



Förordning om instrument för att stärka europeisk försvarsindustri genom gemensam upphandling 2021/22:FPM120

Försvarsdepartementet

2022-09-13

Dokumentbeteckning

COM(2022) 349

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om inrättandet av instrumentet för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin genom gemensam upphandling

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 19 juli 2022 ett förordningsförslag till Europaparlamentet och rådet ”om inrättande av instrumentet för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin genom gemensam upphandling”. Förordningsförslaget omfattar inrättande av ett instrument för att stimulera gemensam upphandling och bygger på kommissionens och den höge representantens gemensamma meddelande ”Analys av investeringsbrister inom försvarsområdet och vägen framåt” som presenterades den 18 maj 2022 (Se Fakta-PM 2021/22:FPM104). Den mest brådskande prioriteringen angavs vara att samordna medlemsstaternas ansträngningar för att fylla på sina materiellager. Därtill presenterades flera förslag som på längre sikt skulle öka incitamentet för gemensam planering och anskaffning av försvarsmateriel.

Det föreslagna instrumentet är avsett att stödja samarbete vid upphandling av den mest brådskande och kritiska försvarsmaterielen, samt stärka den europeiska försvarsteknologiska- och industriella basen.

Regeringen ser stora utmaningar i förslaget från kommissionen. Den argumentation som ska underbygga förslaget är behäftad med flera svagheter och frågor kring saksak, subsidiaritet, proportionalitet och konsekvenser. Regeringen delar heller inte beskrivningen av hur den europeiska försvarsindustriella basen kan ges förbättrade villkor.

Regeringen ser dock positivt på den övergripande ambitionen i kommissionens förslag att stärka Europas samlade försvarsförmåga. 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. Den europeiska försvarsindustriella basen bör bygga på konkurrens, och eventuell konsolidering ska även fortsättningsvis ske på marknadsmässiga grunder och villkor. Förordningsförslaget behöver vidare utformas i samverkan med medlemsstaterna så att det säkerställer medlemsstaternas suveränitet, insyn och inflytande i frågor om nationellt försvar.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Mot bakgrund av Rysslands militära aggression mot Ukraina som inleddes den 24 februari 2022, har EU:s stats- och regeringschefer enats om att stärka den europeiska försvarsförmågan. Stats- och regeringscheferna har betonat att krigets återkomst till Europa har belyst effekterna av lång tids underfinansiering, vilket lett till brister i fråga om kritisk försvarskapacitet, särskilt när det gäller mer avancerade produkter, och till fragmentering av den försvarsrelaterade industrin i Europa.

Under det extrainsatta Europeiska rådet den 10–11 mars 2022 och sedermera även vid endosseringen av den strategiska kompassen den 24–25 mars 2022, godkände medlemsstaterna att kommissionen tillsammans med den Europeiska försvarsbyrån (EDA) skulle arbeta fram en analys över investeringsbrister inom försvarsområdet och föreslå initiativ för att stärka den europeiska försvarsteknologiska och industriella basen.

Som svar på denna uppmaning lade kommissionen och den höge representanten den 18 maj 2022 fram det gemensamma meddelandet ”Analys av investeringsbrister inom försvarsområdet och vägen framåt”. I meddelandet framhölls att det i EU finns ekonomiska och industriella brister samt kapacitetsbrister på försvarsområdet. Meddelandet innehöll även bedömningar av hur den europeiska försvarsteknologiska och industriella basen kan stärkas, och aviserade ett antal förslag för att tillgodose behovet av försvarsmaterielinvesteringar inom EU.

Vid det extrainsatta Europeiska rådet den 30–31 maj 2022 uppmanades kommissionen att skyndsamt lansera ett kortfristigt instrument för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin genom gemensam upphandling.

