⁸⁸ Claire Mills, *EU Defence: Where is it heading*, Μάιος 2019.

⁸⁹ ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Eurostat.

των αντίστοιχων οφελών και να οδηγήσει σε ανταγωνιστικές πρακτικές και αλληλοεπικάλυψη διαδικασιών.

70 Αυτό ισχύει ιδιαίτερα όσον αφορά το NATO, καθώς οι πρωτοβουλίες της ΕΕ μπορεί να οδηγήσουν ή να θεωρηθούν ως αλληλοεπικάλυψη. Ο Γενικός Γραμματέας του NATO, μολονότι επικροτεί τις πρωτοβουλίες της ΕΕ στον τομέα της άμυνας, έχει προειδοποιήσει επανειλημμένως ότι η αλληλοεπικάλυψη και ο ανταγωνισμός μεταξύ της ΕΕ και του NATO⁹⁰ μπορεί τελικά να αποδυναμώσει τον διατλαντικό δεσμό και, επομένως, την ασφάλεια της Ευρώπης. Ομοίως, τον Μάιο του 2019, η αμερικανική κυβέρνηση τόνισε επίσης ότι οι νέες πρωτοβουλίες της ΕΕ μπορεί να οδηγήσουν σε αλληλοεπικαλύψεις, μη διαλειτουργικά στρατιωτικά συστήματα, εκτροπή των περιορισμένων αμυντικών πόρων και περιττό ανταγωνισμό μεταξύ του NATO και της ΕΕ⁹¹.

71 Η συμπληρωματικότητα ΕΕ-NATO αποτελεί βασικό σημείο που έχει τονιστεί επανειλημμένα σε επίσημα έγγραφα της ΕΕ⁹². Το NATO είναι υπεύθυνο για τη συλλογική άμυνα των μελών του. Τα κράτη μέλη της ΕΕ διαθέτουν ενιαίο σύνολο δυνάμεων· συνεπώς, προκειμένου να αποφευχθεί η αναποτελεσματική χρήση των χρημάτων των φορολογουμένων, ένα κρίσιμο σημείο και βασική προτεραιότητα για το άμεσο μέλλον είναι κατά πόσον η ΕΕ είναι σε θέση να συμπληρώνει το NATO, ώστε να αποφεύγονται οι τυχόν αλληλοεπικαλύψεις με αυτό. Αποδοτικότητα σημαίνει να αποφεύγεται κάθε μορφή περιττής αλληλοεπικάλυψης, είτε πρόκειται για διαδικασίες, είτε για δομές όπως η επιχειρησιακή διοίκηση, είτε για αποτελέσματα.

72 Αναφορά στα πρόσφατα μέτρα γίνεται στη συνεργασία ΕΕ-NATO⁹³. Ένα καλό παράδειγμα συμπληρωματικότητας ΕΕ-NATO είναι η στρατιωτική κινητικότητα, η οποία αναδεικνύει τις πιθανές συνεργίες και τη συμπληρωματικότητα μεταξύ των δύο οργανισμών (βλέπε [πλαίσιο 2](#)).

⁹⁰ Παραδείγματος χάριν, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_160495.htm και https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_160241.htm.

⁹¹ Guy Chazan και Michael Peel, *US warns against European joint military project*, Financial Times, 14.5.2019.

⁹² Παραδείγματος χάριν, «Η συνολική στρατηγική της ΕΕ για την εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφαλείας», Ιούνιος 2016, ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 13.6.2018 σχετικά με τις σχέσεις ΕΕ-NATO, 2017/2276 (INI), τέταρτη έκθεση προόδου σχετικά με την εφαρμογή του κοινού συνόλου προτάσεων που εγκρίθηκαν από τα συμβούλια της ΕΕ και του NATO στις 6.12.2016 και στις 5.12.2017, 17.6.2019.

⁹³ Τέταρτη έκθεση προόδου σχετικά με την εφαρμογή του κοινού συνόλου προτάσεων που εγκρίθηκαν από τα συμβούλια της ΕΕ και του NATO στις 6 Δεκεμβρίου 2016 και στις 5 Δεκεμβρίου 2017, 17.6.2019.

Πλαίσιο 2

Στρατιωτική κινητικότητα

Σε αντίθεση με τα πολιτικά μέσα μεταφοράς που μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα εντός της ζώνης Σένγκεν, το στρατιωτικό προσωπικό και ο εξοπλισμός δεν μπορούν επ' ουδενί να διασχίζουν τα σύνορα⁹⁴.

Το γεγονός αυτό παρεμποδίζει την ικανότητα των κρατών μελών της ΕΕ να ανταποκρίνονται σε κρίσεις, προκειμένου να διασφαλίζει την εδαφική άμυνα της Ευρώπης, τόσο εκτός της επικράτειας της ΕΕ στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ, όσο και σε άλλα πλαίσια, όπως το ΝΑΤΟ. Η στρατιωτική κινητικότητα έχει προσδιοριστεί ως τομέας προτεραιότητας για τη συνεργασία ΕΕ-ΝΑΤΟ.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εγκαινίασε σχέδιο δράσης για τη στρατιωτική κινητικότητα τον Μάρτιο του 2018⁹⁵, με προτεινόμενη χρηματοδότηση ύψους 6,5 δισεκατομμυρίων ευρώ στο επόμενο ΠΔΠ. Το σχέδιο προτείνει επιχειρησιακά μέτρα για τις στρατιωτικές απαιτήσεις, τις υποδομές μεταφορών και τα διαδικαστικά ζητήματα, λαμβάνοντας υπόψη στοιχεία από το ΝΑΤΟ. Στοχεύει επίσης στην ανάπτυξη πολιτικοστρατιωτικών συνεργιών, ιδίως μέσω της διπλής χρήσης του Διευρωπαϊκού Δικτύου Μεταφορών.

73 Όπως καταδεικνύεται σε ολόκληρο το πρώτο μέρος της παρούσας επισκόπησης, και παρά τις πρόσφατες εξελίξεις στην αμυντική πολιτική της ΕΕ, τα κράτη μέλη εξακολουθούν να έχουν το πρόσταγμα όσον αφορά την ευρωπαϊκή άμυνα. Ο ηγετικός τους ρόλος υποστηρίζεται από νομικούς, θεσμικούς και οικονομικούς προβληματισμούς.

⁹⁴ *Defending Europe: Improving military mobility in the European Union*, ενημερωτικό δελτίο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, 2018.

⁹⁵ Κοινή ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της ΥΕ/ΑΔ προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με το σχέδιο δράσης για τη στρατιωτική κινητικότητα, JOIN(2018) 5 final, Μάρτιος 2018.

2. Αμυντικές δυνατότητες και βιομηχανίες των κρατών μελών της ΕΕ: μια θέση αμφισβητούμενη παγκοσμίως

74 Στο δεύτερο μέρος της παρούσας επισκόπησης, εξετάζουμε την ευρωπαϊκή άμυνα από την άποψη τόσο των δυνατοτήτων όσο και της βιομηχανίας, προκειμένου να παρουσιάσουμε τις νέες πρωτοβουλίες της ΕΕ σε αυτούς τους τομείς, καθώς και τους κινδύνους που αυτές κρύβουν.

2.1 Πλεονεκτήματα και αδυναμίες των δυνατοτήτων των κρατών μελών

Μέτρηση των στρατιωτικών δυνατοτήτων

75 Από στρατιωτικής άποψης, η δυνατότητα είναι «ένας συνδυασμός μέσων και τρόπων για την εκτέλεση ενός συνόλου καθηκόντων»⁹⁶. Αυτός ο ευρύς ορισμός περιλαμβάνει τον εξοπλισμό και το προσωπικό, καθώς και την επιχειρησιακή τους ετοιμότητα και την ικανότητα να συντηρούν επιχειρήσεις με την πάροδο του χρόνου. Οι στρατιωτικές δυνατότητες επιδιώκουν, σε τελική ανάλυση, να παράσχουν ένα συγκριτικό στρατιωτικό πλεονέκτημα στην αποτροπή ή την καταπολέμηση δυνητικών ή πραγματικών εχθρών.

76 Η μέτρηση των στρατιωτικών δυνατοτήτων και της στρατιωτικής δύναμης μιας χώρας είναι πολύπλοκη και απαιτεί τόσο ποσοτικά όσο και ποιοτικά στοιχεία, τα οποία συχνά δεν είναι διαθέσιμα στο κοινό. Επιπλέον, για κάθε συγκεκριμένη χώρα, τα πλεονεκτήματα και οι αδυναμίες που σχετίζονται με τις στρατιωτικές δυνατότητες

⁹⁶ Το γλωσσάριο ακρωνυμίων και ορισμών της EUMC (2017) ορίζει τη στρατιωτική δυνατότητα ως συνδυασμό μέσων και τρόπων για την εκτέλεση ενός συνόλου καθηκόντων ή την επίτευξη ενός αποτελέσματος βάσει προτύπου υπό καθορισμένες συνθήκες. Η στρατιωτική δυνατότητα περιλαμβάνει συνήθως τέσσερις κύριες συνιστώσες: τη δομή της δύναμης – προσωπικό, αριθμούς, μέγεθος και σύνθεση των δυνάμεων· τη διαμόρφωση – τεχνική εξειδίκευση δυνάμεων και εξοπλισμού· την ετοιμότητα – ικανότητα παροχής των δυνατοτήτων που απαιτούνται από τους αρχηγούς των πολεμικών δυνάμεων για την εκτέλεση των αποστολών που τους έχουν ανατεθεί· τη βιωσιμότητα – ικανότητα διατήρησης του απαιτούμενου επιπέδου και διάρκειας της επιχειρησιακής δραστηριότητας προς επίτευξη στρατιωτικών στόχων.

μπορούν να εκτιμηθούν μόνο με βάση: i) τις απειλές που έχουν εντοπιστεί· ii) τις δυνατότητες των δυνητικών εχθρών· και iii) τις δυνατότητες των συμμάχων.

77 Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, η παρούσα ενότητα έχει ως στόχο να επισημάνει ορισμένους βασικούς προβληματισμούς που αφορούν τις στρατιωτικές δυνατότητες των κρατών μελών με βάση τις δημόσια διαθέσιμες πληροφορίες και δεν συνιστά συνολική αξιολόγηση της στρατιωτικής τους δύναμης.

78 Το τοπίο των στρατιωτικών δυνατοτήτων στην ΕΕ εξακολουθεί να αντανακλά την ιστορία, τη γεωγραφία και τα εθνικά συμφέροντα των κρατών μελών⁹⁷. Παραδείγματος χάριν, η Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο έχουν ως στόχο να αναλαμβάνουν πλήρους εμβέλειας -συμπεριλαμβανομένων υψηλού επιπέδου- επιχειρήσεις, που συνεπάγονται την ανάπτυξη εκστρατευτικών δυνάμεων εκτός της ΕΕ. Η Γερμανία, από την άλλη πλευρά, δίνει προτεραιότητα στην εδαφική άμυνα με βαρύτερους σχηματισμούς⁹⁸.

Ποσοτικοί δείκτες

79 Ένας πρώτος συνολικός δείκτης που συνδέεται γενικά με τις στρατιωτικές δυνατότητες είναι ο αμυντικός προϋπολογισμός. Χωρίς να εξετάζει την αποτελεσματική χρήση των πόρων, ο εν λόγω δείκτης παρέχει εντούτοις μια γενική ιδέα για το μέγεθος και την ισχύ του στρατού σε απόλυτους και συγκρίσιμους όρους. Σε αυτό το πλαίσιο, τα κράτη μέλη της ΕΕ δαπανούν συλλογικά το δεύτερο μεγαλύτερο ποσό στην άμυνα παγκοσμίως, μετά τις Ηνωμένες Πολιτείες (βλέπε [γράφημα 8](#)). Ωστόσο, οι σημαντικές και ασυντόνιστες περικοπές όσον αφορά τους αμυντικούς προϋπολογισμούς τους μεταξύ 2005 και 2015, σε συνδυασμό με τις ανεπαρκείς επενδύσεις, επηρέασαν τις στρατιωτικές τους δυνατότητες⁹⁹.

80 Ένας δεύτερος βασικός δείκτης είναι η κλίμακα του στρατιωτικού προσωπικού. Όταν συνυπολογίζεται το εθνικό στρατιωτικό προσωπικό, τα κράτη μέλη της ΕΕ έχουν τον δεύτερο μεγαλύτερο στρατό στον κόσμο¹⁰⁰. Την τελευταία δεκαετία, ο

⁹⁷ Dick Zandee, *Core Groups: The way to Real European Defence*, Βασιλικό Ινστιτούτο Διεθνών Σχέσεων Egmont, Φεβρουάριος 2017.

⁹⁸ Margriet Drent, Eric Wilms, Dick Zandee, *Making sense of European Defence*, Δεκέμβριος 2017.

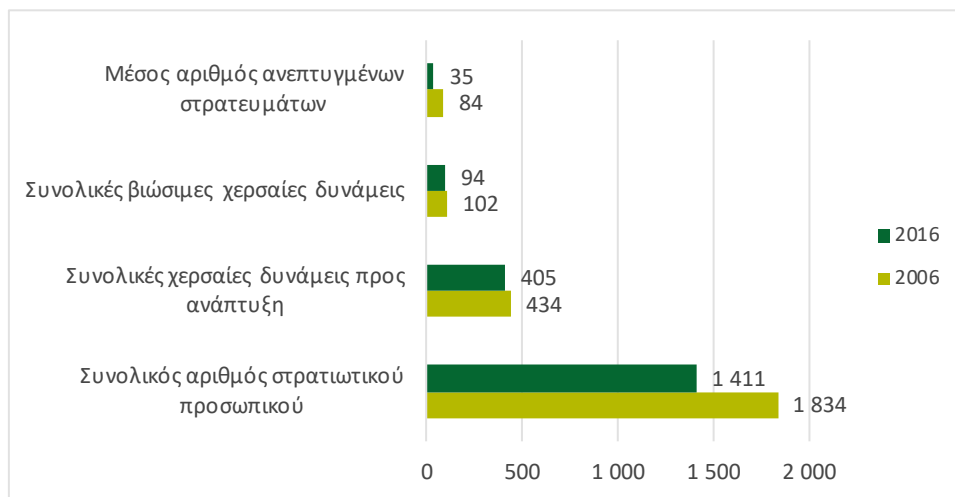
⁹⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Άμυνας, COM(2018) 476 final, 13.6.2018.

McKinsey, *More European, More Connected and More Capable: Building the European Armed Forces of the Future*, 2017.

¹⁰⁰ Μετά την Κίνα, του Διεθνές Ινστιτούτο Στρατηγικών Μελετών (IISS) και Ευρωπαϊκό Κέντρο Πολιτικής Στρατηγικής, *In Defence of Europe*, στρατηγικό σημείωμα 4/2015, σ. 3, 15.6.2015.

ενοποιημένος αριθμός του στρατιωτικού προσωπικού μειώθηκε κατά 23 %. Ο συνολικός αριθμός των βιώσιμων χερσαίων δυνάμεων που μπορούν να αναπτυχθούν έχει επίσης μειωθεί, αλλά σε μικρότερο βαθμό (*γράφημα 5*).

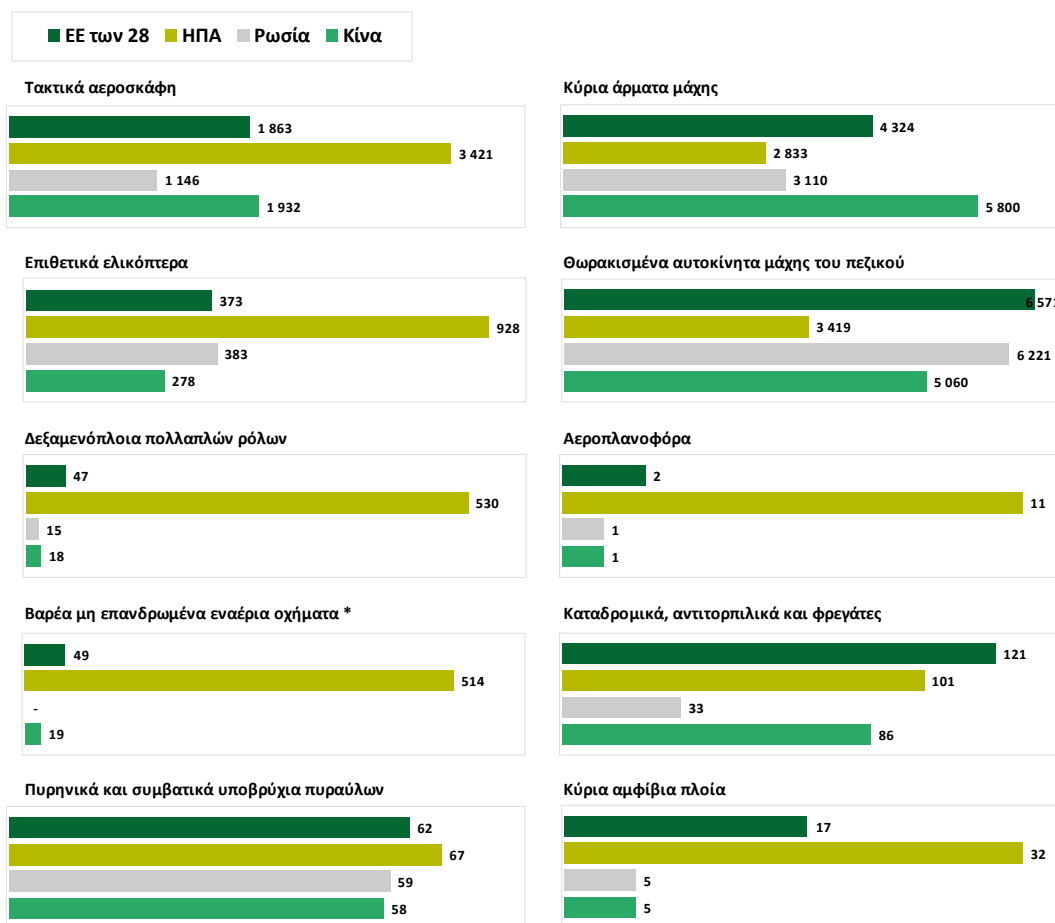
Γράφημα 5 – Εξέλιξη του στρατιωτικού προσωπικού των κρατών μελών του ΕΟΑ – 2006-2016 (σε χιλιάδες)



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων του ΕΟΑ.

81 Όσον αφορά τις ενοποιημένες δυνατότητες και το εύρος, τα κράτη μέλη της ΕΕ διαθέτουν, μετά τις Ηνωμένες Πολιτείες, σημαντικό μέρος των στρατιωτικών δυνατοτήτων (*πίνακας 2*), έστω και αν το μεγαλύτερο μέρος του διαθέσιμου συμβατικού εξοπλισμού τους μειώθηκε από το 2000 (*γράφημα 6*).

Πίνακας 2 – Η ΕΕ και άλλες στρατιωτικές δυνάμεις – επιλεγμένος στρατιωτικός εξοπλισμός, 2018



* Δεν διατίθενται στοιχεία για τη Ρωσία.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του Στρατιωτικού ισοζυγίου 2019 του Διεθνούς Ινστιτούτου Στρατηγικών Μελετών (IISS).

