

Pregled
št. **09**

SL

Evropska obramba



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

2019

Vsebina

	Odstavek
Povzetek	I–XII
Uvod	01–08
Ozadje	01–03
Ta pregled	04–08
1. Obramba: ključna vloga držav članic	09–73
1.1. Obramba: edinstveno področje v pravnem in institucionalnem okviru EU	09–36
Specifične določbe o obrambi v Pogodbah	09–19
Ključni deležniki in ureditev upravljanja	20–27
Operacije in misije SVOP	28
Obrambno sodelovanje v Evropi in širše	29–36
1.2 Nedavne spremembe na ravni EU: nova raven ambicij	37–54
Globalna strategija EU in evropski obrambni akcijski načrt	37–40
Odhodki za obrambo v EU	41–54
1.3 Tveganja, povezana z novimi ambicijami EU na področju obrambe	55–73
Ambicije na področju obrambne politike EU	56–68
Skladnost z Natom	69–73
2. Obrambne zmogljivosti in industrije držav članic EU: njihov položaj v svetu je pod pritiskom	74–141
2.1 Prednosti in slabosti zmogljivosti držav članic	75–91
Merjenje vojaških zmogljivosti	75–78
Kvantitativni kazalniki	79–81
Kvalitativna analiza	82–88
Učinek brexita	89–91
2.2 Ključne značilnosti evropske obrambne industrije	92–113
Obrambni sektor	92–94

Ključni trendi	95–97
Stanje evropske obrambne industrije	98–100
Odjemalci: države članice	101–106
Ponudniki: industrija	107–113
2.3 Krepitev sodelovanja na ravni EU	114–127
Načrt za razvoj zmogljivosti	115–116
Usklajeni letni pregled na področju obrambe	117–119
Stalno strukturno sodelovanje	120–123
Evropski obrambni sklad	124–127
2.4 Tveganja za smotrnost, povezana z obrambnimi programi EU	128–141
Uspešen proces načrtovanja EU	129–132
Udeležba držav članic	133–135
Vpliv na realne potrebe glede zmogljivosti	136–137
Okvir za upravljanje in odgovornost	138–141
Sklepne ugotovitve	142–144
Priloga I – Časovnica	
Priloga II – Institucionalni okvir evropske obrambe: kompleksno in večplastno področje	
Priloga III – Prednostne naloge glede zmogljivosti, ki so opredeljene v ključnih dokumentih EU, 2013–2019	
Priloga IV – Ključne značilnosti podsektorjev obrambne industrije EU (letalsko-vesoljskega, kopenskega in pomorskega) 1/2	
Priloga IV – Ključne značilnosti podsektorjev obrambne industrije EU (letalsko-vesoljskega, kopenskega in pomorskega) 2/2	
Priloga V – Analiza SWOT tehnološke in industrijske baze evropske obrambe	
Priloga VI – Glavne ureditve glede revizije na področju obrambe EU	
Kratice in okrajšave	

Povzetek

I Obramba je posebno področje, ki predstavlja osrednji del nacionalne suverenosti držav članic. Za večino držav članic EU je evropska obramba sestavljena predvsem iz dveh pomembnih ravni: lastne samoobrambne zmogljivosti držav članic in kolektivne obrambe, ki jo zagotavlja Nato. V Pogodbi o EU je poudarjena edinstvenost skupne varnostne in obrambne politike (SVOP), saj je v njej določena vodilna vloga držav članic in navedenih več omejitev glede ukrepanja EU na tem področju.

II Do nedavnega je bilo ukrepanja na ravni EU na področju obrambe malo, evropska obrambna unija pa ne obstaja. Toda zaradi izzivov novih svetovnih razmer je EU začela izvajati nove pobude, da bi okrepila sodelovanje med državami članicami. Komisija je za obdobje 2021–2027 predlagala povečanje porabe za raziskovalne in razvojne projekte v zvezi z obrambo s 590 milijonov EUR na 13 milijard EUR. To pomeni 22-kratno povečanje v primerjavi s sedanjim sedemletnim obdobjem.

III Zaradi tega je obramba postala ena od tem, s katero se poglobljeno ukvarja tudi Evropsko računsko sodišče, saj tako bistveno in hitro povečanje financiranja vključuje tveganja za smotrnost. Obramba zajema vzpostavitev dejanskih vojaških zmogljivosti z jasnim potencialom za odvratanje morebitnih nevarnosti in pomeni pripravljenost na ukrepanje, kadar je to potrebno.

IV Evropsko računsko sodišče je zato pripravilo ta pregled, ki je analitični pregled na podlagi javno dostopnih informacij. Ta dokument se posebej osredotoča na (i) pravni, institucionalni in finančni okvir na področju obrambe ter (ii) stanje obrambnih zmogljivosti in industrij držav članic. Njegov namen je poudariti nekatera glavna tveganja, povezana z novo ravnjo ambicij EU in predlaganim povečanjem financiranja.

V Pobude EU v zvezi z obrambo so poskusi na področju, kjer EU nima veliko preteklih izkušenj. Obstaja tveganje, da niso bili določeni ustrezni cilji ter uvedeni primerni sistemi za prilagoditev takšnemu dvigu porabe EU in novi ravni ambicij, določeni v globalni strategiji EU.

VI Med državami članicami EU obstajajo očitne strateške razlike. Zlasti nevarnosti ne dojemajo na enak način niti nimajo skupne vizije glede vloge EU. Imajo različna pravila delovanja in zelo raznolika stališča o uporabi vojaške sile. V tem kontekstu so nekateri pojmi, kot sta strateška avtonomija in evropska vojska, ohlapni in nejasni.

VII Ključnega pomena so usklajenost pobud EU in sinergije z drugimi okviri, zlasti z Natom. EU in Nato se spoprijemata s skupnimi varnostnimi izzivi, zato imata skupne obrambne interese. Nato za 22 držav članic ostaja primarni okvir kolektivne obrambe. Države članice EU imajo enotni nabor sil. Da se prepreči neučinkovita poraba davkoplačevalskega denarja, je torej bistveno vprašanje in ključna prioriteta za bližnjo prihodnost to, ali bo EU sposobna dopolnjevati Nato ter tako preprečiti podvajanje in prekrivanje funkcij.

VIII Znatna in neuskklajena zmanjšanja obrambnih proračunov držav članic ter nezadostno vlaganje negativno vplivajo na njihove vojaške zmogljivosti. Trenutno države članice EU še zdaleč nimajo vojaških zmogljivosti, ki bi jih potrebovale za uresničitev ravni vojaških ambicij EU. Z brexitom se bo ta položaj še poslabšal, saj Združeno kraljestvo prispeva približno četrtno skupne porabe držav članic EU za obrambo.

IX Čeprav naj bi se poraba EU za obrambo v bližnji prihodnosti povečala, je to malo (v povprečju približno 3 milijarde EUR letno) v primerjavi s skupno porabo držav članic za vojsko. Po ocenah bi potrebovali več sto milijard evrov, da bi zapolnili vrzel v zmogljivostih, če bi se morala Evropa braniti brez zunanje pomoči. Države članice EU, ki so članice Nata, bi morale že za doseganje smernice 2 % BDP vložiti dodatnih 90 milijard EUR letno, tj. približno 45 % več glede na njihovo porabo v letu 2017.

X Več ključnih pogojev v zvezi z učinkom novih pobud EU in z njimi povezanim hitrim povečanjem porabe še ni izpolnjenih ali pa niso znani, zlasti:

- uspešen proces načrtovanja EU,
- udeležba držav članic,
- učinek na dejanske potrebe po zmogljivostih,
- okvir upravljanja in odgovornosti.

XI Prizadevanja za več sodelovanja na področju varnosti in obrambe v EU so potrebna tudi z gospodarskega in industrijskega vidika. Pretekli poskusi EU podpreti vzpostavitev odprtega in konkurenčnega evropskega trga za obrambno opremo niso bili uspešni. Omejeno sodelovanje med državami članicami je privedlo do neučinkovitosti v obrambnem sektorju EU, s čimer sta ogroženi svetovna konkurenčnost te industrije in njena sposobnost za razvoj potrebnih vojaških zmogljivosti. Bistveno povečanje financiranja za podporo dejavnostim raziskav in

razvoja, usmerjenih v obrambo, pa pomeni tudi tveganje, da to ne bo imelo dejanskega učinka na konkurenčnost evropske obrambne industrije.

XII Prispevanje k boljši obrambni zmogljivosti v Evropi pomeni, da je treba preiti od besed k uspešnemu izvajanju dejanskih pobud, da bi podprli konkurenčno evropsko obrambno industrijo in izboljšali vojaške zmogljivosti držav članic, ki bi se povsem dopoljevale z Natom. Uspeh in prihodnost EU na področju obrambe sta nazadnje povsem odvisna od politične volje držav članic, saj imajo te osrednjo vlogo v evropski obrambni strukturi.

Uvod

Ozadje

01 Nedavni mednarodni dogodki so evropske voditelje spodbudili k ponovnemu razmisleku o obrambi kot ključnem področju, kar je skladno z naraščajočimi pričakovanji evropskih državljanov glede varnosti.¹ Zaradi ruske priključitve Krima, sprememb v čezatlantskem odnosu, krepitve in naraščajoče raznolikosti varnostnih groženj ter ponovne tekme med velesilami je obrambno sodelovanje EU dobilo nov zagon.

02 Prizadevanja za več sodelovanja na področju varnosti in obrambe v EU so potrebna tudi z gospodarskih vidikov. Dejstvo je, da ima obramba močno gospodarsko in industrijsko razsežnost. Omejeno sodelovanje med državami članicami je skupaj z zmanjševanjem njihovih obrambnih proračunov od leta 2005 privedlo do neučinkovitosti v obrambnem sektorju EU, zaradi česar sta ogroženi svetovna konkurenčnost te industrije in njena sposobnost za razvoj potrebnih vojaških zmogljivosti.²

03 V tem kontekstu je bila z globalno strategijo EU iz leta 2016 in njenim izvedbenim načrtom za varnost in obrambo določena višja raven ambicij za EU in njene države članice, da bi spodbudili močnejšo Evropo. Na podlagi te nove ravni ambicij je bilo v zadnjih letih razvitih več pobud in mehanizmov na področju obrambe (glej *Prilogo I*). Namen tega pregleda je preučiti sedanje stanje obrambnega sodelovanja EU, da se zagotovi pregled nad porajajočo se obrambno politiko EU in konkretnim okoljem, v katerem se ta izvaja.

Ta pregled

04 Ta pregled je analitični pregled na podlagi javno objavljenih informacij. Njegov namen ni zagotoviti zgodovinski opis oblikovanja obrambne politike EU, temveč se osredotoča na sedanje stanje in možnosti v novem večletnem finančnem okviru.

¹ *Eurobarometer*, št. 90, november 2018.

² Delovni dokument služb Komisije, ocena učinka, priložena predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi Evropskega obrambnega sklada, SWD(2018) 345 final, 13. junij 2018.

05 Z njim želi Sodišče prispevati k strateškemu razmisleku in s tem zagotoviti vhodne informacije za sozakonodajalca ter povečati ozaveščenost javnosti in drugih deležnikov. Sodišču omogoča tudi pridobivanje znanja in razvoj notranjih spretnosti v zvezi s prihodnjim revizijskim delom na tem področju.

06 V prvem delu je pregled pravnega, institucionalnega in finančnega okvira, povezanega z obrambno politiko EU. V drugem delu se Sodišče osredotoča na obrambo EU z vidika zmogljivosti in industrije, da bi predstavilo nekatere nedavne pobude, sprejete na ravni EU. Sodišče skozi celoten dokument opozarja na izzive za uspešno izvajanje politike in glavna tveganja v zvezi z najnovejšimi ambicijami in pobudami EU ter predlaganim povečanjem financiranja obrambe na ravni EU.

07 Dejstva, predstavljena v tem pregledu, so bila pridobljena na podlagi:

- o dokumentacijskega pregleda, vključno z dokumenti EU in publikacijami iz drugih virov (možganski trusti, raziskovalni inštituti, strokovnjaki itd.),
- o razgovorov z osebjem institucij in organov EU ter drugih institucij in organizacij (npr. Nata in možganskih trustov).

08 V pregledu je upoštevan razvoj dogodkov na področju obrambne politike EU do 17. junija 2019. Evropska komisija, Evropska služba za zunanje delovanje in Evropska obrambna agencija so imele možnost, da dajo pripombe na osnutek tega dokumenta. Mnenja v tem pregledu ne odražajo nujno mnenj navedenih institucij in organov.

1. Obramba: ključna vloga držav članic

1.1. Obramba: edinstveno področje v pravnem in institucionalnem okviru EU

Specifične določbe o obrambi v Pogodbah

Skupna varnostna in obrambna politika

09 Skupna varnostna in obrambna politika (SVOP) je sestavni del skupne zunanje in varnostne politike (SZVP). SVOP je določena s Pogodbo o Evropski uniji (PEU), njen cilj pa je Uniji zagotavljati „operativno sposobnost, oprto na civilna in vojaška sredstva. Unija jih lahko uporablja pri misijah zunaj svojih meja za ohranjanje miru, preprečevanje konfliktov in krepitev mednarodne varnosti v skladu z načeli Ustanovne listine Združenih narodov”.³ Poleg tega imajo države članice medsebojno obveznost, da si zagotovijo pomoč in podporo „v primeru oboroženega napada na ozemlje države članice”.⁴

10 Temeljni vidik SZVP, vključno s SVOP, je njena medvladna narava, države članice pa imajo pri tem vodilno vlogo. Zunanja in obrambna politika se dojemata predvsem kot pooblastila izvršne veje oblasti ter kot močna in bistvena simbola nacionalne suverenosti.⁵ V PEU je poudarjena edinstvenost SVOP, za katero veljajo posebna pravila in postopki.

11 Zlasti vloga institucij EU v SVOP se razlikuje od drugih politik EU, ki se izvajajo v institucionalnem okviru Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) (glej odstavek [19](#)).

³ Člen 42(1) prečiščene različice Pogodbe o Evropski uniji (PEU), UL C 326, 26.10.2012.

⁴ Določbo o medsebojni pomoči (člen 42(7) PEU) je kot prva država članica uporabila Francija po terorističnih napadih v Parizu leta 2016.

⁵ Služba Evropskega parlamenta za raziskave, *Unlocking the potential of the EU Treaties – An article-by-article analysis of the scope for action*, januar 2019.

Komisija nima pravice do pobude⁶ in Evropski parlament nima zakonodajnih pooblastil. Poleg tega Sodišče Evropske unije z nekaterimi izjemami⁷ ni pristojno za SVOP.⁸

12 Pogodba o Evropski uniji vsebuje več omejitev o ukrepih EU na področju SVOP. Prva pomembna omejitev je spoštovanje „obveznosti [...] tistih držav članic,⁹ ki vidijo uresničevanje svoje skupne obrambe v Severnoatlantski zvezi (NATO)“.¹⁰ Določbe o SVOP ne posegajo v posebno naravo varnostne in obrambne politike držav članic, na primer v zvezi z nevtralnostjo.

13 Drugič, posebne ureditve državam članicam omogočajo, da se izvamejo iz obrambnega sodelovanja. To možnost je uporabila Danska, za katero se uporablja klavzula o izvzetju¹¹ in ki ne sodeluje v SVOP.

14 Tretjič, uporaba proračuna EU za obrambo je omejena s PEU. Iz proračuna EU se namreč ne smejo financirati „odhodk[i], ki nastanejo zaradi vojaških ali obrambnih ukrepov“.¹² To velja na primer za odhodke za vojaške operacije, ki jih krijejo sodelujoče države članice (glej odstavek 49). Poleg tega države članice za izvajanje SVOP lahko dajo EU na voljo civilne in vojaške zmogljivosti, vendar EU ne sme imeti lastnih vojaških sredstev.

15 Četrtoč, ker ima nacionalna suverenost prednost, je za sprejetje sklepa Sveta o SVOP običajno potrebno soglasje.¹³ Države članice imajo torej pravico veta in lahko blokirajo ali omejijo odločitve, ki se sprejemajo na ravni EU.

⁶ V skladu s členom 42(4) PEU se odločitve o SVOP sprejemajo „na predlog visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko ali na pobudo države članice“.

⁷ Zlasti pri nadzoru zakonitosti omejevalnih ukrepov, ki jih sprejme Svet proti posameznikom in pravnim osebam, ali pri spremljanju izvajanja SZVP v institucijah EU, ki „ne vpliva na uporabo postopkov in obseg dodeljenih pristojnosti institucij, ki jih določata Pogodbi za izvajanje pristojnosti Unije“.

⁸ Člen 24(1) PEU.

⁹ 22 držav članic EU je zaveznica Nata.

¹⁰ Drugi pododstavek člena 42(2) PEU.

¹¹ Protokol št. 22 o stališču Danske, ki je priložen PEU.

¹² Člen 41(2) PEU.

¹³ Člen 42(4) PEU, z izjemami glede Evropske obrambne agencije in uvedbe stalnega strukturnega sodelovanja (PESCO).

16 Petič, Pogodba izrecno omejuje področje uporabe SVOP na misije zunaj meja Unije.¹⁴ SVOP se torej v operativnem smislu osredotoča na zunanje krize in konflikte, ne na obrambo ozemlja Evrope, za katero je v večini držav članic odgovoren Nato.

17 Določbe o SVOP v PEU zagotavljajo pravno podlago za „postopno oblikovanje skupne obrambne politike Unije“, katerega cilj je privedi „do skupne obrambe“.¹⁵ To je odvisno od soglasne odločitve držav članic o povečanem sodelovanju na področju obrambnih zadev v okviru EU.

18 V PEU so predvidene tudi možnosti, ki doslej niso bile uporabljene,¹⁶ kot sta pospešitev financiranja SVOP in vzpostavljanje misij SVOP.¹⁷ Svet lahko za civilne misije vzpostavi „posebn[e] postopk[e] za zagotovitev hitrega dostopa do odobrenih sredstev iz proračuna Unije [...] predvsem za pripravljalne dejavnosti“. Države članice lahko za pripravo vojaških operacij ustanovijo skupen „zagoni sklad“. Svet doslej ni aktiviral nobenega od teh mehanizmov.

Politike EU, povezane z obrambo, v okviru Pogodbe o delovanju Evropske unije

19 Obrambni ukrepi EU lahko vključujejo tudi industrijsko razsežnost, pri čemer je cilj EU podpreti razvoj močne in konkurenčne tehnološke in industrijske baze evropske obrambe (EDTIB). V tem smislu se za pravne akte, povezane s politikami EU, npr. za notranji trg, raziskave in industrijo, uporablja PDEU.

Ključni deležniki in ureditev upravljanja

20 Institucionalni okvir in ureditev upravljanja, povezana z evropsko obrambo, sta kompleksna ter vključujeta široko mrežo deležnikov iz EU in tretjih držav. Medvladna narava SVOP se kaže v ključni vlogi, ki jo imajo na tem področju države članice ter s tem Evropski svet in Svet EU (glej *Prilogo II*).

21 Evropski svet, najvišji organ EU, opredeljuje splošne politične usmeritve in prednostne cilje. Imenuje tudi visokega predstavnika, ki izvaja skupno zunanjo in

¹⁴ Člen 42(1) PEU.

¹⁵ Člen 42(2) PEU.

¹⁶ Za podrobno analizo glej *Unlocking the potential of the EU Treaties: An article-by-article analysis of the scope for action*, služba Evropskega parlamenta za raziskave, januar 2019.

¹⁷ Člen 41(3) PEU.

varnostno politiko, kar vključuje SVOP. Decembra 2013 je v Evropskem svetu prvič potekala tematska razprava o obrambi.¹⁸ Od tedaj je evropsko obrambno sodelovanje ponavljajoča se tema na njegovem dnevnem redu.¹⁹

22 Svet EU je odgovoren za sprejemanje odločitev o SVOP. V večini primerov ukrepa soglasno. Posebnega obrambnega sveta ni, ministri za obrambo pa se sestajajo v posebni sestavi Sveta za zunanje zadeve, svetujejo pa jim različni pripravljalni organi.²⁰

23 Visoki predstavnik za zunanje zadeve in varnostno politiko (VP/PP) je odgovoren za dajanje predlogov in izvajanje odločitev o SVOP. Pri tem mu pomagajo ustrezni oddelki in organi Evropske službe za zunanje delovanje (ESZD), in sicer Vojaški štab Evropske unije (VŠEU), direktorat za krizno upravljanje in načrtovanje, civilna zmogljivost za načrtovanje in izvajanje operacij (CPCC) ter vojaška zmogljivost za načrtovanje in izvajanje operacij (MPCC).²¹ Visoki predstavnik za zunanje zadeve in varnostno politiko je tudi podpredsednik Evropske komisije, v tej vlogi pa usklajuje zunanjo politiko EU in zagotavlja njeno doslednost. Pri Komisiji civilne misije v okviru SVOP financira Služba za instrumente zunanje politike (FPI), ki je neposredno podrejena VP/PP in tesno sodeluje z ESZD.

24 Vzporedno s tem ima Komisija pomembno vlogo spodbujanja konkurenčnosti evropske obrambne industrije (glej odstavke [46](#) in [124](#) do [127](#)). Generalni direktorat za notranji trg (GD GROW) je vodilni generalni direktorat in je odgovoren tudi za enotni obrambni trg.

25 V SVOP so vključene tri agencije: Evropska obrambna agencija (EDA), Inštitut Evropske unije za varnostne študije in Satelitski center Evropske unije. Med njimi ima

¹⁸ Sklepi Evropskega sveta z dne 19. in 20. decembra 2013, EUCO 217/13.

¹⁹ *The European Council's „rolling agenda‘ on European defence cooperation*, kratko poročilo službe Evropskega parlamenta za raziskave, junij 2018.

²⁰ To so Politični in varnostni odbor (PVO), Vojaški odbor Evropske unije (VOEU), Skupina za politično-vojaške zadeve (PMG) in Odbor za civilne vidike kriznega upravljanja (CIVCOM).

²¹ Vojaška zmogljivost za načrtovanje in izvajanje operacij (MPCC) je stalno operativno poveljstvo, ustanovljeno leta 2017. Na strateški ravni je odgovorna za operativno načrtovanje in izvajanje vojaških misij EU brez izvršilnih pooblastil. Trenutno ima EU tri misije za usposabljanje: v Srednjeafriški republiki, Maliju in Somaliji. Svet se je 19. novembra 2018 dogovoril o povečanju področja pristojnosti MPCC, da bo do leta 2020 lahko izvedla eno vojaško operacijo z izvršilnimi pooblastili, omejeno na velikost bojne skupine EU (približno 2 000 vojakov).

osrednjo vlogo EDA, ki je bila ustanovljena leta 2004. Svet in države članice podpira v njihovih prizadevanjih za izboljšanje obrambnih zmogljivosti Unije na področju kriznega upravljanja ter ohranja SVOP. Evropsko obrambno agencijo vodi visoki predstavnik za zunanje zadeve in varnostno politiko. Agencija ima tri glavne vloge:²²

- (1) je pomemben medvladni instrument za prednostno razvrščanje na ravni EU pri podpori razvijanju zmogljivosti;
- (2) prednostni forum za sodelovanje in struktura za podporo upravljanju na ravni EU, da se sodelujoče države članice vključijo v dejavnosti razvoja tehnologije in zmogljivosti;
- (3) osrednji izvajalec dejavnosti v zvezi z obrambo, ki jih financira EU.

