

## Försvarsutskottets utlåtande 2022/23:FöU2

# Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om inrättande av instrumentet för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin genom gemensam upphandling

---

## Sammanfattning

Utskottet anser att kommissionens förslag till förordning om inrättande av instrumentet för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin genom gemensam upphandling inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen och föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

### *Prövade förslag*

Kommissionens förslag till förordning om inrättande av instrumentet för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin genom gemensam upphandling (COM(2022) 349).

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Utskottets prövning.....	5
Kommissionens förslag till förordning om inrättande av instrumentet för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin genom gemensam upphandling .....	5
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över prövade förslag .....	12
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag .....	13

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Kommissionens förslag till förordning om inrättande av instrumentet för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin genom gemensam upphandling**

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som framgår av utskottets förslag i bilaga 2.

Stockholm den 6 oktober 2022

På försvarsutskottets vägnar

*Helén Pettersson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Helén Pettersson (S), Sven-Olof Sällström (SD), Pål Jonson (M), Jörgen Berglund (M), Heléne Björklund (S), Anna Starbrink (L), Alexandra Anstrell (M), Hanna Gunnarsson (V), Mikael Larsson (C), Lars Püss (M), Emma Berginger (MP), Gustaf Göthberg (M), Lars Wistedt (SD), Markus Selin (S), Lena Johansson (S), Kenneth G Forslund (S) och Torsten Elofsson (KD).

## Redogörelse för ärendet

Den 5 september 2022 hänvisades kommissionens förslag till förordning om inrättandet av instrumentet för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin genom gemensam upphandling till försvarsutskottet för subsidiaritetsprövning. Åttaveckorsfristen löper ut den 17 oktober 2022.

Den 13 september 2022 överlämnade försvarsdepartementet en faktapromemoria där regeringens bedömning av subsidiaritetsfrågan framgår (fakta-PM 2021/22:FPM120). Förslaget som prövas anges i bilaga 1. Utskottets förslag till motiverat yttrande finns i bilaga 2.

# Utskottets prövning

## Kommissionens förslag till förordning om inrättande av instrumentet för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin genom gemensam upphandling

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

### Kommissionens förslag

#### *Bakgrund och syfte*

Mot bakgrund av den militära aggression mot Ukraina som Ryssland inledde den 24 februari 2022 har EU:s stats- och regeringschefer enats om att stärka den europeiska försvarsförmågan. De enades om att öka försvarsutgifterna, intensifiera samarbetet genom gemensamma projekt och gemensam upphandling av försvarskapacitet, avhjälpa brister, främja innovation och stärka och utveckla EU:s försvarsindustri.

Kommissionen avser genom förordningen att uppmuntra medlemsstaterna att på frivillig basis genomföra gemensamma upphandlingar för att avhjälpa de mest akuta och kritiska bristerna, särskilt de som uppstått till följd av Rysslands militära aggression mot Ukraina. Syftet är att skapa ett incitament till ökat samarbete kring försvarsupphandling och gynna den europeiska försvarsindustriella och försvarstekniska basen, samtidigt som man säkerställer EU-ländernas väpnade styrkors insatsförmåga, försörjningstrygghet och interoperabilitet.

#### *Kommissionens förslag till förordning*

Enligt kommissionens förslag omfattar instrumentet totalt 500 miljoner euro i löpande priser fr.o.m. förordningens ikraftträdande t.o.m. den 31 december 2024. Ur dessa ekonomiska medel kan EU besluta om ekonomiskt stöd till konsortier bestående av minst tre medlemsstater. Mottagare av de ekonomiska medlen är utpekade upphandlingsmyndigheter.

Avtal som ingås inom ramen för förordningen, inklusive avtal som ingås med internationella organisationer, ska enligt förslaget omfattas av övervakning och finansiell kontroll som genomförs av kommissionen eller företrädare som godkänts av kommissionen, samt revision av Europeiska

revisionsrätten, Europeiska åklagarmyndigheten eller Europeiska byrån för bedrägeribekämpning. Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU ska bl.a. entreprenörer och underentreprenörer som deltar i den gemensamma upphandlingen vara etablerade och ha sina strukturer för verkställande ledning i unionen och inte vara under kontroll som utövas av ett icke-associerat tredjeland eller en enhet i ett icke-associerat tredjeland. Vissa undantag kan dock godkännas.