Kommissionen presenterade den 19 juli 2022 sitt förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av instrumentet för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin genom gemensam upphandling. Förordningsförslaget omfattar inrättandet av ett kortfristigt instrument som utgör ett ekonomiskt bidrag som incitament för att stimulera gemensam upphandling. Instrumentet avses komplettera befintliga EU-program och initiativ såsom den Europeiska försvarsfonden (EDF) och det Permanenta strukturerade samarbetet (Pesco) samt skapa samverkansfördelar efter antagandet av den strategiska kompassen för säkerhet och försvar. Förordningsförslaget bygger på kommissionens analys av investeringsbrister inom försvarsområdet, vilken omfattar både lagstiftande och initiativtagande åtgärder.

En nyinrättad tillfällig arbetsgrupp inom Europeiska unionens råd ska förhandla villkoren för förordningen under hösten 2022 i syfte att den 15 november 2022 kunna anta en allmän riktlinje för det avslutande trepartssamtalet mellan kommissionen, rådet och parlamentet tidigt 2023.

Kommissionen avser under hösten 2022 också lägga fram ytterligare ett förordningsförslag om ett europeiskt investeringsprogram på försvarsområdet. Båda initiativen bedöms påverka det svenska ordförandeskapet i EU första halvåret 2023.

1.2 Syftet med förslaget

Förordningsförslaget syftar till att stärka EU:s försvarsindustriella och teknologiska bas genom inrättande av ett instrument som utgör ett ekonomiskt bidrag som kommissionen tilldelar utefter ett antal uppsatta kriterier för instrumentet för att stimulera EU-gemensam upphandling. Kommissionen avser genom inrättande av instrumentet uppmuntra medlemsstaterna att på frivillig basis genomföra sådan upphandling för att avhjälpa de mest akuta och kritiska bristerna, särskilt de som uppstått till följd av Rysslands militära aggression mot Ukraina.

Enligt uppgifter från Europeiska försvarsbyrån investerade medlemsstaterna för 2020 endast 4,1 miljarder euro i gemensam upphandling av försvarsmateriel vilket motsvarar 11 procent av deras totala utgifter, en minskning med 13 procent jämfört med 2019. Detta innebär att medlemsstaterna fortfarande ligger långt under det mål på 35 procent som medlemsstaterna har åtagit sig att nå.

Orsaker som beskrivs ligga till grund för minskad gemensam upphandling är bland annat en ökad komplexitet och administrativ börda för samarbete, olika nationella krav, brist på nationell expertis vid upphandlingsorgan, nationella försvarspolitiska överväganden, hänsyn till informationssäkerheten, olika tidplaner för upphandling och en brist på budgetsynkronisering.

Kommissionen beskriver i förordningsförslaget att medlemsstaterna genom instrumentet uppmuntras att tillsammans verka för att investera mer gemensamt i syfte att stärka EU:s försvarsindustriella konkurrenskraft, resurseffektivitet och kapacitet. Kommissionen framhåller att instrumentet och dess incitament för medlemsstaterna att gemensamt upphandla bidrar till att förhindra att medlemsstaterna konkurrerar om begränsade industriresurser och ger försvarsindustrin en bättre möjlighet att anpassa sig till strukturförändringar på marknaden. Vidare framhålls att medlemsstaterna bedöms kunna få fördelar av detta genom exempelvis bättre villkor, leveransfrister och sänkta priser. Kommissionen menar också att förslaget och incitament till ökat samarbete kring inköp skulle kunna leda till minskade kostnader under materielens hela livscykel i såväl drift, underhåll och avveckling samt bidra till ökad interoperabilitet. Genom instrumentet förväntas den långsiktiga industriella kapaciteten och den ekonomiska tillväxten inom unionen stärkas, vilket i sin tur förväntas leda till en mindre fragmenterad och mer konkurrenskraftig europeisk försvarsindustri. Vidare understryks att en starkare mer konsoliderad europeisk försvars teknologisk- och industriell bas är viktig för EU:s långsiktiga säkerhet och strategiska oberoende.

