



Vitbok om europeisk försvarsberedskap 2030 och förordningsförslag om inrättande av en säkerhetsåtgärd för Europa genom ett instrument för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin (SAFE)

Försvarsdepartementet

Finansdepartementet

Dokumentbeteckning

JOIN(2025) 120 Celexnummer 52025JC0120

JOINT WHITE PAPER for European Defence Readiness 2030

COM(2025) 122 Celexnummer 52025PC0122

Proposal for a COUNCIL REGULATION establishing the Security
Action for Europe (SAFE) through the reinforcement of European
defence industry Instrument

Sammanfattning

Kommissionens meddelande om en vitbok för europeisk
försvarsberedskap 2030 innehåller förslag på åtgärder som syftar
till att stärka Europas försvarsförmåga. Åtgärderna berör bland
annat åtgärdandet av kritiska förmågegap, ökat militärt stöd till
Ukraina, stärkandet av Europas försvarsindustriella bas och
fördjupade partnerskap. I vitboken tar kommissionen upp de fem

finansieringspelare som tidigare har kommunicerats inom ramen för finansieringsplanen ReArm Europe. Regeringen delar bedömningen att Europas och EU:s försvarsberedskap och medlemsstaternas försvarsförmåga behöver stärkas mot bakgrund av det säkerhetspolitiska läget och stödjer därför den övergripande målsättningen med meddelandet.

Regeringen konstaterar att det är viktigt att utvecklingen är medlemsstatsdriven och går i linje med Natos förmågemål. Regeringen anser att det är viktigt att EU:s medlemsstater har möjlighet att stärka nödvändiga partnerskap, särskilt med de länder som har strategisk betydelse i arbetet med ett större ansvarstagande för europeiskt försvar. Regeringen stödjer i huvudsak finansieringspelarna i ReArm Europe.

Förslaget till en förordning om inrättande av en säkerhetsåtgärd för Europa genom ett låneinstrument för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin (SAFE) består av ett rättsligt och ekonomiskt ramverk. Lånen som medlemsstaterna kan ta genom SAFE syftar bl.a. till att öka produktionskapaciteten, förbättra tillgången till försvarsprodukter och påskynda utveckling av nya eller uppgradera befintliga produkter. Detta ska åstadkommas genom gemensam upphandling. En medlemsstat kan även under de 12 första månaderna från det att förordningen trätt i kraft använda instrumentet till upphandlingar som genomförs av den enskilda medlemsstaten, om vissa åtgärder aktivt vidtas i enlighet

med förordningen. Målsättningen är bland annat att påskynda försvarsindustrins anpassning till strukturella förändringar, förbättra tillgången till försvarsprodukter genom förkortade leveranstider, samt att säkerställa driftskompatibilitet och utbytbarhet i hela unionen.

Regeringen stödjer kommissionens övergripande ambition och målsättning att stärka den europeiska försvarsindustriella och teknologiska basen genom att möjliggöra lån som kan användas till upphandling. Det är samtidigt angeläget att åtgärden SAFE stödjer en bred, öppen och konkurrenskraftig marknad. Det är även angeläget att fortsatt bevaka att deltaganderegler i förslaget inte missgynnar svenska företag, och inte hämmar nödvändig industriell och militär teknik- och förmågeutveckling. Regeringen understryker vikten av att förslaget följer sunda budgetprinciper. Regeringen är mycket kritisk till eventuella förslag om EU-gemensamma lån för bidrag.

1. Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Mot bakgrund av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina åtog sig EU:s stats- och regeringschefer under mötet i Versailles den 10–11 mars 2022 att stärka den europeiska försvarsförmågan. Denna målsättning återupprepades även i den strategiska kompassen,

d.v.s. den handlingsplan för en starkare europeisk säkerhets- och försvarspolitik som godkändes av rådet den 21 mars 2022. Sedan dess har två förordningar trätt i kraft efter förslag från kommissionen: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2418 av den 18 oktober 2023 om inrättande av ett instrument för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin genom gemensam upphandling (EDIRPA) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1525 av den 20 juli 2023 om stöd för ammunitionstillverkning (ASAP). Den 5 mars 2024 lade kommissionen även fram ett meddelande om en europeisk försvarsindustristrategi (EDIS) och ett tillhörande förordningsförslag om ett europeiskt försvarsindustriellt program (EDIP) med målsättningen att stärka EU:s försvarsindustriella beredskap och stödja medlemsstaterna i att investera mer, bättre, tillsammans och europeiskt.

