



Förordning om Europeiska försvarsfonden

2017/18:FPM153

Försvarsdepartementet

2018-07-25

Dokumentbeteckning

KOM (2018) 476

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om etablerandet av den europeiska försvarsfonden

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 13 juni 2018 ett förordningsförslag om etablerandet av en europeisk försvarsfond (European Defence Fund, EDF) för perioden 2021 – 2027. I förordningsförslaget om en europeisk försvarsfond föreslås en budget för fonden om totalt 13 miljarder euro, varav 4,1 miljarder euro avsätts för forskningsaktiviteter och 8,9 miljarder euro för utvecklingsaktiviteter.

Förordningsförslaget är en fortsättning på det meddelande om Start för europeisk försvarsfond och förordningsförslaget om ett europeiskt försvarsindustriellt utvecklingsprogram avseende 2019-2020, som kommissionen presenterade den 7 juni 2017 (Fakta PM 2016/17:FPM113).

Mot bakgrund av den försämrade säkerhetsutvecklingen och som ett bidrag till utvecklingen av den europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna syftar förordningsförslaget till att bidra till etablerandet av en stark, konkurrenskraftig och innovativ industri och teknologisk kunskapsbas inom försvarsområdet. En fond som ska stärka forskning och teknikutveckling inom hela utvecklingscykeln för försvarsindustrin föreslås. Förslaget innebär etablerandet av ett särskilt separerat program inom ramen för unionens ramprogram för forskning och innovation, Horizon Europe (KOM (2018) 435, 436, 437). Fonden är dock i all väsentlighet fristående avseende regler för genomförande, deltagande etc. Fonden ska tillhandahålla stöd för åtgärder som syftar till att; skapa, underbygga och förbättra ny kunskap och nya teknologier; öka interoperabilitet och motståndskraft, designa och utveckla modeller för demonstration; test, verifiering och certifiering av försvarsprodukter; samt utveckling av teknologier eller tillgångar för

effektivisering genom hela den industriella livscykeln. Informations- och medvetandegörande aktiviteter ska även kunna finansieras.

2017/18:FPM153

Regeringen välkomnar, inom ramen för den vägledande prioriteringen om en minskad EU-budget i nästa fleråriga budgetram, ett ökat europeiskt samarbete på försvarsforskning – och materielområdet.

Regeringens generella position är att tilldelning av EU:s medel måste ge likvärdiga möjligheter till industri i alla europeiska länder, oavsett grad av europeiskt ägande. Regeringen anser det bekymmersamt att kommissionens förslag i dagsläget inte öppnar upp för samarbetet med strategiska partnerländer utanför EU och kommer i förhandlingarna att verka för en förändring i detta avseende.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den höga representanten för utrikesfrågor och säkerhetspolitik Federica Mogherini presenterade i juni 2016 den globala strategin för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik. Den 30 november 2016 presenterade kommissionen meddelandet ”En europeisk försvarshandlingsplan”. Meddelandet innehöll förslag inom tre områden:

- En försvarsfond som ska främja finansiering av forskning samt förmågor
- Främjande av investeringar i försvarssektorns leveranskedjor
- Stärkandet av den inre marknaden på försvarsområdet

Europeiska rådet välkomnade den 15 december 2016 kommissionens förslag om en europeisk handlingsplan på försvarsområdet som ett bidrag till utvecklingen av den europeiska säkerhets- och försvarspolitik. Mot bakgrund av det försämrade säkerhetspolitiska läget och Europeiska rådets antagande i december 2016 av den nya ambitionsnivån för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik presenterade kommissionen i juni 2017 meddelande om start för en europeisk försvarsfond (EDF). I samband med meddelandet presenterades också ett förslag till förordning för det europeiska industriprogrammet (European Defence Industrial Programme, EDIDP) för perioden 2019–2020. Förhandlingarna om EDIDP avslutades den 7 juni 2018 då en politisk överenskommelse med Europaparlamentet och kommissionen bekräftades (rådsdokument 9262/1/18 REV 1). EDIDP-förordningen antogs av Europaparlamentet och rådet i juli 2018, för att träda i kraft under hösten 2018.

