



Bruxelles, den 30.11.2016
COM(2016) 950 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET
EUROPÆISKE RÅD, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE
UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

Europæisk handlingsplan for forsvarsområdet

DA

DA

1. Indledning

I sin tale om Unionens tilstand i 2016¹ understregede kommissionsformand Jean-Claude Juncker behovet for et Europa, der beskytter, styrker og forsværer sine borgere, værdier og interesser. Hvis europæerne skal tage større ansvar for deres egen sikkerhed, bliver de nødt til at investere i at udvikle vigtige forsvarskapaciteter for at kunne afværge, besvare og beskytte sig mod eksterne trusler. EU skal bevise, at Unionen kan levere hård såvel som blød sikkerhed og imødekomme opfordringerne til større solidaritet inden for sikkerhed og forsvar². Bratislavakøreplanen³, Europa-Parlamentet⁴ og Rådet for Den Europæiske Union⁵ har også for nylig fremhævet denne prioritering.

Et stærkere europæisk forsvar kræver, at medlemsstaterne i fællesskab køber ind og sammen udvikler og fastholder hele spektret af kapaciteter til lands, i luften, i rummet og til søs. I den globale strategi for Den Europæiske Unions udenrigs- og sikkerhedspolitik⁶ ("den globale strategi") udpeges en række prioritetsområder inden for forsvarskapacitet, hvor Europa er nødt til at investere i og udvikle samarbejdsorienterede tilgange: efterretning, overvågning og rekognoscering, fjernstyrede luftfartøjssystemer, satellitkommunikation og uafhængig adgang til rummet og permanent jordobservation, avancerede militære kapaciteter, herunder strategiske katalysatorer, samt kapacitet til at sikre cybersikkerhed og maritim sikkerhed.

Det europæiske marked for forsvarsmateriel lider under fragmentering og et utilstrækkeligt industrielt samarbejde. Der kan opnås en mere effektiv anvendelse af offentlige midler og et stærkere industrigrundlag ved at styrke det indre marked for forsvarsmateriel, reducere dubleringer og forbedre konkurrenceevnen hos EU's forsvarsindustri.

Behovet for at investere i strategiske kapaciteter

Hvis Europa skal kunne opfylde disse prioriteter på kapacitetsområdet er det nødvendigt at skabe de rette betingelser for et øget forsvarssamarbejde for at skabe de bedst mulige resultater og den mest effektive udnyttelse af forsvarsbudgetterne. Dette bør gå hånd i hånd med en stærk, konkurrencedygtig og innovativ forsvarsindustri og bør gavne hele økonomien: investeringer i forsvarssektoren har en stor økonomisk multiplikatoreffekt

¹ Unionens tilstand 2016: "Hen imod et bedre Europa — et Europa, der beskytter, styrker og forsværer sine borgere, værdier og interesser", 14. september 2016.

² Den 14. november 2016 konkluderede Rådet for Udenrigsanliggender, at potentialet i forbindelse med et inklusivt permanent struktureret samarbejde (PESCO) burde udforskes. Kommissionsformand Jean-Claude Juncker opfordrede til et sådant initiativ i sine politiske retningslinjer fra juli 2014. Han erklærede: "Selv den stærkeste bløde magt kan ikke klare sig i det lange løb uden i det mindste at have en vis indbygget forsvarskapacitet. Lissabontraktaten giver mulighed for, at de medlemsstater, der måtte ønske det, kan lægge deres forsvarskapaciteter sammen i form af et fast struktureret samarbejde."

³ Forslag til arbejdsprogram fra formanden for Det Europæiske Råd, Rådets formandskab og formanden for Kommissionen mødet mellem EU's 27 stats- og regeringschefer den 16. september 2016, <http://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/>

⁴ Europa-Parlamentets betænkning om "den europæiske forsvarsunion" (2016/2052(INI)), der blev vedtaget den 22. november 2016.

⁵ Konklusionerne fra Rådet for Udenrigsanliggender af 14.11.2016.

⁶ Se: <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>

hvad angår at skabe spinoffs og teknologioverførsler til andre sektorer, såvel som til at skabe job⁷.

Efter opfordring fra Rådet⁸ bidrager denne europæiske handlingsplan for forsvarsområdet til at sikre, at det europæiske forsvars industrigrundlag er i stand til at opfylde Europas nuværende og fremtidige sikkerhedsbehov og i den forbindelse styrke EU's strategiske autonomi og evne til at agere med partnere. Handlingsplanen er tæt forbundet med den globale strategiske gennemførelsesplan for sikkerhed og forsvar, som udstikker et nyt ambitionsniveau for Unionen, og som kortlægger de handlinger, der vil kunne opfylde det. Den er også forbundet med gennemførelsen af den fælles erklæring fra EU og NATO⁹, der blev undertegnet af formanden for Det Europæiske Råd, formanden for Kommissionen og NATO's generalsekretær. De foreslåede handlinger i denne europæiske handlingsplan for forsvarsområdet vil medføre en stærkere Europæisk Union inden for forsvar, hvilket i sidste ende også medfører et stærkere NATO.

Rådet bifaldt gennemførelsesplanen for sikkerhed og forsvar og noterede sig de nuværende prioritetsområder, hvor Europa er nødt til at gennemføre tilstrækkelige investeringer og udvikle samarbejdsorienterede tilgange¹⁰. Rådet opfordrede Kommissionen til at støtte medlemsstaterne med at gennemføre de udpegede prioriteter på kapacitetsområdet. Gennem de foranstaltninger, der er udviklet i denne handlingsplan, forpligter Kommissionen sig til at støtte hele udviklingsfasen af forsvarskapaciteter – lige fra forskning og udvikling til produktion af kapaciteten.

Udfordringerne for det europæiske forsvar

Tilsammen har de europæiske lande verdens næststørste forsvarsbudget. Der er dog stadig et stykke op til USA's forsvarsbudget, og så er den europæiske anvendelse af offentlige midler ineffektiv i den forstand, at der er dubleringer, en mangel på interoperabilitet samt teknologiske huller. Desuden er de europæiske forsvarsbudgetter blevet mindre og mindre i de seneste år, i modsætning til andre globale aktører (Kina, Rusland og Saudi-Arabien), som har opprioriteret deres forsvarssektor i et hidtil uset omfang. Uden en betydelig investering i forsvaret risikerer den europæiske industri at komme til at mangle den teknologiske kunnen til at opbygge næste generation af kritiske forsvarskapaciteter. I sidste ende vil det påvirke Unionens strategiske uafhængighed og evne til at levere sikkerhed.

Forsvarsindustrien er ikke kun af strategisk betydning for Europas sikkerhed. Med en samlet omsætning på 100 mia. EUR om året og direkte eller indirekte beskæftigelse til 1,4 millioner højt kvalificerede medarbejdere i Europa¹¹ bidrager sektoren også i betydeligt omfang til EU's økonomi.

⁷ Hver euro, der investeres i forsvar, vurderes at generere et afkast på 1,6, navnlig hvad angår kvalificeret beskæftigelse, forskning og teknologi og eksport (se Europe Economics, "The Economic Case for Investing in Europe's Defence Industry" (Det økonomiske argument for at investere i Europas forsvarsindustri) fra 2013).

⁸ Konklusionerne fra Rådet for Udenrigsanliggender af 17.10.2016.

⁹ Undertegnet i Warszawa i juli 2016.

¹⁰ I forlængelse af de prioritetsområder inden for forsvarskapacitet, som Det Europæiske Råd hilste velkommen i 2013, samt de, der henvises til i kapacitetsudviklingsplanen fra 2014 og EU's globale strategi; Konklusionerne fra Rådet for Udenrigsanliggender af 14.11.2016.

¹¹ Data fra sammenslutningen af rum- og forsvarsindustrier i Europa (Aerospace and Defence Industries Association).

Forsvarsindustrien er afhængig af, at regeringen lancerer kapacitetsudviklingsprogrammer og på et mere overordnet plan afhængig af niveauet for de offentlige udgifter og investeringer på forsvarsområdet. Da regeringer er slutkunderne for forsvarsmateriel, præciserer de kravene hertil og fungerer som ordregivende myndigheder, lovgivere og – ofte – som understøttende organer for eksporten. Desuden foregår udvikling af forsvarssystemer med et langsigtet perspektiv og indebærer store risici, eftersom operationelle behov kan ændre sig under produktudviklingen. Det betyder at forsvarsvirksomheder ikke vil investere i militære teknologier uden et tilsagn fra de offentlige myndigheder om, at de vil købe dem.

