



Europeiska handlingsplanen för försvar 2016/17:FPM46

Försvarsdepartementet

2016-12-27

Dokumentbeteckning

KOM (2016) 950

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén -
En europeisk försvarshandlingsplan

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 30 november 2016 meddelandet En europeisk försvarshandlingsplan. Meddelandet innehåller 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

Finansiering av forskning och förmågor innehåller förslag om kommande forskningsprogram samt inrättandet av en europeisk fond för förmågesamarbete.

Främjande av investeringar i försvarssektorns leveranskedjor innehåller bland annat förslag om att Europeiska investeringsbanken (EIB) bör få låna ut till projekt inom försvarssektorn, samt att EU:s verktyg i högre utsträckning ska bli tillgängliga för försvarssektorn. Avseende stärkandet av den inre marknaden konstaterar kommissionen att det gällande regelverket är tillräckligt, men att implementeringen kan utvecklas ytterligare.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionens meddelande ska ses mot bakgrund av den europeiska försvars- och säkerhetspolitiska debatten de senaste åren, med utgångspunkt i slutsatserna från Europeiska rådets möte i december 2013. Inför mötet hade kommissionen sommaren 2013 presenterat meddelandet ”Mot en mer konkurrenskraftig och effektiv försvars- och säkerhetssektor” (faktapromemoria 2012/13:FPM 154).

Europeiska rådet diskuterade ånyo försvars- och säkerhetsfrågor i juni 2015. I juni 2016 presenterade den höga representanten Federica Mogherini den globala strategin för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik, vilken åtföljdes av ett förslag till Implementeringsplan i november 2016. Den 14 november antog rådet (FAC) slutsatser avseende implementeringen av den globala strategin inom området säkerhet och försvar. Europeiska rådet välkomnade den 15 december 2016 kommissionens förslag om en europeisk handlingsplan på försvarsområdet som dess bidrag till utvecklingen av den europeiska och säkerhets- och försvarspolitik. Samtliga dessa dokument omfattar industriella- och marknadsmässiga aspekter, inklusive forskning, som till del ligger inom områden där kommissionen är verksam.

1.2 Förslagets innehåll

Meddelandet innehåller 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

Den föreslagna *Försvarsfonden* består av två delar; en för forskning och en för förmågor (i meddelandet kallas de båda delarna för ”fönster”). Forskningsdelen avser finansiera samarbetsprojekt på EU-nivå, och lanseras först genom en så kallad förberedande åtgärd under åren 2017-2019 om sammanlagt 90 miljoner euro. Syftet med den förberedande åtgärden är att testa vilket förädlingsvärde som kan åstadkommas genom EU-finansierad forskning inom försvarsområdet. Kommissionen avser överväga möjligheterna att ge Europeiska försvarsbyrån (EDA) en roll i genomförandet av vissa implementeringsåtgärder.

Kommissionen föreslår vidare att nästa steg inom forskningsdelen blir ett europeiskt försvarsforskningsprogram inom ramen för nästa fleråriga finansiella ramverk från 2020 och framåt, som föreslagits kan uppgå till uppskattningsvis cirka 500 miljoner euro per år. Enligt förslaget ska forskningsprogrammet följa EU:s budgetregler, men ta hänsyn till försvarssektorns speciella karaktär, bland annat i utformningen av immateriella rättigheter.

Den exakta utformningen av förmågedelen av försvarsfonden är oklar. Förslaget bygger på antagandet att det finns ett behov av att koordinera medlemsstaternas försvarsmaterielsatsningar, för att säkerställa en gemensam finansiering av strategiska förmågeprioriteringar. Kommissionen uppskattar att medlemsstaterna tillsammans på frivillig basis skulle kunna investera omkring 5 miljarder euro per år i förmågefonden. Därutöver avser kommissionen att undersöka de möjligheter som finns inom ramen för EU-fördragen för kommissionen att bidra med finansiering till fonden, till exempel för utveckling och prototyper, eller att bidra till projekt med såväl civila som militära användningsområden och genom att stå för administrativa kostnader.

