

Försvarsutskottets yttrande 2020/21:FöU8y

Verksamheten i Europeiska unionen under 2020

Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet har beslutat att ge övriga utskott och EU-nämnden möjlighet att senast den 27 april yttra sig över regeringens skrivelse 2020/21:115 Verksamheten i Europeiska unionen under 2020 och de motioner som väckts med anledning av skrivelsen i de delar de berör respektive utskotts eller nämnds beredningsområde.

Försvarsutskottet begränsar sitt yttrande till att gälla ämnena för fyra motionsyrkanden som rör utskottets beredningsområde, nämligen EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, det permanenta strukturerade samarbetet (Pesco), försvarsmaterielupphandling samt beredskapslagring. Utskottet föreslår att utrikesutskottet avstyrker de aktuella motionsyrkandena.

I yttrandet finns fyra avvikande meningar (SD, V).

Utskottets överväganden

Verksamheten i Europeiska unionen 2020

I årets skrivelse redogör regeringen för verksamheten i EU under 2020. De frågor som berör försvarsutskottets beredningsområde behandlas framför allt i EU:s globala strategi för utrikes- och säkerhetspolitik (avsnitt 16.1), den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (avsnitt 16.2), det säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet (avsnitt 16.2.1), insatser i kontinuerlig förändring (avsnitt 16.2.3), EU och Nato (avsnitt 16.2.4), EU som aktör i FN (avsnitt 16.2.5), cybersäkerhet (avsnitt 16.11), hybridhot (avsnitt 16.12), klimat och säkerhet (avsnitt 18.3), Arktis (avsnitt 19.5), EU:s strategi för säkerhetsunionen (avsnitt 28.1.2), det europeiska cybersäkerhetscentret och ett nätverk av nationella noder (avsnitt 39.4), Europeiska försvarsfonden (avsnitt 39.6) och omarbetning av dricksvattendirektivet (avsnitt 45.1).

Den gemensamma försvars- och säkerhetspolitiken

Motionen

I motion 2020/21:3909 av Björn Söder m.fl. (SD) föreslås att regeringen ska verka för att säkerhets- och försvarspolitik ska vara ett ansvar för respektive medlemsland samt motverka en inriktning som bidrar till att EU blir en sammanvävd militär organisation. Motionärerna uttrycker vidare att när ett mer överstatligt EU beslutar om militära insatser där riksdagens inflytande är begränsat, innebär det i praktiken att Sverige är med i en militär allians (yrkande 4 i denna del).

Bakgrund

Gällande ordning

Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) är en del av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (Gusp), som är ett mellanstatligt samarbete. Beslut som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser fattas enligt gällande fördrag med enhällighet, och varje medlemsstat har därmed vetorätt i dessa frågor. Vidare är regeringen enligt svensk grundlag skyldig att samråda med riksdagen i EU-frågor, och svensk medverkan till ett beslut i EU:s ministerråd om en insats föregås alltid av samråd mellan regeringen och riksdagen i EU-nämnden. Om det rör sig om ett bidrag med svenska väpnade styrkor krävs ett riksdagsbeslut (15 kap. 16 § regeringsformen).

Tidigare behandling

I samband med regeringens skrivelse om verksamheten i EU under 2012 (yttr. 2012/13:FöU1y), 2014 (yttr. 2014/15:FöU1y), 2015 (yttr. 2015/16:FöU4y), 2016 (yttr. 2016/17:FöU6y), 2017 (2017/18:FöU9y) respektive 2018 (2018/19:FöU3y) uttryckte utskottet bl.a. att man inte ansåg att det europeiska säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet präglas av överstatlighet eller att riksdagens inflytande över beslut om ett svenskt deltagande i internationella militära insatser är begränsat.

Pågående arbete

Regeringen framhåller i proposition 2020/21:30 om totalförsvaret 2021–2025 att vikten av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, som syftar till att värna medlemsstaternas intressen globalt, ökar i ett omvärldsläge där den regelbaserade världsordningen ifrågasätts. Av propositionen framgår det att man de senaste åren har tagit ett flertal steg för att fördjupa EU:s utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska samarbete i syfte att stärka EU:s medlemsstaters militära och civila förmåga och förmåga att agera. Ikraftträdandet av artikel 42.7 i fördraget om Europeiska unionen och solidaritetsklausulen i artikel 222 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt innebär att medlemsstaterna tar ett solidariskt ansvar för Europas säkerhet. Den globala strategin för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik som antogs 2016 lägger fast en vision till grund för ett gemensamt agerande med målsättningen att stärka EU som global utrikes- och säkerhetspolitisk aktör och säkerställa Europas säkerhet.

