



Meddelande om en EU-ram för gemensam försvarsupphandling

2021/22:FPM104

Försvarsdepartementet

2022-06-22

Dokumentbeteckning

JOIN(2022) 24 final

GEMENSAMT MEDDELANDE TILL EUROPAPARLAMENTET,
EUROPEISKA RÅDET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH
SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN om analysen av
investeringsgapet på försvarsområdet och vidare åtgärder

Sammanfattning

Kommissionen och den höge representanten redovisar i det gemensamma meddelandet ”Analys av investeringsbrister inom försvarsområdet och vägen framåt” sin syn på hur den europeiska försvarsteknologiska- och industriella basen kan stärkas. Meddelandet aviserar ett antal förslag och instrument för att tillgodose behovet av försvarsmaterielinvesteringar inom EU. Den mest brådskande prioriteringen uppges vara att samordna medlemsstaternas ansträngningar för att fylla på sina materiellager. Därtill återfinns flera förslag som på längre sikt skulle öka incitamentet för gemensam planering och anskaffning av försvarsmateriel.

Regeringen ser positivt på den övergripande ambitionen i Kommissionens meddelande att stärka Europas samlade försvarsförmåga. Regeringen instämmer i att onödigt fragmentisering av försvarsindustrin bör undvikas, samtidigt som diversifiering inte nödvändigtvis är negativt utan kan bidra till en mindre sårbar samlad europeisk försvarsförmåga och ökad konkurrens för försvarsindustrimarknaden, vilket bidrar till kostnadseffektiva upphandlingar, innovation- och utvecklingsprojekt. Den europeiska försvarsindustriella basen bör baseras på konkurrens, och eventuell konsolidering ska även fortsättningsvis ske på marknadsmässiga grunder och villkor. Regeringen värnar svenska intressen och vikten av nationell

beslutanderätt i frågor som rör nationellt försvar och materielförsörjning. Förslagen i det gemensamma meddelandet behöver utarbetats i samverkan med medlemsstaterna och utformas så att det säkerställer medlemsstaternas rätt till nationell kompetens, insyn och inflyttande i frågor om nationellt försvar.

2021/22:FPM104

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Mot bakgrund av Rysslands invasion av Ukraina har EU:s stats- och regeringschefer enats om att stärka den europeiska försvarsförmågan. Stats- och regeringscheferna har betonat att krigets återkomst till Europa har belyst effekterna av en lång tids underfinansiering, vilket lett till brister i fråga om kritisk försvarskapacitet, särskilt när det gäller mer avancerade produkter, och till fragmentering av den försvarsrelaterade industrin i Europa.

Vid det extrainsatta Europeiska rådet den 10–11 mars 2022 och vid endosseringen av den strategiska kompassen den 24–25 mars 2022 uppmanades Kommissionen att tillsammans med den Europeiska försvarsbyrån (EDA) inkomma med en analys över investeringsluckor inom försvarsområdet. Den mest brådskande prioriteringen uppgavs vara att samordna medlemsstaternas ansträngningar för att fylla på sina materiellager samt att stärka den europeiska försvarsteknologiska och -industriella basen.

Kommissionen presenterade i form av ett gemensamt meddelande den 18 maj 2022 sitt svar på uppdraget.

1.2 Syftet med förslaget

Det gemensamma meddelandet syftar till att stärka EU:s försvarsindustri och stimulera EU-gemensam upphandling av försvarsmateriel. I det gemensamma meddelandet vill Kommissionen och den höge representanten bistå medlemsländerna att tillsammans investera bättre och mer i europeisk försvarsmateriel, bland annat genom att få medlemsstaterna att fokusera på fastställda förmågeprioriteringar på EU-nivå. Genom att investera tillsammans förutses medlemsstaterna dra nytta av stordriftsfördelar via samarbetsprojekt och gemensamma upphandlingar. Vidare framhålls att gemensam utveckling och inköp sänker priserna och bidrar till att förhindra att medlemsstaterna konkurrerar om begränsade industriresurser. Genom att ge incitament till europiska försvarsinvesteringar förväntas den långsiktiga industriella kapaciteten och den ekonomiska tillväxten inom unionen stärkas, vilket leder till en mer konkurrenskraftig europeisk försvarsindustri.

