

### 3. Supplerende samlenotat: Forberedelse af Det Europæiske Råd den 15.-16. december 2016: Europæisk handlingsplan for forsvarsområdet

KOM (2016) 0950

*Nyt notat*

#### 1. Resumé

*I tråd med DER opdrag fra 2013 og 2015 samt rådskonklusioner fra hhv. maj 2015 samt september og november 2016 har Kommissionen den 30. november fremsat meddelelsen "Europæisk handlingsplan for forsvarsområdet". Meddelelsen har til formål, at sikre en effektiv, innovativ og konkurrencedygtig europæisk forsvarsindustri, der kan medvirke til, at medlemsstaterne får mest muligt ud af de nationale forsvarsbudgetter. I handlingsplanen lægger Kommissionen derfor op til en række initiativer på europæisk niveau, herunder at man styrker det indre marked på forsvarsområdet; støtter små- og mellemstore virksomheder i forsvarssektoren; etablerer et forskningsprogram vedr. forsvarsteknologier og -produkter; og fremmer EU-landenes fælles investeringer i og anskaffelser af forsvarskapaciteter. Meddelelsen forventes udmøntet i en række konkrete initiativer, der vil blive behandlet i relevante rådsformationer. Stillingtagen til om de enkelte initiativer vil være forenelige med forsvarsforbeholdet vil ske på baggrund af de konkrete forslag.*

#### 2. Baggrund

Meddelelsen om den europæiske handlingsplan for forsvarsområdet udgør sammen med rådskonklusionerne af 14. november 2016 (der hilser den høje repræsentants forslag til en implementeringsplan for den europæiske forsvars- og sikkerhedspolitik velkommen), samt rådskonklusionerne af 6. november 2016 om implementeringen af EU-NATO fælleserklæringen de tre hovedelementer i opfølgningen på EU's Globale Strategis ambition om at styrke samarbejdet om den fælles forsvars- og sikkerhedspolitik (CSDP).

Handlingsplanen er blevet til på baggrund af Det Europæiske Råds (DER) sikkerheds- og forsvarspolitiske drøftelse i december 2013, der senest blev bekræftet ved DER i juni 2015 samt i rådskonklusioner fra hhv. maj 2015 samt september og november 2016. Her fremgik det bl.a., at den europæiske forsvarsindustri skulle styrkes med henblik på at etablere en effektiv og konkurrencedygtig europæisk forsvarsteknologisk og industriel base, da dette ses som en vigtig forudsætning for en troværdig CSDP med dertilhørende strategiske kapabiliteter.

#### 3. Formål og indhold

Formålet med forslagene i Kommissionens handlingsplan for det europæiske forsvarsområde er at sikre en effektiv, innovativ og konkurrencedygtig europæisk forsvarsindustri. Hensigten er at skabe bedre betingelser for landenes anskaffelse af forsvarsmateriel og dermed gøre det muligt for medlemslandene at få mere ud af de nationale forsvarsbudgetter.

I meddelelsen oplister Kommissionen indledningsvist udfordringerne for europæisk forsvarsindustri. Det fremhæves, at kun USA overgår EU's medlemslande samlet set, når det kommer til forsvarsudgifter. Imidlertid er Europas anvendelse af forsvarsudgifter ineffektiv sammenlignet med USA's, bl.a. på grund af duplikation fsva. anskaffelser (fx 19 typer af forskellige pansrede mandskabsvogne mod kun én i USA) og teknologiske forskelle landene i mellem samt en

manglende inter-operationelitet mellem de nationale kapabiliteter. Hertil peger meddelelsen på, at de generelt faldende forsvarsbudgetter de senere år kun medvirker til at understrege behovet for, at man får mest muligt ud af pengene i forbindelse med strategiske forsvarsinvesteringer i Europa. Her ser Kommissionen, at EU har en mulighed for at skabe merværdi. Det understreges endvidere, bl.a. med henvisning til EU-NATO fælleserklæringen, at en styrkelse af EU på forsvarsområdet også medfører en styrkelse af NATO.