Γράφημα 6 – Εξέλιξη επιλεγμένου στρατιωτικού εξοπλισμού της ΕΕ των 28 – 2000-2018 (αριθμός μονάδων)

	2000	2010	2018	2018/2000
Κύρια άρματα μάχης	15 868	7 131	4 324	-73 %
Θωρακισμένα αυτοκίνητα μάχης του πεζικού	8 644	7 379	6 571	-24 %
Τακτικά αεροσκάφη	2 949	2 296	1 863	-37 %
Αεροσκάφη ανεφοδιασμού	77	66	47	-39 %
Επιθετικά ελικόπτερα	283	360	373	32 %
Κύρια μαχητικά επιφάνειας	172	146	121	-30 %
Υποβρύχια	86	66	62	-28 %
Μη επανδρωμένα εναέρια οχήματα	22	127	230	945 %

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του Στρατιωτικού ισοζυγίου του IISS.

Ποιοτική ανάλυση

82 Η ανάλυση των στρατιωτικών δυνατοτήτων υπερβαίνει την επισκόπηση των ποσοτικών δεδομένων. Ειδικότερα, καίρια σημασία έχουν επίσης η ποιότητα και ο τύπος των διαθέσιμων δυνατοτήτων όσον αφορά την υποστήριξη της αποτελεσματικότητας των στρατιωτικών δυνάμεων. Οι περικοπές στους προϋπολογισμούς για την εθνική άμυνα, σε συνδυασμό με τον μεγαλύτερο αριθμό απαιτητικότερων επιχειρήσεων, θέτουν τις υφιστάμενες δυνατότητες υπό σοβαρή πίεση. Οι λιγότερο συχνές ανανεώσεις του εξοπλισμού έχουν οδηγήσει σε γήρανση των στρατιωτικών δυνατοτήτων¹⁰¹, με αποτέλεσμα να υπάρχει λιγότερη ετοιμότητα και χρηστικότητα από επιχειρησιακής σκοπιάς και μεγαλύτερους χρόνους και δαπάνες συντήρησης και επισκευής (βλέπε [πλαίσιο 3](#)).

Πλαίσιο 3

Παράδειγμα ζητημάτων ετοιμότητας – Γερμανία¹⁰²

Οι πρόσφατες ετήσιες εκθέσεις του γερμανού Κοινοβουλευτικού Επιτρόπου για τις Ένοπλες Δυνάμεις τονίζουν τις επαναλαμβανόμενες ελλείψεις υλικού σε όλες τις υπηρεσίες του στρατού. Στην έκθεση του 2017 αναφέρεται ότι η πραγματική

¹⁰¹ Παραδείγματος χάριν, περίπου το 80 % των πόρων για τον έλεγχο της θάλασσας, τις φρεγάτες και τις κορβέτες είναι ηλικίας άνω των 15 ετών (πηγή: *Future capabilities, emerging trends and key priorities*, EOA, 2018).

¹⁰² 59^η και 60^η ετήσια έκθεση του Κοινοβουλευτικού Επιτρόπου για τις Ένοπλες Δυνάμεις, Δρα Hans-Peter Bartels.

ετοιμότητα των βασικών οπλικών συστημάτων της Bundeswehr είναι δραματικά χαμηλή σε πολλούς τομείς¹⁰³.

Παραδείγματος χάριν, λόγω έλλειψης ανταλλακτικών, διαθέσιμο για χρήση ήταν μόνο το 39 % των αρμάτων μάχης Leopard 2. Μερικές φορές, δεν ήταν διαθέσιμο κανένα από τα έξι υποβρύχια, ενώ αξιόπλοα ήταν λιγότερα από τα μισά μαχητικά αεροσκάφη Eurofighter και Tornado. Εκτός από την πιθανή αδυναμία ταχείας ανάπτυξης δυνάμεων, η κατάσταση αυτή παρεμπόδιζε επίσης περιστασιακά την επαρκή εκπαίδευση του στρατιωτικού προσωπικού.

83 Οι στρατιωτικές δυνατότητες των κρατών μελών χαρακτηρίζονται επίσης από μεγάλο βαθμό αλληλοεπικαλύψεων και κατακερματισμού, κάτι που σημαίνει ότι οι ευρωπαϊκές ένοπλες δυνάμεις είναι λιγότερο διαλειτουργικές¹⁰⁴. Το 2017 υπήρχαν 178 διαφορετικά οπλικά συστήματα σε χρήση στην ΕΕ, σε σύγκριση με 30 στις ΗΠΑ¹⁰⁵. Η μεγάλη ποικιλία λειτουργικών συστημάτων και, επομένως, η έλλειψη κοινών τεχνικών προτύπων είναι επιζήμιες για τη διαλειτουργικότητα των διαφόρων ενόπλων δυνάμεων στην Ευρώπη. Σε ένα πλαίσιο όπου οι συνεργατικές αποστολές και επιχειρήσεις αποτελούν τον κανόνα, ο κατάλληλος βαθμός διαλειτουργικότητας είναι ζωτικής σημασίας για ένα αποτελεσματικό (συν)επιχειρείν.

84 Τα διδάγματα που αντλήθηκαν από τις επιχειρησιακές παρεμβάσεις στη Λιβύη (2011) και στο Μάλι (2013-2014) οδήγησαν στον εντοπισμό κρίσιμων ελλείψεων ως προς τις δυνατότητες, όπως αποδεικνύεται στην πράξη από την έντονη εξάρτηση από τις στρατηγικές δυνατότητες των Ηνωμένων Πολιτειών¹⁰⁶. Ειδικότερα, η έλλειψη στρατηγικών εργαλείων¹⁰⁷ όπως τα τηλεκατευθυνόμενα όπλα ακριβείας, ο ανεφοδιασμός αεροσκαφών εν πτήση, η διοίκηση και ο έλεγχος, ή οι υπηρεσίες πληροφοριών, η επιτήρηση και η αναγνώριση, αναφέρονταν τόσο από την ΕΕ όσο και από τους συμμάχους της¹⁰⁸. Το ίδιο ισχύει και για τη στρατηγική αποτροπή

¹⁰³ 59^η ετήσια έκθεση του Κοινοβουλευτικού Επιτρόπου για τις Ένοπλες Δυνάμεις, Δρα Hans-Peter Bartels, 20.2.2018, σ. 41.

¹⁰⁴ *Joining Forces, the way towards the European Defence Union*, Ευρωπαϊκό Κέντρο Πολιτικής Στρατηγικής, 14.2.2019.

¹⁰⁵ *Defending Europe – The case for greater EU cooperation on security and defence*, ενημερωτικό δελτίο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, 2017.

¹⁰⁶ «NATO chief: [Mali shows holes in EU defence](#)», EU Observer, 4.2.2013.

¹⁰⁷ Τα στρατηγικά εργαλεία επιτρέπουν την ανάπτυξη, αποτελεσματικότητα και βιωσιμότητα των στρατιωτικών επιχειρήσεων.

¹⁰⁸ [Συνέντευξη Τύπου](#) του Γενικού Γραμματέα του NATO Anders Fogh Rasmussen, μετά τη συνάντηση των υπουργών Άμυνας, 5.10.2011, και [συνέντευξη με τον στρατηγό Μιχαήλ Κωσταράκο](#), πρώην πρόεδρο της Στρατιωτικής Επιτροπής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EUMC), Θέματα Ευρωπαϊκής Άμυνας, τεύχος 11/2016.

(συμπεριλαμβανομένης της πυρηνικής άμυνας)¹⁰⁹, όπου τα κράτη μέλη της ΕΕ εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τις Ηνωμένες Πολιτείες¹¹⁰.

85 Την ίδια στιγμή, η Ρωσία, η Κίνα και άλλα μεγάλα έθνη επενδύουν σήμερα μεγάλα ποσά στην απόκτηση υψηλού επιπέδου δυνατοτήτων και στην ανάπτυξη καινοτόμων τεχνολογιών¹¹¹, όπως τα υπερηχητικά όπλα. Οι ταχείες εξελίξεις στην τεχνολογία προσφέρουν νέες δυνατότητες για τις ένοπλες δυνάμεις και προκαλούν νέες ανάγκες σε στρατιωτικές δυνατότητες. Όπως αναγνωρίζει η ΣΣΕΕ, τα κράτη μέλη της ΕΕ απαιτείται να επενδύσουν σε ψηφιακές δυνατότητες προς εξασφάλιση των δεδομένων, των δικτύων και των ζωτικής σημασίας υποδομών εντός του ευρωπαϊκού ψηφιακού χώρου¹¹². Το 2017, σε έκθεση που παρουσιάστηκε στη Διάσκεψη Ασφαλείας του Μονάχου, εκτιμάτο ότι απαιτούνται ετήσιες επενδύσεις ύψους 30 έως 50 δισεκατομμυρίων δολαρίων, προκειμένου να καλυφθεί το χάσμα διασυνδεσιμότητας και ψηφιοποίησης των Ευρωπαϊκών Δυνάμεων¹¹³ σε τομείς όπως η σύνδεση πλατφορμών και διοίκησης, ο έλεγχος, οι επικοινωνίες, οι υπολογιστές, οι υπηρεσίες πληροφοριών, η επιτήρηση και η αναγνώριση.

86 Επί του παρόντος, τα κράτη μέλη της ΕΕ κάθε άλλο παρά διαθέτουν τις απαιτούμενες στρατιωτικές δυνατότητες ώστε να ανταποκριθούν στις στρατιωτικές φιλοδοξίες της ΕΕ¹¹⁴ (βλέπε [πλαίσιο 1](#)). Σε πρόσφατη μελέτη του Διεθνούς Ινστιτούτου Στρατηγικών Μελετών (IISS) και του Γερμανικού Συμβουλίου Εξωτερικών Σχέσεων (DGAP) αξιολογείται ο βαθμός στον οποίο η ΕΕ είναι σε θέση να εκπληρώσει τις εν λόγω φιλοδοξίες με βάση τις σημερινές δυνατότητες των κρατών μελών, αλλά και τις προβλεπόμενες για το 2030¹¹⁵. Εξετάζοντας τα διαφορετικά ενδεχόμενα που απορρέουν από τις φιλοδοξίες της ΕΕ, η μελέτη καταλήγει στο συμπέρασμα ότι

¹⁰⁹ «Η Ευρώπη ιδιαίτερα εξαρτάται πλήρως από την αμερικανική πυρηνική ομπρέλα», Sven Biscop, έγγραφο Egmont 103, *Fighting for Europe: Europe strategic autonomy and the use of force*, Ιανουάριος 2019.

¹¹⁰ Barbara Lippert, Nicolai von Ondarza και Volker Perthes (eds.), *European Strategic Autonomy - Actors, Issues, Conflicts of Interests*, ερευνητικό έγγραφο του SWP, 2019.

¹¹¹ *Maintaining NATO's technological edge: strategic adaptation and defence research and development*, γενική έκθεση προς την Κοινοβουλευτική Συνέλευση του ΝΑΤΟ, Οκτώβριος 2017.

¹¹² *EU Global Strategy for Foreign and Security policy*, Ιούνιος 2016.

¹¹³ Υποθέτοντας ότι για την αναβάθμιση απαιτείται μία πενταετία έως μία επταετία - *More European, More Connected and More Capable*, διάσκεψη του Μονάχου για την ασφάλεια, Σχολή Διακυβέρνησης McKinsey and Hertie, 2017.

¹¹⁴ *Coordinated Annual Review on Defence*, ενημερωτικό δελτίο του ΕΟΑ, 26.11.2018: Η συμβολή της Στρατιωτικής Επιτροπής της ΕΕ στη διεξαγωγή της δοκιμαστικής λειτουργίας της CARD επιβεβαίωσε ότι η ΕΕ δεν διαθέτει όλες τις αναγκαίες στρατιωτικές δυνατότητες που απαιτούνται για την υλοποίηση των στρατιωτικών φιλοδοξιών της ΚΠΑΑ της ΕΕ που απορρέουν από τη συνολική στρατηγική της ΕΕ.

¹¹⁵ *Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit*, IISS και DGAP, Νοέμβριος 2018.

υπάρχουν εκτεταμένες διαφορές σε όλους τους τομείς και, συχνά, πληρούνται λιγότερο από το ένα τρίτο της απαίτησης σε δύναμη και ότι, ως εκ τούτου, η ευρωπαϊκή στρατηγική αυτονομία περιορίζεται στο χαμηλότερο άκρο της επιχειρησιακής εμβέλειας.

87 Επιπλέον, εάν τα μέλη του NATO από την ΕΕ έπρεπε να αμυνθούν έναντι στρατιωτικών επιθέσεων χωρίς να στηρίζονται στη στρατιωτική προστασία που παρέχουν οι ΗΠΑ, υπολογίζεται ότι θα απαιτούνταν επένδυση πολλών εκατοντάδων δισεκατομμυρίων ευρώ ώστε να καλυφθεί το σημερινό χάσμα δυνατοτήτων. Πράγματι, βάσει της παραδοχής ενός υποθετικού σεναρίου για περιορισμένο περιφερειακό πόλεμο στην Ευρώπη έναντι τρίτου κράτους, μια άλλη μελέτη του IISS εκτιμά ότι τα ευρωπαϊκά μέλη του NATO θα πρέπει να επενδύσουν ποσό ύψους μεταξύ 288 και 357 δισεκατομμυρίων δολαρίων ΗΠΑ, προκειμένου να καλύψουν τα χάσματα δυνατοτήτων που δημιουργούνται από αυτό το σενάριο¹¹⁶.

88 Ο εντοπισμός προτεραιοτήτων ως προς τις δυνατότητες είναι μια δυναμική διαδικασία. Όπως φαίνεται στο [παράρτημα III](#), οι ανάγκες σε αμυντικές δυνατότητες εξελίσσονται με την πάροδο του χρόνου με βάση τη φύση των εντοπιζόμενων απειλών και τις φιλοδοξίες της ΕΕ¹¹⁷. Στο [πλαίσιο 4](#) αποτυπώνονται ορισμένες βασικές ελλείψεις δυνατοτήτων, με βάση τις διαθέσιμες πληροφορίες.

Πλαίσιο 4

Παραδείγματα ελλείψεων δυνατοτήτων

Σε ακαδημαϊκά άρθρα που δημοσιεύτηκαν μεταξύ 2016 και 2019 τα συχνότερα παραδείγματα χασμάτων δυνατοτήτων στα κράτη μέλη της ΕΕ εντοπίζονται στους ακόλουθους τομείς:



Αέρας – μη επανδρωμένα εναέρια οχήματα (drone), ανεφοδιασμός αεροσκαφών εν πτήσει, στρατηγικές και τακτικές αερογέφυρες, συστήματα αεροπορικής διοίκησης και ελέγχου, πυρομαχικά ακριβείας, δυνατότητες άμυνας βαλλιστικών πυραύλων, δυνατότητες μη πρόσβασης και προσέγγισης περιοχών, καταστολή των δυνατοτήτων αεράμυνας του εχθρού.

¹¹⁶ D. Barrie et al., *Defending Europe: scenario-based capability requirements for NATO's European members*, Διεθνές Ινστιτούτο Στρατηγικών Μελετών, Απρίλιος 2019.

¹¹⁷ Σε επίπεδο ΕΕ, ο κατάλογος προόδου 18 (διαβαθμισμένο έγγραφο) καθορίζει το επίπεδο επίτευξης των στρατιωτικών φιλοδοξιών της ΚΠΑΑ της ΕΕ και παρουσιάζει τις προτεραιότητες ως προς τις ελλείψεις στρατιωτικών δυνατοτήτων της ΕΕ, γνωστές ως στόχοι για τις δυνατότητες με υψηλό αντίκτυπο. Αντιπροσωπεύουν τα χάσματα δυνατοτήτων που πρέπει να αντιμετωπιστούν βραχυπρόθεσμα (2026) και μεσοπρόθεσμα (2032).



Διάστημα – δορυφορική επικοινωνία και παρατήρηση της γης, αυτόνομη πρόσβαση στο διάστημα.



Υπεροχή ως προς τις πληροφορίες – δυνατότητες υπηρεσιών πληροφοριών, επιτήρησης και αναγνώρισης.



Τεχνολογίες ΤΠΕ – πόλεμος στον κυβερνοχώρο, τεχνητή νοημοσύνη.



Ναυτικό – θαλάσσια επιτήρηση, αμφίβια πλοία, υποβρύχια, ικανότητα υπερπόντιας ανάπτυξης.



Στρατηγικά εργαλεία – στρατιωτική κινητικότητα, στρατηγικές μεταφορές και ιατρική εκκένωση.



Ξηρά – επίγειες δυνατότητες κρούσης ακριβείας, σύγχρονα τεθωρακισμένα οχήματα μάχης.

Ο αντίκτυπος του Brexit

89 Χωρίς να προδικάζεται το αποτέλεσμα του Brexit, η αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου από την ΕΕ ενδέχεται να έχει συνέπειες για την άμυνα της ΕΕ. Το Ηνωμένο Βασίλειο φέρει κατά παράδοση το μεγαλύτερο μέρος των δαπανών της ευρωπαϊκής άμυνας. Το 2017, ο αμυντικός προϋπολογισμός του αντιπροσώπευε περίπου το ένα τέταρτο των συνολικών αμυντικών δαπανών των κρατών μελών της ΕΕ¹¹⁸. Υπό διαφορετική οπτική γωνία, η αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου από την ΕΕ σημαίνει ότι το 80 % των αμυντικών δαπανών του NATO θα πραγματοποιείται σε χώρες εκτός ΕΕ¹¹⁹. Επίσης, οι βρετανικές εταιρείες κατέχουν ισχυρή θέση στην ευρωπαϊκή αμυντική αγορά¹²⁰.

90 Από επιχειρησιακής άποψης, η συνεισφορά του Ηνωμένου Βασιλείου τόσο στις στρατιωτικές όσο και στις μη στρατιωτικές αποστολές και επιχειρήσεις της ΚΠΑΑ ήταν συνολικά περιορισμένη: αντιπροσωπεύει το 2,3% περίπου των εισφορών των κρατών

¹¹⁸ Το 2017, το Ηνωμένο Βασίλειο επένδυσε 45,3 δισεκατομμύρια ευρώ στην άμυνα, δηλαδή το 22,1% των 205,1 δισεκατομμυρίων ευρώ που δαπανήθηκαν από την ΕΕ των 28. Στοιχεία της Eurostat, δαπάνες γενικής κυβέρνησης κατά λειτουργία (COFOG), δημοσιεύθηκαν στις 22.3.2019.

¹¹⁹ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 13.6.2018 για τις σχέσεις ΕΕ-NATO, 2017/2276(INI), σημείο 19.

¹²⁰ Βάσει της κατάταξης των κορυφαίων 100 του SIPRI, το μερίδιό τους στον κύκλο εργασιών στον τομέα της άμυνας μεταξύ των ευρωπαϊκών εταιρειών ήταν 38 % το 2018.

μελών σε προσωπικό και παρέχει πόρους όπως πολεμικά πλοία, αεροσκάφη και ενισχύσεις στρατευμάτων εν αναμονή¹²¹. Από την άλλη πλευρά, η απώλεια στρατηγικών εργαλείων στον αέρα (ανεφοδιασμός αεροσκαφών εν πτήξει και δυνατότητες υπηρεσιών πληροφοριών, επιτήρησης και αναγνώρισης) και ειδικών δυνάμεων αποτελούν παραδείγματα τομέων δυνατοτήτων που θα πληγούν σε μεγάλο βαθμό από το Brexit.

91 Κατά συνέπεια, η ΕΕ των 27 θα έχει σημαντικά λιγότερους πόρους για να καλύψει τα κενά που έχουν εντοπιστεί στις δυνατότητες και στη στρατιωτική έρευνα. Και στους δύο τομείς, οι ελλείψεις είναι πολύ πιθανό να επιδεινωθούν από το Brexit: ακόμη και αν δεν είναι ομοιόμορφα κατανεμημένη σε όλο το φάσμα δυνατοτήτων, το Brexit θα επιφέρει ουσιαστική μείωση των συνολικών υφιστάμενων δυνατοτήτων της ΕΕ (*γράφημα 7*) και επενδυτικό κενό στην έρευνα και ανάπτυξη¹²².

