

Pregled
br. **09**

HR

Europska obrana



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

2019.

Sadržaj

	Odlomak
Sažetak	I. – XII.
Uvod	01. – 08.
Kontekst	01. – 03.
O ovom pregledu	04. – 08.
1. Obrana: ključna uloga država članica	09. – 73.
1.1. Obrana: jedinstveno područje u pravnom i institucijskom okviru EU-a	09. – 36.
Posebne odredbe u vezi s obranom u Ugovorima	09. – 19.
Ključni dionici i mehanizmi upravljanja	20. – 27.
Operacije i misije ZSOP-a	28.
Suradnja u području obrane u Europi i drugim područjima	29. – 36.
1.2. Nedavne razvojne promjene na razini EU-a: nova razina ambicije	37. – 54.
Globalna strategija EU-a i Europski akcijski plan obrane	37. – 40.
Potrošnja financijskih sredstava za obranu u EU-u	41. – 54.
1.3. Rizici povezani s novom ambicijom EU-a u području obrane	55. – 73.
Ambicija u pogledu obrambene politike EU-a	56. – 68.
Usklađenost s NATO-om	69. – 73.
2. Obrambene sposobnosti i obrambena industrija država članica EU-a: globalni položaj koji je doveden u pitanje	74. – 141.
2.1. Sposobnosti država članica – prednosti i nedostaci	75. – 91.
Mjerenje vojnih sposobnosti	75. – 78.
Kvantitativni pokazatelji	79. – 81.
Kvalitativna analiza	82. – 88.
Posljedice Brexita	89. – 91.
2.2. Ključne značajke europske obrambene industrije	92. – 113.

Obrambeni sektor	92. – 94.
Ključni trendovi	95. – 97.
Industrijsko okruženje europske obrane	98. – 100.
Potražnja: države članice	101. – 106.
Ponuda: obrambena industrija	107. – 113.
2.3. Jačanje suradnje na razini EU-a	114. – 127.
Plan za razvoj sposobnosti	115. – 116.
Koordinirano godišnje preispitivanje u području obrane (CARD)	117. – 119.
Stalna strukturirana suradnja (PESCO)	120. – 123.
Europski fond za obranu	124. – 127.
2.4. Rizici za uspješnost povezani s obrambenim programima EU-a	128. – 141.
Djelotvoran proces planiranja na razini EU-a	129. – 132.
Sudjelovanje država članica	133. – 135.
Učinak na stvarne potrebe za sposobnostima	136. – 137.
Okvir za uspostavu upravljačkih struktura i odgovornosti	138. – 141.
Zaključne napomene	142. – 144.
Prilog I – Kronologija	
Prilog II – Institucijski okvir europske obrane: složeno područje s brojnim akterima	
Prilog III – Prioriteti u pogledu sposobnosti utvrđeni u ključnim dokumentima EU-a, 2013. – 2019.	
Prilog IV – Ključne značajke podsektora obrambene industrije EU-a (zrakoplovno-svemirskog, kopnenog i mornaričkog) 1/2	
Prilog IV – Ključne značajke podsektora obrambene industrije EU-a (zrakoplovno-svemirskog, kopnenog i mornaričkog) 2/2	
Prilog V – SWOT analiza – tehnološka i industrijska baza europske obrane	
Prilog VI – Glavni revizijski mehanizmi u području obrane EU-a	
Pokrate i skraćeni nazivi	

Sažetak

I Obrana je posebno područje koje čini samu srž nacionalnog suvereniteta država članica. Za većinu država članica EU-a europska obrana uglavnom se sastoji od dvije važne razine: vlastitih samoobrambenih sposobnosti država članica i zajedničke obrane koju pruža NATO. U Ugovoru o EU-u ističe se jedinstvena narav zajedničke sigurnosne i obrambene politike (ZSOP), utvrđuje vodeća uloga država članica i predviđaju određena ograničenja u pogledu djelovanja EU-a u tom području.

II Donedavno su djelovanja u području obrane na razini EU-a bila tek ograničena te ne postoji europska obrambena unija. Međutim, EU je kao odgovor na novo globalno okruženje prepuno izazova pokrenuo nove inicijative u svrhu poboljšanja suradnje među državama članicama. Komisija je za razdoblje 2021. – 2027. predložila povećanje potrošnje financijskih sredstava za projekte istraživanja i razvoja u području obrane s 590 milijuna eura na 13 milijardi eura. Taj je iznos 22 puta veći od onoga za trenutni sedmogodišnji ciklus.

III Time se obrana jasno nametnula kao jedno od pitanja od interesa za Sud, budući da tako osjetan i nagao porast financiranja sa sobom nosi i određene rizike za uspješnost. Obrana uključuje uspostavu stvarnih vojnih sposobnosti, s jasnom mogućnošću odvratanja mogućih prijetnji, i podrazumijeva spremnost na djelovanje kada je to potrebno.

IV Sud je stoga sastavio ovaj dokument kao analitički pregled koji se temelji na javno dostupnim informacijama. Posebno je usmjeren na (1) pravni, institucijski i financijski okvir u području obrane i (2) trenutno stanje u pogledu obrambenih sposobnosti i industrija povezanih s obrambenim sektorom država članica. Svrha mu je istaknuti glavne rizike povezane s novom razinom ambicije EU-a i predloženim povećanjem financijskih sredstava.

V Obrambene inicijative EU-a svojevrsna su novost u području u kojem je EU u prošlosti imao malo iskustva. Danas postoji rizik da nisu postavljeni odgovarajući ciljevi i da nisu uspostavljeni prikladni sustavi koji bi pratili takvo povećanje financijskih sredstava EU-a i novu razinu ambicije koja je uspostavljena Globalnom strategijom EU-a.

VI Među državama članicama EU-a postoje znatne strateške razlike. Konkretno, one različito poimaju prijetnje te nemaju istu viziju uloge EU-a. Imaju različita pravila vojnog djelovanja i vrlo različita stajališta o upotrebi vojne sile. U tom kontekstu

određeni pojmovi, kao što su „strateška autonomija” ili „europska vojska”, općeniti su i nejasni.

VII Izrazito je važno da su inicijative i sinergije EU-a usklađene s drugim okvirima, posebice NATO-om. EU i NATO imaju zajedničke sigurnosne izazove, pa samim time i zajedničke obrambene interese. Za 22 države članice NATO je primarni okvir za zajedničku obranu. Države članice EU-a imaju jedinstvo snaga te je stoga, kako bi se izbjegla neučinkovita upotreba novca poreznih obveznika, potrebno kao visoki prioritet postaviti ključno pitanje je li EU u mogućnosti djelovati komplementarno s NATO-om i tako izbjeći dupliciranje i preklapanje funkcija.

VIII Međutim, znatna i neusklađena smanjenja proračunskih sredstava država članica za obranu u spoju s nedovoljnim ulaganjima utjecala su na njihove vojne sposobnosti. Vojne sposobnosti država članica trenutačno su daleko od one razine koja je potrebna za ostvarivanje vojne ambicije EU-a. Brexit će pogoršati to stanje jer udio Ujedinjene Kraljevine u ukupnim rashodima država članica za obranu iznosi približno jednu četvrtinu.

IX Iako se financijska sredstva EU-a za obranu trebaju povećati u bliskoj budućnosti, riječ je o malom iznosu (u prosjeku oko 3 milijarde eura godišnje) u usporedbi s ukupnim iznosom sredstava koje države članice troše u vojne svrhe. Procjenjuje se da će za popunjavanje tog manjka sposobnosti biti potrebno nekoliko stotina milijardi eura u slučaju da se Europa bude morala braniti bez vanjske pomoći. Samo za postizanje stope od 2 % BDP-a koja je predviđena smjernicama države članice EU-a koje su ujedno članice NATO-a godišnje bi trebale uložiti dodatnih 90 milijardi eura, što je povećanje od otprilike 45 % u odnosu na njihovu razinu potrošnje iz 2017.

X Kad je riječ o učinku novih inicijativa EU-a i povezanom naglom povećanju potrošnje, nekoliko ključnih uvjeta još nije ispunjeno ili nije poznato. Ti su uvjeti, konkretno:

- djelotvoran proces planiranja na razini EU-a
- sudjelovanje država članica
- učinak na stvarne potrebe za sposobnostima
- okvir za uspostavu upravljačkih struktura i odgovornosti.

XI Potreba za većom suradnjom EU-a u području sigurnosti i obrane temelji se i na gospodarskim i industrijskim aspektima. Prethodni pokušaji EU-a da se pruži potpora za uspostavu otvorenog i konkurentnog europskog tržišta obrambene opreme bili su neuspješni. Ograničena suradnja među državama članicama dovela je do neučinkovitosti u obrambenom sektoru EU-a, čime je ugrožena globalna konkurentnost obrambene industrije i njezin kapacitet za razvoj potrebnih vojnih sposobnosti. Međutim, znatan porast financijskih sredstava za potporu aktivnostima istraživanja i razvoja u području obrane sa sobom nosi rizik od toga da se tim aktivnostima ne postignu stvaran učinak na konkurentnost europske obrambene industrije.

XII Za doprinos poboljšanju obrambenih sposobnosti u Europi nisu dovoljne samo riječi, već djelotvorna provedba stvarnih inicijativa čija je svrha podržati konkurentnu europsku obrambenu industriju i unaprijediti vojne sposobnosti komplementarne s NATO-om. Naposljetku, uspjeh i budućnost EU-a u području obrane u potpunosti ovise o političkoj volji država članica jer su one najvažnije sastavnice europskih obrambenih struktura.

Uvod

Kontekst

01 Nedavna događanja na međunarodnoj sceni navela su europske čelnike da ponovno razmotre obranu kao jedno od ključnih područja politike, u skladu sa sve većim očekivanjima europskih građana u pogledu sigurnosti¹. Posljednjih su godina rusko pripojenje Krima, razvoj transatlantskih odnosa, jačanje i diversifikacija sigurnosnih prijetnji te ponovno nadmetanje svjetskih velesila EU-u dali novi zamah u pogledu suradnje u području obrane.

02 Potreba za većom suradnjom EU-a u području sigurnosti i obrane temelji se i na gospodarskim aspektima. Činjenica je da obrana ima snažnu gospodarsku i industrijsku dimenziju. Ograničena suradnja među državama članicama u spoju sa smanjenjima proračunskih sredstava za obranu od 2005. dovela je do neučinkovitosti u obrambenom sektoru EU-a, čime je ugrožena globalna konkurentnost obrambene industrije i njezin kapacitet za razvoj potrebnih vojnih sposobnosti².

03 U tom je kontekstu globalnom strategijom EU-a iz 2016. i njezinim provedbenim planom za sigurnost i obranu postavljena viša razina ambicije za EU i njegove države članice, s ciljem promicanja snažnije Europe. S obzirom na tu novu razinu ambicije, posljednjih je godina razvijeno nekoliko inicijativa i mehanizama povezanih s obranom (vidi *prilog I.*). Svrha je ovog pregleda sagledati trenutačno okruženje u kojem se odvija suradnja u području obrane u EU-u kako bi se pružio pregled europske obrambene politike EU-a u nastajanju i posebnih okolnosti u kojima se ona provodi.

O ovom pregledu

04 Ovaj je dokument analitički pregled koji se temelji na javno dostupnim informacijama. Svrha mu nije pružiti povijesni opis razvoja obrambene politike EU-a, već se naglasak stavlja na trenutačnu situaciju i budućnost u sklopu novog višegodišnjeg financijskog okvira (VFO).

¹ *Eurobarometar*, br. 90., studeni 2018.

² Radni dokument službi Komisije, procjena učinka priložena dokumentu „Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Europskog fonda za obranu” (SWD(2018)345 final, 13. lipnja 2018.

05 Njime se nastoji doprinijeti strateškom razmišljanju, pružanjem informacija za suzakonodavce i podizanjem svijesti u javnosti i među drugim dionicima. Isto tako, sastavljanje ovog dokumenta omogućilo je Sudu da stekne znanja i razvije interne vještine koje će mu biti potrebne za budući rad u tom području.

06 U prvom se dijelu daje pregled pravnog, institucijskog i financijskog okvira povezanog s obrambenom politikom EU-a. U drugom dijelu naglasak se stavlja na obranu EU-a, iz aspekta sposobnosti i industrije, s ciljem predstavljanja nekih nedavno pokrenutih inicijativa na razini EU-a. U čitavom se dokumentu ističu izazovi za djelotvornu provedbu obrambene politike i glavni rizici povezani s novim ambicijama i inicijativama EU-a, kao i predloženim povećanjem financijskih sredstava za obranu na razini EU-a.

07 Činjenice iznesene u ovom pregledu prikupljene su na temelju:

- pregleda dokumentacije, uključujući dokumente i publikacije EU-a iz drugih izvora (kao što su skupine za strateško promišljanje, istraživački instituti, stručnjaci itd.)
- razgovora s osobljem institucija i tijela EU-a te drugih institucija i organizacija (kao što su NATO i skupine za strateško promišljanje).

08 U pregledu se uzimaju u obzir razvojne promjene u obrambenoj politici EU-a do 17. lipnja 2019. Europska komisija, Europska služba za vanjsko djelovanje i Europska obrambena agencija imale su mogućnost iznijeti eventualne primjedbe na nacrt ovog dokumenta. Mišljenja izražena u ovom pregledu ne odražavaju nužno mišljenja prethodno navedenih institucija i tijela.

1. Obrana: ključna uloga država članica

1.1. Obrana: jedinstveno područje u pravnom i institucijskom okviru EU-a

Posebne odredbe u vezi s obranom u Ugovorima

Zajednička sigurnosna i obrambena politika

09 Zajednička sigurnosna i obrambena politika (ZSOP) sastavni je dio zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP). ZSOP proizlazi iz Ugovora o Europskoj uniji (UEU) i svrha mu je pružiti EU-u „operativnu sposobnost koja se oslanja na civilna i vojna sredstva. Unija ih može koristiti u misijama izvan Unije za očuvanje mira, sprečavanje sukoba i jačanje međunarodne sigurnosti u skladu s načelima Povelje Ujedinjenih naroda”³. Osim toga, države članice imaju obvezu pružati uzajamnu pomoć i potporu ako je država članica „žrtva oružane agresije na svoje državno područje”⁴.

10 Jedan je od temeljnih aspekata ZVSP-a, uključujući ZSOP, to što je riječ o politici koja se provodi na međuvladinoj razini, pri čemu vodeću ulogu imaju države članice. Vanjska i obrambena politika uglavnom se smatraju dijelom izvršnih ovlasti te snažnim i ključnim simbolima nacionalnog suvereniteta⁵. U Ugovoru o Europskoj uniji ističe se jedinstvena narav ZSOP-a na koju se primjenjuju posebna pravila i postupci.

11 Konkretno, uloga institucija EU-a u pogledu ZSOP-a razlikuje se od uloge u pogledu drugih politika EU-a koje se provode u sklopu institucijskog okvira Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) (vidi odlomak 19.). Komisija nema pravo

³ Članak 42. stavak 1., pročišćena verzija Ugovora o Europskoj uniji (UEU), SL C 326, 26.10.2012.

⁴ Francuska je prvi put primijenila klauzulu o uzajamnoj pomoći (članak 42. stavak 7. UEU-a) nakon terorističkih napada na Pariz 2016. godine.

⁵ Služba Europskog parlamenta za istraživanja, Iskorištavanje potencijala Ugovora o EU-u – Analiza po člancima mogućeg područja djelovanja, EPRS, Europski parlament, siječanj 2019.

inicijative⁶, a Europski parlament nema zakonodavne ovlasti. Osim toga, izuzev u određenim iznimnim slučajevima⁷, Sud Europske unije nije nadležan za ZSOP⁸.

12 Ugovorom o Europskoj uniji utvrđena su određena ograničenja u pogledu djelovanja EU-a u okviru ZSOP-a. Prvo važno ograničenje odnosi se na „obveze određenih država članica⁹, koje svoju zajedničku obranu ostvaruju u okviru Organizacije Sjevernoatlantskog ugovora”¹⁰. Odredbama ZSOP-a ne dovodi se u pitanje posebna narav sigurnosne i obrambene politike država članica, na primjer u pogledu neutralnosti.

13 Kao drugo, postoje posebni mehanizmi koji omogućavaju državama članicama da ne sudjeluju u suradnji u području obrane. Tu je mogućnost iskoristila Danska, koja je zatražila izuzeće¹¹ i koja ne sudjeluje u ZSOP-u.

14 Kao treće, UEU-om se ograničava upotreba proračuna EU-a u obrambene svrhe. Konkretno, iz proračuna EU-a ne mogu se financirati „izdaci koji nastanu pri operacijama koje imaju implikacije u području vojske ili obrane”¹². To vrijedi za, primjerice, izdatke za vojne operacije koje snose države članice sudionice (vidi odlomak 49.). Nadalje, države članice stavljaju EU-u na raspolaganje svoje civilne i vojne sposobnosti u svrhu provedbe ZSOP-a, no EU ne smije imati vlastita vojna sredstva.

⁶ Na temelju članka 42. stavka 4. UEU-a odluke o ZSOP-u donose se „na prijedlog Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku ili na inicijativu države članice.”

⁷ Konkretno, u slučajevima preispitivanja zakonitosti restriktivnih mjera koje je Vijeće poduzelo protiv pojedinaca ili pravnih osoba, ili pri praćenju provedbe ZVSP-a koje obavljaju institucije EU-a koja „ne utječe na primjenu postupaka i opseg ovlasti institucija utvrđenih Ugovorima za izvršavanje nadležnosti Unije”.

⁸ Članak 24. stavak 1. UEU-a.

⁹ 22 države članice EU-a ujedno su članice NATO-a.

¹⁰ Članak 42. stavak 2. točka (2) UEU-a.

¹¹ Protokol 22 o stajalištu Danske priložen UEU-u.

¹² Članak 41. stavak 2. UEU-a.

15 Kao četvrto, s obzirom na nadređenost nacionalnog suvereniteta, Vijeće ZSOP-a odluke obično donosi jednoglasno¹³. Države članice stoga imaju pravo veta te mogu blokirati ili ograničiti odluke donesene na razini EU-a.

16 Kao peto, Ugovorom se izrijekom ograničava opseg ZSOP-a na „misije izvan Unije“¹⁴. Stoga se u okviru ZSOP-a operativni naglasak stavlja na vanjske krize i sukobe, a ne na teritorijalnu obranu Europe za koju je, za većinu država članica, odgovoran NATO.

17 Odredbe o ZSOP-u u Ugovoru o Europskoj uniji pružaju pravnu osnovu za „postupno oblikovanje zajedničke obrambene politike Unije“, čiji je cilj „dovesti do zajedničke obrane“¹⁵. To ovisi o jednoglasnoj odluci država članica da se poveća suradnja u obrambenim pitanjima unutar okvira EU-a.

18 Ugovorom o Europskoj uniji predviđaju se mogućnosti koje dosad nisu iskorištene¹⁶, kao što je ubrzanje financiranja ZSOP-a i uspostava misija ZSOP-a¹⁷. Za civilne misije Vijeće može uspostaviti „posebn[e] postup[ke] koji jamče brzi pristup proračunskim sredstvima u proračunu Unije [...] osobito za pripreme aktivnosti“. Za pripremu vojnih operacija države članice mogu uspostaviti zajednički „početni fond“. Međutim, Vijeće dosad nije aktiviralo nijedan od ta dva instrumenta.

Politike EU-a povezane s obranom u okviru Ugovora o funkcioniranju Europske unije

19 Djelovanje EU-a u području obrane može uključivati i industrijsku dimenziju u okviru koje je cilj EU-a poduprijeti razvoj snažne i konkurentne tehnološke i industrijske baze europske obrane (EDTIB). U tom pogledu, pravni akti koji se odnose na politike EU-a, npr. u vezi s unutarnjim tržištem, istraživanjem i industrijom, uređeni su UFEU-om.

¹³ Članak 42. stavak 4. UEU-a, uz iznimku za Europsku obrambenu agenciju i pokretanje stalne strukturirane suradnje.

¹⁴ Članak 42. stavak 1. UEU-a.

¹⁵ Članak 42. stavak 2. UEU-a.

¹⁶ Za detaljnu analizu vidi „Iskorištavanje potencijala Ugovora o EU-u – Analiza po člancima mogućeg područja djelovanja“, Služba Europskog parlamenta za istraživanja, siječanj 2019.

¹⁷ Članak 41. stavak 3. UEU-a.

Ključni dionici i mehanizmi upravljanja

20 Institucijski okvir i mehanizmi upravljanja povezani s europskom obranom složeni su i uključuju opsežnu mrežu dionika iz EU-a i trećih zemalja. ZSOP se provodi na međuvladinoj razini te se ta njegova posebna narav odražava u ključnoj ulozi koju u tom području imaju države članice, a time i Europsko vijeće i Vijeće EU-a (vidi *prilog II.*).

21 Europsko vijeće, kao najviše tijelo EU-a, određuje opće političke smjerove i prioritete. Također imenuje visokog predstavnika za provedbu zajedničke vanjske i sigurnosne politike koja uključuje ZSOP. Europsko vijeće prvi je put održalo tematsku raspravu o obrani u prosincu 2013.¹⁸ Otad je europska suradnja u području obrane redovita točka njegova dnevnog reda¹⁹.

22 Vijeće EU-a odgovorno je za donošenje odluka o ZSOP-u. U većini slučajeva Vijeće djeluje jednoglasno. Ne postoji posebno Vijeće za obranu, ali ministri obrane sastaju se u posebnom sastavu Vijeća za vanjske poslove i oslanjaju se na savjete nekoliko pripremljenih tijela²⁰.

23 Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku odgovoran je za predlaganje i provedbu odluka o ZSOP-u. U tome mu pomažu relevantne službe i tijela ESVD-a, i to Vojni stožer Europske unije (EUMS), Uprava za upravljanje krizama i planiranje, Služba za civilno planiranje i provođenje (CPCC) te Služba za vojno planiranje i provođenje (MPCC)²¹. Visoki predstavnik za vanjske poslove i sigurnosnu politiku ujedno je i potpredsjednik Europske komisije te u tom svojstvu koordinira i jamči dosljednost vanjske politike EU-a. Na razini Komisije, Služba za instrumente

¹⁸ Zaključci Europskog vijeća od 19. i 20. prosinca 2013. (EUCO 217/13)

¹⁹ „The European Council’s „rolling agenda’ on European defence cooperation” (Kontinuirani program Europskog vijeća o europskoj suradnji u području obrane), *kratko izvješće EPRS-a*, lipanj 2018.

²⁰ To su: Politički i sigurnosni odbor (PSO), Vojni odbor Europske unije (EUMC), Skupina za političko-vojna pitanja (PMG) i Odbor za civilne aspekte upravljanja kriznim situacijama (CIVCOM).

²¹ Služba za vojno planiranje i provođenje trajno je sjedište uspostavljeno 2017. Odgovorna je za stratešku razinu operativnog planiranja i provedbu neizvršenih vojnih misija EU-a. Trenutačno postoje tri misije EU-a za osposobljavanje: u Srednjoafričkoj Republici, Maliju i Somaliji. Vijeće je 19. studenoga 2018. postiglo dogovor o proširenju opsega djelovanja MPCC-a kako bi mogao povoditi jednu izvršnu vojnu operaciju ograničenu na veličinu borbene skupine EU-a (oko 2000 vojnika) do 2020. godine.

vanjske politike financira civilne misije ZSOP-a. Služba Komisije za instrumente vanjske politike izravno odgovara visokom predstavniku za vanjske poslove i sigurnosnu politiku te blisko surađuje s ESVD-om.

24 Istodobno Komisija ima važnu ulogu promicati konkurentnost europske obrambene industrije (vidi odlomke **46.** i **124. – 127.**). Glavna uprava za unutarnje tržište (DG GROW) vodeća je glavna uprava za to područje i odgovorna je za jedinstveno obrambeno tržište.

25 U provedbi ZSOP-a sudjeluju tri agencije: Europska obrambena agencija (EDA), Institut Europske unije za sigurnosne studije i Satelitski centar Europske unije. Među njima središnju ulogu ima EDA, koja je osnovana 2004. Zadaća joj je podupirati Vijeće i države članice u njihovim naporima za poboljšanje obrambenih sposobnosti Unije u području upravljanja kriznim situacijama te provoditi ZSOP. Na čelu EDA-e stoji visoki predstavnik za vanjske poslove i sigurnosnu politiku te ona ima tri glavne uloge²²:

- (1) „glavni međuvladin instrument za podupiranje razvoja sposobnosti kojim se određuju prioriteta na razini EU-a
- (2) glavni forum za suradnju i struktura za potporu upravljanju na razini EU-a za države članice sudionice koji im omogućuje sudjelovanje u tehnološkim aktivnostima i aktivnostima razvoja sposobnosti
- (3) središnje tijelo u pogledu aktivnosti povezanih s obranom koje financira EU.”

