



Den Europeiska försvarsindustri- strategin EDIS och förordningen om det Europeiska försvarsindustriella programmet EDIP

Försvarsdepartementet

2024-04-09

Dokumentbeteckning

JOIN(2024) 10

JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS A new European Defence Industrial Strategy: Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defence Industry (EDIS)

COM(2024) 150

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the European Defence Industry Programme and a framework of measures to ensure the timely availability and supply of defence products (EDIP)

Sammanfattning

Kommissionens meddelande om en Europeisk försvarsindustristrategi (EDIS) är en strategi med åtgärder för att stödja EU:s försvarsberedskap, lyfta fram ekonomiska stöd, och öka samarbetet och koordineringen mellan medlemsländernas behov av försvarsmateriel såsom krigsmateriel, annan materiell och materielrelaterade tjänster¹.

¹ I förordningsförslaget artikel 2.7 definieras begreppet ”defence products” i enlighet med begreppet ”defence-related products” i artikel 3 i direktiv 2009/43/EC. När direktivet 2009/43/EC infördes i lagen (1992:1300) om krigsmateriel angavs det i förarbetena att det i svensk författning etablerade begreppet krigsmateriel skulle behållas (prop. 2010/11:112 s.31 ff). I EDIP

Förslaget till en förordning om ett Europeiskt försvarsindustriellt program (EDIP) består av ett rättsligt och ekonomiskt ramverk som syftar till att skapa ett strukturellt och långsiktigt program för att uppnå försvarsindustriell beredskap. EDIP kommer enligt förslaget att tilldelas 1,5 miljarder euro ur EU:s budget under perioden 2025–2027 och ska användas för att:

- i, stärka den europeiska försvarsindustriella och teknologiska basens konkurrenskraft och beredskap,
- ii, stärka försörjningstryggheten på den inre marknaden, samt
- iii, stärka Ukrainas försvarsteknologiska bas.

Regeringen stödjer kommissionens övergripande ambition och målsättning att stärka den europeiska försvarsindustriella och teknologiska basen. Det är samtidigt angeläget att EDIP stödjer en bred, öppen och konkurrenskraftig marknad. Regeringen delar kommissionens bedömning att det är angeläget att EDIP även bidrar till återhämtning, återuppbyggnad och modernisering av Ukrainas försvarsindustriella och teknologiska bas. Regeringen anser att kommissionen behöver förtydliga hur förordningen och de rättsliga grunder som hänvisas till förhåller sig till medlemsstaternas ansvar för nationell säkerhet.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Mot bakgrund av Rysslands aggression mot Ukraina som inleddes den 24 februari 2022 har EU:s stats- och regeringschefer enats om att mer behöver göras för att uppnå unionens mål att stärka försvarsberedskapen och på ett samarbetsinriktat sätt öka försvarsinvesteringarna och förmågeutvecklingen, samt för att förverkliga en effektiv och integrerad marknad på försvarsområdet.

Den 18 maj 2022 lade kommissionen och den höge representanten fram det gemensamma meddelandet ”Analys av investeringsbrister inom försvarsområdet och vägen framåt”. Meddelandet har resulterat i att två förordningar har trätt ikraft efter förslag från kommissionen, nämligen Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2418 av den 18 oktober 2023 om inrättande av ett instrument för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin genom gemensam upphandling (EDIRPA) och

används utöver begreppet ”defence products” flera andra benämningar på produkter och relaterade tjänster som faller inom dess tillämpningsområde, bland annat ”defence equipment technology and/or services”, ”crisis-relevant products” och ”products, which are not defence products”. I denna faktagenomgång används därför genomgående begreppet försvarsmateriel för att omfatta såväl krigsmateriel som annan materiel och materiel relaterade tjänster som nämns i förordningsförslaget.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1525 av den 20 juli 2023 om stöd för ammunitionstillverkning (ASAP). Baserat på meddelandets slutsatser lade kommissionen den 5 mars 2024 även fram ett meddelande om en Europeisk försvarsindustristrategi (EDIS) och ett tillhörande förordningsförslag om ett Europeiskt försvarsindustriellt program (EDIP).

