

SAMLENOTAT

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentet og Rådets forordning om støtte til produktion af ammunition

(KOM (2023) 237)

Nyt notat.

1. Resumé

Kommissionen fremsatte den 3. maj 2023 et forslag til en forordning om støtte til produktion af ammunition. Forordningen har til formål at øge produktionskapaciteten og hastigheden på leverancer på ammunition og missiler i den europæiske forsvarsindustri. Forordningen etablerer en ramme for foranstaltninger til at understøtte den europæiske forsvarsindustri omstilling til de strukturelle markedsændringer som følge af Ruslands krig i Ukraine.

Forordningen består af to "søjler". Den første søjle har et finansielt sigte, hvor der afsættes midler til at understøtte europæiske produktionsfaciliteter for ammunition og missiler. Den anden søjle indeholder en række tiltag på reguleringssiden, der skal sikre et stabilt udbud af ammunition på det indre marked og afhjælpe flaskehalse i forsyningskæderne. Under anden søjle etablerer forordningen endvidere en monitoreringsmekanisme på tværs af EU for at kunne overvåge risikoen for flaskehalse i de europæiske forsyningskæder. Forordningen skal gøre det muligt at sikre tilgængeligheden af ammunition og forbedre (ramme)vilkårene for ammunitioner i EU. Der er tale om et tidsbegrænset instrument, som vil gælde fra dagen efter offentliggørelse i Den Europæiske Unions Tidende til den 30. juni 2025. Instrumentet er alene målrettet jord-til-jord ammunition og artilleriammunition samt missiler.

Regeringen støtter ambitionen om at øge produktionskapaciteten og hastigheden af leverancer i den europæiske forsvarsindustri med henblik på at støtte Ukraine og genopfylde medlemsstaternes egne ammunitionslagre. Regeringen mener, at instrumentet kan spille en positiv rolle ift. at afhjælpe kapacitetsudfordringerne på ammunitionsområdet, som den europæiske forsvarsindustri står overfor. Regeringen noterer sig forslaget om, at virksomheder kan pålægges at prioritere ordre og pålægges bøder, såfremt dette ikke håndhæves. Regeringen finder dette særligt indgribende.

Forslaget indeholder på nuværende tidspunkt en række ubekendte, som skal afdækkes yderligere i forbindelse med forhandlingerne i Rådet. Det er dog på nuværende tidspunkt regeringens vurdering, at forslaget kan medføre midlertidige lovgivningsmæssige konsekvenser. Regeringen afventer ligeledes Rådets Juridiske Tjenestes vurdering af forslaget.

Forslaget kan i en kortere periode medføre erhvervsøkonomiske konsekvenser for danske virksomheder som følge af reduceret mulighed for hjemtag af midler under udmøntningen af Den Europæiske Forsvarsfonds arbejdsprogram i 2024, idet Kommissionen foreslår finansiering ved omprioritering af midler fra Forsvarsfonden. Forslaget forventes ikke at medføre merudgifter for staten, idet støtteinstrumentet finansieres ved omprioritering inden for EU's budget.

Forslaget forelægges Folketingets Europaudvalg den 9. juni med henblik på forhandlingsoplæg.

2. Baggrund

Europa-Kommissionen fremsatte den 3. maj 2023 "Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om støtte til produktion af ammunition" (KOM (2023) 237). Formålet med forordningen er at øge produktionskapaciteten og hastigheden i den europæiske forsvarsindustri og dermed gøre markedet for jord-til-jord- og artilleriammunition samt missiler (herefter: ammunition) i stand til at tilpasse sig de strukturelle ændringer i kølvandet på en stærkt stigende efterspørgsel som følge af Ruslands krig i Ukraine. Forslaget blev modtaget i dansk sprogversion den 5. maj 2023.

Siden den 24. februar 2022 har EU's medlemsstater løbende intensiveret den militære støtte til Ukraine.

Den 20. marts 2023 nåede Rådet til enighed om en tresporet strategi, der har til formål at tilvejebringe 1 mio. artilleriskud til Ukraine inden for 12 måneder. Spor 1 omfattede refusion under Den Europæiske Fredsfacilitet for donationer af ammunition fra egne lagre her og nu samt omdirigering af eksisterende ordrer til Ukraine frem til og med den 31. maj 2023. Spor 2 omfattede fælles indkøb af ammunition og missiler til Ukraine og-/eller medlemsstaternes egne lagre. Der er også mulighed for refusion fra Fredsfaciliteten for fællesindkøb til Ukraine. Spor 3 var Rådets anmodning til Kommissionen om at forelægge konkrete forslag med henblik på hurtigst muligt at støtte opskaleringen af den europæiske forsvarsindustris produktionskapacitet, sikre forsyningskæderne, lette og effektivisere indkøbsprocedurer, afhjælpe mangler i produktionskapaciteten og fremme investeringer. Forordningen om støtte til produktion af ammunition er Kommissionens forslag til at implementere spor 3.

Forslaget skal ses i lyset af, at den russiske angrebskrig mod Ukraine har skabt et presserende behov for donation af ammunition og, hvis der anmodes herom, missiler til Ukraine. Den fortsatte donation samt den generelle genopbygning af robuste forsvar i Europa er imidlertid udfordret af, at produktionskapaciteten på forsvarsområdet langt fra står mål med efterspørgslen. Dette har medført en kapacitetsudfordring på det europæiske marked for forsvarsmateriel. Den europæiske forsvarsindustri er dimensioneret til fredstid og står nu over for en række strukturelle ændringer, der er forårsaget af en kraftig stigning i efterspørgslen efter forsvarsprodukter. Kommissionens forordning er målrettet udbudssiden, og skal bidrage til at sikre en opskalering af produktionskapaciteten hos europæiske ammunitionsproducenter.