Den 18 maj 2022 presenterade Kommissionen och den höge representanten sin analys över luckor i försvarsinvesteringar, inklusive förslag på hur den europeiska försvarsteknologiska och -industriella basen kan stärkas. Det gemensamma meddelandet redogör för a) försvarsutgifter inom EU, b) kapacitetsbrister och industriella brister som måste åtgärdas, inklusive de mest akuta bristerna, c) olika sätt att åtgärda bristerna och d) möjligheter att öka kapacitetsförsörjningen på försvarsområdet. Meddelandet lyfter särskilt fram initiativ för att minska fragmenteringen på den europeiska försvarsmarknaden, samt för att förstärka samordningen av medlemsstaternas politik, planering och kapacitetsutveckling på försvarsområdet. Den mest brådskande prioriteringen uppges vara att samordna medlemsstaternas omedelbara förmågebehov, såsom ersättning av lager av försvarsmateriel som skänkts till Ukraina.

Som ett direkt resultat av den ryska invasionen av Ukraina har medlemsstaterna redan avisat ökningar av sina försvarsbudgetar på sammanlagt närmare 200 miljarder euro under de kommande åren. Även om dessa ökningar är väsentliga kommer de enligt det gemensamma meddelandet efter flera års betydande nedskärningar och underinvesteringar. Det gemensamma meddelandet innehåller den analys som begärts av Europeiska rådet för att säkerställa att medlemsstaternas ökade försvarsutgifter leder till en starkare försvarsindustriell- och teknologisk bas för EU. Meddelandet erbjuder medlemsstaterna nya sätt att öka den gemensamma upphandlingen och samarbeta med industrin för att öka produktionskapaciteten i syfte att tillgodose de ökade behoven, på grundval av en konsoliderad och mer förutsägbar efterfrågan. Vidare understryks att en starkare mer konsoliderad europeisk försvarsteknologisk- och industriell bas är viktig för EU:s långsiktiga säkerhet och strategiska oberoende – inklusive ett mer effektivt europeiskt bidrag inom Nato.

Kommissionen och den höge representanten föreslår ett antal instrument för att åtgärda EU:s kort- och långsiktiga investeringsluckor på försvarsområdet, i första hand för att tillgodose de mest omedelbara förmågebehoven med koppling till den nya säkerhetspolitiska situationen. Utöver att bemöta de mest akuta kapacitetsbehoven föreslås i meddelandet ett antal instrument som på längre sikt skulle öka incitamentet för gemensam planering och anskaffning av försvarsmateriel:

1. Meddelandet föreslår ett omedelbart inrättande av en särskild arbetsgrupp (Task Force) ledd av den höge representanten och Kommissionen som ska samarbeta med medlemsstaterna för att

stödja samordningen av deras omedelbara förmågebehov, såsom ersättning av lager av försvarsmateriel som skänkts till Ukraina. Arbetsgruppen föreslås koordinera, och också ge befogenhet att styra, efterfrågan för att undvika fragmentiserad anskaffning och höjda priser. Därigenom ska arbetsgruppen förhindra potentiella konflikter mellan parallella nationella upphandlingar. Detta kan omfatta centraliserad insamling av information, metodstöd och samordning eller hantering av inköp. Arbetsgruppen ska också göra en samlad uppskattning av den utvidgning av EU:s industriella produktionskapacitet som krävs för att tillgodose de ökade behoven.