Kommissionen understreger, at investeringer i forsvar og udvikling af forsvarskapabiliteter først og fremmest er et nationalt anliggende. Samtidig vurderer Kommissionen, at man fra EU's side kan bidrage til 1) at forbedre forsvarsindustriens konkurrencedygtighed på det indre marked, 2) støtte målrettede forsknings- og udviklingsprojekter, som et enkelt medlemsland ikke kan finansiere alene og 3) reducere unødvendige duplikationer og derigennem bidrage til mere effektiv brug af offentlige budgetter.

Handlingsplanen identificerer tre indsatsområder: 1) forslag om oprettelsen af en europæisk forsvarsfond til investeringer i fælles forskning i og udvikling af forsvarsudstyr og teknologi, 2) forslag, der har til formål at styrke investeringer i forsvarsindustriens forsyningskæder, og 3) forslag om en styrkelse af det indre marked for forsvarsindustrien.

Fsva. forslaget om oprettelse af en **Europæisk Forsvarsfond** lægges der op til, at denne skal indeholde to komplementære instrumenter – såkaldte ”vinduer”. De to vinduer beror på forskellige finansieringsmekanismer og vil være af grundlæggende forskellig retlig karakter inden for hhv.: 1) forskning og udvikling inden for forsvarsindustrien; og 2) et kapabilitetsinstrument, der kan udgøre en mekanisme for fælles udvikling og indkøb af nye kapabiliteter og/eller teknologier.

Fsva. ”forskningsvinduet” vil fokus være på at finansiere fælles forskningsprojekter i ny forsvarsteknologi og dermed sikre forsvarsindustriens konkurrencedygtighed internationalt. Kommissionen agter i første omgang at iværksætte en såkaldt ”Preparatory Action” på forskningsområdet, hvis formål er at teste merværdien ved, at EU-budgettet understøtter forskning i forsvarsteknologi og – produkter. Der afsættes 25 mio. euro hertil i 2017-budgettet, og Kommissionen lægger op til at afsætte i alt 90 mio. euro i perioden 2017-2019. Kommissionen anfører videre – såfremt der er opbakning fra medlemsstaterne – at der i EU's kommende flerårige finansielle ramme, der vil være gældende efter 2020, oprettes et Europæisk Forsvarsforskningsprogram (European Defence Research Programme, EDRP), som kan få behov for et årligt budget på 500 mio. euro. Forskningsprogrammet vil skulle komplementere de nationale forskningsprogrammer ved at støtte projekter, som et enkelt medlemsland ikke effektivt kan finansiere alene. Programmet skal fokusere på et begrænset antal nøgleforskningsprojekter relateret til forsvarskapabiliteter, som prioriteret af medlemsstaterne. Der vil blive udforsket flere mulige styringsformer, men det foreslås, at der nedsættes en programkomité bestående af repræsentanter fra medlemsstaterne, at komiteen anvender komitologiproceduren, og at medlemsstaterne som projekternes slutbrugere vurderer projekternes merværdi.

Fsva. ”kapabilitetvinduet” foreslår Kommissionen, at man opretter en finansiel mekanisme, der vil tillade deltagende medlemsstater at indkøbe militært udstyr i fællesskab mhp. at reducere de

samlede omkostninger for hvert enkelt land. Kommissionen foreslår, at denne mekanisme består af dels 1) *en paraplystruktur*, der er åben for alle medlemslande, og som udstikker de overordnede rammer for kapabilitetsudviklingen og 2) *en frivillig struktur for deltagende medlemslande, der vil kunne facilitere udviklingen af de enkelte projekter om fælles kapabiliteter*. Denne vil finansielt og operationelt kontrolleres af de medlemsstater, der ønsker at deltage heri, idet Kommissionen dog vil bidrage til administrationen af strukturen. Der vil altså være tale om en frivillig mekanisme, men detaljerne om dens nærmere indretning afventer videreudvikling.

Som et første estimat forestiller Kommissionen sig, at kapabilitetsvinduet skal kunne mobilisere 5 mia. euro om året svarende til 2,5% af de samlede nationale forsvarsudgifter og 14% af de nationale udgifter til forsvarskapabiliteter, hvilket kan tilpasses i henhold til en nærmere fastlæggelse sammen med medlemsstaterne af kapabilitetsvinduet anvendelsesområde. Med forbehold for behov og medlemsstaternes stillingtagen omtaler Kommissionen forskellige finansieringsmuligheder såsom indskudt kapital og projektbaserede gældsinstrumenter.

