

Tähelepanu keskmes on ELi kaitsepoliitika



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Sisukord

Punkt

01–11 | Põhisõnumid

01–07 | Ülevaade

08–11 | Probleemid ja võimalused

12–83 | Täpsem ülevaade

12–31 | Muutuv kontekst ja ELi suuremad ambitsioonid

12–19 | Muutuste käivitajad

20–26 | Aluslepingutel põhinev juhtimisraamistik

27–31 | ELi ambitsioonide suurendamine

32–54 | ELi tegevus: valmisoleku ja üha struktureerituma lähenemisviisi suunas liikumine

32–40 | Liikmesriikide kaitsekulutuste järsk suurenemine ja ELi rahastamisvahendite hüppeline kasv

41–44 | Ajakohastatud õigusnormid, et hõlbustada juurdepääsu rahale ja parandada sõjaväelist liikuvust

45–47 | Muutuv juhtimisraamistik

48–54 | Kaitsepartnerluse arendamine Ukrainaga ning tihedamad sidemed NATO ja teiste partneritega

55–83 | ELi arenevast kaitsepoliitikast tulenevad probleemid ja võimalused

55–63 | Kaitsevõime arendamine

64–71 | Rahastamisega seotud probleemid

72–75 | Uued lähenemisviisid ELi kaitsekoostööle ja -valmidusele

76–83 | Keerukas juhtimis- ja aruandluskord

Lisad

I lisa. Euroopa kaitsetööstuse programm (EDIP) – ELi kaitsevaldkonna integreeritud meetmepakett

II lisa. ELi eelisklauslid kaitsevaldkonna rahastamisvahendites

III lisa. Ülevaade aastatel 2021–2027 kaitsevaldkonnale eraldatud ELi rahalistest vahenditest riikide⁽¹⁾ ja rahastamisvahendite kaupa 2026. aasta aprilli seisuga

IV lisa. Kontrollikoja asjakohased väljaanded

Lühendid

Mõisted

Kontrollikoja auditirühm

Põhisõnumid

Ülevaade

01 ELi julgeolekuolukord on viimastel aastatel drastiliselt muutunud. Venemaa täiemahuline Ukraina-vastane agressioonisõda, mis algas 2022. aasta alguses, aga ka geopoliitiline ebastabiilsus, kus konfliktid kogu maailmas sagenevad ja ülemaailmne mitmepoolne kord nõrgeneb, on sundinud ELi liikmesriike mõistma, et EL peab muutuma julgeoleku- ja kaitsevaldkonnas võimekamaks. See on tähendanud ELi kaitsepoliitikas nihet kriisiohjamiselt ja kriisidele reageerimiselt väljaspool ELi suurema tähelepanu pööramisele liikmesriikide kaitsevalmidusele.

02 Seetõttu on vaja kiiresti suurendada Euroopa kaitsevaldkonna tootmisvõimsust ja liikmesriikidel tugevdada oma võimeid selles valdkonnas. Euroopa kaitsesektori tehnoloogilist ja tööstuslikku baasi on aga mõjutanud aastatepikkune alainvesteering ja ebapiisav koostöö liikmesriikide vahel. See on põhjustanud olukorra, kus laskemoona ja rakettide varud on ebapiisavad, kaitseotstarbeliste toodete tootmisajad on pikad, sõltuvus Euroopa-välistest tarnijatest on suur ja transpordivõrkudes on tekkinud kitsaskohad. Olukorrale reageerimiseks käivitas EL mitu algatust, et liikmesriigid teeksid koostööd ja ühendaksid oma jõupingutused Euroopa kaitsesektori tehnoloogilise ja tööstusliku baasi tugevdamiseks.

03 Käesoleva ülevaate eesmärk on anda ajakohastatud teavet ELi kaitsemaastiku kohta alates meie [2019. aasta ülevaatest Euroopa kaitse kohta](#) ning tuua esile riskid, probleemid ja võimalused, mis on seotud hiljutiste ELi algatustega selles valdkonnas. Kavatsime anda oma sidusrühmadele asjakohast teavet ja analüüsi ELi kaitsepoliitika ja selle viimaste arengute kohta, eelkõige olulistest küsimustest, mis on seotud finantsjuhtimise, juhtimise, läbipaistvuse ja aruandekohustusega. Viitame ka oma varasema teemakohase audititöö põhisõnumitele.

04 On selge, et ELis laiendatakse julgeoleku- ja kaitsealaseid lähenemisviise, mis hõlmavad hübriidohte, küberturvalisust ja tsiviilvalmisolekut, jäävad need praegu käesoleva läbivaatamise kohaldamisalast välja. Samuti ei keskenduta meie ülevaates sellistele valdkondadele nagu kriitilise tähtsusega toorainete varustuskindlus, luure ja turvaline side kosmosepõhiste tehnoloogiate kaudu, kuigi me tunnistame nende tähtsust kaitse jaoks.

05 Meie ülevaade koondab teavet ELi kaitsepoliitika rakendamise eest vastutavatelt institutsioonilistelt ja mitteinstitutsioonilistelt sidusrühmadelt: ELi osalejad, kaitsetööstus ja mitmed ELi kaitsepoliitika eksperdid. Uurisime ELi õigusakte, poliitikadokumente, aruandeid ja varasemat audititööd koos teadusasutuste, mõttekodade ja akadeemiliste ringkondade uuringutega. Vestlesime Euroopa Komisjoni, Euroopa välisteenistuse, Euroopa Kaitseagentuuri ja nõukogu peasekretariaadi, Euroopa kaitsetööstuse esindajate, NATO ja poliitikaekspertidega.

06 Analüüsitav periood hõlmas ajavahemikku 2020 – juuli 2026. Oleme juhtinud tähelepanu viimastele muutustele ja võtnud arvesse ELi kaitsepoliitika viimaseid arenguid.

07 Käesolev dokument ei ole auditaruanne, vaid ülevaade, mis põhineb peamiselt avalikult kättesaadaval teabel ja spetsiaalselt ülevaate koostamiseks kogutud materjalil.

Probleemid ja võimalused

08 Aluslepingutes on kaitse kindlalt kinnistatud liikmesriikide suveräänsusesse, kusjuures otsused võetakse vastu ühehäälselt ja ELi riigiülesele tegevusele on seatud piirangud (punkt 22). Kuid eriti alates 2022. aastast on nii liikmesriigid kui ka ELi institutsioonid võtnud meetmeid ELi kaitse tugevdamiseks (punktid 27–31).

09 Liikmesriigid on järsult suurendanud oma kaitsekulutusi, mis suurenesid aastatel 2020–2025 ligikaudu 79%. Nad on eraldanud selle raha oma sõjaliste võimete suurendamiseks ja Ukraina toetamiseks (punktid 32–34). Lisaks on nad kutsunud komisjoni ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrget esindajat, kes on ühtlasi Euroopa Komisjoni asepresident, üles käivitama vajalikke algatusi, et EL saavutaks 2030. aastaks kaitsevalmiduse. Kesksed strateegilised dokumendid, mis toetavad neid uusi eesmärke, on [julgeoleku- ja kaitsevaldkonna strateegiline kompass](#) ning [Euroopa kaitsepoliitika valge raamat „Euroopa kaitsevalmidus 2030“](#) (punktid 28–29).

10 Kuigi ELi eelarvest on keelatud rahastada sõjalise või kaitsepoliitilise tähendusega operatsioone, võib ELi rahastamist kasutada Euroopa kaitsesektori tehnoloogilise ja tööstusliku baasi tugevdamiseks kaitsevaldkonna tööstuspoliitika kaudu (punktid [20–26](#)). ELi kaitsekulutused jäid kuni 2021. aastani suhteliselt tagasihoidlikuks (590 miljonit eurot). Alates 2021. aastast on see summa aga märkimisväärselt suurenenud, kuna EL on käivitanud mitmesuguseid vahendeid, mille eesmärk on edendada tihedamat piiriülest kaitsekoostööd ning julgustada liikmesriike ühiselt arendama ja kaitsevõimet ja hankima tooteid ELis ja assotsieerunud riikides. Iga vahend on suunatud konkreetsetele eesmärkidele võimete arendamise olulusringi eri etappides. Mõned vahendid olid erakorralised meetmed, mis kehtestati pärast Venemaa täiemahulise Ukraina-vastase agressioonisõja algust, kuid need on muutunud pikaajalisteks programmideks, et tugevdada Euroopa kaitset. Ajavahemikul 2021–2027 on kaitsealastele programmidele eraldatud 11,3 miljardit eurot ja kaitse-eesmärkidele on muudest fondidest ümber suunatud hinnanguliselt 20,6 miljardit eurot. Lisaks tehakse liikmesriikidele kättesaadavaks kuni 150 miljardi euro ulatuses laene. Kaitsevaldkonna rahastamine peaks ELi tasandil eelseisvas eelarvetsüklis veelgi suurenema, sõltuvalt 2028.–2034. aasta kavandatud eelarve heakskiitmisest. Kõik see tähistab Euroopa kaitsesektori tehnoloogilise ja tööstusliku baasi jaoks pöördelist hetke, kuna selle arendamine ja integreerimine on esimest korda Euroopa tööstusstrateegia põhieesmärk (punktid [36–39](#), [41](#)).

11 Oleme kindlaks teinud mitu eespool nimetatud arengutega seotud võimalust, probleemi ja riski.

- Keeruline julgeolekuolukord koos suurema rahastamisega avab võimalusi Euroopa kaitsesektori tehnoloogilise ja tööstusliku baasi suutlikkuse suurendamiseks, innovatsiooni ja kahesuguse kasutusega tehnoloogia edendamiseks ning uute koostöövormide, näiteks kaitseklastrite ja võimekoalitsioonide arendamiseks, tugevdades samal ajal strateegilisi partnerlusi, eelkõige Ukrainaga (punktid [55–56](#), [72–73](#)).
- Hoolimata ambitsioonikatest ELi kavadest ja suurenevatest kulutustest on kaitsevalmiduse saavutamine 2030. aastaks jätkuvate suurte piirangute tõttu keeruline. Ebapiisav koordineerimine ELi eri rahastamisvoogude vahel ning ELi ja riikliku rahastamise vahel koos tulemusliku ülalt alla suunatud ELi planeerimisprotsessi puudumisega võib põhjustada killustatud investeeringuid, dubleerimist või püsivaid võimelünki. Rahastamine võib aga ikka veel olla ebapiisav, et tegeleda kokkulepitud kaitseprioriteetidega, ning täiendavate rahaliste vahendite eraldamine ei väljendu kohe tegevussuutlikkuses, kuna nende väljatöötamiseks on vaja aega (punktid [57–63](#)).

- Liikmesriikide motiveerimine hankima oma kaitsesüsteeme Euroopa tarnijatelt ELi eelistamisklauslite kaudu võiks olla viis, kuidas pikas perspektiivis vähendada sõltuvust Euroopa-välistest tarnijatest, kuid see peab olema tasakaalus lühiajaliste operatiivvajadustega (punktid 55–59).
- Kui seda ei rakendata nõuetekohaselt, kaasnevad suurema rahastamisega rakendamisriskid, näiteks piiratud mõju kõrgest inflatsioonimäärast tingitud võimelünkade kõrvaldamisele või kulueesmärkide seadmine ilma seonduvate tulemuslikkuse alaste nõueteta. Samuti võib see põhjustada kitsaskohti seoses materjalide, põhikomponentide või kvalifitseeritud töötajatega, muutes eraldatud vahendite kasutamise keeruliseks (punktid 64–67).
- Laenudest rahastatavate kaitsekulutuste, ELi tagatud laenude ja paindlikkusklauslite kasutamise suurenemine võib kahjustada eelarve kestlikkust, aeglustades valitsemissektori võla vähendamist, suurendades tingimuslikke kohustusi ja avaldades nõuetekohaste eraldiste puudumisel täiendavat survet ELi eelarve manööverdamisruumile (punktid 65, 68).
- ELi kaitsepoliitikat iseloomustab keeruline institutsiooniline raamistik ja mitmetasandiline juhtimisstruktuur. See tekitab eri osalejate vahel märkimisväärsed koordineerimisprobleeme ja suurendab kohustuste kattumise ohtu. Finantsaruandluse kord on sama keeruline ning varieerub sõltuvalt rahastamisvahendist ja kaasatud üksusest. Auditivolituste puudumine kõigi asjaomaste asutuste ja vahendite puhul piirab kontrollikoja suutlikkust täita täielikult oma välisaudiitori rolli (punktid 76–81).

Täpsem ülevaade

Muutuv kontekst ja ELi suuremad ambitsioonid

Muutuste käivitajad

12 Viimastel aastatel on mitmed sündmused muutnud suhtumist kaitsele kogu ELis. Tulemuseks on uus ja arenev poliitikamaastik, mida kujundab ka ülemaailmne julgeolekuolukord, mis üldiselt halveneb.

13 Venemaa täiemahuline agressioonisõda Ukraina vastu algas 24. veebruaril 2022 ja oli pöördeline hetk Euroopa kaitse jaoks. Tavapärase ja intensiivse sõjategevuse naasmine naaberriikidesse mõjutas ELi nii majanduslikult kui ka poliitiliselt. Sõda tõi kaasa ELi SKP kasvu vähenemise võrreldes sõjajärgsete prognoosidega ning energia- ja elukalliduse kriisi, mis suurendas inflatsioonimäära¹. Lisaks põgenes ELi liikmesriikidesse üle 4,5 miljoni Ukraina pagulase². Poliitiliselt tõukas sõda kaitseküsimused ELis keskele kohale viisil, mida ei ole Euroopas nähtud alates külma sõja lõpust.

¹ „Economic impact of Russia’s war on Ukraine: European Council response“, Euroopa Parlamendi uuringuteenistus, veebruar 2024.

² „Ukraine Refugee Situation“, ÜRO pagulaste ülemvolinik.

14 Ammu enne Ukraina sõja algust oli ebapiisav koostöö liikmesriikide vahel juba tekitanud ebatõhusust kaitsevõime arendamisel. Euroopa kaitsesektori tehnoloogilist ja tööstuslikku baasi mõjutas aastatepikkune alainvesteering (nn rahudividend)³ ning juurdepääs rahastamisele on praegu ikka veel äärmiselt keeruline, eelkõige väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate (VKEd) jaoks⁴. 2022. aasta mais avaldatud ühisteatise „[Kaitseinvesteeringute puudujääkide analüüs ja edasised sammud](#)“ kohaselt hindas komisjon, et kui kõik liikmesriigid oleksid aastatel 2006–2020 kulutanud kaitsele 2% oma SKPst, oleks see andnud kaitsekulutusteks täiendavalt 1,1 triljonit eurot⁵. Lisaks hindas Euroopa Parlamendi uuringuteenistus (EPRS), et kaitsekulutuste valdkonnas ühiste ELi tasandi meetmete puudumisest tulenevad kulud (mida nimetatakse Euroopa mõõtmepuudumisest tulenevateks kuludeks) jäävad vahemikku 18–57 miljardit eurot aastas⁶.

15 Venemaa Ukraina-vastane sõda tõi esile suure kaitsealase haavatavuse kõigis ELi liikmesriikides, mis oli tingitud aastakümneid kestnud alainvesteeringutest. ELi laskemoona- ja raketivarud olid ebapiisavad, kui tekkis vajadus toetada intensiivses sõjategevuses osalevat partnerit ([1. selgitus](#)). Kaitsetööstus seisab silmitsi aastakümneid kestnud madala tootmismääraga⁷ ja piiratud tootmisvõimsuse kasvuga varude täiendamiseks⁸, mida süvendavad kaitseotstarbeliste toodete pikad tootmisajad. Lisaks leiti meie [2025. aasta aruandes sõjaväelise liikuvuse kohta](#), et transpordivõrkude kitsaskohad mõjutavad sõjaväelist liikuvust, piirates seeläbi Euroopa vägede suutlikkust Euroopas tõhusalt liikuda. Ülevaade kontrollikoja asjaomastest dokumentidest on esitatud [IV lisas](#).

³ Sebastian Clapp, „[EU Member States' defence budgets](#)“, EPRS, märts 2026, lk 1.

⁴ Euroopa Komisjon, „[Access to equity financing for European defence SMEs](#)“, 2024, lk 9.

⁵ JOIN(2022) 24, „Joint communication on the Defence Investment Gaps Analysis and Way Forward“, lk 5.

⁶ Marco Centrone ja Meenakshi Fernandes, „[Improving the quality of European defence spending](#)“, „Cost of non-Europe report“, Euroopa Parlamendi uuringuteenistus, november 2024.

⁷ Hannah Aries, Bastian Giegerich ja Tim Lawrenson, „[The Guns of Europe: Defence-industrial Challenges in a Time of War](#)“, Rahvusvaheline Strateegiliste Uuringute Instituut, 19. juuni 2023.

⁸ „[EU military support to Ukraine](#)“, Euroopa Komisjon, 24. aprill 2026.

1. selgitus

155 mm suurtükilaskemoon: lahinguvälja nõudluse ja ELi tööstusvõimsuse vahelise lõhe ületamine

Suurtükivägi on Ukraina sõjas endiselt kesksel kohal, mis tekitab püsiva nõudluse 155 mm laskemoona järele. 2022. aastal tulistasid Ukraina väed päevas ligikaudu 6000–8000 mürsku (180 000–240 000 kuus)⁹. Uuemate hinnangute kohaselt on see arv 150 000–200 000 kuus, samas kui Venemaa puhul on see kuni 600 000¹⁰.

Võrdluseks võib öelda, et 2022. aastal piirdus ELi tootmine 300 000–400 000 mürsuga aastas, mis näitab aastakümneid kestnud Euroopa kaitsetööstuse võimsuse vähenemist.

2023. aasta märtsis leppis [ELi nõukogu](#) kokku kolmetasandilises lähenemisviisis, mis koosneb 1) ELi liikmesriikidele Ukrainale annetatud laskemoona ja rakettide hüvitamisest nende olemasolevatest varudest, 2) 155 mm suurtükilaskemoona ja selle komponentide ning rakettide ühishankest ning 3) tööstustoetuse suurendamisest, eelkõige [laskemoona tootmist toetava määruse](#) kaudu, et toota 12 kuu jooksul miljon mürsku.

Viivitustest hoolimata on toodang suurenenud. Liikmesriigid tarnisid Ukrainale 2024. aasta novembris¹¹, ehk kaheksa kuud pärast 2024. aasta märtsi tähtaega (mis oli kindlaks määratud 2023. aasta märtsis), miljon suurtükilaskemoona (155 mm mürsud ja raketid).

Allikas: Euroopa Parlamendi uuringuteenistus, [Reinforcing the EU's defence industry](#), märts 2026.

⁹ [SWD\(2024\) 515](#), komisjoni talituste töödokument Euroopa kaitsetööstuse programmi kohta.

¹⁰ Euromaidan press, „[Frontline report: Europe moves fast—for once—and floods Ukraine with shells](#)“, 2. mai 2025.