Mange medlemsstater har reduceret deres forsvarsbudgetter i løbet af det seneste årti. Fra 2005 til 2015 har EU27¹² reduceret deres forsvarsbudgetter med næsten 11 %, hvilket svarer til et samlet beløb på omkring 200 mia. EUR. Forsvarsbudgettets andel af BNP faldt også til sit laveste niveau på 1,4 % i 2015. EU's forsvarsbudgetter er reelt faldet med 2 mia. EUR om året i løbet af det seneste årti¹³. I dag er der kun 4 ud af 28 medlemsstater (Estland, Grækenland, Polen og Det Forenede Kongerige), der opfylder det NATO-mål om et forsvarsbudget på 2 % af BNP, der blev aftalt på Wales-topmødet i 2014.

Til sammenligning kan det nævnes, at USA i 2015 investerede over dobbelt så meget på forsvarsområdet som EU-medlemsstaterne tilsammen. Kina har øget sit forsvarsbudget med 150 % hen over det sidste årti. I 2015 investerede Rusland 5,4 % af sit BNP på forsvarsområdet¹⁴.

Selv om der de sidste to år har været tegn på, at tendensen vendte, har den vedvarende mangel på investeringer påvirket den europæiske forsvarsindustri, lige fra hovedkontrahenter til leverandører. Overordnet set har der ikke været mange muligheder i form af nye store forsvarsindustriprojekter, herunder en mangel på fælleseuropæiske samarbejdsprogrammer¹⁵.

Tendensen med konstante reduktioner i forsvarsbudgetterne bliver yderligere forværret af den ineffektive måde, midlerne anvendes på. Fragmenteringen af de europæiske markeder fører til unødvendige dublinger af kapaciteter, organisationer og udgifter¹⁶. Størstedelen af udgifterne til forsvaret går til nationale indkøb, mens andelen af fælles materielindkøb kun udgjorde 22 % af det samlede indkøb af materiel i 2014¹⁷.

Der er stadig både for lidt konkurrence, der dækker hele EU, og for lidt samarbejde, hvilket er de to måder produktiviteten og innovationskapaciteten inden for det europæiske forsvars industrigrundlag kan øges på. De faldende forsvarsbudgetter i Europa har ikke ført til mere samarbejde, snarere tværtimod. Der er færre samarbejdsprogrammer i dag end for 20 år siden.

Merværdien i EU-samarbejde

¹² Medlemsstater, der deltager i Det Europæiske Forsvarsagentur (EDA - European Defence Agency).

¹³ EDA, forsvarsdata fra 2014 og 2015 til 7.6.2016. De øvrige tal i dette afsnit stammer fra denne kilde.

¹⁴ SIPRI's database over militæruddgifter 2014, militærdatabase 2015, Det internationale institut for strategiske studier.

¹⁵ Rapport fra Gruppen af Fremtrædende Personer om europæisk forskning på forsvarsområdet, Den Europæiske Unions Institut for Sikkerhedsstudier, februar 2016.

¹⁶ For eksempel er der 154 forskellige typer af våbensystemer i EU, i modsætning til i USA, hvor der er 27. EU-USA forsvarsdata 2011, Det Europæiske Forsvarsagentur.

¹⁷ For medlemsstater, der deltager i EDA. Se EDA forsvarsdata fra 2014 og 2015 til 7.6.2016.

Beslutningen om at fastholde investeringer i udviklingsprogrammer til forsvars- og opsendelseskapaciteter forbliver medlemsstaternes beføjelse og ansvar. Mobiliseringen af EU-instrumenter og -politikker inden for traktaternes rammer må ikke være en erstatning for at medlemsstaternes forsvarsinvesteringer er på så lavt et niveau. Kommissionen er dog forpligtet til at supplere, mobilisere og konsolidere medlemsstaternes fælles bestræbelser på at udvikle forsvarskapaciteter, der kan imødekomme de sikkerhedsmæssige udfordringer samt støtte den europæiske forsvarsindustri¹⁸.

EU-politikker og -instrumenter kan især skabe en merværdi gennem: i) forbedring af konkurrenceevnen og forvaltningen af forsvarsindustrien på det indre marked ii) yderligere opmuntring af forsvarssamarbejdet gennem positive incitamenter og ved at fokusere på projekter, som medlemsstaterne ikke kan håndtere selv iii) en reduktion af unødvendige dublinger og derigennem fremme en mere effektiv anvendelse af offentlige midler i en tid med budgetmæssige begrænsninger.

Kommissionen har allerede udviklet strategier til at støtte den europæiske forsvarsindustris konkurrenceevne og til at skabe et mere integreret marked for forsvarsmateriel i Europa. Vedtagelsen af to forsvarsdirektiver¹⁹ i 2009 bidrog til den gradvise etablering af et europæisk marked for forsvarsmateriel. I 2013 blev der foreslået en række foranstaltninger til åbning af markeder og støtte af erhvervslivet: Kommissionen udarbejdede en liste over tiltag²⁰, der skulle styrke det indre marked for forsvarsmateriel og fremme en mere konkurrencedygtig forsvarsindustri.

For første gang fremlægger Kommissionen nu en europæisk handlingsplan for forsvarsområdet, der fokuserer på kapacitetsbehov, og som støtter den europæiske forsvarsindustri. Handlingsplanen har tre hovedelementer, der imødekommer forskellige – men gensidigt understøttende – behov i kapacitetsudviklingsfasen med særlig fokus på teknologier og produkter:

- Lancere en europæisk forsvarsfond,
- fremme investeringer i forsyningskæder i forsvarssektoren, og
- styrke det indre marked for forsvarsmateriel.

Kommissionen vil desuden fremme civil-militære synergier inden for EU's politikker, der hvor det er hensigtsmæssigt.

Inden for mange af de berørte områder vil de initiativer, der fremlægges i denne handlingsplan, få gavn af arbejdet i EDA, navnlig hvad angår

¹⁸ I sin undersøgelse "The Cost of Non-Europe in Common Security and Defence Policy" fra 2013 konkluderer Europa-Parlamentet, at omkostningerne ved manglende EU-tiltag på forsvarsområdet spænder fra at kunne nå op på ca. 130 mia. EUR til mindst at være på 26 mia. EUR i en lidt mere forsigtig vurdering. Det er vigtigt at bemærke, at tallet 26 mia. EUR om året svarer til de samlede forsvarsbudgetter for 15 medlemsstater (Belgien, Bulgarien, Kroatien, Tjekkiet, Danmark, Estland, Grækenland, Ungarn, Letland, Litauen, Luxembourg, Portugal, Rumænien, Slovakiet og Slovenien).

¹⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/43/EF om forenkling af vilkår og betingelser for overførsel af forsvarsrelaterede produkter inden for Fællesskabet (EUT L 146 af 10.6.2009, s. 1). Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/81/EF om samordning af fremgangsmåderne ved ordregivende myndigheders eller ordregiveres indgåelse af visse bygge- og anlægs-, vareindkøbs- og tjenesteydelseskontrakter på forsvars- og sikkerhedsområdet og om ændring af direktiv 2004/17/EF og 2004/18/EF (EUT L 216 af 20.8.2009, s. 76).

²⁰ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget af 24. juli 2013 "Hen imod en mere konkurrencedygtig og effektiv forsvars- og sikkerhedssektor" (COM(2013) 542 final).

kapacitetsudviklingsplanen²¹, prioriteter inden for forskning og teknologi (FoT) samt de vigtige strategiske aktiviteter²².

2. Lancering af en europæisk forsvarsfond

I sin tale om Unionens tilstand den 14. september 2016 opfordrede formand for Kommissionen, Jean-Claude Juncker, til, at der oprettes en europæisk forsvarsfond. Denne fond skal bestå af to særskilte finansieringsstrukturer ("vinduer"), der understøtter hinanden, og som vil blive indfaset over tid:

i) Et "**forskningsvindue**", der finansierer den fælles forskning i forsvarsprojekter på EU-plan. Det vil blive udviklet gennem iværksættelsen af en forberedende foranstaltning og bør resultere i et særligt EU-program under EU's flerårige finansielle ramme for perioden efter 2020²³.

ii) Et "**kapacitetsvindue**", der kan støtte den fælles udvikling af de forsvarskapaciteter²⁴, der vedtages i fællesskab af medlemsstaterne. Dette vil blive finansieret gennem en sammenlægning af nationale bidrag og, når det er muligt, understøttet af EU-budgettet.

