



## Det europeiska försvarets framtid

2016/17:FPM114

Försvarsdepartementet

2017-07-25

### Dokumentbeteckning

KOM(2017) 315

Diskussionsunderlag om det europeiska försvarets framtid

### Sammanfattning

Den 1 mars 2017 presenterade Europeiska kommissionen en vitbok om EU:s framtid. Sedan dess har en rad diskussionsunderlag om centrala frågor för ett framtida EU med 27 medlemsstater lagts fram. Diskussionsunderlaget om det europeiska försvarets framtid är det fjärde av fem som följer upp kommissionens vitbok om EU:s framtid.

Diskussionsunderlaget ramar in en historisk positiv utveckling av fred i Europa under tre generationer, beskriver tendenser, utmaningar och hot som Europa står inför idag och lyfter fram tre scenarier med varierande ökad grad av integrering på säkerhets- och försvarsområdet med målbild 2025. Det framhålls att scenarierna inte utesluter varandra, men att de utgår från olika ambitionsnivåer för EU:s gemensamma insatser på säkerhets- och försvarsområdet. I underlaget betonas att det är medlemsstaterna som leder utvecklingen.

Diskussionsunderlaget är inget formellt förslag. Enligt kommissionen syftar diskussionsunderlaget till att bidra till en fortsatt diskussion kring framtida samarbete inom EU.

EU-sakråd med berörda organisationer planeras hållas under hösten.

## 1 Förslaget

### 1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen presenterade den 1 mars 2017 en vitbok om EU:s framtid. Vid högtidlighållandet av 60-årsfirandet av Romfördraget i Rom den 25 mars

2017 inleddes diskussionen om EU:s framtid. Kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker hade redan i sitt tal om tillståndet i unionen (State of the Union) den 14 september 2016 nämnt planerna på att publicera en vitbok om EU:s framtid. Initiativet välkomnades senare vid stats- och regeringschefernas informella möte i Bratislava den 16 september 2016.

När vitboken lades fram aviserades fem diskussionsunderlag: den sociala dimensionen, hur vi ska bemöta globaliseringen, den ekonomiska montetära unionen (EMU), det europeiska försvarets framtid och EU:s finanser. Det aktuella diskussionsunderlaget om försvar publicerades den 7 juni 2017.

## 1.2 Förslagets innehåll

Diskussionsunderlaget består primärt av två delar: strukturella tendenser (strategiska, politiska, ekonomiska och tekniska) och förslag på olika scenarier för hur Europas säkerhet och försvar kan se ut 2025.

### **Hot, utmaningar och gemensamma lösningar**

I det inledande avsnittet beskrivs att de flesta européer har åtnjutit en unik lång tid av fred sedan andra världskrigets slut. Det framhålls att många av de hot som Europa står inför i dag påverkar över nationsgränserna. I underlaget betonas att säkerhet har blivit en av de viktigaste frågorna för européerna. Kommissionen framhåller att om EU ska kunna beskydda sina medborgare och säkra en fredlig utveckling för nästa generation, behöver säkerhet och försvar få en mer framträdande roll i den europeiska integrationen. Kommissionen framhåller vidare EU:s breda palett av tillgängliga instrument (diplomati, sanktioner, utvecklingssamarbete och handelspolitik) och att dessa jämte säkerhets- och försvarspolitikerna tillsammans utgör en helhetsmodell för att bygga långsiktig säkerhet.

### Tendenser och faktorer

I ett avsnitt om tendenser och faktorer ger kommissionen sin syn på hur den strategiska, politiska, ekonomiska och tekniska utvecklingen eventuellt kan komma att påverka framtiden för utvecklingen av Europas säkerhet och försvar.