26 Europski parlament ima ograničenu ulogu u ZSOP-u. U Parlamentu postoji posebni pododbor za sigurnost i obranu koji redovno pruža savjete o glavnim aspektima i osnovnim opredjeljenjima ZSOP-a. Europski parlament redovito procjenjuje napredak u ZSOP-u i može podnositi preporuke Vijeću ili visokom predstavniku za vanjske poslove i sigurnosnu politiku. Izvan okvira ZSOP-a Europski parlament, kao suzakonodavac, nadzire obrambene sposobnosti i istraživačke programe koji se financiraju iz proračuna EU-a, kao što je predloženi Europski fond za

²² Odlukom Vijeća (ZVSP) 2015/1835 od 12. listopada 2015. utvrđen je statut, sjedište i način djelovanja Europske obrambene agencije. U svibnju 2017. ministri obrane podržali su zaključke i preporuke iz dugoročnog preispitivanja Europske obrambene agencije, čime se ojačala uloga Agencije.

obranu (vidi odlomak [124.](#)). Međutim, njegov je utjecaj na „najranije faze procesa planiranja obrane EU-a” ograničen²³.

27 Europski revizorski sud (Sud) ima pravo obavljati reviziju uglavnom u vezi s izvorima financiranja različitih komponenti ZSOP-a. Sud nije ovlašten obavljati reviziju vojnih operacija ZSOP-a. Isto vrijedi i za EDA-u, njezine financirane projekte i operativne rashode u okviru ZSOP-a koje plaćaju države članice – reviziju nad njima obavljaju posebni kolegiji revizora. S druge strane, Sud je ovlašten obavljati reviziju projekata povezanih s obranom koji se financiraju iz proračuna EU-a. Isto vrijedi i za civilne misije ZSOP-a, koje se financiraju iz općeg proračuna EU-a i o kojima je Sud posljednjih godina objavio dva tematska izvješća²⁴.

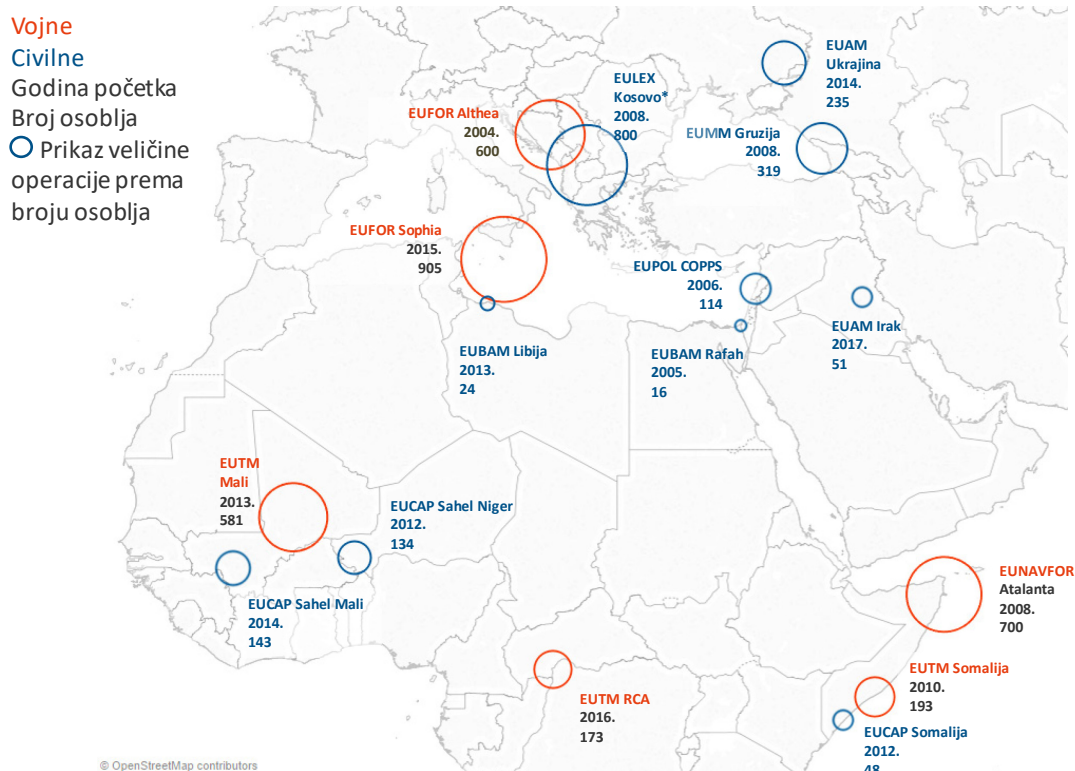
Operacije i misije ZSOP-a

28 Operativna komponenta ZSOP-a pretočena je u 35 civilnih i vojnih misija i operacija koje su od 2003. pokrenute diljem svijeta. Postoje važne razlike u ciljevima, provedbi i financiranju tih dviju vrsta misija. Vojne misije i operacije podrazumijevaju upućivanje vojnika iz država članica EU-a kako bi se okončalo nasilje i ponovno uspostavio mir. EU je 2017. proveo šest vojnih misija s otprilike 3200 članova vojnog osoblja. U civilnim misija sudjeluje civilno osoblje, koje je uglavnom upućeno iz država članica, kao što su sudci ili policijski službenici koji pomažu u obnovi institucija određene zemlje nakon sukoba pružajući osposobljavanje i savjete nacionalnim vlastima. Tijekom 2017. oko 1880 članova osoblja sudjelovalo je u 10 civilnih misija (vidi [sliku 1.](#)).

²³ Daniel Fiott, *The Scrutiny of the European Defence Fund by the European Parliament and national parliaments* (Nadzor Europskog parlamenta i nacionalnih parlamenata nad Europskim fondom za obranu), studija koju je naručio Pododbor za sigurnost i obranu, travanj 2019.

²⁴ Tematsko izvješće br. 15/2018 „Jačanje kapaciteta snaga unutarnje sigurnosti u Nigeru i Maliju: napredak je tek djelomičan i spor” i tematsko izvješće br. 7/2015 „Policijska misija Europske unije u Afganistanu: neujednačeni rezultati”.

Slika 1. – Lokacija i veličina misija i operacija ZSOP-a – prosinac 2017.



* Ovim se nazivom ne dovode u pitanje stajališta o statusu te je on u skladu s Rezolucijom Vijeća sigurnosti UN-a 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda o proglašenju neovisnosti Kosova.

Izvor: Sud, na temelju godišnjeg izvješća ESVD-a o misijama i operacijama ZSOP-a i godišnjaka EUISS-a o europskoj sigurnosti za 2018.

Suradnja u području obrane u Europi i drugim područjima

29 EU je jedan od nekoliko okvira suradnje u području obrane. ZSOP je dio složene europske sigurnosne i obrambene strukture koju čini velik broj okvira ili „klastera” suradnje izvan institucijskog okvira EU-a, kako na bilateralnoj tako i na multilateralnoj razini. Posljednjih godina ti su se klasteri razvili u kvantitativnom i kvalitativnom smislu²⁵. Te se inicijative razlikuju po svojoj naravi i opsegu te djeluju u području (1) razvoja i stjecanja sposobnosti te (2) operacija.

30 NATO i Ujedinjeni narodi (UN) dvije su međunarodne organizacije s ključnom ulogom u području mirovnih operacija te drugih civilnih i vojnih operacija.

²⁵ Dick Zandee, „Clusters: the drivers of European Defence” (Klasteri: pokretači europske obrane), *Nação e Defesa* br. 150, 2018.

NATO

31 NATO je najmoćniji vojni savez na svijetu. Glavne su mu zadaće zajednička obrana, upravljanje kriznim situacijama i sigurnost koja se temelji na suradnji²⁶. Načelo zajedničke obrane koje podrazumijeva uzajamnu pomoć među saveznicima utvrđeno je ugovorom o osnivanju NATO-a²⁷.

32 S obzirom na to da imaju zajedničke države članice²⁸, EU i NATO imaju zajedničke sigurnosne izazove, pa samim time i zajedničke obrambene interese. Za većinu država članica EU-a europska obrana uglavnom se sastoji od dvije važne razine: vlastitih samoobrambenih sposobnosti država članica i zajedničke obrane koju pruža NATO. U tom kontekstu suradnja EU-a i NATO-a „sastavni je dio rada EU-a na jačanju europske sigurnosti i obrane”²⁹. Kako je navedeno u Globalnoj strategiji EU-a³⁰, za većinu država članica EU-a NATO je i dalje osnovni okvir za zajedničku obranu. Istovremeno, sve države članice EU-a nisu i države članice NATO-a, što znači da „imaju drugačije obveze u okviru Europske obrambene unije”³¹. To ne znači da suradnja s državama članicama EU-a koje nisu članice NATO-a nije „sastavni dio suradnje EU-a i NATO-a”³².

33 Kako bi ispunio svoju zadaću odvratanja i zajedničke obrane, NATO nastoji obuhvatiti cijeli spektar sposobnosti, uključujući nuklearne, konvencionalne i protubalističke obrambene sposobnosti. Ima jasan političko-vojni zapovjedni lanac kojem podršku pruža zapovjedna struktura „koju čine stalni multinacionalni stožeri na strateškoj i operativnoj zapovjednoj razini te zapovjednoj razini komponenti”³³ te

²⁶ https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_133_127.htm.

²⁷ Članak 5. Sjevernoatlantskog ugovora.

²⁸ 22 države članice EU-a članice su i NATO-a, dok šest država članica EU-a nisu članice NATO-a (Austrija, Cipar, Finska, Irska, Malta i Švedska). Nekoliko država koje su članice NATO-a nisu članice EU-a (Albanija, Kanada, Island, Crna Gora, Norveška, Turska i Sjedinjene Američke Države).

²⁹ Treće izvješće o napretku u provedbi zajedničkog niza prijedloga koje su 6. 12. 2016. i 5. 12. 2017. odobrila vijeća EU-a i NATO-a, lipanj 2018.

³⁰ „Globalna strategija Europske unije za vanjsku i sigurnosnu politiku”, lipanj 2016.

³¹ Rezolucija Europskog parlamenta od 13. lipnja 2018. o odnosima EU-a i NATO-a (2017/2276(INI)).

³² Zaključci Vijeća o trećem izvješću o napretku u pogledu provedbe zajedničkog niza prijedloga koje su odobrila vijeća EU-a i NATO-a, lipanj 2018.

³³ „The NATO Command Structure” (Zapovjedna struktura NATO-a), *informativni članak NATO-a*, veljača 2018.

zapošljava oko 6800 članova osoblja. Osim toga, članice NATO-a u okviru svoje Strukture snaga (engl. *NATO Force Structure*) pružaju snage i stožere na trajnoj ili privremenoj osnovi za potrebe operacija NATO-a.

34 Odnosi između EU-a i NATO-a formalizirani su 2001. i doveli su do stvaranja strateškog partnerstva. Nakon zajedničke izjave EU i NATO-a 2016.³⁴ trenutno se provodi skup od 74 mjere u nekoliko područja odabranih za pojačanu suradnju, a to su: hibridne prijetnje, operativna suradnja uključujući pomorska pitanja, kibersigurnost i obrana, obrambene sposobnosti, obrambena industrija i istraživanje u području obrane, vježbe, jačanje obrambenih i sigurnosnih kapaciteta i dijalog EU-a i NATO-a.

UN

35 Misije i operacije ZSOP-a počele su 2003. godine i EU i UN otada djeluju kao partneri u području upravljanja kriznim situacijama te civilnih, policijskih i vojnih mirovnih operacija. većina misija i operacija ZSOP-a provodi se u istim zemljopisnim područjima kao i misije UN-a, čime se pruža temelj za bolju suradnju. U rujnu 2018. EU i UN ojačali su svoje strateško partnerstvo u mirovnim operacijama i upravljanju kriznim situacijama za razdoblje 2019. – 2021.

36 EU i njegove države članice zajedno daju najveći financijski doprinos sustavu UN-a. Države članice EU-a financirale su više od 31 % proračuna za sve mirovne operacije UN-a³⁵ koje su se provodile 2017. godine. 2019. godine gotovo 6000 vojnika, policijskih službenika i stručnjaka potjecalo je iz država članica EU-a, što je činilo oko 6,5 % svog osoblja zaposlenog na mirovnim operacijama UN-a³⁶. U određenim slučajevima, kao što je slučaj Bosne i Hercegovine i Demokratske Republike Kongo iz prijašnjih godina, misije EU-a nastavile su se na misije UN-a.

³⁴ <https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>.

Druga zajednička izjava potpisana je 10. 7. 2018.,

https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf.

³⁵ *The European Union at the United Nations* (Europska unija pri Ujedinjenim narodima), informativni članak, 21. rujna 2018.

³⁶ Na mirovnim operacijama UN-a početkom 2019. radilo je 89 480 članova osoblja, uključujući njih 5965 iz država članica EU-a. UN, Summary of Troop Contributing Countries by Ranking (Sažeti poredak zemalja koje doprinose postrojbama), 28. veljače 2019.

1.2. Nedavne razvojne promjene na razini EU-a: nova razina ambicije

Globalna strategija EU-a i Europski akcijski plan obrane

37 U Globalnoj strategiji Europske unije³⁷ iznesena je strateška vizija kao temelj vanjske politike EU-a³⁸. Globalna strategija temelji se na pet prioriteta, uključujući sigurnost Unije, kao i integrirani pristup sukobima i kriznim situacijama³⁹.

38 U Globalnoj strategiji EU-a kao jedan od ciljeva navodi se strateška autonomija. Strateška autonomija definira se kao „sposobnost djelovanja i suradnje s međunarodnim i regionalnim partnerima kad god je to moguće, pri čemu je moguće samostalno djelovati gdje i kada je to potrebno”⁴⁰.

39 Na temelju Globalne strategije EU-a i naknadnog provedbenog plana za sigurnost i obranu Vijeće je u studenome 2016. odredilo razinu ambicije za EU⁴¹ (vidi [okvir 1.](#)).

³⁷ „Zajednička vizija, zajedničko djelovanje: jača Europa – Globalna strategija Europske unije za vanjsku i sigurnosnu politiku”, lipanj 2016.

³⁸ Kao nastavak procesa koji je započeo u prosincu 2013. Europsko vijeće zadužilo je u lipnju 2015. visoku predstavnicu za vanjske poslove i sigurnosnu politiku da „nastavi proces strateškog promišljanja u svrhu pripreme globalne strategije EU-a za vanjsku i sigurnosnu politiku u bliskoj suradnji s državama članicama”. Europsko vijeće pozdravilo je Globalnu strategiju Europske unije u lipnju 2016., a Vijeće je usvojilo zaključke o provedbi te strategije u studenome 2016.

³⁹ Riječ je o sljedećih pet prioriteta: „sigurnost naše Unije i otpornost država i društava istočno i južno od nas, integrirani pristup sukobima i krizama, kooperativni regionalni poredci i globalno upravljanje za 21. stoljeće”.

⁴⁰ “Implementation Plan on Security and Defence” (Provedbeni plan za sigurnost i obranu), 14. studenoga 2016.

⁴¹ Zaključci Vijeća o provedbi globalne strategije EU-a u području sigurnosti i obrane, 14. studenoga 2016.

Okvir 1.

Razina ambicije EU-a

Razina ambicije EU-a ima političku i vojnu dimenziju⁴². Ona se temelji na nizu tekstova sastavljenih u razdoblju 1999. – 2016.

Politička dimenzija

Iz političke perspektive najnovija razina ambicije EU-a postavljena je Globalnom strategijom EU-a i njezinim provedbenim planom. U Globalnoj strategiji EU-a navode se tri strateška prioriteta u području sigurnosti i obrane: (1) odgovor na vanjske sukobe i krizne situacije, (2) izgradnja partnerskih kapaciteta i (3) zaštita Unije i njezinih građana⁴³.

Vojna dimenzija

Iz vojne perspektive za takve je ciljeve potreban „puni spektar obrambenih sposobnosti“⁴⁴. Međutim, Globalna strategija EU-a nije dovela do potpunog preispitivanja vrsta operacija koje bi EU i njegove države članice trebali moći provesti⁴⁵. Trenutačna razina vojne ambicije EU-a još se temelji na (1) UEU-u i (2) glavnim ciljevima⁴⁶.

- U skladu s UEU-om⁴⁷, EU i države članice trebale bi moći provoditi sljedeće operacije: „zajedničke operacije razoružavanja, humanitarne zadaće i zadaće spašavanja, zadaće vojnog savjetovanja i pružanja pomoći, zadaće sprečavanja sukoba i očuvanja mira, zadaće borbenih snaga u upravljanju krizama, uključujući uspostavu mira i stabilizaciju nakon sukoba“⁴⁸.
- Glavni ciljevi odnose se na sposobnost brzog razmještanja 50 000 do 60 000 članova osoblja na najzahtjevnije zadaće u roku od 60 dana te na osiguravanje potrebnih resursa za to osoblje na najmanje godinu dana⁴⁹.

40 Komisija je u studenome 2016. predstavila Europski akcijski plan obrane⁵⁰ koji se bavi industrijskim aspektima obrane. Taj plan uključuje:

- uspostavu Europskog fonda za obranu⁵¹ za podupiranje konkurentne i inovativne obrambene industrije u Europi

⁴² „Protecting Europe: meeting the EU’s military level of ambition in the context of Brexit“ (Zaštita Europe: postizanje razine vojne ambicije EU-a u kontekstu Brexita”, *IISS i DGAP*, studeni 2018.

⁴³ Ta su tri strateška prioriteta dodatno pojašnjena u zaključcima Vijeća o provedbi globalne strategije Europske unije (EUGS) u području sigurnosti i obrane od 14. studenoga 2016.

- promicanje ulaganja u mala i srednja poduzeća (MSP) i poduzeća srednje tržišne kapitalizacije u čitavom opskrbnom lancu, kroz fondove EU-a i financijsku potporu Europske investicijske banke⁵² za tehnologiju s dvojnou namjenom
- jačanje jedinstvenog obrambenog tržišta djelotvornom provedbom Direktive o javnoj nabavi u području obrane⁵³ i Direktive o transferu obrambenih proizvoda⁵⁴.

⁴⁴ „Zajednička vizija, zajedničko djelovanje: jača Europa – Globalna strategija Europske unije za vanjsku i sigurnosnu politiku”, lipanj 2016.

⁴⁵ „Protecting Europe: meeting the EU’s military level of ambition in the context of Brexit” (Zaštita Europe: postizanje razine vojne ambicije EU-a u kontekstu Brexita”, *IISS i DGAP*, studeni 2018.

⁴⁶ Glavni ciljevi izražavaju politički cilj EU-a u odnosu na zadatke povezane s upravljanjem kriznim situacijama, uključujući razinu vojne ambicije. Posljednja formulacija odnosi se na ciljne vrijednosti postavljene za 2010.

⁴⁷ Članak 43. stavak 1. UEU-a.

⁴⁸ U Prilogu zaključcima Vijeća o provedbi globalne strategije za vanjsku i sigurnosnu politiku EU-a od 14. studenoga 2016. u području sigurnosti i obrane prikazane su vrste mogućih civilnih misija i vojnih operacija ZSOP-a koje su proizašle iz razine ambicije EU-a.

⁴⁹ Na temelju ambicije koju je dogovorilo Europsko vijeće u prosincu 2008. EU bi trebao moći istodobno provoditi niz civilnih i vojnih misija i operacija, na temelju različitih scenarija.

⁵⁰ Europski akcijski plan obrane, komunikacija Komisije, COM (2016) 950 final, studeni 2016.

⁵¹ Europska komisija, prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Europskog fonda za obranu (COM(2018) 476 final, 13. lipnja 2018.

⁵² U okviru Europske sigurnosne inicijative Europska investicijska banka pružit će 6 milijardi eura financijskih sredstava za istraživanje i razvoj tehnologija s dvojnou namjenom, kibersigurnost i sigurnost građana u razdoblju 2018. – 2020. „The EIB Group Operating Framework and Operational Plan 2018” (Operativni okvir i operativni plan Grupe EIB-a za 2018), 12. prosinca 2017.

⁵³ Direktiva 2009/81/EZ Europskog Parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o usklađivanju postupaka nabave za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavi robe i ugovore o uslugama koje sklapaju javni naručitelji ili naručitelji u području obrane i sigurnosti.

⁵⁴ Direktiva 2009/43/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 6. svibnja 2009. o pojednostavnjivanju uvjeta za transfer obrambenih proizvoda unutar Zajednice.

Potrošnja financijskih sredstava za obranu u EU-u

41 Rashodi povezani s obranom u EU-u dijele se u tri kategorije:

- (1) nacionalne rashode država članica EU-a
- (2) rashode iz proračuna EU-a
- (3) mehanizme koji su dio okvira EU-a, ali ih financiraju države članice izvan proračuna EU-a (uglavnom je riječ o međuvladinim sporazumima)⁵⁵.

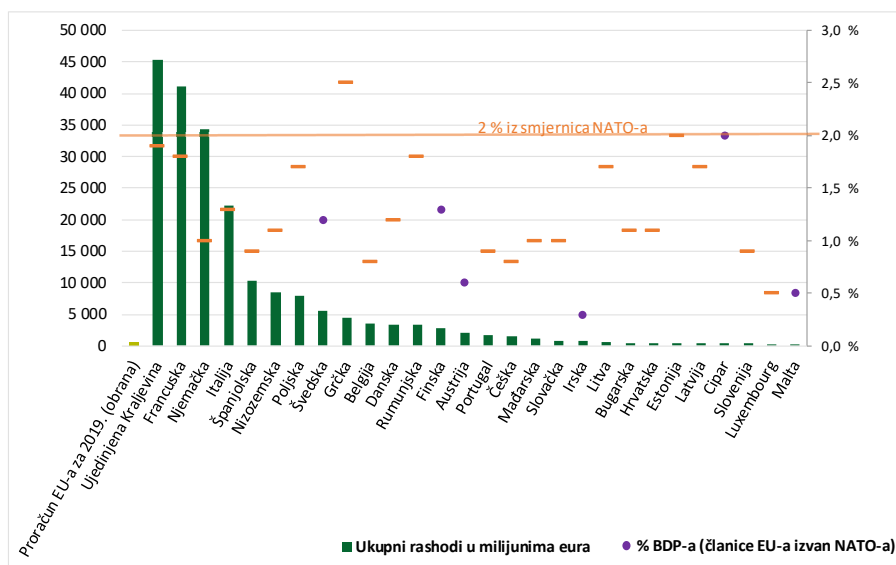
42 Viša razina ambicije EU-a odražava se u znatnom povećanju iznosa namijenjenog za obranu u proračunu EU-a, posebice za sljedeći VFO (vidi odlomak [52.](#)). Iako je povećanje rashoda EU-a za obranu predviđeno u bliskoj budućnosti, riječ je o malom iznosu (u prosjeku oko 3 milijarde godišnje) te ono čini manje od 2 % ukupnih vojnih rashoda država članica. Naime, rashodi za obranu uglavnom nastaju na nacionalnoj razini.

Nacionalni proračuni država članica EU-a

43 Samo 2017. godine 28 država članica EU-a izdvojilo je više od 200 milijardi eura javnih rashoda za „obranu”. Nacionalni proračuni za obranu puno su veći od proračuna EU-a za obranu: njihovi ukupni proračuni 75 puta su veći od sredstava koje EU troši na obranu u okviru trenutnog VFO-a. Na [slici 2.](#) prikazani su ukupni rashodi za obranu po državi članici EU-a za 2017.

⁵⁵ Rashodi obuhvaćeni ovim naslovom zapravo su dio nacionalnih rashoda država članica EU-a (1). Ovdje se navode zasebno radi lakšeg razumijevanja.

Slika 2. – Rashodi za obranu u EU-u – nacionalni proračuni za 2017.⁵⁶



Izvor: Sud, na temelju podataka Eurostata.

Proračun EU-a

44 Upotreba proračuna EU-a za obranu ograničena je u pogledu svoje prirode (Ugovorom, vidi odlomak 14.) i iznosa. Glavni je program financiranja u tu svrhu poglavlje proračuna koje se odnosi na ZVSP (vidi [tablicu 1.](#)).

⁵⁶ Radi usporedbe, uključena su financijska sredstva za obranu za 2019.

Tablica 1. – Glavne operative proračunske linije koje se odnose na mjere u okviru ZVSP-a te rashode u području sigurnosti/obrane, trenutačni VFO za razdoblje 2014. – 2020.

Proračunska linija	Naslov	Proračun za 2019. (u milijunima eura)	2014. –2020. (u milijunima eura)
Zajednička vanjska i sigurnosna politika			
19 03 01	ZVSP: potpora očuvanju stabilnosti misijama zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP) i posebnim predstavnicima Europske unije	314	2 066
19 03 02	ZVSP: potpora neširenju naoružanja i razoružanju	20	
Instrument za doprinos stabilnosti i miru			
19 02 01	Izgradnja kapaciteta za potporu sigurnosti i razvoju	30	100
19 02 02			
21 05 01			
Konkurentnost i inovacijska sposobnost obrambene industrije			
02 04 77	Pripremno djelovanje za istraživanje u području obrane (PADR)	25	90
02 07 01	Europski program industrijskog razvoja u području obrane (EDIDP)	245	500
UKUPNO		634	2 756

Izvor: Sud.