26 Vloga Evropskega parlamenta v SVOP je omejena. Pri njem deluje poseben pododbor za varnost in obrambo, potekajo pa tudi redna posvetovanja o glavnih vidikih in temeljnih usmeritvah SVOP. Evropski parlament redno ocenjuje napredek SVOP in lahko Svetu ali visokemu predstavniku za zunanje zadeve in varnostno politiko predloži priporočila. Zunaj SVOP Evropski parlament kot sozakonodajalec nadzira programe, ki se financirajo iz proračuna EU in se nanašajo na obrambno zmogljivost in raziskave na tem področju, kot je na primer predlagani Evropski obrambni sklad (glej odstavek 124). vendar je njegov vpliv v zgodnjih fazah procesa obrambnega načrtovanja EU omejen.²³

27 Revizijske pravice Evropskega računskega sodišča so večinoma povezane z viri financiranja različnih sestavnih delov SVOP. Sodišče nima pooblastil za revizijo vojaških operacij SVOP. Enako velja za EDA, njene financirane projekte in operativne odhodke SVOP, ki jih plačujejo države članice. Te revidirajo posebni kolegi revizorjev. Nasprotno pa se za projekte v zvezi z obrambo, financirane iz proračuna EU, izvajajo revizije, ki jih opravlja Sodišče. Enako velja za civilne misije SVOP, ki se financirajo iz

²² V Sklepu Sveta (SZVP) 2015/1835 z dne 12. oktobra 2015 je določen statut, sedež in način delovanja Evropske obrambne agencije. Obrambni ministri so maja 2017 podprli zaključke in priporočila iz dolgoročnega pregleda EDA ter s tem okrepili vlogo agencije.

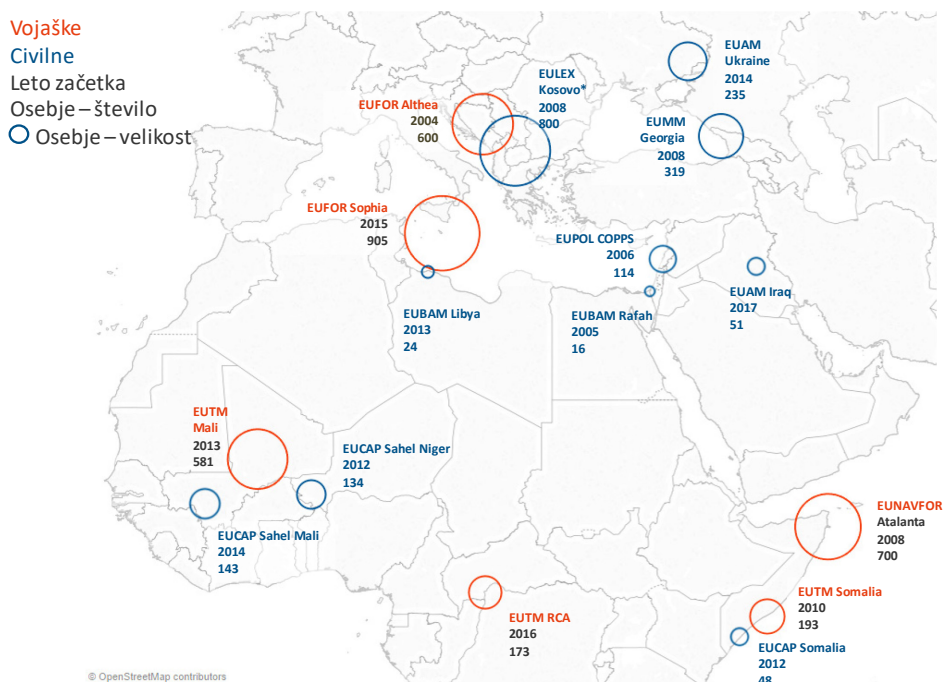
²³ Daniel Fiott, *The Scrutiny of the European Defence Fund by the European Parliament and national parliaments*, študija, ki jo je naročil pododbor SEDE, april 2019.

splošnega proračuna EU in o katerih je Sodišče v zadnjih letih izdalo dve posebni poročili.²⁴

Operacije in misije SVOP

28 V okviru operativnega dela SVOP je bilo od leta 2003 po vsem svetu opravljenih 35 civilnih in vojaških misij in operacij. Ti dve vrsti misij se pomembno razlikujeta po ciljih, izvajanju in financiranju. Vojaške misije in operacije vključujejo vojake, ki jih države članice EU napotijo, da bi odpravili nasilje in ponovno vzpostavili mir. EU je v letu 2017 izvedla šest vojaških misij s približno 3 200 člani vojaškega osebja. Civilne misije vključujejo civilno osebje, ki ga večinoma napotijo države članice, kot so sodniki ali policisti, ki pomagajo pri obnovi institucij države po konfliktu z zagotavljanjem usposabljanja in svetovanja nacionalnim organom. V letu 2017 je na 10 civilnih misijah sodelovalo približno 1 880 uslužbencev (glej *slika 1*).

Slika 1 – Lokacije in velikosti misij in operacij SVOP – december 2017



* To poimenovanje ne posega v stališča glede statusa ter je v skladu z RVSZN 1244/1999 in mnenjem Meddržavnega sodišča o razglasitvi neodvisnosti Kosova.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi poročila Evropske službe za zunanje delovanje *CSDP Missions and Operations Annual Report 2017* in dokumenta *EUISS Yearbook of European Security 2018*

²⁴ Posebno poročilo št. 15/2018 – Krepitev zmogljivosti notranjih varnostnih sil v Nigeru in Maliju: le zmeren in počasen napredek in Posebno poročilo št. 7/2015 – Policijska misija EU v Afganistanu: mešani rezultati.

Obrambno sodelovanje v Evropi in širše

29 EU je eden od okvirov sodelovanja na področju obrambe. SVOP je del kompleksne evropske strukture varnosti in obrambe, ki jo oblikujejo številni okviri ali grozdi sodelovanja na dvostranski ali večstranski ravni zunaj institucionalnega okvira EU. V zadnjih letih so se ti grozdi razvili v kvalitativnem in kvantitativnem smislu.²⁵ Te pobude imajo različno naravo in velikosti, delujejo pa tako na področju (i) razvoja in pridobivanja zmogljivosti kot (ii) operacij.

30 Bistveno vlogo na področju ohranjanja miru in drugih civilnih in vojaških operacij imata dve mednarodni organizaciji, Nato in Organizacija združenih narodov (OZN).

Nato

31 Nato je najmočnejše vojaško zavezništvo na svetu. Njegove osrednje naloge so kolektivna obramba, krizno upravljanje in sodelovanje na področju varnosti.²⁶ Načelo kolektivne obrambe, ki vključuje medsebojno pomoč zaveznic, je določeno v ustanovni pogodbi Nata.²⁷

32 EU in Nato imata zaradi prekrivanja članstva²⁸ skupne varnostne izzive in s tem skupne obrambne interese. Za večino držav članic EU je evropska obramba sestavljena predvsem iz dveh pomembnih ravni: lastne samoobrambne zmogljivosti držav članic in kolektivne obrambe, ki jo zagotavlja Nato. Sodelovanje med EU in Natom v tem kontekstu pomeni bistven sestavni del prizadevanj EU, usmerjenih v krepitev evropske varnosti in obrambe.²⁹ Kot je navedeno v globalni strategiji za zunanjo in varnostno politiko Evropske unije,³⁰ Nato za večino držav članic EU ostaja primarni okvir, ko gre za kolektivno obrambo. Obenem to, da nekatere države članice EU niso članice Nata, pomeni, da „imajo te države drugačne obveznosti v okviru evropske obrambne

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

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

²⁷ Člen 5 Severnoatlantske pogodbe.

²⁸ 22 držav članic EU je članic Nata, šest držav članic EU (Avstrija, Ciper, Finska, Irska, Malta in Švedska) ni del Nata, medtem ko več članic Nata ni del EU (Albanija, Kanada, Islandija, Črna gora, Norveška, Turčija in ZDA).

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

³⁰ *Globalna strategija za zunanjo in varnostno politiko Evropske unije*, junij 2016.

unije”.³¹ To ne preprečuje, da je sodelovanje med Natom in državami članicami EU, ki niso članice Nata, „sestavni del sodelovanja med EU in Natom”.³²

33 Da bi izpolnil naloge odvratanja in kolektivne obrambe, je cilj Nata zajeti celoten spekter zmogljivosti, vključno z zmogljivostmi za obrambo z jedrskimi, konvencionalnimi in balističnimi izstrelki. Nato ima jasno politično-vojaško linijo poveljevanja, ki jo podpira struktura poveljevanja, sestavljena iz stalnega večnacionalnega poveljstva na strateški, operativni in taktični ravni poveljevanja³³, ki šteje približno 6 800 zaposlenih. Poleg tega države članice Nata prek sestave sil Nata stalno ali začasno prispevajo sile in poveljstva za Natove operacije.

34 Odnosi med EU in Natom so bili formalizirani leta 2001 in so pripeljali do izgradnje strateškega partnerstva. Po Skupni izjavi EU in Nata iz leta 2016³⁴ se zdaj izvaja niz 74 ukrepov na več področjih, ki so predvidena za okrepljeno sodelovanje: hibridne grožnje, operativno sodelovanje, vključno s pomorskimi vprašanji, kibernetična varnost in obramba, obrambne zmogljivosti, obrambna industrija in raziskave, vaje, krepitev zmogljivosti na področju obrambe in varnosti ter dialog med EU in Natom.

OZN

35 EU in OZN že vse od začetka misij in operacij SVOP leta 2003 delujeta kot partnerici na področju kriznega upravljanja ter civilnega, policijskega in vojaškega ohranjanja miru. Večina misij in operacij SVOP dejansko poteka na istih geografskih območjih kot misije OZN, kar je podlaga za tesnejše sodelovanje. Septembra 2018 sta EU in OZN okrepili svoje strateško partnerstvo v zvezi z mirovnimi operacijami in kriznim upravljanjem za obdobje 2019–2021.

36 EU in njene države članice skupaj finančno največ prispevajo v sistem Združenih narodov. Države članice EU so leta 2017 prispevale več kot 31 % proračuna za operacije

³¹ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 13. junija 2018 o odnosih EU-NATO, 2017/2276(INI).

³² Sklepi Sveta o tretjem poročilu o napredku pri izvajanju skupnega svežnja predlogov, ki sta ga Svet EU in Svet Nata potrdila 6. decembra 2016 oziroma 5. decembra 2017, junij 2018.

³³ *The NATO Command Structure*, informativni pregled Nata, februar 2018.

³⁴ <https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>. Druga skupna izjava je bila podpisana 10. julija 2018, https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf.

OZN za ohranjanje miru.³⁵ Leta 2019 je iz držav članic EU prišlo skoraj 6 000 vojakov, policistov in strokovnjakov, kar je približno 6,5 % osebja OZN za ohranjanje miru.³⁶ V nekaterih primerih, kot je bilo v Bosni in Hercegovini ali prej v Demokratični republiki Kongo, so misije EU prevzele naloge misij OZN.

1.2 Nedavne spremembe na ravni EU: nova raven ambicij

Globalna strategija EU in evropski obrambni akcijski načrt

37 Globalna strategija Evropske unije³⁷ vsebuje strateško vizijo, s katero se podpira zunanja politika EU.³⁸ Strategija temelji na petih prednostnih nalogah, vključno z varnostjo Unije, in na celostnem pristopu h konfliktom in krizam.³⁹

38 V globalni strategiji EU je kot cilj Unije navedena strateška avtonomija. Opredeljena je kot zmogljivost ukrepanja in sodelovanja z mednarodnimi in regionalnimi partnerji, kadar koli je to mogoče, obenem pa avtonomnega delovanja, kjer in kadar je to potrebno.⁴⁰

³⁵ *The European Union at the United Nations*, informativni pregled, 21. september 2018.

³⁶ Skupaj je v operacijah OZN za ohranjanje miru v začetku leta 2019 sodelovalo 89 480 oseb, od tega 5 965 iz držav članic EU. OZN, *Summary of Troop Contributing Countries by Ranking*, 28. februar 2019.

³⁷ Skupna vizija, enotno ukrepanje: močnejša Evropa. Globalna strategija za zunanjo in varnostno politiko Evropske unije, junij 2016.

³⁸ V nadaljevanju procesa, ki se je začel decembra 2013, je Evropski svet junija 2015 visoko predstavnico za zunanje zadeve in varnostno politiko pooblastil za nadaljevanje procesa strateškega razmisleka z namenom priprave globalne strategije EU za zunanjo in varnostno politiko ob tesnem sodelovanju z državami članicami. Evropski svet je junija 2016 izrazil odobravanje globalne strategije EU, Svet pa je novembra 2016 sprejel sklepe o njenem izvajanju.

³⁹ Pet prednostnih nalog: varnost naše Unije, državna in družbena odpornost vzhodno in južno od nas, celosten pristop do konfliktov, ureditve regionalnega sodelovanja in globalno upravljanje za 21. stoletje.

⁴⁰ *Implementation Plan on Security and Defence*, 14. november 2016.

39 Svet je na podlagi globalne strategije EU in poznejšega izvedbenega načrta za varnost in obrambo novembra 2016 določil raven ambicij EU⁴¹ (glej *okvir 1*).

Okvir 1

Raven ambicij EU

Raven ambicij EU ima politično in vojaško razsežnost.⁴² Izhaja iz zaporednih besedil, napisanih med letoma 1999 in 2016.

Politična razsežnost

Najnovejša raven ambicij EU je s političnega vidika določena v globalni strategiji EU in njenem izvedbenem načrtu za varnost in obrambo. V globalni strategiji EU so navedene tri strateške prednostne naloge na področju varnosti in obrambe:

(i) odzivanje na zunanje konflikte in krize; (ii) krepitev zmogljivosti partnerjev ter (iii) zaščita Unije in njenih državljanov.⁴³

Vojaška razsežnost

Ti cilji z vojaškega vidika zahtevajo „vseobsegajoče obrambne zmogljivosti“,⁴⁴ vendar globalna strategija EU ni privedla do popolnega pregleda vrst operacij, ki bi jih morale biti sposobne izvesti EU in njene države članice.⁴⁵ Trenutna raven vojaških ambicij EU še vedno izhaja iz (i) PEU in (ii) globalnih ciljev.⁴⁶

- EU in njene države članice bi morale biti v skladu s PEU⁴⁷ sposobne izvajati naslednje operacije: „skupne operacije razoroževanja, humanitarne in reševalne misije, vojaško svetovanje in pomoč, misije za preprečevanje sporov in

⁴¹ Sklepi Sveta o izvajanju globalne strategije EU na področju varnosti in obrambe, 14. november 2016.

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

⁴³ Te tri strateške prednostne naloge so bile dodatno pojasnjene v Sklepih Sveta o izvajanju globalne strategije EU na področju varnosti in obrambe z dne 14. novembra 2016.

⁴⁴ Skupna vizija, enotno ukrepanje: močnejša Evropa. Globalna strategija za zunanjo in varnostno politiko Evropske unije, junij 2016.

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

⁴⁶ V globalnih ciljih je izražen politični cilj EU glede nalog kriznega upravljanja, vključno z ravnjo vojaških ambicij. Zadnja verzija besedila se nanaša na cilje, določene za leto 2010.

⁴⁷ Člen 43(1) PEU.

ohranjanje miru, bojne operacije za krizno upravljanje, vključno z vzpostavljanjem miru in pokonfliktno stabilizacijo”.⁴⁸

- V globalnih ciljih je navedena zmogljivost za hitro napotitev 50 000 do 60 000 pripadnikov za najzahtevnejše naloge v 60 dneh za obdobje najmanj enega leta.⁴⁹

40 Komisija je novembra 2016 predstavila evropski obrambni akcijski načrt,⁵⁰ v katerem se obravnavajo industrijski vidiki obrambe. Načrt vključuje:

- vzpostavitev Evropskega obrambnega sklada⁵¹ za podporo konkurenčni in inovativni obrambni industriji v Evropi,
- spodbujanje naložb v mala in srednja podjetja (MSP) ter podjetja s srednje veliko tržno kapitalizacijo vzdolž obrambne dobavne verige s skladi EU in finančno podporo Evropske investicijske banke⁵² za tehnologijo z dvojno rabo,
- krepitev enotnega obrambnega trga z uspešnim izvajanjem direktive o javnih naročilih na področju obrambe⁵³ in direktive o prenosih obrambnih proizvodov.⁵⁴

⁴⁸ V Prilogi k Sklepom Sveta o izvajanju globalne strategije EU na področju varnosti in obrambe z dne 14. novembra 2016 so dodatno ponazorjene vrste mogočih civilnih misij in vojaških operacij v okviru SVOP, ki izhajajo iz ravni ambicij EU.

⁴⁹ V skladu z ambicijami, o katerih se je Evropski Svet dogovoril decembra 2008, bi morala biti EU sposobna opravljati več civilnih in vojaških misij in operacij hkrati na podlagi različnih scenarijev.

⁵⁰ Evropski obrambni akcijski načrt, Sporočilo Komisije, COM(2016) 950 final, november 2016.

⁵¹ Evropska komisija, Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi Evropskega obrambnega sklada, COM(2018) 476 final, 13. junij 2018.

⁵² Evropska investicijska banka bo v okviru evropske varnostne pobude med letoma 2018 in 2020 zagotovila 6 milijard EUR sredstev za raziskave in razvoj z dvojno rabo, kibernetiko varnost in varnost civilistov. *The EIB Group Operating Framework and Operational Plan 2018*, 12. december 2017.

⁵³ Direktiva 2009/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o usklajevanju postopkov za oddajo nekaterih naročil gradenj, blaga in storitev, ki jih oddajo naročniki na področju obrambe in varnosti.

⁵⁴ Direktiva 2009/43/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. maja 2009 o poenostavitvi pogojev za prenose obrambnih proizvodov znotraj Skupnosti.

Odhodki za obrambo v EU

41 Odhodki, povezani z obrambo, v EU spadajo v tri kategorije:

- (1) nacionalni odhodki držav članic EU;
- (2) odhodki iz proračuna EU;
- (3) mehanizmi, ki so del okvira EU, vendar jih financirajo države članice EU zunaj proračuna EU (večinoma medvladne ureditve).⁵⁵

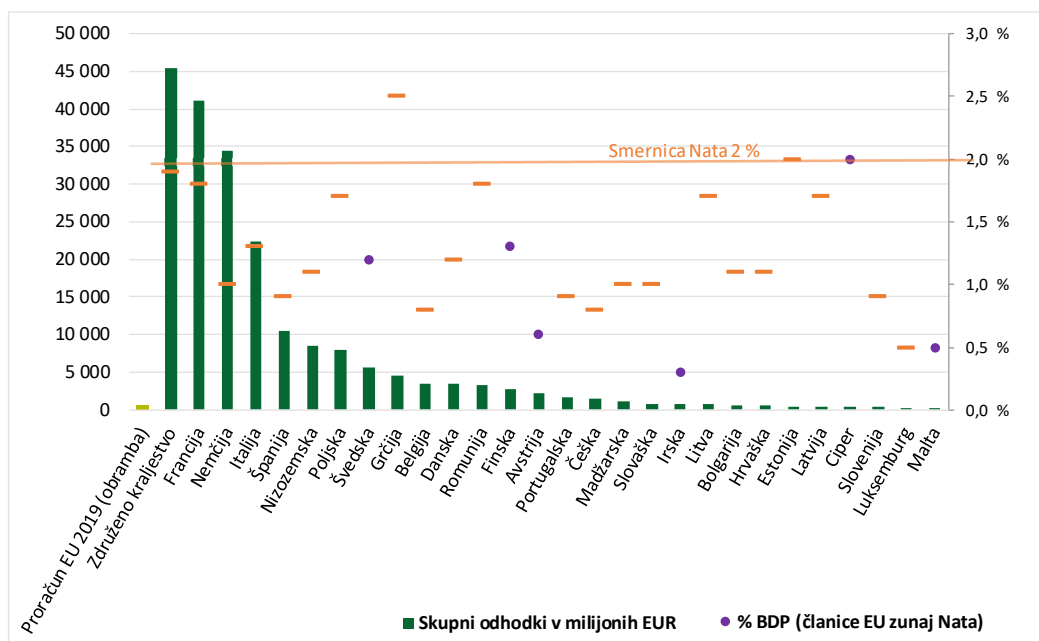
42 Višja raven ambicij EU se odraža v znatnem povečanju sredstev, namenjenih za obrambo v proračunu EU, zlasti za naslednji večletni finančni okvir (glej odstavek **52**). Čeprav se bo poraba EU za obrambo v bližnji prihodnosti povečala, je to povečanje malo (v povprečju približno 3 milijarde EUR letno) in pomeni manj kot 2 % skupne porabe držav članic za vojsko. Večina porabe za obrambo je dejansko na nacionalni ravni.

Nacionalni proračuni držav članic EU

43 Samo v letu 2017 je 28 držav članic EU za obrambo namenilo več kot 200 milijard EUR javnih odhodkov. Nacionalni obrambni proračuni so mnogo večji od obrambnega proračuna EU: skupaj približno 75-krat večji od porabe EU za obrambo v sedanjem večletnem finančnem okviru. Na [sliki 2](#) je prikazana skupna poraba za obrambo po državah članicah EU v letu 2017.

⁵⁵ Odhodki, uvrščeni v to kategorijo, so dejansko del nacionalnih odhodkov držav članic EU (1). Zaradi jasnosti so predstavljeni ločeno.

Slika 2 – Odhodki za obrambo v EU – nacionalni proračuni v letu 2017⁵⁶



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Eurostata

Proračun EU

44 Uporaba proračuna EU za obrambo je omejena po vrsti (s Pogodbo, glej odstavek 14) in znesku. Glavni program financiranja za ta namen je proračunsko poglavje SZVP (glej [preglednico 1](#)).

⁵⁶ Za primerjavo je vključeno financiranje obrambe v proračunu EU za leto 2019.