¹¹ Francesco Bortoletto, „[EU managed to deliver one million shells to Kyiv](#)“, EU News, 20. november 2024.

16 Hübriidrünnakud on üha enam mõjutanud Euroopa taristut ja viimastel aastatel on need sagenenud. Need hõlmavad sabotaaži, elutähtsa taristu häirimist, küberründeid, välisriigist lähtuvat infoga manipuleerimist ja sekkumist ning katseid õõnestada demokraatiat ja valimisprotsesse¹². Tavapärase sõjapidamise ja hübriidrünnakute kombinatsioon on sundinud ELi ja selle liikmesriike panema suuremat rõhku vajadusele suurendada traditsioonilist kaitsevõimet ning ühendada sise- ja välisjulgeoleku mõõde ning kogu ühiskonda hõlmav lähenemisviis julgeolekule ja valmisolekule.

17 Lisaks sõjale Ukrainas on ülemaailmne julgeolek halvenenud ka muudes aspektides. Geopoliitiline ebastabiilsus koos kogu maailmas sagedaste konfliktidega, nagu sõjad Lähis-Idas ja ülemaailmse mitmepoolse korra õõnestamine¹³, on tekitanud vajaduse strateegilise autonoomia järele ELis. Julgeolekuolukord on halvenenud paralleelselt muutustega Euroopa julgeoleku- ja kaitsestruktuuris. Kuigi Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsioon (NATO) jääb kollektiivkaitse nurgakiviks nende ELi liikmesriikide jaoks, kes on ka [NATO liitlased](#), on suurenenud ELi püüdlus tugevdada strateegilist autonoomiat ja tagada suurem koormuse jagamine NATOs. NATO liitlastest 23 ELi liikmesriigi jaoks on see suurendanud kaitsekulutustega seotud kulukohustusi¹⁴ ja tekitanud vajaduse koordineerida oma kaitsevõime suurendamist nii NATOs kui ka ELis.

¹² „Venemaa hübriidtegevus: ELi sanktsioonid“, Euroopa Ülemkogu, Euroopa Liidu Nõukogu, 21. aprill 2026.

¹³ „Foresight report 2025 – Resilience 2.0 – Empowering the EU to thrive amid turbulence and uncertainty“, Euroopa Komisjon, 2025.

¹⁴ 25. juunil 2025 Haagis toimunud Põhja-Atlandi Nõukogu kohtumisel osalenud NATO riigipeade ja valitsusjuhtide [Haagi tippkohtumise deklaratsioon](#).

18 Sõda Ukrainas on toonud esile ka kaitsetööstuse väärtusahelate killustatuse ja keerukuse ning selle suure sõltuvuse ELi-välistest tarnijatest. Alates sõja algusest Ukrainas kuni 2023. aasta juunini hangiti 78% ELi liikmesriikide kaitseotstarbelistest hangetest väljastpoolt ELi, kusjuures ainuüksi USA osakaal oli 63%¹⁵. Kuigi selle sõltuvuse mõõtmiseks on mitmesuguseid parameetreid, näitavad need järjepidevalt, et märkimisväärne osa ELi kaitsekulutustest läheb ELi-välistele tarnijatele, eelkõige Ameerika Ühendriikidele^{16,17}. Varasemalt on USA eksportinud ELi märkimisväärselt rohkem kui EL USAsse¹⁸. Kuigi varajased märgid viitavad väiksemale sõltuvusele USA relvaostudest¹⁹, suurendas EL oma oste USAst aastatel pärast Venemaa täiemahulise Ukraina-vastase agressioonisõja algust²⁰. See on suurendanud vajadust suunata Euroopa kaitsekulutused üha enam Euroopa kaitsesektori tehnoloogilisele ja tööstuslikule baasile.

¹⁵ JOIN(2024) 10, ühisteatis uue Euroopa kaitsetööstuse strateegia kohta.

¹⁶ Juan Mejino-Lopez and Guntram B. Wolff, „Europe’s dependence on US foreign military sales and what to do about it“, Bruegel, 13. oktoober 2025.

¹⁷ Alex Burilkov, Katelyn Bushnell, Juan Mejino-López, Thomas Morgan ja Guntram B. Wolff, „Fit for war by 2030? European rearmament efforts vis-à-vis Russia“, Bruegel & Kiel Institute for the World Economy, juuni 2025.

¹⁸ Daniel Fiott, „The poison pill - EU defence on US terms?“, Euroopa Liidu Julgeoleku-uuringute Instituut, juuni 2019.

¹⁹ Giuseppe Spatafora, „The foreign policy-first president? US external action under Trump 2.0 – in data“, Euroopa Liidu Julgeoleku-uuringute Instituut, veebruar 2026.

²⁰ Juan Mejino-Lopez and Guntram B. Wolff, „Europe’s dependence on US foreign military sales and what to do about it“, Bruegel, 13. oktoober 2025.

19 Üleskutse tugevdada tööstusbaasi leiab aset tehnoloogia kiire arengu ja suurenenud ülemaailmse ressursikonkurentsi kontekstis. Innovatsioon – näiteks kvanttehnoloogia, biotehnoloogia, neurotehnoloogia, kõrgtehnoloogilised materjalid ja robotika – muutub järgmisel kümnendil üha olulisemaks²¹. Neid saab kasutada nii tsiviil- kui ka sõjalistel eesmärkidel ning sageli vajavad need samu ressursse. Strateegilised toorained on rohe- ja digitehnoloogia jaoks sama olulised kui kaitse- ning lennundus- ja kosmoserakenduste jaoks²². EL sõltub praegu suurel määral nende materjalide impordist ja sageli toimub see mõnest ELi mittekuuluvast riigist²³. Sel viisil on Euroopa kaitsesektori tehnoloogilise ja tööstusliku baasi nõrgad kohad seotud laiemate strateegilise autonoomia ja varustuskindluse küsimustega. See tähendab, et teistes poliitikavaldkondades võetakse üha enam arvesse kaitsealaseid perspektiive. Nende arvukate ja omavahel seotud tegurite tõttu tuleb kaitseküsimustes kiiresti tegutseda.

Aluslepingutel põhinev juhtimisraamistik

20 ELi institutsioonid, organid ja asutused ning liikmesriigid on alates Venemaa täiemahulise Ukraina-vastase agressioonisõja algusest võtnud meetmeid ELi kaitse tugevdamiseks. Nende meetmete rakendamisel võetakse arvesse aluslepingutes kujundatud juhtimisraamistikku. ELi institutsioonide roll kaitsevaldkonnas on traditsiooniliselt olnud piiratud. Euroopa Liidu lepinguga, mida muudeti 2007. aastal²⁴ ja mis kehtib alates 2009. aastast, kehtestati ühine julgeoleku- ja kaitsepoliitika (ÜJKP) ning määratleti selgemalt institutsioonide praegused kaitsevaldkonna ülesanded. Euroopa Liidu toimimise leping (ELTL) täiendab ELi lepingut ning reguleerib seda, kuidas EL toimib oma siseturul ja majanduses, olles ELi kaitsetööstuse vahendite õiguslik alus (*joonis 1*).

²¹ „Foresight report 2025 – Resilience 2.0 – Empowering the EU to thrive amid turbulence and uncertainty“, Euroopa Komisjon, 2025.

²² Eriaruanne 04/2026: „Energiasüsteemi ümberkujundamiseks vajalikud kriitilised toormed – poliitika kallal tuleb veel tööd teha“.

²³ Samas.

²⁴ Lissaboni leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut.

21 ÜJKP on osa ühisest välis- ja julgeolekupoliitikast (ÜVJP) ning käsitleb ELi julgeolekuga seotud küsimusi, sealhulgas „liidu ühise kaitsepoliitika järkjärgulist kujundamist, mis võib viia ühise kaitseni“. ELi üldist välispoliitikat juhib Euroopa Ülemkogu (kuhu kuuluvad riigipead ja valitsusjuhid). ELi nõukogu on kaitse- ja julgeolekuküsimused välisasjade nõukogu (kuhu kuuluvad välisministrid ja kaitseministrid, kui päevakorras on kaitseküsimused) pädevuses. Euroopa välisteenistus, sealhulgas ELi sõjaline staap, on ELi diplomaatiline haru ning tegutseb liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja alluvuses, kes on ka Euroopa Komisjoni asepresident (edaspidi „kõrge esindaja/asepresident“)²⁵. [Euroopa Kaitseagentuur](#) (EDA) on 2004. aastal loodud ELi amet, mis tegutseb ELi nõukogu alluvuses ning toetab nõukogu ja liikmesriike nende jõupingutustes parandada ELi kaitsevõimet.

²⁵ Nõukogu otsus [2010/427/EL](#) Euroopa välisteenistuse loomise kohta.

Joonis 1 | ELi kaitsepoliitika ja juhtimisraamistik



Valitsustevahelise ja riigiülese tasandi vaheline suhtlus komiteede kaudu, osalemine koosolekutel jne.

ASAP – laskemoona tootmist toetav õigusakt, **ÜVJP** – ühine välis- ja julgeolekupoliitika, **DG DEFIS** – kaitsetööstuse ja kosmose peadirektoraat, **EDA** – Euroopa Kaitseagentuur, **EKF** – Euroopa Kaitsefond, **EDIP** – Euroopa kaitsevaldkonna tööstusliku arendamise programm, **EDIP** – Euroopa kaitsetööstuse programm, **EDIRPA** – Euroopa kaitsetööstuse tugevdamine ühishangete õigusakti abil, **EDTIB** – Euroopa kaitsesektori tehnoloogiline ja tööstuslik baas, **EEAS** – Euroopa välisteenistus, **EUMS** – ELi sõjaline staap, kõrge esindaja / asepresident – liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja / Euroopa Komisjoni asepresident, **PADR** – kaitsealaste teadusuuringute ettevalmistav meede, **PESCO** – alaline struktureeritud koostöö, **ELL** – Euroopa Liidu leping, **ELTL** – Euroopa Liidu toimimise leping, **SAFE** – Euroopa julgeolekumeetmed

Allikas: kontrollikoda komisjoni, nõukogu ja parlamendi teabe alusel.

22 Praegune õigusraamistik annab liikmesriikidele võimaluse teha kaitsepoliitika valdkonnas vabatahtlikku koostööd, piirates samal ajal peamiselt komisjoni pädevust kaitsetööstuse poliitikaga. Kuna kaitse on riikide suveräänsuse põhiväljendus, säilitavad liikmesriigid juhtrolli ja ELi kaitsepoliitika on endiselt põhimõtteliselt valitsustevaheline ning selle konkreetsed normid ja menetlused erinevad muude ELi poliitikavaldkondade normidest ja menetlustest. Sellest tulenevalt kuulub kaitse endiselt kindlalt liikmesriikide pädevusse ning ELi riigiülesed meetmed on piiratud. See tähendab, et nõukogu võtab ELi kaitsepoliitika suhtes juhtrolli ning on peamine otsustaja, kusjuures ÜVJP ja ÜJKPga seotud otsused võetakse üldiselt vastu ühehäälselt.

23 ÜJKP on ELi kriisiohje- ja kaitsekoostöö raamistik, mis võimaldab liikmesriikidel viia väljaspool ELi läbi ÜJKP tsiviil- ja sõjalisi missioone ja operatsioone osana ELi integreeritud lähenemisviisist väliskonfliktidele ja -kriisidele²⁶. Sellega toetatakse rahuvalvet, konfliktide ärahoidmist ja rahvusvahelise julgeoleku tugevdamist, sageli koostöös selliste rahvusvaheliste organisatsioonidega nagu Ühinenud Rahvaste Organisatsioon (ÜRO) ja NATO. EL on käivitanud ÜJKP raames arvukalt tsiviilmissioone ja sõjalisi operatsioone välismaal. Tsiviilmissioone rahastatakse ELi eelarvest ja need tuginevad liikmesriikide eraldatud võimetele (ELi lepingu artikkel 42). ELi lepingu artikli 41 lõike 2 kohaselt ei saa sõjalise või kaitsepoliitilise tähendusega operatsioonide kulusid põhimõtteliselt rahastada ELi eelarvest. Seetõttu rahastavad sõjaliste missioonide ja operatsioonide kulusid peamiselt osalevad liikmesriigid konkreetsete valitsustevaheliste mehhanismide ja riiklike panuste kaudu. Rahastamiskord varieerub sõltuvalt asjaomasest missioonist või operatsioonist²⁷.

24 Liikmesriikidevaheline koostööraamistik hõlmab ka mitut aluslepingul põhinevat algatust ja üksust, mida rahastatakse liikmesriikide osamaksetest eelarveväliselt. See hõlmab näiteks [Euroopa Kaitseagentuuri](#), millel on oluline roll kaitsevõime arendamise toetamisel ja kaitsekoostöö edendamisel ELis, ning [alalist struktureeritud koostööd](#) (PESCO). 2017. aastal 23 liikmesriigi poolt aktiveeritud ja nüüd 26 osalejaga PESCO on aluslepingul põhinev koostööraamistik, mille eesmärk on ühiselt kavandada, arendada ja investeerida võimete arendamisse ning suurendada õiguslikult siduvate kohustuste kaudu relvajõudude operatiivvalmidust, koostalitlusvõimet ja tõhusust. PESCO sekretariaat koosneb Euroopa Kaitseagentuuri ja Euroopa välisteenistuse, sealhulgas Euroopa Liidu sõjalise staabi esindajatest. Ajavahemikul 2017–2025 on [PESCO](#) loonud kokku 83 koostööprojekti (millest 74 on veel pooleli) maismaa-, mere-, õhu-, kosmose- ja kübervaldkonnas.

²⁶ Ühine julgeoleku- ja kaitsepoliitika, Euroopa välisteenistus, 24. september 2025.

²⁷ Bruno Bilquin, „EU missions and operations abroad“, Euroopa Parlamendi uuringuteenistus, 29. oktoober 2024.

25 ELi vastastikuse abi klausli õiguslik alus on [ELi lepingu artikli 42 lõige 7](#). Kui liikmesriik, keda on rünnatud tema territooriumil, on selle aktiveerinud, on teistel liikmesriikidel kohustus anda abi kõigi nende käsutuses olevate vahenditega. See abi peab olema kooskõlas NATO raames võetud kohustustega (liikmesriikide puhul, kes on ka NATO liitlased) ning ei tohi olla vastuolus liikmesriikide julgeoleku- ja kaitsepoliitika eripäraga (liikmesriikide puhul, kes ei ole NATO liitlased). Pärast 2015. aasta novembris toimunud terrorirünnakuid on Prantsusmaa klauslile tuginenud vaid ühel korral. ELi liikmesriigid peavad korrapäraselt stsenaariumipõhiseid arutelusid ja viivad läbi õppusi, et suurendada arusaamist klausli rakendamisest, suurendada valmisolekut javastupanuvõimet. Pärast seda, kui Küpros oli Iraani, Iisraeli ja Ameerika Ühendriikide vahelise sõja ajal droonide sihtmärgiks, on alates 2026. aasta märtsist hoogustunud arutelud selle üle, kuidas klauslit rakendada, et lahendada selle praktilise kohaldamisega seotud probleeme²⁸.

26 ELTLiga antakse komisjonile õigus toetada Euroopa kaitsetööstuse konkurentsivõimet. See poliitikavaldkond võimaldab komisjonil hõlbustada liikmesriikidevahelist koostööd kaitsealase teadus- ja arendustegevuse ning tootmise valdkonnas, ilma et see piiraks liikmesriikide õigust määrata kindlaks oma riigi kaitseprioriteedid ja -strateegiad. Kaitsetööstuse poliitikat edendades saab komisjon aidata tugevdada Euroopa kaitsesektori tehnoloogilist ja tööstuslikku baasi ühisinvesteeringuid soodustavate algatuste kaudu. Mis puudutab kaitset, siis aluslepingud paigutavad komisjoni tõhusalt peamiselt tema traditsioonilisematesse pädevustesse, mis on seotud siseturu, kaubanduse ja tööstusega. Nõukogu otsuste ja järeldustega võivad liikmesriigid kutsuda komisjoni üles tegema täiendavaid algatusi kaitsesektoris.

²⁸ „EU to game out bloc’s mutual assistance clause in case of attack“, Politico, 17. aprill 2026.

ELi ambitsioonide suurendamine

27 Eriti alates 2022. aastast on ELi liikmesriigid üha enam tunnistanud, et EL peab muutuma julgeoleku- ja kaitsevaldkonnas võimekamaks. See tähendas ELi kaitsepoliitikas nihet kriisiohjamiselt ja kriisidele reageerimiselt väljaspool ELi suurema tähelepanu pööramisele liikmesriikide kaitsevalmidusele.

28 11. märtsil 2022, vaid kaks nädalat pärast Venemaa täiemahulise Ukraina-vastase agressioonisõja algust, esitasid ELi riigipead ja valitsusjuhid [Versailles' deklaratsiooni](#), milles kutsuti üles tugevdama ELi kaitsevõimet ja astuma edasisi otsustavaid samme Euroopa suveräänsuse suurendamiseks. [Julgeoleku- ja kaitsevaldkonna strateegilisele kompassile](#) järgnes veidi aega hiljem kava, mille eesmärk on suurendada ELi strateegilist autonoomiat ning muuta EL oma kodanike jaoks tugevamaks ja võimekamaks julgeoleku tagajaks. Strateegiline kompass töötati välja liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ja komisjoni asepresidendi juhtimisel tihedas koostöös komisjoni ja Euroopa Kaitseagentuuriga ja selle kiitsid 22. märtsil 2022 heaks kõik 27 liikmesriiki. Kompassiga seati liikmesriikide juhitava üldraamistikuna Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitikale oluline võrdlusalus. Vastuseks nõukogu üleskutsule seada ELi kaitse valdkonnas kõrgemad eesmärgid esitasid komisjon ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ja komisjoni asepresident [analüüsi kaitseinvesteeringute puudujääkide kohta](#), mis tuli nende uute eesmärkide saavutamiseks kõrvaldada.

29 Selle uue ambitsioonitaseme toetamiseks töötavad komisjon, Euroopa välisteenistus (sealhulgas Euroopa Liidu sõjaline staap) ka selle nimel, et täiendada ja mitmekordistada liikmesriikide individuaalseid kaitsealaseid jõupingutusi eesmärgiga luua tõeline Euroopa kaitsekoostöö liit²⁹. Komisjon ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ja komisjoni asepresident esitasid mitu algatust ja strateegilist dokumenti, mille eesmärk on saavutada kaitsevalmidus 2030. aastaks ([joonis 2](#)). Keskne strateegiline dokument on [valge raamat „Euroopa kaitsevalmidus 2030“](#), milles esitatakse liikmesriikidele võimalused teha koostööd ja ühendada oma jõupingutused võimelünkade kõrvaldamiseks ja Euroopa kaitsesektori tehnoloogilise ja tööstusliku baasi tugevdamiseks. [2030. aasta kaitsevalmiduse tegevuskava](#) kohaselt hõlmab kaitsevalmidus kaasaegseks sõjapidamiseks vajalike võimete arendamist ja omandamist. Selleks on vaja, et Euroopal oleks kaitsetööstuse baas, et anda talle strateegiline eelis ja vajalik sõltumatus – tiptasemel innovatsioon ja kiire masstootmine kriitilistel aegadel³⁰.