Forslaget skal ses i sammenhæng med Kommissionens forslag om styrkelse af den europæiske forsvarsindustri gennem fælles indkøb (EDIRPA), som er rettet mod medlemsstaterne og dermed efterspørgselssiden. Det vil sige, at mens EDIRPA sigter mod at sikre bedre indkøbsbetingelser ved indkøb af ammunition i fællesskab, så er hensigten med forordningen at forbedre (ramme)vilkårene samt at gøre det mere økonomisk attraktivt at være ammunitionsproducent i EU.

Forordningen skal ligeledes ses i sammenhæng med EU's bredere ambitioner på forsvarsområdet, hvor Rådet den 22. marts 2022 vedtog Det Strategiske Kompas for sikkerhed og forsvar. Heri fremsættes en række prioriteter for EU-samarbejdet om sikkerheds og forsvar, herunder prioriteten om at styrke den europæiske forsvarsteknologiske- og industrielle base.

Dertil skal forslaget ses i sammenhæng med Kommissionens forsvarspakker fra februar og maj 2022.

Kommissionen henviser til, at forordningsforslaget er fremsat med henblik på at skabe en ramme for gennemførelsen af en række specifikke og målrettede foranstaltninger for at fremme industriens tilpasning til strukturelle ændringer. Denne ramme kan ifølge Kommissionen opdeles i to søjler, hvoraf den første søjle med støtteforanstaltninger har hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsområdes (TEUF) artikel 173 stk. 3 (om industri), mens den anden søjle med harmoniseringsforanstaltninger, der bl.a. skal sikre et stabilt udbud, har hjemmel i TEUF artikel 114 (om harmonisering af det indre markeds funktion). Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294 hvorefter Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Forslagets overordnede formål er at styrke den europæiske forsvarsteknologiske- og industrielle base og evne til at sikre rettidig tilgængelighed og forsyning af ammunition. Forordningen etablerer en ramme af foranstaltninger med formål om at øge produktionskapaciteten og hastigheden af leveringer i den europæiske forsvarsindustri.

Med henvisning til det presserende behov har Kommissionen ikke udarbejdet en konsekvensanalyse af forslaget. Kommissionen henviser til det arbejde, der er udført inden for rammerne af task force for fælles indkøb af forsvarsmateriel. Denne task force blev oprettet efter en fælles meddelelse af den 18. maj 2022 om analysen af investeringsmangler på forsvarsområdet og har sidenhen identificeret de europæiske ammunitionsproducenter som vurderes at være i stand til at kunne øge produktionskapaciteten og hastigheden. Kommissionen er forpligtet til at udarbejde en rapport om gennemførelsen af nærværende forordning. En sådan kommer forventeligt senest den 30. juni 2024.

Forordningen indeholder to søjler, med hhv. et og to delelementer. Det første er en **finansieringsmekanisme**, hvor der afsættes 500 mio. euro på EU-budgettet til at understøtte EU's industrielle produktionsfaciliteter for ammunition. Der er tale om både tilskud og lån til at øge kapaciteten. Den anden del er en **monitoreringsmekanisme** på tværs af EU for at overvåge og dermed afhjælpe eksisterende samt reducere risikoen for nye flaskehalse i de europæiske forsyningskæder. Den tredje del er en række midlertidige **tiltag på reguleringssiden**, der skal sikre udbuddet af ammunition på det indre marked.

Der er tale om et tidsbegrænset instrument gældende fra forordningen træder i kraft til og med den 30. juni 2025. Instrumentet er åbent for deltagelse af tredjelande som er medlemmer af Den Europæiske Økonomiske Sammenslutning (EØS), der er associerede medlemmer af Det Europæiske Økonomiske område. Hovedelementerne i forslaget - **instrument til finansiel støtte, afklaring og kortlægning samt tiltag på reguleringssiden** - gennemgås nedenfor.

Etablering af instrument til finansiel støtte

Instrumentets formål (artikel 4)

Formålet med instrumentet til finansiel støtte er at styrke den europæiske forsvarsindustri og fremskynde industriens tilpasning til de strukturelle ændringer, som er fremkommet i kølvandet på Ruslands krig i Ukraine. Med andre ord; forslaget vil øge produktionskapaciteten og understøtte en rettidig levering af ammunition.

Den industrielle styrkelse består i at igangsætte forbedringer og fremskyndelse af kapaciteten til at tilpasse forsyningskæder for ammunition, skabe ny og forøge eksisterende produktionskapacitet samt reducere produktionsgennemløbstiden for ammunition. Særligt som følge af intensiveringen og udvidelsen af grænseoverskridende samarbejde.

Forsvarsindustrien finansierer for nuværende ikke selv betydelige industriinvesteringer, men vil kunne opskalere produktionen som følge af placeringen af faste ordrer. Ordre fra medlemsstaterne vil stadig være en forudsætning for enhver investering, og det finansielle instrument vil kunne mindske risikoen ved industriinvesteringer gennem både tilskud og lån. Instrumentet kan således medvirke til, at der sker en hurtigere opskalering af produktionskapaciteten.

Finansieringsbestemmelser (artikel 5, 6, 7 og 21)

Til instrumentet afsættes en finansieringsramme på 500 mio. euro fra EU-budgettet. Forslaget foreslås finansieret ved omprioritering af 240 mio. euro fra EDIRPA og 260 mio. euro fra den Europæiske Forsvarsfond (EDF).

Dertil indeholder forordningen en række bestemmelser, som har til formål at rejse yderligere økonomiske midler. Her foreslår Kommissionen særligt i tilfælde, hvor markedssvigt mv. hæmmer produktionen af ammunition, at gøre det muligt for medlemsstaterne at overføre midler fra de europæiske struktur- og investeringsfonde til instrumentet. De overførte midler skal bidrage til at opfylde målene i den fond, som de overføres fra, og til fordel for den pågældende medlemsstat. Reglerne om overførsel fra de europæiske struktur- og investeringsfonde reguleres i den såkaldte CPR-forordning.