Tabela 1 – Glavne operativne proračunske vrstice, povezane z ukrepi SZVP in odhodki za varnost/obrambo v sedanjem večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020

Proračunska vrstica	Razdelek	Proračun 2019 (v milijonih EUR)	2014–2020 (v milijonih EUR)
Skupna zunanja in varnostna politika			
19 03 01	SZVP: podpora za ohranjanje stabilnosti prek misij skupne zunanje in varnostne politike (SZVP) in posebnih predstavnikov Evropske unije	314	2 066
19 03 02	SZVP: podpora za neširjenje orožja in razoroževanje	20	
Instrument za prispevanje k stabilnosti in miru			
19 02 01	Krepitev zmogljivosti v podporo varnosti in razvoju	30	100
19 02 02			
21 05 01			
Konkurenčnost in inovacijska zmogljivost obrambne industrije			
02 04 77	Pripravljalni ukrep o raziskavah na področju obrambe	25	90
02 07 01	Evropski program za razvoj obrambne industrije	245	500
SKUPAJ		634	2 756

Vir: Evropsko računsko sodišče

45 Iz proračuna EU se financirajo samo civilne misije SVOP. Vojaške operacije financirajo države članice (glej odstavek 49). Poleg tega se proračun EU na podlagi določb PDEU uporablja za podporo dejavnosti raziskav in razvoja na področju obrambe.

46 Ustanovitev dveh pilotnih programov (pripravljalni ukrep Unije o raziskavah na področju obrambe in evropski program za razvoj obrambne industrije) odraža povečanje financiranja EU za obrambo. Na področju raziskav se lahko od leta 2017 v okviru pripravljalnega ukrepa Unije o raziskavah na področju obrambe raziskovalni projekti za vojaške namene prvič neposredno financirajo iz proračuna EU (glej odstavke 124 do 127).

47 Poleg financiranja, namenjenega projektom raziskav in razvoja za uporabo v obrambi, se s proračunom EU podpirajo tudi tehnologije z dvojno rabo. Evropska obrambna podjetja lahko glede na svoje cilje dostopajo do različnih programov financiranja. Sem spadajo zlasti sredstva za povečanje konkurenčnosti podjetij in MSP

(COSME) ter podporo satelitskim sistemom za navigacijo in opazovanje Zemlje (Galileo in Copernicus).⁵⁷

Mehanizmi EU, ki jih države članice EU financirajo zunaj proračuna EU

48 Države članice EU neposredno financirajo več mehanizmov na evropski ravni, npr. Evropsko obrambno agencijo. S prispevki financirajo splošni proračun agencije.⁵⁸ Poleg tega se lahko države članice EU po *ad hoc* pristopu v skladu z nacionalnimi potrebami odločijo, ali bodo sodelovale pri projektih agencije.

49 Kar zadeva operativno plat, sodelujoče države članice financirajo vojaške misije SVOP po dveh kanalih: (i) z zagotavljanjem osebja, storitev in sredstev, ki jih financirajo države po načelu, da se stroški krijejo tam, kjer nastanejo, in (ii) z mehanizmom za zbiranje sredstev, imenovanim Athena.

50 Athena je zunajproračunski instrument, s katerim se zbirajo finančna sredstva iz držav članic.⁵⁹ Iz njega se financirajo skupni stroški⁶⁰ vojaških operacij EU, vendar pomeni le manjši delež vseh stroškov (5 % do 15 %). Veliko večino stroškov⁶¹ neposredno krijejo posamezne države članice. Trenutno finančna sredstva iz instrumenta Athena prejema šest aktivnih vojaških operacij EU, kar predstavlja letni proračun v višini približno 78 milijonov EUR. Na *sliki 3* so prikazani viri financiranja glede na naravo stroškov in vrsto misij SVOP.

⁵⁷ Za popoln seznam skladov EU, ki podpirajo civilne projekte in projekte z dvojno rabo, glej spletno mesto [Funding Gateway](#) agencije EDA. Podjetja s sedežem v Evropi lahko prejmejo tudi pomoč evropske mreže regij, povezanih z obrambo (www.endr.eu), katere cilj je povečati število projektov, povezanih z obrambo, ki imajo dostop do financiranja EU.

⁵⁸ Splošni proračun EDA za leto 2018 je znašal 33 milijonov EUR, njen skupni proračun pa približno 94 milijonov EUR.

⁵⁹ Države članice prispevajo na podlagi ključa bruto nacionalnega dohodka. Tretje države, ki sodelujejo v misijah SVOP, prispevajo priložnostno.

⁶⁰ Na primer tekoči stroški poveljstev, infrastruktura, zdravstvene storitve itd.

⁶¹ Stroški, povezani z vojaškim osebjem, opremo itd.

Slika 3 – Financiranje misij SVOP

		Vir financiranja		
		Splošni proračun EU	Države članice (razen Danske)	
			mehanizem Athena (kolektivno financiranje)	nacionalna sredstva
Misije SVOP	civilne	upravni* in operativni stroški		
	vojaške	upravni stroški*	skupni operativni stroški	posamezni operativni stroški

* Iz proračuna EU se lahko krijejo samo upravni stroški institucij EU (člen 41(1) PEU).

Vir: Evropsko računsko sodišče

51 Zunaj proračuna EU je tudi Evropski razvojni sklad, ki podpira prizadevanja Afriške unije na področju miru in varnosti – vključno z vojaškim usposabljanjem ali opremo za operacije, ki jih vodi Afrika – prek mirovne pomoči za Afriko.⁶²

Predlogi za prihodnost

52 Predlog Komisije za večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027 odraža ambicije, da bi imela obramba v prihodnosti vidnejšo vlogo. V proračunu EU je za obrambo dodeljene približno 22,5 milijarde EUR,⁶³ kar je veliko več kot 2,8 milijarde EUR v obdobju 2014–2020. Na *sliki 4* so prikazane glavne razlike med sedanjim večletnim finančnim okvirom in predlogi za prihodnjega.

53 Pričakuje se, da bodo imeli zunajproračunski instrumenti pomembno vlogo pri prihodnjem financiranju operativnih ukrepov v okviru skupne zunanje in varnostne politike (SZVP), ki imajo vojaški ali obrambni pomen,⁶⁴ kot kaže predlog za vzpostavitev evropskega mirovnega instrumenta zunaj večletnega finančnega okvira.

54 Evropski mirovni instrument, ki naj bi v obdobju 2021–2027 obsegal 10,5 milijarde EUR, gradi na obstoječih mehanizmih⁶⁵ in ju združuje v enoten sklad s

⁶² Za pregled mirovne pomoči za Afriko glej Posebno poročilo št. 20/2018 – *Afriška struktura za mir in varnost: potrebna je preusmeritev podpore EU*.

⁶³ Za Evropski obrambni sklad je predlaganih 13 milijard EUR, za vojaško mobilnost 6,5 milijarde EUR in za SVOP 3 milijarde EUR.

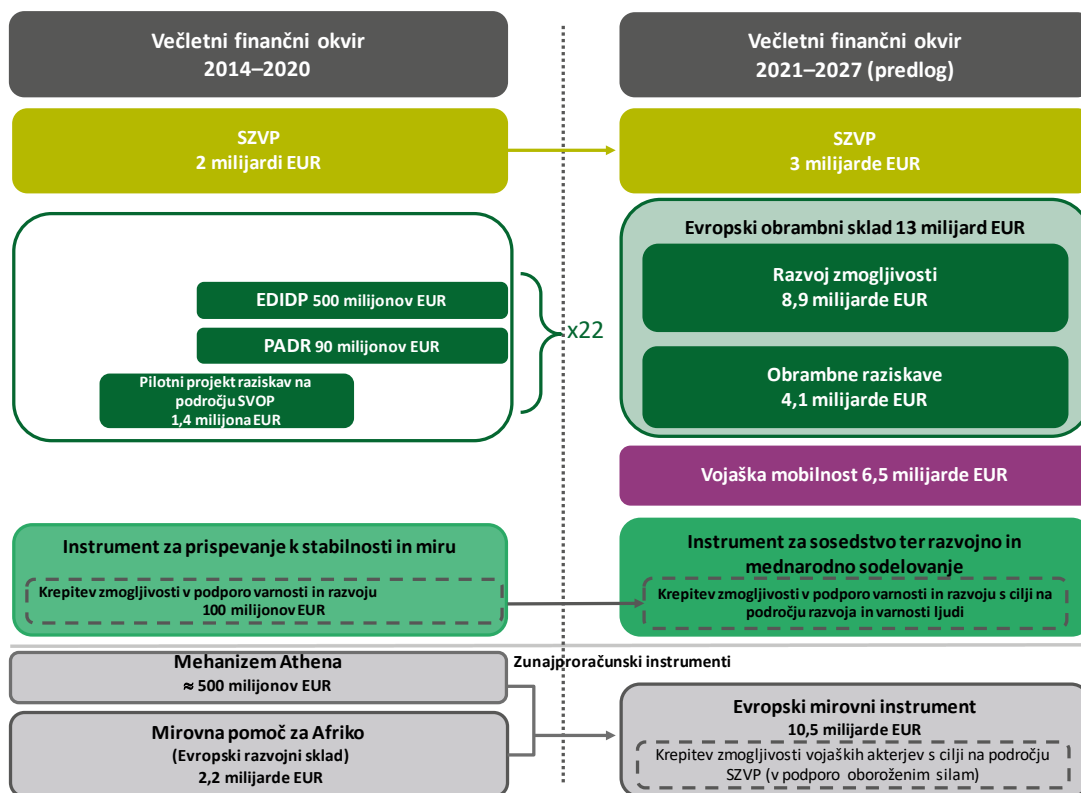
⁶⁴ Evropski mirovni instrument: Zunajproračunski sklad EU za vzpostavitev miru in krepitev mednarodne varnosti, informativni pregled ESZD, junij 2018.

⁶⁵ Mirovna pomoč za Afriko in mehanizem Athena.

ciljem preseči njune pomanjkljivosti in omejitve ter „okrepiti sposobnost Unije za ohranjanje miru, preprečevanje konfliktov in krepitev mednarodne varnosti“.⁶⁶ Predlog se osredotoča na tri glavna področja:

- (1) omogočanje vojaških operacij EU z zagotavljanjem stalnih sredstev z razširjenim obsegom skupnih stroškov v primerjavi z mehanizmom Athena;⁶⁷
- (2) razširitev manevrskega prostora EU za financiranje operacij v podporo miru za tretje države in mednarodne organizacije na svetovni ravni;⁶⁸
- (3) razširitev podpore EU za dejavnosti krepitev zmogljivosti oboroženih sil v partnerskih državah.

Slika 4 – Predlagane spremembe v financiranju obrambe EU



Vir: Evropsko računsko sodišče

⁶⁶ Predlog visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko Svetu, ob podpori Komisije, za Sklep Sveta o vzpostavitvi evropskega mirovnega instrumenta z dne 13. junija 2018 (HR(2018) 94).

⁶⁷ Posledica tega naj bi bila, da bi skupni stroški vojaških operacij dosegli 35 % do 45 % vseh stroškov misij v primerjavi s 5 % do 15 % v okviru sedanjega mehanizma Athena.

⁶⁸ V okviru mirovne pomoči za Afriko je ta podpora trenutno omejena na Afriko in Afriško unijo.

1.3 Tveganja, povezana z novimi ambicijami EU na področju obrambe

55 Pobude EU v zvezi z obrambo so poskusi na področju, kjer EU nima veliko preteklih izkušenj. S političnimi izjavami, povezanimi z novimi pobudami, so se morda vzbudila pričakovanja, ki jih EU ne bo mogla uresničiti.⁶⁹ Glede na trenutno stanje obstaja tveganje, da niso bili zastavljeni ustrezni cilji in vzpostavljeni primerni sistemi za prilagoditev na takšno povečanje porabe EU in novo raven ambicij, določeno v globalni strategiji EU.

Ambicije na področju obrambne politike EU

56 Obramba je posebno področje, ki predstavlja osrednji del nacionalne suverenosti. Odločitve EU o obrambi so torej rezultat političnega procesa, ki vključuje kompromis med različnimi utemeljitvami in interesi.

57 V zvezi s tem obstajajo jasne strateške razlike med državami članicami EU:⁷⁰

- groženj ne dojemajo enako,
- imajo različne institucionalne okvire z različnimi pravili delovanja in širok razpon stališč o uporabi vojaške sile ter
- nimajo skupne vizije o vlogi EU.

58 Nekatere države članice se na primer osredotočajo na obrambo ozemlja pred vojaškimi grožnjami, ki jih predstavlja Rusija, druge pa so bolj usmerjene k varnostnim izzivom, ki izhajajo iz severne Afrike in Bližnjega vzhoda.⁷¹ Nekatere države članice so tradicionalno nevtralne, medtem ko so druge pripravljene sodelovati v operacijah širokega spektra.

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

⁷⁰ J-D. Giuliani, *Defence: Europe's Awakening*, European Issues 474, Fondation Robert Schuman, maj 2018.

⁷¹ *In Defence of Europe: Defence Integration as a Response to Europe's Strategic Moment*, strateški dokument Evropskega središča za politično strategijo, junij 2015.

59 V tem kontekstu so nekateri pojmi, kot sta strateška avtonomija in evropska vojska, ohlapni in nejasni. Takšni pojmi bi lahko imeli nasprotno učinke od želenih za odnose in sodelovanje z Natom, to področje pa je za večino držav članic EU bistveno.

Strateška avtonomija in raven ambicij

60 Strateška avtonomija Evrope je eden ključnih pojmov v globalni strategiji EU (glej odstavke [37](#) do [39](#)).⁷² Ker pa države članice nimajo skupnega mnenja o tem, kaj taka avtonomija pomeni, se politična raven ambicij iz globalne strategije EU ni v celoti prenesla na vojaško področje.⁷³ Tako pojem strateške avtonomije kot raven ambicij, vključno z navedbo vseobsegajočih obrambnih zmogljivosti, sta v smislu obrambe pomensko nejasna.⁷⁴

61 V globalni strategiji EU, zlasti v tretji strateški prednostni nalogi zaščite Evrope in evropskih državljanov, ni jasnega, celovitega in podrobnega vojaškega izražanja. Na ključna vprašanja še ni odgovorov, na primer: ali je raven ambicij EU v zvezi z avtonomijo omejena na operacije zunaj EU? Ali pa to pomeni tudi, da bi morale biti države članice sposobne braniti lastno ozemlje?⁷⁵ Nekateri strokovnjaki zato menijo, da obstaja zmeda glede obrambnih ciljev EU.⁷⁶

62 Poleg tega je visoka raven ambicij globalne strategije EU (glej [okvir 1](#)) v nasprotju z razpoložljivimi viri in ustreznimi zmogljivostmi držav članic. Več držav članic EU ima težave že z zagotavljanjem svojega prispevka k Natu,⁷⁷ ki je za večino držav članic

⁷² Ta pojem se redno navaja v uradnih dokumentih EU. Svet je na primer junija 2019 navedel, da „EU z izpolnjevanjem sedanjih in prihodnjih evropskih potreb na področju varnosti in obrambe krepi svoje zmogljivosti za nastopanje v vlogi garanta varnosti, svojo strateško avtonomijo, pa tudi zmožnost sodelovanja s partnerji“.

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

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

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

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

⁷⁷ Države članice Nata so se na vrhu v Walesu leta 2014 zavezale, da bodo do leta 2024 za obrambo namenile vsaj 2 % svojega BDP.

primarna obrambna mreža (glej [sliko 2](#)). Torej obstaja očitna vrzel med tem, kar se od držav članic pričakuje, in tem, o čemer se lahko dogovorijo in kar lahko uresničijo.⁷⁸

„Evropska vojska“

63 Čeprav pojem evropske vojske v novejših uradnih dokumentih EU ni omenjen, je ponovno deležen širše pozornosti javnosti in politike, zato ga je treba v tem pregledu dodatno preučiti. Ustanovitev evropske vojske, ki je bila predvidena že v 50. letih 20. stoletja,⁷⁹ je namreč koncept, ki se vedno znova pojavlja na področju obrambe EU in je pred kratkim znova postal aktualen. Politične izjave o ustanovitvi evropske vojske pa so dvoumne in v bližnji prihodnosti niso izvedljive.⁸⁰ Nekateri nekdanji visoki vojaški uradniki so izrazili pomisleke o pomenu evropske vojske in s tem pokazali, da pogoji zanje niso izpolnjeni.⁸¹

64 Države članice EU nimajo enotnega mnenja glede pomena pojma evropske obrambe. Ker države članice nimajo skupne strateške kulture niti vizije o uporabi sile, postopek odločanja pa temelji na soglasju, verjetno ne bodo mogle doseči soglasja o razmestitvi vojaških sil za intervencije širokega spektra.⁸² Nekateri strokovnjaki menijo, da bi lahko koncept evropske vojske, če bi šli z njim predaleč, povzročil globlja razhajanja med državami članicami EU.⁸³

65 S tem je mogoče pojasniti, zakaj pretekli primeri napotitev oboroženih sil niso potekali pod zastavo EU, temveč na nacionalni podlagi ali v okviru koalicij *ad hoc*. Bojne skupine EU na primer nikoli niso bile uporabljene, čeprav so pripravljene za delovanje že od leta 2007. Večina od 35 misij in operacij, izvedenih v okviru SVOP, je bila civilnih ali pa je šlo za nizko intenzivne vojaške operacije, osredotočene na krizno

⁷⁸ Herbert Sailer, *EU Capability Development*, priročnik SVOP, maj 2017.

⁷⁹ V pogodbi o ustanovitvi Evropske obrambne skupnosti iz leta 1952 so bile predvidene skupne oborožene sile, skupni proračun in skupne institucije.

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

⁸¹ Na primer [general Charles-Henri Delcour](#), nekdanji načelnik belgijskega generalštaba.

⁸² Dick Zandee, *Core Groups: The Way to Real European Defence*, Egmont Royal Institute for International Relations, februar 2017.

⁸³ Glej na primer Vladimir Bilcik, *After the EU global strategy: Consulting the Experts*, 2016.

upravljanje.⁸⁴ EU ni sodelovala v najzahtevnejših vojaških operacijah, kakršne so bile v Libiji in Siriji. Prav tako ni bila vpletena v obrambo in odvrčanje v ožjem smislu vojaškega varovanja ozemelj in prebivalstva⁸⁵ v Evropi.

66 Na podlagi pregleda publikacij o tej temi⁸⁶ bi bilo za dejansko in verodostojno vojsko potrebnih več ključnih elementov, med njimi:⁸⁷

- stalne sile, ki se financirajo iz skupnega proračuna,
- skupno obrambno načrtovanje za razvoj in vzpostavitev skupnih zmogljivosti,
- avtonomne vojaške zmogljivosti, vključno s povsem razvitim poveljstvom in nadzorom,
- uspešen postopek sprejemanja odločitev z enovito linijo poveljevanja in jasnim vodstvom, ki bi imelo avtoriteto in legitimnost za uporabo oboroženih sil,
- civilni in demokratični nadzor nad vojsko in uporabo oboroženih sil.

67 Jasno je, da teh elementov na ravni EU v bližnji prihodnosti verjetno ne bo. Za izgradnjo tako imenovane vojske EU bi bilo treba nacionalne suverene pravice prenesti na nadnacionalno raven EU, čemur nasprotuje več držav članic.⁸⁸

68 Izgradnja vojske v smislu zmogljivosti zahteva znatno količino časa in denarja. Za ponazoritev zneskov, ki so pri tem potrebni, in brez ocene proračuna, ki je potreben za vzpostavitev vojske: države članice EU, ki so članice Nata, bi morale vložiti dodatnih

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

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

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

Judy Dempsey s prispevki strokovnjakov, Carnegie Europe, *Does the EU Need Its Own Army?*, marec 2015.

⁸⁷ Ti elementi niso izčrpen seznam zahtev za vzpostavitev vojske.

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

90 milijard EUR letno, že samo da bi zadostile smernici 2 % BDP, to je približno 45 % več glede na njihovo raven porabe za leto 2017.⁸⁹

Skladnost z Natom

69 Bistveno je, da so pobude EU in njihove sinergije skladne z drugimi okviri, zlasti z Natom. Ker države članice sodelujejo v več okvirih sodelovanja (glej odstavek 29), to lahko oslabi zadevne koristi ter privede do konkuriranja praks in podvajanja procesov.

70 To zlasti velja v zvezi z Natom, saj lahko pobude EU privedejo do podvajanja ali se dojemajo kot podvajanje. Generalni sekretar Nata je sicer izrazil odobravanje obrambnih pobud EU, vendar je večkrat opozoril, da lahko zaradi podvajanja in konkuriranja med EU in Natom⁹⁰ nazadnje pride do oslabitve čezatlantskih vezi in s tem varnosti Evrope. Podobno je tudi administracija ZDA maja 2019 poudarila, da lahko nove pobude EU povzročijo podvajanje, neinteroperabilne vojaške sisteme, preusmerjanje pičlih finančnih sredstev za obrambo in nepotrebno tekmovanje med Natom in EU.⁹¹

71 Dopolnjevanje med EU in Natom je ključna točka, ki je bila v uradnih dokumentih EU večkrat poudarjena.⁹² Nato je odgovoren za kolektivno obrambo svojih članic. Države članice EU imajo enotni nabor sil. Da se prepreči neučinkovita poraba davkoplačevalskega denarja, je torej bistveno vprašanje in ključna prioriteta za bližnjo prihodnost to, ali bo EU sposobna dopoljevati Nato ter tako preprečiti podvajanje in prekrivanje funkcij. Učinkovitost pomeni izogibanje nepotrebne podvajanju v vseh oblikah, bodisi glede procesov, struktur, kot je operativno poveljstvo, bodisi glede izložkov.

⁸⁹ Izračun Evropskega računskega sodišča na podlagi podatkov Eurostata.

⁹⁰ Na primer https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_160495.htm in https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_160241.htm.

⁹¹ Guy Chazan in Michael Peel, Financial Times, *US warns against European joint military project*, 14. maj 2019.

⁹² Na primer v globalni strategiji za zunanjo in varnostno politiko Evropske unije, junij 2016, resoluciji Evropskega parlamenta z dne 13. junija 2018 o odnosih med EU in Natom (2017/2276(INI)) ter poročilu *Fourth progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by NATO and EU Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017*, 17. junij 2019.

72 Na področju sodelovanja med EU in Natom se je nedavno poročalo o napredku.⁹³ Dober primer dopolnjevanja EU in Nata je vojaška mobilnost, ki ponazarja mogoče sinergije in dopolnjevanje med obema organizacijama (glej **okvir 2**).

Okvir 2

Vojaška mobilnost

Za razliko od civilnih prevoznih sredstev, ki se lahko prosto gibljejo po schengenskem območju, vojaško osebje in oprema ne morejo preprosto prečkati meja.⁹⁴

To ovira zmogljivost držav članic EU za odzivanje na krize zunaj ozemlja EU v okviru SVOP ali v drugih okvirih, kot je Nato, da bi se zagotovila obramba evropskega ozemlja. Vojaška mobilnost je opredeljena kot prednostno področje sodelovanja med EU in Natom.