"Forskningsvinduet" og "kapacitetsvinduet" vil være gensidigt understøttende, men særskilte med hensyn til deres juridiske karakter og finansieringskilder.

"Vinduerne" vil blive understøttet af en koordineringsmekanisme i form af **et koordinationsråd**, bestående af Kommissionen, den højtstående repræsentant, medlemsstaterne, EDA samt erhvervslivet, i det omfang det er hensigtsmæssigt.

Koordinationsrådets primære opgave vil være at sikre, at der er sammenhæng mellem forsknings- og kapacitetsvinduerne for bedre at kunne understøtte udviklingen af de kapaciteter, der er vedtaget af medlemsstaterne. Disse kapaciteter fastlægges ud fra særskilte processer, bl.a. fra Det Europæiske Forsvarsagentur og fra den medlemsstatsdrevne "samordnede årlige gennemgang vedrørende forsvar", der foreslås af den højtstående repræsentant i overensstemmelse med Rådets konklusioner.

Figur 1. Vejen mod en europæisk forsvarsfond

²¹ Se EDA: <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/eda-priorities/capability-development-plan>

²² dvs. teknologi, færdigheder, industriel produktionskapacitet.

²³ Forbindelsen til det flerårige forskningsrammeprogram, der er omhandlet i artikel 182 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, vil blive besluttet som en del af den nye flerårige finansielle ramme.

²⁴ I forbindelse med denne handlingsplan henviser forsvarskapaciteter til militære aktiver, herunder det nødvendige materiel samt teknologi på alle relevante områder. Det er ikke en henvisning til forsvarsoperationer eller andre elementer, der er nødvendige for at forvalte forsvarskapaciteter, f.eks. uddannelse, personel og logistik.

Fastsættelse af kapacitetsprioriteter på EU-niveau (EU-landene, Det Europæiske Forsvarsagentur, osv.)



"Forskningsvinduet": finansiering af forskning i forsvarsteknologi og -produkter

Forskning på forsvarsområdet i innovative teknologier, produkter og tjenester er afgørende for at sikre, at forsvarssektoren forbliver konkurrencedygtig på lang sigt, og at Europas strategiske uafhængighed i sidste ende sikres. Udgifter til forskning og teknologi inden for forsvaret (FoT-udgifter) har dog været ramt af betydelige nedskæringer i de nationale budgetter²⁵. Mellem 2006 og 2013 er FoT-udgifterne blevet skåret med 27 %²⁶ i de 27 medlemsstater, der deltager i EDA. I 2014 udgjorde FoT-udgifter i de 27 EU-medlemsstater ca. 2 mia. EUR. Dette er ikke blevet opvejet af mere samarbejde: I løbet af den samme periode faldt samarbejdet omkring FoT inden for forsvaret med over 30 %.

I perioden 2006-2011 lå USA's forsvarsrelaterede udgifter til FoT i gennemsnit på 9 mia. EUR om året, og deres forsvarsrelaterede udgifter til FoU lå i gennemsnit på 54,6 mia. EUR om året. Den amerikanske prioritering vil fortsætte og vil endda forøges som et resultat af den tredje udligningsstrategi. Mellem 2012 og 2015 blev Ruslands forsvarsrelaterede udgifter til FoU fordoblet, mens Kina ifølge de tilgængelige data også øgede sine investeringer i FoU.

Det er nødvendigt med flere investeringer i forskning på både nationalt plan og EU-plan for at styrke EU's videnskabelige og teknologiske grundlag inden for teknologier, produkter og tjenester på forsvarsområdet. Kommissionen er derfor parat til at mobilisere EU-midler til at støtte forskning på forsvarsområdet på EU-niveau. Midlerne skal dog understøtte og stimulere den nationale indsats – ikke overlape eller erstatte den.

²⁵ FoU-udgifter omfatter alle FoU-projekter frem til det øjeblik, hvor udgifterne til fremstilling af materiellet begynder at påløbe. Forskning og udvikling (FoU) omfatter FoT. Se definitionen her: <https://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal/definitions>

²⁶ Europa-Parlamentets undersøgelse: "Fremtiden for EU's forskning på forsvarsområdet, 2016. De øvrige tal i dette afsnit stammer fra denne kilde.

Kommissionen har i sinde at iværksætte en forberedende foranstaltning vedrørende forskning på forsvarsområdet i 2017, efter opfordring fra Det Europæiske Råd, med et budget på 90 mio. EUR for perioden 2017-2019²⁷. Dette vil være et første skridt, med en tids- og budgetmæssig begrænsning, som vil teste merværdien ved støtte fra EU-budgettet til forskning på forsvarsområdet. Kommissionen vil overveje en delegeringsaftale med EDA om visse opgaver i forbindelse med gennemførelsen af den forberedende foranstaltning. Forskningsemnerne vil blive fastlagt i arbejdsprogrammet efter principperne for udvalgsprocedurer.

Hvis medlemsstaterne godkender denne handlingsplan, vil den forberedende foranstaltning bane vejen for, at "forskningsvinduet" kan udmønte sig i et europæisk forskningsprogram på forsvarsområdet under den næste flerårige finansielle ramme for perioden efter 2020. Programmet bør have en respektabel størrelse. I betragtning af hvor vigtigt investering i forsvarsforskning er, hvor stort omfanget af de eksisterende nationale budgetter til forsvarsforskning er, samt de høje omkostninger ved udvikling af nye, avancerede militære teknologier kan det blive nødvendigt at "forskningsvinduet" får et årligt budget på omkring 500 mio. EUR for at gøre en væsentlig forskel, hvilket både er i overensstemmelse med konklusionerne fra Gruppen af Fremtrædende Personer inden for europæisk forskning på forsvarsområdet²⁸ og med den nylige rapport fra Europa-Parlamentet om samme emne²⁹. Med et budget af denne størrelse ville EU blive blandt de største investorer i FoT på forsvarsområdet i Europa.

Programmet bør fokusere på et begrænset antal centrale forskningsprojekter i forbindelse med de prioritetsområder inden for forsvarskapacitet, som er vedtaget af medlemsstaterne. Dette vil sikre en omkostningseffektiv fordeling af ressourcerne, forhindre unødige dublinger og udnytte stordriftsfordele³⁰. EU-finansieret forskning bør være rettet mod både kritiske forsvarsteknologier og innovationsdrevne teknologier, af højeste kvalitet.

Forvaltningen af programmet vil være underlagt EU's budgetregler og bør tage højde for de særlige forhold i forsvarssektoren. Der vil blive undersøgt flere muligheder for at strukturere en dialog mellem Kommissionen, medlemsstaterne og erhvervslivet om gennemførelsen af det fremtidige "vindue", f.eks. gennem muligheden for teknologiske platforme. Denne dialog vil udnytte EDA's aktiviteter inden for FoT samt prioriteterne på kapacitetsområdet, såvel som vigtige strategiske aktiviteter. Som nævnt af Gruppen af Fremtrædende Personer³¹ bør programudvalget bestå af medlemsstaternes repræsentanter og arbejde ud fra "udvalgsproceduren" og vurdere den merværdi, EU-samarbejder tilfører projekterne, især da medlemsstaterne er slutbrugere i forsvarssektoren.

²⁷ Det Europæiske Råds konklusioner af 19.-20. december 2013 (EUCO 217/13).

²⁸ Se: <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/report-of-the-group-of-personalities-on-the-preparatory-action-for-csdp-related-research>

²⁹ Se Europa-Parlamentets betænkning om en europæisk forsvarsunion (2016/2052(INI)), der blev vedtaget den 22. november 2016, hvori der står, at "et samlet budget på mindst 500 mio. EUR årligt i denne periode vil være nødvendigt, hvis det europæiske forsvarsforskningsprogram skal være troværdigt og gøre en væsentlig forskel".

³⁰ F.eks. kunne EU-finansieret forskning understøtte teknologier, der gjorde det muligt at udvikle fjernstyrede flysystemer (såsom droner) i Europa, samt teknologier, der kunne støtte overvågningen af og sikkerheden ved EU's grænser, herunder at øge beskyttelsen af grænserne og den maritime sikkerhed (bl.a. aktiver vedrørende maritim støtte og luftstøtte til de nødvendige sikkerhedsoperationer til søs og i luften).