Av meddelandet framgår också att kommissionen anser att de nationella bidragen till denna fond skulle räknas bort från medlemsstatens åtagande inom stabilitets- och tillväxtpakten.

Arbetet med att tydliggöra innehållet och reglerna för förmågefonden ska enligt meddelandet utvecklas närmare i nära samarbete med medlemsstaterna, den höga representanten och andra berörda aktörer. Arbetet ska särskilt beakta den höga representantens analys av potentialen för det permanenta strukturerade samarbetet (PESCO).

Avsnittet *avseende främjande av investeringar i försvarssektorns leveranskedjor* innehåller bland annat ett förslag om att Europeiska investeringsbanken (EIB) ska ges möjlighet att låna ut till projekt inom försvarssektorn. Detta är ett beslut som fattas av medlemsstaterna inom ramen för EIB:s styrande organ.

Andra förslag är att främja användningen av EU:s verktyg för regional utveckling och företagsutveckling inom försvarsområdet, såsom den Europeiska struktur- och investeringsfonden (ESIF), stödja regionala kluster samt kompetens hos arbetskraften.

Avslutningsvis innehåller avsnittet om *stärkandet av den inre marknaden på försvarsområdet* inga nya lagstiftningsförslag, utan kommissionen konstaterar att utvärderingen av såväl Försvars- och säkerhetsupphandlingsdirektivet (2009/81/EC) som överföringsdirektivet (2009/43/EC) visar att regelverket är adekvat. Kommissionen avser att fokusera på förbättrad tillämpning av direktiven, inklusive genom att bättre övervaka att reglerna efterlevs, samt genom att utfärda tolkningsmeddelanden (s.k. Guidance Notes) inom olika områden för upphandlingsdirektivet.

Kommissionen menar att försörjningstrygghet är en hörnsten för att skapa en inre marknad inom försvarsmaterielsektorn och kommer att utfärda tolkningsmeddelande även inom detta område, samt stödja en politisk överenskommelse. Man konstaterar dock att medlemsstaterna inte är villiga att gå längre inom detta område.

Därutöver tar man också upp små- och medelstora företags möjligheter till export, standardisering, samt hur civil/militära synergier kan tillvaratas inom EU:s politikområden, bl.a. avseende rymdbaserade förmågor, cyberområdet och havsövervakning.

Inom ramen för stärkandet av den inre marknaden på försvarsområdet har kommissionen också genomfört en översyn av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/43/EG om förenkling av villkoren för överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen (ICT-direktivet) i enlighet med artikel 17 i direktivet. Slutsatsen är att direktivet har bidragit till ökad transparens och besparingar för företagen men inte i den utsträckning som hade förväntats.

Mot bakgrund av översynens slutsatser har kommissionen den 3 december även publicerat två rekommendationer för ökad harmonisering av innehållet i de generella överföringstillstånden, dels där mottagaren är en försvarsmakt eller avtalsslutande myndigheter i ett EES-land, dels där mottagaren är ett certifierats företag i ett EES-land. Kommissionen kommer att fortsätta arbetet med bl.a. ytterligare harmoniseringsåtgärder avseende återstående generella överföringstillstånd samt förenklade förfaranden för certifiering

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

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

2016/17:FPM46

Innebörden av kommissionens meddelande och rekommendationer analyseras för närvarande. Enligt en preliminär bedömning kommer de inte påverka nuvarande svensk reglering och därmed inte förändrad svensk lagstiftning.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Ett ofinansierat genomförande av förslaget avseende forskningsdelen i fonden skulle innebära ökade kostnader på den svenska avgiften till EU med ca 200 miljoner kronor per år för åren 2021-2026. En eventuell förmågedel av försvarsfonden ska till största delen finansieras med frivilliga bidrag, men även, där det är möjligt, finansieras från EU-budgeten. En eventuell förmågedel av försvarsfonden ska till största delen finansieras med frivilliga bidrag, men även, där det är möjligt, finansieras från EU-budgeten. I de delar finansieringen kommer att vara frivillig, bedöms den inte innebära ökade utgifter.

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).