45 Iz proračuna EU-a financiraju se samo civilne misije ZSOP-a. Vojne operacije financiraju države članice (vidi odlomak **49.**). Nadalje, na temelju odredbi UFEU-a, proračun EU-a upotrebljava se za potporu aktivnostima istraživanja i razvoja povezanih s obranom.

46 Uspostava dvaju pilot-programa (PADR i EDIDP) pokazuje povećanje financiranja EU-a u području obrane. Program pripremnog djelovanja Europske unije za istraživanja u području obrane (PADR) započeo je 2017. u okviru tematskog područja istraživanja te se njime po prvi put omogućuje financiranje istraživačkih projekata u vojne svrhe izravno iz proračuna EU-a (vidi odlomak **124. – 127.**).

47 Osim što se iz njega izdvajaju sredstva za projekte istraživanja i razvoja s primjenom u području obrane, iz proračuna EU-a pruža se i potpora tehnologijama s dvojnog namjenom. Ovisno o njihovim ciljevima, poduzeća iz europskog obrambenog sektora mogu pristupiti različitim programima financiranja, posebice sredstvima za

povećanje konkurentnosti velikih, srednjih i malih poduzeća (COSME), kao i sredstvima za satelitske sustave za navigaciju i praćenje Zemlje (Galileo i Copernicus)⁵⁷.

Mehanizmi EU-a koji financiraju države članice izvan proračuna EU-a

48 Nekoliko mehanizama na europskoj razini, npr. Europska obrambena agencija, financiraju izravno države članice EU-a. Opći proračun agencije financira se doprinosima država članica⁵⁸. Nadalje, države članice EU-a mogu odlučiti hoće li sudjelovati u projektima te agencije u skladu s nacionalnim potrebama na temelju *ad hoc* pristupa.

49 S operativne strane, vojne misije ZSOP-a financiraju države članice sudionice na dva načina: (1) osiguravanjem osoblja, usluga i imovine koji se financiraju nacionalnim sredstvima, u skladu s načelom prema kojem svaka strana pokriva svoje troškove, i (2) u okviru mehanizma udruživanja poznatog kao „Athena”.

50 Athena je izvanproračunski instrument kojim se udružuju sredstva država članica⁵⁹. Iz njega se financiraju zajednički troškovi⁶⁰ vojnih operacija EU-a, ali se njime pokriva samo ograničeni dio ukupnih troškova (5 % – 15 %) jer veliku većinu troškova⁶¹ izravno snose države članice na pojedinačnoj osnovi. Trenutačno šest aktivnih vojnih operacija EU-a prima financijska sredstva iz mehanizma Athena, što predstavlja godišnji proračun od oko 78 milijuna eura. Na *slici 3.* prikazani su izvori financiranja prema vrsti troškova i misija ZSOP-a.

⁵⁷ Za cjeloviti popis fondova EU-a iz kojih se daje potpora civilnim projektima i projektima s dvojnog namjenom, vidi [portal EDA-e za financiranje](#). Poduzeća osnovana u Europi također mogu primiti potporu Europske mreže regija angažiranih u području obrane www.endr.eu, čiji je cilj povećati broj projekata povezanih s obranom koji se financiraju sredstvima EU-a.

⁵⁸ Opći proračun EDA-e 2018. godine iznosio je 33 milijuna eura, dok je njezin ukupni proračun iznosio oko 94 milijuna eura.

⁵⁹ Države članice svoje doprinose daju u skladu s ljestvicom bruto nacionalnog dohotka. Države koje nisu članice EU-a sudjeluju u misijama ZSOP-a na *ad hoc* osnovi.

⁶⁰ Kao što su tekući troškovi stožera, infrastrukture, zdravstvenih usluga itd.

⁶¹ Troškovi povezani s vojnim osobljem, opremom i sl.

Slika 3. – Financiranje misija ZSOP-a

		Izvor financijskih sredstava		
		Opći proračun EU-a	Države članice (osim Danske)	
			Mehanizam Athena (kolektivno financiranje)	Nacionalna financijska sredstva
Civilne misije ZSOP-a	Civilne	Administrativni* i operativni troškovi		
	Vojne	Administrativni troškovi*	Zajednički operativni troškovi	Pojedinačni operativni troškovi

* Proračun EU-a može pokriti administrativne troškove samo za institucije EU-a (članak 41. stavak 1. UEU-a).

Izvor: Sud.

51 Izvan proračuna EU-a Europski razvojni fond podupire napore Afričke unije u području mira i sigurnosti, uključujući vojno osposobljavanje ili opremu za operacije pod afričkim vodstvom, preko Instrumenta mirovne pomoći za Afriku (APF)⁶².

Prijedlozi za budućnost

52 U prijedlogu višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021. – 2027. koji je iznijela Komisija odražava se ambicija da obrana u budućnosti ima istaknutiju ulogu. Iz proračuna EU-a za područje obrane izdvojeno je približno 22,5 milijardi eura⁶³, što je osjetno povećanje u odnosu na 2,8 milijardi za razdoblje 2014. – 2020. Na [slici 4.](#) prikazane su glavne promjene u prijedlogu sljedećeg VFO-a u odnosu na trenutačni.

53 Očekuje se da će izvanproračunski instrumenti imati važnu ulogu u budućem financiranju operativnih mjera u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP) koje imaju implikacije u području vojske ili obrane⁶⁴, kao što je vidljivo iz prijedloga o uspostavi Europskog instrumenta mirovne pomoći (EPF) izvan VFO-a.

⁶² Za pregled Instrumenta mirovne pomoći za Afriku vidi tematsko izvješće br. 20/2018 „Afrička struktura za mir i sigurnost: potrebno je preusmjeriti potporu EU-a”.

⁶³ Za Europski je obrambeni fond predloženo 13 milijardi eura, 6,5 milijardi eura izdvojeno je za vojnu mobilnost, te su 3 milijarde eura predložene za ZVSP.

⁶⁴ „European Peace Facility: An EU off-budget fund to build peace and strengthen international security” (Europski instrument mirovne pomoći: izvanproračunski fond EU-a za izgradnju mira i jačanje međunarodne sigurnosti), *informativni članak ESVD-a*, lipanj 2018.

54 Europski instrument mirovne pomoći, čija očekivana vrijednost za razdoblje 2021. – 2027. iznosi 10,5 milijardi eura, temelji se na postojećim mehanizmima⁶⁵ koji se objedinjuju u jedinstveni fond s ciljem da se prevladaju njihovi nedostaci i ograničenja te „poboljša sposobnost Unije da očuva mir, spriječi sukobe i ojača međunarodnu sigurnost”⁶⁶. Prijedlog je usmjeren na tri glavna područja:

- (1) omogućavanje lakše provedbe vojnih operacija EU-a osiguravanjem trajnog fonda s povećanim opsegom zajedničkih troškova u usporedbi s mehanizmom Athena⁶⁷
- (2) proširenje opsega EU-a za financiranje mirovnih operacija za potporu miru, pri čemu bi se obuhvatile treće zemlje i međunarodne organizacije na globalnoj razini⁶⁸
- (3) proširenje potpore EU-a za aktivnosti jačanja sposobnosti oružanih snaga u partnerskim zemljama.

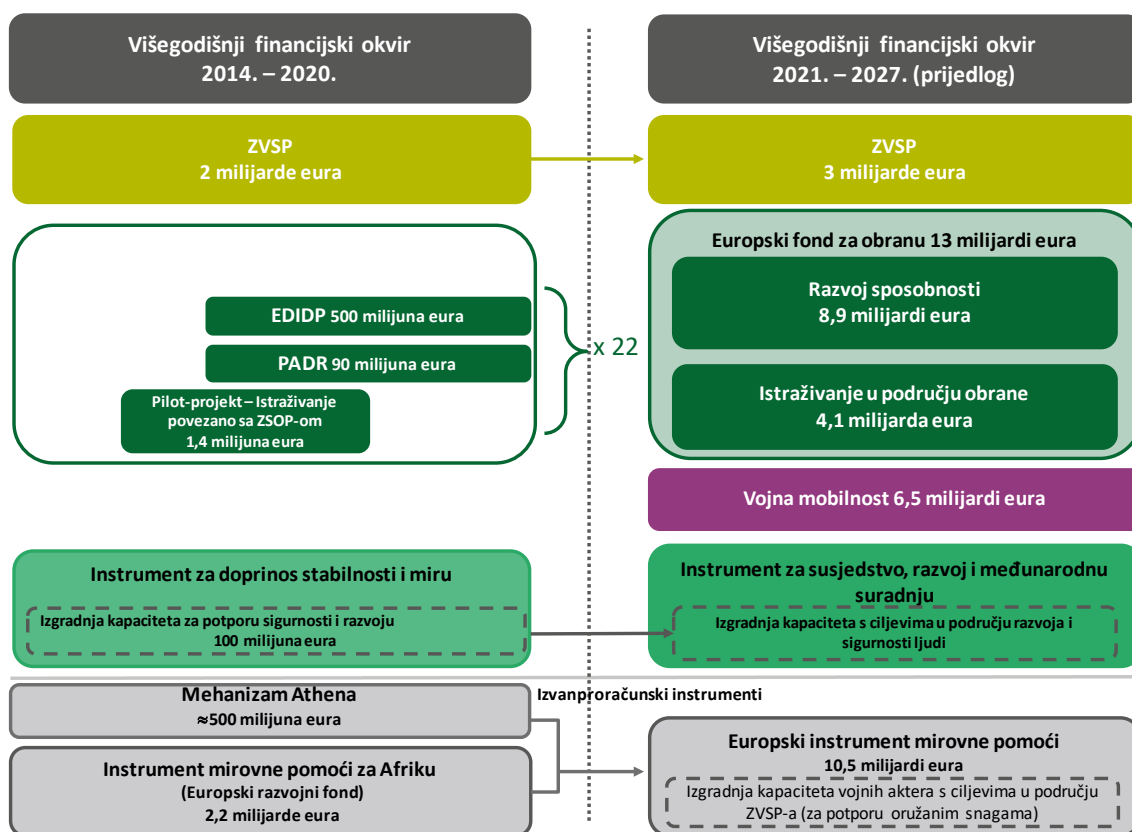
⁶⁵ Instrument mirovne pomoći za Afriku i mehanizam Athena.

⁶⁶ Prijedlog visoke predstavnice Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, uz potporu Komisije, Vijeću za odluku Vijeća o uspostavi Europskog instrumenta mirovne pomoći (HR(2018) 94), 13. lipnja 2018.

⁶⁷ Stoga se očekuje da će zajednički troškovi vojne operacije dosegnuti 35 % – 45 % ukupnih troškova misije u usporedbi s 5 % – 15 % u okviru trenutnog mehanizma Athena.

⁶⁸ U okviru Instrumenta mirovne pomoći za Afriku ta je potpora trenutačno ograničena na Afriku i Afričku uniju.

Slika 4. – Predložene izmjene u financiranju obrane u EU-u



Izvor: Sud.

1.3. Rizici povezani s novom ambicijom EU-a u području obrane

55 Obrambene inicijative EU-a svojevrsna su novost u području u kojem je EU u prošlosti imao malo iskustva. Moguće je da su se na temelju političkih izjava o novim inicijativama stvorila očekivanja koja EU možda neće moći ispuniti⁶⁹. Kako stvari stoje, postoji rizik da nisu postavljeni odgovarajući ciljevi i da nisu uspostavljeni prikladni sustavi koji bi pratili takvo povećanje financijskih sredstava EU-a i novu razinu ambicije koja je uspostavljena Globalnom strategijom EU-a.

⁶⁹ S. Blockmans, „The EU’s modular approach to defence integration: An inclusive, ambitious and legally binding PESCO?” (Modularni pristup EU-a integraciji obrane: uključiva, ambiciozna i zakonski obvezujuća stalna strukturirana suradnja?), 2018.

Ambicija u pogledu obrambene politike EU-a

56 Obrana je posebno područje koje čini samu srž nacionalnog suvereniteta država članica. Odluke EU-a u području obrane stoga su rezultat političkog procesa koji podrazumijeva kompromis između višestrukih ciljeva i interesa.

57 U tom kontekstu među državama članicama EU-a postoje znatne strateške razlike⁷⁰:

- različito poimaju prijetnje
- imaju različite institucijske okvire s različitim pravilima vojnog djelovanja i vrlo različita stajališta o upotrebi vojne sile
- naposljetku, one nemaju istu viziju o ulozi EU-a.

58 Na primjer, neke države članice uglavnom su usredotočene na teritorijalnu obranu od vojnih prijetnji koje predstavlja Rusija, dok su druge više usmjerene na sigurnosne izazove koji prijete iz Sjeverne Afrike i Bliskog istoka⁷¹. Neke države članice imaju tradiciju neutralnosti, dok su druge voljne sudjelovati u opsežnim operacijama.

59 U tom kontekstu određeni pojmovi, kao što su „strateška autonomija” ili „europska vojska”, općeniti su i nejasni. Takvi se termini mogu smatrati kontraproduktivnima za odnose i suradnju s NATO-om –područje koje je od ključne važnosti za većinu država članica EU-a.

Strateška autonomija i razina ambicije

60 Europska strateška autonomija jedan je od ključnih pojmova u Globalnoj strategiji EU-a (vidi odlomke **37.** – **39**)⁷². Međutim, države članice ne tumače na isti način što se podrazumijeva pod tom autonomijom, što znači da politička razina ambicije iz Globalne

⁷⁰ J-D. Giuliani, „Defence: Europe’s awakening” (Obrana: buđenje Europe), *European issues* 474, Zaklada Robert Schuman, svibanj 2018.

⁷¹ „In Defence of Europe: Defence integration as a response to Europe’s strategic movement” (U obranu Europe: integracija obrane kao odgovor na strateški pomak Europe), strateška bilješka EPSC-a, lipanj 2015.

⁷² Taj se pojam redovito spominje u službenim dokumentima EU-a. Na primjer, u lipnju 2019. Vijeće je izjavilo da će „odgovorom na sadašnje i buduće potrebe Europe u području sigurnosti i obrane EU [...] povećati sposobnost djelovanja kao pružatelj sigurnosti, svoju stratešku autonomiju te sposobnost suradnje s partnerima.”.

strategije EU-a nije u potpunosti prenesena u vojno područje⁷³. Pojam strateške autonomije i pojam razine ambicije, koji uključuje i pozivanje na „puni spektar obrambenih sposobnosti“, nejasni su u pogledu njihova značenja u kontekstu obrane⁷⁴.

61 U Globalnoj strategiji EU-a, a posebno njezinu trećem strateškom prioritetu „zaštita Europe i europskih građana“ nedostaje jasno, potpuno i detaljno izražavanje u vojnim terminima. Ne pruža se odgovor na ključna pitanja, kao što su: je li autonomna razina ambicije EU-a ograničena na operacije izvan EU-a? Ili to znači da bi i države članice trebale biti sposobne braniti vlastiti teritorij⁷⁵? Neki stručnjaci stoga smatraju da su obrambeni ciljevi EU-a donekle zbunjujući⁷⁶.

62 Osim toga, visoka razina ambicije koja je utvrđena Globalnom strategijom EU-a (vidi *okvir 1.*) ne podudara se s raspoloživim resursima i relevantnim sposobnostima država članica. Nekoliko država članica EU-a suočava se s poteškoćama čak i pri izdvajanju sredstava za svoj doprinos NATO-u⁷⁷, koji je primarna obrambena mreža za većinu država članica (vidi *sliku 2.*). Stoga postoji jasno nepodudaranje između onoga što se od država članica očekuje i onoga s čime se one mogu složiti i što mogu postići⁷⁸.

„Europska vojska“

63 Iako se europska vojska ne spominje u nedavnim službenim dokumentima EU-a, taj je pojam opet zadobio pozornost javnosti i političkih krugova te ga je stoga potrebno dodatno ispitati u okviru ovog pregleda. Naime, uspostava europske vojske,

⁷³ Jo Coelmont, „European Strategic Autonomy: „Which Military Level of Ambition?“ (Koja vojna razina ambicije?), ožujak 2019.

⁷⁴ Thierry Tardy, „The return of European Defence?“ (Povratak europske obrane), *European issues* 474, Zaklada Robert Schuman, svibanj 2018.

⁷⁵ Sven Biscop, „EU-NATO relations: a long-term perspective“ (Odnosi EU-a i NATO-a: dugoročna perspektiva), *Nação e Defesa*, studeni 2018.

⁷⁶ Frédéric Mauro i Olivier Jehin, *Institut de Relations Internationales et Stratégiques* (IRIS) i skupina za istraživanje i informiranje u području mira i sigurnosti (GRIP), „A European Army to do what?“ (Europska vojska koja bi radila što?), travanj 2019.

⁷⁷ Na sastanku na vrhu 2014. godine u Walesu države članice NATO-a obvezale su se da će do 2024. za obranu izdvojiti najmanje 2 % svojeg BDP-a.

⁷⁸ Herbert Sailer, „EU Capability Development“ (Razvoj sposobnosti EU-a), Priručnik ZSOP-a, svibanj 2017.

predviđena već 50-ih godina prošlog stoljeća⁷⁹, pitanje je koje se već nekoliko puta pokretalo u području obrane EU-a i koje je opet nedavno potaknuto. Međutim, političke izjave o stvaranju europske vojske nejasne su i nerealno je da će se provesti u djelo „u dohodnoj budućnosti”⁸⁰. Neki bivši vojni dužnosnici doveli su u pitanje relevantnost europske vojske, što pokazuje da nisu uspostavljeni preduvjeti za njezinu uspostavu⁸¹.

64 Sve se države članice EU-a ne slažu se oko značenja „europske obrane”. Zbog nepostojanja kulture zajedničke strategije ili zajedničke vizije upotrebe sile, kao i zbog postupka donošenja odluka utemeljenog na jednoglasnosti, malo je vjerojatno da bi države članice mogle postići konsenzus o razmještanju vojnih snaga za intervencije velikog opsega⁸². Neki stručnjaci smatraju da bi koncept europske vojske, ako se na njemu bude previše inzistiralo, mogao dovesti do dubljih podjela među državama članicama EU-a⁸³.

65 To objašnjava zašto se prethodno razmještanje snaga nije dogodilo pod zastavom EU-a, već u nacionalnim okvirima ili u okviru *ad hoc* koalicija. Na primjer, nikad nije došlo do razmještanja borbenih skupina EU-a, unatoč tome što su one spremne za djelovanje od 2007. godine. 35 misija i operacija provedenih u okviru ZSOP-a uglavnom je bilo civilne prirode ili je bilo riječ o vojnim operacijama niskog intenziteta koje su bile usmjerene na upravljanje kriznim situacijama⁸⁴. EU nije sudjelovao u najzahtjevnijim vojnim operacijama, kao što su operacije u Libiji ili Siriji. Osim toga, nije bio uključen ni

⁷⁹ Ugovorom o uspostavi „Europske obrambene zajednice” iz 1952. predviđene su zajedničke oružane snage, zajednički proračun i zajedničke institucije.

⁸⁰ Sophia Besch, Centar za europsku politiku, „An EU Army? Four reasons it will not happen” (Vojska EU-a? Četiri razloga zašto se to neće dogoditi), svibanj 2016.

⁸¹ Na primjer, [general Charles-Henri Delcour](#), bivši načelnik glavnog stožera oružanih snaga Belgije.

⁸² Dick Zandee, „Core groups: the way to real European Defence” (Osnovne skupine: put do prave europske obrane), Kraljevski institut za međunarodne odnose Egmont, veljača 2017.

⁸³ Vidi na primjer: Vladimir Bilcik, „After the EU global strategy: Consulting the Experts” (Nakon globalne strategije EU-a: savjetovanje sa stručnjacima), 2016.

⁸⁴ Frédéric Mauro i Olivier Jehin, *Institut de Relations Internationales et Stratégiques* (IRIS) i skupina za istraživanje i informiranje u području mira i sigurnosti (GRIP), „A European Army to do what?” (Europska vojska koja bi radila što?), travanj 2019.

u „obranu i odvratanje u okviru vojne zaštite područja [i] stanovništva u užem smislu tog pojma”⁸⁵ u Europi.

66 Na temelju pregleda publikacija o toj temi⁸⁶, za stvarnu i pouzdanu vojsku potrebni su određeni ključni elementi, kao što su⁸⁷:

- trajne stalne snage koje se financiraju iz zajedničkog proračuna
- zajedničko planiranje obrane za razvoj i stjecanje zajedničkih sposobnosti
- autonomne vojne sposobnosti, uključujući sveobuhvatno zapovjedništvo i kontrolu
- djelotvoran proces donošenja odluka s jedinstvenim zapovjednim lancem i jasnim vodstvom s autoritetom i legitimitetom za upotrebu oružanih snaga
- civilni i demokratski nadzor nad vojskom i upotrebom oružanih snaga.

67 Jasno je da takvi elementi neće postojati na razini EU-a u bliskoj budućnosti. Uspostava takozvane vojske EU-a podrazumijeva prijenos nacionalnih ovlasti u pogledu suvereniteta na nadnacionalnu razinu EU-a, čemu se protivi nekoliko država članica⁸⁸.

68 Kad je riječ o sposobnostima, uspostava vojske zahtijeva znatnu količinu vremena i novca. Za stjecanje predodžbe o potrebnim financijskim sredstvima, i to bez iznošenja procjene proračuna potrebnog za uspostavu vojske, države članice EU-a koje su članice NATO-a trebale bi uložiti dodatnih 90 milijardi eura godišnje samo da se pridržavaju stope od 2 % BDP-a koja je predviđena smjernicama. To bi značilo povećanje od 45 % u odnosu na razinu rashoda iz 2017.⁸⁹

⁸⁵ Claudia Major, *Carnegie Europe*, „Credible EU defence means rethinking sovereignty” (Pouzdana obrana EU-a znači preispitivanje pojma suvereniteta), lipanj 2017.

⁸⁶ Npr. Frédéric Mauro i Olivier Jehin, *Institut de Relations Internationales et Stratégiques* (IRIS) i skupina za istraživanje i informiranje u području mira i sigurnosti (GRIP), „A European Army in what form?” (Europska vojska u kojem obliku?), travanj 2019.

Judy Dempsey i doprinosi stručnjaka, *Carnegie Europe*, „Does the EU need its own Army?” (Trebala li EU-u vlastita vojska?), ožujak 2015.

⁸⁷ Ovi elementi ne čine sveobuhvatan popis svih preduvjeta za uspostavu vojske.

⁸⁸ Claire Mills, „EU Defence: Where is it heading” (Obrana EU-a: u kojem se smjeru kreće?), svibanj 2019.

⁸⁹ Izračun Suda na temelju podataka Eurostata.

Usklađenost s NATO-om

69 Izrazito je važno da su inicijative i sinergije EU-a usklađene s drugim okvirima, posebice NATO-om. Države članice sudjeluju u nekoliko okvira suradnje (vidi odlomak 29), što bi moglo umanjiti korist koju od toga imaju i dovesti do stvaranja konkurentskih praksi i dupliciranja procesa.

70 To je posebno slučaj kada je riječ o NATO-u, budući da inicijative EU-a mogu ili stvarno dovesti do dupliciranja ili ostaviti takav dojam. Iako je pozdravio obrambene inicijative EU-a, glavni tajnik NATO-a u nekoliko je navrata upozorio da dupliciranje i natjecanje između EU-a i NATO-a⁹⁰ može u konačnici oslabiti transatlantsku vezu, a time i sigurnost Europe. Slično tome, u svibnju 2019., vlada SAD-a naglasila je da nove inicijative EU-a mogu „dovesti do dupliciranja, neinteroperabilnih vojnih sustava, prenamjene oskudnih resursa za obranu i nepotrebnog tržišnog natjecanja između NATO-a i EU-a”⁹¹.

71 Komplementarnost EU-a i NATO-a ključno je pitanje koja je u više navrata istaknuto u službenim dokumentima EU-a⁹². NATO je odgovoran za zajedničku obranu svojih članova. Države članice EU-a imaju jedinstvo snaga te je stoga, kako bi se izbjegla neučinkovita upotreba novca poreznih obveznika, potrebno kao visoki prioritet postaviti ključno pitanje je li EU u mogućnosti djelovati komplementarno s NATO-om i tako izbjeći dupliciranje i preklapanje funkcija. Biti djelotvoran znači izbjegavati sve oblike nepotrebnog dupliciranja, neovisno o tome je li riječ o procesima, strukturama kao što je operativno zapovjedništvo ili ostvarenjima.