I kommissionens meddelande från juni 2017 framgick att den europeiska försvarsfonden utöver det europeiska försvarsindustriella programmet, även bestod av en förberedande åtgärd för försvarsforskning samt en s.k. finansiell verktyglåda (Financial Toolbox, se 2017/18:FPM113). Det

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen motiverar en europeisk försvarsfond utifrån i huvudsak fyra utgångspunkter:

- ett förändrat geopolitiskt läge,
- medborgarnas efterfrågan av att EU ska ta mer kollektivt ansvar för medborgarnas säkerhet
- otillräckliga investeringsnivå för forskning och utveckling i försvarssektorn,
- bristen på samordning mellan medlemsstaterna och en fragmenterad sektor, något som leder till ineffektivitet.

Den europeiska försvarsfonden ska främja utvecklandet av en stark, konkurrenskraftig och innovativ europeisk industri och teknologisk kunskapsbas inom försvarsområdet, och avses därmed bidra till EU:s strategiska autonomi. Fonden avses skapa gemensamma program som inte skulle genomföras utan europeisk finansiering, genom att stödja forskning och utveckling genom hela den industriella livscykeln. I synnerhet gränsöverskridande samarbete mellan små och medelstora företag ska uppmuntras i fonden, för att säkra att fonden är öppen för mottagare i alla medlemsstater.

Förordningsförslaget om etablerandet av en europeisk försvarsfond, för perioden 2021– 2027 har en budget om totalt 13 miljarder euro i löpande priser. Av dessa föreslås 4,1 miljarder euro avsättas för forskningsaktiviteter och 8,9 euro miljarder euro för utvecklingsaktiviteter. Av den totala budgeten för fonden ska 5 % inriktas på att stödja disruptiva försvarsteknologier.

1.2.1 Planerade aktiviteter

Fonden föreslås ge stöd inom både forskning och utveckling, med undantag för grundforskning, som kommissionen menar bör stödjas genom andra instrument. Fonden ska stödja områden som identifieras inom den gemensamma säkerhet och försvarspolitik (Common Security and Defence Policy, CSDP), särskilt de forsknings- och förmågeprioriteringar som medlemsstaterna har enats om inom ramen för den Europeiska försvarsbyrån (European Defence Agency, EDA) genom den övergripande forskningsstrategin (Overarching Strategic Research Agenda) och förmågeutvecklingsplanen (Capability Development Plan, CDP). Fonden ska även beakta europeiska regionala eller internationella samarbeten som svarar mot EU:s strategiska prioriteringar. I övrigt föreslås stöd för ett antal aktiviteter genom hela industrins livscykel. Följande aktiviteter föreslås:

- Aktiviteter syftande till skapande, stödjande och förbättrande av ny kunskap och teknologier som kan ge signifikanta effekter inom försvarsområdet
- Aktiviteter syftande till att öka interoperabilitet och motståndskraft, inklusive exempelvis säkert utbyte av produktion och data, försörjningstrygghet eller förbättring av nyttjandet av resultat för försvarsprodukter och teknologier
- Studier, för att undersöka nya eller förbättrande teknologier, produkter, processer, tjänster, lösningar eller statistik för försvarsindustrin och projekt för insamlande av data
- Design av försvarsprodukter, komponenter, teknologier likväl som specificering av sådan teknologi för vilken en sådan design har blivit utvecklad, inklusive möjlighet till delvisa tester för reduktion av risker i en representativ miljö.
- Utveckling av modeller för försvarsprodukter, komponenter, teknologier som kan demonstrera elements påverkan i operationell miljö (system prototyp)
- Test av försvarsprodukter, komponenter och teknologier
- Aktiviteter för kvalificering av produkter, komponenter eller teknologier, i syfte att demonstrera att de möter specifika krav
- Certifiering av försvarsprodukter, komponenter och teknologier
- Utveckling av teknologier eller tillgångar för att öka effektivitet genom hela livscykeln för försvarsprodukter och teknologier
- Aktiviteter för spridning av information (dissemination) och kunskap, nätverkande samt medvetandegörande

Kommissionen avser även utveckla en frivillig så kallade finansiell verktygslåda (se Fakta PM 2016/17:FPM113), i syfte att underlätta gemensam utveckling och upphandling mellan medlemsstaterna. Verktygslådan ska kunna nyttjas även för projekt inom ramen för den europeiska försvarsfonden.