Vad gäller de strategiska faktorerna beskrivs hur nya omständigheter utmanar säkerheten och årtionden av fred i Europa. Bland dessa framhåller kommissionen ekonomiska och politiska hot och otrygg energiförsörjning hos länder i öst, regionala konflikter och laglöshet söder om Medelhavet och delar av Afrika söder om Sahara samt en dramatisk ökning av antalet civila offer och flyktingar i världen. Andra exempel som framhålls av

kommissionen är klimatförändringar och resursbrist i kombination med folkökningar och instabila stater. Gränslinjen mellan intern och extern säkerhet beskrivs som mer otydlig än tidigare.

Kommissionens uppfattning är att ansvaret för att förbättra den europeiska säkerheten först och främst vilar i europeiska händer. Därutöver framhålls att Europa tillsammans med USA och andra har ett ansvar för fred och säkerhet i världen. Kommissionens menar att Europa bör utvecklas i riktning mot ett europeiskt strategiskt oberoende och att detta kräver att de europeiska staterna spenderar mer ekonomiska medel på försvaret, spenderar bättre och spenderar tillsammans. Som jämförelse nämns bland annat att USA, Kina och Ryssland under 2016 har ökat sina försvarsbudgetar.

Vad gäller de politiska faktorerna framhåller kommissionen att EU:s ledare har åtagit sig att stärka Europas säkerhet och försvar. Vidare framhålls utfallet av olika opinionsundersökningar i Europa som indikerar att det finns en oro hos EU-ländernas medborgare för säkerheten inom unionen.

Vad gäller tekniska och ekonomiska faktorer är det kommissionens uppfattning att den europeiska försvarsmarknaden är splittrad, har bristande kompatibilitet och höga alternativkostnader. Kommissionen menar att i förhållande till utgifterna är försvarskapaciteten låg och stora skillnader existerar mellan medlemsstaternas bidrag till försvaret i Europa. Enligt kommissionens resonemang är medlemsstaterna, i dagens komplexa värld, helt enkelt för små för att klara av att upprätthålla en konkurrenskraftig industri- och teknikkapacitet på egen hand och att stordriftsfördelar bör nyttjas för att uppnå ökad effektivitet. Kommissionen menar därför att i en allt hårdare konkurrenssituation på världsmarknaden behöver Europa samla och integrera den bästa industri- och teknikkapaciteten. Kommissionen anser vidare att det därutöver finns ett behov av att bygga upp EU:s teknik- och industribas i syfte att stärka unionens strategiska oberoende.

#### Framtiden för Europas säkerhet och försvar

Kommissionen argumenterar inledningsvis att det behövs mer samarbete inom EU, även när det gäller försvarspolitik. Det ska ske med respekt för varje lands konstitutionella rättigheter och ansvarsområden. Kommissionen anför vidare att det historiskt funnits skillnader i hotuppfattning och strategisk kultur, men att hotens karaktär har ändrats över tid. Europa står inför hybridhot och gränsöverskridande hot liksom inför betydande följdverkningar av konflikter i vårt närområde. Kommissionen konstaterar också att det transatlantiska partnerskapet förändrats, och att Europa som en

följd behöver ta ökat ansvar för sin egen säkerhet. EU och Nato behöver därför fortsätta att samarbeta. Härutöver menar kommissionen att Europa behöver öka och effektivisera sina försvarsutgifter. Överlappningar mellan medlemsstaterna anses påverka kompatibiliteten mellan medlemsstaternas försvarsmateriel. Något som uppfattas leda till brister i de väpnade styrkornas förberedelser och beredskap samt ge upphov till luckor i försvarskapaciteten. För att åtgärda detta bör, enligt kommissionen, medlemsstaternas försvarsutgifter samordnas på ett mer effektivt sätt.