72 U suradnji EU-a i NATO-a zabilježeni su određeni nedavno napravljeni koraci⁹³. Jedan je od dobrih primjera komplementarnosti EU-a i NATO-a vojna mobilnost u kojoj

⁹⁰ Na primjer, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_160495.htm i https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_160241.htm.

⁹¹ Guy Chazan i Michael Peel, *Financial Times*, „US warns against European joint military project” (SAD upozorava na nedostatke europskog zajedničkog vojnog projekta), 14. svibnja 2019.

⁹² Na primjer, „Globalna strategija EU-a za vanjsku i sigurnosnu politiku”, lipanj 2016., Rezolucija Europskog parlamenta od 13. lipnja 2018. o odnosima EU-a i NATO-a, 2017/2276 (INI), Četvrto izvješće o napretku u provedbi zajedničkog niza prijedloga koje su 6. prosinca 2016. i 5. prosinca 2017. podržali Vijeće NATO-a i Vijeće EU-a, 17. lipnja 2017.

⁹³ „Četvrto izvješće o napretku u provedbi zajedničkog niza prijedloga koje su 6. prosinca 2016. i 5. prosinca 2017. podržali Vijeće NATO-a i Vijeće EU-a”, 17. lipnja 2019.

se vide moguće sinergije i međusobna komplementarnost tih organizacija (vidi [okvir 2.](#)).

Okvir 2.

Vojna mobilnost

Za razliku od civilnih prijevoznih sredstava koja se mogu slobodno kretati unutar šengenskog prostora, vojno osoblje i oprema ne mogu tako jednostavno prelaziti granice⁹⁴.

Time se državama članicama EU-a onemogućuje pružanje odgovora na krizne situacije izvan teritorija EU-a u okviru ZSOP-a ili u drugim okvirima, kao što je NATO, kojima bi se zajamčila teritorijalna obrana Europe. Vojna mobilnost prepoznata je kao prioritetno područje suradnje EU-a i NATO-a.

Europska komisija pokrenula je u ožujku 2018. Akcijski plan za vojnu mobilnost⁹⁵, pri čemu je za sljedeći VFO predloženo izdvajanje 6,5 milijardi eura sredstava. Planom se predlažu operativne mjere povezane s vojnim zahtjevima, prometnom infrastrukturom i proceduralnim pitanjima, uzimajući u obzir doprinos NATO-a. Svrha mu je i razviti civilno-vojne sinergije, posebno kroz dvojnju upotrebu transeuropske prometne mreže.

73 Kako je prikazano u prvom dijelu ovog pregleda i unatoč nedavnim razvojnim promjenama u području obrambene politike EU-a, države članice i dalje su te koje drže konce u svojim rukama kada je riječ o obrani. Njihova vodeća uloga temelji se na pravnim, institucijskim i financijskim čimbenicima.

⁹⁴ „Defending Europe: Improving military mobility in the European Union” (Obrana Europe: unaprjeđenje vojne mobilnosti u Europskoj uniji), *informativni članak Europske komisije*, 2018.

⁹⁵ Zajednička komunikacija Komisije i visoke predstavnice za vanjske poslove i sigurnosnu politiku Europskom parlamentu i Vijeću o Akcijskom planu za vojnu mobilnost, JOIN(2018) 5 final, ožujak 2018.

2. Obrambene sposobnosti i obrambena industrija država članica EU-a: globalni položaj koji je doveden u pitanje

74 U drugom dijelu ovog pregleda europska obrana sagledava se u pogledu sposobnosti i u pogledu industrije, pri čemu je cilj prikazati nove inicijative EU-a koje su razvijene u tim područjima, ali i povezane rizike.

2.1. Sposobnosti država članica – prednosti i nedostaci

Mjerenje vojnih sposobnosti

75 U vojnom smislu sposobnost je „kombinacija sredstava i načina za obavljanje niza zadaća”⁹⁶. Ta općenita definicija uključuje opremu i osoblje, kao i njihovu operativnu spremnost i sposobnost osiguravanja potrebnih resursa za operacije tijekom vremena. Vojne sposobnosti u konačnici imaju za cilj osigurati komparativnu vojnu prednost u odvratanju od ili borbi protiv potencijalnih ili stvarnih neprijatelja.

76 Mjerenje vojnih sposobnosti i vojne snage neke zemlje složen je proces koji zahtijeva kvantitativne i kvalitativne podatke koji često nisu dostupni javnosti. Osim toga, prednosti i nedostaci u vezi s vojnim sposobnostima u određenoj zemlji mogu se procijeniti samo u odnosu na: (1) utvrđene prijetnje, (2) sposobnosti potencijalnih neprijatelja i (3) sposobnosti saveznika.

⁹⁶ U pojmovniku pokrata i definicija u okviru Globalne strategije EU-a (2017.) vojne sposobnosti definiraju se kao „kombinacija sredstava i načina za obavljanje niza zadaća ili postizanje učinaka određenog standarda u određenim uvjetima”. Vojne sposobnosti obično uključuje četiri glavne komponente: struktura snaga –osoblje, broj, veličina i sastav snaga; konfiguracija – tehnička sofisticiranost snaga i opreme; spremnost – mogućnost osiguravanja sposobnosti koje su bojnim zapovjednicima potrebne za izvršenje povjerenih im misija; održivost –sposobnost održavanja potrebne razine i trajanja operativne aktivnosti radi postizanja vojnih ciljeva”.

77 S obzirom na prethodno navedeno, u ovom se dijelu teksta nastoji istaknuti neke ključne aspekte vojnih sposobnosti država članica na temelju javno dostupnih informacija. To nije sveobuhvatna procjena njihove vojne snage.

78 U vojnim se sposobnostima u EU-u i dalje odražavaju povijest, zemljopisne značajke i nacionalni interesi država članica⁹⁷. Na primjer, Francuska i Ujedinjena Kraljevina nastoje provoditi operacije punog spektra, uključujući složene operacije, u koje su uključene ekspedicijske snage koje se razmještaju izvan EU-a. Njemačka, s druge strane, daje prednost teritorijalnoj obrani s više teških postrojbi⁹⁸.

Kvantitativni pokazatelji

79 Proračun za obranu prvi je opći pokazatelj koji se obično povezuje s vojnim sposobnostima. Ovim se pokazateljem ne ispituje učinkovita upotreba resursa, ali se pruža opća slika veličine i snage vojske u apsolutnim i usporedivim vrijednostima. U tom smislu države članice EU-a zajedno troše najviše financijskih sredstava na obranu nakon SAD-a (vidi [sliku 8.](#)). Međutim, znatna i neusklađena smanjenja proračunskih sredstava za obranu od 2005. do 2015. godine u spoju s nedovoljnim ulaganjima utjecala su na njihove vojne sposobnosti⁹⁹.

80 Drugi je ključni pokazatelj broj vojnog osoblja. Kada se zajedno zbroje svi članovi vojnog osoblja države članice EU-a imaju drugu najveću vojsku na svijetu¹⁰⁰. Tijekom posljednjeg desetljeća konsolidirani broj vojnog osoblja smanjio se za 23 %. Smanjio se i ukupni broj raspoloživih i održivih kopnenih snaga, ali u manjoj mjeri ([slika 5.](#)).

⁹⁷ Dick Zandee, „Core Groups: the way to real European Defence” (Osnovne skupine: put do prave europske obrane), Kraljevski institut za međunarodne odnose Egmont, veljača 2017.

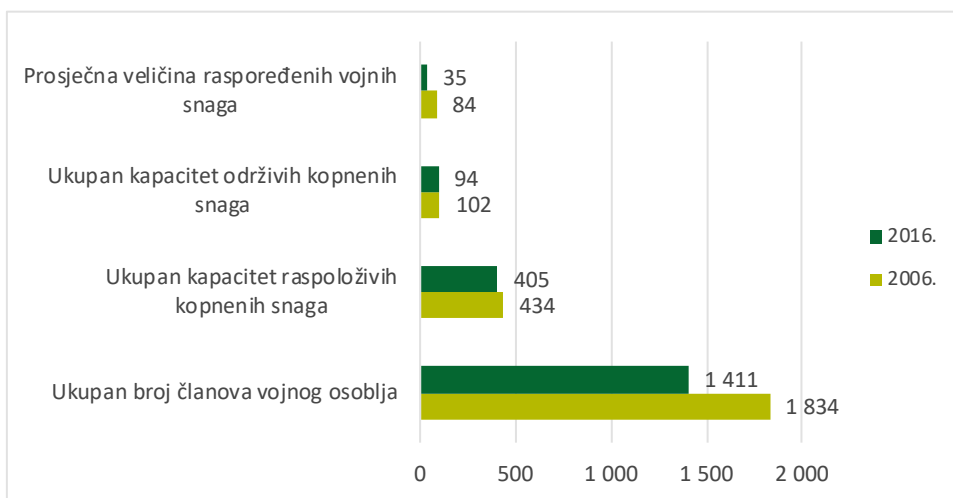
⁹⁸ Margriet Drent, Eric Wilms, Dick Zandee, „Making sense of European Defence” (Razumijevanje europske obrane), prosinac 2017.

⁹⁹ Europska komisija, prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Europskog fonda za obranu (COM(2018) 476 final, 13. lipnja 2018.

McKinsey, „More European, More Connected and More Capable: Building the European Armed Forces of the Future” (Više europski, više povezano i više sposobno: stvaranje europskih oružanih snaga budućnosti), 2017.

¹⁰⁰ Prvo mjesto zauzima Kina, vojna bilanca IISS-a iz 2019. i Europski centar za političke strategije, strateška bilješka br. 4/2015, „In Defence of Europe” (U obranu Europe), 15. 6. 2015., str. 3.

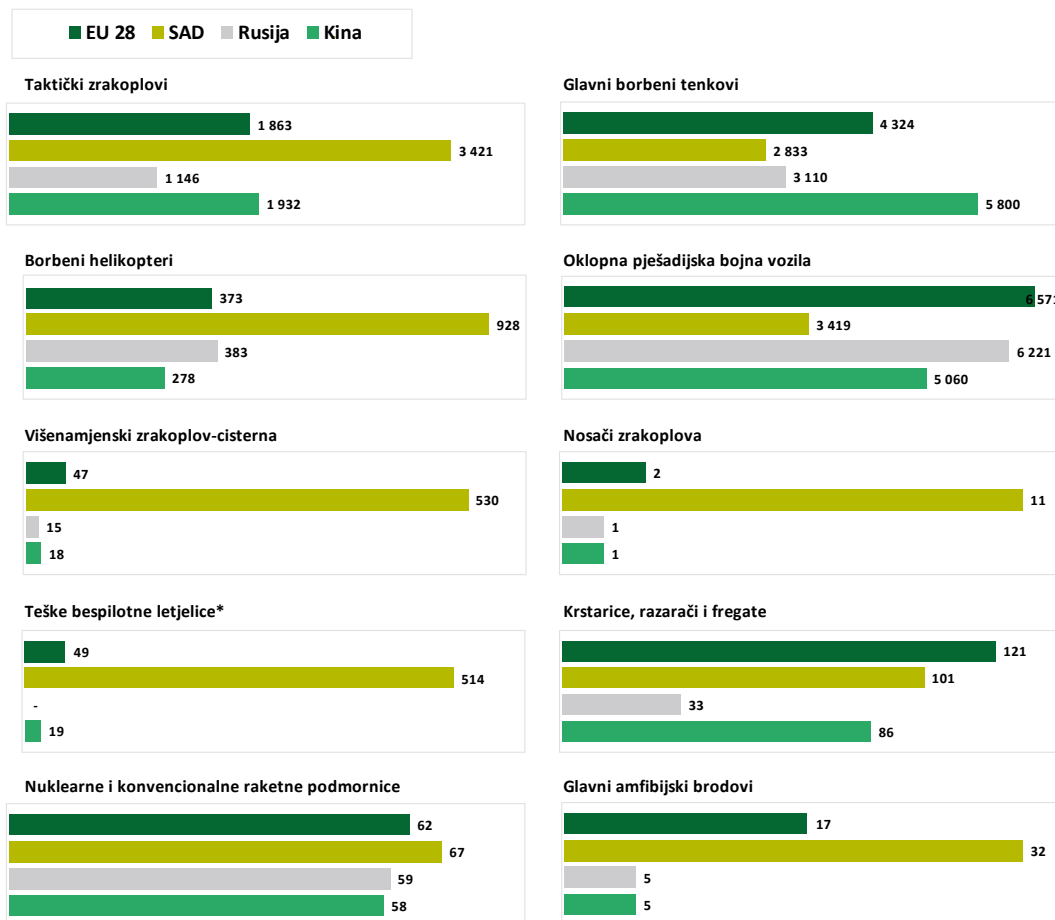
Slika 5. – Promjene u vojnom osoblju država članica koje sudjeluju u EDA-i – 2006. – 2016. (u tisućama)



Izvor: Sud, na temelju podataka EDA-e.

81 Kada se uzimaju u obzir konsolidirane sposobnosti i raspon, države članice EU-a raspolažu znatnim vojnim sposobnostima (zauzimaju drugo mjesto nakon SAD-a, vidi [tablicu 2.](#)), iako se od 2006. godine smanjio opseg većeg dijela njihove konvencionalne opreme (vidi [sliku 6.](#)).

Tablica 2. – EU i ostale vojne sile – odabrana vojna oprema, 2018.



* Nisu dostupni podatci za Rusiju.

Izvor: Sud, na temelju podataka iz vojne bilance Međunarodnog instituta za strateške studije (IISS) iz 2019.

Slika 6. – Promjene u odabranoj vojnoj opremi za skupinu EU 28 u razdoblju 2000. – 2018. (broj jedinica)

	2000.	2010.	2018.	2018./2000.
Glavni borbeni tenkovi	15 868	7 131	4 324	-73 %
Oklopna pješađijska bojna vozila	8 644	7 379	6 571	-24 %
Taktički zrakoplovi	2 949	2 296	1 863	-37 %
Zrakoplov-cisterna	77	66	47	-39 %
Borbeni helikopteri	283	360	373	32 %
Glavna površinska borbeno plovila	172	146	121	-30 %
Podmornice	86	66	62	-28 %
Bespilotne letjelice	22	127	230	945 %

Izvor: Sud, na temelju vojne bilance IISS-a.

Kvalitativna analiza

82 Analiza vojnih sposobnosti ide korak dalje od pregleda kvantitativnih podataka. Konkretno, za poticanje djelotvornosti vojnih snaga ključne su i kvaliteta i vrsta raspoloživih vojnih sposobnosti. Smanjenje nacionalnih proračunskih sredstava za obranu, kao i veći broj intenzivnijih operacija, doveli su do velikog opterećenja postojećih sposobnosti. Oprema se rjeđe obnavlja, što je dovelo do starenja vojnih sposobnosti¹⁰¹, uz manju spremnost i upotrebljivost u operativnom smislu i veće troškove održavanja i popravka za koje je potrebno više vremena (vidi **okvir 3.**).

Okvir 3.

Primjer poteškoća u vezi sa spremnošću – Njemačka¹⁰²

U nedavnim godišnjim izvješćima njemačkog parlamentarnog povjerenika za oružane snage naglašeni su postojani materijalni nedostaci u svim vojnim područjima. U

¹⁰¹ Na primjer, oko 80 % resursa za pomorsku kontrolu, fregate i korvete starije su od 15 godina (izvor: EDA, „Future capabilities, emerging trends and key priorities” (Buduće sposobnosti, novi trendovi i ključni prioriteti), 2018.).

¹⁰² 59. i 60. godišnje izvješće parlamentarnog povjerenika za oružane snage, dr. Hans-Peter Bartels.

izvješću iz 2017. navodi se da je „stvarna spremnost sustava teškog naoružanja njemačke vojske na zabrinjavajuće niskoj razini u mnogim područjima”¹⁰³.

Na primjer, zbog nedostatka rezervnih dijelova za upotrebu je bilo spremno tek 39 % borbenih tenkova Leopard 2. Nekad nije bila dostupna nijedna od šest podmornica, dok je za letenje bila spremna tek polovica borbenih zrakoplova *Eurofighter* i *Tornado*. Osim toga što je postojala mogućnost nedovoljno brzog razmještanja snaga, takvo stanje povremeno je onemogućavalo odgovarajuću obuku vojnog osoblja.

83 Isto tako, za vojne sposobnosti država članica karakteristična je visoka razina dupliciranja i fragmentiranosti, što znači da su europske vojne snage manje interoperabilne¹⁰⁴. U EU-u je 2017. godine postojalo 178 različitih sustava oružja, u usporedbi s njih 30 u SAD-u¹⁰⁵. Upotreba širokog raspona sustava – a samim time i nedostatak zajedničkih tehničkih standarda – nepovoljno utječu na interoperabilnost različitih oružanih snaga u Europi. U kontekstu u kojem su zajedničke misije i operacije norma, odgovarajući stupanj interoperabilnosti nužan je za djelotvorno (su)djelovanje.

84 Na temelju iskustava stečenih tijekom operativnih intervencija u Libiji (2011.) i Maliju (2013. – 2014.) utvrđen je kritičan nedostatak sposobnosti, koji se očitovao u velikom oslanjanju na strateške sposobnosti Sjedinjenih Američkih Država¹⁰⁶. EU i njegovi saveznici posebno su izvijestili o nedostatku strateških pospješitelja¹⁰⁷, kao što je precizno navođeno streljivo, opskrba gorivom u letu, zapovjedništvo i kontrola, ili

¹⁰³ 59. godišnje izvješće njemačkog povjerenika za oružane snage, dr. Hans-Peter Bartels, 20. veljače 2018., str. 41.

¹⁰⁴ „Joining Forces, the way towards the European Defence Union” (Udruživanje snaga – na putu k europskoj obrambenoj uniji), Europski centar za političke strategije, 14. veljače 2019.

¹⁰⁵ „Defending Europe – The case for greater EU cooperation on security and defence” (Obrana Europe – razlozi za veću suradnju EU-a u području sigurnosti i obrane), *informativni članak Europske komisije*, 2017.

¹⁰⁶ „NATO chief: *Mali shows holes in EU defence*” (Čelnik NATO-a: rupe u obrani EU-a vidljive na primjeru Malija), *EU Observer*, 4. veljače 2013.

¹⁰⁷ Strateški pospješitelji omogućuju razmještanje snaga te djelotvornost i održivost vojnih operacija.

nadzor u okviru obavještajnog rada i izviđanje¹⁰⁸. Isto vrijedi za strateško odvracanje (uključujući nuklearnu obranu)¹⁰⁹ u kojem države članice EU-a uvelike ovise o SAD-u¹¹⁰.

85 Istodobno Rusija, Kina i druge velike nacije trenutačno ulažu velike iznose u osiguravanje najnaprednijih sposobnosti i razvoj inovativnih tehnologija¹¹¹, kao što je hipersonično oružje. Brzi razvoj tehnologije otvara nove mogućnosti za oružane snage i dovodi do novih potreba za vojnim sposobnostima. Kao što je prepoznato u Globalnoj strategiji EU-a, države članice trebaju ulagati u „digitalne sposobnosti kako bi osigurale podatke, mreže i ključnu infrastrukturu u europskom digitalnom prostoru”¹¹². U izvješću koje je 2017. predstavljeno na konferenciji o sigurnosti u Münchenu procijenjeno je da je potrebno od 30 do 50 milijuna američkih dolara da se uklone „nedostatci u pogledu međusobne povezanosti i digitalizacije europskih snaga”¹¹³ u područjima kao što su povezivanje platformi i zapovjedništva, kontrola, komunikacije, računala, obavještajni rad, nadzor i izviđanje.

86 Vojne sposobnosti država članica trenutačno su daleko od one razine koja je potrebna za ostvarivanje vojne ambicije EU-a¹¹⁴ (vidi *okvir 1.*). U nedavnoj studiji

¹⁰⁸ Tiskovna konferencija koju je održao glavni tajnik NATO-a Anders Fogh Rasmussen nakon sastanka ministara obrane, 5. listopada 2011.; i [intervju s generalom Mihailom Kostarakosom](#), bivšim predsjednikom Vojnog odbora Europske unije (EUMC), *European Defence Matters*, izdanje 11/2016.

¹⁰⁹ Konkretno, Europa je u potpunosti ovisna o SAD-u u pogledu nuklearne zaštite (tzv. *nuklearni kišobran*), Sven Biscop, *Egmont Paper* br. 103, „Fighting for Europe: Europe strategic autonomy and the use of force” (Europska strateška autonomija: europska strateška autonomija i upotreba sile), siječanj 2019.

¹¹⁰ „European Strategic Autonomy – Actors, Issues, Conflicts of Interests” (Europska strateška autonomija – akteri, pitanja, sukobi interesa), *znanstveni rad SWP-a*, Barbara Lippert, Nicolai von Ondarza i Volker Perthes (urednici), 2019.

¹¹¹ Opće izvješće Parlamentarnoj skupštini NATO-a, „Maintaining NATO’s technological edge: strategic adaptation and defence research and development” (Održavanje visoke tehnološke razine NATO-a: strateška prilagodba te istraživanje i razvoj u području obrane), listopad 2017.

¹¹² „Globalna strategija Europske unije za vanjsku i sigurnosnu politiku”, lipanj 2016.

¹¹³ Procjena se temelji na pretpostavci cikličkog ažuriranja svakih 5 do 7 godina, „More European, More Connected and More Capable” (Više europski, više povezano, više sposobno), konferencija o sigurnosti u Münchenu, *McKinsey and Hertie School of Governance*, 2017.

¹¹⁴ „Koordinirano godišnje preispitivanje u području obrane”, informativni članak EDA-e, 26. studenoga 2018. „Na temelju doprinosa Vojnog odbora EU-a probnom koordiniranom

Međunarodnog instituta za strateške studije (IISS) i Njemačkog vijeća za vanjske odnose (DGAP) procjenjuje se u kojoj mjeri EU može dosegnuti tu razinu ambicije, na temelju trenutačnih sposobnosti država članica i onih predviđenih za 2030.¹¹⁵ Pod pretpostavkom različitih nepredviđenih izdataka proizašlih iz razine ambicije EU-a, u studiji se zaključuje da „postoje velike razlike u sposobnostima u svim područjima i [da] bi se zadovoljilo manje od trećine zahtjeva u vezi sa snagama” te je stoga „europska strateška autonomija ograničena na donji dio operativnog spektra”.

87 Nadalje, ako se države članice EU-a koje su članice NATO-a moraju braniti od vojne agresije bez oslanjanja na vojnu zaštitu SAD-a, procjenjuje se da bi za popunjavanje trenutačnih manjaka u sposobnostima trebalo uložiti nekoliko stotina milijardi eura. U drugoj se studiji IISS-a, u kojoj se iznosi hipotetski scenarij ograničenog regionalnog rata u Europi protiv treće zemlje, „procjenjuje da bi europske članice NATO-a morale uložiti između 288 i 357 milijardi američkih dolara za popunjavanje manjaka u sposobnostima koje proizlaze iz tog scenarija”¹¹⁶.

88 Određivanje prioriteta u pogledu sposobnosti dinamičan je postupak. Kako je prikazano u *prilogu III.*, potrebe za obrambenim sposobnostima s vremenom se mijenjaju, i to ovisno o naravi utvrđenih prijetnji i razine ambicije EU-a¹¹⁷. U *okviru 4.* prikazani su neki od ključnih manjaka sposobnosti, na temelju dostupnih informacija.

godišnjem preispitivanju u području obrane (CARD) utvrđeno je da EU ne raspolaže svim potrebnim vojnim sposobnostima nužnima za provedbu razine vojne ambicije EU-a u okviru ZSOP-a koja proizlazi iz Globalne strategije EU-a”.

¹¹⁵ „Protecting Europe: meeting the EU’s military level of ambition in the context of Brexit” (Zaštita Europe: postizanje razine vojne ambicije EU-a u kontekstu Brexita”, IISS i DGAP, studeni 2018.

¹¹⁶ D. Barrie et al., „Defending Europe: scenario-based capability requirements for NATO’s European members”, (Obrana Europe: zahtjevi za europske članice NATO-a u pogledu sposobnosti na temelju analize scenarija), Međunarodni institut za strateške studije, travanj 2019.

¹¹⁷ Na razini EU-a u Katalogu o napretku za 2018. (koji je povjerljivi dokument) prikazan je stupanj u kojem je dosegnuta razina vojne ambicije EU-a u okviru ZSOP-a te su po važnosti poredani manjci vojnih sposobnosti EU-a, poznati kao ciljevi sposobnosti sa snažnim učinkom. Oni se odnose na manjak sposobnosti koji je potrebno prevladati u kratkom (do 2026.) i srednjem roku (do 2032.).

Okvir 4.