³¹ <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/report-of-the-group-of-personalities-on-the-preparatory-action-for-csdp-related-research/>

Finansieringen ville primært komme gennem tilskud, men muligheden for at anvende prækommercielle indkøb³² ved netop forskning på forsvarsområdet vil også blive undersøgt. Sådanne projekter kræver deltagelse af forskningsinstitutter og virksomheder fra forskellige medlemsstater og vil fremme deltagelse af SMV'er, herunder dem, der arbejder på innovation med dobbelt anvendelse. Der bør fastsættes særlige regler for intellektuelle ejendomsrettigheder under hensyntagen til erfaringerne fra den forberedende foranstaltning.

Forsvarsteknologier, der udvikles gennem den forberedende foranstaltning og det fremtidige program kan måske også imødekomme civile borgeres behov. Synergier bør opmuntres for at fremme innovationen i den bredere civile økonomi, såsom teknologier vedrørende cyberforsvar, samtidig med at man undgår dublinger. Omvendt kan civil forskning også anvendes til at støtte forsvarsindustrien. Horisont 2020³³ kan anvendes til at fremme grundlæggende forskning og innovation, navnlig ved at opmuntre til en krydsbefrugtningseffekt. Kommissionen vil fra 2017 samle forsvarsindustrien og de civile innovative industrier, der er omfattet af Horisont 2020-finansieringen for at fremme afsmittende virkninger angående potentielle disruptive teknologier og nye processer i forsvarsindustrien.

"Kapacitetsvinduet": finansiering af den fælles udvikling af forsvarskapaciteter

Ud over vigtigheden af at udvikle det europæiske samarbejde om forskning inden for forsvarsområdet er det nødvendigt at gå et skridt videre og sikre støtte til hele udviklingsfasen af forsvarskapaciteter. På trods af de indlysende økonomiske samt andre fordele ved et samarbejde står medlemsstaterne stadig over for store hindringer, der hæmmer udviklingen af samarbejdsprogrammer.

Den manglende koordinering og fælles kapacitetsplanlægning på EU-plan reducerer effektiviteten af både de offentlige budgetter og medlemsstaternes investeringer, samtidig med at det fører til unødvendige dublinger. Desuden fører den manglende synkronisering af de individuelle budgetbidrag til betydelige forsinkelser i iværksættelsen og gennemførelsen af samarbejdsprogrammer. Endelig kan de stigende omkostninger for komplekse forsvarskapaciteter være hæmmende for at medlemsstater investerer i dem alene, og derfor ville det både føre til budgetbesparelser samtidig med at man ville få den størst mulige værdi af forsvarsinvesteringerne, hvis man sammenlægger de nationale ressourcer til kapaciteter.

"Kapacitetsvinduet" i fonden ville have til formål at løse disse problemer. Det ville sikre en fælles finansiering til udviklingen og indkøbene af strategiske kapacitetsprioriteter. Disse vil blive vedtaget i fællesskab af medlemsstaterne og kunne omfatte prioriteter med dobbelt anvendelse, der er relevante for gennemførelsen af EU's politikker³⁴. "Vinduet" vil fokusere på faserne efter FoT, herunder prototyper samt udvikling og indkøb af produkter og teknologier.

³² Prækommercielle indkøb er en tilgang til at købe FoU-tjenester, der gør det muligt for offentlige indkøbere at dele risici og fordele med leverandørerne angående design, udformning af prototyper og afprøvning af nye produkter og tjenester i en begrænset mængde.

³³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1291/2013 af 11. december 2013 om Horisont 2020 – rammeprogram for forskning og innovation (2014-2020) og om ophævelse af afgørelse nr. 1982/2006/EF (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 104).

³⁴ F.eks. ville droner kunne anvendes til grænseovervågning.

Umiddelbart kunne et finansielt referencegrundlag på 5 mia. EUR om året fastsættes som et mål. Dette ville svare til 2,5 % af de samlede nationale udgifter på forsvarsområdet i EU og 14 % af de nationale udgifter til forsvarskapaciteter. Det ville også dække det hul, der er i forhold til det mål, som blev aftalt af EDA's medlemmer om at bruge 35 % af deres budget til materiel i samarbejdsprojekter³⁵. Dette referencegrundlag bør justeres yderligere på baggrund af en forundersøgelse, der skal gennemføres sammen med medlemsstaterne.

De nærmere enkeltheder af dette "kapacitetsvindue" ville skulle udvikles yderligere i tæt samarbejde med medlemsstaterne, den højtstående repræsentant (også i sin egenskab af leder af Det Europæiske Forsvarsagentur) og andre relevante interessenter. Dette vil blive gjort i overensstemmelse med traktaterne og de eksisterende mandater og på en sådan måde, så der opnås størst mulig synergi og dublinger undgås. Navnlig skal den højtstående repræsentants arbejde med at undersøge mulighederne for et permanent struktureret samarbejde respekteres, jf. mandatet fra Rådet. Kortlægningen af prioriteter og ejerskabet af kapaciteterne ville være helt og holdent overladt til medlemsstaterne, som også ville anvende disse kapaciteter. Samarbejde forventes at udvikle sig over tid.

"Kapacitetsvinduet" kunne foregå på to niveauer:

- Det første niveau, som ville være åbent for alle medlemsstater, ville bestå af en "**paraplystruktur**". Her ville de fælles rammer for støtte til medlemsstaterne blive udstukket, og de operationelle back-office-funktioner til udvikling af specifikke projekter gennem fælles regler og de gældende retlige og finansielle værktøjer til gennemførelse af projekterne ville blive udført. Dette kunne også hjælpe med at udglatte medlemsstaternes budgetmæssige krav og afhjælpe manglen på synkronisering af de nationale budgetcyklusser.
- Det andet niveau ville bestå af **specifikke projekter til udvikling af fælles kapaciteter** på grundlag af medlemsstaternes frivillige deltagelse. Den finansielle og operationelle beslutningstagning i forbindelse med specifikke projekter og dens finansieringsmetoder ville forblive hos de medlemsstater, der deltager i det enkelte projekt, inden for de regler, der er fastsat på paraplystrukturniveauet. Der kan være forskellige grupper af medlemsstater, som deltager i de forskellige individuelle projekter.

Udvikling af fælles kapaciteter vil blive finansieret ved at sammenlægge bidragene fra de medlemsstater, der beslutter at deltage. Dette vil sikre den fortsatte samfinansiering over tid. Hvert bidrag vil være begrænset til individuelle projekter, som ville blive defineres på forhånd af de deltagende medlemsstater. Projekterne ville derved være økonomisk uafhængige og begrænset i både tid og omfang, hvilket udelukker enhver form for gensidigt finansielt ansvar mellem projekterne.

Om nødvendigt – og hvis det aftales – kan "paraplystrukturen" og/eller de enkelte projekter anvendes til at udstede projektrelaterede gældsinstrumenter. Sådanne instrumenter kan enten understøttes af medlemsstaternes specifikke betalingslinjer til det enkelte projekt eller gennem yderligere garantier/indskudskapital, enten til det enkelte

³⁵ I perioden 2010-2014 har EDA's medlemmer i gennemsnit brugt 19,6 % af deres samlede budget til materiel i samarbejdsorienterede materielprojekter, svarende til 7,56 mia. EUR pr. år. Dermed er der 5,84 mia. EUR pr. år op til det aftalte mål.

projekt eller gennem paraplystrukturen. I sidstnævnte tilfælde kunne paraplystrukturen tildeles sit eget kapitalgrundlag³⁶.

Nationale kapitalbidrag til "kapacitetsvinduet" vil blive betragtet som "engangsforanstaltninger" i henhold til stabilitets- og vækstpagten, hvilket betyder, at de vil blive trukket fra i den strukturelle finanspolitiske indsats, som forventes gennemført af medlemsstaterne. Garantier vil blive behandlet på samme måde, for så vidt som de påvirker underskuddet og/eller gælden³⁷.

Kommissionen er klar til at undersøge alle finansieringsmuligheder i EU-budgettet til "kapacitetsvinduet" i overensstemmelse med traktaterne. Dette bidrag kunne navnlig ydes til teknologisk udvikling og demonstration af projekter, herunder prototyper. Kommissionen vil også overveje muligheden af at støtte forundersøgelser og testfaciliteter. EU-budgettet kunne også støtte produkter og teknologier med dobbelt anvendelse. Endelig kunne administrationsudgifterne til dette "vindue" afholdes over EU-budgettet.

Kommissionen er parat til at støtte dette "vindue" med økonomisk og teknisk ekspertise³⁸. Medlemsstaternes erfaringer og det igangværende arbejde i forbindelse med EDA om at oprette en samarbejdsfacilitetsmekanisme bør også tages i betragtning.