2023/24:FPM50

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Meddelande om en Europeisk försvarsindustristrategi (EDIS)

Kommissionens meddelande om en Europeisk försvarsindustristrategi (EDIS) är en strategi med åtgärder för att stödja EU:s försvarsberedskap, lyfta fram ekonomiska stöd, och öka samarbetet och koordineringen mellan medlemsländernas försvarsmateriella behov.

EDIS är den första strategin som tagits fram på EU-nivå för försvarsindustrin, och stakar ut en inriktning för kommande årtiondet.

Strategin omfattar en vision för hur EU ska uppnå en försvarsindustriell beredskap på lång sikt genom åtgärder som bland annat syftar till att:

- stödja effektivare hantering av efterfrågan och tillgången på försvarsmateriel,
- stödja medlemsstaterna och den europeiska försvarsindustrin i investeringar för att utveckla framtidens bästa försvarsteknik och försvarsförmåga,
- skapa närmare band till Ukraina genom delaktighet i EU-initiativ för att stödja försvarsindustrin, samt
- uppmana EIB att se över sin utlåningspolitik.

Huvudbudskapet är att stärka medlemsstaternas möjlighet att investera ”mer, bättre, tillsammans och europeiskt”. I strategin finns indikatorer som ska mäta medlemsländernas framsteg på vägen mot det som kommissionen kallar försvarsindustriell beredskap, där målsättningen och uppmaningen till EU:s medlemsstater är att senast till år 2030

- upphandla minst 40 procent av allt försvarsmateriel gemensamt,
- tillse att värdet av all handel på försvarsområdet inom EU uppgår till minst 35 procent av värdet på EU:s försvarsindustriella marknad, och
- göra stadiga framsteg mot att göra minst 50 procent av sin försvarsupphandling inom EU.

Som ett led i att nå målen i EDIS lägger kommissionen även fram förslaget till en förordning om ett Europeiskt försvarsindustriellt program (EDIP). Medan EDIS består av en rad politiska initiativ och målsättningar för att stärka EU:s försvarsberedskap består EDIP av ett rättsligt och ekonomiskt ramverk som syftar till att skapa ett strukturellt och långsiktigt program för att uppnå försvarsindustriell beredskap.

EDIP kommer enligt förslaget att tilldelas 1,5 miljarder euro ur EU:s budget under perioden 2025–2027. Om Europeiska unionens råd skulle besluta att överföra avkastningen från ryska immobiliserade tillgångar till Europeiska unionen, skulle även dessa medel kunna bidra till finansieringen av programmet.

EDIP:s regelverk kring den europeiska försvarsindustriella och teknologiska basen är utifrån förslagets rättsliga grunder strukturerat kring följande tre pelare:

- i, stärka den europeiska försvarsindustriella och teknologiska basens konkurrenskraft och beredskap,
- ii, stärka försörjningstryggheten på den inre marknaden, samt
- iii, stärka Ukrainas försvarsteknologiska bas.

Stärkt konkurrenskraft och beredskap

Ett nytt program föreslås som bland annat innehåller förslag om att bygga vidare på de tidigare beslutade instrumenten EDIRPA (incitament för mer gemensam upphandling) och ASAP (ökning av produktionskapaciteten av ammunition). Det föreslås ett nytt rättsligt ramverk som syftar till att främja medlemsstaternas samarbete, gemensam upphandling och materieförsörjning genom hela systemlivscykeln (Structure for European Armament Programme - SEAP). Vidare föreslås en mekanism för att underlätta tillgängligheten och snabbare leverans, bland annat genom en uppdaterad katalog med europeisk försvarsmateriel – (European Military Sales Mechanism – EU MSM). För att stärka små och medelstora företag introduceras även en fond för att ge ökad tillgång till finansiering för små- och medelstora företag (Fund to Accelerate defence Supply chains Transformation – FAST).