Primjeri manjka sposobnosti

U akademskim člancima objavljenima u razdoblju 2016. – 2019. najčešće se upućuje na primjere manjka sposobnosti u državama članicama EU-a u sljedećim područjima:



Zračni sektor – bespilotne letjelice, opskrba gorivom u letu, strateški i taktički zračni mostovi, sustavi za zračno zapovjedništvo i kontrolu zračne plovidbe, precizno streljivo, protubalističke obrambene sposobnosti, sposobnosti onemogućivanja pristupa i uskraćivanja prostora, neutraliziranje neprijateljskih sposobnosti protuzračne obrane



Svemirski sektor – satelitska komunikacija i promatranje Zemlje, autonoman pristup svemiru



Informacijska nadmoć – sposobnosti obavještajnog rada, nadzora i izviđanja



Informacijsko-komunikacijske tehnologije – kiberratovanje, umjetna inteligencija



Mornarički sektor – pomorski nadzor, amfibijski brodovi, podmornice, kapacitet za razmještanje snaga u inozemstvu



Strateški pospješitelji – vojna mobilnost, strateški prijevoz i medicinska evakuacija



Kopneni sektor – sposobnosti preciznog kopnenog udara, moderna oklopna bojna vozila.

Posljedice Brexita

89 Ne dovodeći u pitanje ishod Brexita, izlazak Ujedinjene Kraljevine iz EU-a vjerojatno će imati posljedice za obranu EU-a. Ujedinjena Kraljevina tradicionalno u obranu ulaže više od svih ostalih zemalja u Europi. Tamošnji proračun za obranu za 2017. odgovarao je otprilike jednoj četvrtini ukupnih rashoda za obranu svih država članica EU-a¹¹⁸. Ako se stanje sagleda iz drukčije perspektive, izlazak Ujedinjene

¹¹⁸ Ujedinjena Kraljevina uložila je 2017. 45,3 milijarde eura u obranu, odnosno 22,1 % od ukupnog iznosa od 205,1 milijarde eura koliko je uložila skupina EU 28. Podatci Eurostata, rashodi opće države po funkcijama, objavljeni 22. ožujka 2019.

Kraljevine iz EU-a značilo bi da će 80 % rashoda NATO-a za obranu nastajati u zemljama izvan EU-a¹¹⁹. Također, britanska poduzeća imaju snažan položaj na europskom obrambenom tržištu¹²⁰.

90 U operativnom smislu doprinos Ujedinjene Kraljevine civilnim i vojnim misijama i operacijama ZSOP-a općenito je bio ograničen: ta je zemlja izdvojila 2,3 % ukupnog doprinosa država članica u osoblju te je osigurala imovinu kao što su mornarička plovila, zrakoplovi i pojačanja snaga u stanju pripravnosti¹²¹. S druge strane, gubitak strateških pospješitelja u zračnom sektoru (kao što su opskrba gorivom u letu te sposobnosti obavještajnog rada, nadzora i izviđanja) i posebnih operativnih snaga primjer su područja sposobnosti na koje bi Brexit ostavio velike posljedice.

91 Skupina EU 27 stoga će imati znatno manje resursa za popunjavanje utvrđenih manjaka u području sposobnosti i vojnih istraživanja. U obama će područjima Brexit dodatno pogoršati stanje: čak i ako ne se ne bi ravnomjerno odrazio na sve elemente u spektru sposobnosti, Brexit bi doveo do znatnog smanjenja ukupnih postojećih sposobnosti EU-a (*slika 7.*), kao i do manjka ulaganja u istraživanje i razvoj¹²².

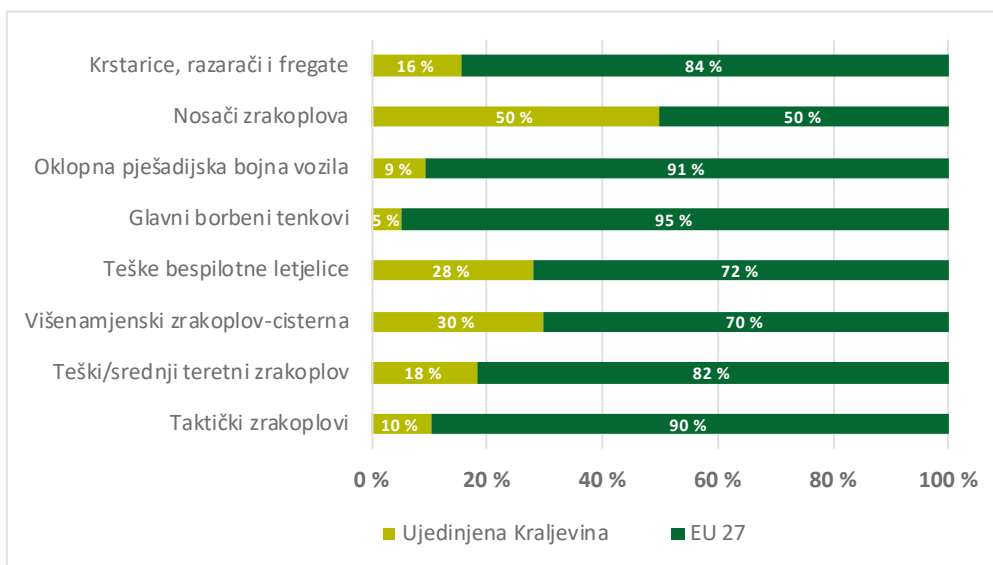
¹¹⁹ Rezolucija Europskog parlamenta od 13. lipnja 2018. o odnosima EU-a i NATO-a (2017/2276(INI)), točka 19.

¹²⁰ Na temelju ljestvice vodećih 100 poduzeća koju je sastavio institut SIPRI ta su poduzeća u prometu povezanom s obranom za 2018. među europskim poduzećima držala udio od 38 %.

¹²¹ „Brexit: Common Security and Defence Policy missions and Operations” (Brexit: misije i operacije zajedničke sigurnosne i obrambene politike”), Gornji dom britanskog parlamenta, Odbor za Europsku uniju, svibanj 2018.

¹²² Rashodi za istraživanje i razvoj u području obrane u Ujedinjenoj Kraljevini 2017. godine iznosili su 3,2 milijarde eura (podatci EDA-e).

Slika 7 . – Udio Ujedinjene Kraljevine u ukupnim odabranim kategorijama vojne opreme država članica EU-a, 2018.



Izvor: Sud, na temelju vojne bilance IISS-a iz 2019.

2.2. Ključne značajke europske obrambene industrije

Obrambeni sektor

92 Obrambeno tržište jedinstveno je u usporedbi s tradicionalnim komercijalnim tržištima. Njegovo je glavno obilježje da središnju ulogu ima država. Naime, nacionalno obrambeno tržište često se naziva monopsonom: kupac je samo jedan – država, dok je dobavljača nekoliko. Kao jedini krajnji potrošači, države pokreću, određuju, reguliraju i financiraju razvoj i nabavu obrambene opreme.

93 Obrambeni sektor od strateške je važnosti. Ta industrija doprinosi autonomiji djelovanja države osiguravanjem potrebnih sposobnosti i jamčenjem sigurnosti opskrbe. Stoga je taj sektor izrazito reguliran na nacionalnoj razini¹²³. Konkretno, na obrambene proizvode mogu se primjenjivati određena ograničenja u pogledu iskorištavanja intelektualnog vlasništva ili izvoznih prilika¹²⁴. Povrh toga, pristup nacionalnom obrambenom tržištu često je ograničen državnim politikom javne nabave

¹²³ Internetske stranice GU-a GROW.

¹²⁴ „Financial instruments in support of a resilient and autonomous defence sector” (Financijski instrumenti za potporu otpornom i autonomnom obrambenom sektoru), stručna skupina za financijske alate, studeni 2018.

zbog zaštite osnovnih sigurnosnih interesa i potpore nacionalnoj industrijskoj bazi¹²⁵. Zbog toga postoje velike prepreke ulasku na tržište i izlasku s njega.

94 U obrambenom sektoru intenzivno se radi na istraživanju i razvoju¹²⁶. Razvoj obrambenih sposobnosti iziskuje inovativnu i najnapredniju tehnologiju s ciljem osiguravanja komparativne vojne prednosti. To podrazumijeva prethodno izdvajanje znatnih sredstava za ulaganja i duge cikluse razvoja sposobnosti, pri čemu poduzeća iz obrambenog sektora nemaju jamstvo da će naposljetku doći do stavljanja na tržište. Kako bi se ublažili tehnološki i financijski rizici povezani s razvojem sposobnosti, istraživanja u području obrane obično se financiraju 100 % državnim sredstvima.

Ključni trendovi

95 Jedna od značajki obrambenog industrijskog sektora novi su oblici njegove ovisnosti o različitim čimbenicima¹²⁷. Kao prvo, sektor postaje sve globaliziraniji. Velika poduzeća iz obrambenog sektora ovisnija su o izveznoj prodaji, a njihovi lanci opskrbe složeniji su, raznovrsniji i međunarodni.

96 Osim toga, obrambeni sektor sve je ovisniji o inovacijama u civilnom sektoru¹²⁸. Velike mogućnosti i izazovi proizlaze iz istraživanja i razvoja tehnologija s dvojnog namjenom jer se najnaprednije tehnologije, kao što su umjetna inteligencija, bespilotne letjelice, velike količine podataka ili nanotehnologije, uglavnom razvijaju i proizvode u civilnom sektoru.

97 Još jedan od ključnih trendova karakterističnih za obrambeni sektor sve je veći trošak obrambene opreme i sustava. U kontekstu tehnološkog tržišnog natjecanja međugeneracijski rast troškova obrambene opreme u posljednjih nekoliko desetljeća nije bio povezan s rastom proračuna za obranu i znatno ga je prekoračio. To je dovelo do „pada broja jedinica koje se mogu financirati iz nacionalnih proračuna, skraćivanja

¹²⁵ „Europe’s Defence Industry: An Economic Perspective” (Europska obrambena industrija: gospodarska perspektiva), K. Hartley, 2013.

¹²⁶ „Defence Sector Report” (Izvešće o obrambenom sektoru), Zastupnički dom britanskog parlamenta, Odbor za izlazak iz Europske unije, studeni 2017.

¹²⁷ „Razvoj tehnološke i industrijske baze europske obrane (EDTIB)”, studija upućena pododboru Europskog parlamenta za sigurnost i obranu, lipanj 2013.

¹²⁸ M. Drent i D. Zandee, „More European defence cooperation” (Jača europska suradnja u području obrane), Clingendael Institute, lipanj 2018.

razdoblja proizvodnje određene serije, smanjenja kapaciteta za ostvarivanje ušteda zbog ekonomije razmjera i rjeđeg pokretanja novih razvojnih projekata”¹²⁹.

Industrijsko okruženje europske obrane

98 O tehnološkoj i industrijskoj bazi europske obrane ne postoji sveobuhvatan skup podataka¹³⁰. U europskoj obrambenoj industriji zabilježen je promet od otprilike 100 milijardi eura i izravno je zaposleno približno 500 000 ljudi¹³¹. Ona ima strukturu piramide¹³², na čijem je vrhu mali broj velikih poduzeća iz obrambenog sektora – glavnih izvođača. Duž čitavoga lanca opskrbe ta se poduzeća oslanjaju na potporu 2000 – 2500 manjih poduzeća¹³³ – uglavnom poduzeća srednje tržišne kapitalizacije te MSP-ova – koji glavnim izvođačima osiguravaju podsustave ili komponente.

99 Tehnološka i industrijska baza europske obrane nije ravnomjerno raspoređena po cijelom EU-u. U skladu s razinom nacionalnih proračuna, obrambene industrije koncentrirane su u šest zemalja potpisnica pisma namjere¹³⁴, tj. u Francuskoj, Njemačkoj, Italiji, Španjolskoj, Švedskoj i Ujedinjenoj Kraljevini. U tim je zemljama zabilježeno više od 80 % prometa u europskom obrambenom sektoru¹³⁵. Kapaciteti, sposobnosti i konkurentnost tehnološke i industrijske baze obrane razlikuju se među

¹²⁹ Radni dokument službi Europske komisije, procjena učinka priložena dokumentu „Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Europskog fonda za obranu”, SWD(2018)345 final, lipanj 2018.

¹³⁰ Keith Hartley, „Creating a European Defence Industrial Base” (Stvaranje industrijske baze europske obrane), 2013.

¹³¹ Internetske stranice GU-a GROW: https://ec.europa.eu/growth/sectors/defence_hr.

¹³² A. Marrone i A. R. Ungaro, „Actors in the European defence policy area: roles and developments” (Akteri u području europske obrambene politike: uloge i razvojne promjene), *Istituto affari internazionali*, studeni 2014.

¹³³ Radni dokument službi Europske komisije, procjena učinka priložena dokumentu „Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Europskog fonda za obranu”, SWD(2018)345 final, lipanj 2018.

¹³⁴ Šest država članica EU-a potpisalo je 20. srpnja 1998. pismo namjere u svrhu uspostave okvira za suradnju kako bi se olakšalo restrukturiranje europske obrambene industrije.

¹³⁵ Europsko udruženje za zrakoplovno-svemirsku i obrambenu industriju, „Facts and figures” (Činjenice i brojke), 2017.

različitim državama članicama i podsektorima¹³⁶ (vidi *prilog IV.* za ključne značajke zrakoplovno-svemirskog, kopnenog i mornaričkog sektora). Takva fragmentirana baza rezultat je zemljopisnih i povijesnih aspekata te vojnih kultura koje su doprinijele oblikovanju industrijskog okruženja u različitim državama članicama¹³⁷. Broj tehnoloških i industrijskih baza u Europi jednak je broju država članica i povezanih nacionalnih politika u područjima obrane, tehnologije, tržišta, javnih nabava itd.¹³⁸

100 U studijama su istaknute prednosti obrambenog sektora u Europi. Konkretno, europska obrambena industrija općenito je opisana kao „globalno konkurentna, inovativna, tehnološki napredna i usmjerena na razvoj sposobnosti”¹³⁹. Europska obrambena industrija može osigurati cijeli spektar obrambenih sposobnosti, od velikih i složenih platformi do inovativnih proizvoda. Međutim, nekoliko negativnih trendova utjecalo je na tehnološku i industrijsku bazu europske obrane i njezinu globalnu konkurentnost posljednjih godina (vidi *prilog V.*).

Potražnja: države članice

101 Konkurentnost obrambene industrije uvelike ovisi o potražnji država članica. U razdoblju 2007. – 2015. proračuni država članica EU-a za obranu znatno su smanjeni, i to za otprilike 15 %, dok su vojni rashodi na svjetskoj razini istodobno porasli. Od 2015. naovamo bilježi se pozitivan rast ukupnih rashoda za obranu u EU-u¹⁴⁰, iako su u realnim vrijednostima rashodi iz 2017. i dalje bili ispod razine iz 2007. (*slika 8.*).

¹³⁶ C. Mölling, „Future of the EDTIB at the Defence Council 2013. The German Position, European Realities and December Opportunities” (Budućnost EDTIB-a na sastanku Vijeća za obranu 2013. Njemačko stajalište, europska stvarnost i prosinačke prilike), 2013.

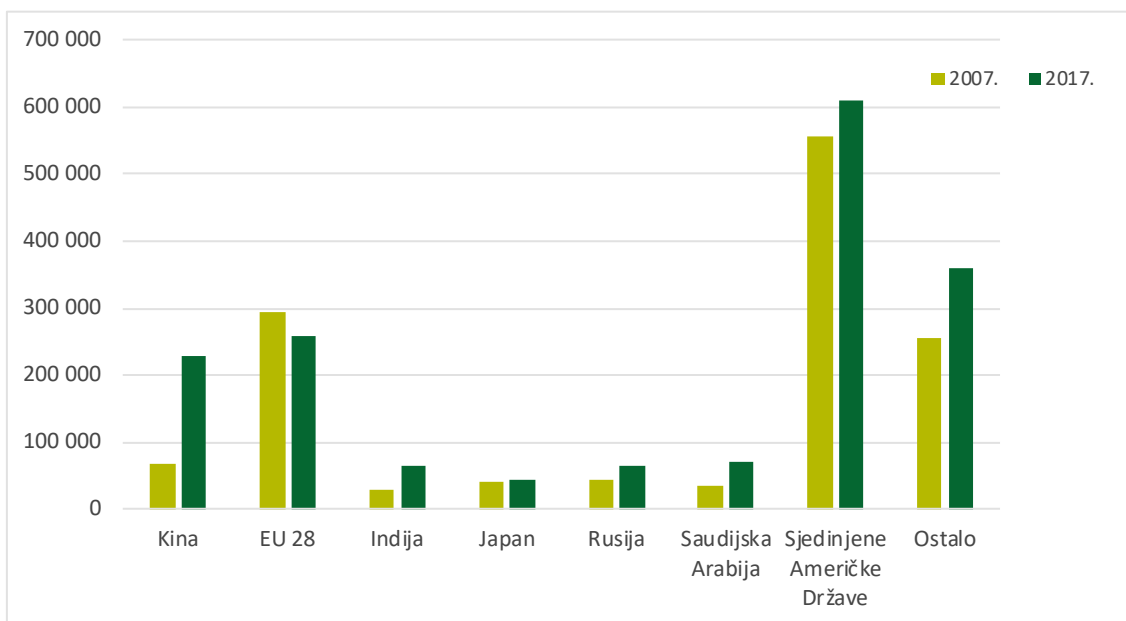
¹³⁷ „The State of Europe’s Defence Industrial Base” (Stanje industrijske baze europske obrane), Parlamentarna skupština NATO-a, Odbor za ekonomiju i sigurnost, listopad 2017.

¹³⁸ „Razvoj tehnološke i industrijske baze europske obrane (EDTIB)”, studija upućena pododboru Europskog parlamenta za sigurnost i obranu, lipanj 2013.

¹³⁹ Izvješće skupine istaknutih osoba o pripremnom djelovanju u pogledu istraživanja u vezi sa ZSOP-om, veljača 2016.

¹⁴⁰ Nalazi probne provedbe procesa CARD.

Slika 8. – Kretanje rashoda za obranu u razdoblju 2007. – 2017. (u milijunima američkih dolara, po tekućim cijenama)



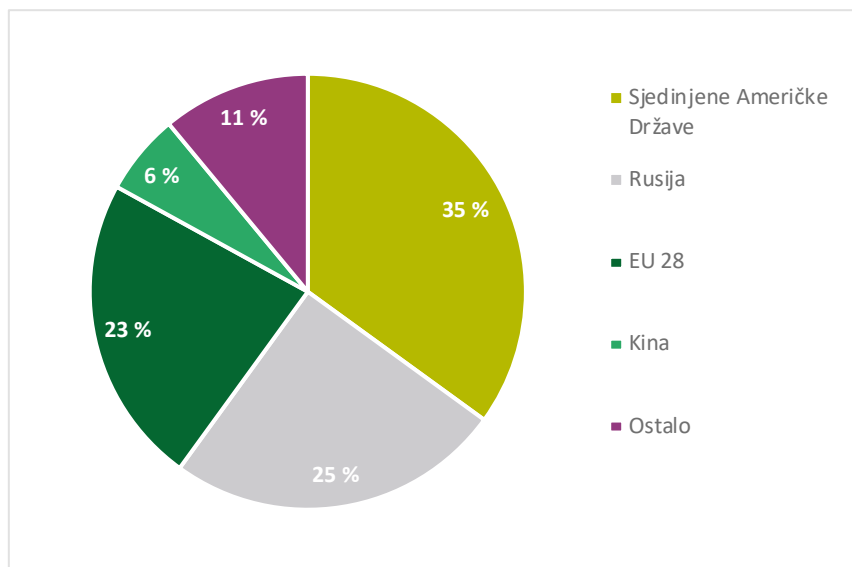
Izvor: Sud, na temelju baze podataka instituta SIPRI¹⁴¹.

102 Pad unutarnje potražnje na tržištu EU-a u spoju s porastom potražnje na međunarodnim tržištima potaknuo je obrambenu industriju EU-a na povećanje izvoza na tržišta izvan EU-a¹⁴². Kako je vidljivo na *slici 9.*, EU – iako i dalje zaostaje za Sjedinjenim Američkim Državama i Rusijom – drži znatan udio u ukupnom izvozu oružja, što je pokazatelj konkurentnosti njegove obrambene industrije.

¹⁴¹ U ovom pregledu Sud se kao polazištem za svoje analize služio bazama podataka Međunarodnog instituta za mirovna istraživanja u Stockholmu (SIPRI). Za više informacija o ograničenjima povezanih podataka i njihovu učinku na njegovu analizu vidi <https://www.sipri.org/databases>.

¹⁴² „The extra-EU defence exports’ effects on European armaments cooperation” (Učinci izvoza povezanog s obranom u zemlje izvan EU-a na europsku suradnju u području naoružavanja), studija upućena pododboru Europskog parlamenta za sigurnost i obranu, lipanj 2015.

Slika 9. – Prosječni udio u izvozu oružja, 2010. – 2018. (ispravljeno iz izvoza unutar EU-a)



Izvor: Sud, na temelju baze podataka instituta SIPRI.

103 Tehnološka i industrijska baza europske obrane sve više ovisi o izvozu, što stvara izazove za budućnost. Prvi su izazov razlike između politika i zakonodavstava država članica EU-a u području izvoza oružja. Budući da su lanci opskrbe velikih europskih proizvođača iz obrambenog sektora sve integriraniji, činjenica da se izvozne politike država članica razlikuju¹⁴³ mogu ograničiti velikim poduzećima iz EU-u prilike za natjecanje na međunarodnom tržištu.

104 Osim toga, prijenosi tehnologije nužne za pristup stranim tržištima u spoju sa znatnim ulaganjima u obranu u stranim zemljama doveli su do pojave novih međunarodnih konkurenata¹⁴⁴. Kako bi održao svoju konkurentsku prednost, industrija EU-a ovisi o njegovim kapacitetima za inovacije.

105 Međutim, jedno od obilježja proračuna država članica EU-a za obranu veliki je udio troškova za osoblje (49 %) u odnosu na rashode za ulaganja (21 %)¹⁴⁵. Osim toga, prethodna smanjenja proračuna za obranu negativno su utjecala na rashode za

¹⁴³ „The further development of the Common Position 944/2008/CFSP on arms exports control” (Dodatna razrada Zajedničkog stajališta 944/2008/CFSP o kontroli izvoza oružja), studija upućena pododboru Europskog parlamenta za sigurnost i obranu, srpanj 2018.

¹⁴⁴ „The State of Europe’s Defence Industrial Base” (Stanje industrijske baze europske obrane), Parlamentarna skupština NATO-a, Odbor za ekonomiju i sigurnost, listopad 2017.

¹⁴⁵ Podatci o obrani za razdoblje 2016. – 2017., EDA.

istraživanje i razvoj¹⁴⁶. Zbog toga što države članice, sveukupno uzevši, nisu dosegnule ciljnu vrijednost od 2 % ukupnih rashoda za obranu koji bi se trebali izdvojiti za istraživanje i tehnologiju u području obrane¹⁴⁷, postavlja se pitanje njihova dugoročnog kapaciteta za inovacije u području budućih tehnologija¹⁴⁸ i tako ugrožava konkurentnost tehnološke i industrijske baze europske obrane.

106 Suradnja među državama članicama EU-a u području ulaganja u istraživanje i razvoj te obrambenu opremu dosad je bila ograničena i ispod ciljne vrijednosti¹⁴⁹ (slika 10.). Prethodni pokušaji EU-a da se pruži potpora za uspostavu otvorenog i konkurentnog europskog tržišta obrambene opreme bili su neuspješni. Konkretno, Direktiva o javnoj nabavi u području obrane iz 2009. neujednačeno se provodi u državama članicama¹⁵⁰. Vrlo veliki dio rashoda za javnu nabavu u području obrane, posebno za sustave velike vrijednosti i strateške obrambene sustave, i dalje nastaje izvan okvira te Direktive¹⁵¹, zbog čega se ugovori sklapaju uglavnom s nacionalnim poduzećima.

¹⁴⁶ Radni dokument službi Komisije, procjena učinka priložena dokumentu „Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Europskog fonda za obranu” (SWD(2018)345 final, 13.6.2018.