I budgetpropositionen för 2021 (prop. 2020/21:1 utg.omr. 6) anger regeringen att Sverige aktivt har bidragit till att Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten med enskilda länder och organisationer har fortsatt att fördjupas under 2019 i enlighet med den tidigare försvarspolitiska inriktningen (prop. 2014/15:109).

När det gäller EU-samarbetet framgår det i budgetpropositionen att Sverige fortsatte sitt deltagande i samarbetsprojekt inom ramen för Europeiska försvarsbyrån (EDA) under 2019. Inom det permanenta strukturerade samarbetet (Pesco) har arbetet med såväl åtaganden som projekt fortsatt. Under 2019–2020 genomfördes även den första ordinarie koordinerade försvarsöversynen (CARD) som samlar information om det europeiska förmågelandskapet. Sverige har deltagit i det mellanstatliga samarbetet för att förenkla militära transporter, bl.a. med fokus på att underlätta procedurer för gränspassage och arbetet med förbättrad transportinfrastruktur för dubbel användning.

Därtill har regeringen deltagit i förhandlingar för att upprätta den europeiska fredsfaciliteten (EPF) som ska utgöra en samlad struktur för finansiering av säkerhetsinstrumentet som ligger utanför EU:s budget. Sverige har deltagit med sekonderad personal i EU:s militära planerings- och

ledningsstruktur (MPCC) som fortsatt arbetet mot att uppnå full operativ förmåga.

I skrivelsen om verksamheten i EU under 2020 framgår det att utrikes- och försvarsministrarna beslutade att inleda ett arbete för att ta fram en s.k. strategisk kompass som ska ge vidare inriktning för EU:s säkerhets- och försvarspolitiska samarbete.

Inom EU har arbetet med ökad cybersäkerhet bl.a. inkluderat utformningen av cybersäkerhetsakten vilken är en EU-förordning som trädde i kraft under 2019. Syftet med förordningen är att säkerställa en väl fungerande inre marknad och samtidigt eftersträva en hög nivå av cybersäkerhet och förtroende inom unionen. Den 24 mars 2021 lämnade regeringen över remissen om kompletterande bestämmelser till EU:s cybersäkerhetsakt till Lagrådet. I lagrådsremissen föreslås en ny lag med kompletterande bestämmelser till EU:s cybersäkerhetsakt. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 28 juni 2021.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att EU står inför nya och ökande hot och utmaningar. För att motverka dessa hot, skydda medborgarna och stärka EU:s självständighet, vill utskottet understryka vikten av det fortsatta arbetet med den strategiska kompassen.

Utskottet vidhåller sin uppfattning att det europeiska säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet inte präglas av överstatlighet och att riksdagen har inflytande över beslut om ett svenskt deltagande i internationella militära insatser. Militära och försvarsmässiga beslut med konsekvenser på EU-nivå fattas enligt gällande fördrag med enhällighet, och varje medlemsstat har därmed vetorätt i dessa frågor. Om det rör sig om ett bidrag med svenska väpnade styrkor utomlands krävs ett riksdagsbeslut. Utskottet anser att ett svenskt deltagande i fredsfrämjande insatser också handlar om att främja Sveriges nationella säkerhet och svenska intressen.

Utskottet anser sammantaget att Sverige ska fortsätta att aktivt verka inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. Mot bakgrund av det snabbt växande hybridhotet som utmanar säkerheten i Europa vill utskottet i sammanhanget även lyfta fram vikten av EU:s arbete för förstärkt cybersäkerhet och mot påverkanskampanjer.

Därmed föreslår utskottet att utrikesutskottet avstyrker motion 2020/21:3909 (SD) yrkande 4 i denna del.