1.2.2 Fondens genomförande

Fonden föreslås genomföras genom framförallt utlysningar, uppdrag, priser och pre-kommersiella upphandlingar. Utvärdering av projektförslagen föreslås ske enligt ett antal kriterier, sammanfattningsvis:

- Dess bidrag till excellens eller potential för disruption inom försvarsdomänen, genom signifikanta framsteg
- Dess bidrag till innovation och teknisk utveckling av europeisk försvarsindustri,
- Dess bidrag till den europeiska försvarsindustrins konkurrenskraft, marknadsmöjligheter eller tillväxt
- Dess bidrag till unionens säkerhet och försvarsintressen
- Dess bidrag till gränsöverskridande samarbete mellan aktörer, (små och medelstora företag)

För utvecklingsaktiviteter gäller även följande utvärderingskriterier.

- Dess bidrag till att öka effektivitet och potentiella synergier genom hela livscykeln,
- Nivå av samarbete mellan medlemsstaterna.

Enligt förslaget kan juridiska personer etablerade i unionen *eller* i en stat som är medlem i Europeiska frihandelssammanslutningen (European Free Trade Association - EFTA) *och* som är medlem i europeiska ekonomiska samarbetsområdet (European Economic Area -EEA) delta (ett s.k. associerat land i förordningen). Deltagande enligt förslaget sker under förutsättning att den juridiska personens strukturer för verkställande ledning återfinns i unionen eller i ett associerat land och inte är under kontroll av en stat eller aktörer i ett icke-associerat land.

Undantag för juridiska personer som är under kontroll från en stat eller aktörer i ett icke-associerat land kan göras om denne är etablerad i unionen *och* vars deltagande är nödvändig för att uppnå syftet med aktiviteten *och* under förutsättning att dess deltagande inte medför en säkerhetsrisk för unionen eller dess medlemsstater.

Kommissionens förslag innebär även att det krävs samarbete mellan tre juridiska personer i tre olika medlemsstater eller associerade länder, som en grundförutsättning för att erhålla medel. För vissa utvecklingsaktiviteter föreslås även aktivt deltagande från minst två medlemsstater.

Fonden föreslås finansiera aktiviteter som inte är förbjudna av internationell rätt. Projekt som fonden finansierar och som stödjer unionens permanenta strukturerade samarbete (Pesco), ska enligt förslaget erhålla en bonus. Projekt med deltagande från små och medelstora företag föreslås även kunna erhålla bonus. Beroende på aktiviteter föreslås upp till 100% av direkta kostnader finansieras av fonden. Finansiering för indirekta kostnader föreslås även utgå till minst 25% eller högre om en sökande kan styrka sina högre kostnader.

Fonden ska enligt förslaget implementeras genom en s.k. genomförandeakt och kommissionen ska som stöd för genomförandet bilda en programkommitté (förordning EU no. 182/2011). Den Europeiska försvarsbyrån (EDA) föreslås bjudas in som observatör och den europeiska utrikestjänsten (European External Action service, EEAS) bör assistera medlemsstaterna i kommittéen, enligt kommissionen.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Sverige har genomfört Europaparlamentets och rådets direktiv (2009/81/EG) den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggentreprenader, varor och tjänster av upphandlande

myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG (försvars- och säkerhetsupphandlingsdirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/43/EG av den 6 maj 2009 om förenkling av villkoren för överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen (överföringsdirektivet) i nationell lagstiftning.

Förslaget till förordning om en europeisk försvarsfond innehåller ett EU-program för unionens åtgärder som ger medlemsstaterna möjlighet att använda verktyg för samarbete som tillhandahålls av kommissionen. Detta regleras inte av svenska regler. Förslaget väntas inte innebära någon förändring av svenskt regelverk.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Som en andel av EU27:s samlade BNI innebär kommissionens hela budgetförslaget en utgiftsnivå på 1,11 % innanför budgetramens tak respektive 1,14 % om man räknar med de instrument som ligger utanför taket (inkluderar bl.a. Europeiska fredsfaciliteten). Nuvarande budgetram och den europeiska utvecklingsfonden (som idag ligger utanför budgetramen) motsvarar cirka 1,04 % av EU:s samlade BNI. Totalt för 2021–2027 föreslås en budgetram om 1 160,6 miljarder euro i 2018 års priser. För om den fleråriga budgetramen 2021- 2027 se Fakta PM 2017/18:FPM:99

Kommissionen har genomfört en s.k. ”impact assesment” (konsekvensanalys) (SWD (2018) 345) där man sammanfattningsvis konstaterar att för att förstärka konkurrenskraften och den innovativa förmågan hos europeiska försvarsindustrin är det nödvändigt med ett gemensamt EU-initiativ, för att på så sätt stärka EU:s trovärdighet som försvars- och säkerhetspolitisk aktör. Forskning och utveckling pekas här ut som primära områden, för att uppnå detta och bygga en europeisk strategisk autonomi. En gemensam fond som täcker både forskning och de senare utvecklingsfaserna bedöms vara det mest kostnadseffektiva förslaget, till skillnad från två separata program.