Beroende på medlemsstaternas politiska vilja bör enligt kommissionen därför ytterligare steg tas i dessa frågor. Som ett inspel i pågående debatt om EU:s framtid tecknar kommissionen tre scenarier med olika grader av samarbete fram till 2025. De scenarier som kommissionen tecknar har som syfte att illustrera i vilken utsträckning EU:s potentiella mervärde kan förverkligas, beroende på medlemsstaternas vilja. Enligt diskussionsunderlaget är de tre scenarierna endast avsedda som exempel och inte uttryck för formella rättsliga eller politiska ställningstagande från kommissionens sida. De scenarier som beskrivs är följande:

*a) Säkerhets- och försvarssamarbete*

I detta scenario samarbetar EU:s medlemstater kring säkerhet och försvar mer än tidigare. Samarbetet förblir i huvudsak frivilligt och bygger på att särskilda beslut ska fattas av medlemsstaterna om och när nya hot eller kriser uppträder. I detta scenario genomför EU småskaliga militära uppdrag och insatser för krishantering. Fokus för dessa är kapacitetsuppbyggnad av partnerländers säkerhets- och försvarsförmåga, vilket även förutses bidra till att stärka EU:s säkerhet. I scenariot förutses vidare att insatser i större skala eller med högre komplexitet kommer vara en fråga för de mest kapabla medlemsstaterna. Försvarssamarbete kvarstår i detta scenario som ett politiskt mål på sikt. Den europeiska försvarsindustrin förutses vara splittrad. Samtidigt framhålls att EU i detta scenario kommer verka för att underlätta informationsspridning för ökad medvetenhet och stärkt motståndskraft hos medlemsstaterna. I jämförelse med idag utbyter de nationella säkerhets- och underrättelsetjänsterna i detta scenario information med varandra i en större utsträckning för att bättre kunna hjälpa varandra och skapa en kollektiv bild av externa hot. Vidare förutses medlemsstaterna i detta scenario i högre grad utbyta information om it-hot och cyberattacker. Slutligen förutses att EU har en europeisk gräns- och kustbevakning som övervakar EU:s externa gränser.

*b) delad säkerhet och delat försvar*

I detta scenario uppvisar medlemstaterna betydligt större ekonomisk och operativ solidaritet på försvarsområdet samt bygger upp en bredare och djupare samsyn kring hotbilder, vilket i scenariot leder till att ländernas strategiska kulturer kommer närmare varandra och att EU som en följd kommer att stärka sin förmåga att agera militärt, och engagerar sig i extern krishantering, samt uppbyggnad av partnerländerns säkerhets- och försvarskapacitet. Vidare tecknas i scenariot bilden av ett mer systematiskt och samordnat samarbete mellan EU och Nato genom mobiliseringen av alla tillgängliga verktyg. I scenariot förespeglas att EU i gränslandet mellan inre och yttre säkerhet ska kunna agera beslutsammare mot de hot och utmaningar som inte når upp till tröskeln i klausulen om kollektivt försvar i Washingtonfördraget. I detta scenario blir EU mer direkt verksamt för att skydda medlemsstaterna och invånarna mot allvarliga attacker mot ett medlemsland eller dess kritiska infrastruktur. Slutligen skisseras i detta scenario att EU kommer att vidareutveckla sina rymdprogram och tillhandahålla fler tjänster för säkerhet och försvar. I scenariot förutses därtill närmare samordning mellan medlemsstaternas nationella försvarsplanering, vilket enligt scenariot skulle underlätta medlemsstaternas samarbete kring förvärv av materiel och underhåll av kapacitet och därigenom ökad driftskompatibilitet. Vidare förutses att medlemsstaterna upprättar gemensamma strukturer för planering, ledning och logistik på EU-nivå och att en gemensam europeisk militär kultur främjas genom gemensam utbildning, träning och storskaliga övningar.