Γράφημα 7 – Μερίδιο του Ηνωμένου Βασιλείου επί του συνόλου επιλεγμένου στρατιωτικού εξοπλισμού των κρατών μελών της ΕΕ, 2018



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του Στρατιωτικού ισοζυγίου 2019 του IISS.

¹²¹ *Brexit: Common Security and Defence Policy missions and Operations*, Βουλή των Λόρδων – Επιτροπή Ευρωπαϊκής Ένωσης, Μάιος 2018.

¹²² Το 2017 οι δαπάνες σε Ε&Α στον τομέα της άμυνας στο Ηνωμένο Βασίλειο ανέρχονταν σε 3,2 δισεκατομμύρια ευρώ (στοιχεία ΕΟΑ).

2.2 Βασικά χαρακτηριστικά της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας

Ο αμυντικός τομέας

92 Η αγορά στον τομέα της άμυνας είναι μοναδική σε σύγκριση με τις παραδοσιακές εμπορικές αγορές. Το κύριο χαρακτηριστικό της είναι ο κεντρικός ρόλος των κυβερνήσεων. Πράγματι, η εθνική αμυντική αγορά αναφέρεται συχνά ως μονοψώνιο: υπάρχει ένας αγοραστής -το κράτος- και πολλοί προμηθευτές. Ως οι μοναδικοί τελικοί πελάτες, οι κυβερνήσεις δίνουν το έναυσμα, προσδιορίζουν, ρυθμίζουν και χρηματοδοτούν την ανάπτυξη και την προμήθεια αμυντικού εξοπλισμού.

93 Ο τομέας της άμυνας είναι στρατηγικής σημασίας. Η βιομηχανία συμβάλλει στην αυτονομία δράσης του κράτους με την παραγωγή των απαιτούμενων δυνατοτήτων και την εγγύηση της ασφάλειας του εφοδιασμού. Επομένως, ο τομέας ρυθμίζεται σε μεγάλο βαθμό σε εθνικό επίπεδο¹²³. Συγκεκριμένα, τα αμυντικά προϊόντα ενδέχεται να υπόκεινται σε περιορισμούς ως προς την εκμετάλλευση της πνευματικής ιδιοκτησίας ή τις δυνατότητες εξαγωγής¹²⁴. Επιπλέον, η πρόσβαση στην εθνική αμυντική αγορά συχνά περιορίζεται από την πολιτική για τις κρατικές προμήθειες, με την αιτιολογία της προστασίας ουσιωδών συμφερόντων ασφάλειας και της στήριξης της εθνικής βιομηχανικής βάσης¹²⁵. Ως αποτέλεσμα αυτού, τα εμπόδια εισόδου και εξόδου από την αγορά είναι μεγάλα.

94 Ο τομέας της άμυνας χαρακτηρίζεται από υψηλής έντασης έρευνα και ανάπτυξη (Ε&Α)¹²⁶. Η ανάπτυξη αμυντικών δυνατοτήτων απαιτεί καινοτόμους και υψηλού επιπέδου τεχνολογίες, με στόχο την εξασφάλιση συγκριτικού στρατιωτικού πλεονεκτήματος. Αυτό προϋποθέτει σημαντικές εκ των προτέρων επενδύσεις και μεγάλους κύκλους ανάπτυξης δυνατοτήτων χωρίς καμία τελική εγγύηση εμπορευματοποίησης για τις αμυντικές εταιρείες. Για τον μετριασμό των τεχνολογικών και οικονομικών κινδύνων που συνδέονται με την ανάπτυξη δυνατοτήτων, η έρευνα στον τομέα της άμυνας χρηματοδοτείται συνήθως κατά 100 % από τις κυβερνήσεις.

¹²³ Ιστότοπος της ΓΔ GROW.

¹²⁴ *Financial instruments in support of a resilient and autonomous defence sector*, ομάδα εμπειρογνομόνων για τη χρηματοδοτική εργαλειοθήκη, Νοέμβριος 2018.

¹²⁵ K. Hartley, *Europe's Defence Industry: An Economic Perspective*, 2013.

¹²⁶ *Defence Sector Report*, Βουλή των Κοινοτήτων, Επιτροπή για την έξοδο από την Ευρωπαϊκή Ένωση, Νοέμβριος 2017.

Βασικές τάσεις

95 Ο βιομηχανικός τομέας της άμυνας χαρακτηρίζεται από νέες μορφές εξάρτησης¹²⁷. Πρώτον, καθίσταται όλο και περισσότερο παγκοσμιοποιημένος. Οι μεγάλες εταιρείες στον τομέα της άμυνας εξαρτώνται περισσότερο από τις εξαγωγές και η αλυσίδα εφοδιασμού τους είναι περισσότερο περίπλοκη, ποικιλόμορφη και διεθνής.

96 Επιπλέον, ο τομέας της άμυνας εξαρτάται όλο και περισσότερο από την καινοτομία στον τον μη στρατιωτικό τομέα¹²⁸. Σημαντικές ευκαιρίες αλλά και προκλήσεις προκύπτουν από την Ε&Α διπλής χρήσης, δεδομένου ότι οι τεχνολογίες αιχμής, όπως η τεχνητή νοημοσύνη, τα μη επανδρωμένα οχήματα, τα μαζικά δεδομένα ή οι νανοτεχνολογίες, αναπτύσσονται και παράγονται κυρίως στον μη στρατιωτικό τομέα.

97 Μια άλλη βασική τάση διάρθρωσης στον τομέα της άμυνας είναι το αυξανόμενο κόστος του αμυντικού εξοπλισμού και συστημάτων. Σε ένα πλαίσιο τεχνολογικού ανταγωνισμού, η διαγενεακή αύξηση του κόστους του αμυντικού εξοπλισμού τις τελευταίες δεκαετίες δεν εξαρτάται πλέον από την αύξηση των αμυντικών προϋπολογισμών, τους οποίους άλλωστε υπερβαίνει κατά πολύ. Αυτό οδήγησε σε μείωση του αριθμού των μονάδων που μπορούν να αντέξουν οι εθνικοί προϋπολογισμοί, μείωση της διάρκειας της παραγόμενης σειράς, περιορισμένη ικανότητα αξιοποίησης των οικονομιών κλίμακας και μικρότερη συχνότητα νέων αναπτυξιακών έργων¹²⁹.

Το τοπίο της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας

98 Δεν υπάρχει ολοκληρωμένο σύνολο δεδομένων σχετικά με την ευρωπαϊκή βιομηχανική και τεχνολογική βάση στον τομέα της άμυνας (EDTIB)¹³⁰. Η ευρωπαϊκή αμυντική βιομηχανία έχει κύκλο εργασιών ύψους περίπου 100 δισεκατομμυρίων ευρώ και απασχολεί άμεσα περί τους 500 000 εργαζομένους¹³¹. Είναι δομημένη ως

¹²⁷ *The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)*, μελέτη κατά παραγγελία της υποεπιτροπής Ασφάλειας και Άμυνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Ιούνιος 2013.

¹²⁸ M. Drent και D. Zandee, *More European defence cooperation*, Ινστιτούτο Clingendael, Ιούνιος 2018.

¹²⁹ *Impact assessment accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund*, SWD(2018) 345 final, έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Ιούνιος 2018.

¹³⁰ Keith Hartley, *Creating a European Defence Industrial Base*, 2013.

¹³¹ Ιστότοπος της ΓΔ GROW: https://ec.europa.eu/growth/sectors/defence_el.

πυραμίδα¹³², με έναν περιορισμένο αριθμό μεγάλων αμυντικών εταιρειών, των κύριων εργολάβων, στην κορυφή. Σε όλο το μήκος της αλυσίδας εφοδιασμού, οι εταιρείες αυτές υποστηρίζονται από 2 000-2 500 εταιρείες κατώτερου επιπέδου¹³³, κυρίως εταιρείες μεσαίας κεφαλαιοποίησης και ΜΜΕ, που παρέχουν υποσυστήματα ή κατασκευαστικά στοιχεία στους κύριους εργολάβους.

99 Η EDTIB δεν είναι ομοιόμορφα κατανεμημένη σε ολόκληρη την ΕΕ. Αντανακλώνοντας το επίπεδο του εθνικού προϋπολογισμού, οι αμυντικές βιομηχανίες συγκεντρώνονται στις έξι χώρες που συνυπέγραψαν την επιστολή προθέσεων¹³⁴, δηλαδή στη Γαλλία, στη Γερμανία, στην Ιταλία, στην Ισπανία, στη Σουηδία και στο Ηνωμένο Βασίλειο. Αυτές αντιπροσωπεύουν περισσότερο από το 80 % του κύκλου εργασιών στον ευρωπαϊκό τομέα της άμυνας¹³⁵. Οι ικανότητες, οι δυνατότητες και η ανταγωνιστικότητα της DTIB διαφέρουν μεταξύ κρατών μελών και υποτομέων¹³⁶ (βλέπε [παράρτημα IV](#) για τα βασικά χαρακτηριστικά του αεροδιαστημικού, χερσαίου και ναυτικού τομέα). Αυτή η κατακερματισμένη βάση είναι το αποτέλεσμα γεωγραφικών, ιστορικών και στρατιωτικών νοοτροπιών που έχουν συμβάλει στη διαμόρφωση του βιομηχανικού τοπίου στα διάφορα κράτη μέλη¹³⁷. Στην Ευρώπη, υπάρχουν τόσες DTIB όσες και κράτη μέλη και συναφείς εθνικές πολιτικές στους τομείς της άμυνας, της τεχνολογίας, των αγορών, των προμηθειών κ.λπ.¹³⁸

100 Μελέτες έχουν επισημάνει τα πλεονεκτήματα του τομέα της άμυνας στην Ευρώπη. Συγκεκριμένα, η ευρωπαϊκή αμυντική βιομηχανία χαρακτηρίζεται συνολικά ως παγκοσμίως ανταγωνιστική, καινοτόμος, υψηλής τεχνολογίας και με γνώμονα τις δυνατότητες¹³⁹. Η ευρωπαϊκή αμυντική βιομηχανία είναι σε θέση να προσφέρει πλήρες φάσμα αμυντικών δυνατοτήτων, από μεγάλες και σύνθετες πλατφόρμες έως

¹³² A. Marrone και A. R. Ungaro, *Actors in the European defence policy area: roles and developments*, Istituto affari internazionali, Νοέμβριος 2014.

¹³³ *Impact assessment accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund*, SWD(2018) 345 final, έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Ιούνιος 2018.

¹³⁴ Η επιστολή προθέσεων υπογράφηκε στις 20.7.1998 από έξι χώρες της ΕΕ για τη σύσταση πλαισίου συνεργασίας προς διευκόλυνση της αναδιάρθρωσης της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας.

¹³⁵ The Aerospace and Defence Industry Association of Europe, *Facts and figures*, 2017.

¹³⁶ C. Mölling, *Future of the EDTIB at the Defence Council 2013. The German Position, European Realities and December Opportunities*, 2013.

¹³⁷ Κοινοβουλευτική Συνέλευση του NATO, Επιτροπή Οικονομικών και Ασφάλειας, *The State of Europe's defence industrial base*, Οκτώβριος 2017.

¹³⁸ *The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)*, μελέτη κατά παραγγελία της υποεπιτροπής Ασφάλειας και Άμυνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Ιούνιος 2013.

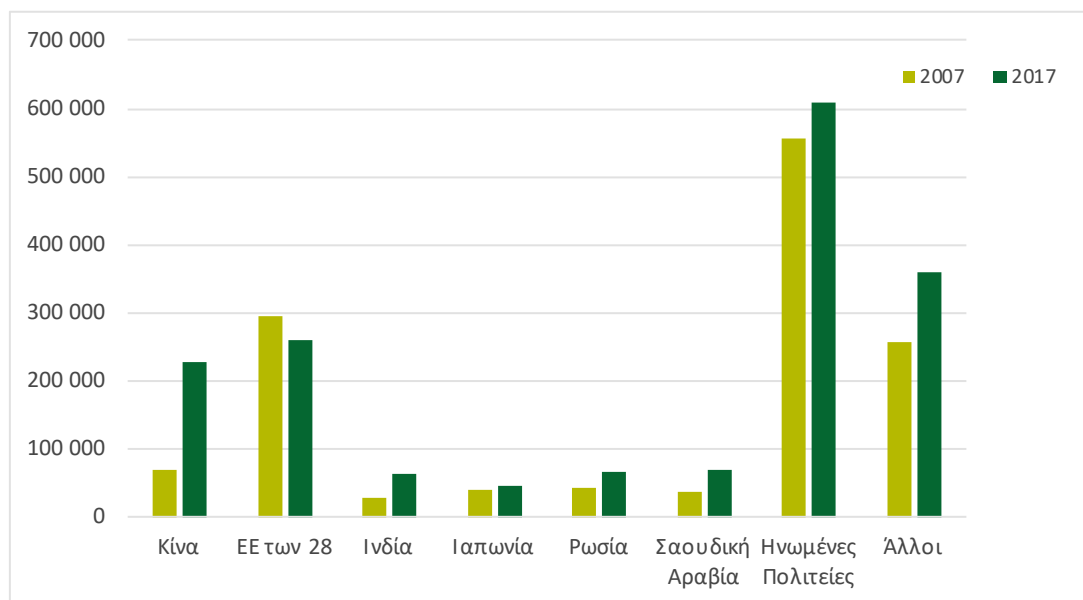
¹³⁹ Έκθεση της ομάδας προσωπικοτήτων σχετικά με την προπαρασκευαστική δράση για την έρευνα στον τομέα της ΚΠΑΑ, Φεβρουάριος 2016.

καινοτόμα προϊόντα. Ωστόσο, αρκετές αρνητικές τάσεις έχουν επηρεάσει την EDTIB και την παγκόσμια ανταγωνιστικότητά της τα τελευταία χρόνια (βλέπε [παράρτημα V](#)).

Η πλευρά της ζήτησης: τα κράτη μέλη

101 Η ανταγωνιστικότητα της αμυντικής βιομηχανίας εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη ζήτηση από τα κράτη μέλη. Μεταξύ 2007 και 2015, έγιναν σημαντικές περικοπές, της τάξης του 15 %, στους εθνικούς προϋπολογισμούς άμυνας της ΕΕ, σε αντίθεση με την παγκόσμια αύξηση των στρατιωτικών δαπανών. Από το 2015, η τάση των συνολικών αμυντικών δαπανών στην ΕΕ είναι θετική¹⁴⁰, αν και σε πραγματικές τιμές οι αμυντικές δαπάνες το 2017 ήταν ακόμα χαμηλότερες από το επίπεδο του 2007 ([γράφημα 8](#)).

Γράφημα 8 – Εξέλιξη των αμυντικών δαπανών 2007-2017 (σε εκατομμύρια δολάρια και σε τρέχουσες τιμές)



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει της βάσης δεδομένων του SIPRI¹⁴¹.

102 Η μειούμενη εσωτερική ζήτηση στην αγορά της ΕΕ, σε συνδυασμό με την αυξανόμενη ζήτηση στις διεθνείς αγορές, οδήγησε την αμυντική βιομηχανία της ΕΕ να αυξήσει τις εξαγωγές της σε αγορές εκτός ΕΕ¹⁴². Όπως απεικονίζεται στο [γράφημα 9](#),

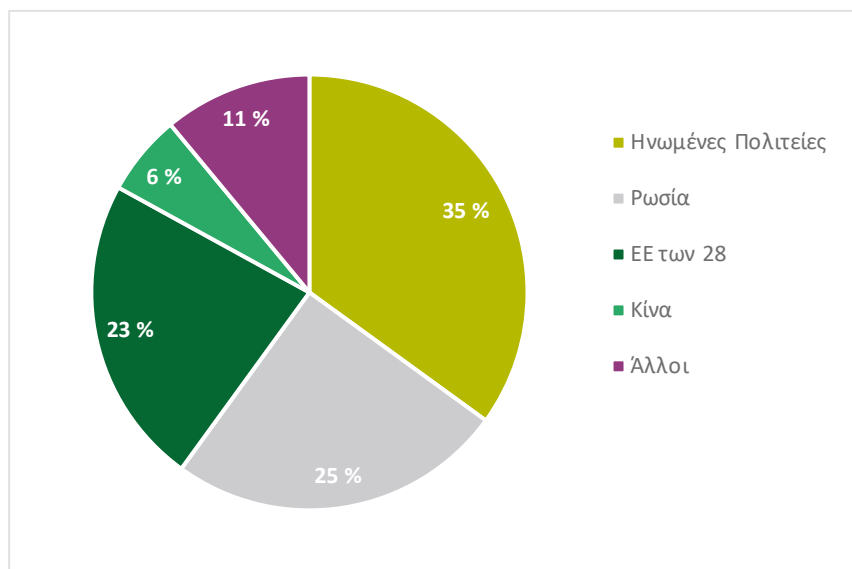
¹⁴⁰ Ευρήματα από τη δοκιμαστική εφαρμογή της CARD.

¹⁴¹ Στην παρούσα επισκόπηση, ως αναφορά για την ανάλυσή μας χρησιμοποιούμε τις βάσεις δεδομένων του Διεθνούς Ινστιτούτου Ερευνών για την Ειρήνη της Στοκχόλμης (SIPRI). Για τους περιορισμούς των βασικών δεδομένων και τον συνακόλουθο αντίκτυπο στην ανάλυσή μας, βλέπε <https://www.sipri.org/databases>.

¹⁴² *The extra-EU defence exports' effects on European armaments cooperation*, μελέτη κατά παραγγελία της υποεπιτροπής Ασφάλειας και Άμυνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Ιούνιος 2015.

η ΕΕ, μολονότι εξακολουθεί να υπολείπεται των Ηνωμένων Πολιτειών και της Ρωσίας, αντιπροσωπεύει σημαντικό μερίδιο του συνόλου των εξαγωγών όπλων, γεγονός το οποίο καταδεικνύει την ανταγωνιστικότητα της αμυντικής βιομηχανίας.

Γράφημα 9 – Μέσος όρος των εξαγωγών όπλων, 2010-2018 (μη συνυπολογιζομένων των ενδοενωσιακών εξαγωγών)



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει της βάσης δεδομένων του SIPRI.

103 Η EDTIB εξαρτάται όλο και περισσότερο από τις εξαγωγές, γεγονός που θέτει προκλήσεις για το μέλλον. Η πρώτη πρόκληση είναι οι διαφορές μεταξύ των πολιτικών και της νομοθεσίας των κρατών μελών της ΕΕ όσον αφορά τις εξαγωγές όπλων. Δεδομένου ότι οι αλυσίδες εφοδιασμού των μεγάλων κατασκευαστών της Ευρώπης στον τομέα της άμυνας καθίστανται όλο και περισσότερο ολοκληρωμένες, το γεγονός ότι οι πολιτικές εξαγωγών των κρατών μελών διαφέρουν¹⁴³ μπορεί να περιορίσει τις ευκαιρίες για τις μεγάλες εταιρείες της ΕΕ να είναι ανταγωνιστικές στη διεθνή αγορά.

104 Επιπλέον, οι μεταφορές τεχνολογίας που απαιτούνται για την πρόσβαση σε ξένες αγορές, σε συνδυασμό με τις σημαντικές αμυντικές επενδύσεις σε χώρες του εξωτερικού, έχουν οδηγήσει στην εμφάνιση νέων διεθνών ανταγωνιστών¹⁴⁴. Προκειμένου να διατηρήσει το ανταγωνιστικό της πλεονέκτημα, η βιομηχανία της ΕΕ εξαρτάται από την ικανότητά της να καινοτομεί.

¹⁴³ *The further development of the Common Position 944/2008/CFSP on arms exports control*, μελέτη κατά παραγγελία της υποεπιτροπής Ασφάλειας και Άμυνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Ιούλιος 2018.

¹⁴⁴ Κοινοβουλευτική Συνέλευση του ΝΑΤΟ, Επιτροπή Οικονομικών και Ασφάλειας, *The State of Europe's defence industrial base*, Οκτώβριος 2017.

105 Ωστόσο, οι αμυντικοί προϋπολογισμοί των κρατών μελών της ΕΕ χαρακτηρίζονται από υψηλό ποσοστό δαπανών προσωπικού (49 %) σε σύγκριση με τις επενδυτικές δαπάνες (21 %) ¹⁴⁵. Επιπλέον, οι προηγούμενες περικοπές στους αμυντικούς προϋπολογισμούς επηρέασαν αρνητικά τις δαπάνες σε Ε&Α ¹⁴⁶. Το γεγονός ότι τα κράτη μέλη δεν επιτυγχάνουν συλλογικά τον στόχο του 2 % για έρευνα και τεχνολογία στον τομέα της άμυνας ¹⁴⁷ εγείρει ερωτήματα σχετικά με τη μακροπρόθεσμη ικανότητά τους να καινοτομούν στη μελλοντική τεχνολογία ¹⁴⁸ και, κατά συνέπεια, θέτει σε κίνδυνο την ανταγωνιστικότητα της EDTIB.

106 Μέχρι τώρα, η συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ στον τομέα της Ε&Α και στις επενδύσεις σε αμυντικό εξοπλισμό ήταν περιορισμένη και υπολειπόταν του στόχου ¹⁴⁹ (*γράφημα 10*). Οι προηγούμενες προσπάθειες της ΕΕ να υποστηρίξει τη δημιουργία μιας ανοικτής και ανταγωνιστικής ευρωπαϊκής αγοράς αμυντικού εξοπλισμού ήταν ανεπιτυχείς. Ειδικότερα, η εφαρμογή στα κράτη μέλη της οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της άμυνας του 2009 υπήρξε ανομοιόμορφη ¹⁵⁰. Ένα πολύ σημαντικό μερίδιο δαπανών για προμήθειες στον τομέα της άμυνας, ιδίως για αμυντικά συστήματα υψηλής αξίας και στρατηγικής, εξακολουθεί να μην διέπεται από την οδηγία ¹⁵¹, με αποτέλεσμα οι συμβάσεις να ανατίθενται κυρίως σε εθνικές εταιρείες.

¹⁴⁵ Αμυντικά δεδομένα για το 2016-2017, ΕΟΑ.

¹⁴⁶ *Impact assessment accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund*, SWD(2018) 345 final, έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Ιούνιος 2018.

¹⁴⁷ Τον Νοέμβριο του 2007, το Υπουργικό Διοικητικό Συμβούλιο του ΕΟΑ ενέκρινε τέσσερις συλλογικούς δείκτες αναφοράς για τις επενδύσεις:

- προμήθεια εξοπλισμού: 20 % των συνολικών αμυντικών δαπανών,
- συνεργατική προμήθεια εξοπλισμού: 35 % της συνολικής προμήθειας εξοπλισμού,
- Ε&Τ στον τομέα της άμυνας: 2 % των συνολικών αμυντικών δαπανών,
- συλλογική Ε&Τ: 20 % της συνολικής Ε&Τ στον τομέα της άμυνας.

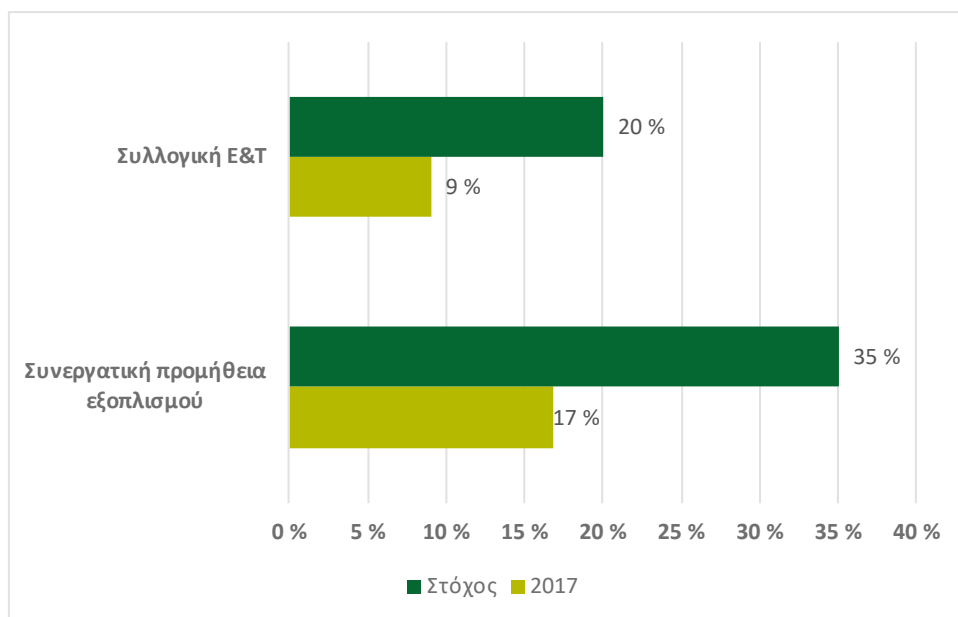
¹⁴⁸ *Coordinated Annual Review on Defence*, ενημερωτικό δελτίο του ΕΟΑ, 26.11.2018.

¹⁴⁹ Για τους περιορισμούς των δεδομένων που συνδέονται με τα αναφερόμενα στοιχεία, βλέπε <https://www.eda.europa.eu/info-hub/publications/publication-details/pub/defence-data-2016-2017>.

¹⁵⁰ Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για την εφαρμογή της οδηγίας 2009/81/ΕΚ για τις δημόσιες συμβάσεις στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας, ώστε να συμμορφώνεται με το άρθρο 73, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας, COM(2016) 762final, 30.11.2016.

¹⁵¹ Ό.π.

Γράφημα 10 – Αποτελέσματα της συγκριτικής αξιολόγησης της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών – 2017



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των αμυντικών δεδομένων για το 2016-2017 του ΕΟΑ.

Από την πλευρά της προσφοράς: η βιομηχανία

107 Προκειμένου να προσαρμοστεί στην αυξανόμενη παγκοσμιοποίηση της αμυντικής αγοράς, ο τομέας της άμυνας έχει περάσει από διαδικασία ενοποίησης μέσω συγχωνεύσεων και εξαγορών, γεγονός που οδήγησε στην εμφάνιση λίγων μεγάλων πολυεθνικών εταιρειών όπως η BAE, η Airbus και η Thales. Ωστόσο, η διασυννοριακή ενοποίηση περιορίστηκε κυρίως στους τομείς της αεροδιαστημικής και των ηλεκτρονικών. Η επικράτηση των προβληματισμών για την εθνική κυριαρχία οδήγησε σε διαδικασία ενοποίησης που πραγματοποιήθηκε κυρίως σε εθνικό επίπεδο, ιδίως στους τομείς της ξηράς και του ναυτικού.

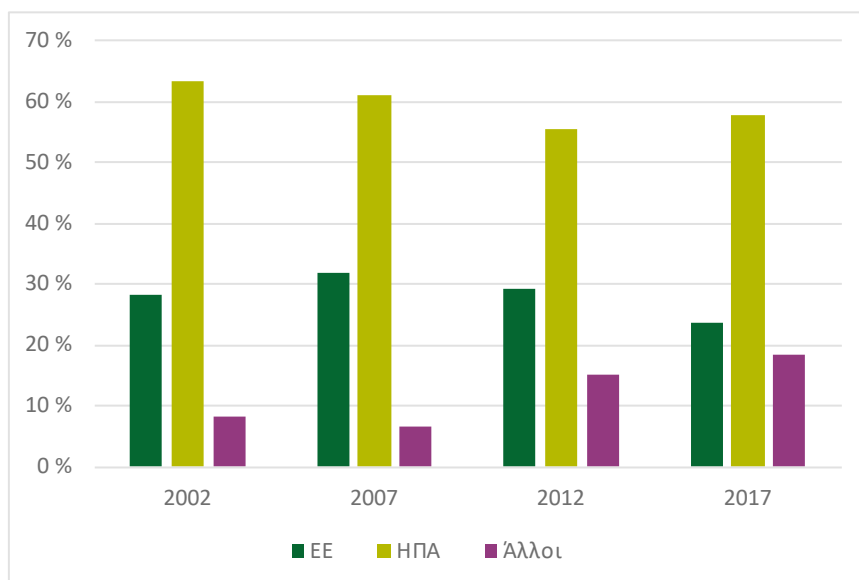
108 Η έλλειψη συνεργασίας από την πλευρά της ζήτησης, δηλαδή μεταξύ των κρατών μελών, απέτρεψε την περαιτέρω ολοκλήρωση και ενοποίηση της ευρωπαϊκής αγοράς αμυντικού εξοπλισμού¹⁵². Ο κατακερματισμός αυτός οδηγεί με τη σειρά του σε ανεπάρκειες υπό μορφή αλληλοεπικαλύψεων, πλεονάζουσας ικανότητας σε ορισμένους τομείς και ελλείψεων οικονομιών κλίμακας, γεγονός που αποτελεί, σε τελική ανάλυση, πρόσκομμα για την ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας στην παγκόσμια αγορά και, από επιχειρησιακής άποψης, δεν υποστηρίζει τη διαλειτουργικότητα μεταξύ των ενόπλων δυνάμεων των κρατών μελών. Σε σύγκριση με τις ΗΠΑ με τις 11 αμυντικές πλατφόρμες και συστήματα, η

¹⁵² *Impact assessment accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund*, SWD(2018) 345 final, έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Ιούνιος 2018.

Ευρώπη είχε 36 σε παραγωγή το 2013¹⁵³, παρά το γεγονός ότι οι στρατιωτικές δαπάνες της ΕΕ είναι 2,5 φορές χαμηλότερες από αυτές των ΗΠΑ.

109 Η παγκόσμια θέση της αμυντικής βιομηχανίας της ΕΕ αντικατοπτρίζεται στο μερίδιο του κύκλου εργασιών της στις κορυφαίες 100 εταιρείες στον τομέα της άμυνας¹⁵⁴. Οι κύριες εταιρείες της ΕΕ αντιπροσωπεύουν σημαντικό μερίδιο του παγκόσμιου κύκλου εργασιών (περίπου το ένα τέταρτο), όμως παραμένουν πολύ πίσω από τις αμερικανικές εταιρείες, οι οποίες κατέχουν δεσπόζουσα θέση. Η τάση που παρατηρείται την τελευταία 20ετία (*γράφημα 11*) απηχεί τον αυξανόμενο ανταγωνισμό από εταιρείες εκτός ΕΕ και εταιρείες που δεν εδρεύουν στις ΗΠΑ. Από την άποψη των μεγάλων παραγόντων, ο κύκλος εργασιών των πέντε κορυφαίων εταιρειών της ΕΕ και των ΗΠΑ (*γράφημα 12*) καταδεικνύει ότι οι κύριες εταιρείες των ΗΠΑ δραστηριοποιούνται σε πολύ ευρύτερη κλίμακα από ό,τι οι αντίστοιχες της ΕΕ.

Γράφημα 11 – Μερίδιο του κύκλου εργασιών των 100 κορυφαίων εταιρειών στον τομέα της άμυνας, 2007 έως 2017

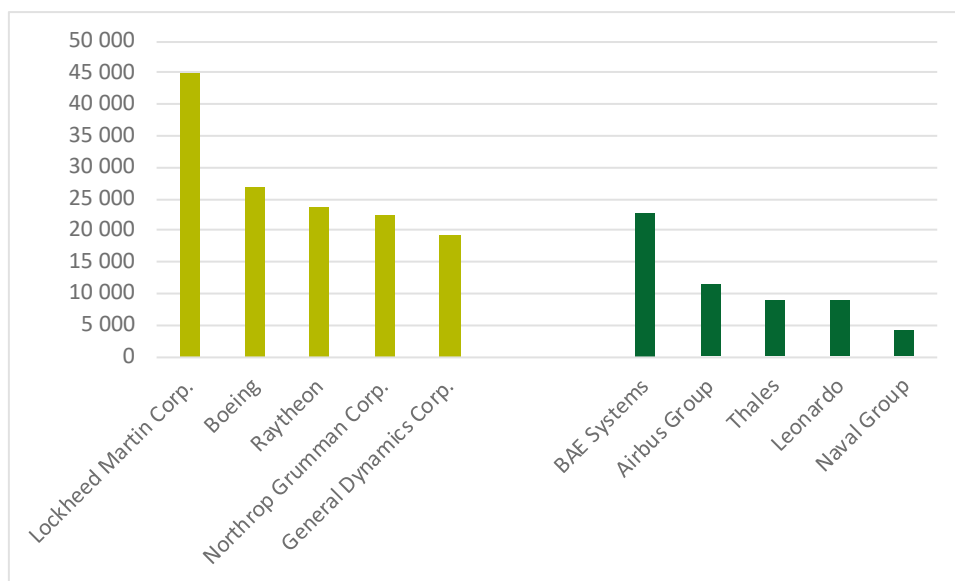


Πηγή: ΕΕΣ, βάσει της βάσης δεδομένων του SIPRI.

¹⁵³ V. Briani, *Armaments duplication in Europe: A quantitative assessment*, σημείωμα πολιτικής CEPS, αριθ. 297, Ιούλιος 2013.

¹⁵⁴ Η κατάταξη των κορυφαίων 100 του SIPRI δεν καλύπτει τις εταιρείες παραγωγής όπλων από την Κίνα.

Γράφημα 12 – Κύκλος εργασιών των 5 κορυφαίων εταιρειών των ΗΠΑ και της ΕΕ (2017) – σε εκατομμύρια δολάρια ΗΠΑ



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει της βάσης δεδομένων του SIPRI.

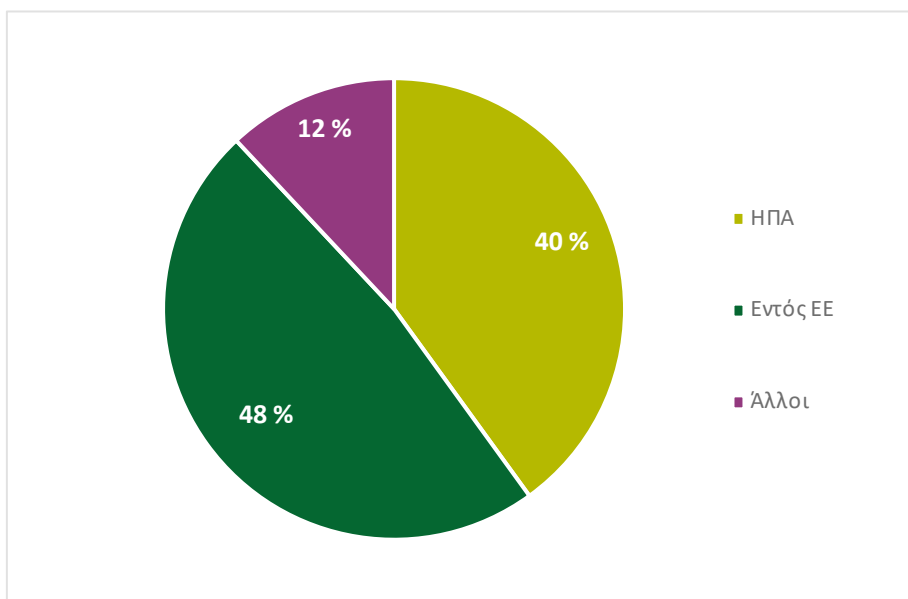
110 Η αντίστοιχη τοποθέτηση της αμυντικής βιομηχανικής βάσης της ΕΕ και των ΗΠΑ στην παγκόσμια αγορά αναδεικνύει την ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας. Από την άποψη των βιομηχανικών και εμπορικών δεσμών, οι εισαγωγές της ΕΕ από εταιρείες των ΗΠΑ βρίσκονται κοντά στις εντός ΕΕ συναλλαγές για την περίοδο 2010-2018 και ανέρχονται σε 40 % (*γράφημα 13*). Κατά την ίδια περίοδο, περισσότερο από το 50 % των αμερικανικών εισαγωγών όπλων προέρχονταν από τα κράτη μέλη της ΕΕ¹⁵⁵, όμως το ποσοστό αυτό αντιπροσωπεύει περιορισμένο όγκο σε απόλυτους αριθμούς¹⁵⁶. Η ανισορροπία στο διατλαντικό εμπόριο υπέρ των ΗΠΑ συνδέεται i) με την τεχνολογική κυριαρχία των ΗΠΑ, αλλά και ii) με εμπορικούς περιορισμούς όσον αφορά την πρόσβαση στην αμερικανική αμυντική αγορά για τους ξένους (και συνεπώς και τους ευρωπαίους) ανταγωνιστές¹⁵⁷ και iii) με την έλλειψη ευρωπαϊκής προτίμησης μεταξύ των κρατών μελών.

¹⁵⁵ ΕΕΣ, βάσει στοιχείων του SIPRI.

¹⁵⁶ Daniel Fiott, *The poison pill: EU defence on US terms?*, IMEEΘΑ, Ιούνιος 2019.

¹⁵⁷ *Anticipating restructuring in the European defence industry*, BIPE, Μάρτιος 2008.

Γράφημα 13 – Μερίδιο των εισαγωγών στην ΕΕ (2017)

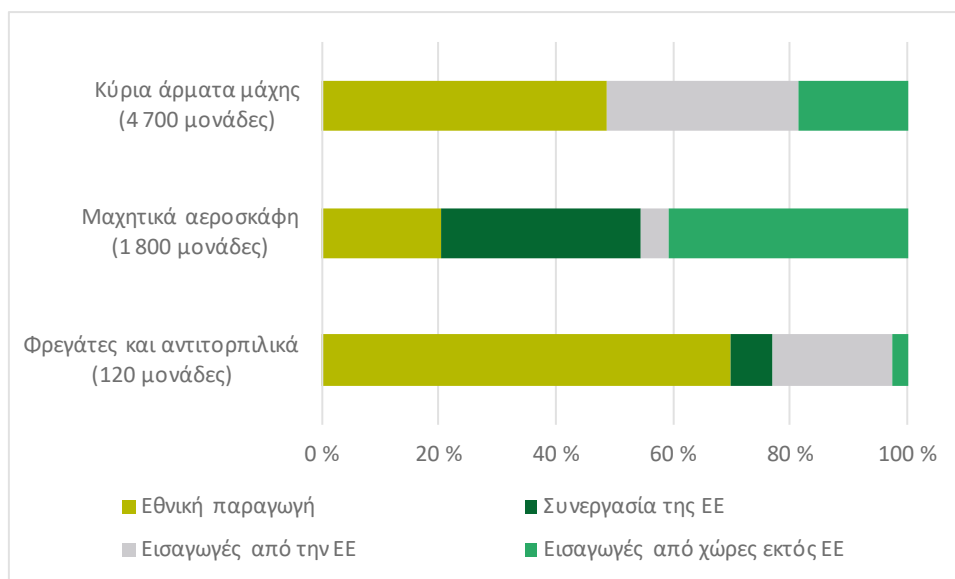


Πηγή: ΕΕΣ, βάσει της βάσης δεδομένων του SIPRI.