Evropska komisija je marca 2018 začela z izvajanjem akcijskega načrta o vojaški mobilnosti,⁹⁵ za katerega je v naslednjem večletnem finančnem okviru dodeljene 6,5 milijarde EUR. V načrtu so ob upoštevanju priporočil Nata predlagani operativni ukrepi za vojaške zahteve, prometno infrastrukturo in postopkovna vprašanja. Njegov namen je tudi razviti sinergije med civilnim in vojaškim področjem, zlasti z dvojno rabo vseevropskega prometnega omrežja.

73 Glede na navedeno v celotnem prvem delu tega pregleda in kljub nedavnemu razvoju obrambne politike EU o evropski obrambi še vedno odločajo države članice. Njihova vodilna vloga temelji na pravnih, institucionalnih in finančnih dejavnikih.

⁹³ *Fourth progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by NATO and EU Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017*, 17. junij 2019.

⁹⁴ *Defending Europe: Improving military mobility in the European Union*, informativni pregled Evropske komisije, 2018.

⁹⁵ Evropska komisija in visoka predstavnica Unije za zunanje zadeve, Skupno sporočilo Evropskemu parlamentu in Svetu o akcijskem načrtu za vojaško mobilnost, JOIN(2018) 5 final, marec 2018.

2. Obrambne zmogljivosti in industrije držav članic EU: njihov položaj v svetu je pod pritiskom

74 V drugem delu tega pregleda Sodišče preučuje evropsko obrambo z vidika zmogljivosti in industrije, da bi predstavilo nove pobude EU, ki so se razvile na teh področjih, in tveganja, ki jih prinašajo.

2.1 Prednosti in slabosti zmogljivosti držav članic

Merjenje vojaških zmogljivosti

75 Zmogljivost v vojaškem smislu je kombinacija sredstev in načinov opravljanja niza nalog.⁹⁶ Ta široka opredelitev vključuje opremo in osebje ter njuno operativno pripravljenost in zmožnost vzdrževati operacije v določenem obdobju. Končni cilj vojaških zmogljivosti je zagotoviti primerjalno vojaško prednost pri odvrčanju potencialnih ali dejanskih sovražnikov oziroma boju proti njim.

76 Merjenje vojaških zmogljivosti in vojaške moči države je zapleteno ter zahteva kvalitativne in kvantitativne podatke, ki pogosto niso na voljo javnosti. Poleg tega je mogoče prednosti in slabosti, povezane z vojaškimi zmogljivostmi posamezne države, oceniti samo glede na: (i) ugotovljene nevarnosti, (ii) zmogljivosti potencialnih sovražnikov in (iii) zmogljivosti zaveznikov.

77 Glede na navedeno je namen tega oddelka dokumenta poudariti nekatere ključne vidike vojaških zmogljivosti držav članic na podlagi javno dostopnih informacij. Njegov namen ni predstaviti celovite ocene njihove vojaške moči.

⁹⁶ Vojaška zmogljivost je v glosarju EUMC Glossary of Acronyms and Definitions (2017) opredeljena kot kombinacija sredstev in načinov opravljanja niza nalog ali doseganja standardnega učinka pod določenimi pogoji. Vojaška zmogljivost običajno zajema štiri glavne sestavne dele: strukturo sil – osebje, številčnost, velikost in sestavo sil; konfiguracijo – tehnično izpopolnjenost sil in opreme; pripravljenost – zmožnost zagotoviti zmogljivosti, ki jih bojni poveljniki zahtevajo za izvršitev dodeljenih nalog; trajnost – zmogljivost ohranjanja potrebne ravni in trajanja operativne dejavnosti za doseg vojaških ciljev.

78 Razmere na področju vojaških zmogljivosti v EU še vedno odražajo zgodovino, geografijo in nacionalne interese držav članic.⁹⁷ Cilj Francije in Združenega kraljestva je na primer izvajati operacije celotnega spektra – tudi zelo zahtevne – kar vključuje razmestitev ekspedicijskih sil zunaj EU. Nemčija na drugi strani daje prednost obrambi ozemlja s težjimi formacijami.⁹⁸

Kvantitativni kazalniki

79 Prvi splošni kazalnik, ki se običajno povezuje z vojaškimi zmogljivostmi, je obrambni proračun. Tudi če se ne preuči učinkovitost rabe virov, je na podlagi njega mogoče dobiti splošno predstavo o velikosti in moči vojske v absolutnem in primerjalnem smislu. V tem smislu je skupna poraba držav članic EU za obrambo druga najvišja na svetu, takoj za Združenimi državami Amerike (glej [slika 8](#)). Znatno in neusklajeno zmanjševanje njihovih obrambnih proračunov med letoma 2005 in 2015 pa je skupaj s pomanjkanjem naložb negativno vplivalo na njihove vojaške zmogljivosti.⁹⁹

80 Drugi ključni kazalnik je številčnost vojske. Če se sešteje vse nacionalno vojaško osebje, imajo države članice EU skupaj drugo največjo vojsko na svetu.¹⁰⁰ V zadnjem desetletju se je konsolidirano število vojaškega osebja zmanjšalo za 23 %. Upadlo je tudi skupno število kopenskih sil, ki jih je mogoče razmestiti in ohranjati na položajih, vendar v manjši meri ([slika 5](#)).

⁹⁷ Dick Zandee, *Core Groups: The Way to Real European Defence*, Egmont Royal Institute for International Relations, februar 2017.

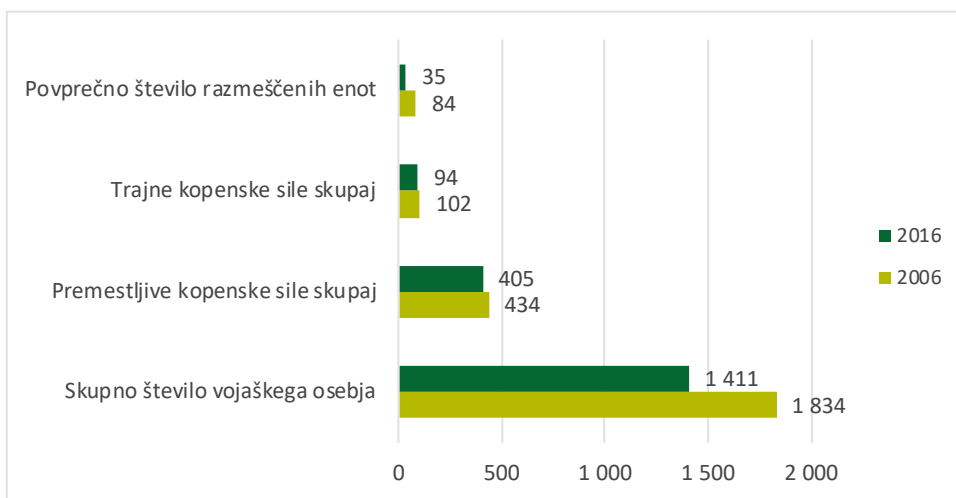
⁹⁸ Margriet Drent, Eric Wilms, Dick Zandee, *Making sense of European defence*, december 2017.

⁹⁹ Evropska komisija, Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi Evropskega obrambnega sklada, COM(2018) 476 final, 13. junij 2018.

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

¹⁰⁰ Za Kitajsko; Mednarodni inštitut za strateške študije (IISS), *The Military Balance 2019*, in Evropsko središče za politično strategijo, strateški dokument 4/2015: *In Defence of Europe*, 15. junij 2015, str. 3.

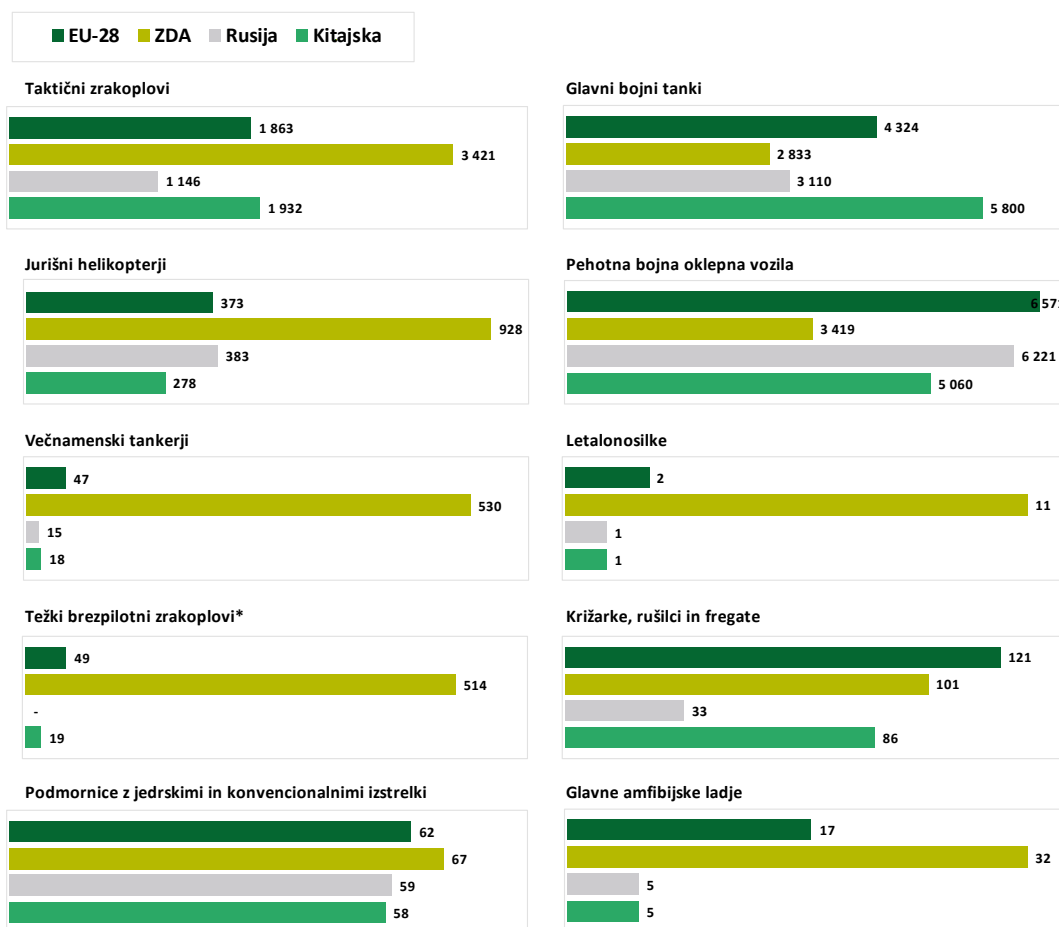
Slika 5 – Razvoj vojaškega osebja držav članic EDA v obdobju 2006–2016 (v tisočih)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov agencije EDA

81 V smislu konsolidiranih zmogljivosti in spektra imajo države članice EU pomemben delež vojaških zmogljivosti, takoj za Združenimi državami Amerike (*tabela 2*), čeprav se je obseg večine njihove razpoložljive konvencionalne opreme po letu 2000 zmanjšal (*slika 6*).

Tabela 2 – EU in druge vojaške sile – izbrana vojaška oprema, 2018



* Podatki za Rusijo niso na voljo.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi publikacije Mednarodnega inštituta za strateške študije (IISS) *The Military Balance 2019*

Slika 6 – Razvoj izbrane vojaške opreme EU-28 v obdobju 2000–2018 (v številu enot)

	2000	2010	2018	2018/2000
Glavni bojni tanki	15 868	7 131	4 324	-73 %
Pehotna bojna oklepna vozila	8 644	7 379	6 571	-24 %
Taktični zrakoplovi	2 949	2 296	1 863	-37 %
Tankerska letala	77	66	47	-39 %
Jurišni helikopterji	283	360	373	32 %
Glavna površinska bojna plovila	172	146	121	-30 %
Podmornice	86	66	62	-28 %
Brezpilotni zrakoplovi	22	127	230	945 %

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi publikacije IISS *Military Balance*

Kvalitativna analiza

82 Analiza vojaških zmogljivosti presega pregled kvantitativnih podatkov. Pri podpori uspešnosti vojaških sil sta zlasti bistvenega pomena tudi kakovost in vrsta zmogljivosti, ki so na voljo. Zaradi zmanjšanja nacionalnih proračunov za obrambo in večjega števila intenzivnejših operacij so obstoječe zmogljivosti pod velikim pritiskom. Manj pogosto obnavljanje opreme je povzročilo staranje vojaških zmogljivosti,¹⁰¹ zato sta pripravljenost in uporabnost v operativnem smislu manjši, čas in stroški vzdrževanja in popravil pa večji (glej [okvir 3](#)).

Okvir 3

Primer težav s pripravljenostjo – Nemčija¹⁰²

V nedavnih letnih poročilih nemškega parlamentarnega komisarja za oborožene sile je poudarjena ponavljajoča se slaba opremljenost v vseh oddelkih vojske. V poročilu za leto 2017 je navedeno, da je dejanska pripravljenost glavnih oborožitvenih sistemov nemške vojske na več področjih na izjemno nizki stopnji.¹⁰³

Na primer, zaradi pomanjkanja rezervnih delov je bilo za uporabo na voljo samo 39 % bojnih tankov Leopard 2. Občasno ni bila na voljo nobena od šestih podmornic, leteti pa je bila sposobna manj kot polovica bojnih zrakoplovov Eurofighter in Tornado. Poleg potencialne nezmožnosti za hitro razmestitev sil je ta položaj vojaškemu osebju občasno tudi onemogočal ustrezno usposabljanje.

83 Za vojaške zmogljivosti držav članic je značilna tudi visoka raven podvajanja in razdrobljenosti, kar pomeni, da so evropske oborožene sile manj interoperabilne.¹⁰⁴ Leta 2017 se je v EU uporabljalo 178 različnih oborožitvenih sistemov, v ZDA pa 30.¹⁰⁵ Velika raznolikost sistemov, ki se uporabljajo – in s tem pomanjkanje skupnih tehničnih standardov – negativno vpliva na interoperabilnost različnih oboroženih sil v Evropi. V

¹⁰¹ Na primer, približno 80 % virov za nadzor na morju, tj. fregat in korvet, je starejših od 15 let (vir: EDA, *Future capabilities, emerging trends and key priorities*, 2018).

¹⁰² 59. in 60. letno poročilo [parlamentarnega komisarja za oborožene sile nemškega Bundestaga](#) dr. Hansa-Petra Bartelsa.

¹⁰³ 59. letno poročilo parlamentarnega komisarja za oborožene sile nemškega Bundestaga dr. Hans-Petra Bartelsa, 20. februar 2018, str. 41.

¹⁰⁴ *Joining Forces – The Way Towards the European Defence Union*, Evropsko središče za politično strategijo, 14. februar 2019.

¹⁰⁵ *Defending Europe – The case for greater EU cooperation on security and defence*, informativni pregled Evropske komisije, 2017.

kontekstu, v katerem so pravilo skupne misije in operacije, je ustrezna raven interoperabilnosti ključna za uspešno (so)delovanje.

84 EU je na podlagi spoznanj, pridobljenih v operativnih intervencijah v Libiji (2011) in Maliju (2013–2014), ugotovila kritično pomanjkanje zmogljivosti, ki se na terenu kaže kot močno zanašanje na strateške zmogljivosti Združenih držav Amerike.¹⁰⁶ EU in njene zaveznice so poročale zlasti o pomanjkanju strateških spodbujevalcev,¹⁰⁷ kot so natančno vodeni izstrelki, oskrba z gorivom v zraku, poveljevanje in kontrola ali obveščevalna dejavnost, nadzor in izvidovanje.¹⁰⁸ Enako velja za strateško odvrčanje (vključno z jedrsko obrambo),¹⁰⁹ pri katerem se države članice EU močno zanašajo na Združene države Amerike.¹¹⁰

85 Obenem Kitajska, Rusija in druge velike države trenutno vlagajo velike zneske v nakup vrhunskih zmogljivosti in razvoj inovativnih tehnologij,¹¹¹ kot je hipersonično orožje. Hiter tehnološki razvoj oboroženim silam ponuja nove možnosti in ustvarja nove potrebe po vojaških zmogljivostih. Kot je priznано v globalni strategiji EU, bi morale države članice EU „vlagati v digitalne zmogljivosti za varovanje podatkov, omrežij in kritične infrastrukture v evropskem digitalnem prostoru”.¹¹² V poročilu iz leta 2017, predstavljenem na varnostni konferenci v Münchnu, je bilo ocenjeno, da so za odpravo vrzeli v medsebojni povezanosti in digitalizaciji evropskih sil potrebne letne naložbe v višini 30 do 50 milijard USD¹¹³ na področjih, kot so platforme za povezovanje

¹⁰⁶ NATO chief: *Mali shows holes in EU defence*, EU Observer, 4. februar 2013.

¹⁰⁷ Strateški spodbujevalci omogočajo razmestitev sil, uspešnost in trajnost vojaških operacij.

¹⁰⁸ Tiskovna konferenca generalnega sekretarja Nata Andersa Fogha Rasmussna po srečanju obrambnih ministrov 5. oktobra 2011 in *intervju z generalom Mikhailom Kostarakosom*, nekdanjim predsednikom Vojaškega odbora Evropske unije (VOEU), European Defence Matters, številka 11/2016.

¹⁰⁹ Evropa je še posebej povsem odvisna od jedrske zaščite ZDA, Sven Biscop, Egmont Paper 103, *Fighting for Europe: European Strategic Autonomy and the Use of Force*, januar 2019.

¹¹⁰ *European Strategic Autonomy – Actors, Issues, Conflicts of Interests*, raziskava SWP, Barbara Lippert, Nicolai von Ondarza in Volker Perthes (ur.), 2019.

¹¹¹ Splošno poročilo parlamentarni skupščini zveze Nato, *Maintaining NATO's technological edge: strategic adaptation and defence research and development*, oktober 2017.

¹¹² Globalna strategija za zunanjo in varnostno politiko Evropske unije, junij 2016.

¹¹³ Ocena temelji na predpostavki pet- do sedemletnega cikla posodobitev – *More European, More Connected and More Capable*, varnostna konferenca v Münchnu, McKinsey in Hertie School of Governance, 2017.

ter poveljevanje, kontrola, komunikacije, računalniki, obveščevalna dejavnost, nadzor in izvidovanje.

86 Države članice EU trenutno še zdaleč nimajo vojaških zmogljivosti, ki jih potrebujejo za uresničitev ravni vojaških ambicij EU¹¹⁴ (glej *okvir 1*). V nedavni študiji Mednarodnega inštituta za strateške študije (IISS) in nemškega sveta za zunanje odnose (DGAP) je ocenjeno, koliko je EU zmožna uresničiti to raven ambicij glede na sedanje zmogljivosti držav članic in zmogljivosti, predvidene za leto 2030.¹¹⁵ Ob predpostavki različnih nepredvidljivih dogodkov, izpeljanih iz ravni ambicij EU, je bilo v študiji ugotovljeno, da obstajajo velike vrzeli v zmogljivostih na vseh področjih in da bi pogosto lahko uresničili manj kot tretjino potreb po silah, zato je evropska strateška avtonomija omejena na spodnji del operativnega spektra.

87 Poleg tega se ocenjuje, da če bi se morale članice Nata iz EU same braniti pred vojaško agresijo, ne da bi se zanašale na vojaško zaščito ZDA, bi bila za premostitev sedanjih vrzeli v zmogljivostih potrebna naložba v višini več sto milijard EUR. Če bi po hipotetičnem scenariju prišlo do omejene regionalne vojne v Evropi proti tretji državi, je bilo namreč v drugi študiji IISS ocenjeno, da bi morale evropske članice Nata vložiti od 288 do 357 milijard USD, da bi premostile vrzel v zmogljivostih, ki bi jo povzročil tak scenarij.¹¹⁶

88 Opredeljevanje prioritet na področju zmogljivosti je dinamično. Kot je prikazano v *Prilogi III*, se potrebe po obrambnih zmogljivostih skozi čas spreminjajo glede na naravo ugotovljenih groženj in raven ambicij EU.¹¹⁷ V *okviru 4* so na podlagi razpoložljivih informacij prikazane nekatere ključne vrzeli v zmogljivostih.

¹¹⁴ *Coordinated Annual Review on Defence*, informativni pregled EDA, 26. november 2018: V prispevku Vojaškega odbora EU k poskusnemu izvajanju usklajenega letnega pregleda na področju obrambe je bilo ugotovljeno, da EU nima na voljo vseh zahtevanih vojaških zmogljivosti, potrebnih za uresničitev ravni vojaških ambicij SVOP EU, ki izhajajo iz globalne strategije EU.

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

¹¹⁶ D. Barrie in drugi, *Defending Europe: scenario-based capability requirements for NATO's European members*, Mednarodni inštitut za strateške študije, april 2019.

¹¹⁷ V Katalogu o napredovanju 18 (zaupni dokument) na ravni EU je opredeljena stopnja izpolnjevanja ravni vojaških ambicij SVOP EU in predstavljene vrzeli v vojaških zmogljivostih EU, ki jih je treba odpraviti prednostno, znane kot zmogljivostni cilji z visoko učinkovitostjo.

Okvir 4

Primeri vrzeli v zmogljivostih

V strokovnih člankih, objavljenih med letoma 2016 in 2019, so najpogosteje ugotovljeni primeri vrzeli v zmogljivostih držav članic EU na naslednjih področjih:



letalstvo – brezpilotni zrakoplovi (droni), oskrba z gorivom v zraku, strateški in taktični zračni prevoz, sistemi poveljevanja in kontrole v zraku, natančni izstrelki, zmogljivosti obrambe pred balističnimi izstrelki, zmogljivosti za preprečevanje dostopa do območij in onemogočanje njihove uporabe, onemogočanje sovražnikovih zmogljivosti zračne obrambe,



vesolje – satelitska komunikacija in opazovanje Zemlje, avtonomen dostop do vesolja,



informacijska prevlada – obveščevalne, nadzorne in izvidniške zmogljivosti,



tehnologije IKT – kibernetična vojna, umetna inteligenca,



pomorstvo – pomorski nadzor, amfibijska vozila, podmornice, zmogljivosti za čezmorsko razmestitev,



strateški spodbujevalci – vojaška mobilnost, strateški prevoz in medicinska evakuacija,



kopno – zmogljivosti za natančni napad s kopnega, sodobna bojna oklepna vozila.