Det permanenta strukturerade samarbetet (Pesco)

Motionen

Håkan Svenneling m.fl. (V) uttrycker i motion 2020/21:3910 motstånd mot det permanenta strukturerade samarbetet Pesco. Motionärerna föreslår att EU

i stället bör prioritera en roll som förtroendeskapare och fredsbyggare i Europa. Motionärerna föreslår att regeringen ska återkomma med förslag om att Sverige ska lämna Pesco (yrkande 21).

Bakgrund

Tidigare behandling

Utskottet uttryckte i samband med regeringens skrivelse om verksamheten i EU under 2017 (yttr. 2017/18:FöU9y) och 2018 (yttr. 2018/19:FöU4y) sitt stöd för regeringens ambition att Sverige ska delta i och bidra till Pesco i enlighet med de kriterier och åtaganden som de deltagande länderna enas om.

Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet föreslog i betänkande 2017/18:UFöU3 att regeringens förslag om ett svenskt deltagande i Pesco skulle bifallas. Det är frivilligt för medlemsstaterna att delta i Pesco och det påverkar därför inte den nationella suveräniteten. Betänkandet fick stöd av kammaren (bet. 2017/18:UFöU3, rskr. 2017/18:94). Det är upp till de medlemsstater som medverkar i Pesco att själva bestämma hur många projekt de vill delta i.

Pågående arbete

I betänkande 2020/21:UFöU5 framgår det att arbetet med Pesco fortskrider genom att både projekten inom Pesco och åtagandena för att förbättra de deltagande staternas militära förmågor genomförs. I dagsläget deltar Sverige i sex projekt och är observatör i elva. Som ett led i fullgörandet av åtaganden inom Pesco har Sverige under andra halvåret 2020 också deltagit i en av EU:s stridsgrupper under ledning av Tyskland.

Regeringen konstaterar i proposition 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025 att EU:s medlemsstater gjort ett antal bindande åtaganden för att förbättra de deltagande staternas militära förmågor. Åtaganden inom Pesco ska enligt regeringen genomföras över tid och staterna ska årligen redogöra för arbetet med att leva upp till dessa i en s.k. nationell genomförandeplan.

I budgetpropositionen för 2021 (prop. 2020/21:1 utg.omr. 6) anger regeringen att arbetet inom det permanenta strukturerade samarbetet (Pesco) fortsätter med såväl åtaganden som projekt.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att ett samarbete som Pesco, för att förbättra de deltagande staternas militära förmågor, behövs för att försäkra långsiktig fred och skapa stabilitet inom EU. Utskottet konstaterar vidare att den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik inom EU är mellanstatlig. Det är således frivilligt att delta i Pescosamarbetet för medlemsstaterna, och det nationella självbestämmandet påverkas därför inte.

Utskottet vill mot den bakgrunden uttrycka sitt fortsatta stöd för ett svenskt deltagande i Pesco i enlighet med de kriterier och åtaganden som de deltagande länderna tidigare enats om.

Utskottet föreslår därmed att utrikesutskottet avstyrker motion 2020/21:3909 (yrkande 4 i denna del).

Försvarsmaterielupphandling

Motionen

I motion 2020/21:3909 av Björn Söder m.fl. (SD) anförs att det är ett oundgängligt behov för det svenska försvarets framtida utveckling att ha tillgång till en tekniskt välutvecklad försvarsindustri med bred kompetens. Svenska myndigheter som upphandlar krigsmateriel föreslås kunna använda undantagsregeln i artikel 346 i EUF-fördraget som liknande medlemsländer som har en viktig försvarsindustri. Regeringen bör därför upprätthålla en linje som håller fast vid möjligheten att kunna ta sådana hänsyn om ett medlemslands säkerhetsintressen står på spel (yrkande 4 i denna del).