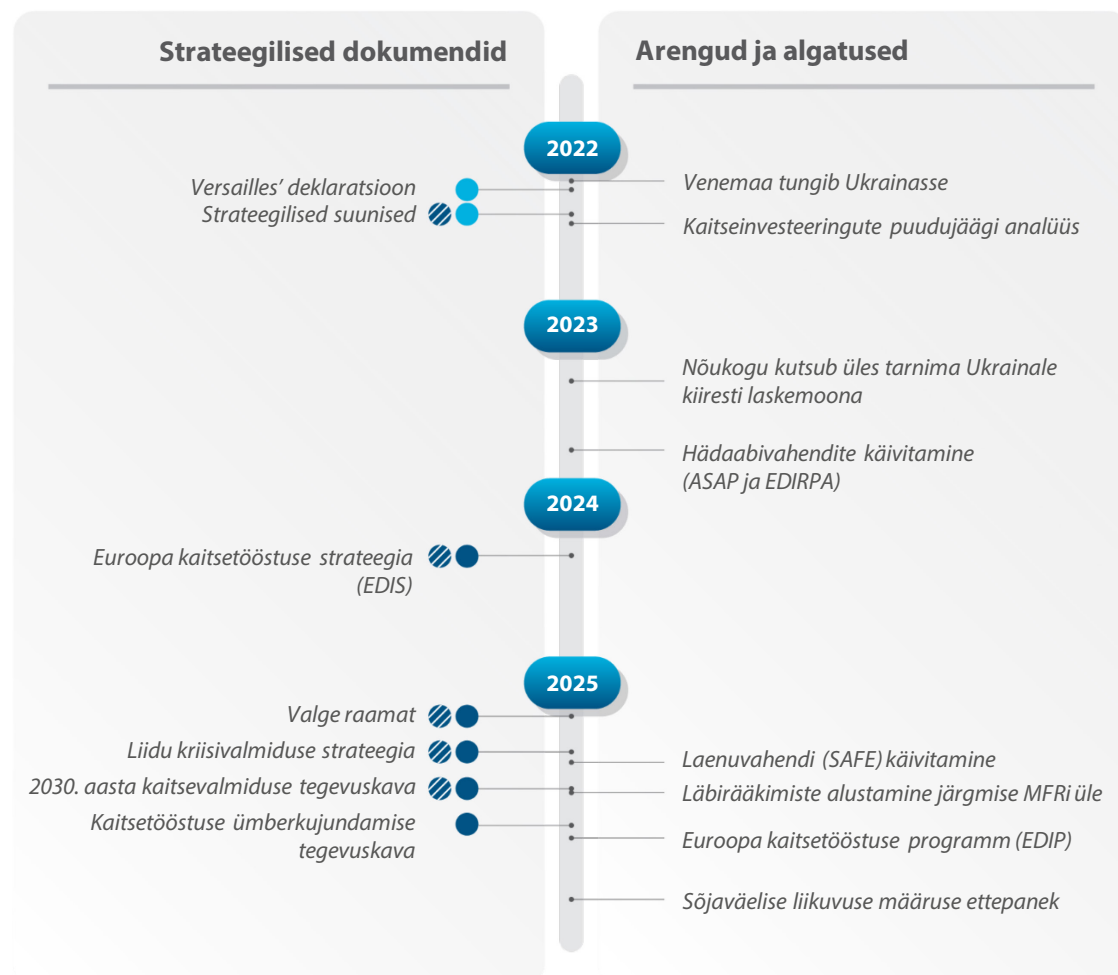
²⁹ „Europe’s choice. Political guidelines for the next European Commission 2024–2029“, Ursula von der Leyen, 18. juuli 2024.

³⁰ JOIN(2025) 27, ühisteatis 2030. aasta kaitsevalmiduse tegevuskava kohta.

Joonis 2 | Asjaomaste strateegiadokumentide ja algatuste heakskiitmise ajakava

Dokumentide autorid:

- Komisjon
- Nõukogu
- Kõrge esindaja / asepresident



Allikas: kontrollikoda komisjoni, nõukogu ja parlamendi teabe alusel.

30 Kaitsealase strateegilise põhiraamistiku tugevdamiseks töötavad komisjon ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ja komisjoni asepresident välja ka terviklikku lähenemisviisi, et olla valmis konfliktideks ja kriisideks, ühendades kaitse ja julgeoleku. Hiljutise sammuna selles suunas täiendab 2025. aasta [valmisolekuliidu strateegia](#) kaitsevalmiduse strateegilist eesmärki. Strateegias keskendutakse kolmele lähenemisviisile: kõiki ohte hõlmav integreeritud lähenemisviis, kogu ühiskonda hõlmav lähenemisviis ja kogu valitsemissektorit hõlmav lähenemisviis. See hõlmab ettevalmistusi igat liiki ohtudeks, selle asemel et neid eraldi käsitleda. See tähendab ka kõigi sektorite, organisatsioonide ja kodanike kaasamist, et tagada valitsusasutuste ja -allasutuste vaheline koordineerimine ja koostöö, sidudes samal ajal julgeoleku välismõõtmega ELi valmisolekumeetmetega.

31 Nii tsiviil- kui ka sõjaliseks kasutuseks oluliste uute tehnoloogiate esilekerkimine ja üldine mure väärtusahelate vastupanuvõime pärast on ajendanud ELi kaaluma, kuidas kasutada ära tsiviil-sõjalist koostoimet³¹. Moodsa, üha enam murrangulistele tehnoloogiatele tugineva konflikti muutuva olemuse tõttu on tehnoloogilise eelise olemasolu sõjalise üleoleku otsustav tegur.

ELi tegevus: valmisoleku ja üha struktureerituma lähenemisviisi suunas liikumine

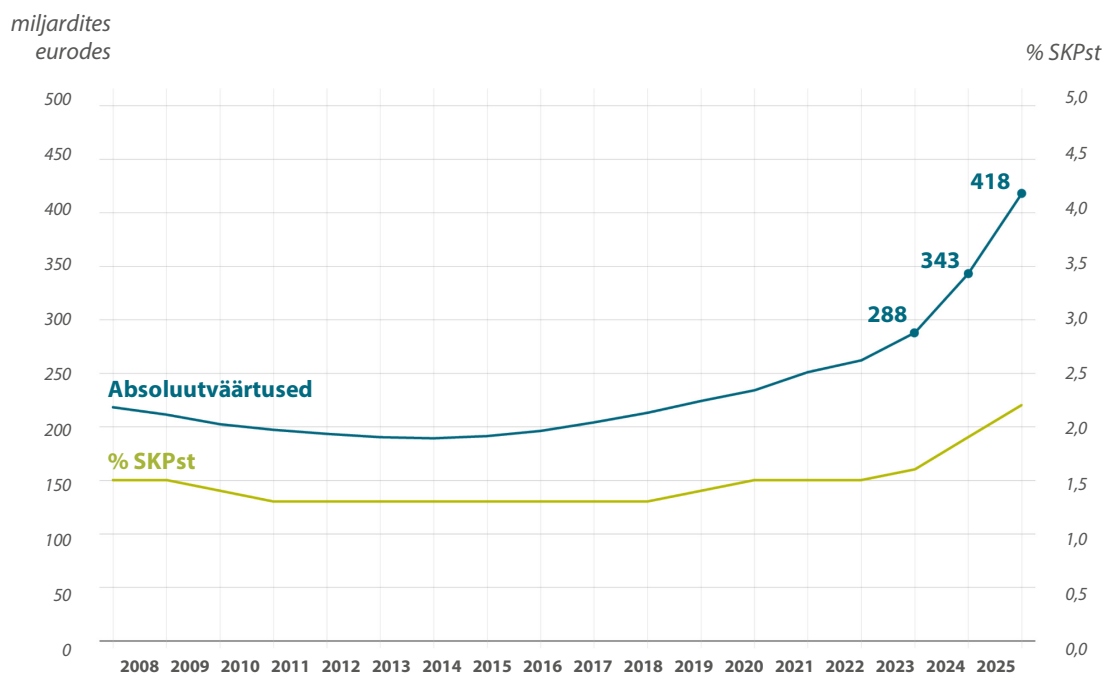
Liikmesriikide kaitsekulutuste järsk suurenemine ja ELi rahastamisvahendite hüppeline kasv

32 Alates 2022. aastast on nii ELi kui ka liikmesriikide tasandil kasutusele võetud täiendavaid rahalisi vahendeid, et tegeleda aastatepikkuse alainvesteeringu mõjuga. Vastusena Venemaa Ukraina-vastasele agressioonisõjale on ELi kollektiivne iga-aastane kaitse-eelarve järsult suurenunud 262 miljardilt eurolt 2022. aastal kokku 418 miljardi euron 2025. aastal (*joonis 3*). 2026. aastal peaksid liikmesriikide eelarved kokku olema hinnanguliselt 454 miljardit eurot. Üldiselt suurenesid liikmesriikide kombineeritud kaitsekulutused (püsivhindades) aastatel 2020–2025 78,6%³².

³¹ COM(2025) 484, komisjoni teatis „2025. aasta aruanne tulevikusuundade strateegilise analüüsi kohta“.

³² EDA, „Defence Data 2025–2026“.

Joonis 3 | ELi liikmesriikide kaitsekulutused



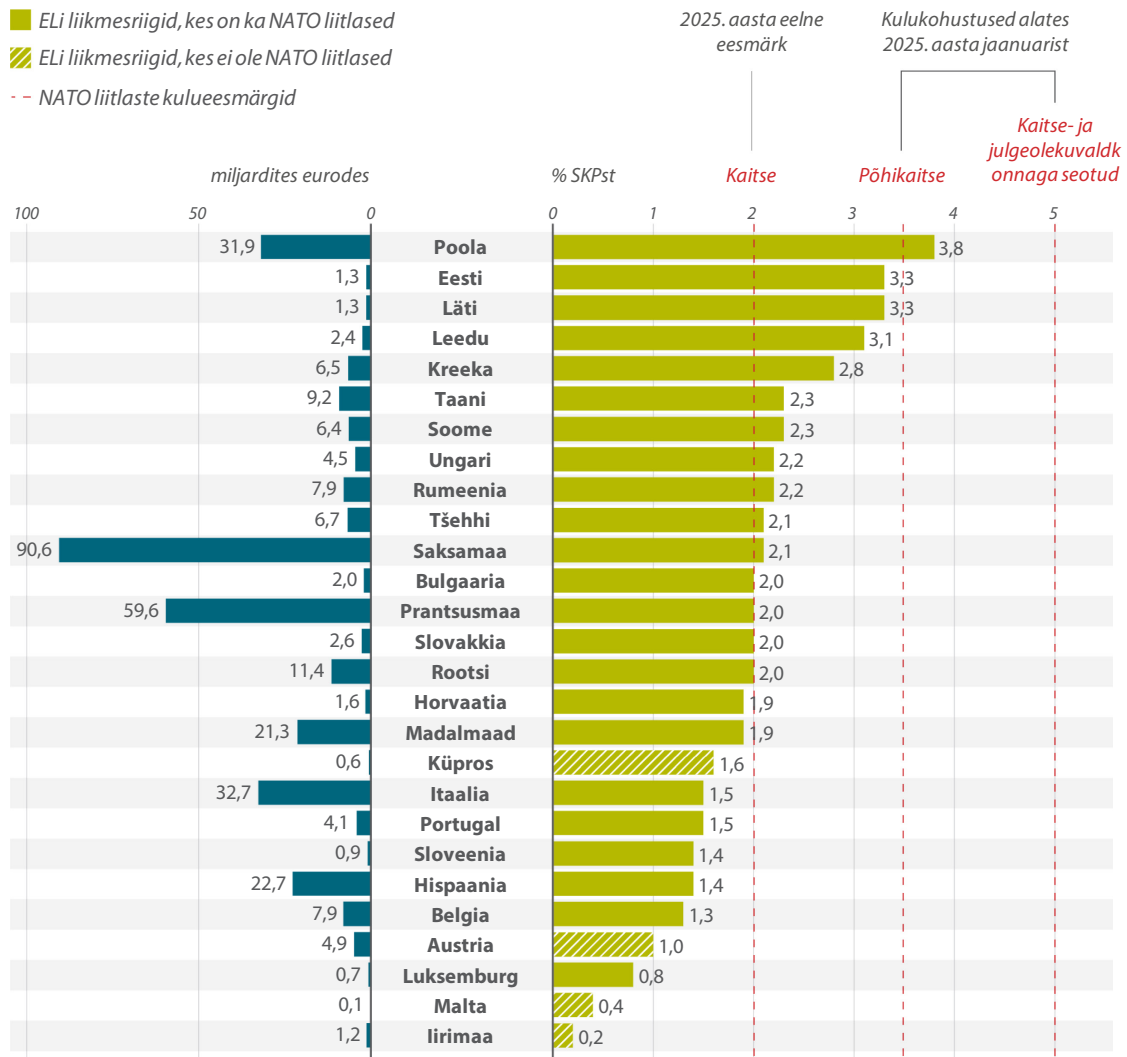
Allikas: kontrollikoda Euroopa Kaitseagentuuri [kaitseandmete 2025–2026](#) (absoluutväärtused) ja [Euroopa Kaitseagentuuri kaitseandmete portaali](#) (% SKPst) põhjal.

33 2014. aastal leppisid NATO liitlased kokku, et kulutavad vähemalt 2% oma aastasest SKPst kaitsele³³. 2025. aastal võtsid NATO liitlased kohustuse seada kõrgemad eesmärgid – 3,5% peamistele kaitsekulutustele ning 1,5% kaitse- ja julgeolekukulutustele (näiteks elutähtsa taristu kaitsmiseks, võrkude kaitsmiseks, tsiviilvalmisoleku ja vastupanuvõime tagamiseks, innovatsiooniks ja kaitsesektori tööstusliku baasi tugevdamiseks), mis tähendab, et 2035. aastaks moodustab see kokku 5% aastasest SKPst. [Joonisel 4](#) on näidatud ELi liikmesriikide kaitsekulutused protsendina SKPst 2024. aastal. [Euroopa Kaitseagentuuri](#) sõnul saavutasid või ületasid kõik ELi NATO liitlased 2025. aastal kaitsekulutuste 2% eesmärgi³⁴.

³³ Walesi tippkohtumise deklaratsioon, NATO, 5. september 2014.

³⁴ Kaitsekulutused ja NATO 5% kohustus, NATO, 10. aprill 2026.

Joonis 4 | ELi liikmesriikide kaitsekulutused aastal 2024



Allikas: kontrollikoda Euroopa Kaitseagentuuri 2024.–2025. aasta kaitseandmete alusel.

34 Neid suuremaid vahendeid kasutatakse riikide sõjaliste võimete tugevdamiseks ja pikaajaliste võimelünkade kõrvaldamiseks (punkt 29). Samal ajal on osa nendest kulutustest suunatud Ukrainale antavale sõjalisele toetusele kas kahepoolse abi või Euroopa rahutagamisrahastu kaudu (2. selgitus). Sellega seoses suunatakse 6,4 miljardit eurot ligikaudu 75,2 miljardist eurost, mille EL ja liikmesriigid on aastatel 2022–2025 Ukrainale sõjalise toetusena eraldanud³⁵, Euroopa rahutagamisrahastu kaudu.

³⁵ „EU military support to Ukraine“, Euroopa Nõukogu, 24. aprill 2026.

2. selgitus

Euroopa rahutagamisrahastu

Euroopa rahutagamisrahastu loodi 2021. aasta märtsis ELi eelarve välise fondina. See koosneb kahest sambast.

- Abimeetmed: kasutatakse üha enam selleks, et toetada surmava ja mittesurmava sõjavarustuse (nt laskemoon, raketid, kaitsevarustus, esmaabikomplektid) tarnimist partnerriikidesse.
- Operatsioonid: rahastatakse ÜJKP sõjaliste missioonide ja operatsioonide ühiseid kulusid (suurema osa kuludest kannavad osalevad liikmesriigid). Üks peamisi käimasolevaid missioone on ELi sõjalise abi missioon Ukrainas (EUMAM Ukraine) ([5. selgitus](#)).

Euroopa rahutagamisrahastust aastatel 2021–2027 eraldatud rahalise toetuse kogusumma oli 17 miljardit eurot, millest ligikaudu kaks kolmandikku eraldati Ukrainale.

Allikas: kontrollikoda [Euroopa rahutagamisrahastu \(nõukogu\)](#) andmete põhjal.

35 Euroopa kaitsesektori tehnoloogiline ja tööstuslik baas on endiselt väga killustunud, selles domineerivad nn riikide tipptegijad, kes teenindavad peamiselt siseturge, kuid on aktiivsed ka esmastel eksporditurgudel väljaspool ELi³⁶. 2021. aastal hangiti ühiselt ainult ligikaudu 18% liikmesriikide kogu kaitseotstarbelisest varustusest ning 7% kaitseuuringute ja -tehnoloogia kulutustest tehti ühiselt. See jääb tublisti alla asjaomastele sihttasemetele – 35% ja 20% (mida ei muudeta siduvateks riiklikeks eesmärkideks), mille Euroopa Kaitseagentuuri ministrite tasandi juhtorgan kehtestas 2007. aasta novembris³⁷. Nii kaitsevarustuse ühishanked kui ka teadus- ja tehnoloogiakoostöö kulutused on alates nende kehtestamisest oma sihttasemetest maha jäänud³⁸. Alates 2022. aastast ei ole Euroopa Kaitseagentuur aga ühishangete seisu kohta järjepidevalt aru andnud, sest liikmesriikidelt saadud andmed ei ole täielikud. Euroopa Kaitseagentuur on märkinud, et ELi vahendid toovad tõenäoliselt kaasa ühishangete arvu suurenemise, kuid rahalise toetuse mehhanismide mõju hindamiseks on oluline parandada jälgimist liikmesriikides³⁹.

³⁶ George, M., et al., *Trends in International Arms Transfers 2024*, Stockholmi Rahvusvaheline Rahu-uuringute Instituut, märts 2025.

³⁷ Pressiteade „EU Ministers adopt Framework for Joint European Strategy in Defence R&T (Brussels, 19 November 2007)“ ja [kaitseandmete portaal](#).

³⁸ „Defence Data 2020– 2021: Key findings and analysis“, Euroopa Kaitseagentuur, 2022 (joonis 12).

³⁹ „Defence Data 2024–2025“, Euroopa Kaitseagentuur, 2025.

36 Viimastel aastatel on EL mitme algatuse kaudu võtnud kasutusele erinevaid rahastamisvahendeid, mille eesmärk on edendada kaitsesektoris tihedamat piiriülest koostööd ning julgustada liikmesriike ühiselt arendama ja hankima kaitseotstarbelisi tooteid ja kaitsevõimet (*joonis 5*). Iga vahend on suunatud konkreetsetele eesmärkidele võimete arendamise olelusringi eri etappides.