Instrumentet beskrivs även kunna skapa samverkansfördelar med den strategiska kompassen för säkerhet och försvar och komplettera redan befintliga EU-initiativ och program såsom Pesco och den europeiska försvarsfonden, där försvarsfonden är ett incitament för samarbete kring försvarsforsknings- och utvecklingsprojekt, medan det föreslagna instrumentet ska ge incitament till gemensam försvarsupphandling.

Kommissionen redogör i sitt förordningsförslag för att målsättningen är att, genom inrättande av ett instrument som utgör ett ekonomiskt bidrag, uppmuntra medlemsstaterna att på frivillig basis genomföra gemensam upphandling för att åtgärda de mest akuta bristerna, särskilt de som uppkommit på grund av överföring av försvarsprodukter till Ukraina. Genom införandet av instrumentet avser kommissionen skapa bättre förutsättning för den europeiska försvarsteknologiska och -industriella basen att hantera en ökad efterfrågan och åtgärda de mest akuta industriella bristerna, men även stärka försvarsindustribasens konkurrenskraft, effektivitet och långsiktiga strukturomställningar. Kommissionen beskriver i sitt förslag att instrumentet för medlemsstaternas del kan förväntas ge effekt genom att exempelvis bidra till solidaritet, effektivisering av offentliga utgifter, interoperabilitet, undvikande av fragmentering och förebyggande av undanträngningseffekter.

Den föreslagna förordningen kommer i sitt genomförande att bygga vidare på och beakta det arbete som utförs av en särskild arbetsgrupp för gemensam upphandling på försvarsområdet, som inrättats av kommissionen och den höge representanten, tillika chefen för europeiska försvarsbyrån i enlighet med det gemensamma meddelandet om analysen av investeringsbrister inom försvarsområdet.

Kommissionen redogör också för de förutsättningar och villkor som förordningsförslaget innebär avseende a) budget b) tredjeländer associerade till instrumentet c) genomförande och former för EU-finansiering d) stödberättigande åtgärder e) ytterligare finansieringsvillkor f) stödberättigade enheter g) tilldelningskriterier h) arbetsprogram i) övervakning och rapportering j) information, kommunikation och publicitet k) kommittéförfarande och l) ikraftträdande.

Bland de förutsättningar och villkor som lyfts fram i förslaget till förordning kan följande nämnas;

1. Finansieringsramen för genomförandet av instrumentet är satt till 500 miljoner euro i löpande priser för perioden från och med förordningens ikraftträdande till och med den 31 december 2024.

Instrumentet kommer att genomföras genom direkt förvaltning.

De bidrag som genomförs ska tilldelas och förvaltas i enlighet med budgetförordningen. Det ekonomiska bidraget fastställs med hänsyn till den gemensamma upphandlingens samarbetskaraktär med ytterligare belopp för

incitament till att upphandla gemensamt. Om det är nödvändigt för genomförandet av en åtgärd får det ekonomiska bidraget omfatta en period före dagen för ansökan, förutsatt att åtgärden inte inletts före den 24 februari 2022.

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.

Enheter berättigade till finansiering är upphandlande myndigheter enligt definitionen i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU¹ och 2014/25/EU², samt myndigheter i associerade tredjeländer.

2. För att anses vara en gemensam upphandling enligt förordningsförslaget definition måste upphandlingen genomföras gemensamt av minst tre medlemsstater.
3. Endast åtgärder som uppfyller samtliga angivna kriterier enligt förordningsförslaget ska berättiga till finansiering.
4. De förfaranden och kontrakt som är föremål för den gemensamma upphandlingen ska innehålla krav på att försvarsprodukten inte får vara föremål för kontroll eller begränsningar som utövas av icke-associerade tredjeländer eller enheter i icke-associerade tredjeländer.
5. Entreprenörer och underentreprenörer som deltar i den gemensamma upphandlingen ska 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. Undantag kan godkännas, men garantier behöver då presenteras för kommissionen som bland annat kan säkerställa att den berörda entreprenören eller underentreprenören som deltar i den gemensamma upphandlingen inte står under en kontroll som begränsar eller kringskär dess förmåga att utföra beställningen och leverera resultat eller strider mot unionens och medlemsstaternas säkerhets- och

¹Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (EUT L 94, 28.3.2014, s. 65).

²Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (EUT L 94, 28.3.2014, s. 243).

försvarsintressen fastställda inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken enligt avdelning V i EU-fördraget. Garantierna ska också styrka att åtkomst till känslig information förhindras för ett icke-associerat tredjeland eller enhet i icke-associerat tredjeland.

2021/22:FPM120

6. Kommissionen kommer att utvärdera inlämnade förslag på grundval av ett antal kriterier för tilldelning ur instrumentet som beskrivs i förordningsförslaget.
7. Instrumentet ska genomföras genom ett arbetsprogram som kommissionen antar i form av en genomförande akt där den minsta ekonomiska storleken på de gemensamma upphandlingsåtgärderna ska anges samt även det vägledande beloppet för ekonomiskt stöd till de deltagande medlemsstaterna, liksom incitament för upphandling till högre värde och inkludering av ytterligare medlemsstater eller associerade länder. I arbetsprogrammet ska även finansieringsprioriteringar i enlighet med sådana behov som kommissionen beskriver är målet med förordningsförslaget inkluderas.
8. Mottagare av unionsfinansieringen ska framhålla finansieringens ursprung och säkerställa dess synlighet.
9. Kommissionen ska senast den 31 december 2024 upprätta en utvärderingsrapport att lägga fram för Europaparlamentet och rådet som innehåller en utvärdering av genomslaget för och ändamålsenligheten hos de åtgärder som vidtagits enligt instrumentet. Rapporten ska bygga på samråd med medlemsstaterna och de viktigaste berörda parter för bedömning av framstegen med att uppnå målen i förordningsförslaget. Kommissionen ska även vidta informations- och kommunikationsåtgärder avseende instrumentet, dess åtgärder och resultat.
10. Kommissionen ska biträdas av en kommitté som är i enlighet med den mening som avses i förordning (EU) nr 182/2011. Den Europeiska försvarsbyrån ska bjudas in att lämna synpunkter och tillhandahålla sakkunskap som observatör, samt även den Europeiska utrikestjänsten ska bjudas in att delta i kommittén.

1.4 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Det presenterade förordningsförslaget om inrättande av det kortfristiga instrumentet bedöms inte påverka svensk lagstiftning.

1.5 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. En finansiering via flexibilitetsinstrumenten skulle innebära en ökad EU-avgift för Sverige.

De deltaganderegler som är beskrivna i det nuvarande förslaget exkluderar inte industrin i Sverige. Det finns dock fortfarande betydande oklarheter i hur den slutliga utformningen av skrivningarna i det omarbetade förslaget efter förhandling med medlemsstaterna kommer att se ut, bland annat kring kriterier för tilldelning och deltaganderegler som behöver förtydligas.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ser positivt på en övergripande ambition från kommissionen att stärka Europas samlade försvarsförmåga. Regeringen ser dock stora utmaningar i förslaget. Den argumentation som ska underbygga förslaget är behäftad med svagheter och frågor kring sakskäl, subsidiaritet, proportionalitet och konsekvenser. Regeringen delar heller inte 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. En konsolidering behöver därför 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, bör förslaget innehålla en större tydlighet och transparens i de kriterier som utgör åtgärderna 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 om nationellt försvar. Nationella försvarspolitiska överväganden, informationssäkerhet, försörjningstrygghet, olika kravbilder m.m. utgör fortfarande grunden för hur unionens medlemsstater väljer att upphandla försvarsmateriel. Förslaget till förordning innehåller även en rad åtgärdsförslag som kommissionen ytterligare behöver konkretisera och förtydliga, exempelvis förhållningssätt och delning av sekretessbelagd och säkerhetsklassad information, som därefter behöver beredas vidare i Regeringskansliet. Regeringen ska bevaka att den särskilda arbetsgruppen som inrättats inte ska ges befogenhet att styra medelstilldelning från instrumentet.