Selvom udviklingen af fælles kapabiliteter vil skulle finansieres af de medlemsstater, der beslutter sig for at deltage, erklærer Kommissionen sig rede til at undersøge mulighederne for finansiering inden for EU-budgettet og peger i den forbindelse på teknologiske demonstrationsprojekter, herunder prototyper, samt afholdelse af administrative udgifter til kapabilitetsvinduet. Kommissionen agter at behandle nationale bidrag til kapabilitetsvinduet som såkaldte "one-offs" under Vækst- og Stabilitetspagten, som pr. definition ikke indregnes i struktursaldoen. For et land, som er underlagt den præventive del af Vækst- og Stabilitetspagten (dvs. et land som ikke har en Excessive Deficit Procedure-henstilling, men som skal efterleve eller sikre tilpasning henimod sit mellemfristede mål for struktursaldoen, MTO) betyder det, at et bidrag til kapabilitetsvinduet ikke vil påvirke vurderingen af landets tilpasning mod MTO. For et land som har en EDP-henstilling betyder det, at et bidrag ikke påvirker størrelsen på de opgjorte finanspolitiske stramninger, som indgår i vurderingen af, om landet har efterlevet sin henstilling. Kapabilitetsvinduet to elementer foreslås koordineret af en bestyrelse bestående af medlemsstaterne, Den Høje Repræsentant for Udenrigsanliggender, Det Europæiske Forsvarsagentur, Kommissionen samt repræsentanter fra industrien mhp. at sikre konsistens mellem identificerede strategiske behov og udvikling og indkøb af nye kapabiliteter

Derudover vil Kommissionen søge at **fremme investeringer i forsvarsforsyningskæder**.

Dette gælder særdeleshed støtten til investeringer i små og mellemstore virksomheder (SMVer), der på én gang vurderes at være de mest sårbare dele af forsyningskæden, og samtidig også ryggraden i mange nationale forsvarsindustriers forsyningskæder. Man vil konkret se på muligheden for at medfinansiere projekter gennem lån og garantier fra den Europæiske Investeringsbank (EIB). Forskellige finansielle instrumenter, der er baseret på EIB udlån, såsom den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSD) og Programmet for konkurrencedygtighed for virksomheder og SMVer (COSME), kan ifølge Kommissionen bidrage fsva. forsvarsrelaterede investeringer, der også har civile formål (dual use). Derudover anføres, at de Europæiske Struktur- og Investeringsfonde (ESIF) og navnlig Regionalfonden inden for rammerne af sine målsetninger kan benyttes til at samfinansiere investeringer i dual use eller forsvarsindustrien og moderniseringen af forsvarsforsyningskæder.

Ændringer til EIB's liste over sektorer, der kan ydes finansiering til, er underlagt godkendelse i de relevante organer i EIB. EIB yder ikke i dag finansiering til forsvarsprojekter, hvorimod EIB yder støtte til sikkerhedsprojekter. EIB vil således konkret skulle ændre sine retningslinjer for at muliggøre, at EFSI giver finansieringsstøtte til forsvarsprojekter.

Kommissionen agter endvidere at bidrage til udvikling af nødvendige færdigheder vedrørende højteknologiske forsvarsprodukter samt regionale "clusters of excellence" inden for specifikke teknologiske områder. Sidstnævnte vil skulle være regionalt eller nationalt forankret, men kan støttes af ovennævnte EU finansiering.

Vedrørende en **styrkelse af det indre forsvarsmarked**, vil Kommissionen arbejde for en fuld implementering af de to eksisterende direktiver på området, Forsvarsindkøbsdirektivet og Overførselsdirektivet. Kommissionen vil derfor fremadrettet håndhæve implementeringen, afklare fortolkningen af Forsvarsindkøbsdirektivet og harmonisere visse generelle overførselstilladelser gennem en række anbefalinger.

Kommissionen foreslår desuden, at man søger at fremme forsyningssikkerheden (dvs. sikkerheden for at grænseoverskridende leverancer ikke forstyrres), grænseoverskridende markedsadgang for SMVer samt, at man mindsker administrative barrierer ved fx at arbejde for fælles certificering og standardisering, der alle vurderes væsentlige for en styrkelse af det indre forsvarsmarked.

Endelig ønsker Kommissionen at øge civil-militære-synergier ved at samtænke handlingsplanen med øvrige EU politikker og -strategier (herunder ift. maritim sikkerhed, cyber og rum infrastruktur).

#### **4. Europaparlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig konkret om alle dele af forsvarshandlingsplanen, men har i en betænkning fra 22. november om udviklingen i EU's forsvarspolitik (European Defence Union), bl.a. adresseret dele af de forslag, der er blevet fremsat. Betænkningen fremhæver bl.a., at man ser behov for i større grad at samordne indkøb af militære kapaciteter mellem medlemslande og at EU - i tråd med Kommissionens forslag i forsvarshandlingsplanen - bruger flere midler på at understøtte forskning og udvikling inden for forsvarsindustrien. Samtidig fremhæver rapporten, at styrkelsen af EU's rolle og autonomi på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område sker i fuld komplementaritet med NATO.

#### **5. Nærhedsprincippet**

Ikke relevant.

#### **6. Gældende dansk ret**

Ikke relevant.

#### **7. Konsekvenser:**

Forsvarsfonden vil have statsfinansielle konsekvenser via EU's budget. Kommissionen lægger op til at afsætte i alt 90 mio. euro til den forømtalte preparatory action frem til 2020. Danmark

finansierer ca. 2 pct. af EU's udgifter, svarende til en dansk finansieringsandel på ca. 13 mio. kr. Det bemærkes, at der i 2017-budgettet er afsat 25 mio. euro til et forsvarsforskningsprogram, svarende til et dansk finansieringsbidrag på ca. 4 mio. kr.

Såfremt forsvarsforskningsprogrammet etableres mere permanent i den kommende flerårige finansielle ramme, vil Danmarks finansieringsbidrag afhænge af det konkrete forslag, herunder programmets finansielle størrelse. Kommissionen anfører som nævnt ovenfor, at der kan være et behov for et årligt budget på 500 mio. euro. Dette vil medføre en danskfinansieringsandel på ca. 75 mio. kr. årligt.

Det vil skulle vurderes i hvilket omfang forsvarsforbeholdet tillader Danmark at deltage i kapacitetsvinduet. Danmarks evt. finansieringsbidrag til et kapacitetsvindue med et årligt budget på 5 mia. euro vil afhænge af deltagelse og fordelingsnøgle blandt de deltagende lande. Hertil kan der komme udgifter for EU's budget til administration og teknologisk rådgivning. Danmark vil forventeligt skulle bidrage til finansieringen heraf.

Alt andet lige må det forventes, at dansk forsvarsindustri (bestående af små og mellemstore virksomheder) direkte eller indirekte vil kunne drage nytte af de foreslåede tiltag.

## **8. Høring**

Sagen har ikke været i høring.

## **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Der forventes generel opbakning blandt medlemslandene til Kommissionens meddelelse. Meddelelsens elementer vil blive behandlet i forskellige rådsformationer. I første omgang forventes en overordnet orientering på DER den 15.-16. december.

## **10. Regeringens holdning**

Regeringen støtter overordnet ambitionen om at styrke EU's forsvarskapaciteter og forbedre vilkårene for europæisk forsvarsindustri, i særdeleshed små og mellemstore virksomheder.

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

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

I forhold til kapacitetsvinduet er det i udgangspunktet Regeringens holdning, at bidragene ikke bør klassificeres som engangsposter, og dermed undtages fra struktursaldoen, hvis bidragene bruges til indkøb/projekter til nationalt brug. En sådan behandling ville reelt være et skridt henimod at trække offentlige udgifter til forsvar fra i de offentlige underskud, hvilket risikerer at underminere de fælles finanspolitiske regler i EU og svække de offentlige finanser.

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

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

Der vil i den forventede udmøntning af handlingsplanen – fra sag til sag – blive taget stilling til, hvilket implikationer forsvarsforbeholdet har for Danmarks deltagelse i og finansiering af konkrete tiltag.

#### **11. Tidligere forelæggelser for udvalget**

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.