Den 6 mars 2025 presenterade kommissionen finansieringsplanen ReArm Europe med förslag bestående av fem pelare för att mobilisera upp till 800 miljarder euro. Den 19 mars 2025 lade kommissionen fram en vitbok om europeisk försvarsberedskap 2030 innehållande dessa förslag och ett tillhörande förordningsförslag om inrättandet av en säkerhetsåtgärd för Europa genom ett instrument för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin (SAFE). Vitboken innehåller även andra förslag för att stärka Europas försvarsberedskap.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Meddelande om vitbok för försvarsberedskap 2030

Kommissionens meddelande om en vitbok för europeisk försvarsberedskap 2030 innehåller förslag på åtgärder som syftar till att stärka Europas försvarsförmåga. Detta beskrivs som nödvändigt mot bakgrund av det rådande säkerhetspolitiska läget och för att åtgärda det teknologiska underläge Europa befinner sig i efter en lång period av underinvesteringar i försvarssektorn. Följande fem områden lyfts fram som centrala för att stärka EU:s försvarsberedskap:

- åtgärdandet av identifierade kritiska förmågegap
- ökat militärt stöd till Ukraina
- stärkandet av Europas försvarsindustriella bas
- fördjupade partnerskap, samt
- ökad tillgång till försvarsfinansiering.

Det konstateras att EU:s medlemsstater måste åtgärda kritiska förmågegap inom sju förmågedomäner; luft- och robotförsvar; artillerisystem; ammunition och robotar; obemannade system och motmedel mot dessa; militär rörlighet; AI, kvantteknik, cyber, telekrig; strategisk förmåga, stridsförmåga och skydd av kritisk infrastruktur. Samordnade åtgärder och gemensam upphandling,

med stöd av EU:s breda verktygslåda, beskrivs som den mest effektiva och lämpliga lösningen för att åtgärda förmågegapen och påskynda ökningen av produktionskapaciteten. Kommissionen föreslås kunna agera upphandlingsombud å medlemsstaters vägnar, om så efterfrågas av medlemsstaterna. Regelförenkling och harmonisering beskrivs som en viktig förutsättning för att stärka försvarsberedskapen och senast i juni 2025 avser kommissionen presentera en förenklingsagenda för försvar, en s.k. försvarsomnibus. Kommissionen avser även under 2025 återkomma med ett gemensamt meddelande om militär rörlighet, och presentera nödvändiga rättsakter för att förbättra den militära rörligheten. I vitboken lyfts även vikten av skydd av EU:s östra gräns, bland annat genom projektet "Eastern Border Shield". Vidare betonas behovet av utveckling av nya teknologier och kritiska innovationslösningar och möjligheter att nyttja och utveckla produkter, infrastruktur och tjänster med dubbla användningsområden.

Kommissionen beskriver att EU:s säkerhet är direkt länkad med Ukrainas, och framhåller därför vikten av att öka det militära stödet till Ukraina. Detta bör göras dels genom fortsatta donationer av militär materiel, dels genom stöd till och ett närmare samarbete med Ukrainas försvarsindustriella bas. Som en del i detta föreslås inrättandet av en arbetsgrupp med fokus på att stärka det försvarsindustriella samarbetet. Därtill uppmuntras

deltagande av Ukraina i olika EU-instrument, däribland det permanenta strukturerade samarbetet (Pesco).

En stark europeisk försvarsindustriell bas beskrivs som nödvändig för att stärka försvarsberedskapen. Detta ska bland annat göras genom att aggregera efterfrågan och minska strategiska beroenden. Kommissionen avser bland annat skapa en plattform för gemensamt uppköp av kritiska råvaror. Kommissionen planerar även att rekommendera införande av en princip om europeisk preferens i en planerad översyn av direktiv 2009/81/EG.

Kommissionen betonar att samarbete med allierade och partners är avgörande för europeiskt försvar och försvarsindustri. Skräddarsydda partnerskap kommer vara ett viktigt verktyg även framöver. EU-Natosamarbetet beskrivs som avgörande när den säkerhets- och försvarspolitiska dimensionen av EU-samarbetet stärks. Andra partners som lyfts fram är bland annat USA, Storbritannien, Norge, Kanada, Turkiet, Indien och länder i den indopacifiska regionen.

Parallellt med denna vitbok har kommissionen även presenterat EU:s beredskapsunionsstrategi och EU:s strategi för inre säkerhet.

Vitboken tar även upp finansieringsplanen ReArm Europe och dess fem pelare som avser bemöta finansieringsbehoven inom försvarsområdet:

- ett nytt finansieringsinstrument för försvarsutgifter (SAFE)
- en samordnad aktivering av den nationella undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten
- ökad flexibilitet för försvarsutgifter i befintliga EU-instrument
- bidrag från Europeiska investeringsbanken (EIB), samt
- mobilisering av privat kapital.