¹⁴⁷ Upravni odbor Europske obrambene agencije na ministarskoj je razini u studenome 2007. odobrio četiri zajednička referentna mjerila za ulaganja:

- nabava opreme: 20 % ukupnih rashoda za obranu
- nabava opreme u okviru suradnje: 35 % ukupnih rashoda za nabavu opreme
- istraživanje i tehnologija u području obrane: 2 % ukupnih rashoda za obranu
- istraživanje i tehnologija u okviru suradnje: 20 % ukupnih rashoda za istraživanje i tehnologiju u području obrane

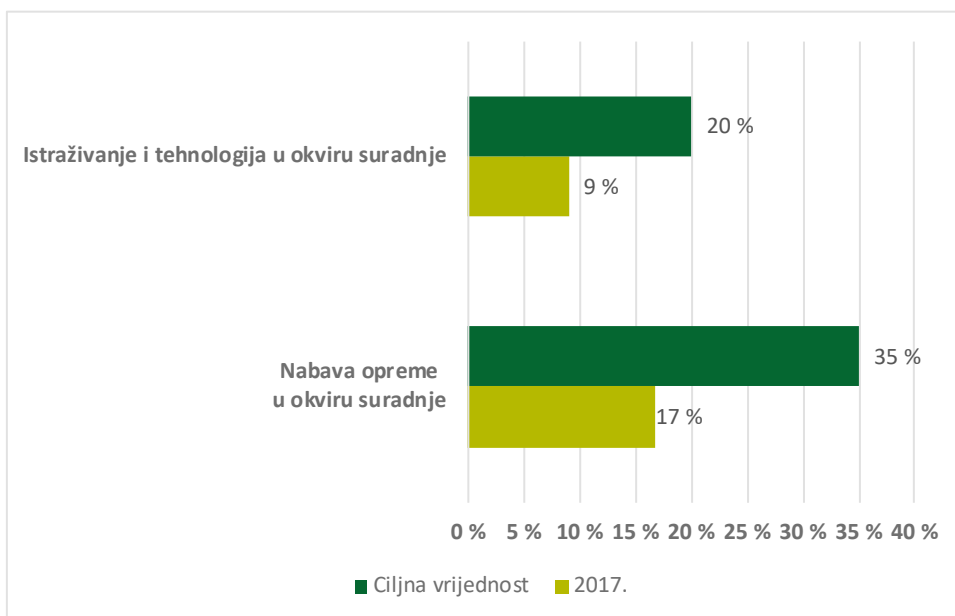
¹⁴⁸ „Koordinirano godišnje preispitivanje u području obrane”, informativni članak EDA-e, 26. studenoga 2018.

¹⁴⁹ Za više informacija o ograničenjima podataka u vezi s prijavljenim vrijednostima vidi <https://www.eda.europa.eu/info-hub/publications/publication-details/pub/defence-data-2016.-2017..>

¹⁵⁰ Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi Direktive 2009/81/EZ o javnoj nabavi u području obrane i sigurnosti, u skladu s člankom 73. stavkom 2. te Direktive, COM(2016) 762 final, 30.11.2016.

¹⁵¹ Ibid.

Slika 10. – Rezultati usporedbe s referentnim mjerilima za suradnju među državama članicama – 2017.



Izvor: Sud, na temelju podataka EDA-e o obrani za razdoblje 2016. – 2017.

Ponuda: obrambena industrija

107 Radi prilagodbe sve većoj globalizaciji obrambenog tržišta, u obrambenom sektoru proveden je proces konsolidacije u vidu spajanja i preuzimanja različitih poduzeća, što je dovelo do nastanka nekoliko velikih multinacionalnih poduzeća, kao što su BAE, Airbus i Thales. Međutim, prekogranična konsolidacija ograničena je uglavnom na zrakoplovno-svemirski i elektronički sektor. Zbog dominantnosti aspekata nacionalnog suvereniteta proces konsolidacije uglavnom se odvijao na nacionalnoj razini, osobito u kopnenom i mornaričkom segmentu.

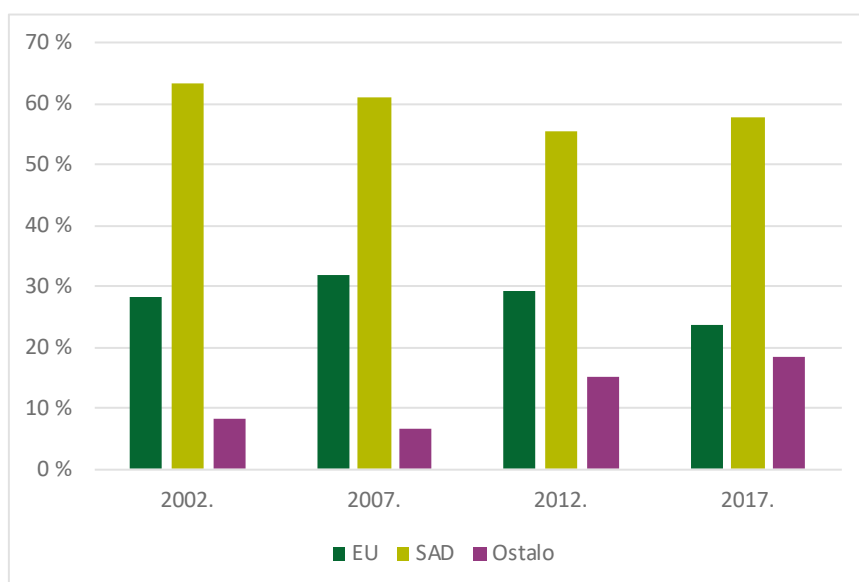
108 Nedostatak suradnje na strani potražnje, tj. među državama članicama, sprječava daljnju integraciju i konsolidaciju na europskom tržištu obrambene opreme¹⁵². Takva pak fragmentiranost dovodi do neučinkovitosti u obliku dupliciranja, viška kapaciteta u nekim područjima i propuštenim prilikama za ostvarivanje uštede zbog ekonomije razmjera, što u konačnici umanjuje konkurentnost europske obrambene industrije na globalnom tržištu te, s operativnog stajališta, ne doprinosi interoperabilnosti među oružanim snagama država članica. U usporedbi sa SAD-om

¹⁵² Radni dokument službi Europske komisije, procjena učinka priložena dokumentu „Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Europskog fonda za obranu”, SWD(2018)345 final, lipanj 2018.

koji ima 11 obrambenih platformi i sustava, u Europi ih je 2013. u proizvodnji bilo 36¹⁵³, iako su vojni rashodi EU-a 2,5 puta manji nego u SAD-u.

109 Globalni položaj obrambene industrije EU-a odražava se u njezinu udjelu u prometu vodećih 100 poduzeća iz sektora obrane¹⁵⁴. Glavna poduzeća iz EU-a imaju znatan udio u globalnom prometu (otprilike četvrtinu), ali daleko zaostaju za američkim poduzećima koja su u dominantnom položaju. Trend u posljednjih 20 godina (*slika 11.*) pokazuje sve veću konkurenciju od poduzeća izvan EU-a i SAD-a. U pogledu najvećih aktera, iz prometa koji je ostvarilo pet najvećih poduzeća u EU-u i SAD-u (*slika 12.*) vidljivo je da vodeća poduzeća iz SAD-a posluju u znatno većem opsegu nego poduzeća iz EU-a.

Slika 11. – Udio 100 vodećih poduzeća iz sektora obrane u ukupnom prometu, 2007. – 2017.

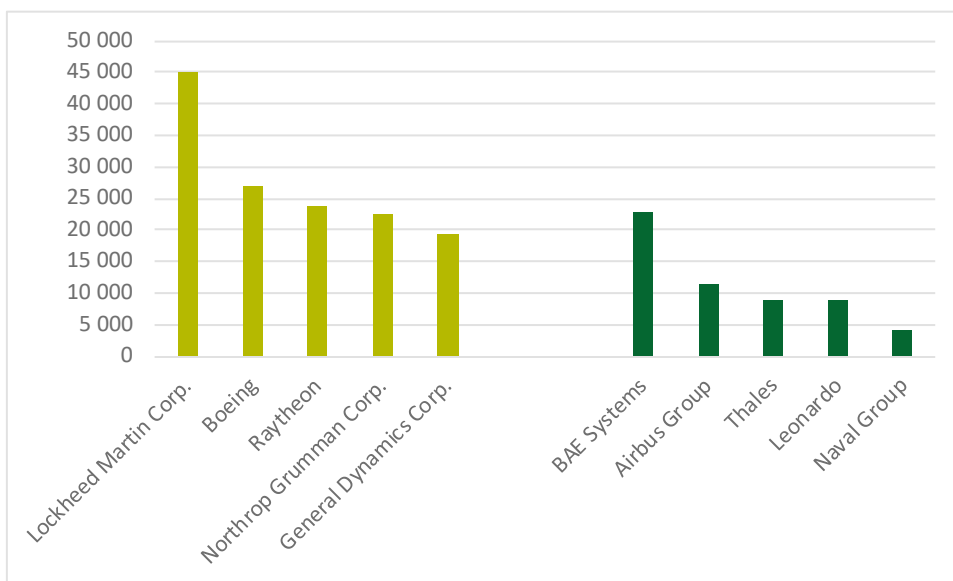


Izvor: Sud, na temelju baze podataka instituta SIPRI.

¹⁵³ V. Briani, „Armaments duplication in Europe: A quantitative assessment” (Dupliciranje naoružavanja u Europi: kvantitativna procjena), kratka tematska analiza koju je objavio CEPS (engl. *CEPS policy brief*), br. 297, srpanj 2013.

¹⁵⁴ Ljestvica vodećih 100 poduzeća koju je sastavio institut SIPRI ne obuhvaća kineska poduzeća koja proizvode oružje.

Slika 12 . – Promet pet vodećih poduzeća iz SAD-a i EU-a (2017.) – u milijunima američkih dolara



Izvor: Sud, na temelju baze podataka instituta SIPRI.

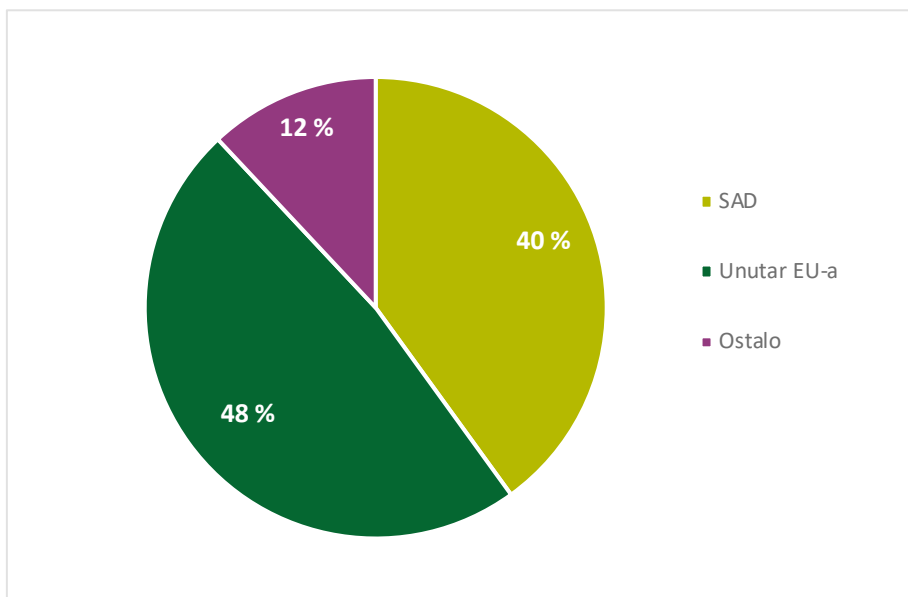
110 Ako se razmotri položaj industrijskih baza obrane EU-a i SAD-a na globalnom tržištu, vidljiva je konkurentnost europske obrambene industrije. Kad je riječ o industrijskim i trgovačkim vezama, razina uvoza u EU od poduzeća iz SAD-a slična je robnoj razmjeni unutar EU-a tijekom razdoblja 2010. – 2018. i iznosi 40 % (slika 13.). U tom istom razdoblju više od 50 % američkog uvoza oružja potječe iz država članica EU-a¹⁵⁵, iako je u apsolutnim vrijednostima riječ o tek ograničenom iznosu¹⁵⁶. Neravnoteža u transatlantskoj trgovini u korist SAD-a povezana je s (1) tehnološki dominantnim položajem SAD-a, ali i s (2) trgovinskim ograničenjima u pogledu pristupa američkom obrambenom tržištu za strane konkurente, a time i konkurente iz EU-a¹⁵⁷, kao i s time što (3) države članice ne daju prednost dobavljačima iz EU-a.

¹⁵⁵ Izračun Suda na temelju podataka instituta SIPRI.

¹⁵⁶ Daniel Fiott, EUISS, „The poison pill: EU defence on US terms?” (Otrovna pilula: obrana EU-a pod američkim uvjetima?), lipanj 2019.

¹⁵⁷ „Anticipating restructuring in the European defence industry” (Predviđanje restrukturiranja u europskoj obrambenoj industriji), BIPE, ožujak 2008.

Slika 13. – Udjeli u uvozu u EU (2017.)

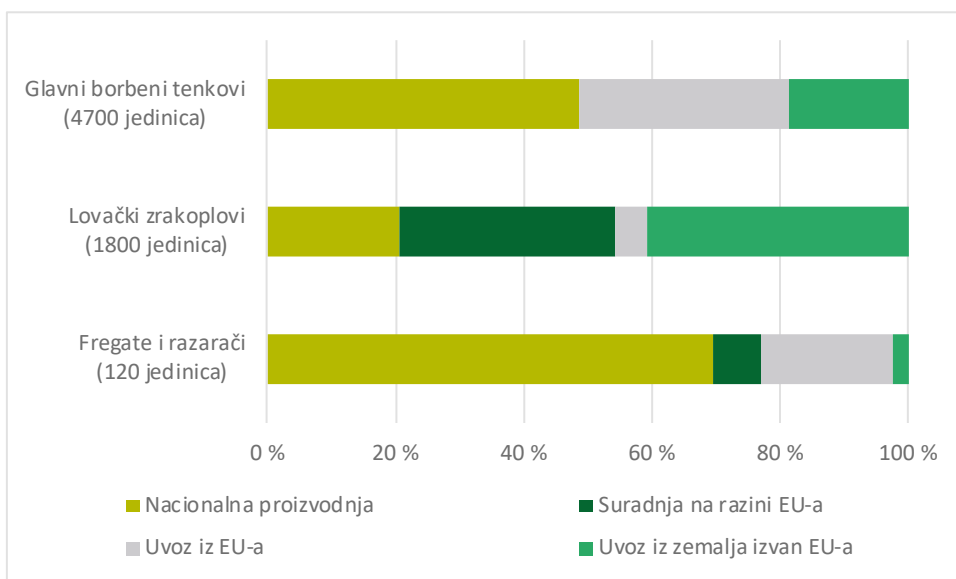


Izvor: Sud, na temelju baze podataka instituta SIPRI.

111 Stupanj ovisnosti tehnološke i industrijske baze europske obrane o proizvodnji izvan EU-a nije ujednačen u svim segmentima. Kako je prikazano na [slici 14.](#), dobavljači iz zemalja izvan EU-a isporučili su 2,5 % glavnih vojnih brodova u flotama država članica EU-a te se taj postotak za glavne borbene tenkove povećava na 18,5 %, a za lovačke zrakoplove na 39,3 %¹⁵⁸.

¹⁵⁸ D. Fiott, „Strategic autonomy: towards „European Sovereignty’ in defence” (Strateška autonomija: napredak k ostvarenju „europskog suvereniteta” u području obrane), EUISS, studeni 2018.

Slika 14. – Podrijetlo obrambenih proizvoda u uporabi u EU-u (2017.)

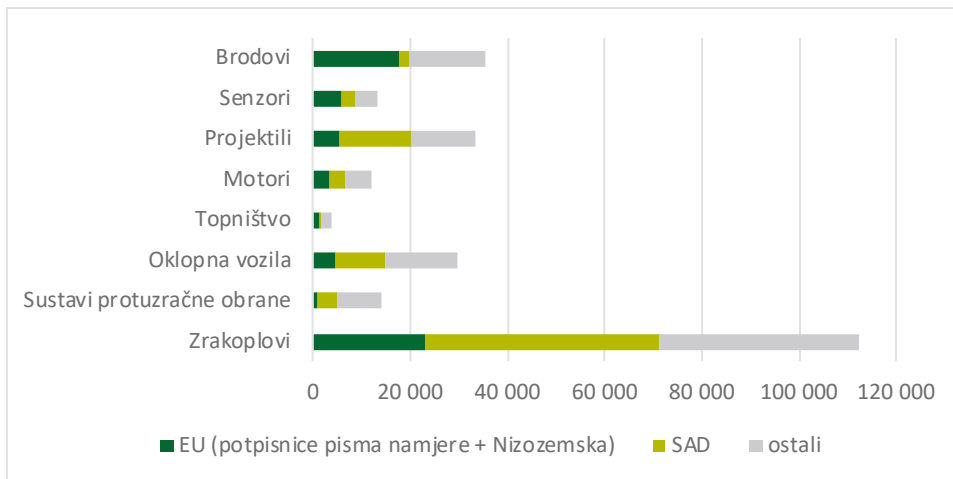


Izvor: Sud, na temelju rada „Strategic autonomy: towards „European Sovereignty’ in defence” (Strateška autonomija: napredak k ostvarenju „europskog suvereniteta” u području obrane), EUISS, studeni 2018.

112 Na globalnoj razini dominantni položaj SAD-a u međunarodnoj trgovini nije ujednačen u svim segmentima. Naime, američka poduzeća iz sektora obrane daleko prednjače u izvozu zrakoplova, sustava protuzračne obrane, oklopnih vozila i projektila. S druge strane, poduzeća iz EU-a¹⁵⁹ imaju konkurentsku prednost u izvozu brodova i senzora (*slika 15.*).

¹⁵⁹ Na temelju zemalja potpisnica pisma namjere i Nizozemske, koje čine 95 % izvoza iz EU-a.

Slika 15. – Podrijetlo obrambenih proizvoda na međunarodnim tržištima („vrijednosti pokazatelja trenda” (engl. *trend indicator values*)) – 2010. – 2018.



Izvor: Sud, na temelju baze podataka instituta SIPRI.

113 Iako nema cjelovitog pregleda ovisnosti o stranim dobavljačima u lancu opskrbe, često se navodi da europska obrambena industrija ovisi o specifičnim tehnologijama ili potkomponentama (SAD) i ključnim sirovinama (Kina). Na primjer, za 19 od 39 ključnih sirovina potrebnih za proizvodne procese tehnološka i industrijska baza europske obrane u potpunosti ovisi o uvozu iz malog broja zemalja izvan EU-a¹⁶⁰. Ta ovisnost o vanjskim izvorima prijetnja je ne samo autonomiji djelovanja država članica EU-a nego i konkurentnosti europske obrambene industrije.

2.3. Jačanje suradnje na razini EU-a

114 Na temelju stajališta da bi se pojačanom suradnjom među državama članicama poboljšale njihove obrambene sposobnosti i ojačala europska obrambena industrija, posljednjih je godina osmišljeno nekoliko inicijativa za promicanje suradnje u području obrane na razini EU-a.

Plan za razvoj sposobnosti

115 Plan za razvoj sposobnosti istodobno je i dokument i proces koji je EDA izradila u suradnji s Vojnim stožerom i Vojnim odborom Europske unije te državama članicama. Taj plan sadržava pregled zahtjeva u pogledu sposobnosti kako bi se povećala

¹⁶⁰ „Exploring Europe’s capability requirements for 2035 and beyond” (Istraživanje zahtjeva u pogledu sposobnosti Europe do 2035. i nakon toga), EDA, lipanj 2018.

dosljednost procesa nacionalnog planiranja obrane i kako bi se pružila potpora suradnji država članica u području razvoja sposobnosti.

116 Plan se redovito ažurira, te su države članice u lipnju 2018. usvojile njegovu izmijenjenu inačicu. Konkretno, u planu iz 2018. vodilo se računa o novoj razini ambicije EU-a koja je utvrđena u Globalnoj strategiji EU-a (vidi *okvir 1.*), te se u njemu odražava potreba za „punim spektrom” sposobnosti, osobito za najnaprednijim sposobnostima kopnenog, zračnog, pomorskog i svemirskog ratovanja te kiberratovanja¹⁶¹. U sklopu postupka izmjene plana iz 2018. EDA je utvrdila 11 strateških prioriteta¹⁶² (vidi *prilog III.*), koji obuhvaćaju kratkoročne i dugoročne potrebe i prilike za razvoj sposobnosti.

Koordinirano godišnje preispitivanje u području obrane (CARD)

117 Koordinirano godišnje preispitivanje u području obrane (CARD) uvedeno je nakon što su države članice u studenome 2016. donijele provedbeni plan za sigurnost i obranu. CARD je međuvladin proces koji se provodi na dobrovoljnoj osnovi s ciljem pružanja „strukturiranijeg načina razvoja potrebnih sposobnosti na temelju veće transparentnosti i preuzimanja obveza na razini država članica”¹⁶³.

118 Cilj je tog procesa strukturirati planiranje i poboljšati suradnju na razini EU-a povećanjem transparentnosti i razmjene informacija među državama članicama. Sustavnim praćenjem koje provodi EDA proces CARD omogućuje pregled (1) obrambenih planova država članica, (2) napretka u pogledu prioriteta iz plana za razvoj sposobnosti i (3) razvoja europske suradnje.

119 Na jesen 2018. proveden je prvi proces CARD, i to u probnom obliku. Na temelju te probne provedbe očekuje se da će se na jesen 2019. provesti cjeloviti proces CARD.

¹⁶¹ „Prioriteti razvoja sposobnosti EU-a”, izmijenjeni Plana za razvoj sposobnosti iz 2018., EDA.

¹⁶² „Prioriteti razvoja sposobnosti EU-a” iz izmijenjenog Plana za razvoj sposobnosti iz 2018. podrazvrstani su u 38 detaljnih potpodručja.

¹⁶³ „Implementation Plan on Security and Defence” (Provedbeni plan za sigurnost i obranu), 14. studenoga 2016.

Okvir 5.

Zaključci probne provedbe procesa CARD iz 2018.¹⁶⁴

U prvom izvješću o procesu CARD zabilježeni su neki noviji pozitivni trendovi, što se posebno odnosi na razinu rashoda za obranu i relativni udio programa suradnje u razvoju sposobnosti među državama članicama.

Međutim, segment istraživanja i tehnologije u području obrane i dalje je problematičan zbog smanjenog udjela ulaganja koja se za njega izdvajaju. Time se ugrožava dugoročni kapacitet država članica za inovacije u području budućih tehnologija.

Stalna strukturirana suradnja (PESCO)

120 Stalna strukturirana suradnja (PESCO) uvedena je Ugovorom iz Lisabona 2009. godine¹⁶⁵. Ugovorom je omogućeno da „države članice čiji vojni kapaciteti ispunjavaju više kriterije i koje su se [...] uzajamno više obvezale” znatno ojačaju međusobnu suradnju u području obrane. Stalna strukturirana suradnja proces je kojim države članice same upravljaju unutar okvira EU-a. Budući da je istodobno riječ i o trajnom okviru i o strukturiranom procesu, on se razlikuje od drugih *ad hoc* okvira za suradnju.

121 Stalna strukturirana suradnja službeno je uspostavljena 11. prosinca 2017.¹⁶⁶, uz sudjelovanje 25 država članica¹⁶⁷. Uključuje dvije razine: (1) ispunjavanje obveza preuzetih na visokoj razini i (2) razvoj obrambenih projekata u okviru suradnje.

122 Pravno obvezujuća priroda preuzetih obveza jedna je ključnih značajki stalne strukturirane suradnje. Države članice sudionice sporazumno su preuzele 20 obveza u pogledu ulaganja, planiranja, razvoja i upravljanja u području obrambenih sposobnosti¹⁶⁸. Napredak u ispunjavanju preuzetih obveza svake se godine procjenjuje

¹⁶⁴ „Koordinirano godišnje preispitivanje u području obrane”, informativni članak EDA-e, 26. studenoga 2018.

¹⁶⁵ Članak 42. stavak 6. i članak 46. te Protokol br. 10. UEU-a.

¹⁶⁶ Odluka Vijeća (ZVSP) 2017/2315 od 11. prosinca 2017. o uspostavi stalne strukturirane suradnje (PESCO) i utvrđivanju popisa država članica sudionica.

¹⁶⁷ Danska, Malta i Ujedinjena Kraljevina ne sudjeluju u stalnoj strukturiranoj suradnji.

¹⁶⁸ <https://pesco.europa.eu/>.

na temelju nacionalnih provedbenih planova koje podnose države članice, a procjenu obavlja visoki predstavnik za vanjske poslove i sigurnosnu politiku.

123 Druga razina stalne strukturirane suradnje odnosi se na projekte suradnje. Vijeće je dosad usvojilo ukupno 34 projekta¹⁶⁹, koji su istodobno usmjereni i na razvoj sposobnosti i na operacije. Države članice dobrovoljno sudjeluju u pojedinačnim projektima, uz trenutačni prosjek od pet država članica po projektu. Sposobnosti razvijene u okviru stalne strukturirane suradnje u vlasništvu su država članica, koje ih mogu odlučiti upotrijebiti i u drugim okvirima kao što je NATO.