I forlængelse af kommissionsformand Junckers tale om Unionens tilstand, og i lyset af yderligere drøftelse med EU's institutioner bør der oprettes en europæisk forsvarsfond. Kommissionen foreslår følgende:

Til "forskningsvinduet":

- *Efter Europa-Parlamentets og Rådets aftale om EU-budgettet for 2017 vil Kommissionen iværksætte en forberedende foranstaltning i 2017 med et foreslået budget på 25 mio. EUR for det første år og en forventning om et samlet budget på 90 mio. EUR over tre år.*
- *Hvis medlemsstaterne godkender denne handlingsplan vil Kommissionen foreslå et specifikt forskningsprogram på forsvarsområdet til et anslået beløb af 500 mio. EUR om året under den flerårige finansielle ramme for perioden efter 2020.*

Til "kapacitetsvinduet":

- *Kommissionen vil arbejde tæt sammen med medlemsstaterne og den højtstående repræsentant (også i hendes egenskab af leder af EDA) om at videreudvikle retningslinjerne og forvaltningen af kapacitetsvinduet med henblik på at støtte medlemsstaternes fælles udvikling af konkrete kapacitetsprojekter.*
- *Et sådant vindue bør kunne mobilisere i størrelsesordenen af 5 mia. EUR om året. De første skridt bør tages i 2017. I 2017 vil Kommissionen hurtigst muligt iværksætte en forundersøgelse for at præcisere dette skøn. Baseret på de*

³⁶ Der kan være to argumenter for en permanent kapitalstruktur: at forbedre vinduets kreditværdighed og at lette ombytteligheden af de enkelte gældsudstedelser.

³⁷ Som f.eks. præciseret for Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer i Kommissionens meddelelse (COM(2015) 12) af 13. januar 2015 om "Optimal udnyttelse af fleksibiliteten inden for rammerne af de gældende regler under stabilitets- og vækstpagten".

³⁸ I overensstemmelse med retspraksis (Domstolens dom i Pringle-sagen (sag C-370/12 Pringle) af 27. november 2012).

yderligere drøftelser med de andre institutioner er Kommissionen klar til at sørge for udviklingen af "kapacitetsvinduet". Kommissionen vil undersøge alle finansieringsmuligheder i EU-budgettet til "kapacitetsvinduet" i overensstemmelse med traktaterne. Kommissionen er også klar til at støtte det med økonomisk og teknisk ekspertise.

3. Fremme af investeringer i forsyningskæder i forsvarssektoren

Den europæiske forsvarsfond vil være et afgørende skridt for at støtte den europæiske forsvarsindustri konkurrenceevne. Det er dog nødvendigt med yderligere tiltag, der kan gøre det muligt for forsvarrets industrigrundlag at forblive innovativt og konkurrencedygtigt og i sidste ende være i stand til at imødekomme EU's kapacitetsbehov. Der må også lægges særlig vægt på at fremme adgangen til finansiering for små og mellemstore virksomheder (SMV'er) og for ikke-traditionelle leverandører samt fremme investeringer i forsyningskæder i forsvarssektoren.

Adgang til finansiering for SMV'er og investeringer i forsvarssektoren

SMV'er og midcapselskaber udgør i mange medlemsstater ryggraden af forsvarssektoren og er centrale for det europæiske forsvars industrigrundlag og for værdikæden. Europæiske SMV'er eller datterselskaber af de store forsvarsproducenter (hovedkontrahenter og underkontrahenter) tilbyder ofte varer eller tjenesteydelser med dobbelt anvendelse inden for mange forskellige brancher³⁹. Samtidig er de også den mest sårbare del af forsyningskæden inden for forsvar hvad angår adgang til frisk kapital til nye investeringer. Innovation og de mest disruptive teknologiske forandringer udføres ikke inden for store koncerner, men i et økosystem bestående af nyetablerede virksomheder⁴⁰ og SMV'er. De har ikke den nødvendige finansiering til at vokse, hvilket i sidste ende forhindrer dem i at blive integreret fuldt ud i forsyningskæderne i forsvar. Finansielle institutioner vælger ofte at undlade at støtte virksomheder i forsvarssektoren på grund af de involverede risici.

Inden for rammerne af traktaterne og de beslutningstagende organer i Den Europæiske Investeringsbank (EIB) kan EIB yde lån, garantier og egenkapitalprodukter til udvidelse af eksisterende aktiviteter med dobbelt anvendelse, hvilket vil åbne op for nye muligheder for visse dele af forsyningskæder i forsvarssektoren, navnlig for SMV'er og midcapselskaber. Dette kunne også have en positiv afsmittende effekt på nationale finansielle formidlere og udviklingsbanker. En række af EU's finansielle instrumenter, der bygger på EIB's långivning, f.eks. Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer⁴¹ (EFSI) eller programmet for virksomheders konkurrenceevne og SMV'er (COSME), kunne bidrage i forbindelse med forsvarsrelaterede aktiviteter med dobbelt anvendelse. EFSI kunne garantere finansierings- og investeringsoperationer fra EIB eller Den Europæiske Investeringsfond (EFI), der støtter målene i EFSI-forordningen, inklusive midler til projekter, der er relateret til forsvarssektoren.

³⁹ F.eks. energi, telekommunikation og IKT, bilindustrien, materialer, kemikalier, luftfart og rumfart.

⁴⁰ Innovative civile teknologier kunne have direkte konsekvenser for den militære sektor (f.eks. analyse af big data).

⁴¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/1017 af 25. juni 2015 om Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer, Det Europæiske Centrum for Investeringsrådgivning og Den Europæiske Portal for Investeringsprojekter og om ændring af forordning (EU) nr. 1291/2013 og (EU) nr. 1316/2013 — Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EUT L 169 af 1.7.2015, s. 1).

En yderligere tilpasning af kriterierne⁴² for långivning inden for EIB-Gruppen hvad angår forsvarssektoren (inden for rammerne af traktaterne⁴³ og med forbehold for de nødvendige beslutninger af EIB's relevante organer) vil være til fordel for medlemsstaterne, da deres forsvarsindustrier hovedsagelig udgøres af SMV'er.

I de beslutningstagende organer i EIB vil Kommissionen støtte en tilpasning af EIB's kriterier for långivning til forsvarssektoren inden for rammerne af traktaterne. Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at støtte denne proces.

Styrkelse af støtten fra EU-midler til investeringer i forsvaret

De europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fonde) kan anvendes af medlemsstaterne inden for forsvarssektoren, så længe de bidrager til fondens mål til at i) medfinansiere produktive investeringsprojekter, og ii) støtte moderniseringen af forsyningskæder i forsvarssektoren. Forsvarsindustrien kan bidrage til de mål og målsætninger, der er fastsat for ESI-fondene, såsom fremme af udviklingen af den regionale økonomi, der udgør en stor investeringsmultiplikator for færdigheder og job, samt teknologisk og økonomisk udvikling.

Investeringer i forsvaret, der bidrager til den regionale udvikling som omhandlet i artikel 174 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, kan modtage regionalstøtte. Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) kan finansiere forsvarsaktiviteter og aktiviteter med dobbelt anvendelse inden for forskning og innovation som led i en national eller regional strategi for intelligent specialisering. Kommissionen opfordrer de lokale og regionale forvaltningsmyndigheder, der udspecificerer indkaldelserne af investeringsforslag samt procedurerne for udvælgelse af investeringsprojekter, til at støtte SMV'er og midcapselskaber, der også er aktive inden for forsyningskæder i forsvarssektoren.

Kommissionen vil fremme medfinansiering gennem de europæiske struktur- og investeringsfonde til produktive investeringsprojekter og modernisering af forsyningskæder i forsvarssektoren, forudsat at investeringerne styrker den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed. I samarbejde med medlemsstaterne vil Kommissionen yderligere fremme sådanne finansieringsmuligheder.

Opfordring til udvikling af regionale kompetenceklynger

Regionale klynger, der er specialiseret i industrielle nicher (også kendt som "kompetenceklynger"), giver store virksomheder, SMV'er og forskningscentre mulighed for at arbejde tæt geografisk sammen for at øge FoU-samarbejdet og specialisere sig inden for et specifikt teknologisk område (f.eks. flyvemaskinemotorer). Selv om beslutningen om at prioritere regionale klynger i sidste ende ligger hos de lokale og regionale myndighedsaktører, kunne EU-finansiering (herunder gennem EIB) føre til vellykkede teknologiske demonstrationsprojekter og udvikling af industrielle og videnskabelige partnerskaber mellem virksomheder og forskningscentre⁴⁴.