### *Rättslig grund*

Kommissionen anger artikel 173 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som grund för förslaget. Artikeln avser åtgärder för att stödja den europeiska industrins konkurrenskraft. Kommissionen motiverar valet av rättslig grund med att förslaget syftar till att främja den europeiska försvarsindustriella och försvarstekniska basen genom att stödja samarbete mellan medlemsstaterna kring gemensam upphandling. Enligt förslaget är det frivilligt för medlemsstaterna att delta i instrumentet.

### *Subsidiaritet och proportionalitet*

Enligt kommissionen är politiska insatser på unionsnivå nödvändiga för att motverka den rådande situationen, där EU:s medlemsländer huvudsakligen fortsätter upphandla försvarssystem på ett nationellt sätt istället för att söka samordningsfördelar. Vidare menar kommissionen att det föreslagna politiska upplägget att ge incitament till samarbete och samordning står i proportion till både omfattningen och allvaret i de problem som en ökad fragmentering på den europeiska försvarsmarknaden medfört. Incitament till gemensam upphandling är enligt kommissionen därför nödvändigt för att ge försvarsindustrin förutsättningar att anpassa sig till strukturförändringar och stärka sin konkurrenskraft och effektivitet. Därtill menar kommissionen att upplägget för det kortfristiga instrumentet iakttar de gränser som fördragen sätter för eventuella EU-ingripanden och begränsar initiativet till sådana mål som medlemsstaterna inte själva kan uppnå på ett tillfredsställande sätt utan bättre uppnås på EU-nivå.

### **Regeringskansliets faktapromemoria**

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) överlämnade den 13 september 2022 faktapromemoria 2021/22:FPM120.

### *Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa*

Regeringen bedömer att det presenterade förordningsförslaget om inrättande av det kortfristiga instrumentet inte påverkar svensk lagstiftning.

### *Budgetära konsekvenser/konsekvensanalys*

Kommissionen har angett att förslaget om ett kortfristigt instrument om 500 miljoner euro ska finansieras genom omprioritering av befintliga medel. Beslut om EU-budgeten ska hanteras i budgetkommittén. Regeringen framhåller att finansiering via flexibilitetsinstrumenten skulle innebära en höjd EU-avgift för Sverige.

Regeringen anför att de deltaganderegler som är beskrivna i det nuvarande förslaget inte exkluderar industrin i Sverige, men att det finns betydande oklarheter kring hur den slutgiltiga utformningen av skrivningarna i det omarbetade förslaget efter förhandling med medlemsstaterna kommer att se ut. Regeringen menar att bl.a. kriterier för tilldelning och deltaganderegler behöver förtydligas.

### *Preliminär svensk ståndpunkt*

Regeringen uppger att de ser positivt på en övergripande ambition från kommissionen att stärka Europas samlade försvarsförmåga. Regeringen ser dock stora utmaningar i förslaget. De menar att argumentation som ska underbygga förslaget är behäftad med svagheter och frågor kring sakskaäl, subsidiaritet, proportionalitet och konsekvenser. Regeringen delar inte heller beskrivningen av hur den europeiska försvarsindustriella basen kan ges förbättrade villkor. Regeringens grundposition är att den europeiska försvarsindustriella basen ska bygga på konkurrens, och att eventuell konsolidering ska ske på marknadsmässiga grunder och villkor. Eventuell finansiering från EU till nationell materielförsörjning ska ske konkurrensneutralt och transparent.

Regeringen instämmer i att onödig fragmentisering av försvarsindustrin bör undvikas, samtidigt som diversifiering av såväl försvarsindustriella som militäroperativa skäl i vissa fall kan vara både nödvändiga och önskvärda. Därför menar regeringen att en konsolidering behöver balanseras utifrån dels principen om icke-snedvridning av marknaden, dels ett militäroperativt perspektiv då en alltför decimerad materielbas riskerar att exempelvis innebära strategiska nackdelar gentemot en kvalificerad motståndare som då endast behöver hitta motmedel mot ett fåtal system.