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar ett ökat europeiskt samarbete på försvarsmaterielområdet. Regeringen välkomnar de mellanstatliga principerna som meddelandet ger uttryck för, bland annat avseende försörjningstrygghet, samt att det inte finns några förslag som riskerar att inverka negativt på den transatlantiska länken. Sverige kommer 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. Det är också positivt att Kommissionen inte avser att vidta ytterligare åtgärder inom lagstiftningsområdet.

Förslagets effekter på EU-budgeten och statens budget beror på den slutliga utformningen. Mot bakgrund av Sveriges budgetrestriktiva hållning ska Sverige agera för att förslagets ekonomiska konsekvenser begränsas både för statens budget och EU-budgeten. Med det i beaktande, ser regeringen positivt på att främja försvarsforskningen på EU-nivå. Regeringen har i de senaste förhandlingarna verkat för att omprioriteringar inom givna utgiftstak ska ske utifrån behovsanalys av kommande ev. förslag och till förmån för ändamålsenliga åtgärder som har ett tydligt europeiskt mervärde, bl.a. åtgärder för att främja tillväxt, sysselsättning och konkurrenskraft (t.ex. FoU, innovation, utbildning, etablering på arbetsmarknaden och strategisk gränsöverskridande infrastruktur), insatser på det rättsliga och inrikespolitiska området inkl. migration samt utrikespolitik.

Vad gäller förmågedelen av fonden ser regeringen behov av ytterligare klarläggande av innehåll och regler för fonden och avser följa arbetet noga.

Regeringens generella position är att tilldelning av EU:s medel måste ge likvärdiga möjligheter till industrin i alla europeiska länder, oavsett om medlemsstaterna deltar i europeiska materielutvecklingsprojekt eller ej. Om EU:s medel ska användas ska regelverk och budgetprocess respekteras, likaså formerna för hur medel fördelas.

Regeringen är beredd att föra en diskussion i EIB:s beslutande organ om möjligheterna för banken att låna ut pengar till försvarssektorn

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Vid Europeiska rådet den 15 december 2016 välkomnades kommissionens förslag om en europeisk handlingsplan på försvarsområdet som dess bidrag till utvecklingen av den europeiska säkerhets- och försvarspolitik.

Medlemsstaterna har bland annat vid olika försvarsministermöten och inom ramen för kommissionens expertgrupper och rådsstrukturerna haft möjlighet att framföra synpunkter på kommissionens arbete. En majoritet av medlemsstaterna har välkomnat kommissionens arbete inom området, framförallt vad gäller försvarsforskning, men många har också framhållit att försvarsfrågor är medlemsstaternas kompetens och att det är viktigt att möjligheterna att åberopa artikel 346 inte inskränks.

Några stora länder, däribland Frankrike och Tyskland, har uttalat starkt stöd till omfattande åtgärder från kommissionen, däribland förslaget om en förmågefond som ska finansiera större europeiska projekt. Andra länder, med en annan industriell bas, verkar istället för att EU:s medel ska utformas på ett sådant sätt att de stödjer små- och medelstora företag, i hela unionen.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet antog den 22 november 2016 en resolution som uttrycker stöd bland annat för kommissionens arbete med handlingsplanen, och för ett kommande försvarsforskningsprogram och en fond för förmågeutveckling

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte sänts på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Det finns ingen rättslig grund angivet i meddelandet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen har inte kommenterat subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen annat än att man konstaterar att beslut om investeringar i försvarsförmågor är medlemsstaternas ansvar. Samtidigt framhålls att unionens medel kan användas för att bland annat främja försvarssamarbete genom att skapa incitament, och att kommissionen genom handlingsplanen för första gången föreslår åtgärder som fokuserar på ett förmågebehov.

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

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

I meddelandet framgår vidare att kommissionen avser att tillsätta en styrgrupp för implementeringen av handlingsplanen, med ett första möte under första kvartalet 2017.

4.2 Fackuttryck/termer

Eventuella fackuttryck och förkortningar har återgivits i texten ovan.

Artikel 346: I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt framgår, enligt artikel 346, bland annat 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.