Učinek brexita

89 Ne da bi Sodišče pri tem napovedovalo izid brexita, se zdi verjetno, da bi imel izstop Združenega kraljestva iz EU posledice za obrambo EU. Združeno kraljestvo tradicionalno v EU porablja največ sredstev za obrambo. Leta 2017 je njegov obrambni

Ti predstavljajo vrzeli v zmogljivostih, ki jih je treba obravnavati kratko- (do leta 2026) in srednjeročno (do leta 2032).

proračun znašal približno četrtno skupne porabe držav članic EU za obrambo.¹¹⁸ Z drugega vidika izstop Združenega kraljestva iz EU pomeni, da bo 80 % porabe za obrambo v zvezi Nato zagotovljenih zunaj držav EU.¹¹⁹ Britanska podjetja imajo tudi trden položaj na evropskem obrambnem trgu.¹²⁰

90 V operativnem smislu je bil prispevek Združenega kraljestva v civilne in vojaške misije in operacije SVOP na splošno omejen: predstavljal je približno 2,3 % prispevkov osebja držav članic in zagotavljal sredstva, kot so pomorska plovila, zrakoplovi in okrepitev sil v pripravljenosti.¹²¹ Na drugi strani so strateški spodbujevalci v zraku (oskrba z gorivom v zraku ter obveščevalne, nadzorne in izvidniške zmogljivosti) in sile za specialno delovanje primeri področij zmogljivosti, na katere bo brexit močno negativno vplival.

91 Posledično bo imela EU-27 bistveno manj virov za premostitev ugotovljenih vrzeli na področju zmogljivosti in vojaških raziskav. Pomanjkanje na obeh področjih se bo z brexitom verjetno še povečalo: tudi brez enakomernega vpliva po celotnem spektru bi brexit povzročil pomembno zmanjšanje skupnih razpoložljivih zmogljivosti EU (*slika 7*) in vrzel v naložbah v raziskave in razvoj.¹²²

¹¹⁸ Združeno kraljestvo je leta 2017 v obrambo vložilo 45,3 milijarde EUR, tj. 22,1 % od 205,1 milijarde EUR, kolikor so porabile države EU-28. Podatki Eurostata o splošnih javnofinančnih odhodkih držav po funkcijah (COFOG), objavljeni 22. marca 2019.

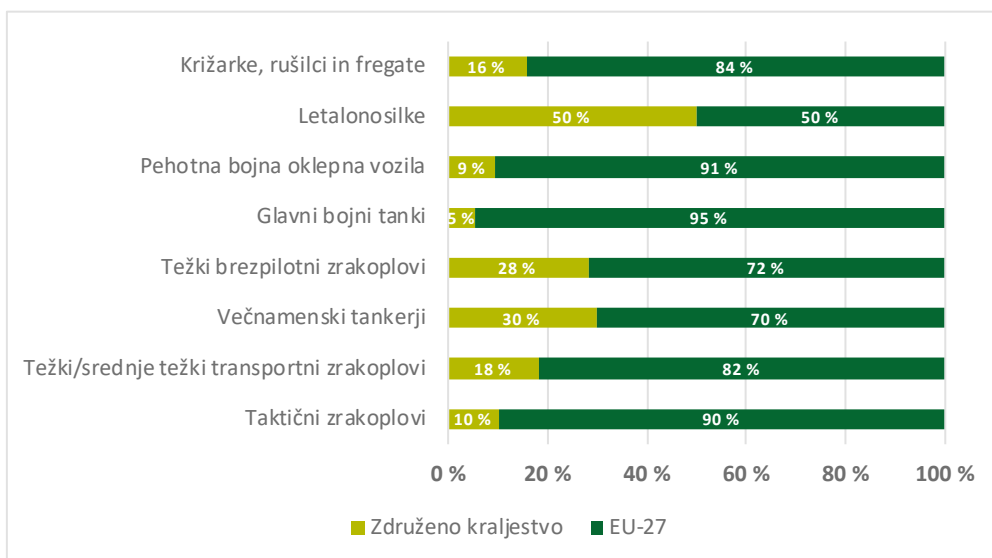
¹¹⁹ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 13. junija 2018 o odnosih EU-NATO, 2017/2276(INI), odstavek 19.

¹²⁰ Na podlagi seznama sto največjih podjetij Mednarodnega mirovnega raziskovalnega inštituta v Stockholmu je leta 2018 njihov delež prometa, povezanega z obrambo, med evropskimi podjetji znašal 38 %.

¹²¹ *Brexit: Common Security and Defence Policy missions and Operations*, odbor za Evropsko unijo zgornjega doma parlamenta Združenega kraljestva, maj 2018.

¹²² Odhodki Združenega kraljestva za raziskave in razvoj so leta 2017 znašali 3,2 milijarde EUR (podatki EDA).

Slika 7 – Delež Združenega kraljestva v skupni izbrani vojaški opremi držav članic EU, 2018



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi publikacije IISS *The Military Balance 2019*

2.2 Ključne značilnosti evropske obrambne industrije

Obrambni sektor

92 Obrambni trg je v primerjavi s tradicionalnimi komercialnimi trgi edinstven. Njegova glavna posebnost je osrednja vloga vlad. Pogosto se navaja, da je za nacionalni obrambni trg značilen monopson: na njem je en kupec – država – in več ponudnikov. Vlade kot edini končni kupci spodbujajo, določajo, urejajo in financirajo razvoj in javno naročanje obrambne opreme.

93 Obrambni sektor je strateško pomemben. S proizvodanjem potrebnih zmogljivosti in zagotavljanjem zanesljivosti oskrbe prispeva k avtonomiji ukrepanja države. Ta sektor je torej na nacionalni ravni močno reguliran.¹²³ Za obrambne proizvode lahko veljajo zlasti omejitve na področju izkoriščanja intelektualne lastnine ali možnosti izvoza.¹²⁴ Poleg tega je dostop do nacionalnega obrambnega trga pogosto omejen z državno politiko javnih naročil zaradi varovanja bistvenih varnostnih interesov in

¹²³ Spletišče GD GROW.

¹²⁴ *Financial instruments in support of a resilient and autonomous defence sector*, skupina strokovnjakov za sklop finančnih orodij, november 2018.

podpore nacionalni industrijski bazi.¹²⁵ Zato so ovire za vstop na trg in izstop z njega visoke.

94 V obrambnem sektorju je velik poudarek na raziskavah in razvoju.¹²⁶ Za razvoj obrambnih zmogljivosti je potrebna inovativna vrhunska tehnologija, saj je cilj zagotoviti primerjalno vojaško prednost. To vključuje znatne vnaprejšnje naložbe in dolge cikle razvoja zmogljivosti brez končnega jamstva, da bodo obrambna podjetja to lahko tržila. Da bi ublažili tehnološka in finančna tveganja, povezana z razvojem zmogljivosti, raziskave na področju obrambe običajno 100-odstotno financirajo države.

Ključni trendi

95 Za industrijski sektor obrambe so značilne nove oblike odvisnosti.¹²⁷ Prvič, postaja bolj globaliziran. Velika obrambna podjetja so bolj odvisna od izvoza in njihove dobavne verige so bolj kompleksne, raznolike in mednarodne.

96 Poleg tega je obrambni sektor vedno bolj odvisen od inovacij v civilnem sektorju.¹²⁸ Iz raziskav in razvoja z dvojno rabo izhajajo velike priložnosti in izzivi, saj vrhunske tehnologije – kot so umetna inteligenca, vozila brez posadke, masovni podatki in nanotehnologija – večinoma razvija in proizvaja civilni sektor.

97 Naraščajoči stroški obrambne opreme in sistemov so še en ključen strukturni trend v obrambnem sektorju. V kontekstu tehnološke konkurence rast stroškov posameznih generacij obrambne opreme v zadnjih desetletjih ni več povezana z rastjo obrambnih proračunov in slednjo močno presega. Posledica tega je vse manjše število enot, ki jih je mogoče nabaviti v okviru nacionalnega proračuna, krajše trajanje

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

¹²⁶ *Defence Sector Report*, spodnji dom parlamenta Združenega kraljestva, odbor za izstop iz Evropske unije, november 2017.

¹²⁷ *The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)*, študija za pododbor Evropskega parlamenta za varnost in obrambo, junij 2013.

¹²⁸ M. Drent in D. Zandee, *More European defence cooperation*, Clingendael Institute, junij 2018.

proizvedenih serij, omejena zmožnost izkoriščanja ekonomije obsega in manj pogosti novi razvojni projekti.¹²⁹

Stanje evropske obrambne industrije

98 Celovitega niza podatkov o tehnološki in industrijski bazi evropske obrambe (EDTIB) ni.¹³⁰ Evropska obrambna industrija ima približno 100 milijard EUR prometa in neposredno zaposluje približno 500 000 ljudi.¹³¹ Njena struktura je piramidasta,¹³² z omejenim številom velikih obrambnih podjetij – glavnih izvajalcev – na vrhu. Ta podjetja vzdolž celotne dobavne verige podpira 2 000–2 500 podjetij nižjega reda¹³³ – večinoma podjetij s srednje veliko tržno kapitalizacijo in MSP – ki glavnim izvajalcem zagotavljajo podsisteme in sestavne dele.

99 Tehnološka in industrijska baza evropske obrambe ni enakomerno razporejena po EU. Obrambna industrija odraža raven nacionalnih proračunov in je v skladu s tem skoncentrirana v šestih državah podpisnicah pisma o nameri,¹³⁴ in sicer v Franciji, Nemčiji, Italiji, Španiji, na Švedskem in v Združenem kraljestvu. Njihova obrambna industrija predstavlja več kot 80 % prometa v evropskem obrambnem sektorju.¹³⁵ Zmogljivosti, sposobnosti in konkurenčnost tehnološke in industrijske baze obrambe se med državami članicami in podsektorji razlikujejo¹³⁶ (za ključne značilnosti letalsko-vesoljskega, kopenskega in pomorskega sektorja glej *Prilogo IV*). Ta razdrobljena baza je posledica geografskih, zgodovinskih in vojaških kultur, ki so prispevale k oblikovanju

¹²⁹ Delovni dokument služb Komisije, ocena učinka, priložena predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi Evropskega obrambnega sklada, SWD(2018) 345 final, junij 2018.

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

¹³¹ Spletišče GD GROW: https://ec.europa.eu/growth/sectors/defence_sl.

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

¹³³ Delovni dokument služb Komisije, ocena učinka, priložena predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi Evropskega obrambnega sklada, SWD(2018) 345 final, junij 2018.

¹³⁴ Pismo o nameri je 20. julija 1998 podpisalo šest držav EU, da bi vzpostavile sodelovalni okvir za lažje prestrukturiranje evropske obrambne industrije.

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

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

industrijske strukture v različnih državah članicah.¹³⁷ V Evropi je toliko tehnoloških in industrijskih baz obrambe, kolikor je držav članic in njihovih nacionalnih politik na področju obrambe, tehnologije, trgov, javnih naročil itd.¹³⁸

100 V študijah so poudarjene prednosti obrambnega sektorja v Evropi. Zlasti je evropska obrambna industrija na splošno opisana kot konkurenčna v svetovnem merilu, inovativna, visokotehnološka in usmerjena v zmogljivosti.¹³⁹ Evropska obrambna industrija lahko zagotavlja obrambne zmogljivosti celotnega spektra, od velikih in kompleksnih platform do inovativnih proizvodov. V zadnjih letih pa je na tehnološko in industrijsko bazo evropske obrambe in njeno svetovno konkurenčnost vplivalo več negativnih trendov (glej *Prilogo V*).

Odjemalci: države članice

101 Konkurenčnost obrambne industrije je močno odvisna od povpraševanja držav članic. Med letoma 2007 in 2015 so se nacionalni obrambni proračuni v EU bistveno zmanjšali, in sicer za približno 15 %, medtem ko se je svetovna poraba za vojaške namene povečala. Od leta 2015 je trend splošne porabe za obrambo v EU pozitiven,¹⁴⁰ čeprav so bili realno odhodki za obrambo v letu 2017 še vedno pod ravno iz leta 2007 (*slika 8*).

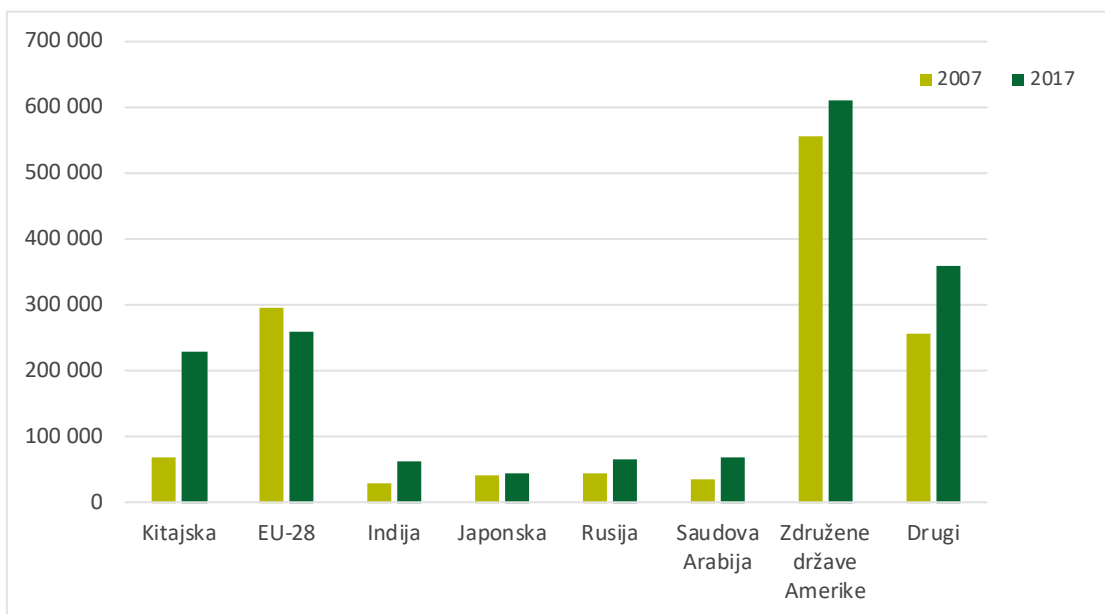
¹³⁷ *The State of Europe's defence industrial base*, parlamentarna skupščina zveze Nato, gospodarsko-varnostni odbor, oktober 2017.

¹³⁸ *The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)*, študija za pododbor Evropskega parlamenta za varnost in obrambo, junij 2013.

¹³⁹ *Report of the Group of Personalities on the Preparatory Action for CSDP-related research*, februar 2016.

¹⁴⁰ Ugotovitve poskusnega izvajanja usklajenega letnega pregleda na področju obrambe.

Slika 8 – Razvoj odhodkov za obrambo v obdobju 2007–2017 (v milijonih USD, tekoče cene)



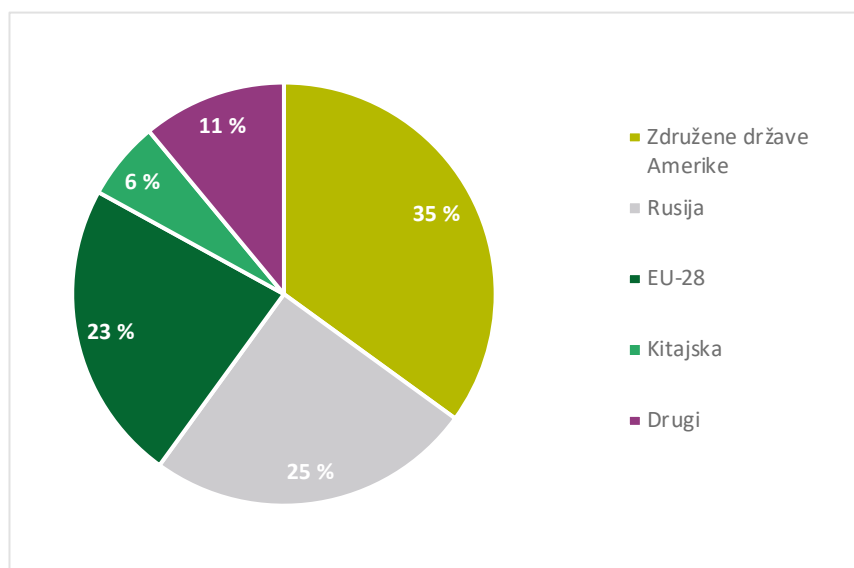
Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi zbirke podatkov Mednarodnega mirovnega raziskovalnega inštituta v Stockholmu¹⁴¹

102 Zaradi zmanjšanja notranjega povpraševanja na trgu EU in povečanja povpraševanja na mednarodnih trgih se je povečal izvoz obrambne industrije EU na trge zunaj EU.¹⁴² Kot je prikazano na *sliki 9*, EU, čeprav še vedno zaostaja za Združenimi državami Amerike in Rusijo, zagotavlja pomemben delež skupnega izvoza orožja, kar ponazarja konkurenčnost njene obrambne industrije.

¹⁴¹ Sodišče v tem pregledu kot referenco za svojo analizo uporablja zbirke podatkov Mednarodnega mirovnega raziskovalnega inštituta v Stockholmu. Za omejitve s tem povezanih podatkov in posledični učinek na analizo, ki jo je opravilo Sodišče, glej <https://www.sipri.org/databases>.

¹⁴² *The extra-EU defence exports' effects on European armaments cooperation*, študija za pododbor Evropskega parlamenta za varnost in obrambo, junij 2015.

Slika 9 – Povprečni delež izvoza orožja v obdobju 2010–2018 (popravljen za izvoz znotraj EU)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi zbirke podatkov Mednarodnega mirovnega raziskovalnega inštituta v Stockholmu

103 Tehnološka in industrijska baza evropske obrambe je vse bolj odvisna od izvoza, kar pomeni izzive za prihodnost. Prvi izziv so razlike v politikah držav članic EU na področju izvoza orožja in zakonodaji. Ker so dobavne verige glavnih proizvajalcev obrambne opreme v Evropi vse bolj povezane, lahko razlike med izvoznimi politikami držav članic¹⁴³ omejuje priložnosti za konkurenčnost velikih podjetij EU na mednarodnem trgu.

104 Poleg tega so se zaradi prenosa tehnologije, potrebne za dostop do tujih trgov, in znatnih naložb v obrambo v tretjih državah pojavili novi mednarodni konkurenti.¹⁴⁴ Pri ohranjanju svoje konkurenčne prednosti je industrija EU odvisna od svoje zmogljivosti za inovacije.

105 Za obrambne proračune držav članic EU je značilen velik delež stroškov za zaposlene (49 %) v primerjavi z odhodki za naložbe (21 %).¹⁴⁵ Poleg tega so pretekla zmanjšanja obrambnih proračunov negativno vplivala na odhodke za raziskave in

¹⁴³ *The further development of the Common Position 944/2008/CFSP on arms exports control*, študija za pododbor Evropskega parlamenta za varnost in obrambo, julij 2018.

¹⁴⁴ *The State of Europe's defence industrial base*, parlamentarna skupščina zveze NATO, gospodarsko-varnostni odbor, oktober 2017.

¹⁴⁵ Podatki o obrambi za obdobje 2016–2017, EDA.

razvoj.¹⁴⁶ Ker države članice skupaj ne dosegajo 2-odstotnega cilja za obrambne raziskave in tehnologijo,¹⁴⁷ se zastavljajo vprašanja o njihovi dolgoročni zmogljivosti za inovacije v prihodnji tehnologiji¹⁴⁸, s čimer je ogrožena konkurenčnost tehnološke in industrijske baze evropske obrambe.

106 Doslej je bilo na področju raziskav in razvoja ter naložb v obrambno opremo le malo sodelovanja med državami članicami EU in cilj v zvezi s tem ni bil dosežen¹⁴⁹ (*slika 10*). Pretekli poskusi EU podpreti vzpostavitev odprtega in konkurenčnega evropskega trga za obrambno opremo niso bili uspešni. Zlasti izvajanje direktive o javnih naročilih na področju obrambe iz leta 2009 je med državami članicami zelo neenakomerno.¹⁵⁰ Zelo pomemben delež odhodkov za javna naročila za obrambo, zlasti pri strateških obrambnih sistemih velike vrednosti, se še vedno porabi zunaj direktive,¹⁵¹ zato se pogodbe dodeljujejo predvsem nacionalnim podjetjem.

¹⁴⁶ Delovni dokument služb Komisije, ocena učinka, priložena predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi Evropskega obrambnega sklada, SWD(2018) 345 final, 13. junij 2018.

¹⁴⁷ Novembra 2007 je usmerjevalni odbor EDA v sestavi ministrov odobril štiri skupna merila za naložbe:

- nabava opreme: 20 % skupne porabe za obrambo,
- nabava opreme v okviru sodelovanja: 35 % skupne nabave opreme,
- raziskave in tehnologija na področju obrambe: 2 % skupne porabe za obrambo,
- raziskave in tehnologija v okviru sodelovanja: 20 % vseh izdatkov za raziskave in tehnologijo na področju obrambe.

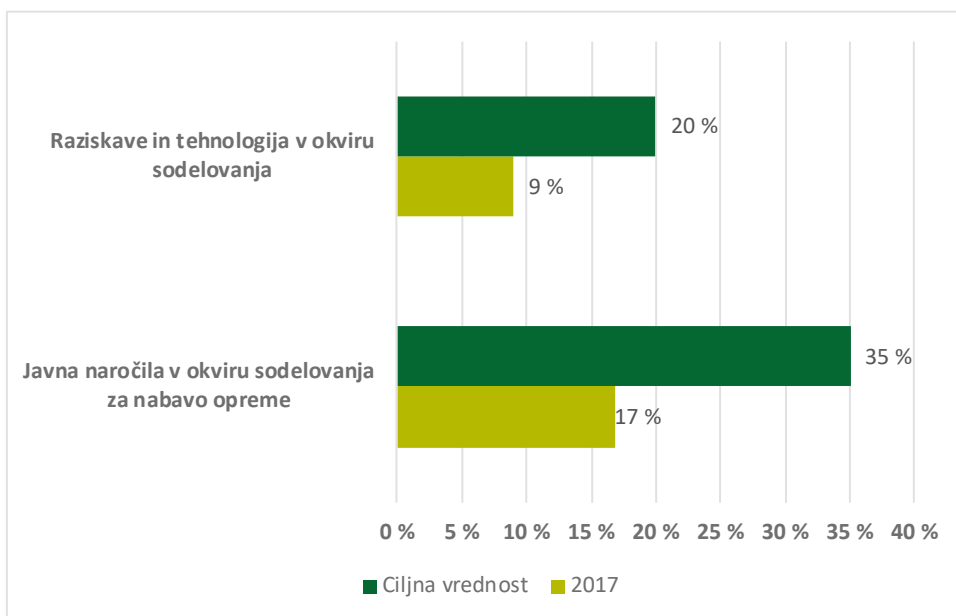
¹⁴⁸ *Coordinated Annual Review on Defence*, informativni pregled EDA, 26. november 2018.

¹⁴⁹ Za podatkovne omejitve v zvezi s sporočenimi podatki glej <https://www.eda.europa.eu/info-hub/publications/publication-details/pub/defence-data-2016-2017>.

¹⁵⁰ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o izvajanju Direktive 2009/81/ES o usklajevanju postopkov za oddajo nekaterih naročil gradenj, blaga in storitev, ki jih oddajo naročniki na področju obrambe in varnosti, za uskladitev s členom 73(2) navedene direktive, COM(2016) 762 final, 30. november 2016.

¹⁵¹ Ibid.

