



Grund- og nærhedsnotat: Meddelelse om oprettelse af den europæiske forsvarsfond

KOM-dokument: COM(2017) 295 final

1. Resumé:

Kommissionen har den 7. juni 2017 fremsat meddelelsen "Oprettelse af den Europæiske Forsvarsfond". Formålet med den europæiske forsvarsfond er at facilitere medlemslandenes samarbejde om udviklingen af de strategiske forsvarskapaciteter og teknologier, som det stigende konfliktniveau og den voksende ustabilitet i Europas nærområde påkræver. Med forsvarsfonden ønsker Kommissionen at skabe bedre betingelser og større incitament for medlemslandenes samarbejde i hhv. forsknings-, udviklings- og indkøbsfasen. Med forslaget om det forberedende forsvarsindustrielle udviklingsprogram (separat grund- og nærhedsnotat tilgår) og det eksisterende forberedende program på forskningsområdet skal der i rammen af forsvarsfonden tilbydes EU-finansiering af europæiske forsvarsindustrielle samarbejdsprojekter i forsknings- og udviklingsfasen. I meddelelsen lægger Kommissionen endvidere op til, at EU i rammen af forsvarsfonden faciliterer medlemslandenes samarbejde om fælles indkøbsprojekter med administrativ støtte og rådgivning, da der her er tale om mellemstatslig kompetence. I meddelelsen lægges der stor vægt på, at forsvarsfondens instrumenter skal komme små og mellemstore virksomheder til gavn. Endvidere peges der i meddelelsen på nogle af de fremadrettede initiativer, som Kommissionen vil iværksætte med henblik på at fremme investeringer i forsvarsindustrielle virksomheder og styrke små og mellemstore virksomheder, jf. den europæiske forsvarshandlingsplan. Det bemærkes, at det af forsvarsforbeholdet følger, at Danmark ikke deltager i udarbejdelsen og gennemførelsen af EU's afgørelser og aktioner, der har hjemmel i traktatbestemmelserne, der er angivet i forbeholdsprotokollen, og som har indvirkning på forsvarsområdet. Forsvarsforbeholdet finder alene anvendelse for den danske stat, og har ikke indvirkning på private aktører i Danmark i forhold til deres muligheder for at deltage i fælles EU-programmer.

2. Baggrund:

Lanceringen af den europæiske forsvarsfond sker som en del af opfølgningen på Kommissionens meddelelse om en europæisk handlingsplan for forsvarsområdet (European Defence Action Plan). Handlingsplanen blev præsenteret den 30.

november 2016 og hilst velkommen af Det Europæiske Råd (DER) d. 15. december 2016. DER gav endvidere Kommissionen i opdrag at etablere forsvarsfonden i 1. halvår af 2017.

Meddelelsen om forsvarshandlingsplanen havde sit opdrag i DER's sikkerheds- og forsvarspolitiske drøftelse i december 2013, der senest blev bekræftet ved DER i juni 2015 og december 2016 samt i rådskonklusioner (Udenrigsanliggender) fra hhv. maj 2015 samt september og november 2016.

Formålet med forsvarshandlingsplanen var at sikre grundlaget for et stærkere europæisk forsvar via udvikling af strategiske forsvarskapabiliteter, herunder gennem en åben, effektiv, innovativ og konkurrencedygtig europæisk forsvarsindustri. Handlingsplanen identificerede tre indsatsområder, hvor det første var forslaget om oprettelsen af den europæiske forsvarsfond. De to øvrige indsatsområder omfattede henholdsvis styrkelse af investeringer i forsvarsindustrielle virksomheder, herunder særligt små og mellemstore virksomheder, og styrkelse af det indre marked for forsvarsindustrien.

3. Formål og indhold

Formålet med den europæiske forsvarsfond er at facilitere medlemslandenes samarbejde om udviklingen af de strategiske forsvarskapaciteter og teknologier, som det stigende konfliktniveau og den voksende ustabilitet i Europas nærområde påkræver. Det fremgår af meddelelsen, at Europas anvendelse af de nationale forsvarsudgifter samlet set er ineffektivt sammenlignet med eksempelvis USA. Ineffektiviteten skyldes blandt andet duplikation fsva. anskaffelser, teknologiske forskelle landene i mellem samt en manglende inter-operationalitet mellem landes kapaciteter. Der er derfor behov for at styrke det europæiske samarbejde på det forsvarsindustrielle område - dels for at sikre, at medlemslandene får mest muligt ud af deres nationale forsvarsbudgetter, og dels for at sikre udviklingen af de nødvendige europæiske strategiske teknologier og kapaciteter.

Hensigten med forsvarsfonden er derfor at skabe bedre betingelser og større incitamenter for medlemslandenes samarbejde om udviklingen af de strategiske forsvarskapaciteter og teknologier i hhv. forsknings-, udviklings- og indkøbsfasen.

I meddelelsen præsenteres forsvarsfondens to instrumenter, de såkaldte "vinduer". De to vinduer beror på forskellige finansierings- og støttemekanismer og er således juridisk adskilte. Vinduerne vedrører hhv.: 1) forskning inden for forsvarsindustrien (forskningsvindue); og 2) udvikling inden for forsvarsindustrien samt fælles indkøb (kapacitetsvinduet). Der lægges i meddelelsen endvidere vægt på, at forsvarsfondens instrumenter skal være tilgængelige for alle medlemslande, og at de skal være af særlig gavn for små- og mellemstore virksomheder (SMV).

I "forskningsvinduet" ønsker man at tilbyde støtte i form af finansiering over EU-budgettet til de aktører (fx virksomheder), der indgår i fælles forskningsprojekter om ny forsvarsteknologi. Det er ambitionen, at der i forbindelse med EU's næste flerårige budget etableres et forskningsprogram på forsvarsområdet (European Defence Research Programme, EDRP), der råder over et budget på op til 500 mio. euro årligt. Med forskningsprogrammet ønsker man at komplementere de/medlemsstaternes nationale forskningsprogrammer. Der skal fokuseres på et afgrænset antal nøgleforskningsprojekter relateret til de strategiske forsvarskapaciteter og teknologier, som medlemslandene er blevet enige om at prioritere.

Det første skridt i retningen af et forskningsprogram på forsvarsområdet blev taget i år med lanceringen af "Preparatory Action on Defence Research" (PA). PA'en er et 3-årigt prøveprogram, der har til formål at teste merværdien af EU-finansiering af forskning i forsvarsteknologi og – produkter. Der er afsat i alt 90 mio. euro til PA'en i perioden 2017-2019. Medlemslandene konsulteres om PA'ens årlige arbejdsprogrammer i Kommissionens programkomite, den såkaldte "As if Programme Committee". På baggrund af arbejdet i programkomiteen vedtager Kommissionen det årlige arbejdsprogram og hvilke nøgleforskningsprojekter, der skal fokuseres på. Programkomitéen er ikke omfattet af forsvarsforbeholdet.

Kommissionen vil i 2018 fremsætte et forslag til det endelige forskningsprogram (ERDP) med henblik på at kunne iværksætte det 2021. Dette vil dog afhænge af de kommende forhandlinger om EU's næste flerårige finansielle ramme. Det fremgår af meddelelsen, at forskningsprogrammets styringsstrukturer vil blive indrettet på baggrund af erfaringerne fra PA'ens programkomité og fra EU's civile rammeprogram for forskning og innovation, Horizon 2020. Det fremgår også, at

det nærmere forhold til EU's næste rammeprogram for forskning og innovation skal besluttes senere, men at finansieringen af forsvarsforskningsprogrammet skal ske separat fra og uden påvirkning af det civile forskningsprogram.

"Kapabilitetsvinduet" vil have til formål at støtte fælleseuropæisk udvikling og indkøb af forsvarskapabiliteter. Også i dette vindue vil der blive fokuseret på de strategiske forsvarskapaciteter og teknologier, som medlemslandene er blevet enige om at prioritere. Fastlæggelsen af EU's politiske prioriteter fsva. de strategiske forsvarskapaciteter og teknologier sker i den såkaldte "Capability Development Plan", der vedtages af medlemslandene i regi af Det Europæiske Forsvarsagentur (EDA). Danmark deltager ikke i EDA på grund af forsvarsforbeholdet.

Fsva. angår fælles udvikling foreslår Kommissionen et 2-årigt prøveprogram i form af forordningen vedrørende et europæisk forsvarsindustrielt udviklingsprogram (European Defence Industrial Development Programme; EDIDP), der har til formål at teste merværdien ved EU-finansiering af de tidlige faser i den industrielle udviklingsfase. De tidlige udviklingsfaser er behæftet med stor risici, eksempelvis i forbindelse med udviklingen af prototyper, hvilket kan være med til at mindske medlemslandenes incitament til at indgå i fælles forsvarskapabilitetsprojekter. Det vil man med prøveprogrammet forsøge at afhjælpe. Ligesom det er tilfældet med PA'en på forskningsområdet, vil medlemslandene blive konsulteret om prøveprogrammets arbejdsprogram i en programkomité i regi af Kommissionen. Forslaget til prøveprogrammet blev som meddelelsen om forsvarsfonden fremsat den 7. juni 2017. Et særskilt grund- og nærhedsnotat om forordningen vil blive oversendt til udvalget. Forordningen forventes vedtaget med hjemmel i TEUF art. 173 om målsætninger og procedure for vedtagelsen af foranstaltninger vedr. industri. I det tilfælde vil forordningen ikke være omfattet af forsvarsforbeholdet.

Fsva. fælles indkøb anføres det i meddelelsen, at man på sigt ønsker at oprette en såkaldt "finansiell værktøjskasse" ("Financial Toolbox"), som medlemslandene på frivillig basis kan indgå i. Idet indkøb på forsvarsområdet hører under medlemslandenes kompetence og dermed udelukker EU-finansiering, lægger Kommissionen op til at den finansielle værktøjskasse skal kunne tilbyde medlemslandene støtte i form af rådgivning og administrativ bistand i forbindelse med fælles ind-

køb. Der vil være særligt fokus på at facilitere fælles indkøb af de europæiske kapaciteter, der er udviklet med støtte fra forsvarsfonden. Det foreslås, at værktøjskassen skal bestå af følgende elementer:

- 1) En "fællesfinansiering af specifikke samarbejdsprojekter med nationale ressourcer.
- 2) En omkostningsdækkende mekanisme hvormed de medlemslande, der er gået sammen om at udvikle en given kapacitet, kompenseres for deres vilje til at påtage sig omkostningerne og risici forbundet hermed af de medlemslande, der køber slutproduktet.
- 3) Finansielle instrumenter, eksempelvis i form af garantier, møntet på at sikre finansieringen af forsvarsvirksomheder, herunder særligt SMV'er, der spiller en afgørende rolle i udviklingen af kapaciteter.
- 4) Afdække mulighederne for fælles ejerskab af kapaciteter og/eller leasing af kapaciteter.

Det fremgår af meddelelsen, at man efter 2020 ønsker at kunne mobilisere 1 mia. EUR årligt i kapacitetsvinduet. På den korte bane vil Kommissionen nedsætte en såkaldt ad hoc komité, der har til formål at udvikle nogle standardiserede instrumenter, der kan indgå i den finansielle værktøjskasse. Hvorvidt Danmark vil kunne deltage i denne komité, vil blive vurderet, når der forelægges yderligere information fra Kommissionen om retsgrundlaget for oprettelse af komitéen og dens sammensætning.

De to prøveprogrammer løber frem til 2020, hvor de skal erstattes af de efterfølgende permanente programmer til støtte af forskning og udvikling. Forhandlingerne om deres indretning sker parallelt med forhandlingerne om EU's nye flerårige rammeaftale mod 2020. Indtil da vil den overordnede koordination af forsvarsfondens aktiviteter blive varetaget af det såkaldte koordinationsudvalg bestående af Kommissionen, medlemslandene, Det Europæiske Forsvarsagentur og Den Fælles Udenrigstjeneste. Hvorvidt Danmark vil kunne deltage i dette koordinationsudvalg inden for rammerne af forsvarsforbeholdet vil blive vurderet, når der forelægges yderligere information fra Kommissionen om retsgrundlaget for oprettelse af udvalget og dets sammensætning.

Fsva. fremme af investeringer i forsvarsindustrielle virksomheder, herunder særligt SMV'er, opridses der i meddelelsen en række kommende EU-initiativer:

En del af budgettet i det kommende forsvarsindustrielle udviklingsprogram øremærkes til projekter med grænseoverskridende adgang for SMV'er. Hertil vil man se på mulighederne for, at etablere dedikerede finansielle instrumenter møntet på SMV'ers grænseoverskridende adgang i forbindelse med de kommende forbedringer af EU's næste flerårige ramme. Dette fokus på SMV'er skyldes, at de spiller en central rolle i fremkomsten af nye kapabiliteter, dels som primus motor for innovation, dels som udbydere af ofte højt specialiserede nicheprodukter i komplekse underleverandørnetværk, hvor forsyningssikkerhed er afgørende for de store forsvarsvirksomheder (systemintegratorer) – og ultimativt for de forsvarsmilitæriske kunder. Samtidig har mange forsvarsindustrielle SMV'er vanskeligt ved at få adgang til markeder i andre medlemslande og oplever ofte finansieringsmæssige udfordringer som følge af generelt høje risikovurderinger på forsvarsmarkedet.

Det foreslås endvidere at se på mulighederne for at øget medfinansiering af projekter gennem lån og garantier fra den Europæiske Investeringsbank (EIB). EIB vil på kort sigt styrke støtten til dual-use teknologier (dvs. med civilt og militært formål), øge finansieringen af tiltag inden for civil beskyttelse samt forlænge støtten til investeringer, der har en positiv afsmitning på sikkerheds- og forsvarsområdet. På den lidt længere bane vil EIB afsøge mulighederne for at styrke finansieringen af projekter i sikkerhedssektoren. Hertil vil man i forbindelse med EU's næste flerårige budget også undersøge mulighederne for finansiering via EU's nationale og regionale udviklingsfond.

Endeligt vil Kommissionen styrke vejledningen om de eksisterende muligheder for at give støtte til projekter i forsvars- og sikkerhedssektoren i regi af EU's strukturprogrammer, og man vil sammen med industrien udvikle vejledning om god praksis for at fremme SMV'ers inklusion i forsyningskæder.

4. Europaparlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig konkret om alle dele af forsvarshandlingsplanen, men har i en betænkning fra 22. november 2016 om udviklingen i EU's forsvarspolitik (European Defence Union), bl.a. adresseret dele af de forslag, der er blevet fremsat. Betænkningen fremhæver bl.a., at man ser behov for i større grad at samordne indkøb af militære kapaciteter mellem medlemslande, og at EU - i tråd med Kommissionens forslag i forsvarshandlingsplanen - bruger flere mid-

ler på at understøtte forskning og udvikling inden for forsvarsindustrien. Samtidig fremhæver rapporten, at styrkelsen af EU's rolle og autonomi på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område sker i fuld komplementaritet med NATO.

5. Nærhedsprincippet

Af meddelelsen fremgår det, at formålet med forsvarsfonden bl.a. er at understøtte forsvarsindustrielle forsknings- og udviklingsprojekter i grænseoverskridende samarbejder. Sådanne fælles foretagender involverer nødvendigvis mere end ét medlemsland. Dermed bidrager programmet ifølge Kommissionen med europæisk merværdi, fordi det dels stimulerer udviklingen af kapaciteter og dels medvirker til en kontinuitet og koordination i denne udvikling, hvilket et enkelt medlemsland ikke vurderes at ville iværksætte og varetage alene.

På det foreliggende grundlag vurderer regeringen, at forordningen er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Forsvarsfonden vil have statsfinansielle konsekvenser via EU's budget. Der er afsat i alt 90 mio. euro til den førmtalte preparatory action frem til 2020. Kommissionen lægger endvidere op til at der afsættes i alt 500 mio. euro til det forsvarsindustrielle udviklingsprogram. Danmark finansierer ca. 2 pct. af EU's udgifter, svarende til en dansk finansieringsandel på ca. 75 mio. kr. i industriudviklingsprogrammets testperiode (2018-2019) Det bemærkes, at der i 2017-budgettet er afsat 25 mio. euro til et forsvarsforskningsprogram, svarende til et dansk finansieringsbidrag på ca. 4 mio. kr. Hertil kan der komme udgifter for EU's budget til administration og teknologisk rådgivning. Danmark vil forventeligt skulle bidrage til finansieringen heraf.