Forslaget indeholder ligeledes en bestemmelse om, at medlemsstaterne i forbindelse med opdateringen af deres genopretningsplaner i overensstemmelse med forordningen om genopretningsfaciliteten, også skal kunne inkludere tiltag, der bidrager til formålet i forordning om støtte til produktion af ammunition.

Kommissionen foreslår yderligere, at det er muligt at oprette en såkaldt blandingsfacilitet kaldet "opskaleringsfonden". Denne med henblik på at fremskynde investeringer i produktionskapaciteten ved at tilbyde gælds løsninger, med henblik på at øge gearingen, mindske risikoen og fremskynde de investeringer, der er nødvendige for at forøge produktionskapaciteten. De nærmere kriterier for oprettelsen af en sådan fond er ikke defineret i forslaget.

Endelig peger kommissionen i præambel 46 på behovet for at mobilisere både privat og offentlig finansiering samt at finansiering fra statslige finansieringsinstitutioner vil sende et stærkt signal til private markedsaktører. I den forbindelse lægges der op til, at den Europæiske

Investeringsbank, der er ejet af de 27 EU-lande, skal øge sin finansiering til den europæiske forsvarsindustri.

Støtteberettigede foranstaltninger (artikel 8)

Det finansielle instrument finder anvendelse på foranstaltninger, som gennemfører målene i artikel 4. De støtteberettigede foranstaltninger skal vedrøre en af de i artikel 8, stk. 3, oplyste foranstaltninger, herunder f.eks. til etablering af ny produktionskapacitet. Der kan ikke ydes støtte til foranstaltninger oplyst i stk. 4, herunder hhv. produktion og levering af tjenesteydelser, der er ulovlige i henhold til folkeretten.

Der kan også ydes tilskud til allerede påbegyndte foranstaltninger fra den 20. marts 2023, såfremt foranstaltningen stemmer overens med ovenstående støtteberettigede aktiviteter.

Finansieringssats (artikel 9)

Instrumentet finansierer som udgangspunkt 40 pct. af de støtteberettigede omkostninger ved en foranstaltning, men kan potentielt dække op til 60 pct., hvis yderligere kriterier er mødt. Ansøgere kan få forhøjet finansieringssatsen med yderligere 10 pct., såfremt denne kan påvise enten 1) et bidrag til oprettelsen af et nyt grænseoverskridende samarbejde mellem retlige enheder etableret i medlemsstater eller associerede lande eller 2) kunne bevise, at den pågældende produktion (ordrer) vedrører et fælles indkøb fra mindst tre medlemsstater eller associerede lande eller at ordren er lagt mhp. at overføre produkterne til Ukraine.

Støtteberettigede enheder (artikel 10)

Modtagere af EU-midler under det finansielle instrument skal være retlige enheder, offentlige såvel som privatejede, der er etableret i EU eller et associeret land. Såfremt en virksomhed, der er etableret inden for det støtteberettigede område, men som kontrolleres af et ikke-associeret tredjeland eller enhed, skal medlemsstaten eller det associerede land stille garantier til Kommissionen. Dette skal ske for at sikre, at virksomhedens involvering i en foranstaltning, som modtager støtte, ikke strider mod EU medlemsstaternes sikkerheds- og forsvarsinteresser.

Kommissionen bemærker yderligere, at modtagere af midler under instrumentet ikke må være underlagt kontrol af et ikke-associeret tredjelands kontrol. Hvis det er tilfældet, skal leverandøren være screenet efter forordning 2019/452 om regelsæt for screening af udenlandske direkte investeringer i Unionen.

Tildelingskriterier for finansiel støtte (artikel 11)

Ovenstående aktiviteter er omsat til specifikke tildelingskriterier, som forordningen bruger som rettesnor i forhold til at vurdere, hvilke ansøgninger om finansiel støtte, der skal gives tilsagn om støtte. Tildelingskriterierne lyder som følgende:

- Forøgelse, opskalering eller reservation af produktionskapacitet, modernisering heraf eller omskoling og opkvalificering af den tilknyttede arbejdsstyrke.
- Bidrag til en rettidig imødekommelse af efterspørgslen på ammunition.
- Eliminering af flaskehalse.

- Etablering af grænseoverskridende samarbejde mellem virksomheder etableret i forskellige medlemsstater eller associerede lande, hvis forsyningskæde i betydeligt omfang navnlig involverer små- og mellemstore virksomheder.
- Sammenhæng mellem foranstaltningen og fælles indkøb, navnlig hvis indkøbet foretages inden for en EU-ramme.
- Kvaliteten af gennemførelsesplanen for foranstaltningen, blandt andet med hensyn til procedurer og overvågning.

Instrumentet gennemføres via et enkelt arbejdsprogram, hvor finansieringsprioriteterne fastsættes i overensstemmelse med den kortlægning, som Kommissionen har igangsat af relevante forsvarsvirksomheder og arbejdet i task forcen for Fælles Indkøb af Forsvarsmateriel. Dette fremgår af forordningens artikel 12.