Europski fond za obranu

124 Zamisao o uspostavi Europskog fonda za obranu Komisija je iznijela u studenome 2016. u okviru Europskog akcijskog plana obrane (vidi odlomak 40.). U praksi su za razdoblje 2017. – 2020. uspostavljena dva pilot-programa, čiji je cilj ispitati izvedivost i dodanu vrijednost djelovanja na razini EU-a te se pripremiti za budući Europski fond za obranu koji će se primjenjivati tijekom sljedećeg VFO-a (2021. – 2027.):

- „Pripremno djelovanje za istraživanje u području obrane” (PADR), za koji je izdvojeno 90 milijuna eura za potporu projektima istraživanja i tehnologije u okviru suradnje tijekom razdoblja 2017. – 2019.
- „Europski program industrijskog razvoja u području obrane” (EDIDP), za koji je izdvojeno 500 milijuna eura za sufinanciranje zajedničkih industrijskih projekata u fazi razvoja tijekom razdoblja 2019. – 2020. (*okvir 6.*).

Okvir 6.

EDIDP – Prvi zajednički industrijski projekti u području obrane

Komisija je u ožujku 2019. objavila program rada za EDIDP. Dio proračuna u visini od 500 milijuna eura izdvojen je za pozive na podnošenje prijedloga u sljedećim područjima¹⁷⁰:

¹⁶⁹ 6. ožujka 2018. odobreno je 17 početnih projekata, a 19. studenoga 2018. Vijeće je postiglo dogovor o dodatnih 17 projekata.

¹⁷⁰ Za detaljan popis predloženih projekata vidi Provedbenu odluku Komisije od 19. ožujka 2019. o financiranju Europskog programa industrijskog razvoja u području

- (1) omogućavanje operacija, zaštite i održivosti vojnih snaga: 80 milijuna eura
- (2) obavještajni rad, sigurna komunikacija i kiberobrana: 180 milijuna eura
- (3) mogućnost izvođenja naprednih operacija: 70 milijuna eura
- (4) inovativne obrambene tehnologije i MSP-ovi: 27 milijuna eura.

Osim toga, Komisija je odabrala dva projekta kojima su sredstva dodijeljena izravno:

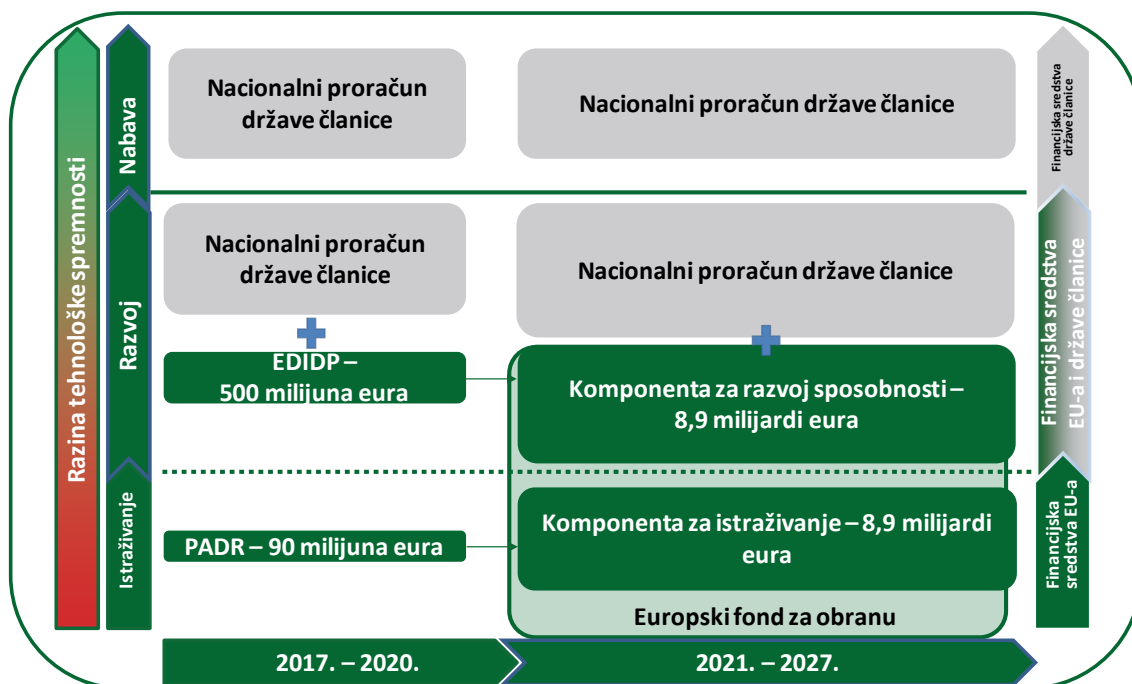
- (5) 100 milijuna eura za razvoj europskih bespilotnih letjelica velike istrajnosti (RPAS MALE)
- (6) 37 milijuna eura za siguran radijski sustav (Europski sigurni radio definiran softverom).

125 Za razdoblje sljedećeg VFO polazište za Europski fond za obranu bili su projekti PADR i EDIDP te će se integriranjem njihovih komponenti u području istraživanja i razvoja uspostaviti sveobuhvatan fond, uz znatno povećanje financijskih sredstava: s 590 milijuna eura na 13 milijardi eura. Taj je iznos 22 puta veći od onoga za trenutni sedmogodišnji ciklus. Trenutačnim prijedlogom predviđen je proračun od 13 milijardi eura podijeljen na 4,1 milijardu eura za istraživanje i 8,9 milijardi eura za razvoj (vidi [sliku 16.](#)), čime bi EU na razini Europe davao četvrti po veličini doprinos aktivnostima istraživanja i razvoja u području obrane¹⁷¹.

obrane i donošenje programa rada za 2019. i 2020., C(2019) 2205 final
<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34515>.

¹⁷¹ „Proračun EU-a za budućnost”, *informativni članak Europske komisije*, 13. lipnja 2018.

Slika 16. – Europski fond za obranu



Izvor: Sud.

126 Cilj je Fonda „poticati konkurentnost, učinkovitost i inovacijske kapacitete europske obrambene industrije (...) i tako pridonijeti strateškoj neovisnosti Unije, u tehnološkom i industrijskom smislu”¹⁷². U tu svrhu Fondom se želi potaknuti i poduprijeti aktivnosti koje se temelje na suradnji i prekograničnu suradnju davanjem financijskih poticaja pravnim subjektima u područjima istraživanja i razvoja.

127 Fond obilježavaju sljedeće ključne značajke:

- na projektima suradnje moraju surađivati najmanje tri subjekta koji ispunjavaju uvjete iz triju država članica ili pridruženih zemalja
- predložena razina financiranja može iznositi i do 100 % za fazu istraživanja te od 20 % do 80 % sufinanciranja (sredstvima iz proračuna država članica) za fazu razvoja
- u svrhu poticanja sudjelovanja MSP-ova i poduzeća srednje tržišne kapitalizacije te za projekte stalne strukturirane suradnje predviđeni su bonusi u obliku viših stopa financiranja

¹⁷² Članak 3. prijedloga Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Europskog fonda za obranu od 12. prosinca 2018.

- o između 4 % i 8 % proračuna od 13 milijardi eura trebalo bi se izdvojiti za potporu razvoju disruptivnih obrambenih tehnologija.

2.4. Rizici za uspješnost povezani s obrambenim programima EU-a

128 U usporedbi s ograničenim napretkom u području obrane u povijesti EU-a, nedavne inicijative (PESCO, CARD i Europski fond za obranu) mogu se smatrati „velikim iskorakom”¹⁷³. Međutim, kad je riječ o učinku tih novih inicijativa EU-a i povezanom naglom rastu rashoda, nekoliko ključnih uvjeta za postizanje djelotvornosti tih inicijativa još nije ispunjeno ili nije poznato.

Djelotvoran proces planiranja na razini EU-a

129 Dok se ne obavi izmjena plana za razvoj sposobnosti iz 2018. (vidi odlomak [116.](#)), u nedavnoj studiji za Europski parlament¹⁷⁴ utvrđeno je da se prethodnim inicijativama nije uspio stvoriti koristan proces planiranja na razini EU-a koji bi bio osnova za razvoj sposobnosti. Kako stvari stoje, pravi proces planiranja obrane na razini EU-a, u obliku bijele knjige koja bi se mogla usporediti s nacionalnim dokumentima za planiranje, i dalje ne postoji. Države članice u praksi obavljaju planiranje i nabavu u području obrane iz nacionalne perspektive, što upućuje na potrebu za većim usklađivanjem njihovih obrambenih planova¹⁷⁵.

130 Proces planiranja na razini EU-a složen je i uključuje brojne dionike. U gore navedenoj studiji opisan je kao neciklički, nepotpun zbog nedostatka jasnih vojnih ambicija (vidi odlomke [60.](#) – [61.](#)) i obilježen logičkim nedostacima¹⁷⁶. Sastoji se od

¹⁷³ Europski centar za političke strategije, „Joining forces – the way towards the European Defence Union” (Udruživanje snaga – na putu k europskoj obrambenoj uniji), veljača 2019.

¹⁷⁴ „Proces europskog planiranja obrane nedjelotvoran je i složen; otkako se počeo provoditi praktički nije doveo ni do kakvog razvoja sposobnosti”, Frédéric Mauro, „EU Defence: The White Book implementation process” (Obrana EU-a: proces primjene bijele knjige), studija koju je zatražio pododbor Europskog parlamenta za sigurnost i obranu, 12. prosinca 2018., str. 64.

¹⁷⁵ EDA, informativni članak o koordiniranom godišnjem preispitivanju u području obrane (CARD), ažuriran 26. studenoga 2018.

¹⁷⁶ Frédéric Mauro, „EU Defence: The White Book implementation process” (Obrana EU-a: proces primjene bijele knjige), studija koju je zatražio pododbor Europskog parlamenta za sigurnost i obranu, 12. prosinca 2018.

četiriju slojeva koji se preklapaju i koji su fragmentirani između različitih dionika koji upravljaju različitim procesima¹⁷⁷. Istodobno, koraci za povećanje kapaciteta za planiranje obrane na razini EU-a često dovode do pojačavanja aktivnosti koje su paralelne s aktivnostima NATO-a te koje se mogu i preklapati¹⁷⁸.

131 U ovom trenutku procesi planiranja sposobnosti na razini EU-a i NATO-a nisu dovoljno dosljedni. Proces planiranja obrane koji primjenjuje NATO postoji gotovo 50 godina i smatra se dobro uhodanim, strukturiranim procesom¹⁷⁹. S druge strane, nedavno uspostavljeni proces planiranja sposobnosti EU-a još nije sazrio. Ima potencijala za dodatno približavanje plana za razvoj sposobnosti i CARD-a procesima planiranja na razini NATO-a kako bi se zajamčilo da ostvarenja i rokovi budu usklađeni i da se neučinkovitosti povezane s dupliciranjem procesa ograniče¹⁸⁰.

132 Novim inicijativama unose se dodatni elementi za strukturiranje procesa planiranja. Dosljednost i utvrđivanje odgovarajućeg redoslijeda, tj. od prioriteta do razvoja sposobnosti, od ključne su važnosti¹⁸¹. Međutim, usporedno pokretanje različitih mehanizama zapravo još nije omogućilo realizaciju logičnog slijeda. Naime, prvi projekti stalne strukturirane suradnje usvojeni su u ožujku 2018., dok je plan za razvoj sposobnosti izmijenjen tek u srpnju 2018. Usporedno s tim, provedba projekata u okviru PADR-a započela je već 2017., nakon čega je početkom 2019. započela provedba programa EDIDP. U međuvremenu, EDA je tek u studenome 2018. dovršila

¹⁷⁷ „Taj sustav [EU-a] uspostavljen je u uzastopnim fazama, kao niz slojeva, te se njegova opća koherentnost ničim ne jamči. Naime, u EU-u nije u tijeku samo jedan proces razvoja sposobnosti, nego čak četiri: mehanizam za razvoj sposobnosti (...), plan za razvoj sposobnosti, (...), CARD (...) i PESCO”. Frédéric Mauro i Olivier Jehin, *Institut de Relations Internationales et Stratégiques* (IRIS) i skupina za istraživanje i informiranje u području mira i sigurnosti (GRIP), „A European Army to do what?” (Europska vojska koja bi radila što?), travanj 2019.

¹⁷⁸ Dick Zandee, „PESCO implementation: the next challenge” (Provedba stalne strukturirane suradnje: sljedeći izazov), Clingendael Institute, rujan 2018.

¹⁷⁹ Frédéric Mauro, „EU Defence: The White Book implementation process” (Obrana EU-a: proces primjene bijele knjige), studija koju je zatražio pododbor Europskog parlamenta za sigurnost i obranu, 12. prosinca 2018., str. 12. – 13.

¹⁸⁰ Proces koji se odnosi na glavni cilj, odnosno sustavni pristup koji EU primjenjuje za razvoj nužnih vojnih kapaciteta za ZSOP, nedavno je usklađen s procesom planiranja obrane koji primjenju NATO, i to u pogledu rokova, taksonomije i alata.

¹⁸¹ EDA, informativni članak o koordiniranom godišnjem preispitivanju u području obrane (CARD), ažuriran 26. studenoga 2018.

probnu provedbu procesa CARD. Djelotvorne poveznice i dosljednost između svih inicijativa tek se trebaju pokazati u praksi.

Sudjelovanje država članica

133 Provedba i djelotvornost procesa CARD, Europskog fonda za obranu i stalne strukturirane suradnje ovisi o spremnosti država članica i ispunjavanju obveza koje su preuzele. S obzirom na to da upravo države članice utvrđuju prioritete te razvijaju i upotrebljavaju sposobnosti, nove inicijative ne mogu polučiti uspjeh bez njihova angažmana¹⁸².

134 CARD je dobrovoljan proces te je stoga u velikoj mjeri ovisan o međusobnom povjerenju država članica. Pravno obvezujuća priroda preuzetih obveza jedna je ključnih značajki stalne strukturirane suradnje, no nije poznato koliko su ih države članice zaista spremne ispuniti, što dodatno otežava činjenica da je jamčenje izvršenja tih obveza vrlo neizvjesno, kako zbog pravnih tako i zbog političkih razloga¹⁸³.

135 Osim toga, Europski fond za obranu temelji se na pretpostavci da će države članice uložiti određeni kapital kojim bi se trebali sufinancirati rashodi za razvoj. Stoga će broj i vrsta projekata ovisiti o spremnosti država članica da ulože dodatna financijska sredstva. Drugi je rizik taj što bi financijski poticaji EU-a mogli zamijeniti nacionalno financiranje, umjesto da ga dopune¹⁸⁴.

Učinak na stvarne potrebe za sposobnostima

136 Osjetno i naglo povećanje financiranja za potporu aktivnostima istraživanja i razvoja u području obrane nosi sa sobom određene rizike za Europski fond za obranu u pogledu uspješnosti. Konkretno, postoji rizik da bi se financijska sredstva mogla

¹⁸² Daniel Fiott, „European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges” (Europska obrambena tržišta i industrije: nove inicijative, novi izazovi), *Nação e Defesa*, studeni 2018.

¹⁸³ S. Blockmans, „The EU’s modular approach to defence integration: An inclusive, ambitious and legally binding PESCO?” (Modularni pristup EU-a integraciji obrane: uključiva, ambiciozna i zakonski obvezujuća stalna strukturirana suradnja?), 2018. i Daniel Fiott, „European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges” (Europska obrambena tržišta i industrije: nove inicijative, novi izazovi), *Nação e Defesa*, studeni 2018.

¹⁸⁴ Bastian Giegerich, „After the EU global strategy: Consulting the Experts” (Nakon globalne strategije EU-a: savjetovanje sa stručnjacima), 2016.

iskoristiti za aktivnosti kojima se neće povećati konkurentnost europske obrambene industrije te stvoriti i izgraditi potrebne sposobnosti. Stoga je pri upotrebi tih sredstava potrebna odgovarajuća ravnoteža kako bi se izbjegla percepcija da je riječ o subvenciji za MSP-ove u manjim državama članicama ili o instrumentu koji je namijenjen isključivo velikim poduzećima u većim državama članicama¹⁸⁵.

137 Kad je riječ o stalnoj strukturiranoj suradnji, u okviru studije koju su u veljači 2019. objavili mreža *European Leadership Network* i IISS iznesen je zaključak da unatoč tome što su prva 34 projekta stalne strukturirane suradnje bila korisna, nije vjerojatno da će oni imati znatan učinak na zahtjeve EU-a, posebice kad je riječ o nedostacima u pogledu razine ambicije EU-a¹⁸⁶. Obrana uključuje uspostavu stvarnih vojnih sposobnosti, s jasnom mogućnošću odvratanja mogućih prijetnji, i podrazumijeva spremnost na djelovanje kada je to potrebno.

Okvir za uspostavu upravljačkih struktura i odgovornosti

138 Upravljanje na razini EU-a složeno je i uključuje brojne dionike.

139 Naime, upravljanje razvojem obrambenih sposobnosti u EU-u trenutačno je u procesu korjenitih izmjena¹⁸⁷. Uspostavom Europskog fonda za obranu Komisija, Europski parlament i proračunska sredstva EU-a sada su uključeni u razvoj obrambenih sposobnosti, područja koje je obično uređivano međuvladinim sporazumima. Cilj je Europskog fonda za obranu povezati dva različita i složena sustava – obrambene sustave EU-a i država članica – od kojih svaki ima specifične operativne karakteristike, tradicije i pravila¹⁸⁸.

¹⁸⁵ Daniel Fiott, „European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges” (Europska obrambena tržišta i industrije: nove inicijative, novi izazovi), *Nação e Defesa*, studeni 2018.

¹⁸⁶ Alice Billon-Galland i Yvonne-Stefania Efstathiou, *European Leadership Network* i IISS, „Are PESCO projects fit for purpose” (Jesu li projekti stalne strukturirane suradnje primjereni svrsi?), 20. veljače 2019.

¹⁸⁷ Dick Zandee, „Developing European defence capabilities – bringing order into disorder” (Razvoj europskih obrambenih sposobnosti – uvođenje reda u neuredno okruženje”), Clingendael Institute, listopad 2017.

¹⁸⁸ Burkard Schmitt, „The European Defence Fund – a potential game-changer for European Defence” (Europski fond za obranu – potencijalna prekretnica za europsku obranu), časopis *European Files*, Europsko udruženje za zrakoplovno-svemirsku i obrambenu industriju, lipanj 2018.

140 Naposljetku, sa stajališta odgovornosti, tijela, misije i operacije ZSOP-a nemaju slične mehanizme za reviziju i davanje razrješnice (vidi odlomke [26.](#) i [27.](#)). Konkretno, vojne misije EDA-e i one u okviru ZSOP-a nisu predmet nadzora Europskog parlamenta, imaju posebne mehanizme revizije te Sud zasad nije ovlašten obavljati revizije tih misija. Kao što je već i radnije istaknuto, Sud smatra da bi ga trebalo imenovati vanjskim revizorom svih tijela osnovanih radi provedbe politika EU-a, uključujući i Europsku obrambenu agenciju¹⁸⁹.

141 Razvoj europske suradnje u području obrane, osobito u okviru novih inicijativa kao što su stalna strukturirana suradnja, CARD i Europski fond za obranu, vjerojatno će doprinijeti složenosti. Naime, iako bi se inicijative trebale uzajamno podupirati, one su različite i počivaju na različitim pravnim osnovama te se stoga na njih mogu primjenjivati različiti mehanizmi za reviziju i davanje razrješnice (vidi [prilog VI.](#)). Time bi se mogla spriječiti djelotvorna i sveobuhvatna kontrola obrambene i sigurnosne politike EU-a. Europski parlament u više je navrata, u skladu sa svojim ovlastima u drugim područjima, pozvao države članice da povećaju transparentnost, odgovornost i parlamentarni nadzor ZSOP-a¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Informativni dokument Suda pod nazivom „The Commission’s proposal for the 2021. – 2027. Multiannual Financial Framework” (Prijedlog Komisije za višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027.), srpanj 2018., odlomak 33.

¹⁹⁰ Rezolucija Europskog parlamenta od 12. prosinca 2018. o godišnjem izvješću o provedbi zajedničke sigurnosne i obrambene politike (2018/2099(INI)), stavci 60. – 63.

Zaključne napomene

142 Donedavno su djelovanja u području obrane na razini EU-a bila tek ograničena te ne postoji europska obrambena unija. Međutim, EU je kao odgovor na novo globalno okruženje prepuno izazova razvio nove ambicije i pokrenuo nove inicijative u svrhu poboljšanja suradnje među državama članicama.

143 Sud je u ovom pregledu želio istaknuti neke od najvećih izazova povezanih s novom razinom ambicije EU-a u području obrane i predloženim povećanjem financijskih sredstava. Budući da je još prerano za procjenu učinka novijih inicijativa EU-a, dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a u području obrane tek se treba pokazati u praksi.

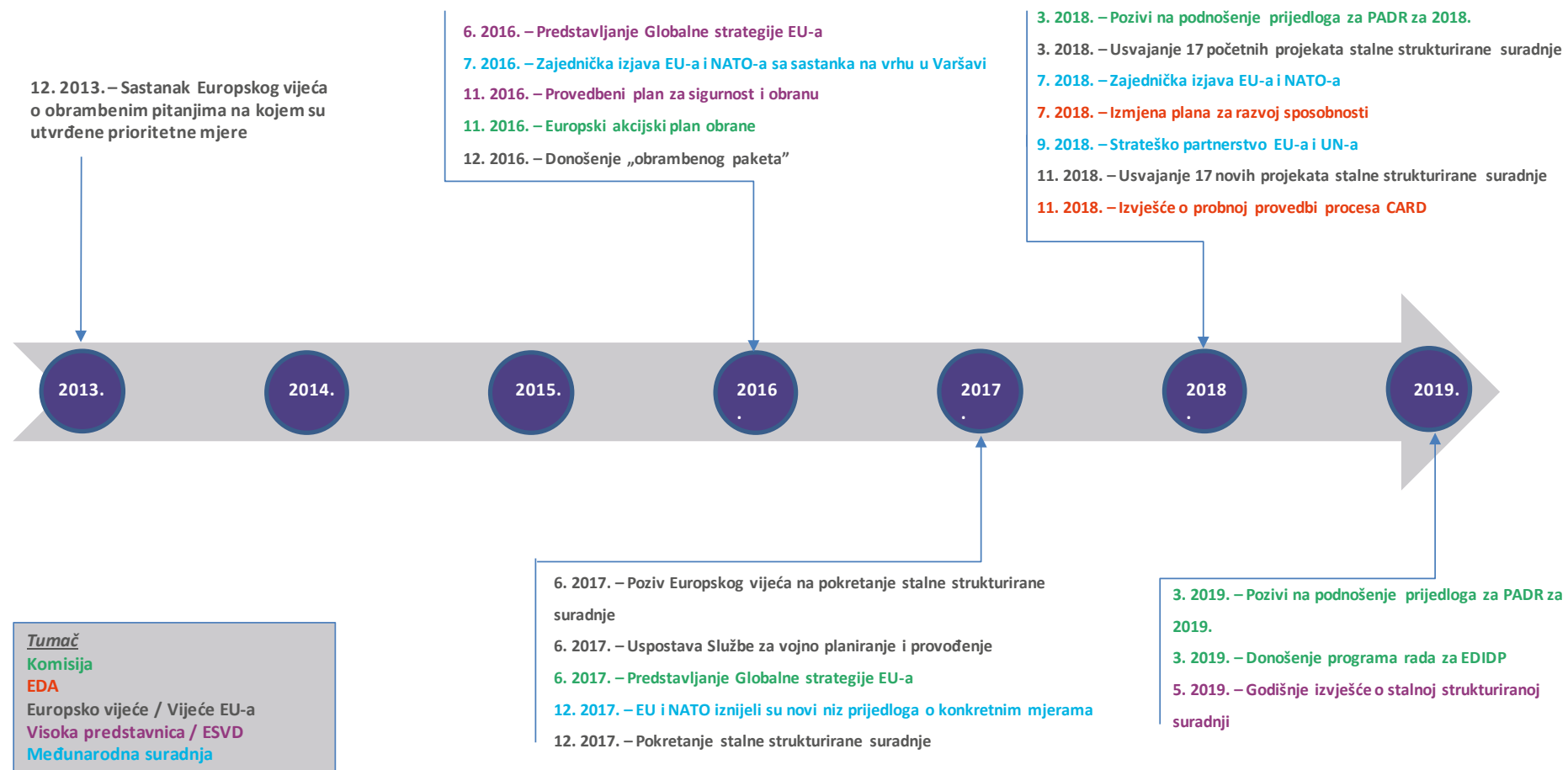
144 Za doprinos poboljšanju obrambenih sposobnosti u Europi nisu dovoljne samo riječi, već djelotvorna provedba stvarnih inicijativa čija je svrha podržati konkurentnu europsku obrambenu industriju i unaprijediti vojne sposobnosti država članica u potpunosti usklađenosti s NATO-om. Naposljetku, uspjeh i budućnost EU-a u području obrane u potpunosti ovise o političkoj volji država članica jer su one najvažnije sastavnice europskih obrambenih struktura.

Ovaj pregled usvojilo je III. revizijsko vijeće na sastanku održanom 16. srpnja 2019.