Regeringen konstaterar att deltagandereglerna avseende 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 tredje land och eventuellt omfattas av tredje lands 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 befintlig ram och inte föregripa kommande förhandlingar om EU:s långtidsbudget (MFF). Detta gäller även EU:s flexibilitetsinstrument. Regeringen vill av denna anledning se en plan för omprioritering och få ta del av vad som nedprioriteras till förmån för dessa förslag.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Det gemensamma meddelandet om ”Analys av investeringsbrister inom försvarsområdet och vägen framåt” som ligger till grund för kommissionens förslag till förordning har mötts av blandade reaktioner, även om den generella ansatsen att stärka den europeiska industribasen har fått stöd. Ett antal medlemsstater efterlyser ökad tydlighet och vidare behandling av de åtgärder som föreslagits. På expertgruppsnivå har frågor ställts till kommissionen om förslagen är i enlighet med fördragen, och i vilken mån de utmanar nuvarande kompetensfördelning. Flertalet medlemsstater har dock välkomnat meddelandet och uppmanat till skyndsamma åtgärder då behoven av materiel är stora.

Vid det extrainsatta Europeiska rådet den 30–31 maj 2022 förespråkade flera medlemsstater ett mindre detaljerat språk om de enskilda åtgärderna och instrumenten som förutsågs i kommissionens analys. Flera medlemsstater efterfrågade dock starkare språk och skyndsam vidare hantering, då behoven av materiel är stora.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Vid försvarsministrarnas styrelsemöte i Försvarsbyrå EDA den 17 maj diskuterades EDA:s bidrag till uppgiften från mötet i Versailles. EDA:s arbete och förslag följer i huvudsak kommissionens. Det extra Europeiska rådets möte den 31 maj innehöll långtgående rådslutsatser som stöd för kommissionens analys.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Kommissionens förordningsförslag har remitterats till Försvarets materielverk (FMV), Försvarsmakten (FM), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och Inspektionen för strategiska produkter (ISP).

FMV ser positivt på åtgärder som syftar till ökad koordinering och initiativ som främjar gemensamma upphandlingar i syfte att stärka den europeiska försvarsindustriella basen och försvarsförmågan och betonar att grundinställningen är att det måste baseras på konkurrens och marknadsmässiga villkor. Myndigheten anser att det i nuvarande upphandlingsregelverk redan finns bestämmelser som möjliggör gemensam anskaffning och att det redan idag görs gemensamma upphandlingar av unionens medlemsstater och de associerade länderna. FMV menar att det ytterst är de enskilda medlemsstaterna och de associerade länderna som bäst avgör vilka åtgärder som är mest effektiva och ändamålsenliga i respektive enskilt fall. FMV ser en risk i att den föreslagna förordningen kan innebära en ökad överstatlig styrning och kontroll med betungande administrativ hantering och processer.

FM anger i sitt remissvar att myndigheten ser positivt på åtgärder som avser ökad kostnadseffektivitet och undanträngningseffekter och kan se det föreslagna instrumentet i förordningsförslaget som en möjlighet att få medfinansiering till redan planerade upphandlingar. Liksom FMV påpekar FM att tilldelningskriterierna i förordningsförslaget behöver förtydligas och bli mer transparenta, samt att medlemsstaternas roll och inflytande bör förtydligas. FM ser också att förordningsförslaget behöver förtydligas avseende förhållningssätt till och delning av sekretessbelagd och säkerhetsklassad information då det annars kan medföra begränsningar att delta.

FOI har i sitt remissvar återkopplat att myndigheten utifrån de utgångspunkter myndigheten beaktat inte har några synpunkter på förslaget.

ISP konstaterar att förordningsförslaget från kommissionen om inrättande av instrumentet bygger på den europeiska försvarsfondens strategi. ISP bedömer att det i ett tidigt skede bör omhändertas skrivningar om exportkontroll och medlemsstaternas politiska handlingsfrihet i samband med export av försvarsrelaterade produkter. Detta då det kan finnas olika synsätt mellan de ledande försvarsindustriländerna avseende tredjelandsexport.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen hänvisar som rättslig grund för förordningen till artikel 173 i EUF-fördraget som 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 tekniska basen genom att stödja samarbete mellan medlemsstaterna kring gemensam upphandling. Enligt förslaget är deltagande i instrumentet frivilligt för medlemsstaterna.