Låneinstrumentet för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin (SAFE) presenteras i ett separat förordningsförslag och beskrivs i avsnitt 1.2.2. Instrumentets volym uppgår till 150 miljarder euro.

Kommissionen presenterade även ett meddelande om en samordnad aktivering av den nationella undantagsklausulen inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten. I meddelandet uppmanar kommissionen samtliga medlemsstater att aktivera den nationella undantagsklausulen i syfte att främja ökade försvarsinvesteringar. Det innebär att medlemsstaterna kan öka sina nationella försvarsanslag med upp till 1,5 procent av BNP utan att de bryter mot stabilitets- och tillväxtpaktens regler. Förslaget kan, under de fyra år som klausulen föreslås vara aktiverad, frigöra ca 650 miljarder euro enligt kommissionens uppskattningar.

Kommissionen anger även att EU-budgeten, på kort sikt, kan användas för försvarsutgifter genom utökad flexibilitet. I samband med den pågående halvtidsöversynen av sammanhållningspolitiken har kommissionen presenterat förslag på ändringar i regelverken för fonderna inom sammanhållningspolitiken. En del av ändringarna syftar till att ge incitament för medlemsstaterna att använda dessa medel till försvarsutgifter. Kommissionen föreslår bland annat att möjligheterna till att fördela om medel inom den europeiska regionala utvecklingsfonden och sammanhållningsfonden utökas för att stärka produktionskapaciteten i företag inom försvarssektorn. Kommissionen föreslår också att begränsningar beträffande företagsstorlek och geografi blir mindre strikta för dessa investeringar. Vidare föreslår kommissionen att omfördelningar som bidrar till stärkt försvars- och säkerhetsförmåga ska erbjudas betydligt högre förfinansiering under 2026, i förhållande till gällande regelverk. Dessutom föreslår kommissionen att det inte ska ställas något krav på nationell medfinansiering av EU-medel för insatser som bidrar till stärkt försvars- och säkerhetsförmåga. I gällande regelverk varierar kraven på nationell medfinansiering mellan 60 procent och 15 procent beroende på regionens utvecklingsnivå.

Kommissionen understryker även att EIB har en viktig roll för att bidra till mobilisering av privat kapital för investeringar i

försvarsindustrin. Kommissionen välkomnar därför de initiativ som EIB har vidtagit på området vilket innebär utökad och breddad finansiering inom försvarssektorn, inklusive en revidering av exkluderingslistan. Finansiering av produktion av vapen och ammunition är dock fortsatt inte tillåtet enligt bankens lånepolicy. Kommissionen lyfter också spar- och investeringsunionens betydelse för att möjliggöra fler privata investeringar kopplat till EU:s prioriteringar, inklusive försvarssektorn, liksom tydliggörande av vissa bestämmelser för att motverka eventuella hinder för placeringar i försvarsindustrin.

I vitboken tas även en sjätte pelare upp, finansiell förutsägbarhet. Kommissionen anger att ytterligare finansieringsmöjligheter bör undersökas för åtgärder inom försvarsområdet, bland annat inom ramen för nästa långtidsbudget.

1.2.2 Förordningsförslag om inrättande av en säkerhetsåtgärd för Europa genom ett instrument för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin (SAFE)

Parallellt med vitboken lägger kommissionen även fram förordningsförslaget om inrättande av ett instrument som kommer att ge medlemsstaterna möjlighet att totalt låna upp till 150 miljarder euro till försvarsinvesteringar, och som kommer möjliggöra gemensam upphandling av försvarsprodukter inom prioriterade förmågeområden som identifierats av Europeiska rådet. Syftet med instrumentet är att förstärka den europeiska försvarsindustrin genom att ge lån till gemensam upphandling, öka produktionskapaciteten, förbättra tillgången på försvarsprodukter och påskynda utveckling av nya eller uppgradera befintliga produkter.

SAFE utgör en av de fem pelarna i finansieringsplanen ReArm Europe.

Instrumentets omfattning och villkor

SAFE-instrumentet kan användas till att upphandla försvarsprodukter enligt definitionen av uttrycket i direktiv 2009/81/EG eller andra produkter i försvarssyfte som tillhör de två kategorier som anges i förordningsförslaget. Kategori 1 omfattar ammunition och robotar, artillerisystem, små drönare (Nato klass 1) och relaterade antidrönarsystem, skydd för kritisk infrastruktur, cyber och militär rörlighet. Kategori 2 omfattar luft- och

robotförsvar, drönare (Nato klass 2 och 3) och relaterade antidrönarsystem, strategiska möjliggörare, skydd av rymdtillgångar, AI och elektronisk krigföring. Kategorierna går i linje med de kritiska förmågegap som listas i vitboken.