Slika 10 – Rezultati sodelovanja med državami članicami v primerjavi z referenčno vrednostjo – 2017



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi obrambnih podatkov EDA za leti 2016–2017

Ponudniki: industrija

107 Da bi se obrambni sektor prilagodil vse večji globalizaciji obrambnega trga, se je konsolidiral z združitvami in prevzemi, s čimer je nastalo nekaj velikih multinacionalnih družb, kot so BAE, Airbus in Thales. Čezmejna konsolidacija je bila pri tem večinoma omejena le na letalsko-vesoljski sektor in sektor elektronike. Zaradi prevlade vidika nacionalne suverenosti je prišlo do procesa konsolidacije, ki se je odvijal predvsem na nacionalni ravni, zlasti v kopenskem in pomorskem segmentu.

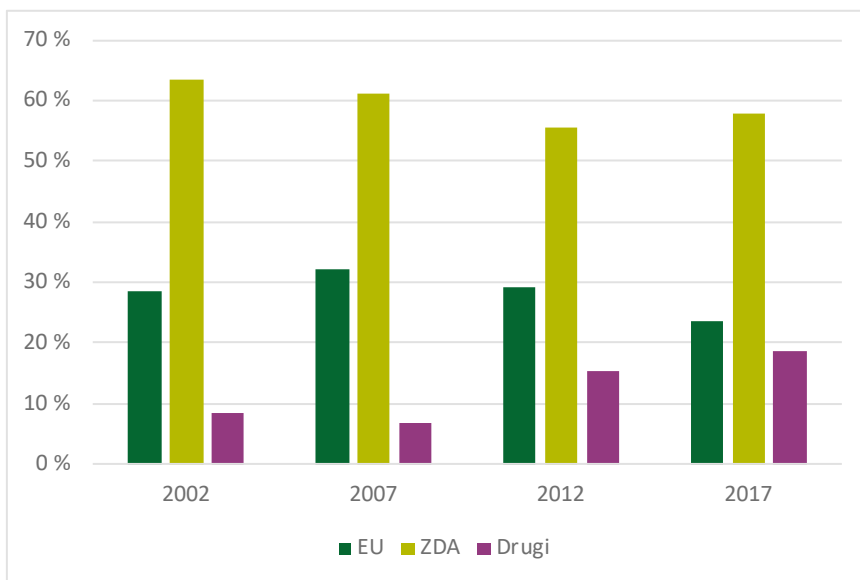
108 Zaradi pomanjkanja sodelovanja odjemalcev, tj. med državami članicami, ni prišlo do nadaljnje integracije in konsolidacije evropskega trga za obrambno opremo.¹⁵² Ta razdrobljenost pa povzroča neučinkovitost v obliki podvajanja, prevelikih zmogljivosti na nekaterih področjih in neobstoja ekonomije obsega, kar v končni fazi ovira konkurenčnost evropske obrambne industrije na svetovnem trgu in z operativnega vidika ne podpira interoperabilnosti med oboroženimi silami držav članic.

¹⁵² Delovni dokument služb Komisije, ocena učinka, priložena predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi Evropskega obrambnega sklada, SWD(2018) 345 final, junij 2018.

Medtem ko imajo ZDA 11 obrambnih platform in sistemov, jih je Evropa v letu 2013 proizvajala 36,¹⁵³ čeprav so odhodki za vojsko v EU 2,5-krat nižji kot v ZDA.

109 Položaj obrambne industrije EU v svetu se odraža v njenem deležu prometa 100 največjih obrambnih podjetij.¹⁵⁴ Glavna podjetja EU predstavljajo pomemben delež svetovnega prometa (približno četrtino), vendar so daleč za podjetji iz ZDA, ki imajo prevladujoč položaj. Trend v zadnjih 20 letih (*slika 11*) je rast konkurence podjetij s sedežem zunaj EU in ZDA. Kar zadeva velike akterje, je na podlagi prometa petih največjih podjetij iz EU in ZDA (*slika 12*) mogoče ugotoviti, da glavna podjetja iz ZDA poslujejo v veliko večjem obsegu kot podjetja iz EU.

Slika 11 – Delež prometa največjih 100 obrambnih podjetij v letih 2007 do 2017

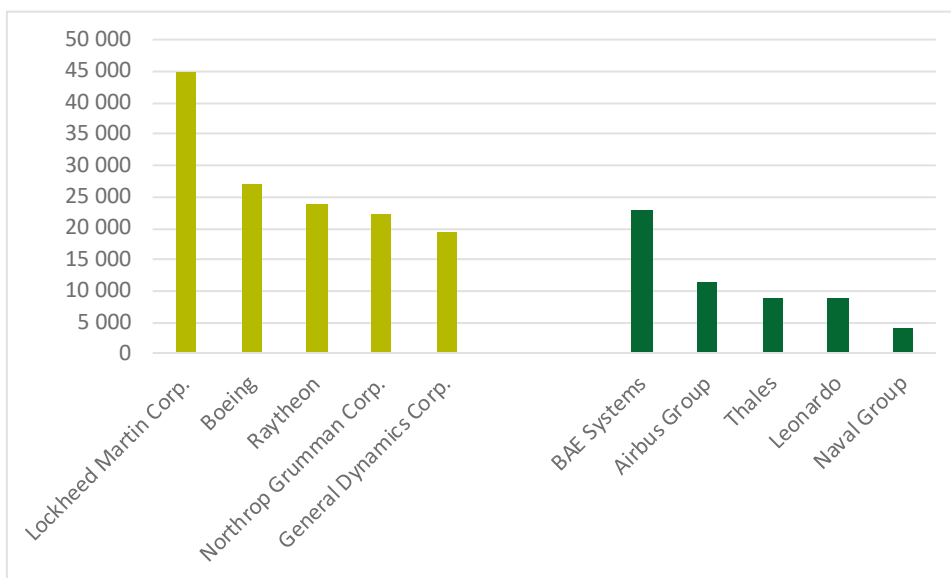


Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi zbirke podatkov Mednarodnega mirovnega raziskovalnega inštituta v Stockholmu

¹⁵³ V. Briani, *Armaments duplication in Europe: A quantitative assessment*, CEPS Policy brief, št. 297, julij 2013.

¹⁵⁴ Seznam 100 največjih podjetij Mednarodnega mirovnega raziskovalnega inštituta v Stockholmu ne zajema kitajskih proizvajalcev orožja.

Slika 12 – Promet največjih pet podjetij iz ZDA in EU (2017) v milijonih USD



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi zbirke podatkov Mednarodnega mirovnega raziskovalnega inštituta v Stockholmu

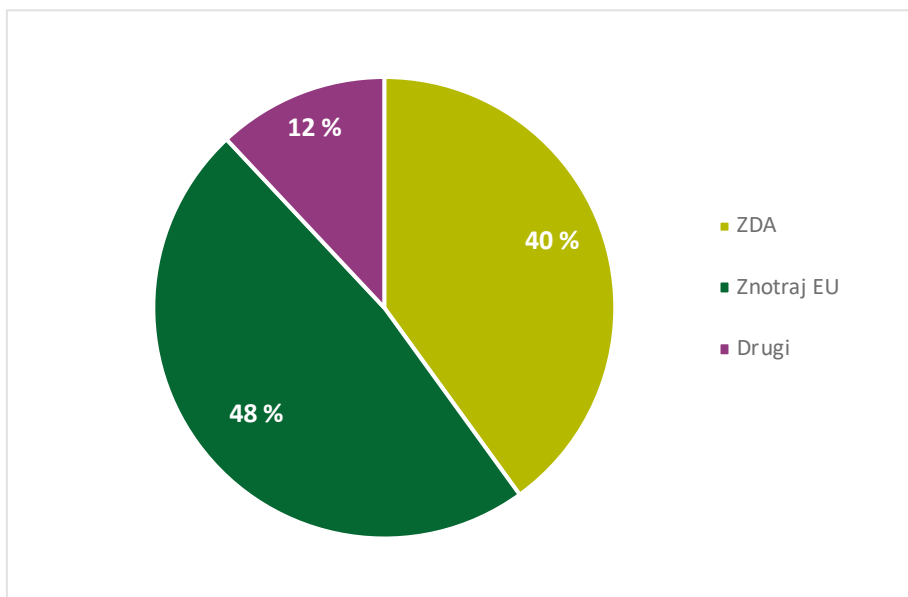
110 Položaj industrijskih baz obrambe EU in ZDA na svetovnem trgu kaže, kako konkurenčna je evropska obrambna industrija. V smislu industrijskih in tržnih povezav je bil v obdobju 2010–2018 uvoz iz podjetij iz ZDA v EU s 40 % blizu blagovni menjavi znotraj EU (*slika 13*). V istem obdobju je več kot 50 % uvoza orožja v ZDA prihajalo iz držav članic EU,¹⁵⁵ vendar je to v absolutnem smislu majhen znesek.¹⁵⁶ Neravnovesje v čezatlantski trgovini v prid ZDA je povezano (i) s prevladujočim tehnološkim položajem ZDA, pa tudi (ii) s tržnimi omejitvami pri dostopu na obrambni trg ZDA za tuje konkurente, torej tudi za tiste iz EU,¹⁵⁷ ter (iii) s tem, da države članice evropskim podjetjem ne dajejo prednosti.

¹⁵⁵ Izračun Evropskega računskega sodišča na podlagi podatkov Mednarodnega mirovnega raziskovalnega inštituta v Stockholmu.

¹⁵⁶ Daniel Fiott, Inštitut Evropske unije za varnostne študije, *The poison pill: EU defence on US terms?*, junij 2019.

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

Slika 13 – Deleži uvoza v EU (2017)

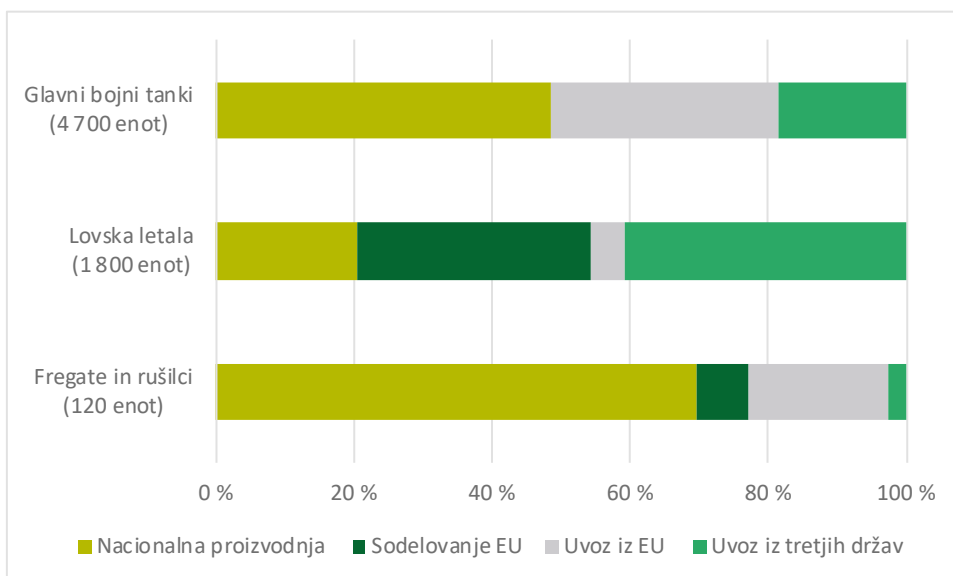


Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi zbirke podatkov Mednarodnega mirovnega raziskovalnega inštituta v Stockholmu

111 Stopnja odvisnosti tehnološke in industrijske baze evropske obrambe od proizvodnje zunaj EU se po segmentih razlikuje. Kot je prikazano na [sliki 14](#), 2,5 % glavnih vojaških ladij, ki jih uporabljajo države članice EU, prihaja od dobaviteljev iz tretjih držav, medtem ko je delež takih dobaviteljev za glavne bojne tanke (18,5 %) in lovška letala (39,3 %) višji.¹⁵⁸

¹⁵⁸ D. Fiott, *Strategic autonomy: towards „European Sovereignty’ in defence”*, Inštitut Evropske unije za varnostne študije, november 2018.

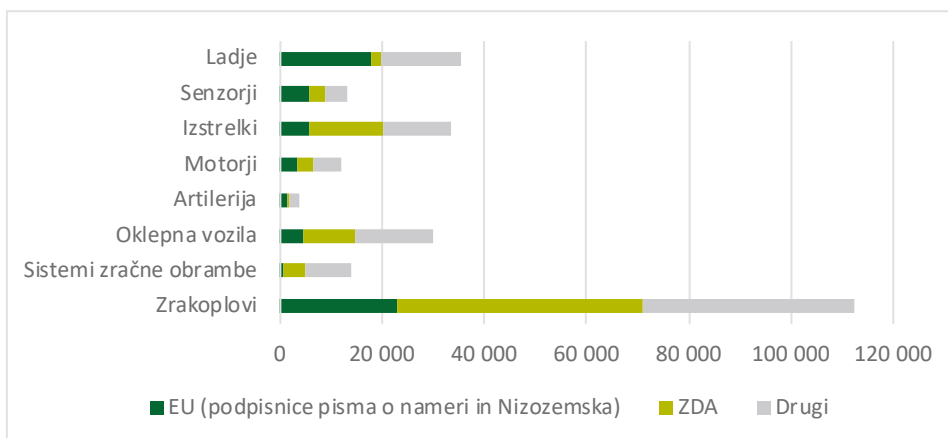
Slika 14 – Proizvodno poreklo obrambnih proizvodov, ki se uporabljajo v EU (2017)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi študije Inštituta Evropske unije za varnostne študije *Strategic autonomy: towards „European Sovereignty’ in defence”*, november 2018

112 Na svetovni ravni ZDA v mednarodni trgovini nimajo enakomernega prevladujočega položaja v vseh segmentih. Obrambna podjetja iz ZDA imajo zlasti očitno vodilno vlogo pri izvozu zrakoplovov, sistemov zračne obrambe, oklepnih vozil in izstrelkov. Nasprotno imajo podjetja EU¹⁵⁹ konkurenčno prednost pri izvozu plovil in senzorjev (*slika 15*).

Slika 15 – Poreklo obrambnih proizvodov na mednarodnih trgih (vrednosti kazalnikov trendov) v obdobju 2010–2018



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi zbirke podatkov Mednarodnega mirovnega raziskovalnega inštituta v Stockholmu

¹⁵⁹ Na podlagi držav podpisnic pisma o nameri in Nizozemske, ki predstavljajo 95 % izvoza EU.

113 Čeprav popoln pregled odvisnosti od tujine v dobavni verigi ne obstaja, se pogosto poroča, da je evropska obrambna industrija odvisna od posebnih tehnologij ali sestavnih delov (ZDA) in kritičnih surovin (Kitajska). Tehnološka in industrijska baza evropske obrambe je na primer popolnoma odvisna od uvoza 19 od 39 kritičnih surovin, potrebnih za njene proizvodne procese, iz majhnega števila tretjih držav.¹⁶⁰ Ta odvisnost od zunanjih virov ne ogroža le avtonomije ukrepanja držav članic EU, temveč tudi konkurenčnost evropske obrambne industrije.

2.3 Krepitev sodelovanja na ravni EU

114 Na podlagi utemeljitve, da bi se s povečanim sodelovanjem med državami članicami okrepile njihove obrambne zmogljivosti in evropska obrambna industrija, je bilo v zadnjih letih razvitih več pobud za spodbujanje sodelovanja na področju obrambe na ravni EU.

Načrt za razvoj zmogljivosti

115 Načrt za razvoj zmogljivosti je dokument in proces, ki ga je razvila EDA v sodelovanju z Vojaškim štabom Evropske unije/Vojaškim odborom Evropske unije in državami članicami. Zagotavlja pregled zahtev po zmogljivostih, da bi nacionalni procesi obrambnega načrtovanja postali skladnejši in da se podpre sodelovanje držav članic na področju razvoja zmogljivosti.

116 Načrt se redno posodablja, države članice pa so junija 2018 sprejele revidirano različico. Načrt za razvoj zmogljivosti iz leta 2018 zlasti upošteva novo raven ambicij EU, kot je določena v globalni strategiji EU (glej *okvir 1*), in odraža potrebo po celotnem spektru zmogljivosti, predvsem vrhunskih kopenskih, letalskih, vesoljskih in pomorskih zmogljivostih ter zmogljivostih kibernetične vojne.¹⁶¹ EDA je kot del postopka v letu 2018 opredelila 11 strateških prednostnih nalog¹⁶² (glej *Prilogo III*), ki zajemajo kratko- in dolgoročne potrebe po razvoju zmogljivosti in priložnosti zanj.

¹⁶⁰ *Exploring Europe's capability requirements for 2035 and beyond*, EDA, junij 2018.

¹⁶¹ *The EU Capability Development Priorities*, revidirani načrt za razvoj zmogljivosti iz leta 2018, EDA.

¹⁶² Prednostne naloge so v revidiranem načrtu za razvoj zmogljivosti iz leta 2018 *The EU Capability Development Priorities* nadalje razvrščene v 38 podrobnih podpodročij.

Usklajeni letni pregled na področju obrambe

117 Usklajeni letni pregled na področju obrambe je bil uveden potem, ko so države članice novembra 2016 sprejele izvedbeni načrt za varnost in obrambo. Deluje kot medvladni mehanizem, ki se izvaja prostovoljno, da se zagotovi bolj strukturiran razvoj potrebnih zmogljivosti, ki temelji na večji transparentnosti in zavezah držav članic.¹⁶³

118 Namen usklajenega letnega pregleda na področju obrambe je strukturirati proces načrtovanja in izboljšati sodelovanje na ravni EU z večjo transparentnostjo in izmenjavo informacij med državami članicami. Proces usklajenega letnega pregleda na področju obrambe na podlagi sistematičnega spremljanja agencije EDA zagotavlja pregled nad (i) obrambnimi načrti držav članic; (ii) napredkom v zvezi s prednostnimi nalogami načrta za razvoj zmogljivosti in (iii) razvojem evropskega sodelovanja.

119 Prvi usklajeni letni pregled na področju obrambe v obliki poskusnega izvajanja je bil jeseni 2018. Na podlagi tega poskusnega izvajanja je popoln usklajeni letni pregled na področju obrambe predviden v jeseni 2019.

Okvir 5

Ugotovitve iz poskusnega izvajanja usklajenega letnega pregleda na področju obrambe 2018¹⁶⁴

V prvem poročilu o usklajenem letnem pregledu na področju obrambe so bili ugotovljeni nekateri nedavni pozitivni trendi, zlasti raven porabe za obrambo in sorazmerni delež programov sodelovanja za razvoj zmogljivosti med državami članicami.

Raziskave in tehnologija na področju obrambe še naprej vzbujajo zaskrbljenost, saj se je delež naložb, dodeljen za ta namen, zmanjšal. To ogroža dolgoročno zmogljivost držav članic za inovacije na področju prihodnjih tehnologij.

Stalno strukturno sodelovanje

120 Stalno strukturno sodelovanje (PESCO) je bilo uvedeno z Lizbonsko pogodbo leta 2009.¹⁶⁵ Ta pogodba je omogočila, da „[d]ržave članice, ki glede vojaških zmogljivosti izpolnjujejo višja merila in so sprejele večje medsebojne obveznosti“,

¹⁶³ Izvedbeni načrt za varnost in obrambo, 14. november 2016.

¹⁶⁴ *Coordinated Annual Review on Defence*, informativni pregled EDA, 26. november 2018.

¹⁶⁵ Člen 42(6), člen 46 in Protokol 10 PEU.

bistveno poglobijo svoje sodelovanje na področju obrambe. PESCO je proces, ki ga v okviru EU vodijo države članice. Ker je stalen okvir in strukturiran proces, se razlikuje od drugih *ad hoc* okvirov sodelovanja.

121 Stalno strukturno sodelovanje je bilo uradno vzpostavljeno 11. decembra 2017,¹⁶⁶ v njem pa sodeluje 25 držav članic.¹⁶⁷ Vključuje dve ravni: (i) izpolnjevanje zavez na visoki ravni in (ii) razvoj skupnih obrambnih projektov.

122 Bistvena značilnost stalnega strukturnega sodelovanja je zakonsko obvezujoča narava zavez. Sodelujoče države članice so se dogovorile o 20 zavezah za načrtovanje, razvoj in izvajanje obrambnih zmogljivosti ter vlaganje vanje.¹⁶⁸ Napredek pri uresničevanju zavez letno ocenjuje visoki predstavnik na podlagi nacionalnih izvedbenih načrtov, ki jih predložijo države članice.

123 Druga raven PESCO je povezana s skupnimi projekti. Svet je doslej skupaj sprejel 34 projektov,¹⁶⁹ ki obravnavajo razvoj zmogljivosti in operacije. Sodelovanje držav članic pri posameznih projektih je prostovoljno, trenutno povprečje pa znaša pet držav članic na projekt. Zmogljivosti, razvite v okviru PESCO, so last držav članic, te pa se lahko odločijo, da jih bodo uporabile v drugih okvirih, kot je Nato.

Evropski obrambni sklad

124 Koncept Evropskega obrambnega sklada je predlagala Komisija v evropskem obrambnem akcijskem načrtu novembra 2016 (glej odstavek 40). V praksi sta bila v obdobju 2017–2020 vzpostavljena dva pilotna programa, katerih namen je bil preizkusiti izvedljivost in dodano vrednost delovanja na ravni EU ter se pripraviti na prihodnji Evropski obrambni sklad, ki bo vzpostavljen v naslednjem večletnem finančnem okviru (2021–2027):

- o pripravljalni ukrep o raziskavah na področju obrambe z 90 milijoni EUR za podporo skupnih raziskovalnih in tehnoloških projektov za obdobje 2017–2019,

¹⁶⁶ Sklep Sveta (SZVP) 2017/2315 z dne 11. decembra 2017 o vzpostavitvi stalnega strukturnega sodelovanja (PESCO) in določitvi seznama vključenih držav članic.

¹⁶⁷ Danska, Malta in Združeno kraljestvo ne sodelujejo v stalnem strukturnem sodelovanju.

¹⁶⁸ <https://pesco.europa.eu/>.

¹⁶⁹ Prvih 17 projektov je bilo odobrenih 6. marca 2018, glede novega svežnja 17 projektov pa se je Svet dogovoril 19. novembra 2018.

- o evropski program za razvoj obrambne industrije s 500 milijoni EUR za sofinanciranje skupnih industrijskih projektov v razvojni fazi za obdobje 2019–2020 (*okvir 6*).