2. Kommissionen föreslår att ett särskilt instrument för gemensam anskaffning inrättas. Det nya instrumentet skulle enligt förslaget bidra till att öka den gemensamma upphandlingen av försvarsmateriel och, genom tillhörande unionsfinansiering, till att stärka och reformera medlemsstaternas industrikapacitet på försvarsområdet. För införandet av det nya instrumentet skulle Kommissionen ta hjälp av ovan beskrivna Task Force, och villkoras av att minst tre medlemsstater deltar i en gemensamupphandling. Genom omfördelning inom befintlig budgetram är Kommissionen redo att investera 500 miljoner euro under två år (2022–2024) i detta instrument.
3. Under det tredje kvartalet 2022 avser kommissionen föreslå en förordning för inrättandet av ett gemensamt europeiskt försvarsinvesteringsprogram (European Defence Investment Program) som kommer att innehålla villkor och kriterier för att bilda europiska så kallade försvarsförmågekonsortium (European Defence Capability Consortium, EDCC). Ett EDCC kommer att omfattas av mervärdesskatteundantag och kunna användas av medlemsstaterna för gemensam upphandling av försvarsmateriel som utvecklats på ett samordnat sätt inom EU, inklusive drift, underhåll och avveckling av sådan försvarsmateriel. Bildandet av ett EDCC kommer enligt förslaget även leda till andra fördelar såsom interoperabilitet, harmonisering av förfaranden och utbildning för drift och underhåll samt stordriftsfördelar. Därtill kan förordningen komma att ligga till grund för framtida utvecklings- och upphandlingsprojekt av stort gemensamt intresse för medlemsstaternas och unionens säkerhet, särskilt för projekt som ingen enskild medlemsstat ensam skulle kunna utforma eller upphandla.
4. För ytterligare samordning föreslår Kommissionen i meddelandet en EU-gemensam styrnings- och upphandlingsfunktion, i vilken

medlemsstaterna, den höge representanten och Kommissionen skulle delta. Funktionen skulle säkerställa en övergripande gemensam programplanering – grundad på Europeiska försvarsfondens fleråriga plan – och fungera som en central upphandlingsenhet för EU-gemensamma anskaffningar.

5. För att stärka den försvarsteknologiska och -industriella sektorn föreslår Kommissionen att flera åtgärder vidtas. Bland dessa återfinns 1) Kartläggning av EU:s nuvarande och nödvändiga extra tillverkningskapacitet, med målet om en gemensam bild av produktionsförmågor. 2) Initiativ om lagstiftningsåtgärder som syftar till att stärka försvarsindustrins tillgång till råvaror av särskild betydelse. 3) Säkerställa att försvarsindustrin har tillgång till och kan behålla nödvändig arbetskraft med specifik kompetens. 4) Samordna ansökningsomgångar mellan befintliga EU-instrument och lån via Europeiska investeringsbanken EIB för att stödja kritisk teknik och industriell kapacitet. 5) Överväga eventuella ändringar av ramarna för forskning om dubbla användningsområden för att förbättra synergierna mellan civila och försvarsrelaterade instrument.
6. Kommissionen planerar att, inom ramen för halvtidsöversynen, öka budgeten för den Europeiska försvarsfonden (EDF) och de medel som avsätts till militär rörlighet genom Fonden för ett sammanlänkat Europa. En ändring av förordningen som reglerar EDF ska också övervägas, för att ge bonus till utvecklingsprojekt ämnade för gemensam anskaffning.
7. Europeiska investeringsbanken EIB och dess ägarländer uppmanas utvärdera om EIB ska stödja försvarsrelaterade industriprojekt genom att, om nödvändigt, anpassa EIB:s utlåningskriterier, i ljuset av nuvarande marknads- och geopolitiska förhållanden.

1.4 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Innebörden av förslaget om bildandet av europeiska försvarsförmågekonsortium (European Defence Capability Consortium, EDCC) som ska undantas från mervärdesskatt är ännu oklart, men kan påverka skattelagstiftningen samt upphandlingslagstiftningen beroende på hur det utformas. I övrigt bedöms förslagen i meddelandet i nuläget inte påverka annan svensk lagstiftning.

Förslaget om ett kortsiktigt instrument om 500 miljoner euro finansieras genom omprioritering av befintliga medel. Förslaget till ett fullskaligt europeiskt försvarsinvesteringsprogram bedöms omfatta betydande belopp med konsekvenser på såväl nationell- som EU-nivå.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ser positivt på den övergripande ambitionen i Kommissionens meddelande att stärka Europas samlade försvarsförmåga. Regeringens grundposition är att den europeiska försvarsindustriella basen ska baseras på konkurrens, och att eventuell konsolidering ska ske på marknadsmässiga grunder och villkor. Eventuella tillskott av medel från EU-budgeten till nationell materielförsörjning ska ske konkurrensneutralt och transparent. Regeringen instämmer i att onödig fragmentisering av försvarsindustrin bör undvikas, samtidigt som diversifiering inte nödvändigtvis är negativt. En konsolidering behöver balanseras dels utifrån principen om icke-snedvridning av marknaden, dels utifrån ett operativt perspektiv då en alltför begränsad materielbas riskerar att innebära strategiska nackdelar gentemot en kvalificerad motståndare som då endast behöver hitta motmedel mot ett fåtal system. Förslagen bör stödja en ökad konkurrens på försvarsindustrimarknaden i syfte att främja kostnadseffektivitet och innovationsförmåga för att bidra till så stor ökning i försvarsförmåga som möjligt.