⁴² <http://www.eib.org/about/documents/excluded-activities-2013.htm>

⁴³ Jf. artikel 1 i protokol nr. 5 vedrørende vedtægterne for Den Europæiske Investeringsbank.

⁴⁴ Der kunne ydes særlig opmærksomhed mod prioritetsområder, såsom maritim sikkerhed, cybersikkerhed, fjernstyrede luftfartøjsystemer og satellitkommunikation.

Desuden har Kommissionen lanceret et europæisk netværk af forsvarsrelaterede regioner⁴⁵ til at støtte EU's regioner med vigtige relevante industrielle aktiver og forskningsaktiver og til at udveksle bedste praksis angående integration af forsvarsrelaterede prioriteringer i deres strategier for intelligent specialisering. Kommissionen vil opfordre medlemsstaterne til at fremme regionale kompetenceklynger, hvilket vil gavne forsvarssektoren.

Understøttelse af færdigheder inden for forsvar

Det er nødvendigt, at den europæiske forsvarsindustri bevarer vigtige færdigheder og samtidig erhverver nye for at kunne levere højteknologiske forsvarsprodukter og -tjenester, så de kan opfylde sikkerhedsmæssige behov og konkurrere på det globale marked langt ud i fremtiden. Virksomhederne oplever dog i stigende grad en mangel på kvalificeret arbejdskraft.

Forsvar vil være en prioriteret sektor under det planlagte initiativ vedrørende en ny dagsorden for færdigheder i Europa⁴⁶. Desuden vil Kommissionen også støtte etableringen af en industristyret europæisk alliance for færdigheder til at levere en sektorspecifik strategi for færdigheder. Alliancen vil bidrage til udviklingen og gennemførelsen af skalerbare og bæredygtige løsninger til at sikre nye job og de nødvendige færdigheder. Dette vil ske ved at anvende instrumenter fra COSME⁴⁷ og Erasmus+⁴⁸ til at drive pilotprojekter. Kommissionen vil overveje yderligere foranstaltninger til at forbedre vores viden om samt innovationsgrundlaget for dobbelt anvendelse.

Som led i "Planen for sektorsamarbejde om færdigheder" vil Kommissionen fra 2017 støtte strategisk samarbejde mellem de vigtigste aktører inden for forsvarssektoren.

4. Styrkelse af det indre marked for forsvarsmateriel

At åbne op for finansiel støtte til investeringer i forsvarssektoren er ikke nok til at levere bæredygtige resultater, hvis der ikke samtidig er en effektiv forsvarsindustri, der opererer i et funktionsdygtigt innovationsfremmende indre marked. Øgede finansieringsmuligheder vil ikke give et meningsfyldt afkast, hvis midlerne ikke anvendes effektivt.

Øget konkurrence og en større åbenhed på det europæiske marked for forsvarsmateriel bør sikre at leverandørerne kan opnå stordriftsfordele, optimere produktionskapaciteten og reducere produktionsomkostninger pr. enhed, hvilket vil gøre europæiske varer mere konkurrencedygtige på det globale marked. Konkurrencen bør finde sted både blandt hovedkontrahenter og blandt leverandører.

Vejen mod et åbent og konkurrencedygtigt europæisk marked for forsvarsmateriel

⁴⁵ European Network of Defence-related Regions (EDNR), www.endr.eu

⁴⁶ COM(2016) 381 final.

⁴⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1287/2013 af 11. december 2013 om et program for virksomheders konkurrenceevne og små og mellemstore virksomheder (Cosme) (2014-2020) og om ophævelse af afgørelse nr. 1639/2006/EF (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 33).

⁴⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1288/2013 af 11. december 2013 om oprettelse af "Erasmus+": EU-programmet for uddannelse, ungdom og idræt (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 50).

De to direktiver om offentlige udbud og om overførsel blev vedtaget for at forbedre funktionen af markedet for forsvarsmateriel og for at øge konkurrencen, samtidig med at der tages højde for de særlige forhold i forsvarssektoren. Hvis direktiverne anvendes fuldt ud, vil det være et stort skridt på vej til at nå målet om et integreret, åbent og konkurrencedygtigt europæisk marked for forsvarsmateriel. Der er dog stadig meget, der skal gøres på dette område.

Evalueringerne af de to direktiver viser, at de generelt set er egnede til formålet, og at der ikke er behov for nogen lovgivningsmæssige ændringer på nuværende tidspunkt. Der er dog også identificeret en række mangler, som der må tages fat på.

I evalueringen af direktivet om indkøb af forsvarsmateriel⁴⁹ henvises der især til, at på trods af at værdien af kontrakter, der offentliggøres i EU, er blevet mere end fordoblet, så sker en stor del af indkøbet af forsvarsmateriel stadig uden for EU's regler for offentlige udbud⁵⁰. Det betyder, at der i direktivet stadig er et stort uudnyttet potentiale til at skabe yderligere besparelser på de offentlige budgetter samt muligheder for vækst og beskæftigelse. Desuden stiller offentlige myndigheder stadig i en vis udstrækning krav om modkøb/industrielle modydelser, som kan føre til usikkerhed i industrien. Endelig er det sjældent at de bestemmelser om underentrepriser i direktivet, som giver ordregivende myndigheder mulighed for at kræve, at den valgte tilbudsgiver giver en del af kontrakten i underentreprise til tredjemand via konkurrencebaserede udbud, anvendes.

Kommissionen vil fokusere på en effektiv gennemførelse af direktivet, herunder gennem håndhævelse. Kommissionen vil præcisere fortolkningen af undtagelserne fra direktivet for at støtte de ordregivende myndigheder i anvendelsen af reglerne: Vedtagelsen af meddelelsen om regering-kontrakter er et første skridt i den retning. Kommissionen vil også revidere vejledningen om bestemmelserne om underentrepriser for at øge fleksibiliteten hos ordregivende myndigheder. Endelig vil Kommissionen give vejledning og opmuntre medlemsstaterne til fuldt ud at anvende direktivets fleksibilitet til at samarbejde om indkøb.

Med EU's overførselsdirektiv blev et forenklet licenssystem for overførsler inden for EU af forsvarsrelaterede produkter, herunder gennem generelle overførselslicenser. Evalueringen heraf⁵¹ viser, at til trods for direktivets positive bidrag til øget gennemsigtighed og omkostningsbesparelser for virksomheder, findes der stadig forskellige licensordninger i hele Europa, med store forskelle i indholdet af generelle overførselslicenser og forskelle i de nationale krav vedrørende certificering af virksomheder samt forskelle i brugen af undtagelser. Desuden har de fleste medlemsstater hverken indført undtagelsen vedrørende forudgående tilladelse eller overførsler for samarbejdsprogrammer. Kommissionen vil fokusere på en effektiv gennemførelse af direktivet, herunder gennem håndhævelse. Sammen med denne handlingsplan vedtages to henstillinger for at fremme en harmonisering af generelle

⁴⁹ Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om gennemførelse af direktiv 2009/81/EF af 13. juli 2009 om samordning af fremgangsmåderne ved ordregivende myndigheders eller ordregiveres indgåelse af visse bygge- og anlægs-, vareindkøbs- og tjenesteydelseskontrakter på forsvars- og sikkerhedsområdet.

⁵⁰ I 2014 foregik 77,9 % af alle materielindkøb på nationalt niveau, hvilket betød, at landene ikke kunne få gavn af de besparelser, der følger med stordriftsfordele. Kilde: EDA-brochure med forsvarsdata 2014 med vurderinger for 2015.

⁵¹ COM(2016) 760 final, evaluering 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.

overførselslicenser for væbnede styrker og certificerede virksomheder. Derudover vil Kommissionen undersøge muligheden for en yderligere harmonisering af de resterende to generelle overførselslicenser, forenkle certificeringsprocessen hvor det er muligt og fremme dens udbredelse i medlemsstaterne.

Kommissionen vil fokusere på en effektiv gennemførelse af de to forsvarsdirektiver, herunder gennem håndhævelse. Med vedtagelsen af handlingsplanen som det første skridt vil Kommissionen derefter præcisere fortolkningen af specifikke bestemmelser i direktivet om indkøb af forsvarsmateriel gennem vedtagelsen af vejledende noter i 2017-18 og vedtage henstillinger om en harmonisering af de generelle overførselslicenser i første kvartal af 2018.