Kortlægning og overvågning af markedet for relevante forsvarsprodukter

Kortlægning og overvågning (artikel 13)

Forordningens andet delelement omhandler afklaring og kortlægning. Kommissionen bemærker, at arbejdet i task forcen for Fælles Indkøb af Forsvarsmateriel (Kommissionen, EU's Fælles Udenrigstjeneste, Det Europæiske Forsvarsagentur og medlemsstaterne) fortsættes. Denne task force skal først og fremmest kortlægge relevante forsvarsvirksomheder, der er en del af forsyningskæderne i ammunitionsproduktionen. Kommissionen kan herefter overvåge produktionskapaciteten og forsyningskæderne for løbende at vurdere den overordnede evne til at reagere på markedsefterspørgslen. Med afsæt i kortlægningen fra task forcen vil Kommissionen ved hjælp af gennemførelsesretsakter ajourføre en liste over forsyningskritiske forsvarsprodukter. Disse produkter defineres som de relevante forsvarsprodukter eller nøglekomponenter og råmaterialer hertil, der er blevet udpeget som værende alvorligt berørt af mulige forstyrrelser af det indre markeds og dets forsyningskæders funktion, som har resulteret i faktiske eller potentielle betydelige mangler.

Kommissionen kan efter aftale med en medlemsstat anmode virksomheder, der leverer forsyningskritiske forsvarsprodukter, om at udlevere en række oplysninger om en række forhold vedrørende (1) den samlede produktionskapacitet, (2) eksisterende og forventede udsving i lagrene af disse produkter, (3) eksisterende tidsplaner for forventet produktion i de følgende tre måneder og (4) eventuelle yderligere relevante oplysninger.

Tiltag på reguleringssiden vedr. forsyningssikkerhed

Det tredje delelement i forordningen indeholder en række midlertidige foranstaltninger, som skal sikre rettidig og varig tilgængelighed af de relevante forsvarsprodukter for købere heraf i Unionen. Disse tiltag omfatter muligheden for at afgive prioriterede ordrer på EU-plan, fremskynde tilladelsesprocedure, lette af indkøbsprocedure og lette af overførsel af produkter.

Prioriterede ordrer (artikel 14, 15 og 16)

Medlemsstaterne kan under visse forhold anmode Kommissionen om at kræve, at en virksomhed accepterer eller prioriterer en ordre på såkaldte forsyningskritiske forsvarsprodukter. På baggrund af en sådan anmodning kan Kommissionen, med samtykke fra den medlemsstat,

hvor den pågældende virksomhed er etableret, meddele virksomheden, at den har til hensigt at pålægge en prioriteret ordre. Virksomheden har som udgangspunkt fem arbejdsdage til at svare Kommissionen, om den vil acceptere anmodningen eller ej. Hvis virksomheden afslår anmodningen, har Kommissionen mulighed for, efter aftale med den medlemsstat, hvor virksomheden er etableret, at vedtage en gennemførelsesretsakt, der forpligter de berørte virksomheder til at acceptere eller udføre den prioriterede ordre til en fair og rimelig pris.

Hvis en virksomhed accepterer Kommissionens anmodning om en prioriteret ordre, eller hvis der vedtages en gennemførelsesretsakt herom, som forpligter virksomheden til at prioritere ordren, har ordren forrang frem for enhver anden leveringsforpligtelse, og virksomheden er beskyttet mod ethvert ansvar i eller uden for kontrakt, i det omfang bruddet på andre kontraktlige forpligtelser er nødvendige for at opfylde den prioriterede ordre.

Hvis en virksomhed forsætligt eller groft uagtsomt ikke overholder en forpligtelse til at prioritere de prioriterede ordrer, kan Kommissionen, hvis det anses for nødvendigt og forholdsmæssigt, pålægge virksomheden sanktioner i form af tvangsbøder. Tvangsbøderne må ikke overstige 1,5 pct. af den gennemsnitlige daglige omsætning for hver arbejdsdag, hvor forpligtelsen ikke er opfyldt. Kommissionens afgørelse om tvangsbøder kan under forordningens artikel 15 indbringes for EU-Domstolen. Virksomhedernes rettigheder til at blive hørt ved pålægning af bøder eller tvangsbøder reguleres i artikel 16.

Fremskyndelse af tilladelsesproceduren og kontinuitet i produktionen af relevante forsvarsprodukter (artikel 17 og 18)

Medlemsstaterne skal sikre, at administrative ansøgninger vedrørende planlægning, opførelse og drift af produktionsanlæg, overførsel af input inden for EU samt kvalificering og certificering af slutprodukter behandles så hurtigt, som det er lovligt muligt.

Myndigheder kan beslutte at anvende – eller tilskynde virksomheder til at anvende - undtagelserne i arbejdstidsdirektivet (direktiv 2003/88/EF) for at gøre det muligt at udvide arbejdsvagter og dermed fremme kontinuiteten i produktionen inden for relevante forsvarsprodukter, skal disse tilladelser behandles så hurtigt, som det er lovligt muligt.

Fremme fælles indkøb under den nuværende ammunitionsforsyningskrise (artikel 19)

Forordningen giver medlemsstaterne mulighed for at foretage væsentlige ændringer af eksisterende rammeaftaler ved mindst tre medlemsstats indkøbssamarbejde og i tilfælde, hvor den yderst hastende karakter af den nuværende krise som følge af den russiske aggression mod Ukraine forhindrer anvendelse af nogen af de procedurer, der er fastsat i direktiv 2009/81/EF, for tildeling af en rammeaftale. Instrumentet gør det således muligt at genåbne eksisterende rammeaftaler, hvorved andre ordregivere end den oprindelige således kan tiltræde rammeaftalen samt at aftalen tiltrædes af nye leverandører. Rammeaftalens økonomiske maksimum (målværdi) kan desuden forhøjes.