Prioriteringarna inom den gemensamma försvars- och säkerhetspolitiken fastställs i förmågeutvecklingsplanen Capability Development Plan under EU-fördraget. Försvarsfonden EDF är ett unionsinstrument under EUF-fördraget. Regeringen bedömer att instrumentet som föreslås kommer att genomföras under EUF-fördraget, vilket betyder att beslut fattas genom kvalificerat majoritetsförfarande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Valet av förordning som rättsligt instrument beror, enligt kommissionen på, att endast en förordning kan ge den grad av enhetlighet som man anser behövs för att driva ett program inriktat på stöd till försvarsindustrisektorn i hela EU.

Kommissionen beskriver i förordningsförslaget att den nuvarande situationen, där EU:s medlemsstater huvudsakligen fortsätter upphandla försvarssystem på ett nationellt sätt istället för att söka samordningsfördelar, föranleder politiska insatser på unionsnivå för att ge incitament till ekonomiskt samarbete mellan medlemsstaterna i försvarsupphandling. 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 för att bättre anpassa sig till strukturförändringar och stärka sin konkurrenskraft och effektivitet. Upplägget uppges också iaktta de gränser som fördragen sätter för eventuella EU-ingripanden och begränsar också initiativet till sådana mål som medlemsstaterna inte själva kan uppnå på ett tillfredsställande sätt utan bättre uppnås på EU-nivå.

Kommissionen har inte genomfört någon konsekvensanalys av sitt förslag.

I beaktandesats 28 i förslaget beskriver kommissionen att då målen för förordningen inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna utan snarare kan uppnås bättre på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i EU-fördraget. Kommissionen uttrycker även oro över att medlemsstaterna fortfarande ligger långt under det mål för gemensam upphandling som de åtagit sig att uppnå. En utav anledningarna bakom denna oro är inhämtade uppgifter från den europeiska försvarsbyrån som visar att storleken på medlemsstaternas gemensamma upphandling av försvarsmateriel minskat med 13 procent från 2019 till 2020, och där andelen för 2020 endast utgjorde 11 procent av de totala utgifterna. Detta beskriver kommissionen som en utveckling som, om den inte vänds, riskerar att undergräva den europeiska försvarsindustriella och försvarstekniska basens konkurrenskraft och påverka dess marknadsutsikter kommande årtiondet. Då en världsomfattande pandemi pågått under samma period, uppmanar regeringen till försiktighet med alltför långtgående slutsatser om detta.

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.

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 ej 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 krav försörjningstrygghet m.m. fortsatt 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.

Instrumentet är frivilligt för medlemsstaterna att delta i, men då offentliga medel kan ges till vissa industriaktörer är frågor kring transparens och konkurrensneutralitet av överordnad betydelse.

Förslaget behöver fortfarande förtydligas avseende flertalet punkter för att kunna göra en helhetsbedömning av konsekvenserna av förordningen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Vid Europeiska rådets möte den 31 maj 2022 föreslog ordförandeskapet att en särskild rådsarbetsgrupp för försvarsindustri skulle inrättas.

Den nyinrättade tillfälliga arbetsgruppen under Europeiska unionens råd ska behandla förordningsförslaget under hösten 2022 i syfte att redan den 15 november 2022 kunna anta en allmän ansats för den avslutande trepartssamtalet mellan kommissionen, rådet och parlamentet tidigt 2023.

Kommissionen avser lägga fram ytterligare ett förordningsförslag om ett europeiskt investeringsprogram på försvarsområdet. Båda förslagen bedöms påverka det svenska ordförandeskapet i EU första halvåret 2023.

4.2 Fackuttryck/termer