111 Ο βαθμός της εξάρτησης της EDTIB από την παραγωγή εκτός ΕΕ διαφέρει ανάλογα με τον κλάδο. Όπως απεικονίζεται στο [γράφημα 14](#), το 2,5 % των κύριων στρατιωτικών πλοίων που χρησιμοποιούνται από τα κράτη μέλη της ΕΕ προέρχεται από προμηθευτές εκτός ΕΕ, ενώ το ποσοστό αυτό αυξάνεται σε 18,5 % για τα κύρια άρματα μάχης και σε 39,3 % για τα μαχητικά αεροσκάφη¹⁵⁸.

¹⁵⁸ D. Fiott, *Strategic autonomy: towards «European Sovereignty» in defence*, IMEEΘΑ, Νοέμβριος 2018.

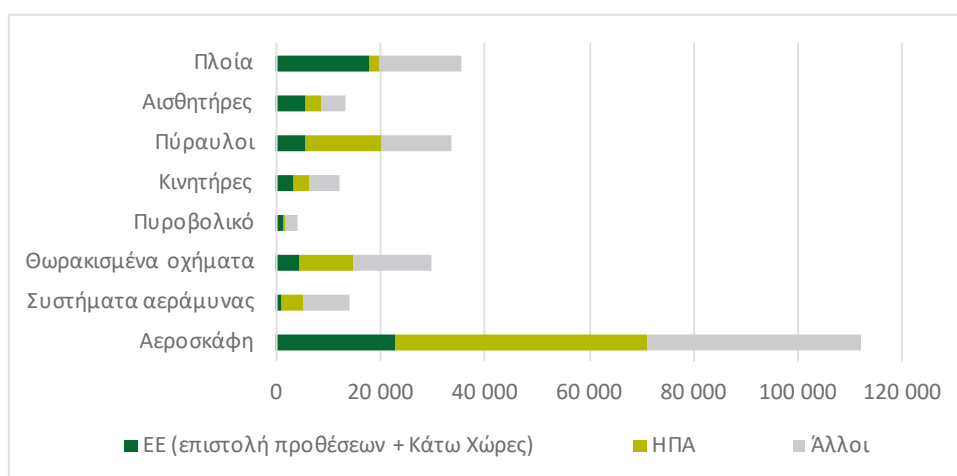
Γράφημα 14 – Προέλευση παραγωγής για τα προϊόντα άμυνας που χρησιμοποιούνται στην ΕΕ (2017)



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του εγγράφου «Strategic autonomy: towards «European Sovereignty» in defence», ΙΜΕΕΘΑ, Νοέμβριος 2018.

112 Σε παγκόσμιο επίπεδο, η κυρίαρχη αμερικανική θέση στο διεθνές εμπόριο δεν είναι ομοιόμορφη σε όλους τους κλάδους. Ειδικότερα, οι εταιρείες των ΗΠΑ στον τομέα της άμυνας έχουν σαφές προβάδισμα στις εξαγωγές αεροσκαφών, συστημάτων αεράμυνας, τεθωρακισμένων οχημάτων και πυραύλων. Αντίθετα, οι εταιρείες της ΕΕ¹⁵⁹ έχουν ανταγωνιστικό πλεονέκτημα στις εξαγωγές πλοίων και αισθητήρων (γράφημα 15).

Γράφημα 15 – Προέλευση αμυντικών προϊόντων στις διεθνείς αγορές («τιμές δείκτη τάσης») – 2010-2018



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει της βάσης δεδομένων του SIPRI.

¹⁵⁹ Με βάση τις χώρες που συνυπέγραψαν την επιστολή προθέσεων και τις Κάτω Χώρες, οι οποίες αντιπροσωπεύουν το 95 % των εξαγωγών της ΕΕ.

113 Μολονότι δεν υπάρχει πλήρης επισκόπηση της εξάρτησης από το εξωτερικό στην αλυσίδα εφοδιασμού, αναφέρεται συχνά ότι η ευρωπαϊκή αμυντική βιομηχανία εξαρτάται από συγκεκριμένες τεχνολογίες ή επιμέρους κατασκευαστικά στοιχεία (ΗΠΑ) και από κρίσιμες πρώτες ύλες (Κίνα). Για παράδειγμα, η EDTIB εξαρτάται πλήρως από τις εισαγωγές από μικρό αριθμό τρίτων χωρών για 19 από τις 39 κρίσιμες πρώτες ύλες που χρειάζονται για τις διαδικασίες παραγωγής της¹⁶⁰. Η εξάρτηση αυτή από εξωτερικές προμήθειες απειλεί όχι μόνο την αυτονομία δράσης των κρατών μελών της ΕΕ, αλλά και την ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας.

2.3 Ενίσχυση της συνεργασίας σε επίπεδο ΕΕ

114 Με βάση το σκεπτικό ότι η διεύρυνση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών θα αυξήσει τις αμυντικές δυνατότητες και θα ενισχύσει την ευρωπαϊκή αμυντική βιομηχανία, τα τελευταία χρόνια έχουν αναπτυχθεί πολλές πρωτοβουλίες για την προώθηση της αμυντικής συνεργασίας σε επίπεδο ΕΕ.

Σχέδιο ανάπτυξης δυνατοτήτων

115 Το σχέδιο ανάπτυξης δυνατοτήτων (Capability Development Plan, CDP) είναι συγχρόνως έγγραφο και διαδικασία που αναπτύχθηκε από τον ΕΟΑ σε συνεργασία με το ΣΕΕΕ/EUMC και τα κράτη μέλη. Παρέχει επισκόπηση των απαιτήσεων σε δυνατότητες με στόχο οι διαδικασίες σχεδιασμού της εθνικής άμυνας να καταστούν περισσότερο συνεπείς και να στηριχθεί η συνεργασία των κρατών μελών στον τομέα της ανάπτυξης δυνατοτήτων.

116 Το CDP ενημερώνεται τακτικά, αναθεωρήθηκε και εγκρίθηκε δε τελευταία από τα κράτη μέλη τον Ιούνιο του 2018. Συγκεκριμένα, το CDP του 2018 λαμβάνει υπόψη το νέο επίπεδο φιλοδοξίας της ΕΕ, όπως αυτό ορίζεται στη ΣΣΕΕ (βλέπε [πλαίσιο 1](#)) και αντανακλά την ανάγκη για πλήρους εμβέλειας δυνατότητες, ιδίως υψηλού επιπέδου δυνατότητες πολέμου στην ξηρά, τον αέρα, τη θάλασσα, το διάστημα και τον κυβερνοχώρο¹⁶¹. Στο πλαίσιο της διαδικασίας του 2018, ο ΕΟΑ προσδιόρισε 11 στρατηγικές προτεραιότητες¹⁶² (βλέπε [παράρτημα III](#)), οι οποίες καλύπτουν τις βραχυπρόθεσμες έως μακροπρόθεσμες ανάγκες και ευκαιρίες ανάπτυξης δυνατοτήτων.

¹⁶⁰ *Exploring Europe's capability requirements for 2035 and beyond*, ΕΟΑ, Ιούνιος 018.

¹⁶¹ *The EU Capability Development Priorities*, αναθεώρηση του CDP του 2018, ΕΟΑ.

¹⁶² Οι προτεραιότητες κατηγοριοποιούνται περαιτέρω σε 38 αναλυτικούς υποτομείς στο έγγραφο για την αναθεώρηση του CDP του 2018 με τίτλο «The EU Capability Development Priorities».

CARD

117 Η συντονισμένη ετήσια επανεξέταση στον τομέα της άμυνας (Coordinated Annual Review of Defence, CARD) καθιερώθηκε μετά την έγκριση του ΣΕΑΑ από τα κράτη μέλη, τον Νοέμβριο του 2016. Η CARD είναι ένας διακυβερνητικός μηχανισμός που εφαρμόζεται σε εθελοντική βάση με στόχο την παροχή ενός πιο δομημένου τρόπου ανάπτυξης των απαιτούμενων δυνατοτήτων με βάση την ενίσχυση της διαφάνειας και των δεσμεύσεων των κρατών μελών¹⁶³.

118 Η CARD στοχεύει στη διάρθρωση της διαδικασίας σχεδιασμού και στην ενίσχυση της συνεργασίας σε επίπεδο ΕΕ μέσω της ενίσχυσης της διαφάνειας και της ανταλλαγής πληροφοριών από τα κράτη μέλη. Με τη συστηματική παρακολούθηση από τον ΕΟΑ, η διαδικασία CARD παρέχει επισκόπηση i) των αμυντικών σχεδίων των κρατών μελών, ii) της προόδου που σημειώνεται όσον αφορά τις προτεραιότητες του CDP και iii) της ανάπτυξης της ευρωπαϊκής συνεργασίας.

119 Η πρώτη CARD, υπό μορφή δοκιμαστικής εφαρμογής, πραγματοποιήθηκε το φθινόπωρο του 2018. Κατόπιν αυτού, πλήρης CARD αναμένεται να πραγματοποιηθεί το φθινόπωρο του 2019.

Πλαίσιο 5

Συμπεράσματα της δοκιμαστικής εφαρμογής της CARD το 2018¹⁶⁴

Η πρώτη έκθεση CARD σημείωσε κάποιες πρόσφατες θετικές τάσεις, ιδίως το επίπεδο των αμυντικών δαπανών και το σχετικό μερίδιο συνεργατικών προγραμμάτων ανάπτυξης δυνατοτήτων μεταξύ των κρατών μελών.

Ωστόσο, η Ε&Τ στον τομέα της άμυνας εξακολουθεί να αποτελεί πηγή ανησυχίας, με μείωση του μεριδίου των διατιθέμενων επενδύσεων. Το γεγονός αυτό θέτει σε κίνδυνο τη μακροπρόθεσμη ικανότητα των κρατών μελών να καινοτομούν στον τομέα των μελλοντικών τεχνολογιών.

PESCO

120 Η μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία (Permanent structured cooperation, PESCO) καθιερώθηκε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας το 2009¹⁶⁵. Η Συνθήκη επέτρεπε «τα κράτη μέλη που πληρούν υψηλότερα κριτήρια στρατιωτικών δυνατοτήτων και έχουν αναλάβει δεσμευτικότερες υποχρεώσεις» να εμβαθύνουν σημαντικά τη συνεργασία τους στον τομέα της άμυνας. Η PESCO αποτελεί διαδικασία εντός του

¹⁶³ *Implementation Plan on Security and Defence*, 14.11.2016.

¹⁶⁴ *Coordinated Annual Review on Defence*, ενημερωτικό δελτίο του ΕΟΑ, 26.11.2018.

¹⁶⁵ Άρθρα 42, παράγραφος 6, και 46 και πρωτόκολλο 10 ΣΕΕ.

πλαίσιου της ΕΕ με γνώμονα τα κράτη μέλη. Όντας τόσο ένα μόνιμο πλαίσιο, όσο και μια δομημένη διαδικασία, διαφέρει από άλλα ad hoc συνεργατικά πλαίσια.

121 Η PESCO καθιερώθηκε επισήμως στις 11 Δεκεμβρίου 2017¹⁶⁶ με τη συμμετοχή 25 κρατών μελών¹⁶⁷. Περιλαμβάνει δύο επίπεδα: i) την εκπλήρωση δεσμεύσεων υψηλού επιπέδου και ii) την ανάπτυξη συνεργατικών έργων άμυνας.

122 Βασικό χαρακτηριστικό της PESCO είναι ο νομικά δεσμευτικός χαρακτήρας των ανειλημμένων δεσμεύσεων. Τα συμμετέχοντα κράτη μέλη συμφώνησαν σε 20 δεσμεύσεις ως προς την επένδυση, τον σχεδιασμό, την ανάπτυξη και τη λειτουργία αμυντικών δυνατοτήτων¹⁶⁸. Η πρόοδος προς την εκπλήρωση των δεσμεύσεων αξιολογείται σε ετήσια βάση από τον Ύπατο Εκπρόσωπο με βάση τα εθνικά σχέδια εφαρμογής που υποβάλλουν τα κράτη μέλη.

123 Το δεύτερο επίπεδο της PESCO αφορά τα έργα συνεργασίας. Μέχρι στιγμής, το Συμβούλιο έχει εγκρίνει συνολικά 34 έργα¹⁶⁹, που αφορούν τόσο την ανάπτυξη δυνατοτήτων όσο και τις επιχειρήσεις. Η συμμετοχή των κρατών μελών σε επιμέρους έργα είναι εθελοντική, με τρέχοντα μέσο όρο πέντε κρατών μελών ανά έργο. Οι δυνατότητες που αναπτύσσονται στο πλαίσιο της PESCO ανήκουν στα κράτη μέλη, τα οποία μπορούν να αποφασίσουν να τις χρησιμοποιήσουν σε άλλα πλαίσια, όπως το NATO.

Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας

124 Η ιδέα του Ευρωπαϊκού Ταμείου Άμυνας προτάθηκε από την Επιτροπή τον Νοέμβριο του 2016, στο σχέδιο δράσης για την ευρωπαϊκή άμυνα (βλέπε σημείο 40). Στην πράξη, δημιουργήθηκαν δύο πιλοτικά προγράμματα κατά τη διάρκεια της περιόδου 2017-2020, με στόχο να ελεγχθεί η σκοπιμότητα και η προστιθέμενη αξία δράσης σε επίπεδο ΕΕ και να προπαρασκευαστεί το μελλοντικό Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας, το οποίο θα υλοποιηθεί κατά το επόμενο ΠΔΠ (2021-2027):

- ο η προπαρασκευαστική ενέργεια για την έρευνα στον τομέα της άμυνας (PADR), με 90 εκατομμύρια ευρώ για τη στήριξη συνεργατικών έργων E&T για την περίοδο 2017-2019.

¹⁶⁶ Απόφαση (ΚΕΠΠΑ) 2017/2315 του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2017, για τη θεσμοθέτηση μόνιμης διαρθρωμένης συνεργασίας (PESCO) και την κατάρτιση του καταλόγου των συμμετεχόντων κρατών μελών.

¹⁶⁷ Η Δανία, η Μάλτα και το Ηνωμένο Βασίλειο δεν συμμετέχουν στην PESCO.

¹⁶⁸ <https://pesco.europa.eu/>.

¹⁶⁹ 17 αρχικά έργα εγκρίθηκαν στις 6.3.2018, ενώ το Συμβούλιο συμφώνησε σε μια ακόμη δέσμη 17 έργων στις 19.11.2018.

- ο το πρόγραμμα βιομηχανικής ανάπτυξης στον τομέα της άμυνας (EDIDP), με 500 εκατομμύρια ευρώ για τη συγχρηματοδότηση κοινών βιομηχανικών έργων σε φάση ανάπτυξης για την περίοδο 2019-2020 ([πλαίσιο 6](#)).

Πλαίσιο 6

EDIDP – Πρώτα κοινά αμυντικά βιομηχανικά έργα

Τον Μάρτιο του 2019, η Επιτροπή εξέδωσε το πρόγραμμα εργασίας του EDIDP. Μέρος του προϋπολογισμού των 500 εκατομμυρίων ευρώ διατέθηκε σε προσκλήσεις υποβολής προτάσεων στους ακόλουθους τομείς¹⁷⁰:

- 1) βασικές επιχειρήσεις, προστασία και βιωσιμότητα των στρατιωτικών δυνάμεων: 80 εκατομμύρια ευρώ·
- 2) υπηρεσίες πληροφοριών, ασφαλείς επικοινωνίες και άμυνα στον κυβερνοχώρο: 180 εκατομμύρια ευρώ·
- 3) δυνατότητα διεξαγωγής επιχειρήσεων υψηλού επιπέδου: 70 εκατομμύρια ευρώ·
- 4) καινοτόμες αμυντικές τεχνολογίες και MME: 27 εκατομμύρια ευρώ.

Επιπλέον, η Επιτροπή επέλεξε δύο έργα για άμεση ανάθεση:

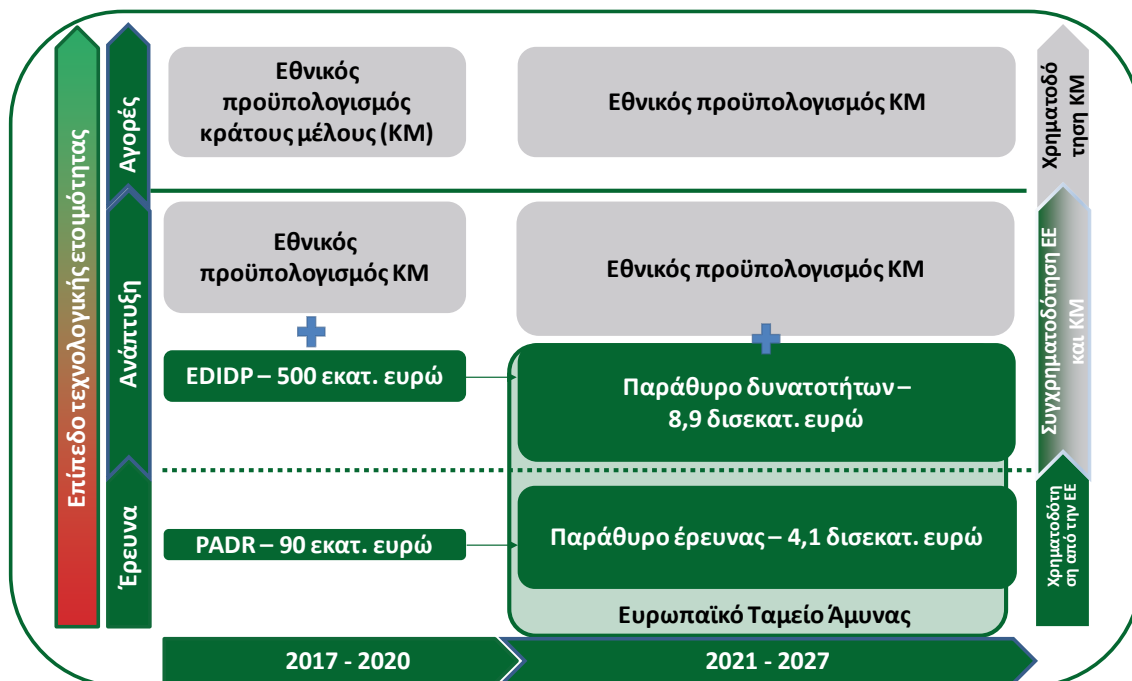
- 5) 100 εκατομμύρια ευρώ για την ανάπτυξη ευρωπαϊκών μη επανδρωμένων αεροσκαφών μεγάλης εμβέλειας (RPAS MALE)·
- 6) 37 εκατομμύρια ευρώ για ασφαλές ραδιοσύστημα (ευρωπαϊκή ασφαλής ραδιοεπικοινωνία μέσω λογισμικού).

125 Για το επόμενο ΠΔΠ, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας αξιοποιεί την PADR και το EDIDP μέσω της ενσωμάτωσης στοιχείων έρευνας και ανάπτυξης σε ένα πλήρως ανεπτυγμένο ταμείο, με σημαντική αύξηση της χρηματοδότησης από 590 εκατομμύρια ευρώ σε 13 δισεκατομμύρια ευρώ. Πρόκειται για αύξηση κατά 22 φορές σε σύγκριση με τον τρέχοντα επταετή κύκλο. Η τρέχουσα πρόταση έχει προϋπολογισμό 13 δισεκατομμυρίων ευρώ, κατανεμημένου στην έρευνα (4,1 δισεκατομμύρια ευρώ) και στην ανάπτυξη (8,9 δισεκατομμύρια ευρώ) (βλέπε

¹⁷⁰ Για λεπτομερή κατάλογο των προτεινόμενων έργων, βλέπε την εκτελεστική απόφαση της Επιτροπής της 19.3.2019 για τη χρηματοδότηση του ευρωπαϊκού προγράμματος βιομηχανικής ανάπτυξης στον τομέα της άμυνας και την έγκριση του προγράμματος εργασίας για το 2019 και το 2020, C(2019) 2205 final <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34515>.

γράφημα 16), καθιστώντας έτσι την ΕΕ τον τέταρτο μεγαλύτερο χρηματοδότη στην Ευρώπη σε δραστηριότητες Ε&Α που σχετίζονται με την άμυνα¹⁷¹.

Γράφημα 16 – Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας



Πηγή: ΕΕΣ.

126 Σκοπός του ταμείου είναι «η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας, της αποδοτικότητας και της ικανότητας καινοτομίας της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας, (...) συμβάλλοντας έτσι στη στρατηγική αυτονομία της ΕΕ από τεχνολογική και βιομηχανική άποψη»¹⁷². Για να γίνει αυτό, το ταμείο έχει ως στόχο την παρακίνηση και υποστήριξη συνεργατικών δράσεων και διασυνοριακής συνεργασίας μέσω οικονομικών κινήτρων για τα νομικά πρόσωπα στους τομείς τόσο της έρευνας όσο και της ανάπτυξης.

127 Το ταμείο έχει τα ακόλουθα βασικά χαρακτηριστικά:

- Στα έργα συνεργασίας πρέπει να συμμετέχουν τουλάχιστον τρεις επιλέξιμες οντότητες από τρία κράτη μέλη ή συνδεδεμένες χώρες.
- Το προτεινόμενο επίπεδο χρηματοδότησης μπορεί να φτάσει μέχρι και το 100 % για τη φάση της έρευνας και από 20 % έως 80 % συγχρηματοδότηση (με τους προϋπολογισμούς των κρατών μελών) για τη φάση της ανάπτυξης.

¹⁷¹ Ο προϋπολογισμός της ΕΕ για το μέλλον, ενημερωτικό δελτίο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, 13.6.2018.

¹⁷² Άρθρο 3 της πρότασης κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Άμυνας, με ημερομηνία 12.12.2018.

- Προβλέπονται προσαυξήσεις υπό μορφή υψηλότερων ποσοστών χρηματοδότησης για την προώθηση της συμμετοχής ΜΜΕ και εταιρειών μεσαίας κεφαλαιοποίησης σε έργα PESCO.
- Μερίδιο ύψους 4 %-8 % του προϋπολογισμού των 13 δισεκατομμυρίων ευρώ θα πρέπει να αφορά την υποστήριξη επαναστατικών τεχνολογιών στον τομέα της άμυνας.

2.4 Κίνδυνοι ως προς τις επιδόσεις που σχετίζονται με τα αμυντικά προγράμματα της ΕΕ

128 Σε σύγκριση με την περιορισμένη πρόοδο ως προς την άμυνα στην ιστορία της ΕΕ, οι πρόσφατες πρωτοβουλίες (PESCO, CARD και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας) μπορούν να θεωρηθούν ως σημαντική αλλαγή¹⁷³. Ωστόσο, όσον αφορά τον αντίκτυπο των νέων αυτών πρωτοβουλιών της ΕΕ και τη συνακόλουθη ταχεία αύξηση των δαπανών, δεν έχουν ακόμη θεσπιστεί ή δεν είναι γνωστές ορισμένες βασικές προϋποθέσεις ώστε οι πρωτοβουλίες αυτές να είναι αποτελεσματικές.

Αποτελεσματική διαδικασία σχεδιασμού της ΕΕ

129 Μέχρι την αναθεώρηση του CDP το 2018 (βλέπε σημείο [116](#)), πρόσφατη μελέτη για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο¹⁷⁴ διαπίστωνε ότι οι προηγούμενες πρωτοβουλίες δεν είχαν κατορθώσει να δημιουργήσουν μια ουσιαστική διαδικασία σχεδιασμού της ΕΕ, η οποία να αποτελεί τη βάση για την ανάπτυξη δυνατοτήτων. Με βάση τις παρούσες συνθήκες, εξακολουθεί να μην υπάρχει, σε επίπεδο ΕΕ, η κατάλληλη διαδικασία αμυντικού σχεδιασμού υπό μορφή Λευκής Βίβλου, συγκρίσιμης με τα εθνικά έγγραφα σχεδιασμού. Στην πράξη, τα κράτη μέλη προβαίνουν σε αμυντικό σχεδιασμό και αγορές με βάση την εθνική σκοπιά, γεγονός που τονίζει την ανάγκη για μεγαλύτερη ευθυγράμμιση ως προς τα αμυντικά τους σχέδια¹⁷⁵.

130 Η διαδικασία σχεδιασμού της ΕΕ είναι πολύπλοκη και περιλαμβάνει πολλούς ενδιαφερόμενους φορείς. Στην προαναφερθείσα μελέτη, παρουσιάστηκε ως μη κυκλική, ατελής λόγω έλλειψης σαφούς στρατιωτικής φιλοδοξίας (βλέπε σημεία [60](#)

¹⁷³ *Joining forces – the way towards the European Defence Union*, Ευρωπαϊκό Κέντρο Πολιτικής Στρατηγικής, Φεβρουάριος 2019.

¹⁷⁴ «Η ευρωπαϊκή διαδικασία αμυντικού σχεδιασμού είναι αναποτελεσματική και περίπλοκη· δεν έχει παραγάγει ουσιαστικά καμία δυνατότητα από τότε που δημιουργήθηκε», κατά τον Frédéric Mauro στο *EU Defence: The White Book implementation process*, μελέτη κατά παραγγελία της υποεπιτροπής Ασφάλειας και Άμυνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 12.12.2018, σ. 64.

¹⁷⁵ ΕΟΑ, ενημερωτικό δελτίο για τη συντονισμένη ετήσια αναθεώρηση της CARD στον τομέα της άμυνας, ενημερώθηκε στις 26.11.2018.

έως 61) και χαρακτηριζόμενη από λογικές ατέλειες¹⁷⁶. Αποτελείται από τέσσερα αλληλοεπικαλυπτόμενα στρώματα τα οποία κατακερματίζονται μεταξύ των ενδιαφερομένων που προβαίνουν στις διάφορες διαδικασίες¹⁷⁷. Την ίδια στιγμή, τα μέτρα για την ενίσχυση της ικανότητας αμυντικού σχεδιασμού της ΕΕ τείνουν επίσης να αυξάνουν τις δραστηριότητες που είναι παράλληλες προς αυτές του NATO, καθώς και πιθανώς αλληλοεπικαλυπτόμενες με αυτές¹⁷⁸.

131 Υπό τις παρούσες συνθήκες, οι διαδικασίες σχεδιασμού των δυνατοτήτων της ΕΕ και του NATO δεν έχουν συνάφεια. Η διαδικασία αμυντικού σχεδιασμού του NATO υφίσταται εδώ και σχεδόν 50 χρόνια και χαρακτηρίζεται ως μια καλά οργανωμένη και δομημένη διαδικασία¹⁷⁹. Αντιθέτως, η πρόσφατα καθιερωθείσα διαδικασία δυνατοτήτων της ΕΕ δεν είναι ακόμη ώριμη. Υπάρχουν δυνατότητες καλύτερης ευθυγράμμισης του CDP και της CARD με τις διαδικασίες σχεδιασμού του NATO, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι εκροές και τα χρονοδιαγράμματα είναι συναφή και να περιοριστούν οι ανεπάρκειες που σχετίζονται με τις αλληλοεπικαλυπτόμενες διαδικασίες¹⁸⁰.

132 Οι νέες πρωτοβουλίες προσφέρουν πρόσθετα στοιχεία για τη διάρθρωση της διαδικασίας σχεδιασμού. Αποφασιστικής σημασίας είναι η συνεκτικότητα και η κατάλληλη ακολουθία, δηλαδή από τις προτεραιότητες προς την ανάπτυξη δυνατοτήτων¹⁸¹. Ωστόσο, στην πραγματικότητα, η παράλληλη έναρξη της λειτουργίας των διαφόρων μηχανισμών δεν έχει ακόμη επιτρέψει να καθιερωθεί μια λογική ροή. Στην ουσία, τα πρώτα έργα PESCO εγκρίθηκαν τον Μάρτιο του 2018, ενώ το CDP αναθεωρήθηκε μόλις τον Ιούλιο του 2018. Παράλληλα, έργα PADR ξεκίνησαν ήδη από το 2017, και ακολούθησε το EDIDP στις αρχές του 2019. Εν τω μεταξύ, ο ΕΟΑ ολοκλήρωσε τη δοκιμαστική εφαρμογή της CARD μόλις τον Νοέμβριο του 2018. Δεν

¹⁷⁶ Frédéric Mauro, *EU Defence: The White Book implementation process*, κατά παραγγελία της υποεπιτροπής Ασφάλειας και Άμυνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 12.12.2018.

¹⁷⁷ «Αυτό το σύστημα [της ΕΕ] δημιουργήθηκε σε διαδοχικά στάδια, σαν επάλληλα στρώματα, και η συνολική συνάφειά του δεν εξασφαλίζεται με κανένα τρόπο. Πράγματι, δεν υπάρχει μόνο μία διαδικασία δυνατοτήτων στην ΕΕ, αλλά τέσσερις: ο Μηχανισμός Ανάπτυξης Δυνατοτήτων (...), το CDP (...), η CARD (...) και η PESCO». Frédéric Mauro και Olivier Jehin, *A European Army to do what?*, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) και Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP), Απρίλιος 2019.

¹⁷⁸ Dick Zandee, *PESCO implementation: the next challenge*, Ινστιτούτο Clingendael, Σεπτέμβριος 2018.

¹⁷⁹ Frédéric Mauro, *EU Defence: The White Book implementation process*, μελέτη κατά παραγγελία της υποεπιτροπής Ασφάλειας και Άμυνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 12.12.2018, σ. 12-13.

¹⁸⁰ Η διαδικασία των πρωταρχικών στόχων, η οποία αποτελεί τη συστηματική προσέγγιση της ΕΕ ως προς την ανάπτυξη των απαραίτητων στρατιωτικών δυνατοτήτων για την ΚΠΑΑ, συγχρονίστηκε πρόσφατα με τη διαδικασία αμυντικού σχεδιασμού του NATO όσον αφορά τα χρονοδιαγράμματα, την ταξινόμηση και τα εργαλεία.

¹⁸¹ ΕΟΑ, ενημερωτικό δελτίο για τη συντονισμένη ετήσια αναθεώρηση της CARD στον τομέα της άμυνας, ενημερώθηκε στις 26.11.2018.

έχουν ακόμη αποδειχθεί στην πράξη οι αποτελεσματικοί δεσμοί και η συνεκτικότητα μεταξύ όλων των πρωτοβουλιών.

Η συμμετοχή των κρατών μελών

133 Η εφαρμογή και η αποτελεσματικότητα της CARD, του Ευρωπαϊκού Ταμείου Άμυνας και της PESCO εξαρτώνται από την προθυμία των κρατών μελών και την εκπλήρωση των δεσμεύσεών τους. Εφόσον τα κράτη μέλη είναι που καθορίζουν προτεραιότητες και αναπτύσσουν και χρησιμοποιούν δυνατότητες, οι νέες πρωτοβουλίες δεν μπορούν να είναι επιτυχείς χωρίς αυτά¹⁸².

134 Ως εθελοντική διαδικασία, η CARD εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών. Η PESCO συνεπάγεται την ανάληψη δεσμεύσεων, όμως η προθυμία των κρατών μελών να ανταποκριθούν σε αυτές παραμένει ένας άγνωστος παράγοντας, κάτι το οποίο επιτείνεται από το γεγονός ότι η δυνατότητα επιβολής των δεσμεύσεων είναι πολύ αβέβαιη, τόσο για νομικούς όσο και για πολιτικούς λόγους¹⁸³.

135 Εξάλλου, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας θεωρεί δεδομένη τη συμμετοχή των κρατών μελών, τα οποία θα πρέπει να συγχρηματοδοτούν τις δαπάνες ανάπτυξης. Ως εκ τούτου, ο αριθμός και τα είδη των έργων εξαρτώνται από την προθυμία των κρατών μελών να επενδύσουν πρόσθετα κεφάλαια. Ένας άλλος κίνδυνος είναι ότι τα οικονομικά κίνητρα της ΕΕ ενδέχεται να αντικαταστήσουν, και όχι να συμπληρώσουν, την εθνική χρηματοδότηση¹⁸⁴.

Ο αντίκτυπος στις πραγματικές ανάγκες δυνατοτήτων

136 Η σημαντική και ταχεία αύξηση της χρηματοδότησης για την υποστήριξη δραστηριοτήτων Ε&Α προσανατολισμένων στον τομέα της άμυνας συνεπάγεται κινδύνους για τις επιδόσεις του Ευρωπαϊκού Ταμείου Άμυνας. Συγκεκριμένα, υπάρχει κίνδυνος η χρηματοδότηση να μην έχει καμία συγκεκριμένη επίδραση στην ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας ή να μην μπορέσει να δημιουργήσει, ούτε και να οικοδομήσει, τις δυνατότητες που απαιτούνται. Ως εκ τούτου, η εφαρμογή της απαιτεί την κατάλληλη ισορροπία ώστε να μην εκληφθεί ως

¹⁸² Daniel Fiott, *European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges*, Nação e Defesa, Νοέμβριος 2018.

¹⁸³ S. Blockmans, *The EU's modular approach to defence integration: An inclusive, ambitious and legally binding PESCO?*, 2018 και Daniel Fiott *«European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges*, Nação e Defesa, Νοέμβριος 2018.

¹⁸⁴ Bastian Giegerich, *After the EU global strategy: Consulting the Experts*, 2016.

επιδότηση για τις ΜΜΕ στα μικρότερα κράτη μέλη, ή ως εργαλείο προοριζόμενο αποκλειστικά για τις μεγάλες εταιρείες στα μεγαλύτερα κράτη μέλη¹⁸⁵.

137 Όσον αφορά την PESCO, μελέτη που πραγματοποιήθηκε από το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Ηγεσίας και το IISS τον Φεβρουάριο του 2019 κατέληξε στο συμπέρασμα ότι, αν και τα πρώτα 34 έργα PESCO ήταν χρήσιμα, ήταν απίθανο να έχουν σημαντικό αντίκτυπο στις απαιτήσεις της ΕΕ, ιδίως όσον αφορά τις ελλείψεις που έχουν εντοπιστεί για τις φιλοδοξίες της ΕΕ¹⁸⁶. Η άμυνα συνεπάγεται τη δημιουργία πραγματικών στρατιωτικών δυνατοτήτων, με σαφή δυνατότητα αποτροπής πιθανών απειλών και υποδηλώνει ετοιμότητα προς δράση όταν απαιτείται.

Το πλαίσιο διακυβέρνησης και λογοδοσίας

138 Η διακυβέρνηση σε επίπεδο ΕΕ είναι πολύπλοκη και περιλαμβάνει πολλούς ενδιαφερόμενους φορείς.

139 Ειδικότερα, η διακυβέρνηση της ανάπτυξης αμυντικών δυνατοτήτων στην ΕΕ τελεί υπό διαδικασία ριζικής αλλαγής¹⁸⁷. Με τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Άμυνας, η Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και ο προϋπολογισμός της ΕΕ συμμετέχουν πλέον στην ανάπτυξη αμυντικών δυνατοτήτων, έναν τομέα που παραδοσιακά διέπεται από διακυβερνητικές ρυθμίσεις. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας στοχεύει στη σύνδεση δύο διαφορετικών και σύνθετων συστημάτων -του ενωσιακού και του εθνικού αμυντικού συστήματος, καθένα από τα οποία έχει συγκεκριμένα επιχειρησιακά χαρακτηριστικά, παραδόσεις και κανόνες¹⁸⁸.

140 Τέλος, από άποψη λογοδοσίας, τα όργανα, τις αποστολές και τις επιχειρήσεις της ΚΠΑΑ δεν υπόκεινται σε παρόμοιες ρυθμίσεις περί ελέγχου και χορήγησης απαλλαγής (βλέπε σημεία 26 και 27). Ειδικότερα, οι στρατιωτικές αποστολές του ΕΟΑ και της ΚΠΑΑ δεν υπόκεινται σε εποπτεία από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, έχουν ειδικούς μηχανισμούς ελέγχου και βρίσκονται επί του παρόντος εκτός της εντολής ελέγχου του ΕΕΣ. Όπως σημειώθηκε και στο παρελθόν, το ΕΕΣ θεωρεί ότι θα πρέπει να

¹⁸⁵ Daniel Fiott, *European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges*, Nação e Defesa, Νοέμβριος 2018.

¹⁸⁶ Alice Billon-Galland και Yvonne-Stefania Efstathiou, *Are PESCO projects fit for purpose?*, Ευρωπαϊκό Δίκτυο Ηγεσίας και IISS, 20.2.2019.

¹⁸⁷ Dick Zandee, *Developing European defence capabilities - bringing order into disorder*, Ινστιτούτο Clingendael, Οκτώβριος 2017.

¹⁸⁸ Burkard Schmitt, *The European Defence Fund – a potential game-changer for European Defence*, European Files, Aerospace and Defence Industries Association of Europe, Ιούνιος 2018.

οριστεί ως ο εξωτερικός ελεγκτής όλων των οργάνων που έχουν συσταθεί για την υλοποίηση πολιτικών της ΕΕ, περιλαμβανομένου του ΕΟΑ¹⁸⁹.

141 Η ανάπτυξη της ευρωπαϊκής αμυντικής συνεργασίας, ιδίως μέσω νέων πρωτοβουλιών όπως η PESCO, η CARD και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας, είναι πιθανό να δημιουργήσει πρόσθετη πολυπλοκότητα. Πράγματι, ενώ οι πρωτοβουλίες υποτίθεται ότι αλληλοενισχύονται, είναι διακριτές και έχουν διαφορετική νομική βάση και, κατά συνέπεια, ενδέχεται να υπόκεινται σε διαφορετικούς μηχανισμούς ελέγχου και απαλλαγής (βλέπε [παράρτημα VI](#)). Αυτό θα μπορούσε να αποτρέψει τον αποτελεσματικό και πλήρη έλεγχο της πολιτικής άμυνας και ασφάλειας της ΕΕ. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει ζητήσει επανειλημμένα από τα κράτη μέλη να αυξήσουν τη διαφάνεια, την υπευθυνότητα και την κοινοβουλευτική εποπτεία της ΚΠΑΑ σύμφωνα με τις εξουσίες τους σε άλλους τομείς¹⁹⁰.

¹⁸⁹ ΕΕ, ενημερωτικό έγγραφο με τίτλο «Η πρόταση της Επιτροπής για το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2021-2027», Ιούλιος 2018, σημείο 33.

¹⁹⁰ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 12ης Δεκεμβρίου 2018 σχετικά με την ετήσια έκθεση για την εφαρμογή της Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας (2018/2099(INI)), παράγραφοι 60-63.

Τελικές παρατηρήσεις

142 Μέχρι πρόσφατα, υπήρξε περιορισμένη δράση στον τομέα της άμυνας σε επίπεδο ΕΕ και δεν υφίσταται Ευρωπαϊκή Αμυντική Ένωση. Εντούτοις, ως απάντηση στο νέο παγκόσμιο περιβάλλον προκλήσεων, η ΕΕ ανέπτυξε νέες φιλοδοξίες και δρομολόγησε νέες πρωτοβουλίες με στόχο την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών.