Lettelse af overførsler af forsvarsrelaterede produkter inden for EU (artikel 20)

Det bliver midlertidigt muligt at overføre visse typer af forsvarsmateriel mellem EU-medlemsstaterne uden krav om forudgående tilladelse. Dette vil være en fravigelse af de almindelige

regler om eksport af forsvarsmateriel efter direktiv 2009/43/EF (forsvarsdirektivet). Det vil således være muligt at overføre produkter omfattet af forordningen mellem medlemsstaterne uden forudgående tilladelse, dog således at den medlemsstat, som udførslen sker fra, orienteres om konkret foretagne eksporter.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er medlovgiver på forslaget. Europa-Parlamentet har endnu ikke fastlagt sin holdning til Kommissionens forslag, men vedtog den 9. maj at benytte sig af en hasteprocedure. I Europa-Parlamentet er industri-, forsknings- og energiudvalget (ITRE) det ledende udvalg på forordningen.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen henviser til, at forordningen er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 173, stk. 3, og artikel 114, da andre artikler i TEUF eller hver enkelt artikel ikke for sig selv kan danne retsgrundlag for forordningens formål. Rådets Juridiske Tjenestes vurdering af forslaget udstår, hvorfor der må tages forbehold for eventuelle juridiske problemstillinger skildret heri.

Formålet med artikel 114 er at forbedre funktionaliteten af det indre marked og at sikre fri bevægelighed af varer og tjenester. Kommissionen bemærker, at denne del af retsgrundlaget består af harmoniseringsforanstaltninger med henblik på at identificere, kortlægge og løbende overvåge tilgængeligheden af de relevante forsvarsprodukter mv. samt foranstaltninger til at fastsætte krav for at sikre rettidig og varig tilgængelighed af de relevante forsvarsprodukter i Unionen.

Med hensyn til gruppen af harmoniseringsforanstaltninger, peger Kommissionen på, at disse vil sikre den nødvendige indsamling af efterretninger på EU-plan og sætte Kommissionen og medlemsstaterne i stand til at foregribe mangler, der påvirker forsyningssikkerheden for de omhandlede forsvarsprodukter.

Med hensyn til foranstaltninger til at fastsætte krav for at sikre rettidig og varig tilgængelighed af de relevante forsvarsprodukter vil disse ifølge Kommissionen sætte medlemsstaterne og Kommissionen i stand til at afhjælpe mangler og flaskehalse i forsyningskæderne på en mere effektiv måde end gennem forskellige nationale foranstaltninger.

Kommissionen bemærker, at sikring af sikkerheden på Unionens område er et overordnet mål af offentlig interesse, og at denne sikkerhed også afhænger af tilgængeligheden af forsvarsmateriel- og tjenester i tilstrækkelige mængder. Kommissionen vurderer, at der er risiko for, at medlemsstaterne vil træffe foranstaltninger til at opretholde egne lagre af de omhandlede produkter og komponenter som led i deres nationale forsvar, hvorfor der er behov for regulering på EU-plan.

På den baggrund konkluderer Kommissionen, at det er nødvendigt at vedtage lovgivning til at harmonisere reglerne i EU med hjemmel i artikel 114.

TEUF artikel 173, stk. 3 tillader EU at vedtage foranstaltninger til støtte for medlemsstaternes aktioner til virkeliggørelse af målene i artiklens stk. 1, men tillader ikke harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser. TEUF artikel 173, stk. 1 fastsætter,

at EU og medlemsstaterne sørger for, at de nødvendige betingelser for EU-industriens konkurrenceevne er til stede, herunder bl.a. med sigte på, at industrien hurtigere kan tilpasse sig strukturforandringerne.

Kommissionen bemærker, at EU's finansielle støtte i medfør af forordningen vil tage sigte på at styrke den europæiske forsvarsteknologiske og -industrielle bases konkurrenceevne og modstandsdygtighed inden for de relevante forsvarsprodukter for at muliggøre en hurtig tilpasning til strukturelle ændringer.

Kommissionen bemærker, at de foreslåede foranstaltninger i medfør af artikel 173 har til formål at fremskynde investeringer i relevante kapaciteter til fremstilling af forsvarsprodukter i Unionen. Samtidig peger Kommissionen på behovet for at understøtte den europæiske forsvarsteknologiske og -industrielle base gennem finansiell støtte og finansielle incitamenter, der kun kan udformes og gennemføres hensigtsmæssigt på EU-plan i betragtning af behovet for at tilpasse markedet for forsvarsmateriel til strukturelle ændringer.

På den baggrund konkluderer Kommissionen, at der er behov for handling på EU-plan med hjemmel i af artikel 173, stk. 3.

Regeringen kan umiddelbart tilslutte sig Kommissionens vurdering, og finder på det foreliggende grundlag, at forslaget som udgangspunkt er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Der tages dog forbehold for eventuelle forhold fra analysen af hjemmelsgrundlaget fra Rådets Juridiske Tjeneste, der fortsat udestår.

6. Gældende dansk ret

Aftalefrihed

Der gælder i dansk ret et grundlæggende princip om aftalefrihed. Det betyder, at både fysiske og juridiske personer som udgangspunkt frit kan indgå de aftaler eller kontrakter, de ønsker at indgå, med retligt forpligtende virkning. En unkladelse af at opfylde en retligt bindende kontrakt uden gyldig grund kaldes kontraktbrud eller misligholdelse af kontrakten. I sådanne tilfælde vil den berettigede aftalepart typisk kunne gøre misligholdelsesbeføjelser gældende, f.eks. kræve et forholdsmæssigt afslag i vederlaget eller ophævelse af aftalen mv. Hvis den manglende opfyldelse af aftalen medfører et tab for aftaleparten, vil der endvidere normalt kunne rejses et erstatningskrav.

Efter almindelig dansk ret vil der alene i tilfælde, hvor der opstår en uforudsigelig og ekstraordinær situation, som aftaleparten er uden skyld i (force majeure), være tale om, at misligholdelse ikke har konsekvenser. Som eksempel herpå kan nævnes krig eller naturkatastrofer.