Regeringen värnar svenska intressen och vikten av nationell beslutanderätt i frågor som rör nationellt försvar och materielförsörjning. Förslagen i det gemensamma meddelandet behöver därför analyseras och i den mån medlemsstaterna så önskar utarbetas vidare i nära samverkan med medlemsstaterna och utformas så att det säkerställer medlemsstaternas rätt till nationell kompetens, insyn och inflytande i frågor om nationellt försvar. Meddelandet innehåller även en rad åtgärdsförslag som behöver beredas vidare i Regeringskansliet.

Regeringen verkar för att behandlingen av förslagen i meddelandet inte skapar nya permanenta rådsarbetsgrupper under relevanta rådskonstellationer.

Regeringen efterfrågar även en analys av hur förslagen förhåller sig till det försvarssamarbete som många av medlemsstaterna har inom ramen för Nato. Detta för att undvika dubbleringar och att medlemsstaterna deltar i upphandlingar och utvecklingsprojekt på försvarsmaterielområdet som konkurrerar med varandra snarare än bidrar till ett ömsesidigt förstärkande.

Regeringen har en övergripande ståndpunkt att eventuella nya utgifter på EU-budgeten ska finansieras genom omprioriteringar inom befintlig ram och inte föregripa kommande förhandlingar om EU:s långtidsbudget (MFF). Regeringen vill därför se en plan för omprioritering och få ta del av vad som nedprioriteras till förmån för dessa förslag.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Meddelandet har mötts av blandade reaktioner, även om den generella ansatsen att stärka den europeiska industribasen har fått stöd. Ett antal medlemsstater efterlyser ökad tydlighet och vidare behandling av de åtgärder meddelandet föreslår. På expertgruppsnivå har frågor ställts till Kommissionen om huruvida förslagen är i enlighet med fördragen och i vilken mån de utmanar nuvarande kompetensfördelningen. Flertalet medlemsstater har dock välkomnat meddelandet och uppmanat till skyndsamma åtgärder då behoven av materiel är stora.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Vid försvarsministrarnas styrelsemöte i Försvarsbyrå EDA den 17 maj diskuterades EDA:s bidrag till uppgiften från mötet i Versailles. EDA:s arbete och förslag följer i huvudsak kommissionens. Det extra Europeiska rådets möte den 31 maj innehöll långtgående rådslutsatser som stöd för Kommissionens analys.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats då konkreta förslag ännu inte presenterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Prioriteringarna inom den gemensamma försvars- och säkerhetspolitiken fastställs i förmågeutvecklingsplanen (Capability Development Plan, CDP) under EU-fördraget. Försvarsfonden EDF är ett unionsinstrument under funktionsfördraget EUF. Regeringen bedömer att försvarsinvesteringsprogrammet som föreslås kommer att genomföras under

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Regeringen bedömer att om meddelandets förslag genomförs som aviserat innebär det en kompetensöverföring till EU i frågor som tidigare omfattats av nationell kompetens. Osäkerheterna är dock fortfarande stora då konkreta förslag saknas.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Det franska ordförandeskapet utövade starkt tryck på berörda institutioner för att säkerställa att mekanismer och funktioner inrättades för att genomföra förslagen. Direkt efter Europeiska rådets möte den 31 maj föreslog därför ordförandeskapet att en särskild rådsarbetsgrupp för försvarsindustri skulle inrättas. Den höge representanten har aviserat fortsatt diskussion om förslagen vid kommande försvarsministermöten och försvarspolicydirektörmöten. Detta och de eventuella förordningsförslag som kommer att presenteras kring halvårsskiftet 2022 bedöms påverka det svenska ordförandeskapet i EU första halvåret 2023.

4.2 Fackuttryck/termer