- **Kaitsevarustuse ühine teadus- ja arendustegevus:** [Euroopa Kaitsefondist](#), millele eelnes kaks eelkäijaprogrammi⁴⁰, rahastatakse teadus- ja arendusalaseid koostööprojekte, millesse on kaasatud konsortsiumid vähemalt kolmest liikmesriigist. Selle eesmärk on tugevdada Euroopa kaitsesektori tehnoloogilist ja tööstuslikku baasi ning vähendada killustatust. Selle vahendi raames pakutakse ELi kaitseinnovatsiooni kavas välja sihipärased meetmed idufirmade ja VKEde ligimeelitamiseks ja toetamiseks. Euroopa Kaitsefondi eelarve 2021.–2027. aasta mitmeaastases finantsraamistikus (MFR) on 7,3 miljardit eurot, millest 1,5 miljardit eurot on suunatud [Euroopa strateegiliste tehnoloogiate platvormi](#) algatusele. 2026. aasta aprilliks oli aastatel 2021–2025 algatatud projektikonkursside⁴¹ raames välja valitud 281 projekti.
- **Tööstuslik tootmisvõimsus:** tootmisetapp ja tööstuse laiendamine on järgmised loogilised sammud pärast teadus- ja arendustegevuse etappi. [Laskemoona tootmist toetava määrusega](#) (ASAP) eraldatakse 500 miljonit eurot ning selle eesmärk on tugevdada ja suurendada laskemoona tootmist kogu Euroopas. Määruse peamine eesmärk on toetada laskemoona ja raketide kiiret tarnimist Ukrainasse ning aidata liikmesriikidel oma varusid täiendada. 2024. aasta märtsis valis komisjon 2024. ja 2025. aastaks välja 31 projekti, mille eesmärk oli ergutada lõhkeainete, püssirohu, õõsmürskude ja raketide tootmist ning katsetamist.
- **Koostöö kaitsealaste riigihangete valdkonnas:** [Ühishangete õigusakti abil Euroopa kaitsetööstust tugevdava vahendi](#) (EDIRPA)⁴² eesmärk on toetada tõhusamaid kaitsealaseid hankeid 300 miljoni euroga ELi eelarvest. 2024. aasta novembris valiti kolmes prioriteetses valdkonnas (laskemoona-, õhu- ja raketikaitse, platvormid ning vanade (aegunud) süsteemide väljavahetamine) välja viis projektitaotlust, milles osales kokku 20 liikmesriiki ja keskmiselt kuus osalejat projekti kohta.

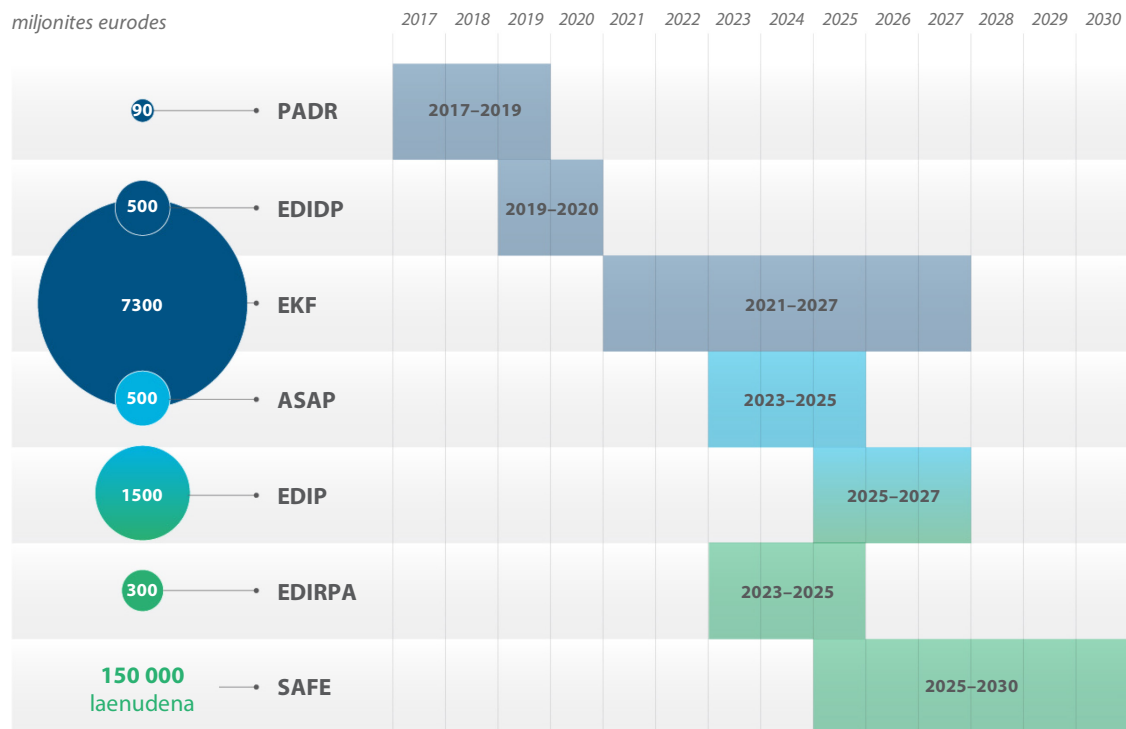
⁴⁰ Liidu kaitsealaste teadusuuringute ettevalmistav meede (PADR) ja Euroopa kaitsevaldkonna tööstusliku arendamise programm (EDIDP).

⁴¹ Euroopa Kaitsefond – Euroopa Komisjoni ametlik veebisait - Kaitsetööstus ja kosmos.

⁴² Määrus (EL) 2023/2418, millega luuakse Euroopa kaitsetööstus ühishangete kaudu (EDIRPA).

Joonis 5 | ELi kaitsetööstuse rahastamisvahendid, mida rahastatakse või tagatakse ELi eelarvest alates 2026. aastast

- Teadus- ja arendustegevus
- Tootmisvõimsuse suurendamine
- Ühishanked



PADR – kaitsealaste teadusuuringute ettevalmistav meede
 EDIDP – Euroopa kaitsevaldkonna tööstusliku arendamise programm
 EKF – Euroopa Kaitsefond
 ASAP – laskemoona tootmist toetav määrus
 EDIP – Euroopa kaitsetööstuse programm
 EDIRPA – instrument Euroopa kaitsetööstuse tugevdamiseks ühishangete kaudu
 SAFE – Euroopa julgeolekumeetmete rahastamisvahend

Allikas: kontrollikoda komisjoni, nõukogu ja parlamendi teabe alusel.

37 Euroopa kaitsetööstuse programmiga (EDIP) kehtestatakse komisjoni hallatavate ELi kaitsevahendite raames eraldi lähenemisviis. EDIPis on regulatiivsed, finants- ja koordineerimismeetmed koondatud ühte vahendisse (*lisa*). Selle 1,5 miljardi euro suuruse summa abil soovitakse ajavahemikul 2026–2027 „saavutada kaitsetööstuse valmisolek, ületades lõhe lühiajaliste erakorraliste meetmete, nagu EDIRPA ja ASAPI ning struktuurse ja pikaajalise lähenemisviisi vahel“.

38 Erinevalt eespool nimetatud ELi kaitsevahenditest, mida antakse sihttoetuste vormis, antakse 2025. aasta mais vastu võetud 150 miljardi euro suuruse [Euroopa julgeolekumeetmete rahastamisvahendi](#) (SAFE) raames liikmesriikidele riiklike kaitsetööstuse investeerimiskavade ning hilisemate laenulepingute ja tegevuskokkulepete alusel soodsatel tingimustel laene, mida rahastatakse ELi laenudest kapitaliturgudelt. 19 liikmesriiki⁴³ väljendasid huvi osaleda 2026. aasta alguses ja 2026. aasta aprilli keskpaigaks oli nõukogu võtnud vastu rakendusotsused kõikide liikmesriikide kohta (v. a Ungari). Abi saavad liikmesriigid maksavad laenud tagasi tavaliselt pika, kuni 45-aastase lõpptähtajaga⁴⁴. Samal ajal antakse neid laene teatavatel tingimustel, nagu ühine hankenõue, komponentide päritolu, töövõtjate asutamist ja kontrolli käsitlevad eeskirjad (*II lisa*) ning panus selliste eesmärkide saavutamisse nagu kaitseotstarbeliste toodete koostalitlusvõime ja asendatavuse tagamine kogu ELis. Kokkuvõttes tugevdavad need elemendid komisjoni rolli ELi kaitsealase tööstuspoliitika kujundamisel. *III lisas* on esitatud ülevaade ELi rahalistest vahenditest liikmesriikide ja rahastamisvahendite kaupa, tuginedes kättesaadavatele andmetele.

39 Järgmist 2028.–2034. aasta MFRi silmas pidades on komisjon teinud ettepaneku koondada mitu olemasolevat kaitsevahendit üheks rahastamisvahendiks – Euroopa Konkurentsivõime Fondiks⁴⁵. See kajastab ELi kavatsust ühtlustada praeguseid killustatud algatusi, seades samal ajal esikohale investeringud, et tugevdada vastupanuvõimet ja toetada kaitsetööstuse baasi kogu investeerimisteenkonna jooksul alates teadus- ja arendustegevusest kuni hangete ja hoolduseni. Euroopa Konkurentsivõime Fondi eraldis kerksusele ja julgeolekule, kaitsetööstusele ja kosmosele on fondi suurim komponent, mis moodustab ligikaudu 125 miljardit eurot (praegustes hindades) 234 miljardi euro suurusest kogusummast, st ligikaudu 53% kavandatud kogueraldisest. Lisaks hõlmab kavandatav [Euroopa fond](#) aastateks 2028–2034 ühe erieesmärgina ka kaitsevõime ja julgeoleku toetamist.

⁴³ Belgia, Bulgaaria, Tšehhi, Horvaatia, Küpros, Taani, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Kreeka, Ungari, Itaalia, Läti, Leedu, Poola, Portugal, Rumeenia, Slovakkia, Hispaania. [Euroopa julgeolekumeetmed – komisjoni veebisait](#).

⁴⁴ Nõukogu määrus (EL) 2025/1106, millega luuakse Euroopa julgeolekumeede (SAFE) Euroopa kaitsetööstuse rahastamisvahendi tugevdamise kaudu.

⁴⁵ Ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse Euroopa Konkurentsivõime Fond, sealhulgas kaitseuringute ja -innovatsiooni eriprogramm, 16. juuli 2025.

40 Enamik eespool nimetatud kaitsevaldkonna rahastamisvahendeid sisaldab klausleid, milles viidatakse ELi eelistamise põhimõttele. Selle põhimõtte kohaselt peavad ELi vahenditest rahastatavad kaitseotstarbelised tooted ja komponendid pärinema peamiselt ELis või assotsieerunud riikides asutatud ja tegutsevatelt ettevõtetelt, et tugevdada Euroopa kaitsesektori tehnoloogilist ja tööstuslikku baasi ning vähendada sõltuvust kolmandatest riikidest (st riikidest, mis ei ole ELi liikmesriigid ega assotsieerunud riigid). Klauslites täpsustatakse ka seda, kellel peaks olema võimalik teha muudatusi tootedisainis ja kellele kuulub intellektuaalomand (*II lisa*).

Ajakohastatud õigusnormid, et hõlbustada juurdepääsu rahale ja parandada sõjaväelist liikuvust

41 ELi normides tehtud hiljutised muudatused keskenduvad kaitsealgatuste rahastamisele juurdepääsu lihtsustamisele, kas lihtsustades norme või võimaldades suunata muude programmide kasutamata vahendid ümber kaitsele, sealhulgas sõjaväelisse liikuvusse. Muudatuste eesmärk on ka kõrvaldada sõjaväelise liikuvuse regulatiivsed tõkked. Järgnevalt esitatakse kaks näidet.

- Alates 2025. aastast on liikmesriikidel olnud võimalus [toetada kaitse- ja kahesuguse kasutusega investeeringuid ühtekuuluvuspoliitika fondide kaudu](#). Sellest tulenevalt kavandasid liikmesriigid 2021.–2027. aasta ühtekuuluvuspoliitika vahenditest ümber 11,9 miljardit eurot, et tugevdada oma kaitsetööstuse suutlikkust, sõjaväelist liikuvust, tsiviilvalmisolekut ja oskuste arendamist⁴⁶.
- Liikmesriikidel on ka võimalus suunata COVIDi-järgse taaste- ja vastupidavusrahastu kasutamata vahendid ümber kaitsele⁴⁷. Näiteks kiitis komisjon 2025. aasta mais heaks Poola taotluse suunata 2026. aasta lõpuks peaaegu 6 miljardit eurot taaste- ja vastupidavusrahastu vahendeid kaitsealastesse investeeringutesse⁴⁸.

III lisas on esitatud ülevaade ELi rahalistest vahenditest liikmesriikide ja rahastamisvahendite kaupa, tuginedes kättesaadavatele andmetele.

⁴⁶ Euroopa Komisjoni pressiteade: „34,6 miljardit eurot ühtekuuluvuspoliitika vahendeid, mis on ümber jaotatud ELi strateegiliste prioriteetide elluviimiseks“, 25. märts 2026.

⁴⁷ Määruse (EL) 2025/2643, millega luuakse Euroopa kaitsetööstuse programm, artikkel 5.

⁴⁸ „Brussels approves Poland's use of post-COVID funds for defence“, Euronews, 27. mai 2025.

42 ELi õigusraamistikus on tehtud ka muid olulisi muudatusi.

- Tehti muudatusi, et hõlbustada viie olemasoleva ELi programmi ja algatuse⁴⁹ puhul kahesuguse kasutusega või kaitseotstarbeliste rakendustega projektide toetamist, eelkõige kaitsevaldkonna minikoondpaketi kaudu⁵⁰.
- **Kaitsevalmiduse koondpaketi**s tehti ettepanek veelgi lihtsustada kaitsevalmidusega seotud õigus- ja haldusraamistikke, näiteks kiirendada kaitsevalmidusprojektidele loa andmist ja leevendada keskkonnanõudeid.
- Samal ajal võimaldati 2026. aasta keskpaigaks 18 liikmesriigile⁵¹ täiendavat eelarvepaindlikkust, aktiveerides riikide vabastusklausli. Riikide vabastusklausel võimaldab liikmesriigil ajutiselt (ajavahemikul 2025–2028) ületada eelarvepiiranguid, kui see tuleneb suurematest kaitsekulutustest, järgides siiski teatavaid tingimusi (näiteks maksimaalne lisakulutus kuni 1,5% SKPst aastas, mis ületab tavapärasest eelarvetrajektoori). Kui kõik liikmesriigid kasutaksid seda paindlikkust maksimaalse lubatud tasemeni, oleks komisjoni hinnangul võimalik uue krediidasutusega luua kogu ELis sel perioodil kaitsekulutusteks ligikaudu 650 miljardi euro ulatuses täiendavat eelarvepoliitilist manööverdamisruumi⁵². Riikide vabastusklauslite tegelik kasutamine on siiski tõenäoliselt palju väiksem⁵³.

⁴⁹ Euroopa strateegiliste tehnoloogiate platvorm, Euroopa Kaitsefond, programm „Digitaalne Euroopa“, programm „Euroopa horisont“, Euroopa ühendamise rahastu.

⁵⁰ Euroopa Liidu Nõukogu pressiteade „ELi investeringud kaitseesse:nõukogu ja parlament leppisid kokku, et toetatakse kiiremaid, paindlikumaid ja koordineeritumaid investeringuid Euroopa kaitseesse“, 05. november 2025.

⁵¹ Austria, Belgia, Bulgaaria, Eesti, Hispaania, Horvaatia, Kreeka, Leedu, Läti, Poola, Portugal, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Soome, Taani, Tšehhi, Ungari.

⁵² Sebastian Clapp, „EU defence funding“, EPRS, oktoober 2025.

⁵³ „The National Escape Clause in practice: Early evidence from the 2025 European Semester“.

43 Lisaks täiendavate rahaliste vahendite kaasamisele on nii komisjon kui ka Euroopa Investeerimispank (EIP) kohandanud olemasolevaid õigusraamistikke, et hõlbustada ja kiirendada investeeringuid kaitsealasesse tegevusse. Kooskõlas ettepanekutega, mille ELi juhid kiitsid heaks [Euroopa Ülemkogu 6. märtsi 2025. aasta erakorralisel kohtumisel](#), laiendas EIP juhatus veelgi rahastamiskõlblikkuse kriteeriume Euroopa julgeoleku- ja kaitsesektori rahastamiseks, et vähendada väljaarvamisi⁵⁴. Lisaks on EIP alates 8 miljardi euro suuruse Euroopa strateegilise julgeolekualgatuse vastuvõtmisest 2022. aasta märtsis toetanud investeeringuid kahesuguse kasutusega julgeolekusse ja kaitseesse. Selleks rahastatakse nii tsiviil- kui ka sõjalise tähtsusega teadus-, innovatsiooni- ja taristuprojekte, sealhulgas sellistes valdkondades nagu kosmos, küberturvalisus, tehisintellekt ja elutähtsa taristu kaitse.

44 Täiendades transporditaristu rahastamist Euroopa ühendamise rahastust ajavahemikul 2021–2027, esitasid komisjon ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ja komisjoni asepresident 2025. aasta novembris [sõjaväelise liikuvuse paketi](#). Paketi eesmärk on hõlbustada sõjaväelaste ja vahendite liikumist liikmesriikide vahel (**3. selgitus**). Sellega seotud investeeringute toetamiseks rõhutatakse komisjoni ettepanekus järgmise (2028.–2034. a) MFRi kohta sõjaväelise liikuvuse jaoks kasutada oleva eelarve kümnekordset suurendamist praeguse MFRi 1,7 miljardilt eurolt tulevase Euroopa ühendamise rahastu kavandatud 17,7 miljardile eurole.

⁵⁴ „EIB steps up financing for European security and defence and critical raw materials“, EIP, 21. märts 2025.

3. selgitus

Sõjaväelise liikuvuse pakett

ELi liikmesriikide suutlikkust kriisidele reageerida piiravad jätkuvad takistused sõjaväelaste ja -varustuse piiriüleisel liikumisel. Sõjaväeline liikuvus on seetõttu määratletud nii [valges raamatus „Euroopa kaitsevalmidus 2030“](#) kui ka [2030. aasta kaitsevalmiduse tegevuskavas](#) peamise prioriteedina ning samuti ELi ja NATO koostöö prioriteetse valdkonnana. Komisjon ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ja komisjoni asepresident käivitasid 2018. aasta märtsis [sõjaväelise liikuvuse tegevuskava](#), mis vaadati läbi 2022. aastal ([tegevuskava 2.0](#)).