I syfte att främja kostnadseffektivitet och innovationsförmåga, som i sin tur bidrar till en ökad försvarsförmåga, framhåller regeringen att förslaget bör innehålla en större tydlighet och transparens i fråga om de kriterier som utgör åtgärdernas stödberättigande och tilldelning för att stödja konkurrens på försvarsindustriområdet.

Regeringen värnar svenska intressen och vikten av nationell beslutanderätt i frågor som rör nationellt försvar och materielförsörjning. Primärt vill regeringen säkerställa att förslaget från kommissionen utarbetas i nära samverkan med medlemsstaterna och utformas så att medlemsstaternas rätt till insyn och inflytande säkerställs i frågor som rör nationellt försvar. Regeringen understryker att försvarspolitiska överväganden, informationssäkerhet, försörjningstrygghet, olika kravbilder m.m. utgör fortfarande grunden för hur unionens medlemsstater väljer att upphandla försvarsmateriel.

Regeringen menar vidare att förslaget till förordning även innehåller en rad åtgärdsförslag som kommissionen ytterligare behöver konkretisera och förtydliga, exempelvis förhållningssätt och delning av sekretessbelagd och säkerhetsklassad information, och att förslaget därefter behöver beredas vidare i Regeringskansliet. Regeringen avser att bevaka att den särskilda arbetsgruppen som inrättats inte ska ges befogenhet att styra medelstildelning från instrumentet.

Regeringen konstaterar att deltagandereglererna för det kortfristiga instrumentet inte exkluderar svenska företag, men att delar av förslaget är problematiska. Regeringen bejakar att medel endast ska gå till europeiska aktörer men ställer sig tveksam till att exkludera produkter som kan innehålla komponenter från ett tredjeland och eventuellt omfattas av ett tredjelands exportkontroll.

Regeringen har en grundläggande budgetrestriktiv ståndpunkt som innebär att regeringen ska driva att eventuella nya utgifter på EU-budgeten ska finansieras genom omprioriteringar inom den befintliga ramen och inte föregripa de kommande förhandlingarna om EU:s långtidsbudget. Detta gäller även EU:s flexibilitetsinstrument. Regeringen vill därför se en plan för omprioritering och få ta del av vad som nedprioriteras till förmån för det som föreslås.

### *Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna*

Regeringen anser att argumentationen som underbygger förslaget är behäftad med svagheter och frågor kring subsidiaritet och proportionalitet. Regeringen bedömer att om förordningsförslaget genomförs som beskrivet innebär detta att kommissionen ges ett större inflytande i frågor som tidigare varit nationellt beslutade. Genom förslaget i dess nuvarande utformning ges kommissionen en möjlighet att styra tilldelning av medel baserat på kriterier som ännu inte är tillräckligt transparenta och mätbara. Stora oklarheter i utvärderingsprocessen gör även att regeringen bedömer att kommissionen genom förordningen ges företräde att bedöma vilka materielsystem eller medlemsstater som ska prioriteras och tilldelas medel från instrumentet. Regeringens syn är att nationella försvarspolitiska överväganden, krav på informationssäkerhet samt försörjningstrygghet m.m. även fortsättningsvis är det som utgör grunden för om materielen kan upphandlas gemensamt eller upphandlas nationellt, där



medlemsstaterna själva besitter kompetensen framför kommissionen som inte innehar den kunskapen.

Vidare menar regeringen också att det utan en grundläggande konsekvensanalys är svårt att bedöma om det förslag som nu framförs verkligen främjar de mål som avses eller i värsta fall kan riskera att bli kontraproduktivt.

Instrumentet är frivilligt för medlemsstaterna att delta i, men regeringen framhåller att i och med att offentliga medel kan ges till vissa industriaktörer är frågor kring transparens och konkurrensneutralitet av överordnad betydelse. Regeringen anför att förslaget behöver förtydligas avseende ett flertal punkter om det ska gå att göra en helhetsbedömning av konsekvenserna av förordningen

Kommissionen motiverar behovet av förordningen med att medlemsstaterna fortsätter att ligga långt från de mål för gemensam upphandling som de åtagit sig att uppnå, och att denna utveckling riskerar att undergräva den europeiska försvarsindustriella och försvarstekniska basens konkurrenskraft. Med anledning av den världomfattande pandemi som pågått under de år som kommissionens slutsats utgår från, uppmanar regeringen till försiktighet kring långtgående slutsatser om den utveckling som kommissionen hänvisar till.