Medlemsstater kan ansöka om lån genom SAFE för utgifter och åtgärder relaterade till försvarsprodukter eller andra produkter för försvarsändamål som upphandlas gemensamt samt uppfyller de deltaganderegler som anges i förordningsförslaget. Under de första 12 månaderna från det att förordningen trätt i kraft tillämpas ett undantag som gör att även enskilda medlemsstater kan använda instrumentet till upphandlingar som genomförs av den enskilda medlemsstaten. Detta undantag förutsätter att medlemsstaten aktivt vidtar alla nödvändiga åtgärder för att möjliggöra att utöka avtalen som dessa upphandlingar resulterar i till förmån för åtminstone en ytterligare medlemsstat, ett EEA- eller EFTA-land eller Ukraina, och därutöver även intresserade kandidatländer eller andra tredjeländer med vilka unionen har ingått ett säkerhets- och försvarspartnerskap (för närvarande Norge, Moldavien, Sydkorea, Japan, Albanien och Nordmakedonien). En konsekvens av detta blir då att en medlemsstat inte uppfyller behörighetskravet för gemensam upphandling om det endast avser upphandla tillsammans med ett tredjeland som inte ingått ett säkerhets- och försvarspartnerskap med EU, exempelvis Storbritannien.

Förordningsförslaget innehåller även en bestämmelse om att produkter som anskaffas enligt kontrakt inom ramen för gemensamma upphandlingar under SAFE-instrumentet tillfälligt ska undantas från mervärdesskatt.

Ansökningsförfarande

För att ansöka om medel från SAFE ska medlemsstaterna skicka in en begäran om lån till kommissionen inom sex månader efter att förordningen har trätt i kraft. Begäran ska åtföljas av en investeringsplan i vilken medlemsstaten bland annat ska beskriva de åtgärder som instrumentet ska finansiera, dess stödberättigande samt redogöra för efterlevnad av upphandlingsregler och regler för statligt stöd och dubbelfinansiering.

Kommissionen ska bedöma investeringsplanen i ett genomförandebeslut. Senast den 30 juni 2027 kan kommissionen godkänna investeringsplaner. Om det finns medel kvar efter den första ansökningsomgången får kommissionen utlysa en ny ansökningsomgång senast den 31 december 2026.

Medlemsstaterna kan ansöka om utbetalning två gånger per år och senast den 31 december 2030 kan kommissionen godkänna en medlemsstats betalningsansökan. I samband med att medlemsstaten ansöker om en utbetalning ska en lägesrapport lämnas in till kommissionen i vilken medlemsstaten motiverar

uppkomna kostnader och andra relevanta faktorer. Om kommissionen gör en positiv bedömning av lägesrapporten och betalningsansökan ska det begärda beloppet betalas ut.

Finansieringsvillkor och finansiering av lån

Enligt förslaget kan löptiden på lånen vara högst 45 år. Därutöver har kommissionen angett att de första tio åren är amorteringsfria. När ett låneavtal har undertecknats kan medlemsstaten begära en förfinansiering om 15 procent av det begärda lånebeloppet.

För att finansiera utlåningen kommer kommissionen att emittera obligationer i enlighet med sin diversifierade finansieringsstrategi. Garanti för upplåningen utgörs av marginalen – dvs. skillnaden mellan betalningstaket för egna medel och det årliga betalningstaket för EU:s långtidsbudget.

Garantin via utrymmet mellan utgiftstaket och egna medelstaket i EU-budgeten innebär att EU:s medlemsstater ytterst täcker eventuella betalningsinställelser i linje med bruttonationalinkomstkomponenten, som avgör medlemsstaternas täckningsgrad.

För att begränsa instrumentets exponeringsrisk får andelen av de lån som beviljas till de tre medlemsstater som begär mest inte överskrida 60 procent av det totala stödet.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Regeringen analyserar för närvarande förordningsförslaget SAFE och dess effekt på svensk lagstiftning.