Kava puudused ja vastakad tulemused takistasid siiski tegevuskava 2.0 rakendamist, nagu on rõhutatud meie [2025. aasta eriaruandes sõjaväelise liikuvuse kohta](#), milles soovitati teha parandusi eri valdkondades, sealhulgas juhtimises, rahastamise prognoositavuses ja kahesuguse kasutusega taristuprojektide valimises. Sellest tulenevalt esitasid komisjon ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ja komisjoni asepresident 2025. aasta novembris nende probleemide lahendamiseks sõjaväelise liikuvuse paketi. Paketis on [määruse ettepanek](#) ühendatud [ühisteatisega](#) ning selles on sätestatud meetmed, mille eesmärk on ühtlustada piiriüleseid menetlusi ja parandada koordineerimist.

Tihedas koostöös Euroopa Kaitseagentuuriga ja pärast NATOga konsulteerimist välja töötatud paketi eesmärk on luua 2027. aasta lõpuks kogu ELi hõlmav sõjaväelise liikuvuse ala, mis on esimene samm nn sõjalise Schengeni ala järkjärguliseks saavutamiseks.

Muutuv juhtimisraamistik

45 Kuigi ELi kaitsepoliitika juhtimisraamistik on endiselt peamiselt määratletud aluslepingutes (punkt [20](#)), on kaitseküsimuste kasvav tähtsus kajastunud mitmes hiljutises arengus.

- Komisjon asutas 2020. aasta jaanuaris kaitsetööstuse ja kosmose peadirektoraadi (DG DEFIS), mis on komisjoni esimene konkreetselt kosmose- ja kaitsetööstuse poliitikale pühendatud peadirektoraat.
- 2024. aastal määras komisjon esimest korda kaitse- ja kosmosevoliniku portfelli, mis annab märku selle valdkonna tugevamast poliitilisest prioriseerimisest.
- Euroopa Parlament tugevdas 2024. aasta detsembris oma järelevalvet, ajakohastades julgeoleku ja kaitse allkomisjoni (SEDE), et muuta see täieõiguslikuks komisjoniks, suurendades selle seadusandlikke, järelevalve- ja institutsioonilisi volitusi.

- Euroopa välis teenistust on alates 2022. aastast ümber korraldatud ja loodud on kaitsepoliitika üksus. ÜJKP mõõdet tugevdati julgeoleku- ja kaitsepartnerluste üksusega ning tsiviil- ja sõjaliste missioonide integreeritud ja strateegilise planeerimise üksusega.
- 2024. aastal võtsid ELi kaitseministrid vastu Euroopa Kaitseagentuuri uue [pikaajalise ülevaate](#), millega laiendati Euroopa Kaitseagentuuri põhiülesandeid, keskendudes rohkem liikmesriikide toetamisele kogu sõjalise võime arendamise tsükli jooksul. [2025. aasta oktoobris](#) kutsus Euroopa Ülemkogu üles Euroopa Kaitseagentuuri veelgi tugevdama, et see saaks täielikult täita oma rolli kaitsevõime arendamise, teadusuuringute ja kaitsevõime omandamise valdkonnas.

46 Kokkuvõttes näitavad need arengud, et EL peab kaitset üha enam eraldiseisvaks poliitikavaldkonnaks. Sellest tulenevalt on ELi institutsioonid loonud spetsiaalsed juhtimisstruktuurid, tugevdanud poliitilist järelevalvet ja laiendanud parlamentaarset kontrolli. See on märkimisväärne muutus võrreldes varasema lähenemisviisiga, mille kohaselt käsitleti kaitset peamiselt välistegevuse osana.

47 Nõukogu otsused kaitsevaldkonnas võetakse üldiselt vastu ühehäälselt, mis võimaldab igal liikmesriigil blokeerida või piirata ELi tasandi meetmeid (punkt [22](#)). Sellest hoolimata on nii Euroopa Parlament⁵⁵ kui ka mitu ELi liikmesriiki⁵⁶ toetanud kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamise laiemat kasutamist, väites, et selline muutus tugevdaks ELi suutlikkust reageerida geopoliitilistele probleemidele. Olukorras, kus Venemaa Ukraina-vastase agressioonisõja tõttu on geopoliitiline olukord üha pakilisem, on liikmesriigid ja ELi institutsioonid üha enam uurinud aluslepingust tulenevat paindlikkust, et hõlbustada otsuste tegemist, säilitades samal ajal poliitilise ühtsuse ([4. selgitus](#)).

⁵⁵ Euroopa Parlamendi 28. veebruari 2024. aasta resolutsiooni punkt 21.

⁵⁶ Belgia, Saksamaa, Luksemburgi, Madalmaade, Rumeenia, Sloveenia ja Hispaania välisministrite [ühine artikkel](#): „It’s time for more majority decision-making in EU foreign policy“, Politico EU, 12. juuni 2023.

4. selgitus

Aluslepingutes sätestatud otsustamispaindlikkus

ELi lepingu artikli 31 lõike 1 kohaselt võib liikmesriik hääletamisest hoiduda ja põhjendada hääletamisest hoidumist ametliku avaldusega (konstruktiivne hääletamisest hoidumine). See mehhanism tähendab, et otsuse saab siiski vastu võtta, ilma et hääletamisest hoiduvalt riigilt nõutaks selle kohaldamist. Alates 2022. aasta veebruarist on seda sätet kasutatud seoses otsustega, mis on seotud ELi toetusega Ukrainale, sealhulgas EUMAM Ukraine'i loomisega.

Paindlikkus on tekkinud ka tänu sellele, et üha enam kasutatakse ELTLi õiguslikke aluseid kaitsetööstuse poliitika algatuste puhul, nagu laskemoona tootmist toetav määrus, ühishangete õigusakti abil Euroopa kaitsetööstust tugevdav vahend ja Euroopa kaitsetööstuse programm, mis on vastu võetud siseturu sätete alusel ja mille suhtes kohaldatakse seetõttu pigem kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamist kui ühehäälsuse nõuet, mida ÜJKP raamistikus üldiselt kohaldatakse.

ELi lepingu artikkel 20 võimaldab liikmesriikide rühmal toimida, kui ühehäälsust ei saavutata. Sellisel juhul võtab nõukogu viimase abinõuna vastu otsuse tõhustatud koostöö lubamise kohta. [Nõukogu 29. jaanuari 2026. aasta otsusega \(EL\) 2026/258](#) anti luba teha tõhustatud koostööd, et anda Ukrainale 90 miljardi euro suurune laen, mis võimaldab 24 liikmesriigil jätkata ilma kolme ülejäänud liikmesriigi (Ungari, Slovakkia ja Tšehhi) osalemiseta, kes loobusid osalemisest. ELi eelarvetagatiste praktiline kasutuselevõtmine ja kõik MFRi määruse muudatused, mis on vajalikud eelarvelise toetuse andmiseks, olid siiski eraldi sammud, mida reguleeriti MFRi menetlusega, mis eeldab nõukogu ühehäälsel otsust.

Kaitsepartnerluse arendamine Ukrainaga ning tihedamad sidemed NATO ja teiste partneritega

48 ELi ja Ukraina kaitsekoostöö on pärast Venemaa täiemahulist sissetungi Ukrainasse märkimisväärselt tihenunud. See hõlmab sõjalist toetust Ukraina relvajõududele, liikmesriikide ühishankeid Ukrainale EDIRPA ja EDIPi raames ning laskemoona ja rakettide tarnimist, mida rahastatakse Euroopa rahutagamisrahastust ([2. selgitus](#)). See hõlmab ka Ukraina sõdurite koolitamist EUMAM Ukraine'i kaudu ([5. selgitus](#)) ning Ukraina kaitsetööstuse võimalust osaleda Euroopa Kaitsefondi, Euroopa kaitsetööstuse programmi (sealhulgas selle sihtotstarbelise Ukraina toetusvahendi) ja SAFE-rahastamisvahendi projektides. Nende järjestikuste sammude tulemusena vormistati uus pikaajalise julgeolekukoostöö raamistik, nimelt ELi ja Ukraina vahel 27. juunil 2024 allkirjastatud [ühised julgeolekukohustused](#).

49 2025. aasta novembris leppisid nõukogu ja Euroopa Parlament kokku, et Ukraina ettevõtted võivad osaleda Euroopa Kaitsefondi projektides ja saada rahalisi vahendeid pärast Euroopa Kaitsefondi assotsieerimislepingu jõustumist. [ELi kaitsetööstuse ümberkujundamise tegevuskavas](#) (avaldatud 2025. aasta novembris – [joonis 2](#)) kirjeldatakse, kuidas veelgi võimendada Ukraina sõjaaja kogemustest saadud õppetunde, eelkõige tugevdades Kiievis asuva ELi kaitseinnovatsiooni büroo rolli ning jälgides sõjatehnoloogia arengut ja innovatsiooni, sealhulgas [BraveTech EU](#) kaudu. BraveTech EU peaks kiirendama kõrgetasemeliste kaitselahenduste väljatöötamist, katsetamist ja kasutuselevõttu, edendades otsest koostööd Ukraina ja ELi ettevõtjate vahel.

5. selgitus

EUMAM Ukraine

EUMAM Ukraine'i eesmärk on tugevdada Ukraina relvajõudude suutlikkust kaitsta Ukraina territoriaalset terviklikkust. Kogu missiooni tegevus toimub ELi pinnal. Seni on 24 ELi liikmesriiki pakkunud koolitusmooduleid ja töötajaid. Missioon on alates selle käivitamisest 2022. aastal märkimisväärselt laienenud. 2026. aasta juuliks oli koolitatud enam kui 95 000 Ukraina sõdurit, võrreldes ligikaudu 75 000 sõduriga 2025. aasta alguses. Missiooni rahastatakse Euroopa rahutagamisrahastust ([2. selgitus](#)), mis toetab ka koolituseks kasutatava surmava ja mittesurmava varustuse tarnimist. 2025. aasta novembri seisuga oli Euroopa rahutagamisrahastust eraldatud ligikaudu 610 miljonit eurot, sealhulgas 435 miljonit eurot ühisteks kuludeks ja 175 miljonit eurot seadmete jaoks.

Allikas: [ELi sõjalise abi missioon Ukraina toetuseks](#) (Euroopa välisteenistus) ja [ELi sõjaline toetus Ukrainale](#) (nõukogu).

50 Valges raamatus „Euroopa kaitsevalmidus 2030“ peetakse Ukrainat strateegiliseks partneriks ja kutsutakse üles integreerima vastavat kaitsetööstust. Ukraina staatus ELi kandidaatriigina võib hõlmata kaitsekoostööd pikemas perspektiivis. ELi ja Ukraina suhted ei ole ühesuunalised, vaid pigem strateegilise koostöö vorm, mis võimaldab Euroopa kaitsesektori tehnoloogilisel ja tööstuslikul baasil laieneda ühise tootmise, teadusuuringute ja innovatsiooni kaudu. Kuigi see koostöö pakub märkimisväärsed võimalusi võimete arendamiseks, katsetab see ka ELi suutlikkust viia oma tegevus kooskõlla pikaajaliste strateegiliste eesmärkidega.

51 ELil ja NATO-l on ühised julgeolekuprobleemid. Nagu on rõhutatud [valges raamatus „Euroopa kaitsevalmidus 2030“](#), on „ELi ja NATO koostöö ELi julgeoleku- ja kaitsemõõtme arendamise asendamatu tugisammas“⁵⁷. Oma ülesannete täitmiseks hoiab NATO kogu spektrit hõlmava heidutus- ja kaitsepositsiooni, sealhulgas tuuma-, tava- ja ballistiliste rakettide kaitsevõimet. NATO-l on selge poliitilis-sõjaline käsuliin, mida toetab struktuur, mis „koosneb alalistest rahvusvahelistest peakorteritest strateegilisel, operatiivsel ja taktikalisel tasandil“⁵⁸.

52 ELi ja NATO suhted vormistati 2001. aastal ning need põhinevad kolmel ühisdeklaratsioonil ([2016.](#), [2018.](#) ja [2023.](#) aastal). Mõlema organisatsiooni vaheline koostöö struktureeritud dialoogide vormis hõlmab mitmesuguseid teemasid, nagu vastupanuvõime, kujunemisjärgus ja lõhkuv tehnoloogia, kaitsetööstus ja sõjaväeline liikuvus⁵⁹. Sõjaväelist liikuvust käsitlev struktureeritud dialoog on olnud kasutusel alates 2018. aastast ning seda peetakse sageli edukaks näiteks ELi ja NATO vahelisest koostööst⁶⁰. Mõlemad organisatsioonid koordineerivad korrapäraselt ka Ukrainaga seotud küsimusi.

53 NATO ja ELi koostöö Ukrainale antava sõjalise toetuse valdkonnas on märkimisväärselt suurenenud. Lisaks kinnitasid mõlemad organisatsioonid 2023. aasta jaanuaris taas oma ühist pühendumust koostöö tugevdamisele ja laiendamisele. 2025. aasta juunis võtsid NATO liitlased kohustuse investeerida rohkem kaitseks (punkt [33](#) ja [joonis 4](#)).

54 EL on teinud tööd ka suurema koostöö nimel valitud partneritega, sealhulgas [julgeoleku- ja kaitsepartnerluste](#) kaudu, millest 12 viidi lõpule 2026. aasta märtsi lõpuks⁶¹. Kuigi need partnerlused ei ole iseenesest kaitselepingud, luuakse nendega korrapärased konsultatsioonid ja struktureeritud dialoogid nende partnerriikide ja ELi vahel paljudes kaitseküsimustes, sealhulgas sõjaväelise liikuvuse, hübriid- ja küberohtude ning meresõidu turvalisuse valdkonnas.

⁵⁷ Valge raamat „Euroopa kaitsevalmidus 2030“, Euroopa Komisjon, märts 2025, lk 18.

⁵⁸ Richard D. Hooker, Jr., „[A new NATO command structure](#)“, Atlantic Council, mai 2024.

⁵⁹ Üheteistkümnes eduaruanne, milles käsitletakse ELi nõukogu ja Põhja-Atlandi Nõukogu poolt 6. detsembril 2016 ja 5. detsembril 2017 heaks kiidetud ühiste ettepanekute rakendamist.

⁶⁰ Sebastian Clapp, Monika Kiss ja Mathias Gullentops, „[Military mobility](#)“, EPRS, juuli 2025.

⁶¹ Ghana (24. märts 2026), Austraalia (18. märts 2026), Island (18. märts 2026), India (27. jaanuar 2026), Kanada (23. juuni 2025), Ühendkuningriik (19. mai 2025), Albaania (18. detsember 2024), Põhja-Makedoonia (19. november 2024), Lõuna-Korea (4. november 2024), Jaapan (1. november 2024), Norra (28. mai 2024), Moldova (21. mai 2024).

ELi arenevast kaitsepoliitikast tulenevad probleemid ja võimalused

Kaitsevõime arendamine

Pöördeline hetk Euroopa kaitsesektori tehnoloogilise ja tööstusliku baasi jaoks

55 2022. aasta järgne ELi poliitiline tegevuskava on Euroopa kaitsesektori tehnoloogilise ja tööstusliku baasi alus. Üks peamisi tegureid on kaitsekulutuste märkimisväärne suurenemine liikmesriikides (punkt 32). Selline nõudluse kasv avab Euroopa kaitsetööstuse struktuurset, et suurendada selle tootmisvõimsust, suurendada investeeringuid teadus- ja arendustegevusse ning vähendada strateegilist sõltuvust Euroopa-välistest tarnijatest. Lisaks võib kaitse- ja kahesuguse kasutusega seotud aspektide integreerimine muudesse valdkondadesse, nagu tehisintellekt ja kvanttehnoloogia, hoogustada ELi edusamme ja vähendada sõltuvust kolmandatest riikidest. Hiljutised konfliktid Lähis-Idas on tekitanud muret seoses Ameerika Ühendriikide suutlikkusega tarnida ELi liikmesriikidele ja Ukrainale relvi õigeaegselt, võttes arvesse oma varude märkimisväärset kasutuselevõttu. See võib ajendada ELi vähendama sõltuvust ELi-välistest tarnijatest, eelkõige USAs asuvatest tarnijatest⁶².

56 Lisaks sellele, et liikmesriigid suurendavad kaitsekulutusi, tehakse ELi rahalised vahendid kättesaadavaks eri vahendite kaudu (punkt 36), et stimuleerida piiriülest koostööd ja ühishankeid liikmesriikide kaitsetööstuse vahel, julgustades neid toimima üha enam sidusa ja koostalitlusvõimelise tervikuna (EDTIB integreerimine). Esimest korda on EDTIBi arendamine ja integreerimine Euroopa tööstus- ja julgeolekustrateegia raamistiku põhieesmärk.

⁶² Luigi Scazzieri ja Giuseppe Spatafora, „Assessing the damage: What the Iran war really means for Europe’s defence“, Euroopa Liidu Julgeoleku-uuringute Instituut, 9. aprill 2026.

Ambitsioonikas eesmärk saavutada kaitsevalmidus 2030. aastaks

57 Hoolimata ambitsioonikatest ELi kavadest (punktid [27–31](#)) on kaitsevalmiduse eesmärgi saavutamine 2030. aastaks keeruline. Kuigi mõttekojad ja kaitseanalüütikud tunnistavad, et EL saab teha 2030. aastaks selle eesmärgi suunas märkimisväärsed edusamme (nagu näitavad suuremad kulutused kaitsele ja laskemoona tootmise kiire laienemine), juhivad nad pidevalt tähelepanu jätkuvatele suurtele piirangutele: killustatud riiklikud süsteemid, tööstuse kitsaskohad, aeglane poliitiline koordineerimine ja jätkuv sõltuvus Ameerika Ühendriikidest. Kuigi EL ja selle liikmesriigid võivad järk-järgult muutuda NATOs tugevamateks osalejateks, on strateegilise autonoomia saavutamine ja võime sõltumatult jätkata intensiivseid sõjalisi operatsioone 2030. aastaks keeruline⁶³. 2026. aasta oktoobris esitatav iga-aastane kaitsevalmiduse aruanne sisaldab esimesi andmeid edusammude ja praeguse olukorra kohta.

58 Kuigi kaitse-eelarved on suurenenud, ei pruugi see kasv siiski olla soovitud eesmärkide saavutamiseks piisav. Näiteks sellises valdkonnas nagu sõjaväeline liikuvus, kus võimelünkade hindamine on nüüd tehtud, on kindlakstehtud vajaduste täitmiseks ette nähtud ELi rahalised vahendid endiselt piiratud. Volinik Kubiliuse 2025. aasta märtsi avalduse⁶⁴ kohaselt ulatuvad investeerimisvajadused transporditaristu kohandamiseks sõjaliste standarditega ligikaudu 70 miljardi euron, samas kui Euroopa ühendamise rahastust eraldati aastateks 2021–2027 ainult 1,7 miljardit eurot ja aastateks 2028–2034 kavandatud eelarve on 17,7 miljardit eurot. [Arvamuses EDIPi kohta](#) juhtisime tähelepanu ohule, et kavandatud 1,5 miljardi euro suurune eelarve ei pruugi olla kooskõlas ettepaneku eesmärkidega.