### **Subsidiaritetsprövningen i riksdagen**

Subsidiaritetsprincipen gäller enligt artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen på de områden där EU inte har exklusiv befogenhet. Den innebär att EU ska vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Av orden endast och i den mån får det enligt konstitutionsutskottet anses framgå att subsidiaritetsprövningen innefattar ett proportionalitetskriterium och att det av detta följer att den föreslagna åtgärden inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet med åtgärden. Ett utskott torde därför vara oförhindrat att inom ramen för subsidiaritetsprövningen även göra en sådan form av proportionalitetstest. Konstitutionsutskottet understryker dock att subsidiaritetsprövningen handlar om att avgöra om en åtgärd bör vidtas på medlemsstatsnivå eller på unionsnivå, inte om att framföra synpunkter i sak på den föreslagna åtgärden (bet. 2010/11:KU18 s. 21 f.). Medlemsstaternas nationella parlament ska se till att subsidiaritetsprincipen följs i utkast till lagstiftningsakter. Enligt 9 kap. 20 § andra stycket riksdagsordningen (RO) ska riksdagen pröva om ett utkast till en av unionens lagstiftningsakter strider mot subsidiaritetsprincipen. Riksdagen prövar samtliga utkast till lagstiftningsakter som översänds i enlighet med protokoll nr 2 om tillämpningen av subsidiaritets- och

proportionalitetsprinciperna. Efter att ett utkast till lagstiftningsärende tagits emot i riksdagen hänvisar kammaren utkastet till det utskott vars beredningsområde ärendet gäller. Detta utskott har sedan som uppgift att pröva om utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen och, om det anser att så är fallet, lämna ett utlåtande till kammaren med förslag till ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande (10 kap. 3 § RO). Utskottet ska också lämna ett utlåtande om minst fem ledamöter av utskottet begär det. I annat fall ska utskottet genom ett protokollsutdrag anmäla till kammaren att utkastet inte strider mot subsidiaritetsprincipen. Ett beslut i kammaren om ett motiverat yttrande ska meddelas Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande genom en riksdagsskrivelse (11 kap. 21 § andra stycket RO).

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet är i grunden positivt till fördjupat samarbete inom EU i syfte att stärka försvarsförmågan i Europa. Mot bakgrund av Rysslands anfallskrig i Ukraina är sådant samarbete särskilt angeläget och utskottet bejakar även kommissionens ambition att främja den europeiska försvarsindustriella och försvarstekniska basen. I likhet med vad som uttryckts i Versaillesförklaringen från den 10–11 mars 2022 vidhåller utskottet behovet av att på unionsnivå öka försvarsutgifter, samverka kring utvecklande av försvarsförmågor samt främja synergier mellan forskning och innovation såväl på det civila området som på försvarsområdet. Med denna utgångspunkt ser utskottet positivt på förordningsförslagets övergripande mål, dvs. att främja konkurrenskraft och effektivitet hos den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen för en mer resilient union.

Utskottet noterar dock att förslaget saknar en konsekvensanalys som säkerställer att kommissionen inte ges större inflytande över försvarspolitiska beslut som tidigare fattats på nationell nivå, och att detta kan leda till att det avsedda målet inte uppnås. Utskottet anser att den europeiska försvarsindustriella och försvarstekniska basen stärks genom konkurrens och konsolidering på marknadsmässiga grunder och villkor, något som inte återspeglas i förslaget. Den föreslagna förordningen ger istället kommissionen möjlighet att styra tilldelning av medel utifrån kriterier som ännu inte är tillräckligt transparenta och mätbara. Med detta följer ökad administration samt ökad överstatlig styrning och kontroll. Utskottet menar att förslaget bör analyseras och balanseras ytterligare mot enskilda medlemsstaters förutsättningar att avgöra vilka åtgärder som är mest effektiva och ändamålsenliga. Försvarspolitik, krav på informationssäkerhet och försörjningstrygghet utgör grunden för om försvarsmateriel ska upphandlas nationellt eller unionsgemensamt. Utskottet anser att förordningsförslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen, då dessa frågor i första hand är nationella kompetenser.