En övergripande bedömning är att förordningen kan få påverkan på lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet eftersom förslaget ger möjlighet för medlemsstater som nyttjar stöd inom ramen för SAFE att göra ett undantag från Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av 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. Undantaget medger möjlighet att väsentligen ändra villkoren i befintligt ramavtal till förmån för medlemsstat som får ekonomiskt stöd inom ramen för SAFE (artikel 18). Vidare innehåller förordningen ett klargörande av att en gemensam upphandling som omfattar minst en medlemsstat som får ekonomiskt stöd inom ramen för SAFE ska anses uppfylla kravet på brådska till följd av en kris i enlighet med artikel. 28.1 c i direktiv 2009/81/EG och därmed ges möjlighet att använda det förhandlade förfarandet utan att dessförinnan ha offentliggjort något meddelande om upphandling. I art. 16.13 i förslaget hänvisas till vissa förfarandeupphandlingsregler i Europaparlamentet och rådets förordning (EU, Euratom) 2024/2509 av den 23 september 2024 om finansiella regler för unionens allmänna budget.

Bestämmelsens betydelse och dess påverkan på svensk upphandlingslagstiftning behöver också analyseras närmare.

Förslaget om undantag från mervärdesskatt kan föranleda ändringar i svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser och konsekvensanalys

Då instrumentet utgörs av lån till lån som garanteras av utrymmet mellan utgiftstaket och egna medelstaket i EU-budgeten, väntas inga direkta utgifter på statens budget. Det uppstår däremot en ansvarsförbindelse som realiseras om en medlemsstat inte kan betala tillbaka sitt lån. Eftersom garantin är ställd utifrån utrymmet mellan utgiftstaket och egna medelstaket i EU-budgeten är det medlemsstater som ytterst finansierar eventuella betalningsinställelser. Sveriges andel av garantin kommer att motsvara Sveriges andel av EU:s totala bruttonationalinkomst (BNI) vid ett eventuellt infriande. I nuläget uppgår denna andel till omkring 3,5 procent. Det ska dock noteras att en betalningsinställelse till EU är allvarligt och det är mer sannolikt att eventuella problem hos en medlemsstat resulterar i att förfallodatumet för lånet skjuts fram.

Vid en jämförelse av det uppskattade genomsnittliga årliga utrymmet mellan utgiftstaket och egna medelstaket i EU-budgeten för de kommande åren (106 miljarder euro per år enligt kommissionens senaste rapport) och de utestående lån som idag

garanterats av utrymmet (167 miljarder euro), går det att konstatera att utrymmet redan idag garanterar summor som överstiger dess värde. Kommissionen motiverar det med att de stresstester kommissionen gjort visar på att även de mest negativa scenarierna inte skulle innebära att hela utrymmet tas i anspråk ett enskilt år. Dessa stresstester jämför hur stort utrymmet är med hur mycket som förfaller till betalning enskilda år.

En konsekvens av att garantera låneinstrument i utrymmet mellan utgiftstaket och egna medelstaket i EU-budgeten är att mer ska rymmas under betalningstaket för egna medel, dvs. de utgifter som medlemsstaterna är ålagda att maximalt täcka genom BNI-komponenten i EU-avgiften. Egna medelstaket uppgår till 1,4 procent av EU:s totala BNI. När flera olika låneinstrument garanteras av utrymmet under egna medelstaket ökar risken att utrymmet inte räcker till. Det finns därmed en risk att pressen på att höja betalningstaket för egna medel ökar i framtiden.

Ansvarsförbindelserna sträcker sig över många år framåt och det är därför svårt att bedöma riskerna fullt ut. Det gör också att en del av marginalen intecknas under lång tid, vilket kan begränsa utrymmet för andra åtgärder i framtiden.

Förslaget om ökad flexibilitet inom sammanhållningspolitiken presenterades den 1 april 2025, och regeringen analyserar fortfarande förslagets konsekvenser. Om förslaget innebär stora

förändringar i nyttjandegrad för fonderna eller förskjutningar av betalningar kan det påverka Sveriges EU-avgift. Förslaget om 30 procents förfinansiering under 2026 kan vidare innebära en koncentration av utgifter till det året, och därmed högre EU-avgift för 2026.

Eventuella budgetära konsekvenser med anledning av förslaget om undantag från mervärdesskatt beror på utformningen av det slutliga förslaget.

Kommissionens meddelande om vitboken om europeisk försvarsberedskap 2030 utgör inte bindande lagstiftning och saknar konsekvensanalys.

På grund av förordningsförslagets brådskande karaktär har kommissionen inte gjort någon konsekvensanalys. Regeringen analyserar för närvarande möjliga konsekvenser och ändamålsenligheten i förslaget.

2. Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

2.1.1 Meddelande om vitbok för försvarsberedskap 2030

Regeringen delar bedömningen att Europas försvarsberedskap och medlemsstaternas försvarsförmåga behöver stärkas mot bakgrund av det säkerhetspolitiska läget och stödjer därför den övergripande

målsättningen med meddelandet. Regeringen konstaterar att det är viktigt att utvecklingen är medlemsstatsdriven och går i linje med Natos förmågemål.

Regeringen välkomnar att det i vitboken föreslås ett ökat militärt stöd till Ukraina. Eftersom Ukrainas behov är föränderliga är det centralt att bibehålla en bredd i det militära stödet som EU och dess medlemsstater ger till Ukraina. Regeringen instämmer i att utvecklingen av det försvarsindustriella samarbetet med Ukraina är centralt i det långsiktiga stödet, och välkomnar därför de åtgärder som föreslås i vitboken.

Regeringen instämmer i att regelförenkling samt att främja forskning och utveckling för att stimulera innovation är en viktig förutsättning för att stärka försvarsberedskapen och konkurrenskraften i EU och Europa. Regeringen anser därför att det är särskilt positivt att kommissionen kommer presentera ett antal åtgärder kopplat till regelförenkling inom den kommande försvarsomnibusen. Regeringen konstaterar samtidigt att frågor om nationell säkerhet och försvar fortsatt är medlemsstaternas nationella ansvar.

Regeringen delar bedömningen i vitboken att den militära rörligheten är viktig för både Europas säkerhet och försvar och stödet till Ukraina. Den militära rörligheten behöver stärkas i Europa. Regeringen välkomnar att kommissionen ska se över

lagstiftningen på området. Borttagande av hindrande administrativa regler kan vara lika viktigt för den militära rörligheten som infrastruktur.

Regeringen anser att det är positivt att de sju utpekade gapen i medlemsstaternas militära förmåga som listas i vitboken utgår från behov som redan identifierats av medlemsstaterna, och ligger i linje med Natos förmågemål. Det är även positivt att dessa förmågegap förhåller sig väl till de områden där EU tydligt kompletterar medlemsstaternas nationella ansvar. Regeringen välkomnar att vitboken föreslår olika format för att åtgärda de kritiska förmågegapen. Regeringen noterar att meddelandet inte ger en tydlig vägledning i hur dessa förmågegap ska åtgärdas och bedömer att detta behöver analyseras vidare. Därtill noterar regeringen att det i meddelandet föreslås att kommissionen, om så efterfrågas av medlemsstaterna, kan agera upphandlingsombud å medlemsstaternas vägnar. Regeringen konstaterar att det redan finns en mängd aktörer som kan agera upphandlingsombud, exempelvis Europeiska försvarsbyrån (EDA), *NATO Support and Procurement Agency* (NSPA) och *Organisation for Joint Armament Cooperation* (OCCAR). Av den anledningen har regeringen svårt att se mervärdet med ytterligare en aktör som ska utföra gemensamma upphandlingar.

Regeringen anser vidare är det av stor vikt att arbetet för europeisk beredskap utgår från en totalförsvarsdimension. Detta innefattar inte minst planering för civilt stöd till militären.

Regeringen anser att en stark försvarsindustri är en vital förutsättning för att Europa ska kunna ta ett större ansvar för sin egen säkerhet och försvar. Regeringen delar därför ambitionen i meddelandet med en ökad samordning av upphandlingar, inklusive samarbeten i tidiga utvecklingsskeden och en harmonisering av kravställningar.

Regeringen anser att gemensam upphandling kan ge goda möjligheter att uppnå sänkta kostnader och stordriftsfördelar. Regeringen konstaterar samtidigt att gemensam upphandling i vissa fall kan komplicera processen och att det då kan finnas andra lämpliga format för att uppnå samma mål utöver det som kommissionen definierar som gemensam upphandling.

Regeringen kommer fortsatt verka för att deltaganderegler i kommande program och initiativ inte missgynnar svensk industri och att det inte åläggs villkor i form av deltaganderegler för upphandling som begränsar medlemsstaternas möjlighet att på ett så effektivt sätt som möjligt stärka den militära förmågan.

Regeringen välkomnar ambitionen att identifiera kritiska beroenden och bygga bättre kunskap om kritiska råvaror och komponenter. Det behövs en diversifiering i försörjningskedjor och

hos leverantörer till kritiska insatsvaror, tjänster, komponenter och råvaror. Regeringen instämmer att åtgärder behöver vidtas för att minska strategiska beroenden som kan utnyttjas för att utöva politiskt eller ekonomiskt tvång.