Regeringen anser att EU:s nästa fleråriga budgetram ska vara mindre än dagens budgetram, bl.a. till följd av Storbritanniens utträde ur unionen. Nya utgifter med anledning av detta meddelande kommer därför att behöva finansieras genom omprioriteringar inom en minskad budgetram. Införandet av EDF får därför inte hota de svenska målen att minska EU-budgeten och att främja det nationella försvaret. Del av det svenska målet för nästa fleråriga budgetram är att det inom ramen för den vägledande positionen om en minskad EU-budget och en stabiliserad svensk EU-avgift ska ske omprioriteringar till fördel för gemensamma åtgärder inom säkerhet, migration, konkurrenskraft, forskning och klimatomställning, där EDF faller inom områdena konkurrenskraft, forskning och säkerhet.

Kommissionens förslag om en europeisk försvarsfond innebär en föreslagen budget för fonden om totalt 13 miljarder euro i löpande priser, varav 4,1

miljarder euro avsätts för forskningsaktiviteter och 8,9 miljarder euro för utvecklingsaktiviteter under 2021-2027. Det motsvarar ca 5 miljarder kronor i utgifter för statens budget. Sverige stödjer en mindre budget för EDF än vad kommissionen har föreslagit och avser motverka en eventuell ökning av budgeten utöver kommissionens förslag.

Riksdagen har vid Sveriges EU-inträde beslutat om principer om neutralitet för statens budget (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67) vilket innebär att när ett beslut på EU-nivå föranleder en ökning av den svenska EU-avgiften ska ökningen finansieras genom en utgiftsminskning på det utgiftsområde till vilket EU-åtgärden kan hänföras. En ökad svensk EU-avgift skulle således komma att påverka resurserna för försvar inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap och eventuellt andra berörda utgiftsområden.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar ett ökat europeiskt samarbete på försvarsmaterielområdet inom ramen för en minskad budget för EU i nästa fleråriga budgetram. Regeringen är fortsatt positiv till att främja försvarsforskning på EU-nivå och anser därför att inom en minskad budget för EDF jämfört med kommissionens förslag bör forsknings- och innovationsaktiviteter premieras i förhållande till aktiviteter högre upp i utvecklingskedjan.

Regeringens generella position är att tilldelning av EU:s medel måste ge likvärdiga möjligheter till industrin i alla europeiska länder, oavsett grad av europeiskt ägande. Regeringen anser därför att kommissionens förslag om att villkora deltagande för industrier som har ägarandelar utanför EU, på ett sådant sätt att det inte ger dessa industrier möjlighet att delta på lika villkor, även om dessa industrier uppfyller alla säkerhetsmässiga krav bör modifieras. Sådana villkor riskerar annars att snedvrیدا konkurrensen inom EU och vore enligt regeringens bedömning inte i linje med fördragen.

Regeringen anser det även bekymmersamt att kommissionens förslag i dagsläget inte öppnar upp för samarbetet med strategiska partnerländer utanför EU. Regeringen kommer i förhandlingarna att verka för en förändring i detta avseende. Regeringen anser vidare att det är viktigt att mekanismerna för s.k. associerade länder, är flexibel så att det efter Brexit även finns möjligheter att överväga deltagande från Storbritannien, vid sidan av länder så som Norge.

Regeringen är positiv till att kommissionens förslag uppmärksammar behovet av regionala förmågebehov och att dessa kan tas upp i fonden tillsammans med de mer övergripande forsknings och förmågeutvecklingsplanerna, som tagits fram.