Stärka försörjningstryggheten på den inre marknaden

Kommissionen anger att det geopolitiska läget har inneburit en kraftig efterfrågan på försvarsmateriel och en potentiell framtida efterfrågetopp för viss specifik försvarsmateriel, såväl inom EU som globalt. Detta påverkar enligt kommissionen EU:s inre marknad och hotar försörjningstryggheten. Försvar och militär försörjningstrygghet är medlemsländernas behörighetsområde och ansvar, men skillnader i nationell lagstiftning och inriktning på

försörjningstrygghet har enligt kommissionen skapat flaskhalsar i försörjningskedjor och begränsningar i interoperabilitet för europeisk försvarsmateriel. Av dessa skäl föreslår kommissionen ett inrättande av ett EU-omfattande ramverk för att säkerställa försörjningstrygghet som bland annat omfattar åtgärder såsom ömsesidigt erkännande av certifieringar och underlättande av upphandling genom möjlighet att öppna upp befintliga ramavtal till andra medlemsstater. Kommissionen föreslår även åtgärder såsom insamling av information. Om rådet genom kvalificerad majoritet aktiverar ett s.k. försörjningskrisläge ges även kommissionen möjlighet att vidta ytterligare åtgärder såsom övervakning av produktionskapacitet och prioritering av beställningar. En inrättad styrelse för försvarsindustriell beredskap bestående av kommissionen, den Europeiska försvarsbyråns (EDA) chef och medlemsstaterna föreslås vara rådgivande i dessa frågor.

Stärka Ukrainas försvarsteknologiska bas

Genom olika stödinstrument gäller programmet även i stora delar för Ukraina med syftet att bidra till att återhämta, återuppbygga och modernisera Ukrainas försvarsindustriella och teknologiska bas. Särskild fokus ska läggas på att stegvis anpassa Ukrainas lagstiftning med EU-lagstiftning och ett framtida EU-medlemskap.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Regeringen analyserar för närvarande förslagets effekt för svensk lagstiftning, inklusive grundlagarna, samt dess förenlighet med uppdelningen av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna enligt EU-fördragen. En övergripande bedömning är att omfattningen och verkningarna av flera av förslagen i förordningen är långtgående, bland annat det rättsliga ramverket för SEAP (kapitel III) och åtgärderna om försörjningstrygghet (kapitel IV). Det finns en del oklarheter kring deras tillämplighet som kommissionen måste tydliggöra och som kan påverka exempelvis lagstiftningen för offentlig upphandling, sekretess och säkerhetsskydd samt avtalsrätt.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har angett att för att genomföra EDIP omfördelas 1,5 miljarder euro ur befintliga medel från EU:s budget från det att förordningsförslaget antas fram till och med 2027.

Förslaget saknar tillhörande konsekvensanalys. EU-kommissionen ska presentera ett arbetsdokument från kommissions avdelningar innehållande en analys av förslagets konsekvenser inom tre månader från att förslaget publicerades. Regeringen analyserar för närvarande möjliga konsekvenser och ändamålsenligheten i förslaget.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen bedömer att på grund av det säkerhetspolitiska läget finns det ett övergripande behov av att stärka den europeiska försvarsindustriella och teknologiska basen och stödjer därför kommissionens övergripande ambition och målsättning med strategin och förordningsförslaget. Det är samtidigt angeläget att EDIP stödjer en bred, öppen och konkurrenskraftig marknad. Den svenska försvarsindustrin är stark, konkurrenskraftig och är en nyckelaktör i stärkandet av den europeiska försvarsindustriella och teknologiska basen. Regeringen kommer därför verka för att deltagandereglerna i förordningsförslaget inte innebär att svenska företag missgynnas.

Regeringen delar kommissionens bedömning att det är angeläget att EDIP även bidrar till återhämtning, återuppbyggnad och modernisering av Ukrainas försvarsindustriella och teknologiska bas. Genom att bidra till Ukrainas försvar stärks även EU:s egen säkerhet. Det föreslagna närmare samarbetet mellan europeisk och ukrainsk försvarsindustri är därför av yttersta vikt, både för Ukrainas framtid och europeisk säkerhet.

