



Mot en mer konkurrenskraftig och effektiv försvars- och säkerhetssektor i EU

Försvarsdepartementet

2013-09-11

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 542

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén - Mot en mer konkurrenskraftig och effektiv försvars- och säkerhetssektor i EU

Sammanfattning

Vid Europeiska rådet i december 2012 gav stats- och regeringscheferna den Höga representanten i uppdrag att tillsammans med Europeiska utrikestjänsten (EEAS), Europeiska kommissionen och Europeiska försvarsbyrån (EDA) utarbeta förslag på åtgärder i syfte att stärka den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP). Kommissionens meddelande ”Mot en mer konkurrenskraftig och effektiv försvars- och säkerhetssektor” från i juli är ett bidrag dels inför en diskussion om försvarsfrågor vid Europeiska rådet i december 2013, dels för kommissionens arbete med dessa frågor.

Huvuddelen av kommissionens meddelande berör försvarsindustrifrågor och den inre marknaden, men även forskning och utveckling, förmågeutveckling, rymdfrågor och energi behandlas.

Regeringen välkomnar kommissionens meddelande som ett viktigt bidrag inför Europeiska rådet i december. Mötet i december är ett viktigt tillfälle att sätta GSFP och förmågeutveckling i ett vidare europeiskt perspektiv.

Regeringen eftersträvar en öppen europeisk försvarsmaterielmarknad och likvärdiga konkurrensvillkor för den europeiska industrin och kan därför stödja flera av kommissionens förslag.

Regeringen ställer sig mer avvaktande till förslag som ingriper i marknadens principer eller riskerar att begränsa den fria handeln globalt. Det finns också flera frågor, bl.a. avseende kompetens, som kan behöva klargöras i den fortsatta processen. Regeringen vill framhålla att frågor som kontroll av strategiska tillgångar, delar av exportkontrollen, försvaret och försvarsbudgeten är medlemsstaternas ansvar.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionens meddelande redogör för hur försvars- och försvarsindustrirelaterade frågor kan utvecklas framöver mot bakgrund krympande försvarsanslag i flera av EU:s medlemsstater och ökade kostnader för militära förmågor.

2007 presenterade kommissionen ett paket med åtgärder inom försvarsindustriområdet som dels innehöll ett meddelande om en ”strategi för en konkurrenskraftig försvarsindustri” och dels två förslag till direktiv, försvars- och säkerhetsupphandlingsdirektivet (2009/81/EG) och överföringsdirektivet (2009/43/EG). Se vidare faktagromemorior 2007/08:FPM124 respektive 2007/08:FPM70 och 71.

Vid Europeiska rådet i december 2012 gav stats- och regeringscheferna den Höga representanten i uppdrag att, tillsammans med Europeiska utrikestjänsten (EEAS), kommissionen och Europeiska försvarsbyrån (EDA) utarbeta förslag på åtgärder i syfte att stärka den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP). Den 24 juli 2013 presenterades kommissionens meddelande ”Mot en mer konkurrenskraftig och effektiv försvars- och säkerhetssektor”. Den är bl.a. ett bidrag inför Europeiska rådet i december 2013 då stats- och regeringscheferna bl.a. ska diskutera försvarsfrågor.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens meddelande kan ses som en uppföljning av försvarspaketet som presenterades 2007. Huvuddelen av kommissionens meddelande berör försvarsindustrifrågor och den inre marknaden, men även forskning och utveckling, förmågeutveckling, rymdfrågor och energi behandlas.

Kommissionen konstaterar inledningsvis att det blir allt svårare för enskilda medlemsstater att möta de säkerhetspolitiska utmaningarna på egen hand. Den finansiella krisen har också medfört budgetnedsänkningar, i synnerhet avseende forskning och utveckling, vilket får negativa konsekvenser för såväl den materiella förnyelsen, som för försvarsindustrin. Kommissionen menar att denna situation kräver nya prioriteringar, och föreslår åtgärder inom följande områden:

- Fördjupa den inre marknaden avseende försvar och säkerhet,
- Stärka konkurrenskraften hos den europeiska försvarsindustriella basen, genom att utveckla en industripolitik som baseras på två delar
- Stödja konkurrenskraften, inklusive förslag om standardisering och certifiering
- Stödja små- och medelstora företag (SMF)
- Tillvarata civil-militära synergier i så hög utsträckning som möjligt, t.ex. inom forsknings- rymd-, och energiområdena.
- Föra den strategiska debatten i Europa framåt och fördjupa samarbetet, inom nya områden, i synnerhet
 - o Utvärdera möjligheterna till civil-militära resurser som ägs av EU
 - o Överväga att lansera en s.k. Förberedande åtgärd för GSFP-relaterad forskning

Baserat på denna övergripande inriktning lanserar kommissionen en åtgärdsplan.