⁶³ „[Progress and Shortfalls in Europe’s Defence: An Assessment](#)“, Rahvusvaheline Strateegiliste Uuringute Instituut, september 2025.

⁶⁴ EPRSi ülevaade „[Military mobility](#)“, juuli 2025.

59 ELi eelistusklauslite (punkt **40**) eesmärk on vähendada strateegilist sõltuvust ja luua Euroopa kaitsesektori tehnoloogilises ja tööstuslikus baasis pikaajaline tööstuse vastupanuvõime. Nagu märgiti **2024. aasta kaitseküsimuste iga-aastase kooskõlastatud läbivaatamise aruandes**, pöördusid paljud liikmesriigid 2022. ja 2023. aastal siiski Euroopa-väliste tootjate poole, et kiiresti kõrvaldada võimelüngad, sest EDTIBd peeti ebapiisavaks ja see andis pikemat teostusaega. Ranged hankenõuded võivad hankemenetluste kestust pikendada ja suurendada kulusid just siis, kui tegevusvalmidus on kõige pakilisem. Väljaspool Euroopat asuvad tarnijad saavad lühikese aja jooksul valmistooteid kiiremini ja odavamalt hankida. Sellel võib aga olla ka negatiivne pikaajaline mõju ELi relvajõudude üldisele sidususele ja edasisele arengule: võivad korduda koostalitlusvõime probleemid ning võivad tekkida sõltuvuse ja varustuskindluse riskid. Nagu on rõhutatud kaitseküsimuste iga-aastase kooskõlastatud läbivaatamise aruandes, on peamine ülesanne leida õige tasakaal lühiajaliste tegevusprioriteetide ja pikaajaliste strateegiliste investeeringute vahel.

Puudub ühtlustatud ELi võimete arendamise kavandamise protsess

60 Euroopa Kaitseagentuuri kohaselt on **võimete arendamise kavandamine** protsess, mida juhivad liikmesriigid, et luua oma eesmärkide saavutamiseks või ohtude vastu võitlemiseks vajalikud sõjalised jõud ja varustus. ELil ei ole ühist täielikku planeerimisprotsessi, mis hõlmaks ka muud kui ÜJKP missioone ja operatsioone, kuid valitsustevahelisel tasandil hallatakse mitut koordineerimisvahendit, et hõlbustada liikmesriikidevahelist koostööd võimete arendamisel (**6. selgitus**).

6. selgitus

ELi jaoks olulised võimete arendamise kavandamise vahendid

Võimete arendamise mehhanism (CDM) loodi 2003. aastal sõjalise protsessina, mida koordineerib Euroopa Liidu sõjaline staap (ELSS), et teha kindlaks sõjalised vajadused, mis on vajalikud ELi vajaduste täitmiseks ÜJKP missioonide ja operatsioonide osas. Võimete arendamise mehhanismi vaadatakse praegu läbi, et töötada välja ELi kaitsevõime planeerimise protsess, millest peaks saama ELi kaitsevõime planeerimise standardraamistik. Selle eesmärk on toetada ÜJKP fookusest väljapoole jäävate sõjaliste võimete puudujääkide kindlakstegemist, kattes liikmesriikide kõige pakilisemad vajadused kõigi operatsioonide jaoks.

Euroopa Kaitseagentuur on alates 2008. aastast tihedas koostöös liikmesriikidega ning Euroopa Liidu sõjalise komitee ja Euroopa Liidu sõjalise staabi panusel koostanud ja ajakohastanud **võimete arendamise kava**. Kava annab ülevaate Euroopa sõjalistest võimetest ning aitab liikmesriikide kaitseplaneerijatel määrata kindlaks prioriteetid ja koostöövõimalused.

2017. aastal käivitatud **kaitseküsimuste iga-aastane kooskõlastatud läbivaatamine** on kaheaastane tsükel, mis annab liikmesriikidele ülevaate ja analüüsi ELi kaitsemaastikust ning pakub soovitusi koostöövõimaluste kohta võimete arendamisel ja omandamisel. Seda viib läbi Euroopa Kaitseagentuur koostöös Euroopa välisteenistuse ja liikmesriikidega.

NATO kaitseplaneerimine on struktureeritud ja korduv protsess, mis põhineb ühistel eesmärkidel ja tegevusstsenaariumidel, et määrata kindlaks ja jaotada võimed, mida liitlased vajavad. Seda protsessi kohaldatakse ELi liikmesriikide suhtes, kes on ka NATO liitlased.

61 Võimete arengukava 2023. aasta ajakohastatud versioonis määrati kindlaks 22 peamist prioriteeti. Need ulatuvad „traditsioonilistest“ puudustest strateegilistes võimaldajates (nt õhus tankimine, juhtimis- ja kontrollisüsteemid), mille puhul sõltuvus ELi-välistest tarnijatest on märkimisväärne, kuni hiljuti tuvastatud puudusteni, mis tulenevad sõjategevuse tingimustest Ukrainas (nt odavad droonid ja õhukaitse-süsteemid).

62 Erinevalt NATO ülalt-alla planeerimisprotsessist ei ole võimete planeerimine ELis tsükliline ega lineaarne, vaid järgib suures osas alt-üles loogikat, mille kohaselt liikmesriigid teevad kindlaks oma vajadused. Eksperdid on märkinud, et üheski avalikult kättesaadavas dokumendis ei ole protsessi⁶⁵ täielikult selgitatud ning et kaitseplaneerimine on jäänud seisma liikmesriikide, mitte Euroopa tasandil⁶⁶. See võib kaasa tuua killustatud investeeringud, dubleerimise või jätkuvad lüngad võimetes. Seetõttu seisneb väljakutse selles, et suunata riikide kulutused ühiselt kokku lepitud prioriteetidele ja tagada, et vahendid suunatakse Euroopa kaitsevalmiduse kui terviku kõige kriitilisemate lünkade täitmiseks. Oma 2019. aasta ülevaates ELi kaitse kohta juhtisime tähelepanu tõhusa ELi planeerimisprotsessi puudumisele kui ELi kaitseprogrammide tulemuslikkuse riskile.

63 2030. aasta kaitsevalmiduse tegevuskavas nimetatakse üheksat esialgset prioriteetsete võimete valdkonda. Samuti tunnistatakse selles vajadust süsteemsema lähenemisviisi järele, mis muudaks ühised prioriteedid edukalt koordineeritud riikide otsusteks ja tööstustoodanguks. Selles märgitakse, et ELSS koostab salastatud ülevaate, et anda teavet võimete puudujääkide kohta, mida ajakohastatakse igal aastal. Seda võetakse arvesse Euroopa Kaitseagentuuri olemasolevates kaitseplaneerimise raamistikes, nagu kaitseküsimuste iga-aastane kooskõlastatud läbivaatamine⁶⁷. Käesoleva dokumendi koostamise ajal ei olnud nõukogu seda uut protsessi veel ametlikult vormistanud.

⁶⁵ „European capability development planning“, EPRS, märts 2024.

⁶⁶ „The Coordination problem in European Defence planning“, Egmont Royal Institute for International Relations, 10. november 2021.

⁶⁷ „The EU’s Defence Readiness 2030 Roadmap: Ambition and constraints“, Euroopa Reformikeskus.

Rahastamisega seotud probleemid

Eelarve suurendamine piiratud aja jooksul

64 Kuigi suurem rahastamine võib pakkuda ettevõtetele võimalusi, kaasnevad sellega ka riskid. Lisaks oma sihttasemetele suurendavad liikmesriigid kiiresti oma kaitsekulutusi, et saavutada selliste organisatsioonide nagu NATO seatud eesmärgid (*joonis 4*). Need sisendipõhised eesmärgid ei vasta aga tulemuslikkuse nõuetele ega ole kooskõlas säästlikkuse, tõhususe ega tulemuslikkuse põhimõtetega⁶⁸. Selline lähenemisviis võib kaasa tuua suuremad kulutused, millel võib olla vaid piiratud mõju olemasolevatele lünkadele võimetes. Praeguses kiiresti muutuvus julgeolekuolukorras võib see pikaajaliste strateegiliste investeeringute asemel seada esikohale ka kohesed operatiivvajadused, loobudes koostööpõhistest ELi-sisestest hangetest ja suurendades potentsiaalselt veelgi sõltuvust kolmandate riikide tarnijate kaitseotstarbelisest varustusest.

65 Nagu on mainitud punktis **42**, aktiveerisid 18 liikmesriiki riiklikud vabastusklauslid täiendavate kaitsekulutuste tegemiseks. Euroopa Keskpanga läbiviidud analüüs⁶⁹ näitab, et on oht, et riiklike vabastusklauslite aktiveerimise tõttu võib valitsemissektori võla vähenemine võtta kauem aega. Juba 2018. aastal teatasime ohust, et komisjoni kaalutlusõiguse ja paindlikkusklause ulatusliku kasutamise tõttu ei pruugita valitsemissektori võlaeesmärkidele lähenemist saavutada⁷⁰.

66 Kaitsektori eelarve suurendamist tuleb vaadelda kaitsekulude inflatsiooni kontekstis, mis sageli ületab üldisi inflatsioonimäärasid. Isegi eelarve märkimisväärne suurendamine võib anda vaid tagasihoidlikku kasu tegelike võimete parandamisel⁷¹. Suhteliselt kõrgem inflatsioonimäär on pikaajaline suundumus, mis on iseloomulik kaitsektorile, mille juured on tehnoloogilises konkurentsisis, mis sõltub suurel määral innovatsioonist. See tähendab, et isegi kasvava või püsiva kaitse-eelarve puhul võib suhteliselt kõrge inflatsioonimäär pärssida liikmesriikide ostujõudu⁷².

⁶⁸ „Is EU defence ready to secure peace?“ Euroopa Kontrollikoja Teataja 02/2025 (lk 57–62).

⁶⁹ „Medium-term fiscal-structural plans under the revised Stability and Growth Pact“, Euroopa Keskpank, märts 2025.

⁷⁰ Eriaruanne 18/2018: „Kas stabiilsuse ja kasvu pakti ennetusliku osa peamine eesmärk on täidetud?“

⁷¹ „NATO’s new spending target: challenges and risks associated with a political signal“, Stockholmi Rahvusvaheline Rahu-uuringute Instituut.

⁷² C(2024) 4822, komisjoni talituste töödokument Euroopa kaitsetööstuse programmi kohta.

67 Lisaks tekitavad suuremad eelarved teatavaid kitsaskohti, mis võivad raskendada eraldatud vahendite kasutamist. Usaldusväärne juurdepääs materjalidele, põhikomponentidele ja kvalifitseeritud töötajatele on kaitsetööstuse jaoks hädavajalik, et suurenenud rahalisi vahendeid ära kasutada. Varustuskindlus on äärmiselt oluline, eriti kriisi ajal⁷³. Innovatsioon sõltub tööstuse usaldusväärsest juurdepääsust materjalidele ja komponentidele⁷⁴. Lisaks on kaitsetööstusel raskusi nii kvalifitseeritud töötajate leidmise kui ka hoidmisega, seistes silmitsi terava konkurentsiga tsiviilsektori talentide pärast. Julgeolekukontrolli menetlused, näiteks kodakondsusnõuded, mitte ainult ei piira liikumist ELis, vaid takistavad ka juurdepääsu ülemaailmsetele talendireservidele⁷⁵. Kui need struktuursed tingimused ei ole täidetud, ei pruugi eraldatud vahendid kulusid katta.

ELi laenude finantsmõju

68 EL kasutab üha enam ELi eelarvest tagatud laene. Kaitsevaldkonnas on olemas 150 miljardi euro suurune SAFE-rahastamisvahend (punkt **38**) ja 90 miljardi euro suurune laen Ukraina toetamiseks (millest 60 miljardit eurot on ette nähtud kaitse jaoks) (punkt **48**). Selliste laenude jaoks laenab komisjon vajalikud vahendid kapitaliturgudelt. Oleme korduvalt hoiatanud, et eraldiste puudumisel tuleb kõik laenudega seotud kahjud katta ELi eelarve varust, mida nimetatakse manööverdamisruumiks⁷⁶. See võib kaasa tuua vajaduse liikmesriikide täiendavate sissemaksete järele. Lisaks suurenevad jätkuvalt selle eelarvevaruga tagatud laenud, mis avaldab veelgi suuremat survet manööverdamisruumile. Sellega seoses märkisime oma [arvamuses 04/2026](#), et komisjonil võib olla vaja uuesti hinnata, kas uue 2028.–2034. aasta MFRi raames välja pakutud uus omavahendite ülemmäär 1,8% oleks endiselt piisav.

⁷³ „Guidance note - Security of supply“, Euroopa Kaitseagentuur.

⁷⁴ [COM\(2025\) 845](#), komisjoni teatis ELi kaitsetööstuse ümberkujundamise tegevuskava kohta.

⁷⁵ Samas.

⁷⁶ [Arvamuse 07/2026](#) ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse instrument „Globaalne Euroopa“, punkt 66.

Mitu rahastamisvahendit

69 Ajavahemikuks 2028–2034 esitas komisjon ligikaudu 125 miljardi euro suuruse eelarve, et eraldada kavandatud [Euroopa Konkurentsivõime Fondi](#) raames vahendeid vastupanuvõime ja julgeoleku, kaitsetööstuse ja kosmosepoliitika poliitikaharule. Isegi kui puudub suunav jaotus poliitikavaldkondade ja alakomponentide kaupa, tähendab see selgelt märkimisväärset kasvu, mis kinnitab ELi strateegilist suunda kaitsevaldkonnas. Euroopa Konkurentsivõime Fond koondab neli vahendit (ASAP, EAF, EDIRPA ja osa EDIPist) ühte programmi, hõlmates seega kõik investeerimistsükli etapid.

70 Nagu märkisime oma [arvamuses 01/2026](#), tuvastati mitme meie auditiga puudusi ELi ja riigi tasandi rahastamisvoogude koordineerimises. Praeguse ettepaneku kohaselt eksisteeriks Euroopa Konkurentsivõime Fond koos muude ELi vahenditega, millega toetatakse samu sektoreid ja sarnast liiki investeeringuid, nagu [Euroopa fond](#) ja Euroopa ühendamise rahastu. Täheldasime, et mõned investeeringud, näiteks sõjaväelisesse liikuvusse, on rahastamiskõlblikud ka muudest ELi vahenditest. Seetõttu oleks endiselt keeruline ELi vahendeid nõuetekohaselt suunata, tagada vastastikune täiendavus ja vältida kattumist riigi tasandi rahastamisvahenditega.

Uued rahastamismehhanismid

71 Finantsmäärusega nähakse ette ELi rahastamisvahendite rakendamine, kasutades kuludega sidumata rahastamist⁷⁷, mis võeti algselt ulatuslikult kasutusele 2021. aastal taaste- ja vastupidavusrahastu kaudu ning mida on sellest ajast alates kohaldatud ka EDIRPA ja EDIP puhul. ASAP kasutab kuluhinnangutel põhinevaid kindlasummalisi makseid, mis on sisuliselt sarnane kuludega sidumata rahastamise lähenemisviisiga. Vastavalt komisjoni ettepanekule 2028.–2034. aasta MFRi kohta sõltub Euroopa Konkurentsivõime Fond (punkt 39) suurel määral ka kuludega sidumata rahastamisest. Kuludega sidumata rahastamise puhul seotakse maksed pigem konkreetsete tingimuste täitmisega või tulemuste saavutamisega kui tegelikult kantud kuludega. Meie [ülevaade taaste- ja vastupidavusrahastust saadud õppetundide kohta](#) tõi esile kuludega sidumata rahastamise kasutuselevõtuga seotud puudused ja probleemid, sealhulgas selgete sihtide ja eesmärkide puudumise, mis piirab programmi tulemuspõhist lähenemisviisi ja suurendab topeltrahastamise ohtu. Lisaks tähendas asjaolu, et komisjon ei olnud kogunud teavet tegelike kulude kohta, seda, et taaste- ja vastupidavusrahastus ei olnud võimalik tõhusust mõõta. Selliste programmide nagu EDIPi ja EDIRPA läbipaistvus ja aruandekohustus sõltuvad seega sellest, kuidas kuludega sidumata rahastamist rakendatakse. Eespool nimetatud probleemid on äärmiselt olulised kuludega sidumata rahastamise laiendamisel tundlikule kaitsevaldkonnale, kus juurdepääs tõenditele on salastatud teabe tõttu piiratud. Piiratud teave aluseks olevate kulude kohta võib tekitada ka praktilisi probleeme teatavate ELi eelistusklauslite järgimise kontrollimisel ja kinnitamisel ([II lisa](#)).

⁷⁷ Määruse (EL, Euratom) 2024/2509 (finantsmäärus) artikli 125 lõige 1.

Uued lähenemisviisid ELi kaitsekoostööle ja -valmidusele

72 Uued koostöömodelid kujundavad ümber ELi kaitsemaastikku. PESCO eesmärk oli tõhustada piiriülest kaitsekoostööd liikmesriikide vahel (punkt 24), kuid nõukogu „rõhutab vajadust parandada projektide kvaliteeti“⁷⁸ ning eksperdid märgivad, et alaline struktureeritud koostöö võiks olla kasulikum ja nähtavam⁷⁹. PESCO keske rolli tugevdamiseks soovitas nõukogu 2024. aasta novembris⁸⁰ tugevdada seoseid PESCO ja Euroopa kaitsesektori tehnoloogilist ja tööstuslikku baasi toetavate vahendite (nt Euroopa Kaitsefond ja Euroopa kaitsetööstuse programm) vahel. [PESCO projektide 2025. aasta eduaruandes](#) rõhutatakse, kuidas need projektid võivad aidata kaasa kaitsevalmiduse tegevuskava rakendamisele. Samal ajal on hoogustunud väljaspool ELi raamistikku asuvad [kaitseklasterid](#), mis võimaldab riikide rühmadel koondada ressursse ja arendada konkreetseid võimeid ([7. selgitus](#)). [2030. aasta kaitsevalmiduse tegevuskavas](#) kutsuvad komisjon ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ja komisjoni asepresident liikmesriike üles moodustama [võimekoalitsioone](#), et kõrvaldada olemasolevad üliolulised lüngad võimetes. Pärast liikmesriikidele esitatud osalemiskutset tegi komisjon 2026. aasta juulis [ettepaneku viie suuremahulise tööstusprojekti](#) (Euroopa kaitsevaldkonna ühishuviprojektid) kohta, mis keskenduvad järgmistele prioriteetsetele valdkondadele: droonid ja droonitõrjesüsteemid; mere- ja merepõhja kaitse; kosmos; õhu- ja raketitõrje; samuti julgeoleku tugevdamine ELi idapiiril.

⁷⁸ Nõukogu järeldused PESCO strateegilise läbivaatamise kohta, 18. november 2024.

⁷⁹ Maxime Cordet, „[EU Defence Series: PESCO Must Step Up](#), rahvusvaheline kaitse- ja julgeolekukeskus, 7. märts 2025.