Okvir 6

Evropski program za razvoj obrambne industrije – prvi skupni projekti obrambne industrije

Komisija je marca 2019 izdala delovni program za evropski program za razvoj obrambne industrije. Del proračuna, ki znaša 500 milijonov EUR, je bil dodeljen za razpise za zbiranje predlogov na naslednjih področjih:¹⁷⁰

- (1) omogočanje operacij, zaščita in trajnost vojaških sil: 80 milijonov EUR;
- (2) obveščevalna dejavnost, varna komunikacija in kibernetika obramba: 180 milijonov EUR;
- (3) zmogljivost za opravljanje operacij visoke zahtevnosti: 70 milijonov EUR;
- (4) inovativne obrambne tehnologije in MSP: 27 milijonov EUR.

Poleg tega je Komisija izbrala dva projekta za neposredno dodelitev sredstev:

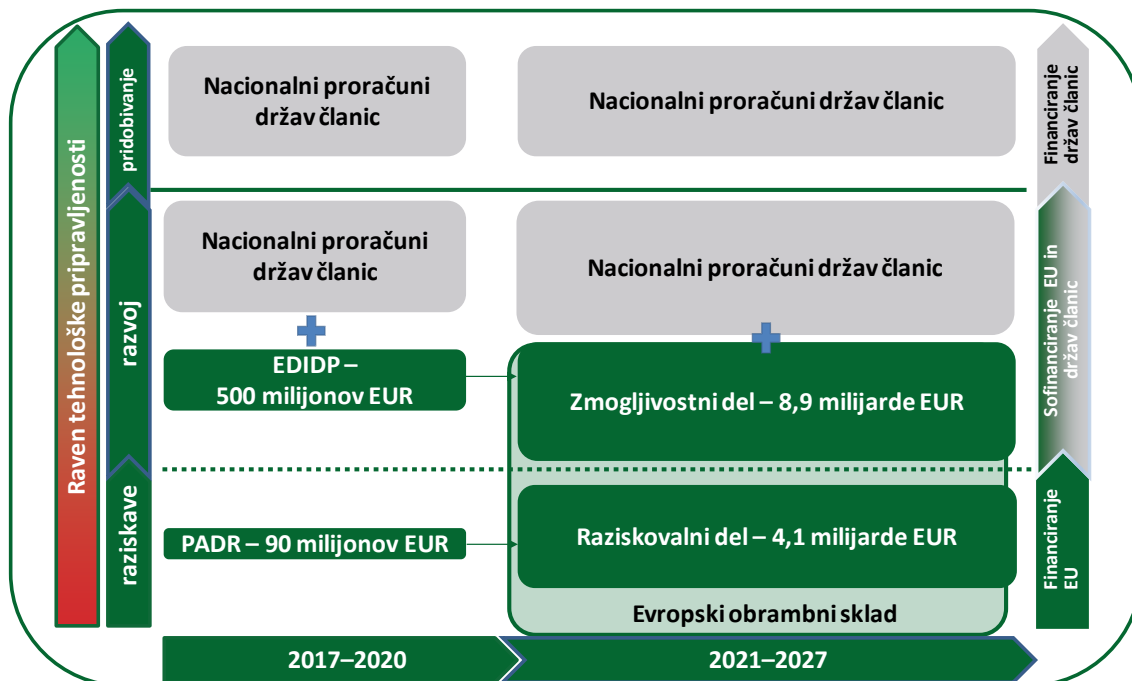
- (5) 100 milijonov EUR za razvoj evropskih brezpilotnih zrakoplovov z dolgo avtonomijo (sistem daljinsko pilotiranega zrakoplova za srednje višine in z dolgo avtonomijo);
- (6) 37 milijonov EUR za varni radijski sistem (evropske varne programsko definirane zveze).

125 Evropski obrambni sklad v naslednjem večletnem finančnem okviru temelji na pripravljalnem ukrepu Unije o raziskavah na področju obrambe in evropskem programu za razvoj obrambne industrije s povezovanjem komponent za raziskave in razvoj v povsem razvit sklad, pri čemer se bodo sredstva bistveno povečala, in sicer s 590 milijonov EUR na 13 milijard EUR. To pomeni 22-kratno povečanje v primerjavi s sedanjim sedemletnim obdobjem. V sedanjem predlogu znaša proračun 13 milijard EUR, kar je razdeljeno na 4,1 milijarde EUR za raziskave in 8,9 milijarde EUR

¹⁷⁰ Za podroben seznam predlaganih projektov glej Izvedbeni sklep Komisije z dne 19. marca 2019 o financiranju evropskega programa za razvoj obrambne industrije in sprejetju delovnega programa za leti 2019 in 2020, C(2019) 2205 final, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34515>.

za razvoj (glej [slika 16](#)), s čimer bo EU četrta v Evropi po velikosti prispevka za dejavnosti raziskav in razvoja v zvezi z obrambo.¹⁷¹

Slika 16 – Evropski obrambni sklad



Vir: Evropsko računsko sodišče

126 Cilj sklada je „spodbujati konkurenčnost, učinkovitost in inovacijske zmogljivosti evropske obrambne industrije [...] ter tako prispevati k strateški neodvisnosti Unije [...] v tehnološkem in industrijskem smislu.“¹⁷² V ta namen naj bi sklad spodbujal in podpiral skupne ukrepe in čezmejno sodelovanje s finančnimi spodbudami za pravne osebe na področju raziskav in razvoja.

127 Glavne značilnosti sklada so:

- o v skupne projekte morajo biti vključeni vsaj trije upravičeni subjekti iz treh držav članic ali pridruženih držav,
- o predlagana raven financiranja je lahko do 100 % za fazo raziskovanja in 20 % do 80 % sofinanciranja (s proračuni državi članic) za fazo razvoja,

¹⁷¹ Proračun EU za prihodnost, informativni pregled Evropske komisije, 13. junij 2018.

¹⁷² Člen 3 predloga uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi Evropskega obrambnega sklada z dne 12. decembra 2018.

- o za spodbujanje udeležbe MSP in podjetij s srednje veliko tržno kapitalizacijo in za projekte PESCO so predvideni bonusi v obliki višjih stopenj financiranja,
- o 4 do 8-odstotni delež proračuna v višini 13 milijard EUR bi moral biti namenjen podpori prelomnih tehnologij za obrambo.

2.4 Tveganja za smotrnost, povezana z obrambnimi programi EU

128 V primerjavi z omejenim napredkom, ki je bil v EU na področju obrambe dosežen v preteklosti, nedavne pobude (PESCO, usklajeni letni pregled na področju obrambe in Evropski obrambni sklad) lahko štejejo za bistveno spremembo.¹⁷³ V zvezi z učinkom teh novih pobud EU in z njimi povezanega hitrega povečanja porabe pa več ključnih pogojev za uspešnost teh pobud še ni izpolnjenih ali pa niso znani.

Uspešen proces načrtovanja EU

129 V nedavni študiji za Evropski parlament¹⁷⁴ je bilo pred spremembo načrta za razvoj zmogljivosti iz leta 2018 (glej odstavek **116**) ugotovljeno, da prejšnje pobude niso bile uspešne pri vzpostavitvi smiselnega procesa EU za načrtovanje kot podlage za razvojne zmogljivosti. Trenutno na ravni EU še vedno ni ustreznega procesa obrambnega načrtovanja v obliki bele knjige, ki bi bil primerljiv z nacionalnimi dokumenti za načrtovanje. Države članice v praksi izvajajo obrambno načrtovanje in nabavo z nacionalnega vidika, kar kaže na potrebo po večji usklajenosti njihovih obrambnih načrtov.¹⁷⁵

130 Proces načrtovanja EU je zapleten in vključuje veliko deležnikov. V navedeni študiji je bil označen kot neciklični, nepopoln zaradi pomanjkanja jasnih vojaških

¹⁷³ Evropsko središče za politično strategijo, *Joining Forces – The Way Towards the European Defence Union*, februar 2019.

¹⁷⁴ Evropsko obrambno načrtovanje je neuspešno in zapleteno. Odkar obstaja, ni bila vzpostavljena praktično nobena zmogljivost. To je navedeno v študiji Frédérica Maura *EU Defence: The White Book implementation process*, ki jo je naročil pododbor Evropskega parlamenta za varnost in obrambo, 12. december 2018, str. 64.

¹⁷⁵ EDA, informativni pregled *Coordinated Annual Review on Defence (CARD)*, posodobljeno 26. novembra 2018.

ambicij (glej odstavka **60** in **61**) in poln logičnih pomanjkljivosti.¹⁷⁶ Sestavljen je iz štirih plasti, ki se prekrivajo in so razdrobljene med deležniki, ki vodijo različne procese.¹⁷⁷ Hkrati se zaradi ukrepov za povečanje zmogljivosti obrambnega načrtovanja EU krepijo tudi dejavnosti, ki so vzporedne dejavnostim Nata ter se prav tako lahko prekrivajo.¹⁷⁸

131 Trenutno stanje je takšno, da procesi načrtovanja zmogljivosti v EU in Natu niso usklajeni. Natov proces obrambnega načrtovanja obstaja že skoraj 50 let in je opisan kot ustaljen in strukturiran proces.¹⁷⁹ V nasprotju s tem nedavno vzpostavljeni proces zmogljivosti EU še ni dozorel. Obstaja možnost, da se načrt za razvoj zmogljivosti in usklajeni letni pregled na področju obrambe tesneje uskladita z Natovimi procesi načrtovanja s ciljem, da se zagotovijo skladni izločki in časovni razporedi ter omejijo neučinkovitosti, povezane s podvajanjem procesov.¹⁸⁰

132 Nove pobude prinašajo dodatne elemente za strukturiranje procesa načrtovanja. Skladnost in ustrezno zaporedje, tj. od prednostnih nalog k razvoju zmogljivosti, sta bistvenega pomena,¹⁸¹ vendar logičen tok zaradi vzporednega začetka različnih mehanizmov dejansko še ni omogočen. Dejstvo je, da so bili prvi projekti PESCO sprejeti marca 2018, medtem ko je bil načrt za razvoj zmogljivosti spremenjen šele julija 2018. Podobno so se projekti pripravljalnega ukrepa Unije o raziskavah na področju obrambe začeli že leta 2017, evropski program za razvoj obrambne industrije

¹⁷⁶ Frédéric Mauro, *EU Defence: The White Book implementation process*, študija, ki jo je naročil pododbor Evropskega parlamenta za varnost in obrambo, 12. december 2018.

¹⁷⁷ Ta sistem EU je bil vzpostavljen v zaporednih fazah, ki so kot plasti ena vrh druge, njihova skladnost pa nikakor ni zagotovljena. V EU namreč ni samo enega procesa razvoja zmogljivosti, ampak so štirje: mehanizem za razvoj zmogljivosti, načrt za razvoj zmogljivosti, usklajeni letni pregled na področju obrambe in stalno strukturno sodelovanje. Frédéric Mauro in Olivier Jehin, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) in Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP), *A European Army to do what?*, april 2019.

¹⁷⁸ Dick Zandee, *PESCO implementation: the next challenge*, Clingendael Institute, september 2018.

¹⁷⁹ Frédéric Mauro, *EU Defence: The White Book implementation process*, študija, ki jo je naročil pododbor Evropskega parlamenta za varnost in obrambo, 12. december 2018, str. 12–13.

¹⁸⁰ Proces glavnega cilja, ki je sistematičen pristop EU k razvoju potrebnih vojaških zmogljivosti za SVOP, je bil nedavno usklajen z Natovim procesom obrambnega načrtovanja v smislu časovnih okvirov, taksonomije in orodij.

¹⁸¹ EDA, informativni pregled *Coordinated Annual Review on Defence (CARD)*, posodobljeno 26. novembra 2018.

pa je sledil v začetku leta 2019. Medtem je EDA poskusno izvajanje usklajenega letnega pregleda na področju obrambe opravila šele novembra 2018. Uspešne povezave in skladnost med vsemi pobudami je treba v praksi še dokazati.

Udeležba držav članic

133 Izvajanje in uspešnost usklajenega letnega pregleda na področju obrambe, Evropskega obrambnega sklada in stalnega strukturnega sodelovanja sta odvisna od pripravljenosti držav članic in izpolnjevanja njihovih zavez. Ker države članice določajo prednostne naloge ter razvijajo in uporabljajo zmogljivosti, nove pobude brez njih ne morejo uspeti.¹⁸²

134 Usklajeni letni pregled na področju obrambe je kot prostovoljni proces močno odvisen od zaupanja med državami članicami. PESCO vključuje zavezujoče obveznosti, toda pripravljenost držav članic, da jih izpolnijo, ostaja neznanka, kar je še bolj poudarjeno zaradi tega, da je možnost izvršitve teh obveznosti iz pravnih in političnih razlogov zelo negotova.¹⁸³

135 Poleg tega Evropski obrambni sklad predvideva podporo držav članic, ki bi morale sofinancirati odhodke za razvoj. Zato bodo število in vrste projektov odvisni od pripravljenosti držav članic, da vložijo dodatna sredstva. Obstaja tudi tveganje, da bi finančne spodbude EU lahko nadomestile nacionalna sredstva, namesto da bi jih dopolnjevale.¹⁸⁴

Vpliv na realne potrebe glede zmogljivosti

136 Znatno in hitro povečanje finančnih sredstev za podporo dejavnostim raziskav in razvoja, usmerjenih v obrambo, pomeni tveganja glede smotrnosti za Evropski obrambni sklad. Zlasti obstaja tveganje, da bi se sredstva porabila na način, ki ne bo okrepil konkurenčnosti evropske obrambne industrije niti ustvaril ali razvil potrebnih zmogljivosti. Za izvedbo tega financiranja je torej potrebno ustrezno ravnovesje, da se

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

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

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

prepreči dojemanje financiranja kot subvencij za MSP in manjše države članice ali orodja, namenjenega samo velikim podjetjem v večjih državah članicah.¹⁸⁵

137 V zvezi s stalnim strukturnim sodelovanjem je bilo v študiji, ki sta jo februarja 2019 opravila European Leadership Network in Mednarodni inštitut za strateške študije, ugotovljeno, da kljub koristnosti prvih 34 projektov PESCO ni verjetno, da bodo ti pomembno vplivali na zahteve EU, zlasti glede pomanjkljivosti, ugotovljenih na področju ravni ambicij EU.¹⁸⁶ Obramba vključuje vzpostavitev dejanskih vojaških zmogljivosti z jasnim potencialom za odvrčanje morebitnih groženj in pomeni pripravljenost na ukrepanje po potrebi.

Okvir za upravljanje in odgovornost

138 Upravljanje na ravni EU je zapleteno in vključuje veliko deležnikov.

139 Zlasti upravljanje razvoja obrambnih zmogljivosti v EU se trenutno temeljito spreminja.¹⁸⁷ Komisija, Evropski parlament in proračun EU so z vzpostavitvijo Evropskega obrambnega sklada vključeni v razvoj obrambnih zmogljivosti, področja, ki je bilo tradicionalno urejeno z medvladnimi dogovori. Namen Evropskega obrambnega sklada je povezati dva različna in zapletena sistema – obrambni sistem EU in nacionalne obrambne sisteme – od katerih ima vsak posebne značilnosti, tradicijo in pravila delovanja.¹⁸⁸

140 In nazadnje, z vidika odgovornosti organi, misije in operacije SVOP nimajo podobnih ureditev glede revizij in podeljevanja razrešnice (glej odstavka **26** in **27**). Zlasti agencije EDA in vojaških misij SVOP ne nadzira Evropski parlament, zanju velja posebna ureditev glede revizij in sta za zdaj zunaj revizijskih pooblastil Evropskega računskega sodišča. Kot je Sodišče že navedlo, meni, da bi moralo biti imenovano za

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

¹⁸⁶ Alice Billon-Galland in Yvonne-Stefania Efstathiou, European Leadership Network in Mednarodni inštitut za strateške študije, *Are PESCO projects fit for purpose?*, 20. februar 2019.

¹⁸⁷ Dick Zandee, *Developing European defence capabilities – bringing order into disorder*, Clingendael Institute, oktober 2017.

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

zunanjega revizorja vseh organov, ustanovljenih za izvajanje politik EU, vključno z agencijo EDA.¹⁸⁹

141 Z razvojem evropskega obrambnega sodelovanja, zlasti z novimi pobudami, kot so PESCO, usklajeni letni pregled na področju obrambe in Evropski obrambni sklad, se bo zapletenost verjetno še povečala. Čeprav naj bi se pobude medsebojno krepile, so namreč različne in imajo različne pravne podlage, zato lahko zanje veljajo različne ureditve glede revizij in razrešnic (glej *Prilogo VI*). To bi lahko oviralo uspešen in celovit nadzor nad obrambno in varnostno politiko EU. Evropski parlament je večkrat pozval države članice, naj povečajo transparentnost SVOP, odgovornost zanjo in parlamentarni nadzor nad njo v skladu s pooblastili Parlamenta na drugih področjih.¹⁹⁰

¹⁸⁹ Evropsko računsko sodišče, informativni dokument *The Commission's proposal for the 2021–2027 Multiannual Financial Framework*, julij 2018, odstavek 33.

¹⁹⁰ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 12. decembra 2018 o letnem poročilu o izvajanju skupne varnostne in obrambne politike (2018/2099(INI)), odstavki od 60 do 63.

Sklepne ugotovitve

142 Do nedavnega je bilo ukrepanja na ravni EU na področju obrambe malo, evropska obrambna unija pa ne obstaja. vendar je EU kot odgovor na izzive novega svetovnega okolja razvila nove ambicije in začela izvajati nove pobude za izboljšanje sodelovanja med državami članicami.

143 Cilj Sodišča v tem pregledu je poudariti nekatere glavne izzive, povezane z novo ravno ambicij EU na področju obrambe in predlaganim povečanjem financiranja. Ker je prezgodaj, da bi ocenili učinek nedavnih pobud EU, je treba dodano vrednost ukrepanja na ravni EU na področju obrambe šele dokazati v praksi.

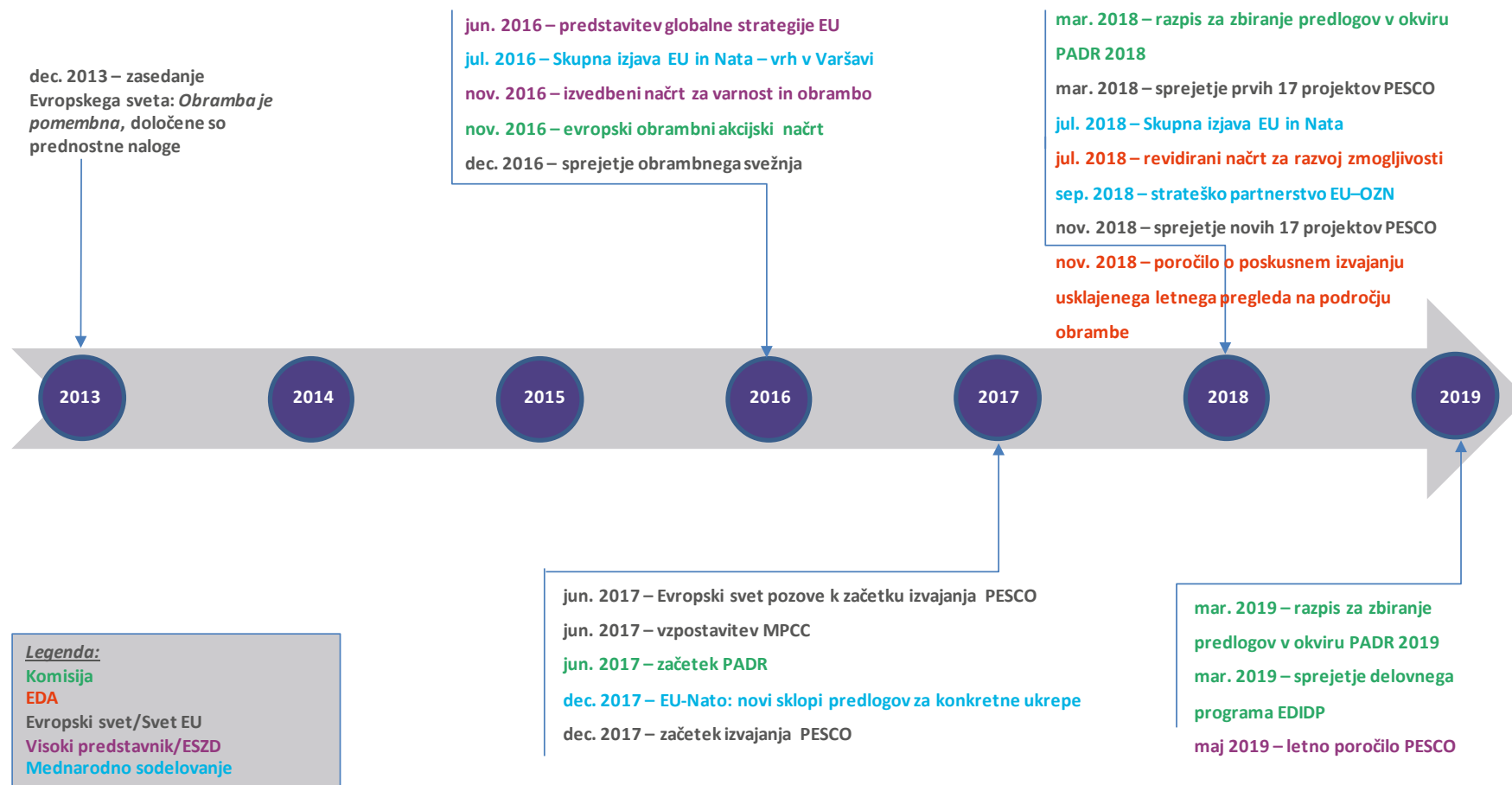
144 Prispevanje k boljši obrambni zmogljivosti v Evropi pomeni, da je treba preiti od besed k uspešnemu izvajanju dejanskih pobud, da bi podprli konkurenčno evropsko obrambno industrijo in izboljšali vojaške zmogljivosti držav članic, ki bi se povsem dopolnjevale z Natom. Uspeh in prihodnost EU na področju obrambe sta povsem odvisna od politične volje držav članic, saj imajo te osrednjo vlogo v strukturi evropske obrambe.

Ta informativni dokument je sprejel senat III na zasedanju 16. julija 2019.