Med forslaget etableres en mekanisme hvorefter der – hvis de i forordningen fastsatte betingelser er opfyldt – vil være tale om ansvarsfrihed i tilfælde af manglende opfyldelse af en aftale, hvis en aktør accepterer en prioriteret ordre på bekostning af en anden aftale. I de af forordningen omfattede situationer ændres retstilstanden således.

Overførsler af forsvarsrelaterede produkter

I dansk ret er overførsler af forsvarsrelaterede produkter reguleret i § 6, stk. 1 i lovbekendtgørelse nr. 1736 af 26. august 2021 om våben og eksplosivstoffer m.v. (våbenloven), hvorefter det er forbudt uden tilladelse fra justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, i hvert enkelt tilfælde at udføre bl.a. forsvarsmateriel. Der er dog mulighed for at udstede generel, global eller individuel tilladelse til udførsel af forsvarsrelaterede produkter til EU- og EØS-lande efter våbenlovens § 6, stk. 5.

De nærmere regler om udførselstilladelser fremgår af bekendtgørelse nr. 2531 af 20. december 2021 om våben om ammunition mv. (våbenbekendtgørelsen), hvor det fremgår af § 31, stk. 1, at det er forbudt uden tilladelse fra Rigspolitiet at udføre våben og ammunition af nogen art, jf. dog stk. 2 og 3, og §§ 32-41 samt Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 972 af 9. december 1992 om erhvervelse, besiddelse og transport af skydevåben for personer bosiddende i et EF-land. Der fremgår nærmere regler om generelle, globale eller individuelle tilladelser af våbenbekendtgørelsens §§ 35-37.

De danske regler om overførsler af forsvarsrelaterede produkter inden for EU er en gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/43/EF af 6. maj 2009 om forenkling af vilkår og betingelser for overførsel af forsvarsrelaterede produkter inden for Fællesskabet (forsvarsdirektivet).

Det følger af artikel 4(1) i forsvarsdirektivet, at overførsler af forsvarsrelaterede produkter mellem medlemsstater er underlagt krav om forudgående tilladelse. Forsvarsdirektivets artikel 5, 6 og 7 fastsætter nærmere regler om medlemsstaternes mulighed for at udstede generelle, globale eller individuelle tilladelser til overførsel af forsvarsrelaterede produkter til andre medlemsstater.

Med forslaget fraviges kravet om forudgående tilladelse til eksport af ammunition og missiler på det indre marked. Det bemærkes, at Kommissionen på den baggrund har varslet en midlertidig derogation fra forsvarsdirektivet. Det bemærkes endvidere, at forslaget vurderes at forudsætte ændring af den danske våbenlov og våbenbekendtgørelse.

På baggrund af den foreløbige vurdering af forslaget tages desuden forbehold for konsekvenserne for følgende dele af gældende dansk ret:

- Regulering på miljøområdet, herunder miljøbeskyttelsesloven med tilhørende bekendtgørelser. Eksempelvis industrivirksomheder, som omfattes af forordningen, er underlagt regulering på miljøområdet f.eks., for nogle virksomheders vedkommende, krav om indhentning af miljøgodkendelser. Kravene udgør både implementering af EU-regulering og nationale krav. Reguleringen kan eksempelvis have betydning for opskalering af produktionen.
- Den danske implementering af forsvars- og sikkerhedsdirektivet (direktiv 2009/81/EF). Forslaget er uklart med hensyn til, hvorvidt det indebærer en ændring af gældende regler for ændringer af rammeaftaler, hvilket kræver en specifik hjemmel i EUF-traktaten, eller at væsentlige ændringer alene kan foretages i det omfang, de ikke strider mod den nuværende regulering.

Det bemærkes desuden, at forslaget om prioriterede ordrer i forslagets artikel 14 vil skulle vurderes i forhold til grundlovens § 73 om ekspropriation. Såfremt forslaget om prioriterede

ordrer fastholdes i sin nuværende form, til trods for at flere lande har bemærket, at det er for vidtgående, vil der blive foretaget en nærmere vurdering af, om en prioriteret ordre efter omstændighederne kan udgøre ekspropriation over for producenterne eller disses kunder.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forordningen vil være direkte gældende i Danmark.

Forordningen vil kunne kræve følgelovgivning i form af konsekvensændringer i gældende national lovgivning. Der henvises til beskrivelsen i pkt. 6 om gældende dansk ret.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget ventes at medføre udgifter afholdt af EU-budgettet på i alt ca. 513 mio. euro (løbende priser). Danmark finansierer ca. 2 pct. af EU's budget, svarende til en finansieringsandel på ca. 76,4 mio. kr. Midlerne foreslås finansieret ved omprioritering inden for rammerne af den gældende flerårige finansielle ramme (MFF), hvorfor Danmarks EU-bidrag forventes at være uændret. Såfremt det vurderes, at de konkrete foranstaltninger vedrørende forordningens regler om prioriterede ordrer efter konkrete omstændigheder i enkelte tilfælde vil kunne have karakter af ekspropriation efter grundlovens § 73, kan forordningen være forbundet med yderligere statsfinansielle konsekvenser.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget skønnes ikke at have væsentlige samfundsøkonomiske konsekvenser. Det kan dog bemærkes, at såfremt investeringer direkte i forsvarsindustrien fører til mindre interesse blandt private investorer for at købe obligationer udstedt af den Europæiske Investeringsbank, kan det føre til øgede fundingomkostninger. Dette kan resultere i øgede finansieringsomkostninger for andre typer projekter finansieret af banken, herunder projekter relateret til den grønne omstilling, digitalisering, infrastrukturprojekter ol.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

I Danmark produceres der pt. ikke jord-til-jord- eller artilleriammunition samt missiler. Derfor vurderes de direkte erhvervsøkonomiske konsekvenser at være af et begrænset omfang.