*c) gemensamt försvar och gemensam säkerhet*

I detta scenario, som är det mest långtgående, fördjupar medlemsstaterna samarbetet och integrationen i riktning mot en gemensam försvars- och säkerhetsunion som bygger på globala strategiska, ekonomiska och tekniska faktorer. I detta scenario tecknas att solidaritet och ömsesidigt stöd mellan medlemsstaterna blir till regel. Detta genom fullständig tillämpning av artikel 42 i fördraget om Europeiska unionen, som omfattar en gradvis utformning av unionens gemensamma försvarspolitik i riktning mot ett gemensamt försvar. I scenariot är skyddet av Europa ett ömsesidigt förstärkande ansvar för EU och Nato. Säkerhetshoten inom unionen övervakas systematiskt och analyseras gemensamt, i nära samarbete med nationella säkerhets- och underrättelsetjänster. Vidare framställs i detta scenario att integration av medlemsstaternas väpnade styrkor kommer att öka och solidariteten mellan medlemsstaterna stärkas. I scenariot förutses även att regelbundna gemensamma militära övningar ska genomföras och gemensamma europeiska försvarsskolor upprättas. Detta i syfte att etablera en gemensam strategisk kultur och gemensamma sektoriella strategier för bl.a. IT-säkerhet, skydd av kritisk infrastruktur och bekämpning av våldsbejakande extremism. I scenariot framställs att medlemsstaternas försvarsplanering blir helt synkroniserad, och att nationella prioriteringar för kapacitetsutveckling

utformas under hänsynstagande till överenskomna europeiska prioriteringar. I detta scenario indikeras en gemensam europeisk försvarsmarknad med en europeisk mekanism för att övervaka och skydda central strategisk verksamhet från fientliga uppköp utifrån. Slutligen indikeras att en särskild europeisk försvarsforskningsbyrå ska inrättas som stödjer framåtblickande försvarsinnovationer.

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

Kommissionens papper om försvar är inget konkret förslag utan är ett inlägg i en pågående allmän debatt om EU:s framtid. Diskussionsunderlaget innehåller således inte några förslag till nya eller ändrade rättsakter.

### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Diskussionsunderlaget är inte ett formellt förslag och innehåller således inte några konkreta förslag till åtgärder med tillhörande budgetära konsekvenser.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen har noterat kommissionens diskussionsunderlag som ett inlägg i en pågående allmän debatt om EU:s framtid.

Regeringen välkomnar en diskussion om utvecklingen av EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Regeringen understryker dock, i enlighet med vad som föreskrivs i EU:s fördrag, att säkerhets- och försvarspolitik är medlemsstaternas kompetensområde, d.v.s. ett mellanstatligt projekt.

Regeringens hållning är att fokus bör vara på den medlemsstatsstyrda process om säkerhet och försvar som inleddes hösten 2016 i och med lanseringen av EU:s globala strategi.

Det är ett grundläggande svenskt intresse att EU fortsatt ska kunna lämna ett avgörande bidrag till fred, demokrati och försoning inom Europa.

Europa står i dag inför de största och mest komplexa säkerhetspolitiska utmaningarna på mycket länge. Europa har att hantera djupa kriser i öst och i syd, ett försämrat säkerhetspolitiskt läge i vårt eget närområde, påverkansoperationer och cyberangrepp, klimatförändringar och hotet från terrorism. Europas säkerhet och välbefinnande påverkas mer direkt än tidigare av konflikter i EU:s grannskap.

Att i detta läge försvara och stärka det europeiska samarbetet är av central betydelse för Sveriges säkerhet. I linje med detta verkar regeringen aktivt för att stärka EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, med fokus på en ökad europeisk förmåga för civil och militär krishantering, understödd av ett fördjupat samarbete om civila kapaciteter och försvarskapaciteter.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är i nuläget inte kända.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är i nuläget inte kända.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Diskussionsunderlaget har inte sänts på remiss. Information om diskussionsunderlaget har lagts ut på regeringens hemsida vid publiceringsdatumet den 7 juni.

## 3 Förslagets förutsättningar

### 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Diskussionsunderlaget innehåller inga konkreta förslag till beslut.

### 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte aktuellt då det inte rör sig om ett lagstiftningsförslag.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Under hösten 2017 kommer ett EU-sakråd att anordnas till vilket berörda organisationerna kommer att inbjudas för att lyfta fram sina tankar och åsikter kring underlaget.