Za Evropsko računsko sodišče

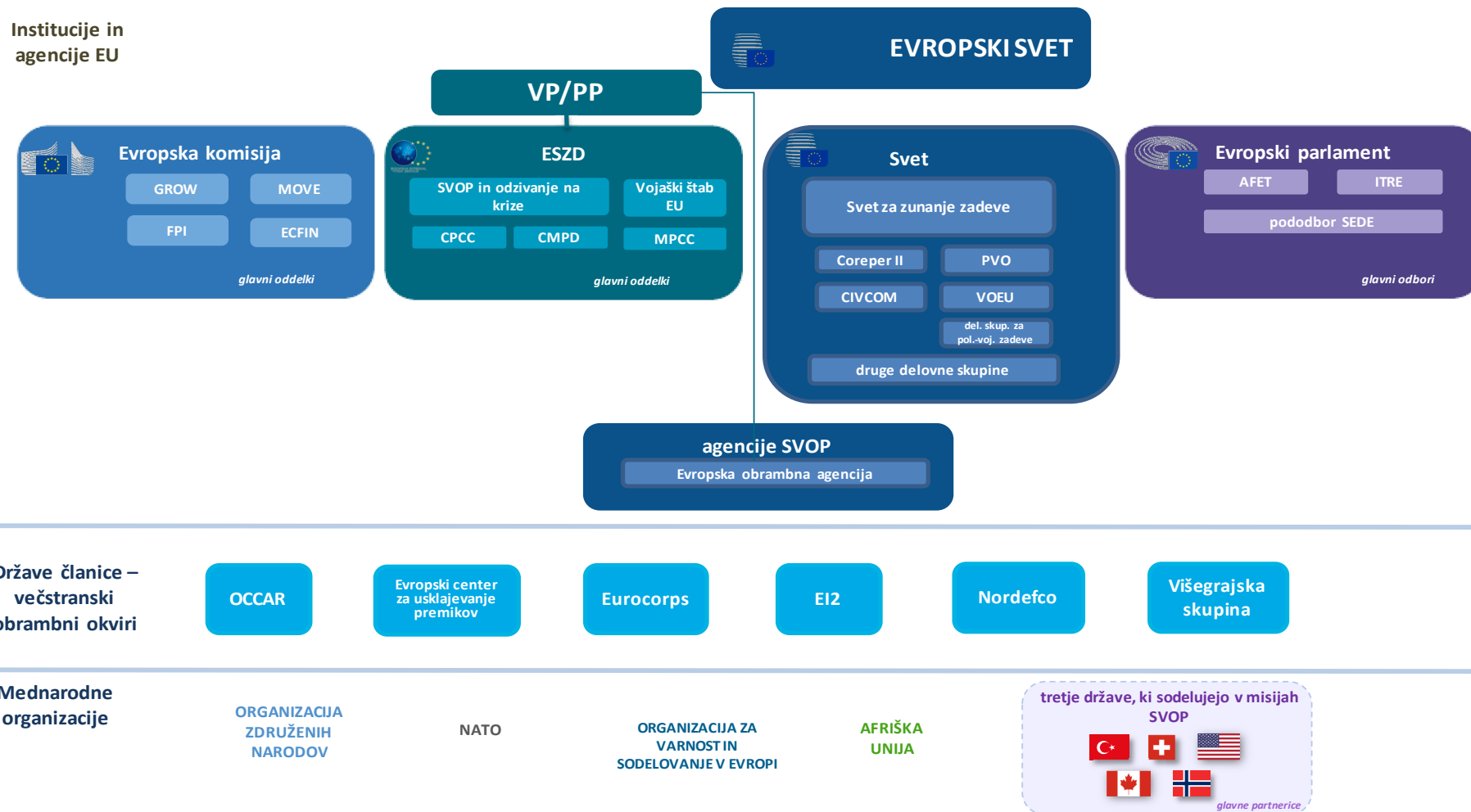
Klaus-Heiner LEHNE
Predsednik

Priloga I – Časovnica



Vir: Evropsko računsko sodišče

Priloga II – Institucionalni okvir evropske obrambe: kompleksno in večplastno področje



Vir: Evropsko računsko sodišče

Priloga III – Prednostne naloge glede zmogljivosti, ki so opredeljene v ključnih dokumentih EU, 2013–2019

	Evropski svet 2013	Načrt za razvoj zmogljivosti 2014	Globalna strategija EU 2016	Načrt za razvoj zmogljivosti 2018
Zračne zmogljivosti	brezpilotni zrakoplov oskrba z gorivom v zraku	strateške zračne zmogljivosti raziskave o upravljanju zračnega prometa na enotnem evropskem nebu		zračna mobilnost premoč v zračnem prostoru vključevanje vojaških zračnih zmogljivosti v spreminjajoč se letalski sektor
Poveljevanje, kontrola, informacije in kibernetike zmogljivosti	kibernetika obramba satelitska komunikacija	zoperstavljanje kibernetičnim grožnjam (kibernetika obramba) vesoljsko podprte informacijske storitve okrepitev informacijskih in komunikacijskih storitev na vojskovališču daljinsko vodeni zrakoplovi za nadzor zagotavljanje zmogljivosti satelitskih komunikacijskih storitev	obveščevalna dejavnost, nadzor in izvidovanje avtonomen dostop do vesolja in stalno opazovanje Zemlje digitalne zmogljivosti in kibernetike tehnologije sistemi daljinsko vodenih zrakoplovov	omogočanje zmogljivosti za operacije kibernetike odziva vesoljsko podprte informacijske in komunikacijske storitve premoč na področju informacij
Kopenske zmogljivosti		taktične bojne zmogljivosti izboljšanje logistične podpore za razmeščene sile zagotavljanje medicinske podpore za operacije		kopenske bojne zmogljivosti okrepljene zmogljivosti logistične in medicinske podpore
Pomorske zmogljivosti		patrulje in spremstvo na morju pomorski sistemi nadzora		zmožnost pomorskega manevriranja podvodni nadzor, ki prispeva k odpornosti na morju
Prečne zmogljivosti		energija in varstvo okolja modeliranje, simulacija in eksperimentiranje	vesplošne kopenske, zračne, vesoljske in pomorske zmogljivosti, vključno s strateškimi spodbujevalci	medpodročne zmogljivosti, ki pripomorejo k doseganju ravni ambicij EU

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi sklepov Evropskega sveta iz decembra 2013, načrtov za razvoj zmogljivosti iz let 2014 in 2018, globalne strategije EU iz leta 2016

Priloga IV – Ključne značilnosti podsektorjev obrambne industrije EU (letalsko-vesoljskega, kopenskega in pomorskega) 1/2

	Promet (v milijardah EUR)	Zaposleni	Primeri proizvodov	Glavne lokacije	Glavna podjetja EU	Glavni deležniki iz tretjih držav	Ključne značilnosti industrije EU
Letalsko-vesoljski sektor	45	187 000	zrakoplovi motorji za zrakoplove helikopterji izstrelki vesoljski sistemi	Francija Nemčija Italija Švedska Združeno kraljestvo	BAE Systems (UK) Airbus (EU) Thalès (FR) Leonardo (IT) MBDA (EU)	Lockheed Martin Corp. (ZDA) Boeing (ZDA) Raytheon (ZDA) Northrop Grumman Corp. (ZDA) General Dynamics Corp. (ZDA)	<p>Ta sektor vključuje majhno število velikih industrijskih skupin ter veliko MSP in podjetij s srednje veliko tržno kapitalizacijo v dobavni verigi.</p> <p>Na nacionalni in evropski ravni ima trden položaj z globalnimi podjetji, kot sta Airbus in EADS, vendar so glavna podjetja iz EU razmeroma majhna v primerjavi s podjetji iz ZDA.</p> <p>Sektor je intenziven na področju raziskav in razvoja (do 30 % skupnih stroškov za bojni zrakoplov) in močno povezan s civilnim sektorjem. Razen v nekaj primerih (npr. BAR Systems, MDBA in Saab) so vodilna podjetja vključena v dejavnosti z dvojno rabo in niso odvisna samo od obrambnega sektorja.</p>
Kopenski sektor	28	258 000	oklepna vozila (glavni bojni tanki itd.) artilerija osebno orožje in strelivo motorji senzori C4ISR	Francija Nemčija Italija Združeno kraljestvo Finska	BAE Systems (UK) Leonardo (IT) Rheinmetall (DE) Krauss-Maffei Wegmann (DE) Nexter (FR)	General Dynamics (ZDA) Oshkosh Corp. (ZDA) Textron (ZDA) Mitsubishi Heavy Industries (JP) Indian Ordnance Factories (IN) High Precision Systems (RU) Uralvagonzavod (RU)	<p>Ta sektor je manj koncentriran kot zračno-vesoljski. Glavni ponudniki so v državah podpisnicah pisma o nameri. MSP imajo pomembno vlogo kot podizvajalci in specializirani dobavitelji proizvodov, ki delujejo na nižnjih trgih po vsej EU.</p> <p>Ustanovitev konzorcija KNDS podjetij Nexter in Krauss-Maffei Wegmann je primer nedavne konsolidacije sektorja v EU.</p> <p>Primerjalno gledano je ta sektor bolj odvisen od obrambe, v njem pa je še vedno prisotno državno lastništvo.</p> <p>Na področju raziskav in razvoja je manjši poudarek (< 15 % za program kopenske oborožitve) kot v zračno-vesoljskem sektorju, manj je tudi možnosti dvojne rabe.</p>
Pomorski sektor	22		površinske ladje amfibijske ladje podmornice pomorsko orožje	Francija Nemčija Italija Združeno kraljestvo Španija Nizozemska	BAE Systems (UK) Naval Group (FR) ThyssenKrupp (DE) Fincantieri (IT) Navantia (ES) Damen (NL)	Northrop Grumman Corp. (ZDA) General Dynamics Corp. (ZDA) Huntington Ingalls Industries (ZDA) United Shipbuilding Corp. (RU)	<p>Evropski dobavitelji so zbrani okrog šestih velikih pomorskih podjetij, ki so glavni izvajalci in sestavljalci sistemov. Sektor ima po naravi zelo raznoliko dobavno verigo, ki jo sestavlja veliko specializiranih dobaviteljev in je pogosto povezana z drugimi sektorji, zlasti z elektronikom (Thales) ali letalsko-vesoljskim sektorjem pri orožju ali motorjih (Rolls Royce in MBDA).</p> <p>Sektor je razmeroma odvisen od obrambe (razen podjetja Fincantieri). Državnega lastništva je razmeroma veliko (Naval Group, Fincantieri in Navantia), glavna podjetja v EU (razen BAE Systems) pa so navadno specializirana za pomorski sektor.</p> <p>Možnosti, ki izhajajo iz tehnologij z dvojno rabo, se v dobavni verigi vse bolj upoštevajo.</p>

Viri: Evropsko računsko sodišče na podlagi:
ASD, *Facts and Figures*, 2017

študije za pododbor Evropskega parlamenta za varnost in obrambo *The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)*, junij 2013

študija z naslovom *Study on Industrial and Technological Competences in the Naval Sector*, ki jo je naročila EDA, 2016

TNO – *Development of a European Defence Technological and Industrial Base* – 2009

IKEI Research and Consultancy – *Study on the Perspectives of the European Land Armament sector* – 2012

Priloga IV – Ključne značilnosti podsektorjev obrambne industrije EU (letalsko-vesoljskega, kopenskega in pomorskega) 2/2

	Sodelovanje EU	Glavni programi sodelovanja	Zmogljivosti, usposobljenost, konkurenčnost
Letalsko-vesoljski sektor	<p>Ključna značilnost letalsko-vesoljskega sektorja je razmeroma visoka raven sodelovanja in povezanosti v EU v primerjavi z drugimi sektorji.</p> <p>V zadnjih desetletjih se je v EU izvajalo pomembno število dvo- in večstranskih programov sodelovanja na področju bojnih zrakoplovov, helikopterjev, brezpilotnih zrakoplovov, izstrelkov in vesoljskih sistemov.</p> <p>V preteklosti pa so se programi podvajali na področju lovskih letal (Rafale, Gripen in Eurofighter).</p>	<p>A400</p> <p>NH-90</p> <p>Eurofighter Typhoon</p> <p>MALE RPAS</p> <p>Meteor</p> <p>Tiger</p>	<p>Ta sektor lahko zagotovi ključne vojaške zmogljivosti in vrhunske tehnologije, kot so sodobni bojni zrakoplovi, izstrelki, helikopterji ter strateške zmogljivosti zračnega transporta in tankerskih letal.</p> <p>Tehnološka vrzel obstaja na področju brezpilotnih zrakoplovov za srednje višine in z dolgo avtonomijo, ki so se doslej večinoma kupovali v ZDA in Izraelu, vendar se na ravni EU izvaja več skupnih projektov (npr. evropski sistem daljinsko pilotiranega zrakoplova za srednje višine in z dolgo avtonomijo – MALE RPAS).</p> <p>Industrija ima trenutno dober položaj na svetovnem trgu med vodilnimi akterji. Nekateri proizvodi iz EU so se dobro izvažali, npr. bojni zrakoplovi (Rafale in Typhoon), izstrelki (MBDA) in helikopterji (Eurocopter), vendar na trgu še vedno prevladujejo glavna podjetja iz ZDA, novi tekmeči pa lahko ogrozijo konkurenčnost industrije EU v tem sektorju.</p>
Kopenski sektor	<p>Skupnih projektov EU na področju industrije za kopensko oporo je bilo zelo malo. Za ta sektor je značilno podvajanje zmogljivosti med državami. Leta 2018 je bilo na primer v EU 17 tipov pehotnih oklepnih vozil.</p> <p>Priložnosti za več programov sodelovanja obstajajo pri evropskem glavnem bojnem tanku in prihodnjem artilerijskem sistemu, ki naj bi ga razvili Francija in Nemčija.</p>	<p>Boxer</p>	<p>Ta sektor lahko oblikuje, proizvaja, nadgrajuje in podpira ključne vojaške zmogljivosti za vojskovanje na kopnem, kot so glavni bojni tanki in bojna oklepna vozila, strelivo, precizno strelivo, artilerijski sistemi in metalci raket.</p> <p>Sektor je uspešen pri izvozu (Leopard in oklepna vozila) v JV Azijo, Indijo, države Bližnjega vzhoda, Brazilijo in Avstralijo.</p> <p>Konkurenca na svetovnem trgu vključuje akterje iz držav po vsem svetu (ZDA, Rusija, Japonska, Izrael, Indija in Južna Koreja). Na konkurenčnost industrije v EU negativno vpliva sorazmerna majhnost glavnih podjetij v EU, zlasti v primerjavi s konkurenti iz ZDA.</p>
Pomorski sektor	<p>Izkušnje s skupnimi projekti EU v pomorskem sektorju so omejene. Večinoma so se izvajali na dvostranski osnovi (FREMM med Italijo in Francijo).</p> <p>Sektor je večinoma organiziran znotraj nacionalnih meja, saj 60 % do 80 % materialov, sestavnih delov in sistemov zagotavljajo glavni dobavitelji na nacionalni ravni. Če se upošteva sodelovanje v EU v dobavni verigi, se ta delež poveča na 95 %.</p>	<p>FREMM</p>	<p>Evropska pomorska industrija je sposobna oblikovati, sestavljati in proizvajati širok nabor ključnih zmogljivosti v pomorskem sektorju, od ladij do skoraj vseh osrednjih sistemov in komponent. Glede kritičnih sistemov ni odvisna od tretjih držav.</p> <p>Industrija je zelo konkurenčna na mednarodnih trgih, kar se odraža v velikem tržnem deležu in rezultatih izvoza, zlasti v tržnih segmentih z višjo dodano vrednostjo, kot so podmornice, rušilci in fregate.</p> <p>Pomorski sektor je vedno bolj odvisen od izvoza. Glavni izvozni trgi so Bližnji vzhod, Afrika, Azija in Južna Amerika. Narašča konkurenca s Kitajsko, iz Južne Koreje in Rusije.</p>

Viri: Evropsko računsko sodišče na podlagi:

ASD, *Facts and Figures*, 2017

študije za pododbor Evropskega parlamenta za varnost in obrambo *The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)*, junij 2013

študije z naslovom *Study on Industrial and Technological Competences in the Naval Sector*, ki jo je naročila EDA, 2016

TNO – *Development of a European Defence Technological and Industrial Base* – 2009

IKEI Research and Consultancy – *Study on the Perspectives of the European Land Armament sector* – 2012

Priloga V – Analiza SWOT¹⁹¹ tehnološke in industrijske baze evropske obrambe

Prednosti	Slabosti
prisotnost vodilnih evropskih podjetij na svetovnih trgih	razdrobljen obrambni trg s čezmerno zmogljivostjo, podvajanja in neobstoje ekonomij obsega
zmogljivost oblikovanja in proizvodnje širokega razpona vojaških proizvodov v letalsko-vesoljskem, kopenskem in pomorskem segmentu ter segmentu elektronike	naraščanje stroškov obrambne opreme in sistemov
izkušnje v mednarodnem sodelovanju (zlasti v letalsko-vesoljskem sektorju)	razmeroma nizka raven odhodkov za raziskave in razvoj
visoko usposobljena delovna sila	pomanjkanje skupnih javnih naročil na področju obrambe ter raziskav in razvoja
	razlike v izvoznih politikah držav članic
	omejen dostop do čezmejnih trgov znotraj EU, zlasti za MSP
Priložnosti	Nevarnosti
rast svetovnih vojaških odhodkov	konkurenca tradicionalnih in novih tekmecev
zagon obrambnega sodelovanja EU podpirajo države članice	izguba inovacijske zmogljivosti in tehnološke prevlade, ki ovira konkurenčnost na svetovnem trgu
začetek novih velikih programov sodelovanja (program prihodnjih zračnih bojnih sistemov, brezpilotni zrakoplov za srednje višine in z dolgo avtonomijo Eurodrone, evropski glavni bojni tank)	zanesljivost oskrbe je vse bolj odvisna od kompleksnih mednarodnih dobavnih verig
možnosti za racionalizacijo in prestrukturiranje, zlasti kopenskega in pomorskega sektorja	države članice ne dajejo prednosti dobaviteljem iz EU
možnosti dvojne rabe in naraščajoča interakcija s civilnim sektorjem	visoke vstopne ovire na trge tretjih držav

Vir: Evropsko računsko sodišče

¹⁹¹ Prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti.

Priloga VI – Glavne ureditve glede revizije na področju obrambe EU

		Evropsko računsko sodišče	Kolegij(-i) revizorjev	Nacionalne revizijske institucije in organi
Sedanjí večletní finanční okvíř (2014–2020)	poglavje SZVP, vključno s civilnimi misijami SVOP	X		
	upravni odhodki ESZD, vključno z vojaškim osebjem EU	X		
	vojaške misije SVOP skupni operativni stroški (mehanizem ATHENA)		X	
	vojaške misije SVOP operativni stroški posameznih držav			X
	agencije SVOP, vključno z Evropsko obrambno agencijo		X	X
	mirovna pomoč za Afriko	X		
	PESCO – projekti, ki se ne financirajo iz proračuna EU			?
	PESCO – projekti, ki se financirajo iz proračuna EU	X		
	PADR	X		
	EDIDP	X		
	krepitev zmogljivosti v podporo varnosti in razvoju (financirana iz instrumenta za prispevanje k stabilnosti in miru)	X		
Večletní finanční okvíř 2021–2027	Evropski obrambni sklad*	X		
	evropski mirovni instrument**	X		
	vojaška mobilnost*	X		

* Na podlagi zakonodajnih predlogov Komisije

** Na podlagi predloga VP/PP

Vir: Evropsko računsko sodišče

Kratice in okrajšave

CIVCOM: Odbor za civilne vidike kriznega upravljanja

CPCC: civilna zmogljivost za načrtovanje in izvajanje operacij

EDA: Evropska obrambna agencija

EDIDP: Evropski program za razvoj obrambne industrije

EDTIB: tehnološka in industrijska baza evropske obrambe

ESZD: Evropska služba za zunanje delovanje

FPI: Služba za instrumente zunanje politike

GD GROW: Generalni direktorat Evropske komisije za notranji trg, industrijo, podjetništvo ter mala in srednja podjetja

IISS: Mednarodni inštitut za strateške študije

MPCC vojaška zmogljivost za načrtovanje in izvajanje operacij

MSP: mala in srednja podjetja

Nato Organizacija Severnoatlantske pogodbe

NORDEFECO: nordijsko obrambno sodelovanje

OCCAR: Organizacija za oborožitveno sodelovanje

PADR: Pripravljalni ukrep Unije o raziskavah na področju obrambe

PESCO: stalno strukturno sodelovanje

PEU: Pogodba o Evropski uniji

SVOP: skupna varnostna in obrambna politika

SZVP: skupna zunanja in varnostna politika

VOEU: Vojaški odbor Evropske unije

VP/PP: Visoki predstavnik za zunanje zadeve in varnostno politiko

VŠEU: Vojaški štab Evropske unije

Ekipa Evropskega računškega sodišča

Ta pregled Evropskega računškega sodišča z naslovom Evropska obramba je sprejel senat III – zunanji ukrepi, varnost in pravica. Nalogo je vodil član Evropskega računškega sodišča Juhan Parts, pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Ken-Marti Vaher in ataše v njegovem kabinetu Margus Kurm.

AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2019.

Reprodukcija je dovoljena ob navedbi vira.

Za dovoljenje za uporabo ali reprodukcijo fotografij ali drugega gradiva, za katere Evropska unija nima avtorskih pravic, je treba zaprositi neposredno imetnike avtorskih pravic.

Slika 1, zemljevid: © [Sodelavci OpenStreetMap](#). Kartografija, prikazana na sliki zemljevida, ima licenco [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 \(CC BY-SA\)](#).

Obramba je posebno področje, ki predstavlja osrednji del nacionalne suverenosti držav članic. Do nedavnega je bilo na ravni EU na področju obrambe le malo ukrepanja, toda zaradi izzivov novih svetovnih razmer je EU začela izvajati nove pobude v zvezi z obrambo, da bi okrepila sodelovanje med državami članicami. Zaradi tega je obramba postala ena od tem, s katero se poglobljeno ukvarja tudi Evropsko računsko sodišče, saj bistveno in hitro povečanje financiranja v zvezi z novimi ambicijami in pobudami EU vključuje tveganja za smotrnost. Evropsko računsko sodišče je zato pripravilo ta pregled, ki ni revizija, temveč analitični pregled, ki temelji na dokumentacijskem pregledu publikacij, objavljenih na to temo, in razgovorih z osebjem institucij in organov EU ter drugih institucij in organov. Ta dokument se posebej osredotoča na (i) pravni, institucionalni in finančni okvir na področju obrambe ter (ii) stanje obrambnih zmogljivosti in industrij držav članic. Namen tega pregleda je preučiti trenutno stanje obrambnega sodelovanja v EU in poudariti nekatera glavna tveganja, povezana z novo ravno ambicij in pobudami na področju obrambe, ki so se razvile v zadnjih letih.

Prispevanje k boljši obrambni zmogljivosti v Evropi pomeni, da je treba preiti od besed k uspešnemu izvajanju dejanskih pobud, da bi podprli konkurenčno evropsko obrambno industrijo in izboljšali vojaške zmogljivosti držav članic, ki bi se povsem dopolnjevale z Natom. Uspeh in prihodnost EU na področju obrambe sta nazadnje povsem odvisna od politične volje držav članic, saj imajo te osrednjo vlogo v evropski obrambni strukturi.

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE

12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx

Spletišče: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Evropska unija, 2019

Za dovoljenje za uporabo ali reprodukcijo fotografij ali drugega gradiva, za katere Evropska unija nima avtorskih pravic, je treba zaprositi neposredno imetnike avtorskih pravic.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE