



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Forslag til Europa-Parlamentet og Rådets forordning om oprettelse af et program for udvikling af den europæiske forsvarsindustri med henblik på at støtte konkurrenceevnen og innovationskapaciteten i EU's forsvarsindustri

1. Resumé

Kommissionen fremsatte den 7. juni 2017 et forslag til en forordning om oprettelse af et forsvarsindustrielt udviklingsprogram KOM (2017) 294 ("*programmet*") som et element i den europæiske forsvarsfond, der blev fremlagt en meddelelse om samme dag.

Forordningen om programmet er en del af opfølgningen på Kommissionens meddelelse om en europæisk forsvarshandlingsplan. Programmet stiller EU-midler til rådighed til finansiering af udviklingsfasen i forsvarsindustrien. Der lægges bl.a. vægt på at fremme grænseoverskridende markedsadgang for små og mellemstore virksomheder (*SMV'er*).

Programmet foreslås som en toårig foranstaltning i 2018-2019 med et samlet budget på 500 mio. euro. Ifølge forslaget forankres programmet i Kommissionen, mens Det Europæiske Forsvarsagentur får observatørstatus.

Forsvarsforbeholdet vurderes ikke at finde anvendelse på programmet. Programmet vil ikke medføre nye, selvstændige statsfinansielle konsekvenser for Danmark, da midlerne er tilvejebragt via omprioriteringer i EU's budget. Positive erhvervsøkonomiske konsekvenser forventes for deltagende virksomheder. Deltagelse er frivillig, og da midlerne konkurrenceudsættes, er støtte til danske virksomheder således ikke garanteret. For deltagere må mindre administrative konsekvenser påregnes.

Regeringen støtter oprettelsen af programmet og vil arbejde for, at programmet bliver enkelt og fleksibelt, så *SMV'er har fair og lige adgang til at deltage*. Endvidere lægger regeringen vægt på, at programmet – som foreslået – forankres i Kommissionen samt finansieres via omprioritering i EU's aktuelle budget i testperioden. Endelig støtter regeringen generelt udviklingen af et åbent, effektivt og transparent indre forsvarsmarked og er samtidig opmærksom på, at forsvarsindustrien må og skal kunne konkurrere globalt.

2. Baggrund

Kommissionen fremsatte den 7. juni 2017 et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et program for udvikling af den europæiske forsvarsindustri med henblik på at støtte konkurrenceevnen og innovationskapaciteten i EU's forsvarsindustri (KOM (2017) 294). Samme dag offentliggjorde Kommissionen en meddelelse om en europæisk forsvarsfond (KOM (2017) 295) og herunder programmet. Meddelelsen om forsvarsfonden forelægges i et særskilt grund og nærhedsnotat.

Lanceringen af forsvarsfonden og herunder programmet sker som en del af opfølgningen på Kommissionens meddelelse om en europæisk handlingsplan for forsvarsområdet (European Defence Action Plan). Handlingsplanen blev præsenteret den 30. november 2016 og hilst velkommen af Det Europæiske Råd (DER) den 15. december 2016. DER gav endvidere Kommissionen i opdrag at etablere forsvarsfonden i 1. semester af 2017.

Hensigten med handlingsplanen er at sikre grundlaget for et stærkere europæisk forsvar via udvikling af strategiske forsvarskapabiliteter, bl.a. via en åben, effektiv, innovativ og konkurrencedygtig europæisk forsvarsindustri. I planen identificeres tre indsatsområder: Oprettelse af forsvarsfonden, øget kapitaladgang for forsvarsvirksomheder og styrkelse af et åbent og effektivt indre forsvarsmarked. Overordnet er formålet med forsvarsfonden at facilitere medlemsstaternes samarbejde om at udvikle strategiske forsvarskapaciteter og -teknologier ved at skabe bedre betingelser og større incitamenter for sådanne samarbejder i hhv. forsknings-, udviklings- og indkøbsfasen.

Forskningsfasen understøttes af et nyligt iværksat treårigt testprogram (Preparatory Action for Defence Research). Udviklingsfasen understøttes af forslaget om programmet til forsvarsindustriell udvikling i EU. Indkøbsfasen understøttes via tilbud om administrativ støtte og vejledning. Fælles indkøb af forsvarskapaciteter forbliver en national kompetence.

3. Formål og indhold

I programmet kan virksomheder opnå støtte til at dække deres omkostninger til udviklingsprojekter. Formålet er at styrke forsvarsindustriens innovationskapacitet og konkurrenceevne ved at sikre en bedre udnyttelse af forsvarsforskningen, fremme samarbejde mellem virksomheder om udvikling af forsvarsprodukter og -teknologier samt gear medlemsstaters udviklings- og anskaffelsesaktiviteter på forsvarsområdet. Som sådan er programmet fremsat med henblik på at udbygge grundlaget for varetagelsen af europæiske forsvars- og sikkerhedsinteresser.

Programmet er hjemlet i TEUF artikel 173 som en toårig foranstaltning for perioden 2018-2019 med et samlet budget på 500 mio. euro. Kommissionen påtænker dog i forbindelse med den kommende budgetperiode at foreslå et nyt syvårigt program med et årligt budget på 1 mia. euro.

Midlerne i programmet konkurrenceudsættes gennem åbne invitationer til at ansøge om støtte inden for en række teknologiområder, der fastlægges nærmere i et flerårigt arbejdsprogram. Områderne skal bidrage til medlemsstaternes fælles aftalte prioriteter i Unionens kapacitetsudviklingsplan og, hvis hensigtsmæssigt, andet regionalt og internationalt samarbejde, herunder i regi af NATO.

Programmet kan støtte udformning, prototypefremstilling, prøvning, kvalificering, certificering og undersøgelser relateret til udvikling af nye eller opgradering af eksisterende forsvarsprodukter og -teknologier, herunder cyberforsvar. Fraregnet designstøtte kræves det, at projekter baseres på fælles tekniske specifikationer for at fremme interoperabilitet og muliggøre storskalaproduktion.

Støtte vil primært ske via tilskud, mens finansielle instrumenter og offentlige indkøb kan anvendes, hvis det er relevant. Programmet kan dække de fulde omkostninger i alle andre tilfælde end prototyper (her højst 20 pct.). Projekter, der understøtter EU's permanente strukturerede forsvarssamarbejde (PESCO), kan få op til 10 pct. ekstrastøtte. Det er forventningen, at forsvarsforbeholdet udelukker direkte dansk deltagelse i PESCO. Forbeholdet omfatter imidlertid ikke danske virksomheder, der således forventes at ville kunne deltage i udviklingsprojekter under programmet, hvortil Kommissionen ville kunne vælge at tildele ekstra PESCO-støtte.

For at fremme grænseoverskridende markedsadgang er det et krav, at mindst tre virksomheder, der er hjemhørende i mindst to forskellige medlemsstater, skal ansøge sammen. Endvidere benyttes en række ansøgerkrav for at sikre programmets nyttiggørelse for den europæiske industri. Ansøgerne skal være virksomheder etableret i EU samt mindst 50 pct. ejet og effektivt kontrolleret af medlemsstaterne eller statsborgere fra disse. Desuden må infrastruktur, faciliteter, aktiver og ressourcer, der af deltagerne (herunder underkontrahenter og andre tredjeparter) anvendes i medfinansierede foranstaltninger, ikke være placeret på et tredjelandets territorium i hele projektets varighed.

Der kan søges støtte efter Kommissionens indkaldelse af konkurrerende projekter. Dernæst bedømmes og udvælges projekter af Kommissionen med bistand fra uafhængige eksperter. Medlemslandene forventes at blive hørt i processen. Kommissionen foretager sin bedømmelse i henhold til fire kriterier: Kvalitet, bidrag til industriens innovationskapacitet og konkurrenceevne, bidrag til Unionens sikkerheds- og forsvarsinteresser samt rentabilitet ved øvrige dokumenterende finansieringskilder til videreudvikling og markedsintroduktion (fx bidrag fra medlemsstater).

Projekter vedr. prototyper, prøvning, kvalificering og certificering vurderes også ud fra et femte kriterium baseret på ansøgers påvisning af, at medlemsstater har forpligtet sig til efterfølgende fælles fremstilling og indkøb på koordineret vis.

Kommissionen vil blive assisteret af et programudvalg bestående af medlemsstaternes repræsentanter, og hvori Det Europæiske Forsvarsagentur og EU-Udenrigstjenesten vil deltage som observatør. Kommissionen vil hverken have ejerskab eller intellektuelle ejendomsrettigheder til de produkter og teknologier, der følger af programmet. Beslutninger om eventuel anskaffelse af sådanne kapaciteter forbliver en national kompetence.

Det fremgår af forordningen, at det skal sikres i ovennævnte arbejdsprogram, at en troværdig andel af det overordnede budget går til projekter, der fremmer øget grænseoverskridende markedsadgang for SMV'er. Dette emne vil desuden blive gjort til genstand for særskilt analyse i Kommissionens evaluering af programmets testperiode.

Den samfundsøkonomiske logik er, at EU-støtte til tværnationale udviklingsprojekter vil bidrage til en større produktion og mere koordineret udvikling. Det vil mindske støttemodtagernes risici og omkostninger, hvilket forventes at sænke prisen på forsvarskapaciteter for medlemsstater, øge kvaliteten af udbudte kapaciteter og mindske udbredelsen af fordyrende dobbeltarbejde, samtidig med at den koordinerede udvikling vil medføre øget interoperabilitet. Det kan give en bedre udnyttelse af de nationale forsvarsbudgetter. Desuden kan afkastet på den offentlige forsvarsforskning øges, da programmet styrker det private incitament til kommercialisering. Hvis medlemsstaterne i stigende grad anvender ens kapaciteter, vil fælles reparation og vedligehold også være muligt. Det kan give yderligere effektivitetsgevinster i nationale forsvarsbudgetter.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig konkret om forordningen. Parlamentet har dog i en betænkning af 22. nov. 2016 om EU's forsvarspolitik bl.a. opfordret Kommissionen til at mobilisere EU-midler til brug for forsvarsindustriel udvikling i medlemsstater.

5. Nærhedsprincippet

Af forordningen fremgår det, at formålet med programmet er at understøtte og geare forsvarsindustrielle udviklingsprojekter i grænseoverskridende private samarbejder. Sådanne fælles foretagender har nødvendigvis en grænseoverskridende karakter og involverer per definition mere end én medlemsstat, da det som nævnt kræves, at støttemodtagerne er etableret i mindst to forskellige medlemsstater og ikke effektivt er underlagt hinandens kontrol.

Således bidrager programmet ifølge Kommissionen med europæisk merværdi, fordi det stimulerer udviklingen af kapaciteter, som en enkelt medlemsstat alene hverken vurderes at ville eller kunne iværksætte og varetage på grund af de teknologiske risici og ekstraordinære finansieringsbehov, der i reglen er knyttet til forsvarsindustrielle udviklingsprojekter.

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

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forordningen har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser.

Det bemærkes, at det af forsvarsforbeholdet følger, at Danmark ikke deltager i udarbejdelsen og gennemførelsen af EU's afgørelser og aktioner, der dels har hjemmel i traktatbestemmelserne, der er angivet i forbeholdsprotokollen, dels har indvirkning på forsvarsområdet. Da forslaget har hjemmel i en bestemmelse, der ikke er omfattet af forbeholdet – artikel 173 i TFEU, der omhandler udviklingen af EU-industriens konkurrenceevne – og ikke vurderes at have indvirkning på forsvarsområdet, vurderes oprettelsen af programmet imidlertid ikke at være omfattet af forbeholdet. Denne vurdering forudsætter, at hjemlen forbliver den samme i den endelige forordning.

Det bemærkes endvidere, at forsvarsforbeholdet alene finder anvendelse for den danske stat og ikke har indvirkning på private aktører i Danmark, herunder virksomheder, i forhold til deres muligheder for at deltage i fælles EU-programmer.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forordningen medfører statsfinansielle konsekvenser via EU's budget. Midlerne foreslås fundet ved omprioritering i EU's aktuelle flerårige finansielle ramme inden for underudgiftsområde 1a ("Konkurrenceevne").

Der foreslås et to-årigt budget på 500 mio. euro fordelt med 245 mio. euro i 2018 og 255 mio. euro i 2019. En fjerdedel af midlerne hentes fra en hidtil ikke-allokeret margin, og tre fjerdedele tilvejebringes ved reduktioner af øvrige poster. Danmark finansierer ca. 2 pct. af EU's udgifter svarende til ca. 75 mio. kr. i testperioden 2018-2019.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Det er overordnet regeringens vurdering, at forslaget vil have positive samfundsøkonomiske konsekvenser for EU. Heraf må Danmarks andel i nogen grad forventes at afhænge af danske virksomheders vilje og evne til at deltage i projekter under programmet.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Deltagelse i programmet er frivillig for virksomheder. For danske virksomheder, der måtte vælge at deltage, vurderes programmet at medføre administrative konsekvenser under 4 mio. kr. årligt, hvorfor de ikke kvantificeres yderligere.

Generelt vurderer regeringen, at programmet må forventes at have positive erhvervsøkonomiske konsekvenser for deltagende virksomheder. Da midlerne i programmet konkurrenceudsættes, er dansk deltagelse imidlertid ikke givet, og disse konsekvensers omfang for danske virksomheder afhænger derfor af deres konkurrenceevne.

Det bemærkes, at konsekvenserne vil kunne vedrøre flere virksomheder end blot forsvarsindustrien, fx inden for avanceret software, da det er foreslået, at programmet også kan støtte cyberforsvar.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Eftersom et af de fire foreslåede bedømmelseskriterier for tildeling af støtte er, hvorvidt et projekt bidrager til Unionens sikkerheds- og forsvarsinteresser, må programmet også forventes at have konsekvenser for varetagelsen af sådanne interesser, der i sagens natur vedrører andet og mere end innovation og konkurrenceevne.

Forordningen vurderes ikke at have konsekvenser for beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Kommissionens forslag til forordning blev sendt i høring i Specialudvalget for konkurrenceevne, vækst og forbrugerspørgsmål den 7. juni 2017 med frist for at afgive høringssvar den 19. juni 2017.

Der er modtaget høringssvar fra DI, der bifalder forslaget om en forordning til etablering af et forsvarsindustrielt udviklingsprogram.

DI betoner, at forslaget på sigt kan ændre fundamentalt i det europæiske forsvarsmarkeds dynamik med det ultimative mål at sikre fælles udvikling af fremtidens militære kapaciteter. Den danske forsvars- og sikkerhedsindustri vilkår for at deltage i projekter under programmet vurderes derfor afgørende for industriens fremtidige muligheder på både det europæiske og det

globale marked. Af den grund mener DI, at danske interesser bør varetages i ovennævnte programkomité.

I relation til forsvarsforbeholdet bemærker DI, at forslaget formål er at sikre konkurrencedygtighed og innovation i europæisk forsvarsindustri. DI ser positivt på dette hovedformål.

DI udtrykker skepsis over for forordningens passus vedrørende ekstrastøtte til projekter, der understøtter PESCO, eftersom DI ikke anser optionen for at være i dansk interesse.

DI er imod den del af forslaget, der reserverer en bestemt del af budgettet til inkludering af SMV'er, fordi udgangspunktet bør være at støtte de bedste projekter, og fordi en sådan budgetreservation principielt medfører ulige deltagelsesvilkår for medlemslandenes industrier. Endvidere ønsker DI, at Kommissionens monitorering og evaluering af den grænseoverskridende handel på det indre forsvarsmark, herunder inkludering af SMV'er, gøres til genstand for stor bevågenhed fra dansk side.

DI finder det problematisk, at forslaget lægger op til at udelukke virksomheder og institutioner, der ikke er ejet af EU-borgere eller lokaliseret i et EU-land. En eventuel begrænsning kunne udvides til at gælde NATO-lande, foreslår DI med særlig henvisning til mulighederne for amerikansk deltagelse.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Generelt forventes bred opbakning til programmet. Mange lande har udtalt sig positivt om programmets formål og principper, men der har været fremsat – og forventes – divergerende holdninger til, hvordan ordningen bør indrettes, og hvordan især den forsvarsstrategiske og til dels den erhvervsøkonomiske nytte af EU-midlerne bedst kan realiseres.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter oprettelsen af programmet og den bagvedstående ambition om at forbedre vilkårene for forsvarsindustrien. Særligt vil regeringen arbejde for, at programmet bliver en efterspørgselsdrevet, enkel og fleksibel ordning uden unødige bindinger og administrative krav, så SMV'er – af hvilke den danske forsvarsindustri langt overvejende udgøres – får fair og lige adgang til at drage nytte af programmet.

For at øge afkastmulighederne på EU-midlerne støtter regeringen det foreslåede fokus, hvor der både kan ydes støtte til udvikling af nye produkter og teknologier og til opgradering af eksisterende. Følgelig vil regeringen også arbejde for, at opgradering bør omfatte forsvarsrelateret videreudvikling af civile produkter og teknologier samt dual use. I forlængelse heraf og pga. det generelt øgede behov for IT- og datasikkerhed finder regeringen det

vigtigt at sikre, at programmets genstandsfelt omfatter cyberforsvar, som det er foreslået.

Ydermere lægger regeringen vægt på, at programmet forankres i Kommissionen og ikke i Det Europæiske Forsvarsagentur, hvilket stemmer overens med forslaget, og at programmet i testperioden finansieres via omprioriteringer inden for EU's budget og ikke foregriber de kommende forhandlinger om EU's flerårige finansielle ramme. Regeringens nærmere holdning til de enkelte dispositioner under omprioriteringen afventer yderligere oplysninger fra Kommissionen. En eventuel permanent version af programmet efter 2020 bør indgå i drøftelserne af den samlede prioritering af EU's udgifter i næste flerårige finansielle ramme.

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

Generelt støtter regeringen Kommissionens indsats for at udvikle et åbent, effektivt og transparent indre forsvarsmarked, der kan bidrage til Europas strategiske autonomi. Samtidig er regeringen opmærksom på, at forsvarsindustriel udvikling også fordrer deltagelse i globale værdikæder, og at den europæiske industri ultimativt skal kunne konkurrere på globale markeder, hvorfor indsatsen ikke bør forringe europæiske virksomheders samarbejds muligheder med partnere fra tredjelande, særligt NATO-allierede. Udviklingen af EU's forsvarsdimension bør endvidere generelt ske i komplementaritet med og uden unødvendig duplikation af NATO.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.