Beträffande den *inre marknaden* avser kommissionen att vidta särskilda åtgärder för att säkerställa att försvars- och säkerhetsupphandlingsdirektivet tillämpas på ett korrekt sätt. Det ska bl.a. ske genom att övervaka hur medlemsstaterna genomför upphandlingar inom området, inklusive åberopande av artikel 346 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (TFEU).¹ Detta arbete ska ske koordinerat med de åtgärder som Europeiska försvarsbyrån (EDA) vidtar.

Kommissionen avser också att tydliggöra begränsningarna i vissa av de undantag som finns i försvars- och säkerhetsupphandlingsdirektivet, i synnerhet när det gäller försäljning av försvarsmateriel mellan regeringar, s.k. *government-to-government sales*, och internationella överenskommelser. Man avser också att minska marknadsstörningar genom att verka för att

¹ Enligt artikel 346 får varje medlemsstat vidta åtgärder som den anser nödvändig för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen. Detta innefattar tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel

offset avskaffas, samt säkerställa att åberopande av artikel 346 sker på ett korrekt sätt när statliga stödåtgärder vidtas.

Kommissionen föreslår också ett antal åtgärder för att främja unionens försörjningstrygghet, bl. a. att stödja den s.k. överföranderegimen (d.v.s. de möjligheter som ges av överföringsdirektivet), och att initiera en konsultativ process med syfte att medlemsstaterna ska lämna ömsesidiga garantier om leveranssäkerhet. Man meddelar också att man avser att publicera en grönbok om strategiska industriella tillgångar, och undersöka möjligheterna för att etablera ett övervakningssystem på EU-nivå.

När det gäller *försvarsindustripolitiken* föreslår kommissionen att s.k. hybridstandarders, för produkter som kan ha både civila och militära användningsområden främjas. Man kommer också att, i samverkan med EDA och andra europeiska organisationer, undersöka möjligheterna att etablera en mekanism för att ta fram Europa-specifika militära standarders, samt att utvärdera vilka möjligheter som finns att genomföra uppgifter avseende certifiering av militär luftvärdighet.

Kommissionen kommer också att inom ramen för EU:s övergripande råvarustrategi, undersöka vilka råvaror som är väsentliga för försvarssektorn, och vid behov föreslå åtgärder.

Kommissionen lyfter vidare fram betydelsen av små- och medelstora företag och föreslår ett åtgärdepaket som bl.a. omfattar att analysera i vilken utsträckning befintliga stödåtgärder, såsom struktur- och investeringsfonder kan användas för civil-militära projekt. Kommissionen avser också att på andra sätt stödja kluster, nätverkande och regionala partnerskap. Man pekar också på möjligheterna att använda struktur- och investeringsfonderna, samt andra program för att underlätta industrins omstruktureringsprocess.

Inom *forsknings- och utvecklingsområdet* påpekar kommissionen att även om aktiviteterna inom Horisont 2020 ska ha ett exklusivt fokus på civila applikationer, ska kommissionen analysera hur resultatet kan främja försvars- och säkerhetsindustrin. Kommissionen avser att lansera en ”för-kommersiell upphandling” av prototyper, där det första fallet skulle kunna vara till exempel CBRN-detektorer, mjukvarubaserad kommunikationsutrustning och fjärrstyrda flygplanssystem. Man kommer också att analysera möjligheterna att stödja GSFP-forskning utanför Horisont 2020, till exempel genom en Förberedande åtgärd.

Härutöver föreslår kommissionen åtgärder för att utveckla *EU:s förmågor*, för att säkerställa att Europa har tillgång till hela spektrumet av nödvändiga förmågor inom säkerhetsområdet, att dessa används på det mest kostnadseffektiva sättet samt att det finns nödvändig interoperabilitet mellan militära- och ickemilitära resurser inom de relevanta områdena. Det innefattar bland annat att etablera civil-militära samarbetsgrupper inom områdena detektion och hantering av olika former av terrorhot, samt att analysera EU:s behov av civil-militära-förmågor, och att baserat på en sådan

analys föreslå vilka förmågebehov, om några, som eventuellt bäst skulle tillgodoses genom att resurserna anskaffas, ägs och drivs av EU.