Forslaget omfatter umiddelbart støtte til etablering af ny produktionskapacitet jf. art. 8, stk. 3, og kan derfor få betydning for eventuel fremtidig etablering af produktionsfaciliteter i Danmark. Der kan være positive erhvervsøkonomiske konsekvenser, hvis nye produktionsfaciliteter og eventuelle nye produktionsfaciliteter på dansk jord umiddelbart kan komme i betragtning til EU-støtte.

Overvågningsforpligtelserne vil betyde, at der kan stilles krav til disse virksomheder mht. overvågning af produktionskapacitet, hvilket vil medføre negative erhvervsøkonomiske konsekvenser i form af administrative omkostninger. Endelig vil der kunne være negative erhvervsøkonomiske konsekvenser for sådanne virksomheder i form af mulige efterlevelseseomkostninger, hvis de pålægges at prioritere ordrer.

Samtidig indebærer forslaget en omprioritering af midler, der var øremærket andre indsatser, herunder forskning- og udvikling af forsvarsteknologi- og produkter inden for EU's Forsvarsfond, og støtte til fællesindkøb af forsvarsmateriel inden for EDIRPA-instrumentet. Forordningsforslaget ventes at kunne medføre negative erhvervsøkonomiske konsekvenser i en kortere periode i forhold til danske virksomheders mulighed for at hjemtage EU-midler under Den Europæiske Forsvarsfond. Ca. halvdelen af instrumentets budget omprioriteres fra Den Europæiske Forsvarsfond. Her har danske virksomheder og forskningsinstitutioner mulighed for at hjemtage EU-midler til forsknings- og udviklingsprojekter. Re-allokeringen af midler fra Den Europæiske Forsvarsfond til budgettet for forslaget til støtte af produktion af ammunition vil, alt andet lige, betyde reduceret mulighed for hjemtag af EU-midler for danske virksomheder under arbejdsprogrammet for 2024. Her svarer re-allokeringen til en reduktion på 25 pct. af budgettet for Den Europæiske Forsvarsfond i 2024. Det er dog ikke på nuværende tidspunkt muligt at kvalificere et estimat for, hvor mange EU-midler danske virksomheder og forskningsinstitutioner potentielt kan gå glip af ved denne omprioritering.

Hertil vil den forventelige omprioritering af midler fra EDIRPA (en halvering af instrumentets budget) potentielt medføre konsekvenser i form af reduceret mulighed for, at Danmark som medlemsstat kan modtage EU-støtte til at foretage fællesindkøb af forsvarsmateriel. Dog vurderes de potentielle positive erhvervsøkonomiske konsekvenser i forbindelse med EDIRPA at være af begrænset omfang for den danske industri, hvorfor potentielle negative konsekvenser under nærværende forslag ligeledes vurderes begrænsede.

Hvis muligheden for overførsler fra EU's struktur- og investeringsfonde anvendes, implicerer dette en omprioritering af midler fra andre områder. Dette vil potentielt også gøre sig gældende, hvis man omprioriterer midler fra InvestEU til en blandingsfacilitet. Dette kan potentielt have konsekvenser for de berørte sektorer. Det vil dog under alle omstændigheder være frivilligt for det enkelte medlemsland, om man ønsker om omprioritere midlerne.

Derudover er det uklart, om foranstaltningen i artikel 19 vil kunne have erhvervsøkonomiske konsekvenser. Det er navnlig uklart, om ændring af en rammeaftale, som forudsat i forordningens artikel 19, kræver leverandørens samtykke, eller kan blive "gennemtvunget" af de samarbejdende ordregivere. Hvis sidstnævnte er tilfældet, kan leverandørens leveringsforpligtelse vokse betydeligt, uden at leverandøren har haft mulighed for at acceptere denne ændring. Da der for nuværende ikke produceres den relevante ammunition, mv. i Danmark, er disse konsekvenser dog ikke relevante for danske virksomheder.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Forslaget kan på kortere bane sikre et større udbud af jord-til-jord- og artilleriammunition samt missiler og bidrage til mere robuste forsyningskæder. Dette til gavn for Ukraine og medlemsstaterne og dermed Europas sikkerhed. Forslaget vurderes at kunne bidrage til en styrket og mere modstandsdygtig europæisk forsvarsindustri med mere stabile forsyningskæder samt en nedbragt risiko for flaskehalse i de europæiske forsyningskæder.

8. Høring

Forslaget er sendt i høring i EU-specialudvalget for civilbeskyttelsesområdet. Høringsfristen er fastsat til den 5. juni. Der vil blive fremsendt et eventuelt supplerende notat om resultatet af høringen.

Forslaget har hertil været sendt i ekstern høring i regi af Regeringens Rådgivende Gruppe for dansk forsvarsindustri. Der er indkommet et samlet høringssvar fra Dansk Industri på vegne af Dansk Erhverv, Dansk Industri, Danske Maritime og CenSec. Industrien ser overordnet positivt på EU-tiltag på det forsvarsindustrielle område med formål at sikre en øget produktionskapacitet. Dette positive syn gælder også oprettelsen af et instrument for finansiel støtte, der skal bidrage til, at europæiske forsvarsvirksomheder kan udvide eksisterende produktionslinjer. Her nævnes det, at særligt støtte til etablering af nye produktionslinjer er vigtigt for den danske industri, da der ikke er ammunitionsproducenter i Danmark for nuværende. Det bemærkes yderligere, at genåbning eller etablering af nye faciliteter i Danmark kræver store investeringer, og at potentiel økonomisk støtte fra EU ses som positivt.

Industrien fremhæver dertil en række tiltag, som man gerne i højere grad så afspejlet i forslaget. Dette gælder for krav om fremstillingstilladelser, som man vurderer som en væsentlig barriere for forsvarsvirksomhederne. Derudover er eksporttilladelser et område, hvor man ligeledes ser behov for yderligere og varige lempelser.