⁸⁰ Nõukogu järeldused PESCO strateegilise läbivaatamise kohta, 18. november 2024.

7. selgitus

Näited väikestes rühmades koostööd tegevatest liikmesriikidest

PL-DE-NL sõjaväetranspordikoridor: 2024. aasta jaanuaris käivitatud kolmepoolne algatus Poola, Saksamaa ja Madalmaade vahel, mille eesmärk on parandada NATO ja ELi vägede kiiret liikumist kogu Euroopas. 2025. aastal oli see aluseks laiemale piirkondliku koostöö formaadile, mis hõlmab täiendavaid riike⁸¹ Kesk- ja Põhja-Euroopa sõjaväelise liikuvuse piirkonna kaudu.

Soomukite ja manööverdamisvõime koalitsioon Ukraina jaoks, mille Poola ja Saksamaa käivitasid 2024. aasta märtsis mitme NATO ja ELi riigi osalusel. See koalitsioon keskendub hoolduse ja remondi tagamisele, töötajate koolitamisele ja soomussõidukite kasutamist käsitleva tegevusdoktriini väljatöötamisele.

Belgia ja Madalmaade mereväe koostöö, mis hõlmab koordineeritud hankeid, ühist väljaõpet ja hooldust ning ühist juhtimist. Üks nende hiljutine koostööprojekt (2023) on seotud allveelaevade vastase sõjapidamise fregattide ühise omandamisega⁸²⁸³.

73 Samuti on EL kasutanud uuenduslikke viise Ukraina toetamiseks. EL on oma eelarvevälise vahendi – Euroopa rahutagamisrahastu – kaudu andnud Ukrainale sõjalist abi, järgides samal ajal ELi lepingu artikli 41 lõiget 2 (punkt 23). Lisaks on sõjaline väljaõppemissioon EUMAM Ukraine (5. selgitus) esimene ÜJKP sõjaline väljaõppemissioon ELi pinnal ja võib olla eeskujuks tulevastele ÜJKP missioonidele⁸⁴⁸⁵. Hiljuti lõi EL EDIPi raames sihtotstarbelise Ukraina toetusvahendi, mille eesmärk on toetada Ukraina kaitsesektori tehnoloogilise ja tööstusliku baasi järkjärgulist integreerimist Euroopa kaitsetööstuse keskkonda.

⁸¹ Belgia, Leedu, Luksemburg, Slovakkia, Tšehhi.

⁸² „What Are the Main Drivers of Member States’ Defence Procurement Practices? The Dutch Case“, ARES, oktoober 2024.

⁸³ „The power of the few: How clusters can strengthen European defence“, Euroopa Liidu Julgeoleku-uuringute Instituut, 20. veebruar 2026.

⁸⁴ Davide Genini, „How the war in Ukraine has transformed the EU’s Common Foreign and Security Policy“, *Yearbook of European Law*, 2025.

⁸⁵ „Into the breach! EU military CSDP missions and operations“, Euroopa Liidu Julgeoleku-uuringute Instituut, 7. märts 2024.

74 Partnerlused NATOga ja koordineerimine partneritega – eelkõige [julgeoleku- ja kaitsepartnerluste kaudu](#) (punktid [51–54](#)) – laiendavad veelgi ELi strateegilist ulatust. Kasvav ebakindlus USA julgeolekualaste kohustuste suhtes alates 2024. aastast, sealhulgas märgid tingimuslikust NATO toetusest ja koormuse suuremast ümberpaigutamisest, on võimendanud ELi püüdlusi tugevdada strateegilist autonoomiat⁸⁶. Need suuremad kaitse-eesmärgid ja võimete kiire suurendamine võivad tugevdada ELi ja NATO suhteid. NATO kaitsekulutuste eesmärgid suurendavad märkimisväärselt liikmesriikide eelarveid, samal ajal kui ELi kaitse- ja tööstussuutlikkuse algatused toetavad NATO võimetealaste eesmärkide saavutamist⁸⁷. Eelkõige on NATO ajakohastatud kaitsekulutuste eesmärgid (punkt [33](#)) tihedalt kooskõlas ELi suurema rõhuasetusega kaitsevalmidusele.

75 Tänapäevased kaitseprobleemid ei piirdu enam sõjalise valdkonnaga. EL tervitab üha enam kogu ühiskonda hõlmavat lähenemisviisi, mis ühendab kaitse elanikkonnakaitse, küberturvalisuse, kosmose, kahesuguse kasutusega tehnoloogia ja elutähtsa taristuga (punktid [16](#) ja [30](#)). [Liidu kriisivalmiduse strateegias](#) (2025) edendatakse sõnaselgelt vastupanuvõimet, kaasates traditsiooniliste kaitsevaldkonna osalejate kõrval kodanikke, kogukondi, kodanikuühiskonna organisatsioone, akadeemilisi ringkondi ja erasektorit. See lähenemisviis loob võimalusi innovatsiooni, tööstuse arengu ja tervikliku julgeoleku edendamiseks, kuid on samas keeruline liikmesriikidevahelise killustatuse, ebaühtlase vastupanuvõime ning poliitikavaldkondade, osalejate ja valitsemistasandite vahelise keerulise koordineerimise vajaduse tõttu⁸⁸.

⁸⁶ „European defence, strategic autonomy and NATO“, EPRS, veebruar 2024.

⁸⁷ NATO kaitsekulutuste seirevahend, Atlandi Nõukogu.

⁸⁸ Horan H., Vandoren P., Fiott D. ja Feldhusen J., „Assessing Europe’s Resilience and Preparedness in an Era of Strategic Risks“, Haagi strateegiliste uuringute keskus, detsember 2025.

Keerukas juhtimis- ja aruandluskord

Muutuv institutsiooniline raamistik ja juhtimine

76 ELi kaitsepoliitikat iseloomustab keeruline institutsiooniline raamistik⁸⁹ ja mitmetasandiline juhtimisstruktuur, mis ühendab ELi tasandi algatused peamiselt riigi tasandi otsustusprotsessiga (punktid **20–22** ja **47**). Selline hübriidsüsteem, mis hõlmab nii riigiüleseid kui ka valitsustevahelisi elemente, tekitab eri osalejate vahel märkimisväärsed koordineerimisprobleeme ning suurendab kohustuste kattumise ja pädevuste ebaselge jaotuse ohtu. Nagu Euroopa Parlament on mitmel korral rõhutanud, on sidususe ja selge juhtimiskorra tagamine endiselt peamine väljakutse⁹⁰.

77 Oma [eriaruandes sõjaväelise liikuvuse kohta](#) täheldasime sarnaseid probleeme ja soovitasime parandada sõjaväelise liikuvuse juhtimiskorda ELis, ühtlustades koordineerimist ELi, liikmesriikide ja muude sidusrühmade vahel. Samuti soovitasime suurendada olemasolevat sünergiat ja koostoimet Euroopa Kaitseagentuuri, PESCO projektide, Euroopa Komisjoni ja Euroopa välisteenistuse vahel, et minimeerida kattumise ohtu. Euroopa Konkurentsivõime Fondi raames teeb komisjon ettepaneku luua mitu nõuandvat organit, kuid ei ole täiendavalt selgitanud nende kohustusi ega nendevahelist koordineerimist. Oma [arvamuses Euroopa Konkurentsivõime Fondi kohta](#) rõhutasime keeruka juhtimise ja aruandekohustuse ohtu.

⁸⁹ Ülevaade 09/2019: „Euroopa kaitse“.

⁹⁰ Euroopa Parlamendi [12. märtsi 2025. aasta resolutsioon](#) Euroopa kaitse tulevikku käsitleva valge raamatu kohta; Euroopa Parlamendi [raport ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika rakendamist käsitleva 2024. aasta aruande kohta](#).

78 ELi kaitsealगतuste kiire laienemine alates 2021. aastast on märkimisväärselt suurendanud komisjoni DG DEFIS vastutust, kes haldab eespool nimetatud peamisi ELi kaitsevahendeid (Euroopa Kaitsefond, laskemoona tootmist toetav määrus, EDIRPA, SAFE ja EDIP). See laienev ja mitmekesine portfelli eeldab komisjonilt keerukat programmijuhtimist, koordineerimist liikmesriikide ja tööstusega ning arenevaid tööstuspoliitika eesmäärke. Hädaabi- ning keskpikkade ja pikaajaliste vahendite kuhjumine suurendab tegevuse keerukust. Samuti võib see pingestada koordineerimismehhanisme ning finantskontrolli ja tulemuslikkuse järelvalve jaoks kehtestatud menetlusi, eriti arvestades kaitsetööstuse ja kosmose peadirektoraadi piiratud personaliressursse. 2026. aasta jaanuaris⁹¹ moodustas DG DEFIS 286 töötajaga (2023. aastal 209 töötajat, kellest 48% olid ajutised töötajad⁹²) 0,9% komisjoni töötajate koguarvust (2023. aastal 0,6%⁹³), mida on palju vähem kui enamikul teistel direktoraatidel. Oma 2023. aasta eriaruandes kaitsealaste teadusuuringute ettevalmistava meetme kohta leidsime, et DG DEFIS rõhutas oma analüüsis Euroopa Kaitsefondi rakendamiseks ajavahemikul 2021–2027 vajamineva personali kohta, et on oht, et peadirektoraadil puudub suutlikkus ettepanekuid nõuetekohaselt hinnata ja projekte usaldusväärselt juhtida, kui talle ei eraldata vajalikke ametikohti.

⁹¹ „Key Figures on Commission Staff“, 1. jaanuar 2026.

⁹² Eriaruanne 24/2024: „ELi avalik teenistus: tööhõivevaamistik on paindlik, kuid seda ei kasutata piisavalt, et parandada tööjõu haldamist“.

⁹³ „HR key figures“, Euroopa Komisjon, 2023.

79 Lisaks DG DEFISele on võimalik kaitsevaldkonnaga seotud teemadesse vajaduse korral kaasata paljud komisjoni peadirektoraadid, näiteks regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat (DG REGIO), kui ühtekuuluvusvahendid suunatakse ümber kaitsevaldkonda. Sõjaväelise liikuvuse valdkonnaga tegelevad kolm peadirektoraati⁹⁴, samuti komisjoni peasekretariaat ja [CINEA rakendusamet](#). Julgeoleku ja kaitse vaheliste piiride hägustumise tõttu on veel mitu peadirektoraati seotud selliste küsimustega nagu valmisolek ja küberturvalisus. Komisjoni suutlikkus tulemusi tõhusalt saavutada sõltub seega tema võimest prioriseerida, ühtlustada protsesse ja tagada rahastamisvahendite sidusus ning vajaduse korral delegeerida ülesandeid (näiteks eelarve kaudse täitmise kaudu). Nagu me mainisime oma eriaruandes kaitsealaste teadusuuringute ettevalmistava meetme kohta, võib eelarve kaudse täitmise kasutamine, nt EDA ja OCCARi poolt, mida on juba katsetatud, aidata leevendada ressursipiiranguid, millega DG DEFIS silmitsi seisab. 2025. aastal usaldas komisjon Euroopa Kaitseagentuurile eelarve kaudse täitmise raames üle 40 EAFi projekti kogumaksumusega ligikaudu 300 miljonit eurot⁹⁵.

Aruandekohustus ja läbipaistvus

80 Euroopa Parlament teeb järelevalvet ELi eelarve kasutamise üle ja on koos nõukoguga üks kaasseadusandjaid seoses kaitsevaldkonna (tööstusharude) turule orienteeritud arendamisega ELi tasandil. Parlamendil ei ole aga ÜJKP üle seadusandlikku võimu ning ta ei tee ametlikku järelevalvet selliste eelarveväliste vahendite üle nagu Euroopa rahutagamisrahastu. Euroopa Parlament on oma iga-aastastes aruannetes ÜJKP rakendamise kohta korduvalt nõudnud suuremat parlamentaarset kontrolli ja aruandekohustust seoses ÜJKP ja kaitsealगतuste arvu suurenemisega⁹⁶.

81 ELi kaitsepoliitika hõlmab keerulist finantsvastutuse korda, mis varieerub sõltuvalt asjaomastest vahenditest ja üksusest ([tabel 1](#)). Kontrollikoja volitused on seotud konkreetsetelt ELi vahenditega. Kui kaitset rahastatakse alternatiivsete kanalite kaudu, kohaldatakse erinevat auditeerimiskorda.

⁹⁴ Liikuvuse ja transpordi peadirektoraat (DG MOVE), maksunduse ja tolliliidu peadirektoraat (DG TAXUD), sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraat (DG Connect).

⁹⁵ „Pioneering defence cooperation at EU level: the European Defence Agency“, Euroopa Kontrollikoja Teataja 02/2025 (lk 30–34).

⁹⁶ 2018. ja 2024. aasta aruanded ÜJKP rakendamise kohta, Euroopa Parlament.

Tabel 1. Kaitsevaldkonna praegune välisauditi kord

	kontrollikoda	Auditorite kolleegium	Välisaudiitorid	Riikide kontrolliasutused
ELi rahastatavad vahendid (EAF, ASAP, EDIRPA, EDIP, ühtekuuluvusfondid, taaste- ja vastupidavusrahastu, Euroopa ühendamise rahastu jne) ja ELi eelarvest tagatud laenud (nt SAFE)	auditeerib	ei auditeeri	ei auditeeri	ei auditeeri
EDA	ei auditeeri	auditeerib	ei auditeeri	ei auditeeri
EKFi hallatavad ELi vahendid	auditeerib	ei auditeeri	ei auditeeri	ei auditeeri
EIP	ei auditeeri	ei auditeeri	auditeerib	ei auditeeri
ELi eelarvest rahastatavad või tagatud tehingud, mida haldab EIP	auditeerib	ei auditeeri	ei auditeeri	ei auditeeri
Euroopa rahutagamisrahastu	ei auditeeri	auditeerib	ei auditeeri	ei auditeeri
ÜJKP tsiviilmissioonid	auditeerib	ei auditeeri	ei auditeeri	ei auditeeri
ÜJKP sõjalised operatsioonid, ühised kulud	ei auditeeri	auditeerib	ei auditeeri	ei auditeeri
ÜJKP sõjalised operatsioonid, mille kulud katavad asjaomased liikmesriigid	ei auditeeri	ei auditeeri	ei auditeeri	auditeerib

ASAP – laskemoona tootmist toetav määrus, **Euroopa ühendamise rahastu** – Euroopa ühendamise rahastu, **ÜJKP** – ühine julgeoleku- ja kaitsepoliitika, **EDA** – Euroopa Kaitseagentuur, **EKF** – Euroopa Kaitsefond, **EDIP** – Euroopa kaitsetööstuse programm, **EDIRPA** – Euroopa kaitsetööstuse tugevdamine ühishangete õigusakti abil, **EIP** – Euroopa Investeeringuspank, taaste- ja vastupidavusrahastu – taaste- ja vastupidavusrahastu, **SAFE** – Euroopa julgeolekumeetmed

Allikas: kontrollikoda.

82 Kontrollikojal ei ole volitusi auditeerida kõiki ELi kaitsepoliitikaga seotud organeid ja vahendeid. See piirab meie suutlikkust täita täielikult ELi välisaudiitori ülesandeid⁹⁷. Nagu varemgi mainitud, leiame, et kontrollikoda tuleks määrata tegutsema kõigi ELi poliitika rakendamiseks loodud organite⁹⁸, sealhulgas ELi toimimise seisukohast võtmetähtsusega valitsustevaheliste struktuuride välisaudiitorina⁹⁹.

83 Julgeoleku- ja kaitsesectoris võivad teabele juurdepääsu piirata konfidentsiaalsusküsimused, riikide julgeolekuseadused või salastatud teavet käsitlevad eeskirjad. Kuigi rahvusvahelised auditeerimisstandardid annavad audiitoritele täieliku ja piiramatu juurdepääsu oma ülesannete täitmiseks vajalikule asjakohasele teabele, dokumentidele ja töötajatele, võib salastatud teabega töötamine mõjutada auditi tulemust. Kui oluline osa auditeeritud materjalist on klassifitseeritud, muutub avaldamiseks sobiva sisulise aruande koostamine olemuslikult keeruliseks. Kuigi julgeolekuprobleemid ja nendega seotud salastatud teabe asjakohane käitlemine on kaitsevaldkonnas äärmiselt olulised, tuleks märkida, et suutmatus viidata konkreetsele teabele või illustreerivatele näidetele piirab selgust ja järelduste edastamise täpsust¹⁰⁰¹⁰¹.

III auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige George Marius Hyzler, võttis käesoleva ülevaate vastu 14. juuli 2026. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president

Tony Murphy

⁹⁷ Ülevaade 03/2025: „2027. aasta järgse mitmeaastase finantsraamistiku võimalused“.

⁹⁸ Ülevaade 09/2019: „Euroopa kaitse“.

⁹⁹ Kontrollikoja strateegia aastateks 2026–2030.

¹⁰⁰ „Hervé-Adrien Metzger - Setting the Scene“.

¹⁰¹ Lene Schmidt, Taani riigikontroll, „How to reveal the big picture when almost all detail is classified?“, Euroopa Kontrollikoja Teataja 02/2025 (lk 63–66).

Lisad

I lisa. Euroopa kaitsetööstuse programm (EDIP) – ELi kaitsevaldkonna integreeritud meetmepakett

Regulatiivsed vahendid

- Euroopa relvastusprogrammi koostöostruktuur pakub liikmesriikidele ja assotsieerunud riikidele vabatahtlikku õigusraamistikku koostööks kogu kaitseotstarbelise varustuse olelusringi jooksul. Need struktuurid on juriidilised isikud, kes vastavad EDIPi toetuse saamise tingimustele.
- Euroopa ühishuvi pakkuvad kaitseprojektid on koostööpõhised tööstusprojektid, mille eesmärk on tugevdada Euroopa kaitsesektori tehnoloogilist ja tööstuslikku baasi ning arendada elutähtsaid võimeid.

Rahastamisvahendid

- Kaitsevaldkonna tarneahelate ümberkujundamise kiirendamise fondi eesmärk on vähendada investeeringutega seotud riske ja suurendada tootmisvõimsust, eelkõige VKEde ja väikeste keskmise turukapitalisatsiooniga ettevõtjate jaoks.
- EDIP laiendab ASAPi loogikat kaitsetööstuse tootmise laiematele segmentidele ja EDIRPA loogikat ühishangete kaudu. Ühishangete eesmärk on vähendada Euroopa kaitseturu killustatust ja suurendada koostalitlusvõimet, motiveerides liikmesriike ja Norrat ühiselt hankima Euroopa kaitseotstarbelisi tooteid. EDIPist eraldatakse 240 miljonit eurot nende ühishangete toetamiseks¹.
- Ukraina toetusvahendist, mille eelarve on 300 miljonit eurot, toetatakse Ukraina kaitsesektori tehnoloogilise ja tööstusliku baasi taastamist, ülesehitamist ja ajakohastamist.