Bakgrund

Tidigare behandling

I utskottets yttrande över regeringens skrivelser om verksamheten i EU under 2013 (yttr. 2013/14:FöU1y), 2014 (yttr. 2014/15:FöU1y), 2015 (yttr. 2015/16:FöU4y), 2016 (yttr. 2016/17:FöU6y), 2017 (yttr. 2017/18:FöU9y) och 2018 (yttr. 2018/19:FöU3y) uttrycktes att utskottet, liksom regeringen, ansåg att det fortsatta arbetet med industri- och marknadsfrågor inom EU bör beakta försvarsmaterielmarknadens särart och behovet av att tillgodose medlemsstaternas säkerhetsintressen inom ramen för den gemensamma marknaden. Försvarsmaktens operativa behov för att nå den förmåga som riksdagen och regeringen har beslutat om ska vara styrande för den svenska materielförsörjningen. Bibehållandet av såväl undervattens- som stridsflygförmågan är väsentliga säkerhetsintressen för Sverige som kan motivera avsteg från konkurrensupphandling, ansåg utskottet. Utskottet bedömde att motionärernas ståndpunkt om det svenska försvarets behov av tillgång till en tekniskt välutvecklad försvarsindustri med bred kompetens i huvudsak låg i linje med regeringens.

I betänkande 2020/21:FöU4 konstaterade utskottet att Sveriges och övriga EU-länders möjlighet att tillämpa artikel 346 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt om skyddandet av inhemska försvarsindustrier ska respekteras.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser liksom tidigare att en konkurrenskraftig och innovativ europeisk försvarsindustri – kännetecknad av öppenhet, transparens och likabehandling av samtliga europeiska leverantörer – behövs för att behålla och utveckla Europas försvarsförmåga.

Utskottet vidhåller även sitt tidigare ställningstagande att det fortsatta arbetet med industri- och marknadsfrågor inom EU bör beakta försvarsmaterielmarknadens särart och behovet av att tillgodose medlemsstaternas säkerhetsintressen inom ramen för den gemensamma marknaden. Försvarsmaktens operativa behov för att nå den förmåga som riksdagen och regeringen har beslutat om ska vara styrande för den svenska materielförsörjningen. Bibehållandet av såväl undervattensförmågan som stridsflygförmågan samt integritetskritiska delar av ledningssystem såsom sensorer, telekrig och krypto är väsentliga säkerhetsintressen för Sverige som kan motivera avsteg från konkurrensupphandling.

Med hänvisning till det som anförs ovan gör utskottet bedömningen att motionärernas ståndpunkter på detta område i huvudsak ligger i linje med regeringens och utskottets.

Utskottet föreslår därför att utrikesutskottet avstyrker motion 2020/21:3909 (SD) yrkande 4 i denna del.

Beredskapslagring

Motionen

Björn Söder m.fl. (SD) uttrycker i motion 2020/21:3909 att det finns ett behov av ett väl fungerande civilt försvar med beredskapslager. Motionärerna föreslår att uppbyggnaden av beredskapslager ska vara respektive medlemslands ansvar (yrkande 7 i denna del).

Tidigare behandling

I betänkande 2020/21:FöU4 om totalförsvaret 2021–2025 uttrycktes att utskottet, liksom regeringen, ansåg att ett av målen för det civila försvaret ska vara att upprätthålla en nödvändig försörjning. I fråga om att upprätthålla nödvändig försörjning betonade utskottet vikten av att stärka totalförsvarets robusthet och uthållighet men även utgångspunkten om att det civila och det militära försvaret är ömsesidigt beroende av varandra.

Utskottet uttryckte i betänkandet att man delar regeringens bedömning att försörjningsberedskapen så långt som möjligt ska kunna säkerställa flödena i varukedjorna under fredstida kriser, höjd beredskap och då ytterst krig.

Pågående arbete

Av regeringens proposition om totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30) framgår att regeringen anser att robustheten i försörjningen av läkemedel och sjukvårdsmateriel behöver öka så att produkterna finns tillgängliga med tillräckligt stor uthållighet över tid. I fråga om livsmedelsberedskapen bedömer regeringen att fördjupade analyser om syfte, innehåll, omfattning och placering av lager behöver genomföras så att eventuell lagring i statlig eller privat regi kan bli en verkningsfull och kostnadseffektiv åtgärd.

Av budgetpropositionen för 2021 (prop. 2020/21:1 utg.omr. 6) framgår att regeringen avser att tillsätta en utredning om vad en nationellt samordnad försörjningsberedskap bör omfatta samt hur den bör organiseras och finansieras för att försörjningsberedskapen ska utvecklas ytterligare.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser, liksom regeringen, att det civila försvaret ska kunna upprätthålla en nödvändig försörjning, vilket inkluderar frågan om lagerhållning. Utskottet ser därför positivt på regeringens planer på att tillsätta en utredning om vad en nationellt samordnad försörjningsberedskap bör omfatta samt hur den bör organiseras och finansieras för att försörjningsberedskapen ska utvecklas ytterligare.