Rymden lyfts också fram som ett viktigt område, och man föreslår åtgärder för att stödja utvecklingen av rymdövervakning (Space Surveillance and Tracking), militär satellitkommunikation samt av nya bildförmågor för att stödja GSFP- och GUSP-insatser.

Inom *energiområdet* lyfter kommissionen fram den potential som finns för att minska Försvarsmaktens energianvändning samt för att öka självförsörjning av energi från icke-fossila energikällor. Kommissionen föreslår bland annat en konsultationsmekanism med medlemsstater med fokus på energieffektivisering, förnybar energi och alternativa bränslen samt på energiinfrastruktur inklusive smarta nät. Exempel på frågor som föreslås behandlas i konsultationsmekanismen är att undersöka i vilken utsträckning befintligt EU-regelverk är tillämpligt inom försvarssektorn, samt identifiera möjliga åtgärder på en EU-nivå.

Kommissionen behandlar också den *externa dimensionen*, och avser att etablera en dialog med berörda hur man kan stödja den europeiska försvarsindustrin på exportmarknaderna, t.ex. om EU:s institutioner kan främja europeiska företag i de situationer där det finns endast ett europeiskt företag som konkurrerar med andra leverantörer. Man kommer också att undersöka olika sätt att lindra eventuella negativa effekter av andra länders krav på s.k. offset, samt en analys av konsekvenserna av Regulation(EC) 428/2009 avseende exportkontroll av varor med dubbla användningsområden. Det senare ska följas upp med ett meddelande som beskriver en långsiktig vision för EU:s strategiska exportkontroll, samt förslag på nya initiativ.

Meddelandet avslutas med ett antal rekommendationer till medlemsstaterna och till Europeiska rådets diskussion i december 2013, bl.a.

- Europa bör utarbeta ett strategiskt angreppssätt som täcker alla aspekter av militär och icke-militär säkerhet.
- Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) bör byggas under med en gemensam europeisk politik för kapacitet och försvarsmateriel, i enlighet med artikel 42 i TEU
- GSFP bör också koordineras med andra politikområden
- För att GSFP ska vara trovärdigt, behövs en stark europeisk försvarsindustriell bas. För detta krävs en europeisk försvarsindustristrategi, som baseras på en gemensam syn av vilken autonomi Europa bör ha inom kritiska teknologiområden
- För att behålla en konkurrenskraftig industri, är det nödvändigt att stärka den inre marknaden så att europeiska företag kan agera fritt i alla medlemsstater

- I tider av budgetnedskärningar bör driftskostnader skäras ner, och efterfrågan på materiel harmoniseras.
- Ett gemensamt EU-projekt bör definieras.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Sverige har genomfört försvars- och säkerhetsupphandlingsdirektivet (2009/81/EG) och överföringsdirektivet (2009/43/EG) i nationell lagstiftning.

Energieffektiviseringsdirektivet (2012/27/EU) ska vara genomfört i Sverige senast 5 juni 2014. Ett förslag till genomförande har utarbetats inom Regeringskansliet och är på remiss till den 16 september 2013. Direktivet riktar sig inte uttryckligen till försvarssektorn, men direktivet bedöms ha viss påverkan på försvarssektorn, framför allt genom kraven på energieffektiviserande renovering av statligt ägda byggnader samt kraven på statliga myndigheter att köpa varor och tjänster med mycket hög energiprestanda. De sistnämnda kraven gäller dock Försvarsmakten i endast begränsad utsträckning. Försvarsmakten påverkas även av direktivets krav på stora företag (myndigheter kan vara företag) att vart fjärde år genomföra energikartläggningar i syfte att identifiera och genomföra energieffektiviserande åtgärder.

Kommissionens meddelande bedöms, med undantag för vad som nämnts om genomförande av energieffektiviseringsdirektivet, inte påverka nuvarande svensk reglering och därmed inte förändrad svensk lagstiftning.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslagen i meddelandet bedöms i detta skede inte få konsekvenser för vare sig för statsbudgeten eller EU:s budget.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens meddelande som ett viktigt bidrag inför Europeiska rådet i december. Mötet i december är ett viktigt tillfälle att sätta GSFP och förmågeutveckling i ett vidare europeiskt perspektiv.

En effektiv och konkurrenskraftig europeisk försvarsindustri (EDTIB) är en viktig del av GSFP. Regeringen stödjer därför initiativ som gynnar en öppen och transparent marknad och likvärdiga konkurrensvillkor för den europeiska

industrin. Regeringen välkomnar kommissionens förslag att främja ett enhetlig genomförande av försvars- och säkerhetsupphandlingsdirektivet, samt av överföringsdirektivet.