Regeringen anser att kommissionen behöver förtydliga hur förordningen och de rättsliga grunder som hänvisas till förhåller sig till medlemsstaternas ansvar för nationell säkerhet. Regeringen kommer under förhandlingarna även särskilt bevaka att de befogenheter, ansvar och rättigheter som uttrycks i EU-fördragen också fortsättningsvis respekteras. I enlighet med artikel 4.2 EU-fördraget är försvar och säkerhet medlemsländernas ansvar. Enligt artikel 31.4 i samma fördrag ska beslut som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser fattas av Europeiska rådet och rådet med enhällighet.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

En majoritet av medlemsstaterna bedöms på ett generellt plan vara positiva till åtgärder för att stärka den europeiska försvarsteknologiska och försvarsindustriella basens konkurrenskraft även om inställningen till enskilda förslag varierar. Flera medlemsstater har dock även framfört att förslaget är komplext vilket kräver vidare analys och genomgång för att utforma en position.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

Remiss har skickats ut till bland andra följande instanser för synpunkter: Försvarmakten, Försvarets materielverk, Inspektionen för strategiska produkter (ISP), Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF) och Upphandlingsmyndigheten.

Av remissvaren framgår att flertalet är positiva till förslagets generella utgångspunkt att långsiktigt stärka den europeiska försvarsindustriella och teknologiska basen. Samtidigt ifrågasätter flertalet remissinstanser den rättsliga grunden i förslaget och framför tveksamheter avseende balansen mellan unionens befogenheter och medlemsstaternas behörighetsområden och ansvar.

Försvarmakten ifrågasätter att EU-kommissionen enligt förslaget ska erhålla insyn i försörjningskedjor och försörjningstrygghet. Försvarmakten förespråkar vidare att kommissionen, för det fall inrättandet av EDIP blir verklighet, tar stöd av redan etablerade institutioner inom EU såsom Europeiska försvarsbyrån EDA. Härutöver ifrågasätter Försvarmakten kommissionens möjlighet att under vissa omständigheter överpröva affärsbeslut hos privata bolag och menar att förslaget riskerar att påverka medlemsstaternas beslutskompetens på försvarsområdet.

Försvarets materielverk anser att förslaget är långtgående och komplicerat samt ger kommissionen befogenheter som påverkar medlemsstaters och företags självbestämmande. Vidare framförs att begränsningar avseende tredjeländer kan vara svårförenliga med ingångna internationella överenskommelser.

ISP bedömer att förslaget i vissa delar innebär en förskjutning av kompetens mellan EU och medlemsstaterna där vissa bestämmelser rör medlemsstaternas nationella säkerhet och ligger därför utanför unionens befogenhet enligt artikel 4.2 EU-fördraget.

SOFF välkomnar EDIS och EDIP och ser dem som nödvändiga steg i rätt riktning för att stärka den tekniska och industriella beredskapen, men menar att den initiala budgeten som kommissionen äskat inte motsvarar förslagets målsättning att stärka den europeiska försvarsindustriella och teknologiska basen. SOFF välkomnar stöd till fortsatta investeringar för produktion av ett bredare spektrum av försvarsutrustning och stödjer även ambitionen att stärka en gemensam upphandlingskultur mellan medlemsländerna. Förslaget om att främja medlemsstaternas samarbete, gemensam upphandling och materielförsörjning genom hela systemlivscykeln (Structure for European Armament Programme – SEAP) kan vidare vara ett användbart verktyg för att stärka medlemsländernas försvarssamarbeten. SOFF välkomnar kommissionens ambition att säkerställa en bättre försörjningstrygghet men understryker avseende samordningen av en krismekanism att det endast är medlemsländerna som bör ha kompetens att besluta om vilka nödvändiga åtgärder som behöver vidtas.