Styrkelse af forsyningsikkerheden

Forsyningsikkerheden er også hjørnestenen i oprettelsen af et funktionsdygtigt indre marked for forsvar og er nøglen til fremtidige samarbejdsprogrammer. Medlemsstaterne skal kunne stole på, at grænseoverskridende leverancer ikke bliver forstyrret. At styrke forsyningsikkerheden på EU-plan forudsætter, at den gensidige tillid mellem medlemsstaterne forbedres.

Visse foranstaltninger, som f.eks. betingelserne for udførelse af en kontrakt, kan være med til at styrke den gensidige tillid mellem medlemsstaterne med hensyn til overførsel af forsvarsrelaterede produkter. Kommissionen vil derfor offentliggøre vejledninger for foranstaltninger, som medlemsstaterne kan træffe i medfør af EU's lovgivning om offentlige udbud med henblik på at styrke forsyningsikkerheden.

Kommissionen støtter medlemsstaternes initiativ gennem EDA vedrørende en politisk forpligtelse til at lette overførsel af forsvarsrelaterede produkter og yde gensidig bistand i krisetider. Kommissionen noterer sig medlemsstaternes manglende vilje til at gå længere end en sådan politisk forpligtelse på dette stadium og nå til enighed om en EU-dækkende ordning for forsyningsikkerhed.

Inden for rammerne af EU's råstofstrategi⁵² vil Kommissionen identificere flaskehalse samt de forsyningsrisici, der er forbundet med råstoffer, der er nødvendige for udviklingen af nøglekapaciteter, med udgangspunkt i konklusionerne i en nylig undersøgelse^{53,54}. Fremtidige EU-forskningsprogrammer kan også anvendes til at afbøde forsyningsrisici, herunder erstatning af råstoffer af kritisk betydning, med udgangspunkt i arbejdet på området for centrale støtteteknologier.

Endelig bør Kommissionens principper for cirkulær økonomi⁵⁵, dvs. nye teknologiske løsninger og forretningsmodeller med mere bæredygtig produktion, forbrug og affaldshåndtering, også gælde for forsvarssektoren, hvor ressourceeffektivitet og

⁵² Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – Adgang til råstoffer af hensyn til Europas velfærd i fremtiden – Forslag til et europæisk innovationspartnerskab om råstoffer (COM(2012) 82 final).

⁵³ Pavel, C. og Tzimas, E., Råstoffer i den europæiske forsvarsindustri. Luxembourg, Europa-Kommissionen, Det Fælles Forskningscenter, 2016.

⁵⁴ F.eks. anvendes beryllium i missiler, jagerfly, helikoptere og satellitter (fordi det er seks gange lettere og stærkere end stål).

⁵⁵ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget. Kredsløbet lukkes – en EU-handlingsplan for den cirkulære økonomi

forsyningssikkerheden bliver stadig vigtigere. Derudover er der potentielt store besparelser at finde gennem øget anvendelse af energieffektivitetsforanstaltninger og vedvarende energi i EU's væbnede styrker, der er storforbruger af energi.

Forbedring af den grænseoverskridende markedsadgang for SMV'er inden for forsvarssektoren

At fremme grænseoverskridende markedsadgang og åbne op for forsyningskæderne er af afgørende betydning for et effektivt europæisk marked for forsvarsmateriel, samtidig med at kontrahentens kommercielle frihed respekteres. Navnlig hvad angår underleverandører, som ofte er SMV'er, er der behov for at sikre, at de har en fair chance for at få adgang til forsyningskæder i forsvarssektoren, uanset deres geografiske placering på det indre marked.

Der er ingen "mirakelløsninger" til dette komplekse problem, men der er brug for gradvise fremskridt. På grundlag af rapporten fra ad hoc-ekspertgruppen bestående af medlemsstaterne og erhvervslivet⁵⁶ vil Kommissionen fremsætte henstillinger om at opmuntre de ordregivende myndigheder til at lette grænseoverskridende deltagelse samt SMV'ers deltagelse i offentlige udbud for indkøb af forsvarsmateriel⁵⁷ og opmuntre hovedkontrahenter og leverandører til at give mulighed for at underleverandører og SMV'er fra alle medlemsstater får adgang til deres forsyningskæder⁵⁸. Kommissionens henstillinger bør suppleres med frivillige instrumenter, der er underskrevet af de relevante parter, herunder hovedkontrahenterne og erhvervsorganisationer.

Inden udgangen af 2017 vil Kommissionen vedtage henstillinger, der opmuntrer ordregivende myndigheder til at lette grænseoverskridende deltagelse og lette SMV'ers deltagelse i offentlige udbud for indkøb af forsvarsmateriel og deres adgang til forsyningskæder i forsvarssektoren.

Standardisering og overensstemmelsesvurdering

Certificering og standardisering er afgørende forudsætninger for samarbejde, idet de forstærker interoperabiliteten og fører til besparelser. EDA støtter allerede medlemsstaterne med at udvikle en fælles tilgang til certificering af flys luftdygtighed via de europæiske militære luftdygtighedskrav.

Kommissionen har udviklet begrebet "hybride standarder" for produkter med dobbelt anvendelse⁵⁹ til at støtte sikkerhedsrelateret forskning. I gennemførelsen af meddelelsen om cybersikkerhed⁶⁰ er Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne og

⁵⁶ Europa-Kommissionens rådgivende gruppe for grænseoverskridende adgang for SMV'er til kontrakter på forsvars- og sikkerhedsområdet, den endelige rapport og anbefalingerne.

⁵⁷ F.eks. ved at levere oplysninger på et tidligt tidspunkt om langsigtede planer og prioriteter, gøre brug af bekendtgørelser inden indledning af offentlige udbud, udforme offentlige udbudsprocedurer, så de letter den grænseoverskridende deltagelse og SMV'ers deltagelse.

⁵⁸ F.eks. gennemsigtige strategiske langsigtede planer, bekendtgørelser inden indledning af offentlige udbud og bekendtgørelser om underleverandører, søgninger og undersøgelser i hele EU med det formål at identificere potentielle leverandører i forskellige medlemsstater, større åbenhed om de grænseoverskridende elementer i deres forsyningskæder.

⁵⁹ En politik for sikkerhedsindustrien - Handlingsplan for en innovativ og konkurrencedygtig sikkerhedsindustri (COM(2012) 417), juli 2012.

⁶⁰ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget. Styrkelse af Europas system for modstandsdygtighed over

erhvervslivet ved at udvikle en europæisk certificeringsramme⁶¹ og undersøger muligheden for en frivillig mærkningsramme til IKT-produkters sikkerhed. I lyset af synergierne mellem de civile og militære sektorer kunne forsvarssektoren nyde godt af denne udvikling.

En ny mekanisme til at overvåge og igangsætte udviklingen af forsvars- og hybridstandarder blev aftalt mellem Kommissionen, EDA og medlemsstaterne⁶². En af de løsninger, der udforskes, er den mulige udvikling af europæiske standarder gennem de procedurer, der er fastsat af de europæiske standardiseringsorganisationer⁶³.

Inden for rammerne af sine beføjelser vil Kommissionen overveje at støtte udviklingen af standarder, som medlemsstaterne har udpeget som nødvendige for samarbejdsprojekter på prioritetsområder.

5. Maksimering af civile/militære synergier på tværs af EU's politikker

Der er også behov for at øge sammenhængen og synergierne mellem forsvarsområdet og andre relevante EU-politikker og sektorer, og derved udnytte merværdien ved EU-samarbejdet fuldt ud.

I tråd med den europæiske rumstrategi vil det at investere i rumkapacitet sørge for europæisk adgang til og sikker anvendelse af rummet⁶⁴ og derved sikre handlefrihed og selvstændighed. Kommissionen er fast besluttet på at bidrage til at sikre beskyttelsen og robustheden af kritiske europæiske civile og militære ruminfrastrukturer og derved forbedre EU's eksisterende støtteramme for overvågning og sporing i rummet⁶⁵.

Som understreget af rumstrategien kan rumtjenester også styrke EU's og medlemsstaternes evne til at håndtere de voksende sikkerhedsudfordringer. Kommissionen vil bestræbe sig på at maksimere synergier og komplementaritet i forhold til relevante aktiviteter for EU-Satellitcentret inden for området rumsikkerhed og forsvar.