Za Revizorski sud

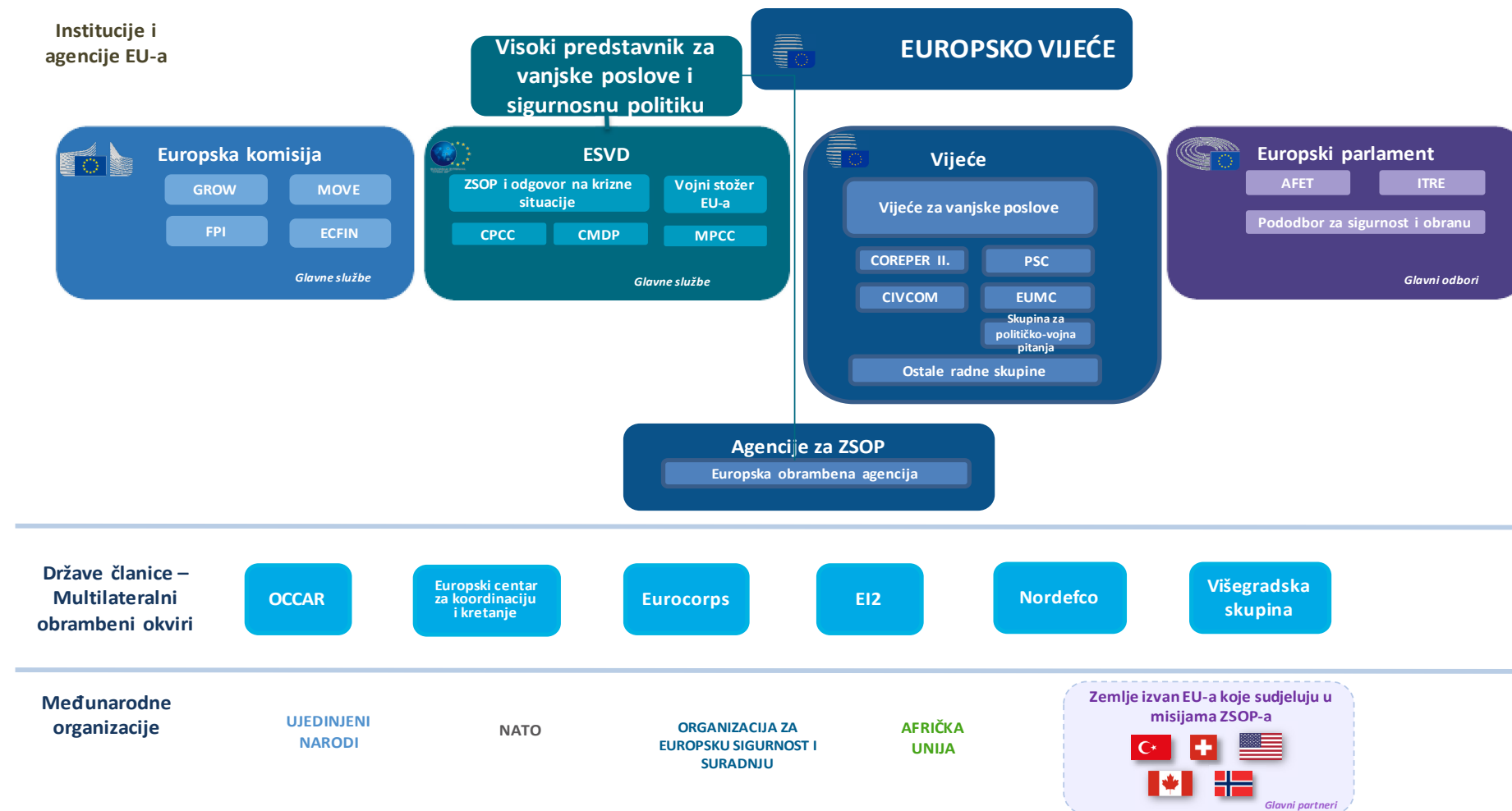
Klaus-Heiner Lehne
predsjednik

Prilog I. – Kronologija



Izvor: Sud.

Prilog II. – Instrukcijski okvir europske obrane: složeno područje s brojnim akterima



Izvor: Sud.

Prilog III. – Prioriteti u pogledu sposobnosti utvrđeni u ključnim dokumentima EU-a, 2013. – 2019.

	Europsko vijeće, 2013.	Plan za razvoj sposobnosti, 2014.	Globalna strategija EU-a, 2016.	Plan za razvoj sposobnosti, 2018.
Zračni sektor	Bespilotna letjelica Opskrba gorivom u letu	Zračne sposobnosti u različitim zapovjednim područjima Istraživanje u području upravljanja zračnim prometom jedinstvenog europskog neba (SESAR)		Zračna mobilnost Zračna nadmoć Integracija vojnih zračnih sposobnosti u zrakoplovnom sektoru koji se mijenja
Zapovjedništvo, kontrola, informacije i pitanja kiberobrane	Kiberobrana Satelitska komunikacija	Borba protiv kiberprijetnji (kiberobrana) Informacijske usluge koje se temelje na svemirskoj tehnologiji Jačanje informacijskih i komunikacijskih usluga u bojnom prostoru Zrakoplov na daljinsko upravljanje koji obavlja nadzor Osiguravanje SATCOM sposobnosti	Obavještajni rad, nadzor i izviđanje Autonoman pristup svemiru i stalno promatranje Zemlje Digitalne sposobnosti i kiberte tehnologije Zrakoplovni sustavi na daljinsko upravljanje	Osiguravanje sposobnosti za operacije kiberozgovora Informacijske i komunikacijske usluge koje se temelje na svemirskoj tehnologiji Informacijska nadmoć
Kopneni sektor		Borbene sposobnosti unutar jednog zapovjednog područja Jačanje logističke potpore za raspoređene snage Pružanje medicinske potpore operacijama		Sposobnosti za kopnenu borbu Poboljšane sposobnosti za logističku i medicinsku potporu
Pomorski sektor		Pomorska ophodnja i praćenje Sustavi mornaričkog nadzora		Mornarička upravljivost Podvodni nadzor kojim se doprinosi otpornosti na moru
Transverzalna pitanja		Energija i zaštita okoliša Modeliranje, simulacija i pokusi	Čitav spektar kopnenih, zračnih, svemirskih i pomorskih sposobnosti, uključujući strateške pospješitelje	Međusektorske sposobnosti kojima se želi postići razina ambicije EU-a

Izvor: Sud, na temelju sljedećih dokumenata:
Zaključci Europskog vijeća iz prosinca 2013.
Planovi za razvoj sposobnosti iz 2014. i 2018.
Globalna strategija EU-a iz 2016.

Prilog IV. – Ključne značajke podsektora obrambene industrije EU-a (zrakoplovno-svemirskog, kopnenog i mornaričkog) 1/2

	Promet (u milijardama eura)	Zapošljavanje	Primjer proizvoda	Glavne lokacije	Glavna poduzeća iz EU-a	Glavni dionici iz zemalja izvan EU- a	Ključne značajke obrambene industrije EU-a
Zrakoplovno-svemirski sektor	45	187 000	Zrakoplovi Zrakoplovni motori Helikopteri Projektili Svemirski sustavi	Francuska Njemačka Italija Švedska Ujedinjena Kraljevina	BAE Systems (UK) Airbus (EU) Thalès (FR) Leonardo (IT) MBDA (EU)	Lockheed Martin Corp. (SAD) Boeing (SAD) Raytheon (SAD) Northrop Grumman Corp. (SAD) General Dynamics Corp. (SAD)	<p>Ovaj sektor uključuje mali broj velikih industrijskih grupa i velik broj MSP-ova i poduzeća srednje tržišne kapitalizacije u lancu opskrbe.</p> <p>Bilježi visoku razinu konsolidacije na nacionalnoj i europskoj razini s globalnim poduzećima kao što su Airbus i EADS. Međutim, glavna poduzeća iz EU-a relativno su mala u usporedbi s onima iz SAD-a.</p> <p>U sektoru, koji je snažno povezan s civilnim sektorom, intenzivno se radi na istraživanju i razvoju (do 30 % ukupnih troškova ulaže se u razvoj borbenih zrakoplova). Osim u nekoliko slučajeva (kao što su BAE Systems, MBDA i Saab), glavna vodeća poduzeća uključena su u aktivnosti s dvojnog namjenom i nisu u potpunosti ovisna o obrambenom sektoru.</p>
Kopneni sektor	28	258 000	Oklopna vozila (glavni borbeni tenkovi itd.) Topništvo Malo oružje i streljivo Motori Senzori C4ISR	Francuska Njemačka Italija Ujedinjena Kraljevina Finska	BAE Systems (UK) Leonardo (IT) Rheinmetall (DE) Krauss-Maffei Wegmann (DE) Nexter (FR)	General Dynamics (SAD) Oshkosh Corp. (SAD) Textron (SAD) Mitsubishi Heavy Industries (JP) Indian Ordnance Factories (IN) High Precision Systems (RU) Uralvagonzavod (RU)	<p>Koncentracija u ovom sektoru manja je nego u zrakoplovno-svemirskom sektoru. Glavni integratori koncentrirani su u zemljama potpisnicama pisma namjere. Međutim, MSP-ovi imaju znatnu ulogu kao podizvođači i specijalizirani dobavljači proizvoda koji posluju na specijaliziranim tržištima diljem EU-a.</p> <p>Uspostava zajedničkog pothvata „KNDS“ između Nextera i Krauss-Maffei Weegmanna pokazatelj je nedavne konsolidacije tog sektora u EU-u.</p> <p>Ovaj je sektor relativno više ovisan o obrambenom sektoru te je i dalje dijelom u državnom vlasništvu.</p> <p>U sektoru se također manje intenzivno radi na istraživanju i razvoju (< 15 % za program kopnenog naoružavanja) nego u zrakoplovno-svemirskom sektoru, uz manji broj prilika za tehnologije s dvojnog namjenom.</p>
Mornarički sektor	22		Površinski brodovi Amfibijski brodovi Podmornice Mornaričko oružje	Francuska Njemačka Italija Ujedinjena Kraljevina Španjolska Nizozemska	BAE Systems (UK) Naval Group (FR) ThyssenKrupp (DE) Fincantieri (IT) Navantia (ES) Damen (NL)	Northrop Grumman Corp. (SAD) General Dynamics Corp. (SAD) Huntington Ingalls Industries (SAD) United Shipbuilding Corp. (RU)	<p>Europski dobavljači koncentrirani su oko šest velikih mornaričkih poduzeća koja djeluju kao glavni izvođači i integratori sustava. Sektor se po svojoj naravi oslanja na raznolik lanac opskrbe, koji se sastoji od velikog broja specijaliziranih dobavljača često povezanih s drugim sektorima, posebno elektroničkim (Thales) ili zrakoplovno-svemirskim sektorom u pogledu oružja ili motora (Rolls Royce i MBDA).</p> <p>Ovaj je sektor relativno ovisan o obrambenom sektoru (osim društva Fincantieri). Udio državnog vlasništva relativno je velik (Naval group, Fincantieri i Navantia) te su glavna poduzeća iz EU-a (osim poduzeća BAE Systems) obično specijalizirana za mornarički sektor.</p> <p>U lancu opskrbe sve se više pozornosti pridaje mogućnostima koje proizlaze iz tehnologija s dvojnog namjenom.</p>

Izvori: Sud, na temelju sljedećih dokumenata:

ASD, „Facts and figures“ (Činjenice i brojke) – 2017.

Pododbor Europskog parlamenta za sigurnost i obranu, studija „Razvoj tehnološke i industrijske baze europske obrane (EDTIB)“ – lipanj 2013.

Studija o industrijskim i tehnološkim kompetencijama u mornaričkom sektoru koju je naručila Europska obrambena agencija – 2016.

TNO, Razvoj tehnološke i industrijske baze europske obrane – 2009.

IKEI Research and Consultancy, studija o perspektivama europskog sektora kopnenog naoružavanja – 2012.

Prilog IV. – Ključne značajke podsektora obrambene industrije EU-a (zrakoplovno-svemirskog, kopnenog i mornaričkog) 2/2

	Suradnja na razini EU-a	Glavni programi suradnje	Kapaciteti, kompetencija, konkurentnost
Zrakoplovno-svemirski sektor	<p>Ključna značajka zrakoplovno-svemirskog sektora relativno je visoka razina suradnje i integracije u EU-u u usporedbi s ostalim sektorima.</p> <p>U posljednjih nekoliko desetljeća unutar EU-a proveden je znatan broj bilateralnih i multilateralnih programa suradnje u području borbenih zrakoplova, helikoptera, bespilotnih letjelica, projektila i svemirskih sustava.</p> <p>Međutim, u sektoru lovačkih zrakoplova u prošlosti je bilo dupliciranja programa (Rafale, Gripen i Eurofighter).</p>	<p>A400 NH-90 Eurofighter Typhoon MALE RPAS Meteor Tiger</p>	<p>Ovaj sektor može osigurati ključne vojne sposobnosti i najnaprednije tehnologije, kao što su moderni borbeni zrakoplovi, projektili, helikopteri te sposobnosti strateškog zračnog mosta i zrakoplova-cisterni.</p> <p>U području bespilotnih letjelica velike istrajnosti za srednje visine (MALE dronovi), koji su se dosad uglavnom nabavljali iz SAD-a i Izraela, postoji tehnološki jaz. Međutim, u tijeku je nekoliko projekata suradnje na razini EU-a (npr. projekt „European MALE RPAS“).</p> <p>Sektor je trenutno dobro pozicioniran na globalnom tržištu s glavnim akterima. Neki proizvođači iz EU-a bilježe snažan izvoz, npr. borbeni zrakoplovi (Rafale i Typhoon), projektili (MBDA) ili helikopteri (Eurocopter). Međutim, tržištem i dalje dominiraju glavna američka poduzeća te novi konkurenti mogu dovesti u pitanje konkurentnost industrije EU-a u tom sektoru.</p>
Kopneni sektor	<p>Projekti suradnje na razini EU-a u sektoru kopnenog naoružavanja bili su vrlo ograničeni. Obilježje je ovog sektora dupliciranje sposobnosti u različitim državama članicama. Na primjer, u EU-u je 2018. bilo 17 vrsta oklopnih pješačkih vozila.</p> <p>U područjima europskih glavnih borbenih tenkova i budućeg topničkog sustava koji će razviti Francuska i Njemačka ima prilika za dodatne programe suradnje.</p>	<p>Boxer</p>	<p>U okviru sektora dizajniraju se, proizvode, nadograđuju i podupiru ključne vojne sposobnosti za kopno ratovanje, kao što su glavni borbeni tenkovi i oklopna bojna vozila, streljivo, precizno streljivo, topnički sustavi i raketni bacači.</p> <p>Sektor bilježi snažan izvoz (Leopard i oklopna vozila) u jugoistočnu Aziju, Indiju, bliskoistočne zemlje, Brazil i Australiju.</p> <p>Konkurencija na globalnom tržištu uključuje aktere iz zemalja iz raznih dijelova svijeta (SAD, Rusija, Japan, Izrael, Indija i Južna Koreja). Na konkurentnost industrije EU-a utječe relativno mala veličina vodećih poduzeća u EU-u, posebno u usporedbi s njihovim konkurentima iz SAD-a.</p>
Mornarički sektor	<p>Iskustvo s projektima suradnje na razini EU-a u mornaričkom sektoru ograničenog je opsega i uglavnom se odvijalo na bilateralnoj osnovi (FREMM između Italije i Francuske).</p> <p>Sektor je organizacijski ostao na nacionalnim granicama, pri čemu glavni izvođači nabavljaju 60 % – 80 % materijala, komponenti i sustava na nacionalnoj razini. Taj se postotak povećava na 95 % ako se uzme u obzir suradnja u lancu opskrbe unutar EU-a.</p>	<p>FREMM</p>	<p>U okviru europske mornaričke industrije dizajnira se, integrira i proizvodi cijeli niz ključnih sposobnosti u mornaričkom sektoru, od brodova do gotovo svih osnovnih sustava i komponenti. Kad je riječ o ključnim sustavima, ne postoji nikakva ovisnost o zemljama izvan EU-a.</p> <p>Ta je industrija vrlo konkurentna na međunarodnim tržištima, što se odražava u velikom tržišnom udjelu i snažnim izvoznim rezultatima, posebice u tržišnim segmentima veće dodane vrijednosti kao što su podmornice, razarači i fregate.</p> <p>Mornarički sektor sve više ovisi o izvozu. Glavna su izvozna tržišta Bliski istok, Afrika, Azija i Južna Amerika. Sve je veća konkurencija iz Kine, Južne Koreje i Rusije.</p>

Izvori: Sud, na temelju sjedećih dokumenata:

ASD, „Facts and figures“ (Činjenice i brojke) – 2017.

Pododbor Europskog parlamenta za sigurnost i obranu, studija „Razvoj tehnološke i industrijske baze europske obrane (EDTIB)“ – lipanj 2013.

Studija o industrijskim i tehnološkim kompetencijama u mornaričkom sektoru koju je naručila Europska obrambena agencija – 2016.

TNO, Razvoj tehnološke i industrijske baze europske obrane – 2009.

IKEI Research and Consultancy, studija o perspektivama europskog sektora kopnenog naoružavanja – 2012.

Prilog V. – SWOT¹⁹¹ analiza – tehnološka i industrijska baza europske obrane

Prednosti	Nedostaci
Prisutnost europskih predvodnika na globalnim tržištima	Fragmentiranost obrambenog tržišta koje je obilježeno viškom kapaciteta, dupliciranjem i propuštenim prilikama za ostvarivanje uštede zbog ekonomije razmjera
Kapacitet za dizajniranje i proizvodnju širokog spektra vojnih proizvoda u zrakoplovno-svemirskom, kopnenom, mornaričkom i elektroničkom segmentu	Povećanje troškova obrambene opreme i sustava
Iskustvo multinacionalne suradnje (posebice u zrakoplovno-svemirskom sektoru)	Relativno niska razina rashoda za istraživanje i razvoj
Visokokvalificirana radna snaga	Nedostatak postupaka javne nabave te istraživanja i razvoja u području obrane u okviru suradnje
	Neujednačenost izvoznih politika država članica
	Ograničen pristup prekograničnim tržištima unutar EU-a, posebno za MSP-ove
Prilike	Prijetnje
Rast svjetskih vojnih rashoda	Tržišno natjecanje s tradicionalnim i novim konkurentima
Zamah za obrambenu suradnju u EU-u koju podupiru države članice	Gubitak inovativnog kapaciteta i tehnološke nadmoći koji umanjuje globalnu konkurentnost
Pokretanje novih velikih programa suradnje (sustav zračne borbe za budućnost, Eurodron MALE, europski glavni borbeni tenk)	Sigurnost opskrbe uz povećanu ovisnost o međunarodnim i složenim lancima opskrbe
Mogućnost racionalizacije i restrukturiranja, posebice u kopnenom i mornaričkom sektoru	Države članice ne daju prednost dobavljačima iz EU-a
Mogućnosti tehnologija s dvojnog namjenom i sve veća interakcija s civilnim sektorom	Velike prepreke ulasku na tržište zemalja izvan EU-a

Izvor: Sud.

¹⁹¹ Prednosti, nedostaci, prilike i prijetnje (prema engl. *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*).

Prilog VI. – Glavni revizijski mehanizmi u području obrane EU-a

		Sud	Kolegij(i) revizora	Nacionalne revizijske institucije i tijela
Aktualni VFO (2014. – 2020.)	Poglavlje o ZVSP-u, uključujući civilne misije ZSOP-a	X		
	Administrativni rashodi ESVD-a, uključujući vojno osoblje EU-a	X		
	Vojne misije u okviru ZSOP-a Zajednički operativni troškovi (mehanizam ATHENA)		X	
	Vojne misije ZSOP-a Pojedinačni operativni troškovi			X
	Agencije ZSOP-a, uključujući Europsku obrambenu agenciju		X	X
	Instrument mirovne pomoći za Afriku	X		
	Stalna strukturirana suradnja – projekti koji se ne financiraju iz proračuna EU-a			?
	Stalna strukturirana suradnja – projekti koji se financiraju iz proračuna EU-a	X		
	PADR	X		
	EDIDP	X		
Izgradnja kapaciteta za potporu sigurnosti i razvoju (financira se iz IcSP-a)	X			
VFO za razdoblje 2021. – 2027.	Europski fond za obranu*	X		
	Europski instrument mirovne pomoći**	X		
	Vojna mobilnost*	X		

* Na temelju zakonodavnih prijedloga Komisije

** Na temelju prijedloga visokog predstavnika za vanjske poslove i sigurnosnu politiku

Izvor: Sud.

Pokrate i skraćeni nazivi

APF: Instrument mirovne pomoći za Afriku

CARD: Koordinirano godišnje preispitivanje u području obrane

CIVCOM: Odbor za civilne aspekte upravljanja kriznim situacijama

CPCC: Služba za civilno planiranje i provođenje

EDA: Europska obrambena agencija

EDIDP: Europski program industrijskog razvoja u području obrane

ESVD: Europska služba za vanjsko djelovanje

EUMC: Vojni odbor Europske unije

EUMS: Vojni stožer Europske unije

FPI: Instrument vanjske politike

GU GROW: Glavna uprava Komisije za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo i MSP-ove

IISS: Međunarodni institut za strateške studije

MPCC: Služba za vojno planiranje i provođenje

MSP-ovi: Mala i srednja poduzeća

NATO: Sjevernoatlantski savez

NORDEFECO: Suradnja nordijskih zemalja u području obrane

OCCAR: Zajednička organizacija za suradnju u području naoružanja

PADR: Pripremno djelovanje za istraživanje u području obrane

PESCO: Stalna strukturirana suradnja

SIPRI: Međunarodni institut za mirovna istraživanja u Stockholmu

Sud: Europski revizorski sud

UEU: Ugovor o Europskoj uniji

VFO: Višegodišnji financijski okvir

ZSOP: Zajednička sigurnosna i obrambena politika

ZVSP: Zajednička vanjska i sigurnosna politika

Revizorski tim

Ovaj je pregled o europskoj obrani usvojilo III. revizijsko vijeće Europskog revizorskog suda, koje je specijalizirano za područja vanjskog djelovanja, sigurnosti i pravosuđa. Zadatak je predvodio član Suda Juhan Parts, a potporu su mu pružali voditelj njegova ureda Ken-Marti Vaher i ataše u njegovu uredu Margus Kurm.

IZJAVA O ODRICANJU OD ODGOVORNOSTI U POGLEDU AUTORSKIH PRAVA

© Europska unija, 2019.

Umnožavanje je dopušteno uz navođenje izvora.

Za svaku uporabu ili umnažanje fotografija ili drugog sadržaja koji nije obuhvaćen autorskim pravima Europske unije dopuštenje se mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

Slika 1., zemljovid: © [OpenStreetMap contributors](#). Kartografija prikazana u sličicama karte ima dozvolu [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 \(CC BY-SA\)](#).

Obrana je posebno područje koje čini samu srž nacionalnog suvereniteta država članica. Donedavno su djelovanja u području obrane na razini EU a bila tek ograničena. Međutim, EU je kao odgovor na novo globalno okruženje prepuno izazova pokrenuo nove inicijative u području obrane u svrhu poboljšanja suradnje među državama članicama. Time se obrana jasno nametnula kao jedno od pitanja od interesa za Europski revizorski sud (Sud), budući da tako osjetan i nagao porast financiranja u tom području koji je povezan s novim ambicijama i inicijativama EU a sa sobom nosi i određene rizike za uspješnost. Slijedom toga, Sud je pripremio ovaj pregled koji nije revizijsko izvješće, već analitički pregled koji se temelji na pregledu dokumentacije kao što su relevantne publikacije i razgovorima s osobljem iz institucija i tijela EU a te iz drugih institucija i tijela. Posebno je usmjeren na (1) pravni, institucijski i financijski okvir u području obrane i (2) trenutačno stanje u pogledu obrambenih sposobnosti i industrija povezanih s obrambenim sektorom država članica. Svrha je ovog pregleda sagledati trenutačno okruženje u kojem se odvija suradnja u području obrane u EU u i istaknuti neke od glavnih rizika povezanih s novom razinom ambicije i obrambenim inicijativama EU a koje se razvijaju posljednjih godina. Za doprinos poboljšanju obrambenih sposobnosti u Europi nisu dovoljne samo riječi, već djelotvorna provedba stvarnih inicijativa čija je svrha podržati konkurentnu europsku obrambenu industriju i unaprijediti vojne sposobnosti komplementarne s NATO om. Naposljetku, uspjeh i budućnost EU a u području obrane u potpunosti ovise o političkoj volji država članica jer su one najvažnije sastavnice europskih obrambenih struktura.

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europska unija, 2019

Za svaku uporabu ili umnažanje fotografija ili druge građe koja nije obuhvaćena autorskim pravima Europske unijedopuštenje se mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.



**EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD**