



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

19. september 2022

Forslag til Europa-Parlamentet og Rådets forordning om 'oprettelse af instrument til styrkelse af den europæiske forsvarsindustri gennem fælles indkøb (EDIRPA)', KOM (2022) 349

1. Resumé

Europa-Kommissionen (Kommissionen) fremsatte den 19. juli 2022 et forslag til forordning om 'oprettelse af instrument til styrkelse af den europæiske forsvarsindustri gennem fælles indkøb (EDIRPA)' KOM (2022) 349. Forslaget har til formålet er at øge incitamenterne til fælles forsvarsindkøb på kort sigt for at opnå stordriftsfordele samt modvirke ordrekapløb.

Forslaget skal ses i lyset af de betydelige konsekvenser som Ruslands uprovokerede militære aggression mod Ukraine har for europæiske forsvar, og udspringer af den fælles meddelelse fra Kommissionen og EU's Fælles Udenrigstjeneste om investeringsgab på forsvarsområdet af 18. maj 2022.

Forslaget vedrører oprettelsen af et kortsigtet **instrument til styrkelse af den europæiske forsvarsindustri gennem fælles indkøb (EDIRPA)**, der løber til og med 2024. Kommissionens forslag vurderes at ville medføre lovgivningsmæssige konsekvenser samt konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien eller beskyttelsesniveauet.

Regeringen støtter formålet med Kommissionens forslag, som er at bidrage til at løse grænseoverskridende udfordringer på EU's forsvarsmarked, herunder særligt de kortsigtede, pressende anskaffelser, som resultatet af den militære assistance til Ukraine, og initiativerne mod løsning af de langsigtede strategiske kapacitetsmangler i EU. Regeringen stiller sig dog kritisk over for den foreslåede finansiering via råderummet til uforudsete udgifter (margen) og særlige instrumenter, og lægger i den forbindelse vægt på, at forslaget i stedet bør finansieres via omprioritering, således der ikke pålægges yderligere nationale byrder i form af øgede EU-bidrag.

2. Baggrund

Europa-Kommissionen (Kommissionen) fremsatte den 19. juli 2022 et forslag til forordning om 'oprettelse af instrument til styrkelse af den europæiske forsvarsindustri gennem fælles indkøb' KOM (2022) 349. Forslaget er oversendt til Rådet i dansk sprogversion den 19. juli 2022. Forslaget er fremsat med hjemmel i artikel 173 TEUF.

Forslaget udløber af den fælles meddelelse af 18. maj 2022 om analyse af investeringsunderskuddene på forsvarsområdet og vejen frem.

EU-landene står over for nye sikkerhedspolitiske udfordringer og har derfor bebudet, at de agter at forhøje deres forsvarsbudgetter. Ifølge Kommissionen indebærer disse øgede investeringer alvorlige risici, som f.eks. at forværre fragmenteringen af den europæiske forsvarssektor ned langs landegrænserne, at begrænse potentialet for samarbejde gennem hele udstyrets levetid, at intensivere den eksterne afhængighed og at hæmme interoperabiliteten og manøvremligheden for medlemsstaternes væbnede styrker, såfremt der ikke sker samordning og samarbejde.

De valg, der træffes med hensyn til kortfristede indkøb, vil have en mere langsigtet indvirkning på den europæiske forsvarsteknologiske og industrielle bases markedsudsigter i de kommende årtier. Kommissionen ønsker derfor at yde støtte til de EU-lande, der ønsker at gå sammen om at forstærke deres forsvarskapacitet via fælles anskaffelser. Dette gør Kommissionen indledningsvist gennem nærværende forslag om oprettelse af EDIRPA, der løber til og med 2024. På sigt har Kommissionen varslet, at de efter oprettelsen af EDIRPA vil foreslå en forordning om et langsigtet europæisk program for forsvarsinvesteringer **European Defence Investment Programme** (EDIP). Forslag til EDIP-forordningen forventes fremsat i november 2022 og bygger videre på logikken bag EDIRPA.

Siden 2017 er der blevet opbygget et netværk af grænseoverskridende forsknings- og udviklingssamarbejde på forsvarsområdet i hele EU i form af programmerne Preparatory Action for Defence Research, European Defence Industrial Development Programme og Den Europæiske Forsvarsfond. Danske forskningsinstitutioner og forsvarsindustrielle virksomheder har været særdeles aktive i disse programmer.

Navnlig vil EDIRPA og det fremtidige program fungerer i overensstemmelse med Den Europæiske Forsvarsfond, hvortil der er afsat 8 mia. euro (2021-2027) til forskning og udvikling af forsvarsmateriel.

EDIRPA vil også supplere Den Europæiske Fredsfacilitet (EPF), som har finansieret 2,5 mia. euro refusion til EU-lande, der har doneret forsvarsmateriel til Ukraine. Selv om EPF delvist refunderer disse våbenleverancer, er der nu behov for at bistå EU-landene i at genopbygge deres våbenlagre og at gøre dette på en samarbejdsbaseret måde.

Det strategiske kompas for sikkerhed og forsvar, som blev vedtaget af Rådet den 21. marts 2022, dækker alle aspekter af sikkerheds- og forsvarspolitikken og højner EU's ambitionsniveau på dette område. I forsvarspakken af 15. februar 2022 fremsatte Kommissionen konkrete forslag til støtte for gennemførelsen af det strategiske kompas.

Med udgangspunkt i disse initiativer og med sigte på at styrke EU's reaktion på Ruslands angrebskrig mod Ukraine blev der i den fælles meddelelse af 18. maj 2022 om analyse af investeringsunderskuddene på forsvarsområdet og vejen frem fremsat en række konkrete, trinvis anbefalinger til foranstaltninger. Blandt disse anbefalinger er oprettelsen af Taskforcen for fælles indkøb af forsvarsmateriel og det kortsigtede instrument.

Den forudgående forsvarsanalyse fremførte nedenstående forslag:

- Øjeblikkelig foranstaltning: taskforce til at støtte koordinering
- Kortfristet EU-instrument til styrkelse af forsvarsindustriens kapaciteter gennem fælles indkøb (nærværende forordningsforslag)
- En EU-ramme for fælles indkøb af forsvarsmateriel
- Mod en fælles strategisk programmering og fælles indløb på forsvarsområdet i EU
- Styrkelse af Europas forsvarsindustri's kapacitet
- Fastholdelsen af forsknings- og udviklingsindsatsen
- Forøgelse af Den Europæiske Investeringsbanks støtte til forsvar

Nærværende forslag fra Kommissionen vedrører det kortfristede instrument, der løber til og med 2024.

3. Formål og indhold

Formålet med Kommissionens forslag er at styrke EU's forsvarsindustrielle kapaciteter ved oprettelsen af et kortfristet instrument til fælles indkøb.

Overordnet set er instrumentets formål (jf. artikel 3) at:

- Stimulere EU-landene til at samarbejde om indkøb af forsvarsmateriel mhp. at skabe solidaritet, interoperabilitet og effektiv udnyttelse af offentlige udgifter, modvirke fortrængningseffekter på markedet (dvs. at forhøjet efterspørgsel gør det umuligt for EU-landene

at dække deres behov for forsvarsmateriel) og modvirke markedsfragmentering.

- Styrke konkurrenceevnen og effektiviteten i den europæiske forsvarsteknologiske og industrielle base, navnlig ved at fremskynde forsvarsindustriens tilpasning bl.a. gennem forøgelse af dens produktionskapacitet til de strukturforandringer, der er fulgt i kølvandet på den nye sikkerhedspolitiske situation som følge af Ruslands aggression mod Ukraine.

Forslaget er af begrænset varighed og løber som udgangspunkt fra vedtagelse indtil den 31. december 2024. Instrumentet skal udmøntes gennem ét flerårigt arbejdsprogram.

Herunder redegøres der for forordningens væsentligste indhold.

Finansieringsramme (artikel 4)

Finansieringsrammen udgør 500 mio. euro i løbende priser i perioden fra forordningens ikrafttræden (forventeligt i løbet af 2022) til den 31. december 2024. Midlerne kan anvendes til teknisk og administrativ bistand if. m. gennemførelse af instrumentet.

Tredjelande, der er associeret med instrumentet (artikel 5)

Instrumentet er åbent for deltagelse af medlemsstater og associerede lande¹.

Gennemførelse og former for EU-finansiering (artikel 6)

Instrumentet, inklusiv tilskud, gennemføres ved direkte forvaltning hos Kommissionen i overensstemmelse med finansforordningen.

EU's finansielle bidrag til medlemsstaternes fælles indkøb har til formål at tilskynde til samarbejde, hvorfor tilskuddene fastlægges, således der opstår et incitament til at foretage fælles indkøb. Foranstaltninger kan kun finansieres, såfremt de ikke er igangsat før den 24. februar 2022.

Støtteberettigede foranstaltninger (artikel 7)

For at være støtteberettiget skal foranstaltningerne 1) omfatte samarbejde om fælles indkøb af det mest akutte kritiske forsvarsmateriel mellem støtteberettigede enheder; 2) indebære nyt samarbejde eller en udvidelse af et eksisterende samarbejde til at omfatte yderligere

¹ Medlemmer af Den Europæiske Frihandelssammenslutning (EFTA), der også er medlemmer af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS).

medlemsstater eller associerede lande; 3) gennemføres af et konsortium bestående af mindst tre medlemsstater; og 4) opfylde de yderligere betingelser i artikel 8.

Foranstaltninger er ikke støtteberettiget, såfremt de indebærer 1) varer eller tjenesteydelser, som er ulovlige i henhold til gældende folkeret eller 2) dødbringende autonome våbensystemer uden mulighed for en meningsfuld menneskelig kontrol over beslutninger angående måludvælgelse og affyringstidspunkt, når der udføres angreb på mennesker.

Yderligere finansieringsbetingelser (artikel 8)

Der udpeges en offentlig indkøber af medlemsstaterne eller de associerede tredjelande, der forestår de fælles indkøb. De fælles udbudsprocedurer og -kontrakter skal indeholde en række krav til kontrahenter og underkontrahenter, der bl.a. omfatter garantier stillet af kontrahenterne samt at forsvarsmateriel ikke må være underlagt begrænsninger af ikke-associerede tredjelande.

Støtteberettigede enheder (artikel 9)

Såfremt de opfylder kriterierne for støtteberettigelse fastsat i finansforordningens artikel 197, er følgende enheder berettiget til finansiering: 1) Offentlige myndigheder eller ordregivere² og 2) offentlige myndigheder i associerede lande.

Tildelingskriterier (artikel 10)

Indkomne fælles indkøbsforslag evalueres ud fra tildelingskriterier. Disse går hovedsageligt på bidrag til styrkelse og udvikling af Unionens forsvarsindustrielle base, bidrag til konkurrenceevne, styrket grænseoverskridende samarbejde og omfanget af både indkøbets monetære størrelse og antallet af deltagere i indkøbet.

Arbejdsprogram (artikel 11)

Instrumentet gennemføres ved et arbejdsprogram, som fastsætter den finansielle mindstestørrelse af det fælles indkøbsforanstaltninger og det vejledende beløb for finansiel støtte til medlemsstaterne.

I arbejdsprogrammet fastsættes finansieringsprioriteterne i overensstemmelse med de beskrevne målsætninger for instrumentet.

Overvågning og rapportering (artikel 12)

² Defineret i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU og 2014/25/EU.

Senest den 31. december 2024 udarbejder Kommissionen en evalueringsrapport om instrumentet til Europa-Parlamentet og Rådet. Rapporten baseres på høringer af medlemsstaterne og de vigtigste interessenter. Rapporten skal evaluere på instrumentets virkning og effektiviteten i de iværksatte foranstaltninger.

Finansieringsramme, detaljeret

Kommissionen vil foretage den direkte forvaltning af instrumentet. I den forbindelse planlægger Kommissionen at udarbejde ét flerårigt program, der fastlægger finansieringsprioriteterne og -betingelserne. Man vil benytte samme betalingsbetingelser som ved EDIDP og Forsvarsfonden.

Der vil være et EU-bidrag til instrumentet på 500 mio. euro i perioden 2022-2024, der skal udgøre et passende incitament til medlemsstaterne i form af tilskud til at foretage fælles indkøb.

Midlerne vil hovedsageligt udmøntes som tilskud. Tilskudsbeløbene fastsættes på forhånd i en tilskudsaftale, hvor en række betingelser knyttes til selve udbetalingen. Tilskuddene vil blive udbetalt på baggrund af de mål, der er fastsat i tilskudsaftalen. Der vil være fokus på at mindske administrationsomkostningerne for modtagerstaterne for at sikre, at flest mulige midler går direkte til instrumentets formål.

Der er identificeret en række potentielle risici ved instrumentet, herunder særligt ift. absorption, altså omsætningsevne, manglende appetit på samarbejde blandt medlemsstaterne og ineffektiv gennemførsel af instrumentet.

Selve finansieringen af instrumentet kræver anvendelse af den uudnyttede margen inden for udgiftsområde 5 (sikkerhed og forsvar) og udnyttelse af de særlige instrumenter, som er fastlagt i forordningen for de flerårige finansielle rammer (FFR). De særlige instrumenter muliggør finansiering, der ligger ud over udgiftsloftet i FFR.

Sammenhæng med gældende regler på samme område

Instrumentet deler retsgrundlag med forordningen for den Europæiske Forsvarsfond. Forsvarsfonden tilskynder samarbejde mellem retlige instanser om forsknings- og udviklingsprojekter på forsvarsområdet. Instrumentet vil støtte det videreførte samarbejde om fælles indkøb af forsvarsmateriel.

Sammenhæng med Unionens politik på andre områder

Instrumentet supplerer eksisterende samarbejdsbaserede forsvarsinitiativer, som fx det permanente strukturerede samarbejde (PESCO) li-

gesom, at det vil skabe synergier med gennemførelsen af det strategiske kompas og andre EU-programmer så som den Europæiske Forsvarsfond.

Instrumentet vil dertil gennemføres i overensstemmelse med EU's kapacitetsudviklingsplan, som fastlægger forsvarskapacitetsprioriteterne for Unionen. Der tages ligeledes hensyn til relevante prioriteter og aktiviteter i NATO, når de tjener Unionens sikkerheds- og forsvarsinteresser.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er medlovgiver på forslaget. Europa-Parlamentet har endnu ikke fastlagt sin holdning til Kommissionens forslag.

Forslaget vil blive behandlet i Europa-Parlamentets udvalg for industri, forskning og energi (ITRE).

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at hensigten med forslaget ikke i tilstrækkelig grad vil kunne opnås af medlemsstaterne på national basis. Med en øget sikkerhedstrussel, der har fordret, at medlemsstaterne har forhøjet deres forsvarsbudgetter og sigter mod ens indkøb af udstyr, vurderer Kommissionen, at der derfor er behov for at samarbejde. Ifølge Kommissionen er det derfor nødvendigt at tilskynde til fælles indkøb, der vil kunne sikre, at medlemsstaterne opnår bedre betingelser og leveringstider ved at samarbejde i anskaffelsesfasen.

6. Gældende dansk ret

Kommissionens forslag vurderes ikke at have indvirkning på gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vil medføre statsfinansielle konsekvenser via det danske EU-bidrag. De statsfinansielle konsekvenser som følge af forslaget lægger op til anvendelse af margin i EU-budgettet for ca. 160 mio. euro i perioden 2022-2027 samt at anvende særlige instrumenter under EU-budgettet for ca. 339 mio. euro. Danmark finansierer ca. 2 pct. af EU's budget. Forslaget har dermed statsfinansielle konsekvenser gennem EU's budget på ca. 90 mio. kr. i perioden 2022-2027.

Samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomisk konsekvenser

Forslagets konsekvenser for danske leverandører og underleverandører af forsvarsmateriel og -ydelser kan på nuværende tidspunkt ikke opgøres. Målsætningen fra Kommissionen er, at medlemsstaternes krigstiske behov strømlines og gøres mere transparente og at effektiviteten

i de forsvarsindustrielle produktionslinjer derved øges. En systematisk indsigt i danske og europæiske militære behov kan muliggøre en mere struktureret planlægning for forsvarssektoren. Samtidig kan instrumentet risikere at favorisere større leverandører og dermed skubbe små- og mellemstore virksomheder ud, hvis de ikke aktivt indtænkes i implementeringen. Implementeringen skal ligeledes samtænkes med de nationale mekanismer for at opretholde og udvikle konkurrencedygtige forsvarsindustrielle kompetencer og kapaciteter i Danmark på områder med strategisk betydning for varetagelsen af Danmarks væsentlige sikkerhedsinteresser, såfremt Forsvaret vælger at benytte instrumentet.

De nærmere konsekvenser for dansk forsvarsindustri vil afhænge af forslagens konkrete anvendelse i de enkelte anskaffelsesprojekter. Et dansk erhvervsøkonomisk udbytte forventes at kræve tæt dialog mellem de ansvarlige myndigheder og branchens organisationer.

Forsvaret forventer at kunne udnytte instrumentet til at øge købekraften i forhold til andre, og større, europæiske medlemsstater, ved at indgå i grænseoverskridende fællesanskaffelser. Dette kan afstedkomme hurtigere leveringstider og lavere priser. Instrumentet forventes ligeledes at styrke implementeringen af den Europæiske Forsvarsfond, hvorigennem Danmark og danske virksomheder deltager i en lang række projekter med potentiale for fællesanskaffelse.

Det bemærkes ydermere, at afledte nationale udgifter som følge af EU-retsakter afholdes inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillingsramme, jf. budgetvejledningens bestemmelser herom.

8. Høring

Specialudvalget for civilbeskyttelsesområdet samt Erhvervsministeriet har været hørt ved udarbejdelsen af grund- og nærhedsnotatet.

Finansministeriet, Erhvervsministeriet og Udenrigsministeriet har indgivet høringssvar.

Høringen har givet anledning til en kritisk linje for så vidt angår forslagens finansiering via råderummet for uforudsete udgifter og akutte problemstillinger. Dette strider mod den generelle danske holdning, som typisk henstiller til omprioritering.

Sagen har ikke været i ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

På det uformelle EU-forsvarsministtermøde den 29-30. august i Prag var der overordnet en bred enighed blandt medlemsstaterne om, at der er behov for at investere mere og bedre i forsvarskapaciteter, herunder

gennem fælles indkøb af forsvarsmateriel. Ligeledes var der enighed om, at det bør være en hovedprioritet at få genopfyldt våbenlagre hurtigst muligt, men også generelt fremhævet behov for at undgå duplication af eksisterende instrumenter. Der må dog forventes en vis modstand fra netto-bidragende medlemsstater fsva. forslagets finansiering via margin.

Det tjekkiske formandskab fandt, at instrumentet måtte vedtages hurtigst muligt og fremhævede vigtigheden af et tæt samarbejde med industrien.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter formålet med Kommissionens forslag, som er bidrage til at løse grænseoverskridende udfordringer på EU's forsvarsmarked, herunder særligt de kortsigtede, pressende anskaffelser, som resultatet af den militære assistance til Ukraine, og initiativerne mod løsning af de langsigtede strategiske kapacitetsmangler i EU. Instrumentet forventes at kunne styrke dansk anskaffelse af kritiske mangler ved at sikre lavere priser og kortere leveringstider. Udmøntningen af en fælles anskaffelsespraksis vil skulle ske ved Forsvarsministeriets foranstaltning i bi- eller multilateral koordination med andre EU medlemsstater.

Regeringen finder dog, at Kommissionen skal klar- og retfærdiggøre, hvorvidt EU-finansiering på 500 mio. euro vil støtte fælles anskaffelse af forsvarsmateriel, som ikke kunne gennemføres uden EU-støtte, samt hvordan man er kommet frem til et finansieringsbehov for 500 mio. euro, idet der også må forventes stordriftsfordelepotentialer, som i sig selv skaber incitamenter til fælles anskaffelse.

Regeringen stiller sig dog kritisk over for den foreslåede finansiering via råderummet til finansiering af uforudsete udgifter og særlige instrumenter, og lægger i den forbindelse vægt på, at forslaget i stedet bør finansieres via omprioritering, således der ikke pålægges yderligere nationale byrder i form af øgede EU-bidrag.

Regeringen støtter initiativer, der skal udvide den koordinerende indsats mellem medlemsstater ift. disses forsvarsudviklings- og investeringsplaner. Regeringen finder det vigtigt, at forordningen samtænkes med de nationale mekanismer for at opretholde og udvikle konkurrencedygtige forsvarsindustrielle kompetencer og kapaciteter i Danmark på områder med strategisk betydning for varetagelsen af Danmarks væsentlige sikkerhedsinteresser. Regeringen finder det også vigtigt, at implementeringen af instrumentet sker med øje for de små- og mellemstore virksomheder, der er essentielle for at understøtte en innovativ og konkurrencedygtig forsvarsindustri.

Regeringen finder det ligeledes vigtigt at undgå duplikering af allerede eksisterende NATO-entiteter, da NATO udgør Danmarks primære forsvarssamarbejde. Kommissionens nærværende forslag vil dog kunne være et supplement til NATO-landenes arbejde med at understøtte fælles forsvarsindkøb i rammen af deres EU-medlemsskab, men kan ikke træde i stedet.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Udvalget er blevet forelagt relaterede sager vedrørende EU-Kommissionens forsvarsmeddelelser fra februar og maj 2022.