Regeringen avser även i förhandlingen att fokusera på att forskningsaktiviteter präglas av excellens, i likhet med forskning på andra områden. Regeringen anser vidare att utvärdering och urvalsprocesserna för framtida projekt för både forskning och utvecklingsaktiviteter är meritbaserad, det vill säga att de bästa förslagen också är det som beviljas medel.

Regeringen kommer fortsatt i alla förhandlingar att verka för att medlemsstaternas kompetens på området värnas, och att det finns handlingsfrihet för medlemsstaterna att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att främja det nationella försvaret.-

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Vid Europeiska rådet den 28 – 29 juni 2018 välkomnades kommissionens förslag om en europeisk försvarsfond.

Medlemsstaterna har bland annat vid olika försvarsministermöten och inom ramen för kommissionens expertgrupper och rådsstrukturerna haft möjlighet att framföra ståndpunkter om en europeisk försvarsfond inför perioden 2021–2027.

En majoritet av medlemsstaterna har välkomnat kommissionens arbete inom området, framförallt vad gäller försvarsforskning. Flera medlemsstater har även understrukit att försvarsfrågor är medlemsstaternas kompetens och att det är viktigt att möjligheterna att åberopa artikel 346 i EU-fördraget inte inskränks.

Därutöver har förhandlingarna kring det europeiska försvarsindustriprogrammet för 2019–2020 visat på medlemsstaternas syn på programmet. Många mindre länder ser det som viktigast att öppna underleverantörskedjorna till de stora försvarsföretagen för att ge nya möjligheter till företag i andra länder. Inom ramen för den förberedande åtgärden för försvarsforskning har en likande diskussion förekommit, i synnerhet i frågan om behovet av att bygga upp och generera en självständig och självförsörjande europeisk forsknings- och kunskapsbas. Flertalet av de medlemsländer som saknar större försvarsindustrier eller forskningsaktörer har även framhävt behovet av särskilt stöd till små och medelstora företag.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är i nuläget inte kända. Vid Europaparlamentets behandling av det europeiska industriprogrammet för 2019-2020 framkom att Europaparlamentet liksom kommissionen vill säkerställa att EU-stödet inte gagnar parter utanför EU. De är därför restriktiva till samverkan med tredje land och till att företag med ägare utanför EU ska få del av stödet.

Förslaget till förordning har inte sänts på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen anger artiklarna 173, 182, 183 och 188 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som rättslig grund för förordningsförslaget.

Förordningsförslaget ska beslutas genom s.k. ordinarie lagstiftningsförfarandet. Förfarandet innebär att både rådets och Europaparlamentets godkännande krävs för att förslaget till förordning ska antas.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Vad gäller förordningsförslaget anser kommissionen att förslaget överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. Genom den föreslagna åtgärden tillförs, enligt kommissionen ett mervärde i form av att samarbetet inom försvarsområdet stimuleras.

Förordningsförslaget avser ett europeiskt program för att främja forsknings- och teknikutvecklingssamarbete mellan industri- och forskningsaktörer och mellan EU:s medlemsstater. Genom programmet tillhandahåller EU verktyg och en plattform på unionsnivå, som kan används för att tillvarata och dra nytta av samarbete på området. Sådana program kan inte i tillräcklig utsträckning åstadkommas på nationell, regional eller lokal nivå. Regeringens uppfattning är att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Kommissionen anser att förordningsförslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen främst genom att åtgärden inriktas mot de problem som identifieras, det gränsöverskridande samarbetet, stöd till industrins konkurrenskraft samt samarbetet inom försvarsforskning och utveckling.

I det fortsatta förhandlingsarbetet kommer regeringen att verka för att programmen i alla delar kan anses vara proportionerliga. Regeringens utgångspunkt är att Sverige på ett konstruktivt sätt ska verka för att slutresultatet blir positivt för svenska försvarsforskningsaktörer och industrin och för svenska försvarsförmågor.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

För förordningsförslaget om en europeisk försvarsfond vidtar nu förhandlingar i rådet och Europaparlamentet om den föreslagna förordningen.

4.2 Fackuttryck/termer

Med begreppet *disruptiva teknologier* avses teknologier som tar ett ”tekniskt språng” eller som på ett omfattande sätt skapar nya förutsättningar för hur t.ex. ett försvar, ett lednings- eller materielsystem kan nyttjas, hanteras eller fungera. Disruptiva teknologier kan även beskrivas utifrån deras förmåga att ändra ”spelplanen”, sk game changing.