Under det nuværende trusselsmiljø skaber misforholdet mellem brugerbehovene til offentlig satellitkommunikation og rettidige og hensigtsmæssige løsninger i stigende grad risici for vigtige sikkerhedsoperationer og infrastrukturer i Unionen og dens medlemsstater.

I samarbejde med den højtstående repræsentant, Det Europæiske Forsvarsagentur og Den Europæiske Rumorganisation forbereder Kommissionen til udgangen af 2017 et initiativ, der skal sørge for pålidelige, sikre og omkostningseffektive

for cyberangreb og fremme af en konkurrencedygtig og innovativ cybersikkerhedsindustri, 5.7.2016, COM(2016) 410 final.

⁶¹ I tråd med den fælles meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: EU-strategi for cybersikkerhed: Et åbent, sikkert og beskyttet cyberspace, 7.2.2013, JOIN(2013) 1 final.

⁶² <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/materiel-standardisation>

⁶³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1025/2012 af 25. oktober 2012 om europæisk standardisering (EUT L 316 af 14.11.2012, s. 12).

⁶⁴ COM(2016) 705 final - Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget.

⁶⁵ Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 541/2014/EU af 16. april 2014 om oprettelse af en støtteramme for overvågning og sporing i rummet (EUT L 158 af 27.5.2014, s. 227).

satellitkommunikationstjenester for EU og de nationale myndigheder, der forvalter kritiske sikkerhedsmissioner og infrastruktur.

For at forbedre EU's evne til at reagere på udviklingen af nye sikkerhedsudfordringer i forbindelse med grænsekontrol og maritim overvågning vil Kommissionen udvide kapaciteterne for Copernicus⁶⁶ under hensyntagen til nye teknologiske udviklinger inden for sektoren, behovet for at sikre en passende grad af sikkerhed i forbindelse med infrastruktur og tjenester, tilgængeligheden af forskellige datakilder og den private sektors langsigtede kapacitet med hensyn til at levere passende løsninger.

Kommissionen skal undersøge, hvordan Copernicus kunne dække flere sikkerhedsbehov, herunder forsvaret, og styrke sikkerhedskrav og forstærke synergien med ikke-rumrelaterede overvågningskapaciteter i 2018.

I betragtning af den voksende betydning af cyberspace og dets dobbelte anvendelse bør det tilstræbes at finde synergier mellem cyberforsvarsindsatsen og EU's bredere cybersikkerhedspolitik. I den fælles meddelelse om en strategi for cybersikkerhed⁶⁷ opstilles der foranstaltninger, der kan forbedre IT-systemernes cyberrobusthed, begrænse cyberkriminalitet og styrke EU's internationale cybersikkerhedspolitik og cyberforsvar. Uddannelse inden for cybersikkerhed bør styrkes under hensyntagen til arbejdet i Den Europæiske Uddannelsesgruppe vedrørende Cyberkriminalitet og andre lignende aktiviteter.

Kommissionen vil arbejde tæt sammen med medlemsstaterne, den højtstående repræsentant og andre relevante EU-organer om at etablere en cyberuddannelsesplatform for at gøre noget ved den nuværende mangel på færdigheder inden for cybersikkerhed og -forsvar senest i 2018.

Inden for luftfart bør de militære luftfartsbehov tages i betragtning for at undgå negative konsekvenser for forsvarssektoren, selv om det fælles europæiske luftrum⁶⁸ og fællesforetagendet til forskning i lufttrafikstyring i det fælles europæiske luftrum (SESAR)⁶⁹ har fokus på den civile luftfarts mål. Brugen af fjernstyrede luftfartøjssystemer (droner) til sikkerhedsformål kræver, at de integreres effektivt i luftfartssystemerne, gennem bl.a. en koordineret civil-militær indsats, herunder også gennem FoU-programmer. I denne forbindelse bør den civile/militære koordineringsmekanisme mellem EDA, Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur og SESAR-fællesforetagendet bidrage til, at man i højere grad kan udnytte resultaterne af militære forskningsaktiviteter inden for rammerne af SESAR 2020-programmet og de dermed forbundne sikkerhedsregler og -standarder.

⁶⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 377/2014 af 3. april 2014 om oprettelse af Copernicusprogrammet (EUT L 122 af 24.4.2014, s. 44).

⁶⁷ Fælles meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – EU-strategi for cybersikkerhed: Et åbent, sikkert og beskyttet cyberspace, 7.2.2013, JOIN(2013) 1 final.

⁶⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 549/2004 af 10. marts 2004 om rammerne for oprettelse af et fælles europæisk luftrum (EUT L 96 af 31.3.2004, s. 1).

⁶⁹ Rådets forordning (EU) nr. 721/2014 af 16. juni 2014 om ændring af forordning (EF) nr. 219/2007 om oprettelse af et fællesforetagende til udvikling af en ny generation af det europæiske lufttrafikstyringssystem (SESAR) for så vidt angår en forlængelse af fællesforetagendet indtil 2024 (EUT L 192 af 1.7.2014, s. 1).

I overensstemmelse med målene i EU's strategi for maritim sikkerhed⁷⁰ kan kapacitetsløsninger med dobbelt anvendelse sikre, at både militære og civile myndigheder kan drage fordel af relevante teknologier, produkter og tjenesteydelser. Sådanne løsninger, der er udviklet af forsvarsindustrien, kan være en hjælp på sikkerhedsrelaterede områder, såsom maritim overvågning, risikostyring og beskyttelse af kritisk infrastruktur.

Senest i 2018 vil Kommissionen i samarbejde med den højtstående repræsentant, Det Europæiske Forsvarsagentur og medlemsstaterne udvikle specifikke tiltag, der skal støtte en koordineret civil-militær dagsorden for forskning i maritim sikkerhed samt interoperable maritime overvågningskapaciteter.

⁷⁰

Fælles meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet – Et åbent og sikkert globalt maritimt område: elementer til en EU-strategi for maritim sikkerhed, 6.3.2014 JOIN/2014/09.

6. Konklusioner

Kommissionsformand Jean-Claude Juncker har opfordret til, at Europa styrker sin forsvarspolitik. Europa er nødt til at tage ansvar for at beskytte sine interesser, værdier og den europæiske levevis. Europa står over for komplekse sikkerhedspolitiske udfordringer, og ingen medlemsstat kan imødegå disse udfordringer alene.

I den forbindelse skal EU supplere de nationale tiltag og også selv blive en vigtig sikkerhedsleverandør. Den højtstående repræsentants gennemførelsesplan for sikkerhed og forsvar⁷¹ og de dertil knyttede konklusioner, som Rådet vedtog, samt denne handlingsplan støtter udviklingen af de vigtige kapaciteter, der er nødvendige for sikkerheden i EU og for dets borgere. Gennemførelsen af den fælles erklæring fra EU og NATO vil bidrage yderligere til at sikre komplementaritet med NATO.

I tæt samarbejde med medlemsstaterne og den høje repræsentant (også i hendes egenskab af leder af Det Europæiske Forsvarsagentur) har Kommissionen oprettet en styringsgruppe for gennemførelsen, der mødes regelmæssigt for at overvåge og fremme foranstaltningernes udvikling. Det første møde vil finde sted i første kvartal af 2017. Kommissionen vil også skabe et konsultationsforum med den europæiske forsvarsindustri for bedst at skabe overensstemmelse mellem udbuds- og efterspørgselsiden.

Kommissionen er klar til at træffe foranstaltninger på forsvarsområdet på et hidtil uset niveau for at støtte for medlemsstaterne. Kommissionen vil gøre brug af EU's instrumenter, herunder EU-finansiering, og det fulde potentiale, der rummes af traktaterne, til at opbygge en forsvarsunion.

Vedtagelsen af denne meddelelse fra Kommissionen er dog kun det første skridt. Det er nødvendigt med stærk opbakning fra medlemsstaterne og EU-institutionerne for at realisere det fulde potentiale i den europæiske handlingsplan for forsvarsområdet. Kommissionen vil sætte gennemførelsen af de ambitiøse tiltag, der er beskrevet i dette dokument, i gang. På grundlag af yderligere drøftelser med de andre EU-institutioner er Kommissionen også klar til at sørge for gennemførelsen af den europæiske forsvarsfond.

Baseret på en stærk, fælles forpligtelse mellem medlemsstaterne og institutionerne kan den europæiske handlingsplan for forsvarsområdet blive et afgørende vendepunkt for et stærkere europæisk forsvarssamarbejde og større solidaritet mellem medlemsstaterne.

⁷¹ Se konklusionerne fra Rådet for Udenrigsanliggender af 14.11.2016.