Upphandlingsmyndigheten menar att tillämpningsområdet för bestämmelserna i den föreslagna rättsakten framstår som oklar och framför bland annat att de föreslagna bestämmelserna om att möjliggöra anslutning av upphandlande organisationer till ramavtal i vilka de inte varit ursprunglig part väcker frågor av såväl principiell som lagteknisk karaktär.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen anger att förslaget om EDIP lägger fram en rad åtgärder och en budget som syftar till att stötta unionens och medlemsländernas försvarsberedskap. Detta sker genom att förstärka den europeiska försvarstekniska och industriella basens konkurrenskraft, respons och förmåga så att den snabbt kan möjliggöra tillgänglighet och försörjning av försvarsmateriel och bidra till Ukrainas försvarstekniska och industriella bas. För att uppnå detta vilar förslaget på flera olika rättsliga grunder och tre pelare.

Den första pelaren består av åtgärder som syftar till att stärka den europeiska försvarstekniska och industriella basens konkurrenskraft och grundar sig på artikel 173 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) där kommissionen kan vidta åtgärder för att påskynda industrins anpassning till strukturella förändringar. I enlighet med artikel 173.2 får kommissionen ta lämpliga åtgärder för att främja medlemsstaterna att vid behov samordna sina insatser. I enlighet med artikel 173.3 i EUF-fördraget får pelaren inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning och andra författningar.

Den andra pelaren består av harmoniseringsåtgärder i syfte att säkerställa den inre marknadens funktion och i synnerhet den europeiska marknaden för försvarsmateriel (European Defence Equipment Market, EDEM) med hänvisning till artikel 114 EUF-fördraget.

Den tredje pelaren syftar till åtgärder för att bidra till återhämtning, återuppbyggnad och modernisering av Ukrainas försvarstekniska och försvarsindustriella bas (artikel 212 EUF-fördraget). I enlighet med denna rättsgrund ska unionen samarbeta med andra tredjeländer än utvecklingsländerna i ekonomiskt, finansiellt och tekniskt hänseende, inbegripet bistånd, i synnerhet finansiellt bistånd.

De finansiella bestämmelserna i förordningen hänvisas till artikel 322 i EUF-fördraget.

Förordningen ska beslutas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Enligt artikel 294 i EUF-fördraget innebär förfarandet att både rådets och Europaparlamentets godkännande krävs för att förslaget till förordning ska antas samt att rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen menar att medlemsländerna är beroende av den försvarstekniska och industriella basens kapacitet för att möta behovet från sina försvarsmakter. Enligt kommissionen är EU:s medlemsstaters efterfrågan på försvarsmateriel fragmenterad och att det utgör ett hinder för att åstadkomma en ökad andel gemensam upphandling. Den bristande koordineringen bland medlemsländernas efterfrågan på försvarsmateriel menar kommissionen leder till kraftiga prisökningar, samt till minskad överblick av marknadstrender.

Beträffande andra pelaren konstaterar kommissionen att medlemsstaterna har det primära ansvaret för försvarsfrågor, som en nationell behörighet, men anser att det finns en alltmer europeisk dimension i frågan om försörjningstrygghet av försvarsmateriel. Kommissionen föreslår därför i förordningen ett EU-omfattande system för försörjningstrygghet, även i kristider.

Ingen enskild medlemsstat kan ensamt bidra med det stöd till Ukraina som behövs. Åtgärderna inom EDIP:s tredje pelare kommer enligt kommissionen att stärka Ukrainas försvarstekniska och försvarsindustriella bas.

Regeringen delar därmed bedömningen att förslaget, utifrån dess syfte, är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Flera av de föreslagna åtgärderna, särskilt de i andra pelaren om försörjningstrygghet, är långtgående och kan få verkningar på medlemsstaternas möjlighet att utöva sitt ansvar för nationella säkerhet. Regeringen bedömer att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen och avser i den fortsatta förhandlingen verka för att principen även fortsättningsvis respekteras.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förordningsförslaget kommer att behandlas i den tillfälliga rådsarbetsgruppen för försvarsindustri.

4.2 Fackuttryck/termer