Regeringen välkomnar att meddelandet lägger stor vikt vid behovet av utveckling av ny teknik och kritiska innovationslösningar, exempelvis artificiell intelligens, kvantteknik och avancerad och säker uppkoppling och instämmer i behovet av att den europeiska teknologiska basen bör stärkas. Regeringen ser positivt på att vitboken belyser möjligheter att nyttja och utveckla produkter, infrastruktur och tjänster med dubbla användningsområden.

Regeringen kommer fortsatt verka för att EU ska stärka sina partnerskap, speciellt med de länder som har strategisk betydelse i arbetet med ett större ansvarstagande för europeiskt försvar, både inom och utom Europa och genom värnandet av en stark transatlantisk länk. Regeringen avser även fortsatt verka för ett fördjupat samarbete mellan EU och Nato.

Regeringen delar vitbokens inriktning kring stärkandet av EU:s östra gräns.

Regeringen välkomnar kommissionens förslag för att möjliggöra ökade försvarsutgifter inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten. Regeringen anser att det är viktigt med en trovärdig implementering och tillämpning av det reformerade ramverket. Det

är av stor vikt att beakta skuldhållbarhetsrisker. Undantag från reglerna ska vara begränsade i tid och tydligt avgränsade till försvar. Regeringen anser att det är viktigt att följa etablerade definitioner för försvarsutgifter och försvarsinvesteringar.

Regeringen välkomnar förslag som ger medlemsstaterna möjlighet att omfördela medel inom ramen för sammanhållningspolitiken till stärkande av sin försvars- och säkerhetsförmåga. Samtidigt är det viktigt att upprätthålla sunda budgetprinciper i den fleråriga budgetramen.

Regeringen delar bedömningen att EIB har en viktig roll i att bidra till att mobilisera privat kapital för investeringar i försvarsindustrin och kan komplettera övriga finansieringsalternativ. Regeringen är positiv till att EIB har utökat och breddat sin finansiering inom försvarssektorn samt att banken hörsammat EU-ledarnas uppmaning till att revidera exkluderingslistan.

Regeringen anser att det är avgörande med fortsatt arbete för att stärka och ytterligare integrera EU:s kapitalmarknader. Det är nödvändigt för att mobilisera privat kapital för finansiering av företag och EU:s utmaningar, inklusive försvar. Regeringen välkomnar att kommissionen planerar att tydliggöra de relevanta bestämmelserna i samband med revideringen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/2088 av den

27 november 2019 om hållbarhetsrelaterade upplysningar som ska lämnas inom den finansiella tjänstesektorn (SFDR).

Slutligen menar regeringen att en stark europeisk ekonomi kommer vara en förutsättning för att finansiera försvar och säkerhet framåt. Det är därför viktigt att kommissionen fokuserar på frågan om konkurrenskraft.

2.1.2 Förordningsförslag om inrättande av en säkerhetsåtgärd för Europa genom ett instrument för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin (SAFE)

Regeringen bedömer att det på grund av det säkerhetspolitiska läget finns ett övergripande behov av att Europa snabbt måste rusta upp sitt försvar och att försvarsutgifterna därmed måste öka. Det ligger även i Sveriges intresse att andra medlemsstater rustar upp sina försvarsförmågor och regeringen stödjer därför låneinstrumentet SAFE. Samtidigt är det tydligt att EU:s medlemsstater behöver omprioritera i sina nationella budgetar för att möjliggöra högre försvarsutgifter även på sikt.

Den nuvarande situationen innebär att vi måste stärka den europeiska försvarsindustriella och teknologiska basen och regeringen stödjer därför kommissionens övergripande ambition och målsättning.

Regeringen är mycket kritisk till eventuella förslag om att ta upp lån för att finansiera bidrag. Försvarsutgifter är ett nationellt

ansvar och lån för att finansiera bidrag riskerar att skapa osunda incitament.

Det är även angeläget att förslaget stödjer en bred, öppen och konkurrenskraftig marknad. Det är en förutsättning för att snabbt kunna få tillgång till de bästa produkterna för att stärka Europas försvarsberedskap och möjliggöra stödet till Ukraina. Den svenska försvarsindustrin är stark, konkurrenskraftig och en nyckelaktör i stärkandet av den europeiska försvarsindustriella- och teknologiska basen. Regeringen kommer därför att verka för att deltagandereglererna i förordningsförslaget inte innebär att svenska företag missgynnas eller att det införs villkor i form av regler för upphandlingen som försvårar för medlemsstaterna att tillgodose sitt faktiska förmågebehov.

Regeringen anser därutöver att det är positivt att förslaget öppnar upp för att Ukraina och ukrainsk försvarsindustri kan dra nytta av instrumentet.