Vidare bedömer utskottet att förslaget i sin nuvarande utformning inte säkerställer att proportionalitetsprincipen tillämpas. Kommissionen anför att förslaget syftar till att stärka unionens försvarsindustriella bas för att komma till rätta med industriella brister i förhållande till de mest akuta och kritiska behoven av försvarsprodukter. Utskottet delar i allt väsentligt bilden av de utmaningar och brister som finns men anser att det i kommissionens förslag saknas en tillräckligt omfattande konsekvensanalys för att säkerställa att åtgärden inte får effekter utöver det avsedda målet, exempelvis på områden som rör nationell försvarspolitik.

BILAGA 1

## Förteckning över prövade förslag

*Kommissionens förslag till förordning om inrättande av instrumentet för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin genom gemensam upphandling (COM(2022) 349).*

BILAGA 2

## Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen har prövat kommissionens förslag till förordning om inrättande av instrumentet för förstärkning av europeisk försvarsindustri genom gemensam upphandling (COM(2022) 349). Riksdagen anser att förordningsförslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Riksdagen är i grunden positiv till fördjupat samarbete inom EU i syfte att stärka försvarsförmågan i Europa. Mot bakgrund av Rysslands anfallskrig i Ukraina är sådant samarbete särskilt angeläget och riksdagen bejakar även kommissionens ambition att främja den europeiska försvarsindustriella och försvarstekniska basen. I likhet med vad som uttrycks i Versaillesförklaringen från den 10–11 mars 2022 vidhåller riksdagen behovet av att på unionsnivå öka försvarsutgifter, samverka kring utvecklande av försvarsförmågor samt främja synergier mellan forskning och innovation såväl på det civila området som på försvarsområdet. Med denna utgångspunkt ser riksdagen positivt på förordningsförslagets övergripande mål, dvs. att främja konkurrenskraft och effektivitet hos den europeiska försvarsindustriella och försvarstekniska basen för en mer resilient union.

Riksdagen noterar dock att förslaget saknar en konsekvensanalys som säkerställer att kommissionen inte ges större inflytande över försvarspolitiska beslut som tidigare fattats på nationell nivå, och att detta kan leda till att det avsedda målet inte uppnås. Riksdagen anser att den europeiska försvarsindustriella och försvarstekniska basen stärks genom konkurrens och konsolidering på marknadsmässiga grunder och villkor, något som inte återspeglas i förslaget. Den föreslagna förordningen ger istället kommissionen möjlighet att styra tilldelning av medel utifrån kriterier som ännu inte är tillräckligt transparenta och mätbara. Med detta följer ökad administration samt ökad överstatlig styrning och kontroll. Riksdagen menar att förslaget bör analyseras och balanseras ytterligare mot enskilda medlemsstaters förutsättningar att avgöra vilka åtgärder som är mest effektiva och ändamålsenliga. Försvarspolitik, krav på informationssäkerhet och försörjningstrygghet utgör grunden för om försvarsmateriel ska upphandlas nationellt eller unionsgemensamt. Riksdagen anser att förordningsförslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen, då dessa frågor i första hand är nationella kompetenser.

Vidare bedömer riksdagen att förslaget i sin nuvarande utformning inte säkerställer att proportionalitetsprincipen tillämpas. Kommissionen anför att förslaget syftar till att stärka unionens försvarsindustriella bas för att komma till rätta med industriella brister i förhållande till de mest akuta och kritiska behoven av försvarsprodukter. Riksdagen delar i allt väsentligt bilden av de utmaningar och brister som finns men anser att det i kommissionens förslag saknas en tillräckligt omfattande konsekvensanalys för att säkerställa att

åtgärden inte får effekter utöver det avsedda målet, exempelvis på områden som rör nationell försvarspolitik.