Regeringens uppfattning är att den europeiska försvarsindustriella basen främjas på bästa sätt genom allmänna förutsättningar som bygger på marknadsmässiga principer, och på att ha så enkla och likartade förslag som möjligt för berörd industri. Det är därför angeläget att de förslag som tas fram, så långt som möjligt är i överensstämmelse med den generella politiken inom respektive politikområde, och syftar till att integrera försvarsindustrin i den allmänna europeiska ekonomin.

Sverige ser positivt på möjligheter till att nyttja civil-militära synergier, t.ex. inom forskning och andra generella åtgärder, t.ex. avseende regelförenklningar, standardisering och certifiering. I detta arbete är det viktigt att undvika onödig duplicering, till exempel i relationerna till Nato och den Europeiska rymdorganisationen ESA.

Det är angeläget att den potential som finns för minskad energianvändning inom försvarssektorn tas tillvara, både ur ett klimatperspektiv och för att främja en resurseffektivitet och ökad försörjningstrygghet inom försvaret. Härvidlag är internationellt samarbete en viktig förutsättning, och Sverige för sådana diskussioner i flera olika fora, däribland EDA, Nato och inom ramen för det nordiska samarbetet. Ett närmare samarbete inom EU, är också en möjlighet som bör analyseras.

Det är positivt att åtgärder vidtas för att öka det europeiska oberoendet inom försvarsområdet. Sådana åtgärder bör baseras på transparens, öppenhet och icke-protektionism. Regeringen hyser stor tveksamhet till förslag som ingriper i marknadens principer eller riskerar att begränsa den fria handeln globalt. Det finns flera frågor som kan behöva klargöras i den fortsatta processen. Exempel på detta rör bl.a. riktlinjer för försäljning av försvarsmateriel mellan regeringar på europeisk nivå s.k. ”government-to-government sales” samt kontroll av strategiska tillgångar.

Försvaret är en nationell angelägenhet, och medlemsstaternas val av säkerhetspolitisk lösning återspeglas också i materieförsörjningen, t.ex. vad gäller synen på försörjningstrygghet. Kompetensfrågorna behöver därför analyseras i det fortsatta arbetet, även vad gäller sådana frågor som EU-ägda resurser. Regeringen vill framhålla att frågor som rör kontrollen av strategiska tillgångar, delar av exportkontrollen, försvaret och försvarsbudgeten är medlemsstaternas ansvar.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har bland annat vid olika möten inom ramen för EDA och rådsstrukturerna haft möjlighet att framföra synpunkter på kommissionens arbete med meddelandet. De flesta länder har välkomnat kommissionens

arbete inom området, men många har också framhållit att försvarsfrågor är medlemsstaternas kompetens och att det är viktigt att möjligheterna att åberopa artikel 346 inte inskränks. Det finns också skillnader mellan länderna i synen på hur pass öppen marknaden ska vara, såväl inom Europa som globalt, och vilka stödåtgärder enskilda medlemsstater ska kunna ge den nationella industrin.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte sänts på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Det finns ingen rättslig grund angiven i meddelandet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen har inte kommenterat subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen då det rör sig om ett meddelande. Kommissionen konstaterar att beslut om försvarsförmågor ska tas av medlemsstaterna, men menar att EU kan bidra, genom de verktyg som finns för att genomföra strukturella förändringar.

Kommissionen anför vidare att meddelandet konsoliderar regelverket som finns i och med de två direktiven från 2007, och utvecklar den ytterligare, inom den kompetens som tillfaller kommissionen enligt Lissabonfördraget.

Regeringen anser att kompetensfrågorna bör analyseras ytterligare i det fortsatta arbetet.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Rapporten utgör ett bidrag till den diskussion om GSFP som ska äga rum vid Europeiska rådet i december 2013. Inför Europeiska rådet kommer även den Höga representanten samt EDA att presentera ytterligare rapporter.

4.2 Fackuttryck/termer

Eventuella fackuttryck och förkortningar har återgivits i texten ovan.

Artikel 346: I fördraget om den Europeiska unionen funktionssätt framgår, enligt artikel 346, att varje medlemsstat får vidta åtgärder som den anser nödvändig för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen. Detta innefattar tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel.

Dual-use: Produkter med dubbla användningsområden, dvs. produkter som är applicerbara både civilt och militärt.

GSFP: Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik.

Offset: Motköpskrav i samband med upphandling.

TFEU: Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.