Regeringen har inget att invända mot syftet med förslaget om undantag från mervärdesskatt. Det kan dock ifrågasättas om artikel 122 i EUF-fördraget är rätt rättslig grund för undantaget. Förslaget avser harmonisering av skatteregler och beslut på detta område fattas som utgångspunkt med enhällighet enligt artikel 113 i EUF-fördraget. Skattefrågor bör behandlas i rådskonstellationen som har ansvar för skattefrågor och med det beslutsförfarande

som gäller för skattefrågor. Vidare bör undantaget från mervärdesskatt ha en utformning som begränsar eventuella tillämpningsproblem.

Regeringen anser också att det är viktigt att låneinstrumentet är strikt tidsbegränsat, följer sunda budgetprinciper, att det finns tydliga avgränsningar gällande stödets ändamål och att rådet får en adekvat roll i genomförandet av instrumentet. Regeringen anser även att det är viktigt att bevaka att instrumentet inte ska kunna användas retroaktivt utan att tydligt mervärde kan påvisas.

Regeringen menar även att det är viktigt att det finns tillräckliga marginaler mellan utgifter i årsbudgeten och betalningstaket i egna medelsbeslutet. Det är viktigt att kommissionen löpande uppdaterar rådet om de ansvarsförbindelser som belastar EU-budgeten och gör analyser av riskerna.

Regeringen anser därutöver att efterlevnad av rättsstatens principer är grundläggande och ska vara ett krav för att nyttja EU-medel. Det bör gälla även för detta instrument.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Gällande kommissionens meddelande om vitbok bedöms samtliga medlemsstater vara positiva till att stärka den europeiska försvarsberedskapen. Det finns delvis delade meningar kring definitionen av försvarsberedskap där majoriteten av

medlemsstaterna förespråkar en avgränsning till försvarsförmågor medan ett fåtal förespråkar en bred tolkning av begreppet och att exempelvis klimatåtgärder bör ingå.

Gällande låneinstrumentet SAFE väntas samtliga medlemsstater ställa sig bakom förslaget. Några medlemsstater har emellertid uttryckt skepsis avseende nyttjande av instrumentet. De förordar även en bidragskomponent. Det finns olika meningar om vad lånen ska kunna användas till. En mindre grupp medlemsstater förespråkar exempelvis att majoriteten av de försvarsindustriella satsningar som görs ska riktas mot den europeiska försvarsindustriella basen, medan en större grupp förespråkar att även försvarsindustrier utanför EU ska kunna tas i anspråk för att stärka försvarsberedskapen.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända gällande kommissionens meddelande och förordningsförslaget.

2.4 Remissinstansernas och andra intressenters ståndpunkter

Kommissionens meddelande och förordningsförslaget har inte remitterats.

3. Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för SAFE är artikel 122 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Kommissionen anser att den aldrig tidigare skådade geopolitiska situationen med de relaterade utmaningarna för den allmänna säkerheten motiverar användandet av artikel 122 i EUF-fördraget.

Den rättsliga grunden innebär att rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet inte involveras.

Regeringen instämmer i kommissionens bedömning av den rättsliga grunden för SAFE-instrumentet. I fråga om förslaget om mervärdesskatteundantaget anser regeringen dock att den rättsliga grunden kan ifrågasättas. Bestämmelser om harmonisering av indirekt skatt ska som utgångspunkt beslutas med enhällighet enligt artikel 113 i EUF-fördraget och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Avseende subsidiaritetsprincipen anser kommissionen att unionen står inför en nödsituation som potentiellt kan påverka alla medlemsstater och som kräver en kombinerad insats på unions- och medlemsstatsnivå för att snabbt öka EU:s försvarsförmåga. Kommissionen anser bland annat att det krävs åtgärder på EU-

nivå för att främja en samordnad upprustning vilket även bidrar till exempelvis en effektivare användning av offentliga medel.

Kommissionen anser att förslaget även är förenligt med proportionalitetsprincipen då det inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de mål som eftersträvas med instrumentet.

Regeringen instämmer i kommissionens bedömning om att förslaget är förenligt med såväl subsidiaritets- som proportionalitetsprincipen.

4. Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionens meddelande diskuterades vid informella FAC (försvar) den 3 april. Ett antal konkreta förslag väntas under 2025 läggas fram till följd av vitboken.

Förordningsförslaget diskuterades för första gången i Coreper II den 26 mars. Det polska ordförandeskapets ambition är att slutföra förhandlingarna så skyndsamt som möjligt.

4.2 Fackuttryck och termer