¹ „Common procurement actions“, Euroopa Komisjon, märts 2026.

Koordineerimisvahendid (juhtimine, koostöö ja turu lihtsustamine)

- Kaitsevaldkonna tarnekindluse nõukogu toetab tarneriskide jälgimist ning koordineerimist liikmesriikide, komisjoni, kõrge esindaja/asepresidendi ja Euroopa Kaitseagentuuri vahel.
- Euroopa sõjalise otstarbega kaupade müügi mehhanism on loodud selleks, et hõlbustada ühishankeid ja parandada kaitseotstarbeliste toodete kättesaadavust.

Neid eri hoobasid koondades on EDIPi eesmärk lahendada süsteemseid probleeme, mis mõjutavad Euroopa kaitsesektori tehnoloogilist ja tööstuslikku baasi sidusamal ja pikaajalisemal viisil.

II lisa. ELi eelisklauslid kaitsevaldkonna rahastamisvahendites

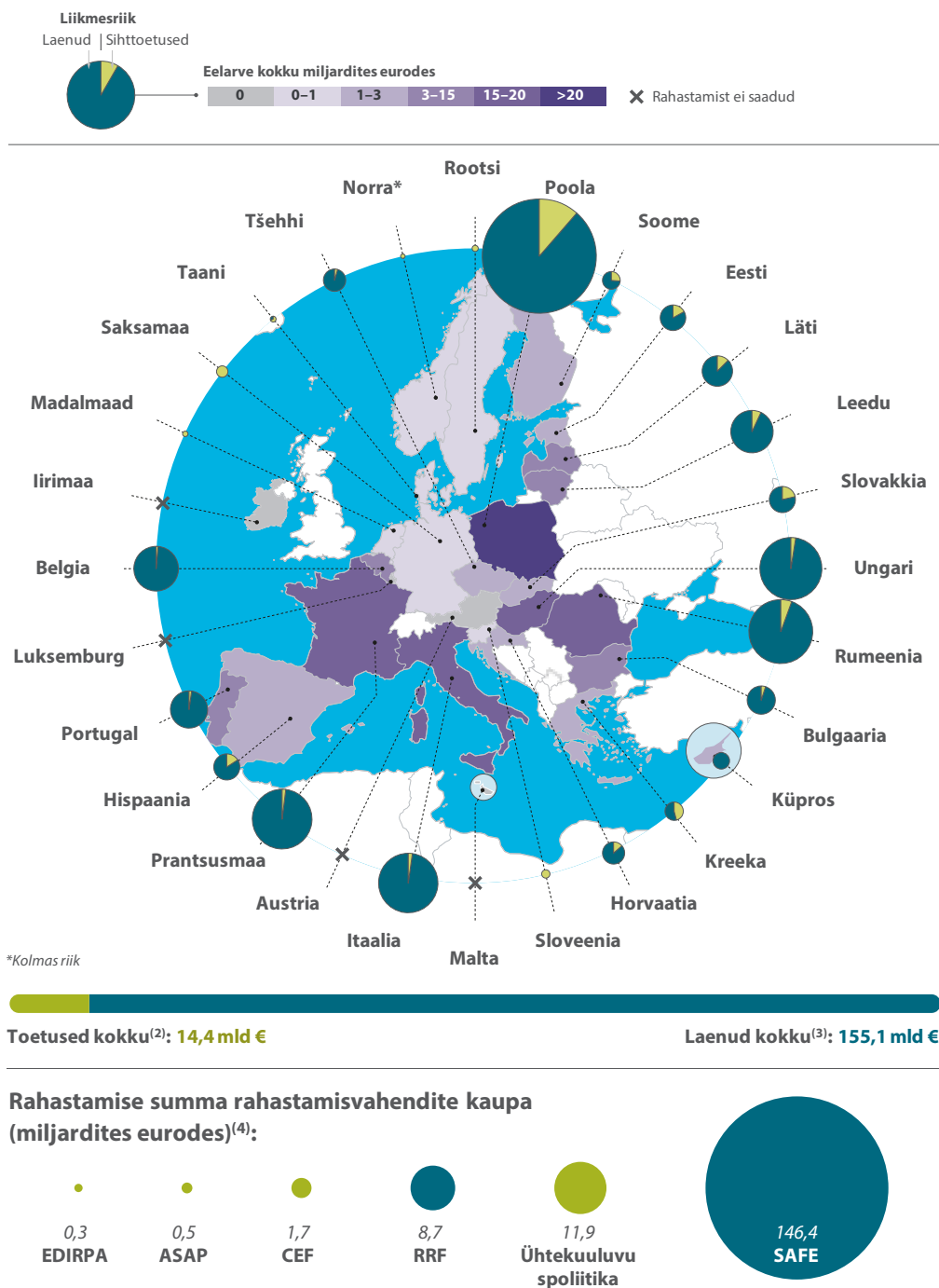
Rahastamisvahend	Töövõtjate asutamise ja kontrollimisega seotud rahastamiskõlblikkuse tingimused	Komponentide päritolu	Kontroll disainilahenduse ja intellektuaalomandi üle
EKF	ELis, Islandil, Liechtensteinis, Norras või Ukrainas Kolmandate riikide kontrollitavate üksuste osalemine on võimalik, kuid rangetel tingimustel		Tulemuste suhtes ei tohi kehtida kolmandate riikide piirangud
ASAP	ELis, Islandil, Liechtensteinis või Norras Kolmandate riikide kontrollitavate üksuste osalemine on võimalik, kuid rangetel tingimustel		Ei toetata tooteid, mille suhtes kehtivad kolmandate riikide piirangud
EDIRPA	ELis, Islandil, Liechtensteinis või Norras Kolmandate riikide kontrollitavate üksuste osalemine on võimalik, kuid rangetel tingimustel	Väljastpoolt ELi, Islandit, Liechtensteini või Norrat pärit komponentide maksumus on kuni 35%	
SAFE*	ELis, Islandil, Liechtensteinis, Norras, Ukrainas või kolmandates riikides ELiga sõlmitud lepingute alusel Kolmandate riikide kontrollitavate üksuste osalemine on võimalik, kuid rangetel tingimustel	Väljastpoolt ELi, Islandit, Liechtensteini, Norrat või Ukrainat pärit komponentide maksumus on kuni 35%	Disainivabadus on nõutav ainult konkreetsete toodete puhul
EDIP	ELis, Islandil, Liechtensteinis, Norras või Ukrainas Kolmandate riikide kontrollitavate üksuste osalemine on võimalik, kuid rangetel tingimustel	Väljastpoolt ELi, Islandit, Liechtensteini, Norrat või Ukrainat pärit komponentide maksumus on kuni 35%	Nõutav on disainivabadus (laskemoona ja rakettide suhtes kehtib erand kuni 2033. aastani)

Rahastamisvahend	Töövõtjate asutamise ja kontrollimisega seotud rahastamiskõlblikkuse tingimused	Komponentide päritolu	Kontroll disainilahenduse ja intellektuaalomandi üle
ECF	Üldine artikkel „ELi eelistamine“, mis võimaldab kehtestada rahastamiskõlblikkuse tingimused, määrata kindlaks ELi päritolu künnised ja nõuda iga tööprogrammi puhul disainivabadust.		

* Kanada on esimene ELi mittekuuluv riik, kes on sõlminud ELiga [kahepoolse lepingu](#) Kanada äriühingute ja Kanadast pärit toodete osalemise kohta SAFE-rahastamisvahendi raames toimuvates hangetes.

Allikas: kontrollikoda määruse (EL) 2021/697 (EDF), määruse (EL) 2023/1525 (ASAP), määruse (EL) 2023/2418 (EDIRPA), nõukogu määruse (EL) 2025/1106 (SAFE), määruse (EL) 2025/2643 (EDIP) ja komisjoni ettepaneku COM/2025/555 (EKF) põhjal.

III lisa. Ülevaade aastatel 2021–2027 kaitsevaldkonnale eraldatud ELi rahalistest vahenditest riikide⁽¹⁾ ja rahastamisvahendite kaupa 2026. aasta aprilli seisuga



ASAP – laskemoona tootmist toetav määrus, CEF – Euroopa ühendamise rahastu, EDIRPA – Euroopa kaitsetööstuse tugevdamine ühishangete õigusakti abil, RRF – taaste- ja vastupidavusrahastu, SAFE – Euroopa julgeolekumeetmed

Kaart: Halduspiirid: © EuroGeographics © OpenStreetMap | Cartography: Eurostat – IMAGE, 04/2026
kaardil esitatud piiride ja tähiste kasutamine ei tähenda Euroopa Liidu poolset ametlikku toetust ega heakskiitu.

ELi kaitseprogrammide eesmärk on eraldada rahalisi vahendeid Euroopa kaitsesektori tehnoloogilise ja tööstusliku baasi tugevdamiseks. Rahastamist ei tohiks iseenesest käsitada üksikute liikmesriikide toetamisena.

(²) Sihttoetused:

- ASAPi, EDIRPA ja Euroopa ühendamise rahastu vahendid eraldatakse liikmesriikidele vastavalt toetusesaajate eraldisele.
- Ühtekuuluvuspoliitika vahendid eraldatakse otse liikmesriikidele.

EDIRPAT ja mitut ASAPi projekti viivad ellu konsortsiumid, kuhu kuuluvad partnerid mitmest liikmesriigist. Andmete puudumise tõttu on rahastamine kajastatud koordinaatori riigile eraldatud vahenditena ja selles ei võeta arvesse asjaolu, et teised projektis osalejad võivad asuda teistes liikmesriikides.

(³) Laenud:

- Andmed võivad olla puudulikud, sest vaid vähesed liikmesriigid on avaldanud taaste- ja vastupidavusrahastu vahendite summa, mis on kaitse eesmärgil ümber suunatud. See tähendab, et teised liikmesriigid võivad olla eraldanud vahendeid kaitsele, ilma et sellist teavet avalikustataks. Samuti on võimatu eristada kahesuguseks kasutuseks eraldatud kaitse- ja muid vahendeid.
- Belgia puhul hõlmab taaste- ja vastupidavusrahastu näitaja väikest osa toetustest (<1%).
- Poola ja Hispaania taaste- ja vastupidavusrahastu näitajad hõlmavad kosmosetegevust, mida võib käsitada kahesuguse kasutusena, mitte tingimata ainult kaitsekulutustena.
- SAFE-rahastamisvahendi puhul põhinevad arvud sellel, mida liikmesriigid on taotlenud ja mis võib lõplikult eraldisest erineda. Ungari puhul ei ole komisjon investeerimiskava hindamisprotsessi veel lõpule viinud ja seega tuleks näitajat käsitada maksimaalsena.

(⁴) Andmeid EAFide rahastamise kohta riikide kaupa ei ole esitatud, sest need ei ole avalikult kättesaadavad.

Allikas: kontrollikoda komisjoni andmete põhjal, mis hõlmavad järgmist: [ASAP](#), [EDIRPA](#), [CEF](#), [SAFE](#), [ühtekuuluvuspoliitika](#), [taaste- ja vastupidavusrahastu](#) ning [eriaruanne 04/2025](#).

IV lisa. Kontrollikoja asjakohased väljaanded

Aruande number	Pealkiri
Eriaruanne 18/2018:	„Kas stabiilsuse ja kasvu pakti ennetusliku osa peamine eesmärk on täidetud?“
Ülevaade 09/2019:	„Euroopa kaitse“
Eriaruanne 10/2023:	„Liidu kaitsealaste teadusuuringute ettevalmistav meede: teatud kogemusi on saadud, kuid väärtus ELi kaitsekulutuste suurendamise katsekeskkonnana vähenes ajaliste piirangute ja piiratud tulemuste tõttu“
Arvamus 02/2024	ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse Euroopa kaitsetööstuse programm (EDIP) ja meetmete raamistik kaitseotstarbeliste toodete õigeaegse kättesaadavuse ja tarnimise tagamiseks
Eriaruanne 24/2024:	„ELi avalik teenistus: tööhõiveraamistik on paindlik, kuid seda ei kasutata piisavalt, et parandada tööjõu haldamist“
Ülevaade 02/2025:	„Tulemuslikkusele keskendumine, aruandekohustus ja läbipaistvus: taaste- ja vastupidavusrahastu puudustest saadud õppetunnid“
Ülevaade 03/2025:	„2027. aasta järgse mitmeaastase finantsraamistiku võimalused“
Eriaruanne 04/2025:	„ELi sõjaväeline liikuvus – kavandamisega seotud puuduste ja takistuste tõttu ei ole täiskäiku saavutatud“
Arvamus 01/2026	ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse Euroopa Konkurentsivõime Fond, sealhulgas kaitseuuringute ja -innovatsiooni eriprogramm, tunnistatakse kehtetuks määrused (EL) 2021/522, (EL) 2021/694, (EL) 2021/697, (EL) 2021/783, tunnistatakse kehtetuks määruste (EL) 2021/696 ja (EL) 2023/588 teatavad sätted ja muudetakse määrust (EL) [Euroopa kaitsetööstuse programm]
Eriaruanne 04/2026:	„Energiasüsteemi ümberkujundamiseks vajalikud kriitilised toormed – poliitika edukus ei ole kindel“
Arvamus 07/2026	ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse instrument „Globaalne Euroopa“

Lühendid

Lühend	Definitsioon/selgitus
ASAP	laskemoona tootmist toetav määrus
CEF	Euroopa ühendamise rahastu
DG DEFIS	kaitsetööstuse ja kosmose peadirektoraat
ECF	Euroopa Konkurentsivõime Fond
EDA	Euroopa Kaitseagentuur
EDIP	Euroopa kaitsetööstuse programm
EDIRPA	instrument Euroopa kaitsetööstuse tugevdamiseks ühishangete kaudu
EDTIB	Euroopa kaitsesektori tehnoloogiline ja tööstuslik baas
EIP	Euroopa Investeerimispank
EKF	Euroopa Kaitsefond
ELi leping	Euroopa Liidu leping
ELSS	Euroopa Liidu sõjaline staap
ELTL	Euroopa Liidu toimimise leping
EUMAM	ELi sõjalise abi missioon
Kõrge esindaja / asepresident	liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja / komisjoni asepresident
MFR	mitmeaastane finantsraamistik
NATO	Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsioon
PESCO	alaline struktureeritud koostöö
SAFE	Euroopa julgeolekumeetmete rahastamisvahend
SKP	sisemajanduse koguprodukt
VKEd	väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted
ÜJKP	ühine julgeoleku- ja kaitsepoliitika
ÜVJP	ühine välis- ja julgeolekupoliitika

Mõisted

Mõiste	Definitsioon/selgitus
Eelarve kaudne täitmine	ELi eelarve täitmise meetod, mille kohaselt usaldab komisjon eelarve täitmise ülesanded muudele üksustele (nagu kolmandad riigid ja rahvusvahelised organisatsioonid).
Euroopa kaitsesektori tehnoloogiline ja tööstuslik baas	Kollektiivne termin, mis tähistab valitsus-, tööstus- ja teadusvaldkonna osalejaid Euroopas, kes teevad koostööd sõjalise varustuse, tehnoloogia ja võimete arendamiseks, tootmiseks ja hooldamiseks.
Kaitsevalmidus	Võime ennetada kaitsekiise, sealhulgas intensiivset sõjapidamist, nendeks valmistuda ja neile reageerida.
Kaitsevõime	Konkreetselt kaitse-eesmärgi saavutamiseks vajalike vahendite, näiteks personali, varustuse, juhtimisstruktuuri ja tegevusvalmiduse omamine.
Kuludega sidumata rahastamine	Rahastamismudel, mis põhineb pigem õiguslike tingimuste täitmisel või tulemuste saavutamisel kui tegelikel kulutustel.
Manööverdamisruum	Vahe ELi eelarve rahastamiseks vajalike omavahendite ja omavahendite ülemmäära vahel, milleni komisjonil on õigus nõuda liikmesriikidelt vahendeid täiendavate, näiteks ELi võlast tulenevate kohustuste täitmiseks.

Kontrollikoja auditirühm

Kõnealune aruanne võeti vastu välistegevuse, julgeoleku- ja õigusteemadega tegelevas III auditikojas, mille eesistuja on kontrollikoja liige George-Marius Hyzler. Auditit juhtis kontrollikoja liige Marek Opiola, keda toetasid kabinetiülem Kinga Wiśniewska-Danek, kabineti nõunik Bernard Witkoś, valdkonnajuht Cyril Messein, auditijuht Els Brems ning audiitorid Laurent Olivier ja Anne Laura Juul. Keelealast abi osutas Laura Mcmillan. Graafilisi materjale aitas koostada Dunja Weibel.

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2026

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitika on kehtestatud [Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6–2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt [litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International](#) (CC BY 4.0). Reeglina on taaskasutamine lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Kontrollikojale kuuluva sisu taaskasutajad ei tohi moonutada algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetses sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid eraisikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotleda täiendavaid õigusi.

Kui luba on saadud, tühistab ja asendab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks tuleb küsida luba otse autoriõiguse omajatelt.

Esikaane foto: © zef art – stock.adobe.com.

Joonis 1: ikoonide kujundamisel kasutati [Flaticon.com](#) ressursse. © Freepik Company S.L. Kõik õigused kaitstud.

Tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumendid, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed, ei kuulu kontrollikoja taaskasutamispoliitika alla.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad kolmandate isikute veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovib teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

Kontrollikoja logo kasutamine

Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

HTML	ISBN 978-92-849-8179-3	ISSN 2811-8170	doi:10.2865/2988855	QJ-01-26-040-ET-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8180-9	ISSN 2811-8170	doi:10.2865/1025771	QJ-01-26-040-ET-N

KUIDAS VIIDATA

Euroopa Kontrollikoda, [ülevaade 01/2026](#), Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2026.

Venemaa Ukraina-vastane agressioonisõda ja ülemaailmse julgeoleku halvenemine on muutnud ELi kaitsepoliitikat. Seistes silmitsi ebapiisavate varude, pikkade tootmistähtaegade, sõltuvusega väljastpoolt Euroopat pärit tarnijatest ja logistiliste kitsaskohtadega, on nii EL kui ka selle liikmesriigid märkimisväärselt suurendanud oma kaitse rahastamist. See on Euroopa kaitsesektori tehnoloogilise ja tööstusliku baasi jaoks pöördeline hetk, et suurendada tootmisvõimsust, edendada innovatsiooni ja tugevdada partnerlusi.

Käesolevas ülevaates tutvustatakse ELi kaitsemaastiku arengut 2020. aastast kuni 2026. aasta keskpaigani, pöörates erilist tähelepanu hiljutistele ELi algatustele selles valdkonnas, sealhulgas rahastamisvahenditele ja regulatiivsetele muudatustele. Selles tuuakse esile finantsjuhtimise, juhtimise, läbipaistvuse ja vastutusega seotud võimalused, probleemid ja riskid.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/contact
Veebisait: eca.europa.eu
Sotsiaalmeedia: @EUauditors