143 Με την παρούσα επισκόπηση, στόχος μας ήταν να αναδείξουμε μερικές από τις κύριες προκλήσεις που συνδέονται με το νέο επίπεδο φιλοδοξίας της ΕΕ στον τομέα της άμυνας και με την προτεινόμενη αύξηση της χρηματοδότησης. Δεδομένου ότι είναι πολύ νωρίς για να εκτιμηθεί ο αντίκτυπος των πρόσφατων πρωτοβουλιών της ΕΕ, η αξία που προστίθεται με τη δράση σε επίπεδο ΕΕ στον τομέα της άμυνας δεν έχει ακόμη αποδειχθεί στην πράξη.

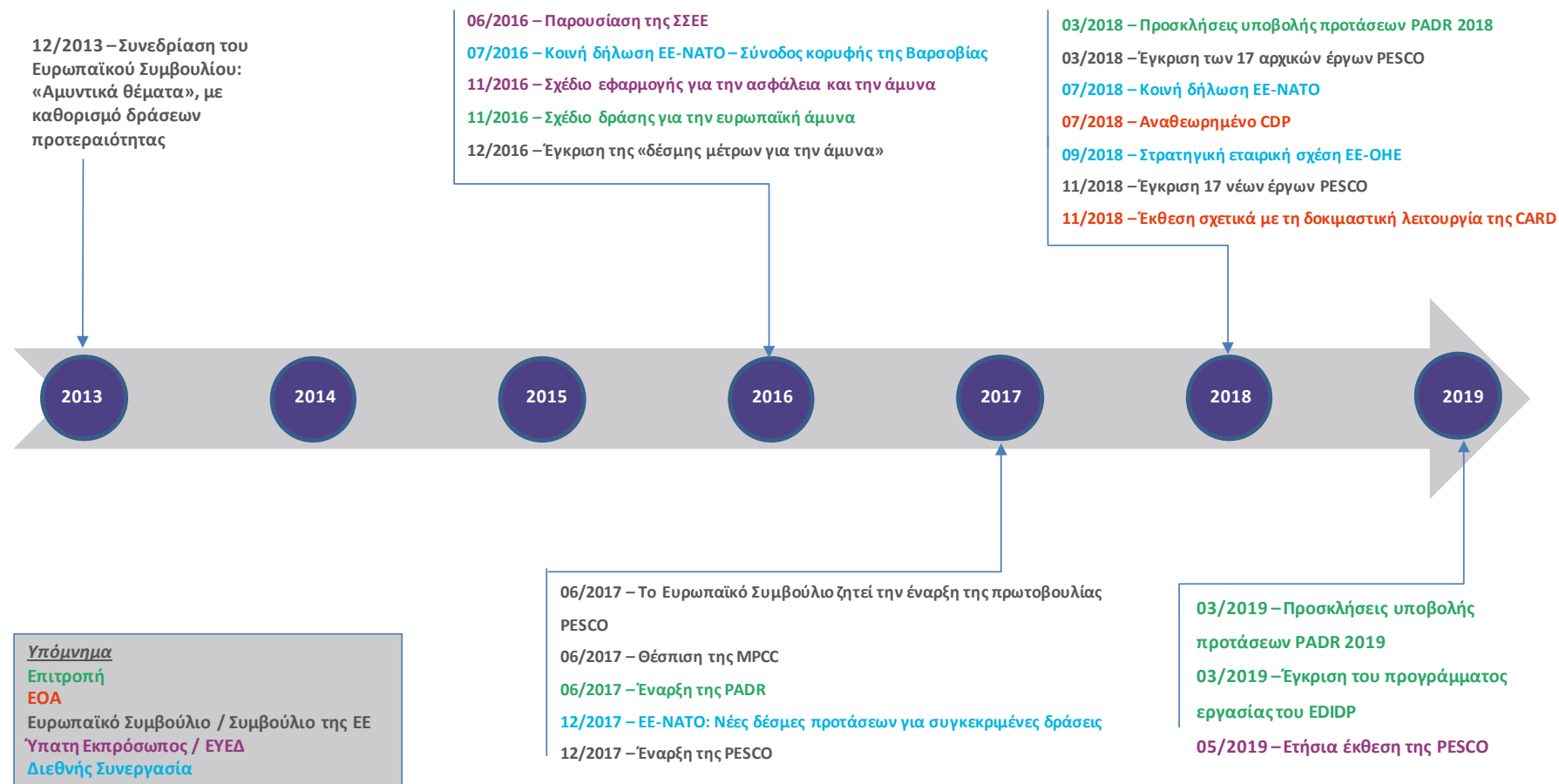
144 Η συμβολή στη βελτίωση της αμυντικής ικανότητας στην Ευρώπη σημαίνει ότι δεν μένουμε απλώς στα λόγια και απαιτεί αποτελεσματική εφαρμογή πραγματικών πρωτοβουλιών με στόχο την υποστήριξη μιας ανταγωνιστικής ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας και την ενίσχυση των στρατιωτικών δυνατοτήτων των κρατών μελών, σε πλήρη συμπληρωματικότητα με το NATO. Σε τελική ανάλυση, η επιτυχία και το μέλλον της ΕΕ στον τομέα της άμυνας εξαρτάται πλήρως από την πολιτική βούληση των κρατών μελών, καθώς αυτά διαδραματίζουν τον κεντρικό ρόλο στην ευρωπαϊκή αμυντική αρχιτεκτονική.

Το παρόν ενημερωτικό έγγραφο εγκρίθηκε από το Τμήμα III, κατά τη συνεδρίασή του της 16ης Ιουλίου 2019.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Klaus-Heiner LEHNE
Πρόεδρος

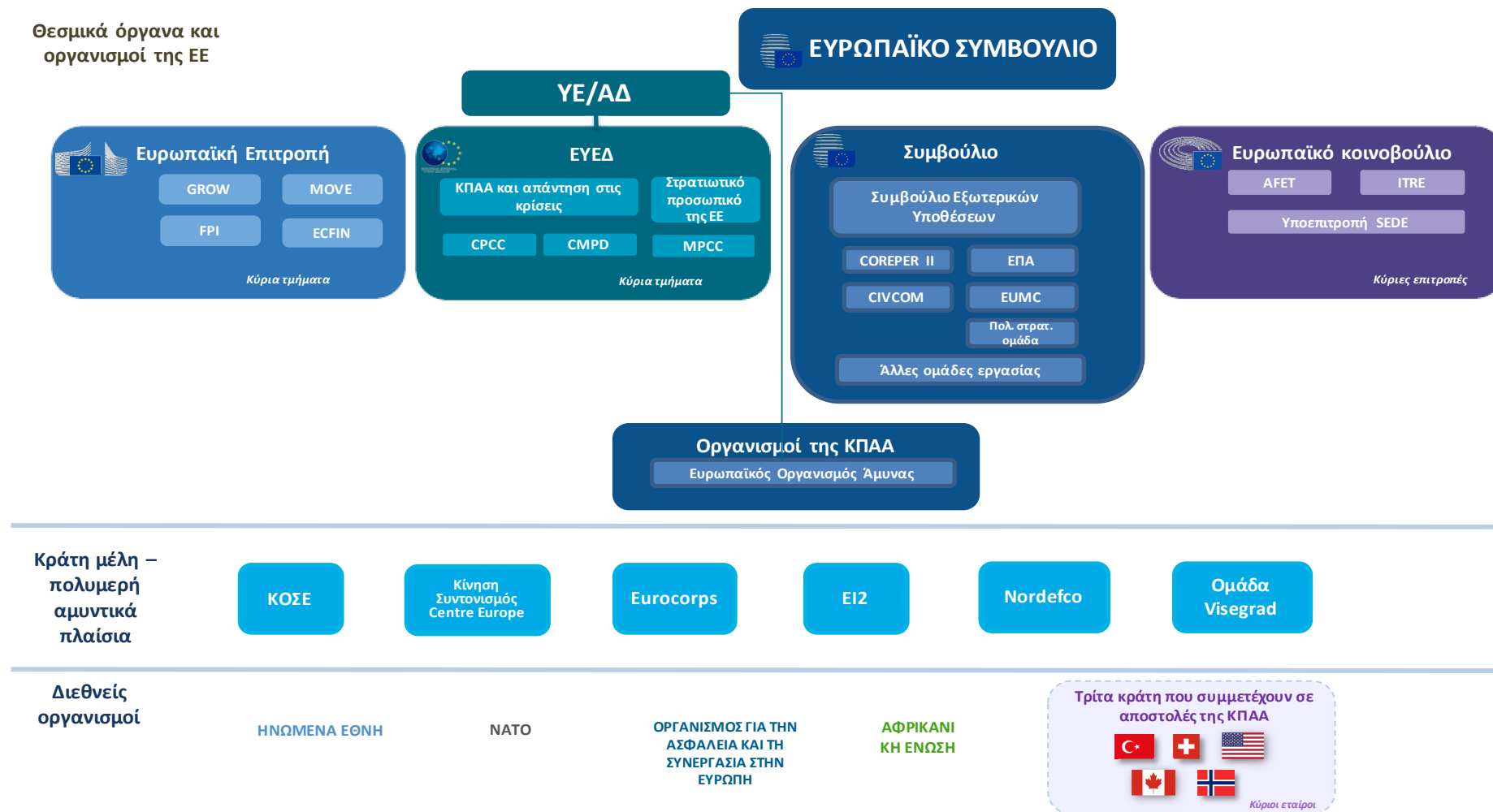
Παράρτημα Ι — Χρονογραμμή



Πηγή: ΕΕΣ.

Παράρτημα II — Ευρωπαϊκό αμυντικό θεσμικό πλαίσιο: ένας σύνθετος τομέας πολλαπλών παραγόντων

Θεσμικά όργανα και
οργανισμοί της ΕΕ



Πηγή: ΕΕΣ.

Παράρτημα III — Προτεραιότητες ως προς τις δυνατότητες που εντοπίζονται σε βασικά έγγραφα της ΕΕ, 2013-2019

	2013 Ευρωπαϊκό Συμβούλιο	2014 CDP	2016 Συνολική στρατηγική της ΕΕ	2018 CDP
Αεροπορία	Μη επανδρωμένα εναέρια οχήματα (UAV) Ανεφοδιασμός αεροσκαφών εν πτήξει	Εναέριες δυνατότητες μεταξύ θεάτρων επιχειρήσεων Ερευνητικό πρόγραμμα διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας στο πλαίσιο του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού		Εναέρια κινητικότητα Υπεροχή στον αέρα Ενσωμάτωση των στρατιωτικών εναέριων δυνατοτήτων στον μεταβαλλόμενο κλάδο της αεροπορίας
Διοίκηση, έλεγχος, πληροφορίες και κυβερνοχώρος	Άμυνα του κυβερνοχώρου Δορυφορική επικοινωνία	Αντιμετώπιση απειλών στον κυβερνοχώρο (άμυνα του κυβερνοχώρου) Διαστημική υπηρεσία πληροφοριών Βελτίωση των υπηρεσιών πληροφοριών και επικοινωνιών πεδίου μάχης Τηλεχειριζόμενα αεροσκάφη που παρέχουν επιτήρηση Παροχή δυνατοτήτων SATCOM	Υπηρεσίες πληροφοριών, επιτήρηση και αναγνώριση Αυτόνομη πρόσβαση στο διάστημα και μόνιμη παρατήρηση της γης Ψηφιακές δυνατότητες και τεχνολογίες στον κυβερνοχώρο Τηλεχειριζόμενα συστήματα αεροσκαφών	Δυνατότητες κατάλληλες για επιχειρήσεις που ανταποκρίνονται στον κυβερνοχώρο Διαστημικές υπηρεσίες πληροφοριών και επικοινωνιών Υπεροχή στον τομέα των πληροφοριών
Χερσαία		Δυνατότητες μάχης μεταξύ θεάτρων επιχειρήσεων Βελτίωση της υλικοτεχνικής υποστήριξης για τις ανεπτυγμένες δυνάμεις Παροχή ιατρικής υποστήριξης για τις επιχειρήσεις		Δυνατότητες επίγειας μάχης Βελτίωση των δυνατοτήτων υλικοτεχνικής και ιατρικής υποστήριξης
Ναυτικό		Θαλάσσια περυτολία και συνοδεία Ναυτικά συστήματα επιτήρησης		Ναυτική ευελιξία Υποβρύχιος έλεγχος που συμβάλλει στην ανθεκτικότητα στη θάλασσα
Εγκάρσια		Ενέργεια και προστασία του περιβάλλοντος Μοντελοποίηση, προσομοίωση και πειραματισμός	Πλήρους εμβέλειας επίγειες, εναέριες, διαστημικές και θαλάσσιες δυνατότητες, συμπεριλαμβανομένων στρατηγικών εργαλείων	Διατομεακές ικανότητες που συμβάλλουν στην επίτευξη των φιλοδοξιών της ΕΕ

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των εξής:

Συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Δεκεμβρίου 2013·

Σχεδίων ανάπτυξης δυνατοτήτων για το 2014 και 2018·

Της συνολικής στρατηγικής της ΕΕ για το 2016.

Παράρτημα IV — Βασικά χαρακτηριστικά υποτομέων της αμυντικής βιομηχανίας της ΕΕ (αεροδιάστημα, ξηρά, ναυτικό) 1/2

	Κύκλος εργασιών (σε δισεκατ. ευρώ)	Απασχόληση	Παράδειγμα προϊόντων	Κύριες τοποθεσίες	Κυριότερες εταιρείες της ΕΕ	Κύριοι ενδιαφερόμενοι εκτός ΕΕ	Βασικά χαρακτηριστικά της βιομηχανίας της ΕΕ
Αεροδιαστημική	45	187 000	Αεροσκάφη Αεροκινήτρες Ελικόπτερα Πύραυλοι Διαστημικά συστήματα	Γαλλία Γερμανία Ιταλία Σουηδία Ηνωμένο Βασίλειο	BAE Systems (UK) Airbus (EE) Thales (Fr) Leonardo (It) MBDA (EE)	Lockheed Martin Corp. (US) Boeing (US) Raytheon (US) Northrop Grumman Corp. (US) General Dynamics Corp. (US)	Ο τομέας περιλαμβάνει μικρό αριθμό μεγάλων βιομηχανικών ομίλων και πολλές ΜΜΕ και εταιρείες μεσαίας κεφαλαιοποίησης στην αλυσίδα εφοδιασμού. Έχει υψηλό επίπεδο ενοποίησης σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, με παγκόσμιες εταιρείες όπως οι Airbus και EADS. Ωστόσο, οι κυριότερες εταιρείες της ΕΕ είναι σχετικά μικρές σε σύγκριση με τους ομολόγους τους των ΗΠΑ. Ο τομέας χαρακτηρίζεται από υψηλής έντασης Ε&Α (έως και 30% του συνολικού κόστους για ένα πολεμικό αεροσκάφος) και διασυνδέεται στενά με τον μη στρατιωτικό τομέα. Εκτός από μερικές περιπτώσεις (όπως οι BAE Systems, MBDA και Saab), οι κύριες ηγετικές εταιρείες ασχολούνται με δραστηριότητες διπλής χρήσης και δεν εξαρτώνται πλήρως από τον τομέα της άμυνας.
Χερσαία	28	258 000	Θωρακισμένα οχήματα (κύρια άρματα μάχης κλπ.) Πυροβολικό Μικρά όπλα και πυρομαχικά Κινητήρες Αισθητήρες C4ISR	Γαλλία Γερμανία Ιταλία Ηνωμένο Βασίλειο Φινλανδία	BAE Systems (UK) Leonardo (It) Rheinmetall (De) Krauss-Maffei Wegmann (De) Nexter (Fr)	General Dynamics (US) Oshkosh Corp. (US) Textron (US) Mitsubishi Heavy Industries (Jp) Indian Ordnance Factories (In) High Precision Systems (Ru) Uralvagonzavod (Ru)	Ο τομέας είναι λιγότερο συγκεντρωμένος από ό,τι στην αεροδιαστημική. Οι κύριοι ενοποιητές συστημάτων είναι συγκεντρωμένοι σε χώρες της ΕΠ. Ωστόσο, οι ΜΜΕ διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο ως υπεργολάβοι και εξειδικευμένοι προμηθευτές προϊόντων που δραστηριοποιούνται σε εξειδικευμένες αγορές σε ολόκληρη την ΕΕ. Η δημιουργία της κοινοπραξίας "KNDS" μεταξύ της Nexter και της Krauss-Maffei Wegmann απεικονίζει μια πρόσφατη ομαδοποίηση του τομέα στην ΕΕ. Ο τομέας είναι σχετικά περισσότερο εξαρτώμενος από την άμυνα και εξακολουθεί να υπάρχει δημόσια κυριότητα. Ο τομέας χαρακτηρίζεται από μικρότερης έντασης Ε&Α (<15% για το πρόγραμμα χερσαίων εξοπλισμών) από τον τομέα της αεροδιαστημικής και υπάρχουν λιγότερες ευκαιρίες διπλής χρήσης.
Ναυτικό	22		Πλοία επιφάνειας Αμφίβια πλοία Υποβρύχια Ναυτικά όπλα	Γαλλία Γερμανία Ιταλία Ηνωμένο Βασίλειο Ισπανία Κάτω Χώρες	BAE Systems (UK) Naval Group (Fr) ThyssenKrupp (De) Fincantieri (It) Navantia (Sp) Damen (NL)	Northrop Grumman Corp. (US) General Dynamics Corp. (US) Huntington Ingalls Industries (US) United Shipbuilding Corp. (Ru)	Οι ευρωπαίοι προμηθευτές συγκεντρώνονται γύρω από έξι μεγάλες ναυπηγικές εταιρείες που δραστηριοποιούνται ως βασικοί ανάδοχοι και ενοποιητές συστημάτων. Εκ φύσεως, ο τομέας βασίζεται σε μια διαφοροποιημένη αλυσίδα εφοδιασμού, αποτελούμενη από μεγάλο αριθμό εξειδικευμένων προμηθευτών, συχνά με δεσμούς με άλλους τομείς, ιδίως τα ηλεκτρονικά (Thales) ή την αεροδιαστημική για όπλα ή κινητήρες (Rolls Royce και MBDA). Ο τομέας εξαρτάται σχετικά από την άμυνα (εκτός της Fincantieri). Η κρατική κυριότητα είναι σχετικά υψηλή (Naval group, Fincantieri και Navantia) και οι κύριες επιχειρήσεις της ΕΕ (εκτός της BAE Systems) εξειδικεύονται συνήθως στον ναυπηγικό τομέα. Οι ευκαιρίες που προκύπτουν από τις τεχνολογίες διπλής χρήσης εξετάζονται όλο και περισσότερο στην αλυσίδα εφοδιασμού.

Πηγές: ΕΕΣ, βάσει των εξής:

«ASD facts and figures 2017»

Μελέτη για την Υποεπιτροπή Ασφάλειας και Άμυνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου – «The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)» – Ιούνιος 2013

Μελέτη κατά παραγγελία του ΕΟΑ σχετικά με τις βιομηχανικές και τεχνολογικές δυνατότητες στον ναυτικό τομέα – 2016

TNO – Ανάπτυξη μιας ευρωπαϊκής βιομηχανικής και τεχνολογικής βάσης στον τομέα της άμυνας – 2009

Έρευνα και Συμβουλευτική του ΙΚΕΙ – Μελέτη για τις προοπτικές του ευρωπαϊκού τομέα χερσαίων εξοπλισμών – 2012

Παράρτημα IV — Βασικά χαρακτηριστικά υποτομέων της αμυντικής βιομηχανίας της ΕΕ (αεροδιάστημα, ξηρά, ναυτικό) 2/2

	Συνεργασία της ΕΕ	Κύρια προγράμματα συνεργασίας	Δυνατότητες, ικανότητα, ανταγωνιστικότητα
Αεροδιαστημική	Βασικό χαρακτηριστικό του τομέα της αεροδιαστημικής είναι το σχετικά υψηλό επίπεδο συνεργασίας και ολοκλήρωσης στην ΕΕ σε σύγκριση με άλλους τομείς. Έχει πραγματοποιηθεί σημαντικός αριθμός διμερών και πολυμερών προγραμμάτων συνεργασίας εντός της ΕΕ τις τελευταίες δεκαετίες σε αεροσκάφη μάχης, ελικόπτερα, UAV, πυραύλους και διαστημικά συστήματα. Εντούτοις, υπήρξαν αλληλοεπικαλύψεις προγραμμάτων στο παρελθόν σε μαχητικά αεροσκάφη (Rafale, Gripen και Eurofighter).	A400 NH-90 Eurofighter Typhoon MALE RPAS Meteor Tiger	Ο τομέας είναι σε θέση να παράσχει βασικές στρατιωτικές δυνατότητες και τεχνολογίες αιχμής, όπως σύγχρονα πολεμικά αεροσκάφη, πυραύλους, ελικόπτερα και δυνατότητες στρατηγικής αερομεταφοράς και αεροσκαφών εν πτήση ανεφοδιασμού. Υπάρχει τεχνολογικό χάσμα στα μη επανδρωμένα εναέρια οχήματα μεσαίου ύψους μεγάλης εμβέλειας (MALE), που έως τώρα αγοράζονται κυρίως από τις ΗΠΑ και το Ισραήλ. Ωστόσο, πολλά έργα συνεργασίας βρίσκονται σε εξέλιξη σε επίπεδο ΕΕ (π.χ. το ευρωπαϊκό MALE RPAS). Ο κλάδος βρίσκεται αυτήν τη στιγμή σε καλή θέση στην παγκόσμια αγορά, με κορυφαίους παράγοντες. Ορισμένα προϊόντα της ΕΕ είχαν υψηλές εξαγωγικές επιδόσεις, π.χ. πολεμικά αεροσκάφη (Rafale και Typhoon), πύραυλοι (MBDA) ή ελικόπτερα (Eurocopter). Ωστόσο, η αγορά εξακολουθεί να κυριαρχείται από τις κύριες αμερικανικές εταιρείες, ενώ αναδυόμενοι ανταγωνιστές ενδέχεται να αμφισβητήσουν την ανταγωνιστικότητα του κλάδου της ΕΕ στον εν λόγω τομέα.
Χερσαία	Τα έργα συνεργασίας της ΕΕ στον κλάδο των χερσαίων εξοπλισμών ήταν πολύ περιορισμένα. Ο τομέας χαρακτηρίζεται από αλληλεπικάλυψη δυνατοτήτων κατά μήκος των εθνικών συνόρων. Για παράδειγμα, το 2018 υπήρχαν 17 είδη θωρακισμένων οχημάτων πεζικού στην ΕΕ. Υπάρχουν ευκαιρίες για πιο συνεργατικά προγράμματα όσον αφορά τα ευρωπαϊκά κύρια άρματα μάχης και ένα μελλοντικό σύστημα πυροβολικού που θα αναπτυχθεί από τη Γαλλία και τη Γερμανία.	Boxer	Ο εν λόγω τομέας είναι σε θέση να σχεδιάσει, να κατασκευάσει, να αναβαθμίσει και να υποστηρίξει βασικές στρατιωτικές δυνατότητες για εχθροπραξίες στην ξηρά, όπως κύρια άρματα μάχης και θωρακισμένα οχήματα μάχης, πυρομαχικά, πυρομαχικά ακριβείας, πυροβολικά συστήματα και εκτοξευτήρες πυραύλων. Ο τομέας δραστηριοποιείται έντονα στις εξαγωγές (Leopard και θωρακισμένα οχήματα) στη Νοτιοανατολική Ασία, την Ινδία, τις χώρες της Μέσης Ανατολής, τη Βραζιλία ή την Αυστραλία. Ο ανταγωνισμός στην παγκόσμια αγορά περιλαμβάνει φορείς από χώρες ολόκληρου του κόσμου (ΗΠΑ, Ρωσία, Ιαπωνία, Ισραήλ, Ινδία και Νότια Κορέα). Η ανταγωνιστικότητα της βιομηχανίας της ΕΕ επηρεάζεται από το σχετικά μικρό μέγεθος των κυριότερων εταιρειών της ΕΕ, ιδίως σε σύγκριση με τους ανταγωνιστές τους στις ΗΠΑ.
Ναυτικό	Η εμπειρία σε σχέδια συνεργασίας της ΕΕ ήταν περιορισμένη στον τομέα του ναυτικού και έλαβε κυρίως χώρα σε διμερή βάση (FREMM μεταξύ Ιταλίας και Γαλλίας). Ο τομέας παρέμεινε οργανωμένος κατά μήκος των εθνικών συνόρων, με το 60% έως 80% των υλικών, εξαρτημάτων και συστημάτων να προέρχονται από τους κύριους εργολάβους σε εθνικό επίπεδο. Το ποσοστό αυτό αυξάνεται σε 95 % εάν ληφθεί υπόψη η συνεργασία της ΕΕ στην αλυσίδα εφοδιασμού.	FREMM	Η ευρωπαϊκή ναυπηγική βιομηχανία είναι σε θέση να σχεδιάζει, να ενσωματώνει και να παράγει όλο το εύρος βασικών δυνατοτήτων στον ναυπηγικό τομέα, από πλοία έως όλα σχεδόν τα βασικά συστήματα και κατασκευαστικά στοιχεία. Δεν υπάρχει εξάρτηση από χώρες εκτός ΕΕ για κρίσιμα συστήματα. Ο κλάδος είναι ιδιαίτερα ανταγωνιστικός στις διεθνείς αγορές, όπως αντανακλάται από το ισχυρό μερίδιο αγοράς και τα αποτελέσματα των εξαγωγών, ειδικά σε τμήματα αγοράς υψηλότερης προστιθέμενης αξίας όπως τα υποβρύχια, τα αντιτορπιλικά και οι φρεγάτες. Ο ναυτικός τομέας εξαρτάται όλο και περισσότερο από τις εξαγωγές. Οι κυριότερες εξαγωγικές αγορές είναι η Μέση Ανατολή, η Αφρική, η Ασία και η Νότια Αμερική. Υπάρχει αυξανόμενος ανταγωνισμός από την Κίνα, τη Νότια Κορέα και τη Ρωσία.

Πηγές: ΕΕΣ, βάσει των εξής:

«ASD facts and figures 2017»

Μελέτη για την Υποεπιτροπή Ασφάλειας και Άμυνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου – «Η ανάπτυξη μιας ευρωπαϊκής βιομηχανικής και τεχνολογικής βάσης στον τομέα της άμυνας (EDTIB)» – Ιούνιος 2013

Μελέτη που ανατέθηκε από τον ΕΟΑ σχετικά με τις βιομηχανικές και τεχνολογικές δυνατότητες στον ναυτικό τομέα – 2016

TNO – Ανάπτυξη μιας ευρωπαϊκής βιομηχανικής και τεχνολογικής βάσης στον τομέα της άμυνας – 2009

Έρευνα και Συμβουλευτική του ΙΚΕΙ – Μελέτη για τις προοπτικές του ευρωπαϊκού τομέα χερσαίων εξοπλισμών – 2012

Παράρτημα V — Ανάλυση SWOT¹⁹¹ – EDTIB

Πλεονεκτήματα	Αδυναμίες
Παρουσία ευρωπαϊκών ηγετικών εταιρειών στις παγκόσμιες αγορές	Κατακερματισμένη αμυντική αγορά με πλεονάζουσα παραγωγική ικανότητα, επαναλήψεις και έλλειψη οικονομιών κλίμακας
Ικανότητα σχεδιασμού και παραγωγής ευρέος φάσματος στρατιωτικών προϊόντων στους τομείς της αεροδιαστημικής, των χερσαίων επιχειρήσεων, του ναυτικού και των ηλεκτρονικών	Αύξηση του κόστους των εξοπλισμών και συστημάτων άμυνας
Εμπειρία σε πολυεθνική συνεργασία (ιδίως στον τομέα της αεροδιαστημικής)	Σχετικά χαμηλό επίπεδο δαπανών Ε&Α
Άκρως εξειδικευμένο εργατικό δυναμικό	Έλλειψη συλλογικών αμυντικών προμηθειών και Ε&Α
	Αποκλίσεις στις πολιτικές εξαγωγών των κρατών μελών
	Περιορισμένη πρόσβαση σε διασυνοριακές αγορές εντός της ΕΕ, ιδίως για τις ΜΜΕ
Ευκαιρίες	Απειλές
Αύξηση των παγκόσμιων στρατιωτικών δαπανών	Ανταγωνισμός από παραδοσιακούς και αναδυόμενους ανταγωνιστές
Ώθηση για την αμυντική συνεργασία της ΕΕ με τη στήριξη των κρατών μελών	Απώλεια καινοτομικής ικανότητας και τεχνολογικής υπεροχής, γεγονός το οποίο παρεμποδίζει την παγκόσμια ανταγωνιστικότητα
Έναρξη μεγάλων νέων συνεργατικών προγραμμάτων (πρόγραμμα Future Combat Air Systems, Eurodron MALE, European Main Battle Tank)	Ασφάλεια εφοδιασμού με αυξημένη εξάρτηση από διεθνείς και σύνθετες αλυσίδες εφοδιασμού
Δυνατότητα εξορθολογισμού και αναδιάρθρωσης, ιδίως στους τομείς των χερσαίων και ναυτικών δυνάμεων	Δεν υπάρχει προτίμηση χρήσης προμηθευτών της ΕΕ από τα κράτη μέλη
Δυνατότητες διπλής χρήσης και αυξανόμενη αλληλεπίδραση με τον πολιτικό τομέα	Υψηλά εμπόδια εισόδου στην αγορά εκτός της ΕΕ

Πηγή: ΕΕΣ.

¹⁹¹ Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats (πλεονεκτήματα, αδυναμίες, ευκαιρίες και απειλές).

Παράρτημα VI — Κύριοι μηχανισμοί ελέγχου στον τομέα της άμυνας της ΕΕ

		ΕΕΣ	Σώμα(τα) ελεγκτών	Εθνικά ελεγκτικά όργανα και φορείς
Τρέχον ΠΔΠ (2014-2020)	Κεφάλαιο της ΚΕΠΠΑ που περιλαμβάνει τις μη στρατιωτικές αποστολές της ΚΠΑΑ	X		
	Διοικητικές δαπάνες της ΕΥΕΔ, συμπεριλαμβανομένου του στρατιωτικού προσωπικού της ΕΕ	X		
	Στρατιωτικές αποστολές της ΚΠΑΑ Κοινές επιχειρησιακές δαπάνες (μηχανισμός ATHENA)		X	
	Στρατιωτικές αποστολές της ΚΠΑΑ Επιμέρους επιχειρησιακές δαπάνες			X
	Οργανισμοί της ΚΠΑΑ, συμπεριλαμβανομένου του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας		X	X
	Μέσο Στήριξης της Ειρήνης στην Αφρική	X		
	PESCO – Έργα χωρίς χρηματοδότηση από τον προϋπολογισμό της ΕΕ			;
	PESCO – Έργα με χρηματοδότηση από τον προϋπολογισμό της ΕΕ	X		
	PADR	X		
	EDIDP	X		
	Δημιουργία ικανοτήτων προς στήριξη της ασφάλειας και της ανάπτυξης (χρηματοδοτείται στο πλαίσιο του IcSP)	X		
ΠΔΠ 2021-2027	Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας*	X		
	Ευρωπαϊκός Μηχανισμός για την Ειρήνη**	X		
	Στρατιωτική κινητικότητα*	X		

* Βάσει των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής

** Βάσει της πρότασης της ΥΕ/ΑΔ

Πηγή: ΕΕΣ.

Ακρωνύμια και συντομογραφίες

ΓΔ GROW: Γενική Διεύθυνση Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας, Επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ της Επιτροπής

ΕΕΣ: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

ΕΥΕΔ: Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης

ΚΕΠΠΑ: Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας.

ΚΟΣΕ: Κοινός Οργανισμός Συνεργασίας στον τομέα των Εξοπλισμών

ΚΠΑΑ: Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας

ΜΣΕΑ: Μέσο Στήριξης της Ειρήνης στην Αφρική

ΠΔΠ: Πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο

Πρωτοβουλία CBSD (Capacity building in support of security and development):

Ανάπτυξη ικανοτήτων για τη στήριξη της ασφάλειας και της ανάπτυξης

ΣΕΑΑ: Σχέδιο εφαρμογής για την ασφάλεια και την άμυνα

ΣΕΕ: Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση

ΣΕΕΕ: Στρατιωτικό Επιτελείο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΣΣΕΕ: Συνολική στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΥΕ/ΑΔ: Ύπατος Εκπρόσωπος για Θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας

CARD (Coordinated Annual Review of Defence): Συντονισμένη ετήσια επανεξέταση στον τομέα της άμυνας

CDP (Capability Development Plan): Σχέδιο ανάπτυξης δυνατοτήτων

CIVCOM: Επιτροπή Πολιτικής Διαχείρισης Κρίσεων

CPCC (Civilian Planning and Conduct Capability): Μη στρατιωτική δυνατότητα σχεδιασμού και διεξαγωγής επιχειρήσεων

DTIB (Defence Technological and Industrial Base): Βιομηχανική και τεχνολογική βάση στον τομέα της άμυνας

E&A: Έρευνα και ανάπτυξη

E&T: Έρευνα και τεχνολογία

EDIDP (European Defence Industrial Development Programme): Ευρωπαϊκό πρόγραμμα βιομηχανικής ανάπτυξης στον τομέα της άμυνας

EDTIB (European Defence Technological and Industrial Base): Ευρωπαϊκή βιομηχανική και τεχνολογική βάση στον τομέα της άμυνας

EOA: Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας

EUMC (European Union Military Committee): Στρατιωτική Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης

FPI (Foreign Policy Instrument): Μέσο Εξωτερικής Πολιτικής

IISS (International Institute for Strategic Studies): Διεθνές Ινστιτούτο Στρατηγικών Μελετών

MME: Μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις

MPCC (Military and Planning Conduct Capability): Στρατιωτική δυνατότητα σχεδιασμού και διεξαγωγής επιχειρήσεων

NATO (North Atlantic Treaty Organisation): Οργανισμός Βορειοατλαντικού Συμφώνου

NORDEFCO (Nordic Defence Cooperation): Αμυντική Συνεργασία των Βορείων Χωρών

PADR (North Atlantic Treaty Organisation): Προπαρασκευαστική ενέργεια για την έρευνα στον τομέα της άμυνας

PESCO (Permanent Structured Cooperation): Μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία

SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute): Διεθνές Ινστιτούτο Ερευνών της Στοκχόλμης για την Ειρήνη

Κλιμάκιο του ΕΕΣ

Η παρούσα επισκόπηση του ΕΕΣ με τίτλο «Ευρωπαϊκή άμυνα» εγκρίθηκε από το Τμήμα Ελέγχου ΙΙΙ, το οποίο είναι αρμόδιο για τον έλεγχο των δαπανών που αφορούν τις εξωτερικές δράσεις, την ασφάλεια και τη δικαιοσύνη. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν ο Juhan Parts, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενος από τους Ken-Marti Vaher, προϊστάμενο του ιδιαίτερου γραφείου του, και Margus Kurm, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο του.

ΔΗΛΩΣΗ ΠΕΡΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΠΝΕΥΜΑΤΙΚΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2019.

Η αναπαραγωγή επιτρέπεται υπό την προϋπόθεση της αναφοράς της πηγής.

Για οποιαδήποτε χρήση ή αναπαραγωγή φωτογραφιών ή άλλου υλικού που δεν αποτελεί πνευματική ιδιοκτησία της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να ζητηθεί άδεια απευθείας από τους κατόχους των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.

Γράφημα 1, χάρτης: © [OpenStreetMap contributors](#). Χάρτης βάσης με άδεια της [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 \(CC BY-SA\)](#).

Η άμυνα είναι ένας ειδικός τομέας, ο οποίος βρίσκεται στο επίκεντρο της εθνικής κυριαρχίας των κρατών μελών. Μέχρι πρόσφατα, υπήρξε περιορισμένη δράση στον τομέα της άμυνας σε επίπεδο ΕΕ. Εντούτοις, ως απάντηση σε ένα νέο δύσκολο παγκόσμιο περιβάλλον, η ΕΕ δρομολόγησε νέες πρωτοβουλίες σχετικά με την άμυνα με στόχο την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών. Το γεγονός αυτό έθεσε σαφώς την άμυνα στο μικροσκόπιο του ΕΕΣ, καθώς η σημαντική και ταχεία αύξηση της χρηματοδότησης που συνδέεται με τις νέες φιλοδοξίες και πρωτοβουλίες της ΕΕ συνεπάγεται κινδύνους όσον αφορά τις επιδόσεις. Ως εκ τούτου, το ΕΕΣ εκπόνησε την παρούσα επισκόπηση, η οποία δεν αποτελεί έλεγχο αλλά αναλυτική παρουσίαση βάσει ανασκόπησης ήδη δημοσιευθέντων εγγράφων σχετικά με το συγκεκριμένο θέμα και συνεντεύξεων με υπαλλήλους της ΕΕ και άλλων οργάνων και οργανισμών. Ειδικότερα, επικεντρώνεται i) στο νομικό, θεσμικό και χρηματοδοτικό πλαίσιο στον τομέα της άμυνας και ii) στην τρέχουσα κατάσταση όσον αφορά την αμυντική ικανότητα και βιομηχανία των κρατών μελών. Το σκεπτικό της εν προκειμένω επισκόπησης είναι να εξετάσει το σημερινό τοπίο της αμυντικής συνεργασίας της ΕΕ και να επισημάνει ορισμένους από τους κύριους κινδύνους που συνδέονται με το νέο επίπεδο φιλοδοξίας και τις αμυντικές πρωτοβουλίες που αναπτύσσονται στην ΕΕ τα τελευταία χρόνια. Η συμβολή στη βελτίωση της αμυντικής ικανότητας στην Ευρώπη σημαίνει ότι δεν μένουμε απλώς στα λόγια και απαιτεί αποτελεσματική εφαρμογή πραγματικών πρωτοβουλιών με στόχο την υποστήριξη μιας ανταγωνιστικής ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας και την ενίσχυση των στρατιωτικών δυνατοτήτων των κρατών μελών, σε πλήρη συμπληρωματικότητα με το ΝΑΤΟ. Σε τελική ανάλυση, η επιτυχία και το μέλλον της ΕΕ στον τομέα της άμυνας εξαρτάται πλήρως από την πολιτική βούληση των κρατών μελών, καθώς αυτά διαδραματίζουν τον κεντρικό ρόλο στην ευρωπαϊκή αμυντική αρχιτεκτονική.

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

12, rue Alcide De Gasperi

1615 Luxembourg

ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx

Ιστότοπος: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2019

Για οποιαδήποτε χρήση ή αναπαραγωγή φωτογραφιών ή άλλου υλικού που δεν αποτελεί πνευματική ιδιοκτησία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πρέπει να ζητηθεί άδεια απευθείας από τους δικαιούχους των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