Med hänvisning till det som anförs ovan gör utskottet bedömningen att motionärernas ståndpunkter på detta område är omhändertagna för tillfället.

Utskottet föreslår därför att utrikesutskottet avstyrker motion 2020/21:3909 (SD) yrkande 7 i denna del.

Stockholm den 27 april 2021

På försvarsutskottets vägnar

Pål Jonson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Pål Jonson (M), Niklas Karlsson (S), Paula Holmqvist (S), Jan R Andersson (M), Roger Richthoff (SD), Daniel Bäckström (C), Hanna Gunnarsson (V), Jörgen Berglund (M), Sven-Olof Sällström (SD), Kalle Olsson (S), Mikael Oscarsson (KD), Alexandra Völker (S), Allan Widman (L), Caroline Nordengrip (SD), Elisabeth Falkhaven (MP), Alexandra Anstrell (M) och ClasGöran Carlsson (S).

Avvikande meningar

1. Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (SD)

Roger Richthoff (SD), Sven-Olof Sällström (SD) och Caroline Nordengrip (SD) anför:

Vi ser med oro på att Europeiska rådet vill driva EU mot en alltmer sammanvävd militär organisation. När ett mer överstatligt EU beslutar om militära insatser där riksdagens inflytande är begränsat innebär det i praktiken att Sverige är med i en militär allians. Därför menar vi att regeringen inom EU ska verka för en linje där säkerhets- och försvarspolitik i huvudsak ska vara ett ansvar för respektive medlemsland samt motverka en inriktning som går mot en helt sammanvävd militär organisation. Om samarbete i övergripande frågor är nödvändigt ska det ske på mellanstatlig basis. Sammanfattningsvis anser vi att utrikesutskottet bör tillstyrka motion 2020/21:3909 yrkande 4 i denna del.

2. Det permanenta strukturerade samarbetet (Pesco) (V)

Hanna Gunnarsson (V) anför:

Jag delar inte utskottets syn på det permanenta strukturerade samarbetet Pesco. Jag menar att Sverige bör avbryta allt samarbete som bidrar till militariseringen av EU. I stället bör EU prioritera en roll som förtroendeskapare och fredsbyggare i Europa. Regeringen bör återkomma med förslag om att Sverige ska lämna Pesco. Jag anser följaktligen att utrikesutskottet bör tillstyrka motion 2020/21:3910 yrkande 21.

3. Försvarsmaterielupphandling (SD)

Roger Richthoff (SD), Sven-Olof Sällström (SD) och Caroline Nordengrip (SD) anför:

Vi menar att det är ett oundgängligt behov för det svenska försvarets framtida utveckling att ha tillgång till en tekniskt välutvecklad försvarsindustri med bred kompetens. En svensk myndighet som upphandlar krigsmateriel bör använda undantagsregeln i artikel 346 i EUF-fördraget på liknande sätt som andra medlemsländer som har en viktig försvarsindustri. Regeringen bör därför upprätthålla en linje som håller fast vid möjligheten att kunna ta sådana hänsyn om ett medlemslands säkerhetsintressen står på spel. Detta är nödvändigt om vi vill att försörjningstryggheten ska genomsyra försvarsmaterielförsörjningen av vår försvarsmakt. Sammanfattningsvis anser vi att utrikesutskottet bör tillstyrka motion 2020/21:3909 yrkande 4 i denna del.

4. Beredskapslagring (SD)

Roger Richthoff (SD), Sven-Olof Sällström (SD) och Caroline Nordengrip (SD) anför:

Den nu pågående covid-19 pandemin har tydligt påvisat behovet av ett väl fungerande civilt försvar med beredskapslager. Ansvar för uppbyggnad av detta anser vi ska ligga på nationell nivå och inte på EU-nivå. På detta sätt bygger Sverige upp en egen förmåga att hantera kriser nationellt, samtidigt som möjligheten att bistå andra länder vid kriser eller katastrofer förbättras. Vi anser därför att utrikesutskottet bör tillstyrka motion 2020/21:3909 yrkande 7 i denna del.