Industrien udtrykker bekymring i forbindelse med Kommissionens mulighed for at pålægge ammunitionsproducenter tvangsproduktion og ser gerne, at virksomhederne i så fald kompenseres tilstrækkeligt. Dertil fremhæver industrien, at en mere tydelig formulering af bestemmelserne om eksportkontrol vil være hensigtsmæssig, såfremt de skal hjælpe industrien med en smidigere eksport af ammunition. Industrien fremhæver ligeledes, at forslaget indeholder elementer, som kan betragtes som statsstøtte og udtrykker bekymring for, at dette kan sprede sig til andre områder såsom donationer til Ukraine og medfinansiering.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget om støtte til produktion af ammunition er en del af den samlede ammunitions pakke til støtte for Ukraine, hvorfor der forventes bred opbakning fra alle EU's medlemsstater om forslagets overordnede målsætning.

En række lande har understreget vigtigheden af, at tildelingskriterierne for finansiel støtte også gør sig gældende for nye produktionslinjer. Flere lande har dertil bemærket, at forslaget om prioriterede ordrer er for vidtgående, og at det i praksis kan betyde, at europæiske lande ikke vil lægge deres ordrer på ammunition hos europæiske forsvarsvirksomheder, idet disse ordre risikere at blive nedprioriteret.

En række lande har dertil understreget vigtigheden af, at Rådets Juridiske Tjeneste snarest muligt præsenterer sin juridiske vurdering af forslagets elementer.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter overordnet den tresporede strategi til at sikre forsyning af ammunition, herunder til Ukraine. Regeringen støtter derfor forslaget om at styrke den europæiske forsvarsindustri igennem de konkrete tiltag til en opskalering af produktionskapaciteten, idet forslaget vil kunne bidrage til at styrke EU's forsyningssikkerhed af forsvarsmateriel, gøre EU's medlemsstater i stand til at genopfylde deres lagre samt understøtte kommende leveringer til Ukraines forsvarskamp.

Regeringen støtter tiltag målrettet udbudssiden i supplement til øvrige tiltag målrettet efterspørgselssiden, og som har til hensigt at udvide den koordinerende indsats mellem medlemsstater på det forsvarsindustrielle område med henblik på at løse grænseoverskridende udfordringer på EU's forsvarsmarked.

Regeringen finder det derudover centralt, at instrumentet også understøtter etableringen af nye produktionslinjer som prioriterede støtteberettigede tiltag.

Regeringen noterer sig forslaget om, at virksomheder kan pålægges at prioritere ordrer og pålægges tvangsbøder, såfremt virksomhederne ikke lever op til forpligtelsen vedrørende den prioriterede ordre. Regeringen finder dette særligt indgribende. Derfor bør der anlægges strenge betingelser for anvendelsen af foranstaltningen, herunder at det alene anvendes som sidste udvej. Dertil vurderes der behov for yderligere klarhed om konsekvenserne i tilfælde af virksomheders forpligtelser i tredjelande samt kriterierne for vurderingen om, hvorvidt en virksomhed har behørigt forklaret, at en ordre ikke prioriteres. Endelig finder regeringen, at der af hensyn til bl.a. de nedprioriterede aftaleparter, som afskæres fra misligholdelsesbeføjelser, bør anlægges strenge betingelser for, hvornår og hvordan dette værktøj kan anvendes.

Regeringen finder i forlængelse heraf, at tvangsbøder bør være proportionale og tage højde for, hvorvidt der er tale om bevidst omgåelse af pålagte forpligtelser. Regeringen finder det dog positivt, at medlemslandet, hvori den økonomiske operatør er placeret, skal godkende en sådan prioriteret ordre. Hertil bemærkes, at forslaget om prioriterede ordrer vil skulle vurderes i forhold til grundlovens § 73 om ekspropriation. Såfremt forslaget om prioriterede ordrer fastholdes i sin nuværende form, til trods for at flere lande har bemærket, at det er for vidtgående, vil der blive foretaget en nærmere vurdering af, om en prioriteret ordre efter omstændighederne kan udgøre ekspropriation over for producenterne eller disses kunder.

Regeringen finder det positivt, at Kommissionen foreslår at finansiere forslaget via omprioritering, således der ikke pålægges yderligere nationale byrder i form af øgede EU-bidrag, og finder det væsentligt, at dette fastholdes. Regeringen finder det samtidigt vigtigt, at forordningen ikke lægger yderligere pres på EU's Forsvarsfond gennem yderligere omprioritering herfra. Endelig noterer regeringen, at en eventuel øget finansiering af EU's forsvarsindustri via Den Europæiske Investeringsbank skal betinges af, at dette ikke kompromitterer bankens finansieringsmodel.

Regeringen finder ligeledes, at eventuelle regler om hasteprocedurer for udstedelse af tilladelser til produktionsanlæg skal respektere eksisterende nationale regler og procedurer.

Derudover finder regeringen, at regler om fælles anskaffelser bør præciseres for at gøre dem mere anvendelige.

Regeringen finder det centralt, at der sikres effektiv implementering af genopretningsfaciliteten, der leverer på aftalen af 21. juli 2020 i Det Europæiske Råd om EU's flerårige finansielle ramme og genopretningsinstrument (Next Generation EU) samt forordningen om genopretningsfaciliteten, og at der således ikke med dette forslag ændres på formålet og anvendelsesområdet i genopretningsfaciliteten.

Regeringen finder det 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.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg. Den samlede tresporede strategi for at sikre ammunition til Ukraine, som blev vedtaget ved Rådsmødet (udenrigsankligger, inkl. forsvar) (den 20. marts 2023), har været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering den 17. marts 2023 og den 17. maj 2023.