Såfremt forsvarsforskningsprogrammet og det forsvarsindustrielle udviklingsprogram etableres mere permanent i den kommende flerårige finansielle ramme, vil Danmarks finansieringsbidrag afhænge af det konkrete forslag, herunder programmets finansielle størrelse.

Det bemærkes, at det af forsvarsforbeholdet følger, at Danmark ikke deltager i udarbejdelsen og gennemførelsen af EU's afgørelser og aktioner, der dels har hjemmel i traktatbestemmelserne, der er angivet i forbeholdsprotokollen, dels har indvirkning på forsvarsområdet. Retsgrundlaget for forsvarsfondens forskningsvindue er endnu ikke fastlagt, men PA'ens programkomité vurderes ikke at være omfattet af forsvarsforbeholdet. Det kan endvidere bemærkes, at forsvarsforbeholdet finder alene anvendelse for den danske stat, og ikke har indvirkning på private aktører i Danmark i forhold til deres muligheder for at deltage i fælles EU-programmer.

Det vil skulle vurderes, hvorvidt Danmark på grund af forsvarsforbeholdet kan deltage i ad hoc komitéen relateret til den finansielle værktøjskasse samt i forsvarsfondens koordinationsudvalg. Alt andet lige må det forventes, at dansk forsvarsindustri (bestående af små og mellemstore virksomheder) direkte eller indirekte vil kunne drage nytte af de foreslåede tiltag.

8. Høring

Meddelelsen er sendt i høring i EU-specialudvalg for konkurrenceevne, vækst og forbrugerspørgsmål samt i specialudvalget for forskning. Høringsfristen er fastsat til hhv. den 19. juni og 16. juni.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der forventes generel opbakning blandt medlemslandene til Kommissionens lancering af forsvarsfonden og de foreslåede initiativer.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter overordnet ambitionen om at styrke EU's forsvarskapaciteter og forbedre vilkårene for europæisk forsvarsindustri, i særdeleshed små og mellemstore virksomheder. Regeringen lægger i denne forbindelse vægt på, at udviklingen af EU's forsvarsdimension sker i komplementaritet med og uden unødvendig duplikation af NATO.

Fra dansk side lægges der især vægt på, at et indre forsvarsmarked forbliver åbent over for tredjelande (navnlig USA og Canada), og at virksomhedsrettede ordninger bliver indrettet uden unødige bindinger og administrative krav, navnlig af hensyn til tilgængeligheden for SMV'ere.

Der lægges vægt på, at konkrete initiativer inden for forsvarsfonden finansieres via omprioriteringer inden for EU's budget og ikke foregriber de kommende forhandlinger om EU's flerårige finansielle ramme. Forsvarsfonden bør således indgå i den samlede prioritering af EU's udgifter i den næste flerårige ramme. Desuden ønsker regeringen generelt at undgå oprettelse af nye fonde uden for budgettet, da dette skaber ugenomsigtighed.

I forhold til forskningsvinduet vil regeringen i de videre forhandlinger om udmøntningen af de konkrete initiativer fastholde EU's rammeprogram for forskning og innovation som en vigtig prioritet, herunder arbejde for at et forskningsprogram på forsvarsområdet holdes adskilt fra EU's rammeprogrammer for forskning og innovation. Desuden mener regeringen, at forsvarsforskningsprogrammet ikke bør medføre negative konsekvenser for EU's rammeprogrammer for forskning og innovation.

Det er derudover afgørende, at eventuelle finansielle bidrag fra EU-landene udenom EU's budget behandles i fuld overensstemmelse med Stabilitets- og Vækstpagten og eksisterende statistiske regler for engangsudgifter.

Regeringen vil forholde sig nærmere til en eventuel ændring af EIB's retningslinjer vedr. mulig finansieringsstøtte til forsvarsprojekter, når og hvis EIB's beslutende organer skal forholde sig hertil. Der lægges vægt på, at konsekvenserne ved en ændring vurderes grundigt, herunder for EIB's muligheder for at tiltrække private investorer.

Der vil i den forventede udmøntning af forsvarsfondens foreslåede styringsstrukturer blive taget stilling til, hvilke implikationer forsvarsforbeholdet har for Danmarks deltagelse.

