



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Forslag til Europa-Parlamentet og Rådets forordning om oprettelse af Den Europæiske Forsvarsfond (KOM (2018) 476)

Nyt notat

1. Resumé

Kommissionen fremsatte den 13. juni 2018 et forslag til oprettelse af Den Europæiske Forsvarsfond ("fonden"). Hovedformålet er at fremme konkurrenceevnen, effektiviteten og innovationskapaciteten i den europæiske forsvarsindustri ved at støtte forsvarsrelaterede forsknings- og udviklingsaktiviteter, der kan bidrage til EU's strategiske autonomi. Det sker ved et støtteprogram, der primært gennemføres via tilskud til konsortier givet efter indkaldelser af projektforslag. Fondens prioriteter fastlægges i årlige eller flerårige arbejdsprogrammer ud fra medlemsstaternes ønsker og behov.

For at styrke integrationen af EU's forsvarsmarked og effektivisere brugen af nationale forsvarsbudgetter vægtes det i forslaget, at konsortier inkluderer aktører fra flere medlemsstater og dokumenterer national opbakning til og efterspørgsel efter det givne produkt.

Fonden er en del af EU's næste flerårige finansielle ramme (MFF) for 2021-2027, hvor den foreslås finansieret med i alt 11,5 mia. euro (2018-priser). Forudsat en finansieringsandel på 2 pct. beløber Danmarks bidrag til fonden sig til ca. 230 mio. euro. Forsvarsforbeholdet omfatter ikke fonden, da den er hjemlet i traktatafsnit vedr. hhv. forsknings- og industripolitik.

Der vurderes i et vist omfang at være positive erhvervs- og samfundsøkonomiske konsekvenser forbundet med en forventet øget industriel konkurrenceevne, et mere integreret marked og mere effektivt mellemstatsligt samarbejde om forsvarsforskning og -udvikling. Nye produkter og teknologier udviklet mhp. medlemsstaternes forsvarsbehov forventes herudover at medføre positive forsvarsrelaterede konsekvenser, fx via øget interoperabilitet. Da fondens midler konkurrenceudsættes, og da medlemsstaters engagement

i konsortier kræves, afhænger potentialet for dansk hjemtag af indsatsen fra danske virksomheder, forskningsinstitutioner og myndigheder.

Et forsvarsmæssigt stærkt Europa er i Danmarks interesse, og regeringen støtter derfor forslaget, der er i tråd med forsvarsforligets fokus på at styrke Forsvarets samarbejde med industri og forskningsinstitutioner om militærteknologisk forskning og udvikling. Regeringen lægger vægt på, at udgifterne i næste MFF holdes på 1 pct. af EU's BNI, at udviklingen af EU's forsvars- og sikkerhedspolitik sker i komplementaritet med NATO og uden unødigt duplikation, at fonden tilvirker effektiv integration af forsyningskæder på tværs af landegrænser, og endelig at tredjelandsaktører på baggrund af individuelle sikkerhedsvurderinger kan deltage på sikre og rimelige vilkår.

2. Baggrund

Kommissionen fremsatte den 13. juni 2018 et forslag til Europa-Parlamentet og Rådets forordning om oprettelse af Den Europæiske Forsvarsfond ("fonden") (KOM (2018) 476). Forordningen er opfølgning på Kommissionens meddelelse om en europæisk forsvarsfond (KOM (2017) 295), der blev fremsat som led i arbejdet med at implementere Kommissionens meddelelse om en europæisk forsvarshandlingsplan (KOM (2016) 950). Sidstnævnte indeholdt en række tiltag for at fremme udviklingen af Unionens forsvarsteknologiske og -industrielle base med fokus på forsvarsindustriens rammevilkår, herunder særligt kapitaladgang og implementering af forsvars- og sikkerhedsdirektivet, samt på samarbejde mellem virksomheder og medlemsstaterne om forskning, udvikling og anskaffelse af forsvarsmateriel på tværs af landegrænser. Overordnet er hensigten at sikre det materielle grundlag for et stærkere og mere selvstændigt europæisk forsvar.

Selve forsvarsfonden er en permanent videreførelse og samling af to forbedrende testprogrammer for hhv. forsvarsforskning og -produktudvikling. Testprogrammet for forsvarsforskning ("Preparatory Action for Defence Research", PADR) i perioden 2017-2019 har et samlet budget på 90 mio. euro og er hjemlet i budgetforordningen. Testprogrammet for forsvarsproduktudvikling ("European Defence Industrial Development Programme, EDIDP) i perioden 2019-2020 får et samlet budget på 500 mio. euro og har hjemmel i artikel 173 om industripolitik i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF). Såvel PADR som EDIDP finansieres via EU's indeværende MFF. PADR og EDIDP er grund af deres hjemmel ikke omfattet af forsvarsforbeholdet, og Danmark har derfor deltaget i forberedelsen og gennemførelsen af begge programmer.

Kommissionens forslag om fonden bygger på de foreløbige erfaringer med PADR og EDIDP og tager i høj grad udgangspunkt i forordningen om sidstnævnte.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF's afsnit om "Industri" og "Forskning, teknologisk udvikling og rummet" (artikel 173, 182, 183 og 188). Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Fonden har som generelt formål at styrke den europæiske forsvarsindustri konkurrenceevne, effektivitet og innovationskapacitet. Desuden har fonden to specifikke formål om at yde økonomisk støtte til hhv. forsvarsforskningsprojekter, der øger fremtidige militære kapaciteters ydeevne, samt til mellemstatslige udviklingsprojekter vedr. forsvarsprodukter og -teknologier i overensstemmelse med forsvarskapacitetsprioriteter vedtaget af medlemsstaterne inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Samlet set forventes fonden dermed at bidrage til Unionens handlefrihed og strategiske autonomi, understøtte en mere omkostningseffektiv udnyttelse af de nationale forsvarsbudgetter, mindske fragmentationen af det indre forsvarsmarked, reducere risikoen for overlappende kapacitetsudviklingsprojekter og i sidste ende foranledige større interoperabilitet mellem medlemsstaternes forsvarsmateriel.

Fonden gennemføres af Kommissionen ved direkte forvaltning i overensstemmelse med Finansforordningen. Kommissionen bemyndiges til at vedtage arbejdsprogrammer, hvori fondens prioriteter fastlægges, ved hjælp af gennemførelsesretsakter i henhold til undersøgelsesproceduren. Kommissionen skal ved udarbejdelsen af arbejdsprogrammer bistås af et udvalg bestående af medlemsstatsrepræsentanter. Det Europæiske Forsvarsagentur deltager i udvalget som observatør, og hvor også EU's udenrigstjeneste bidrager.

Indholdet af fondens arbejdsprogrammer fastlægges på baggrund af medlemsstaternes ønsker til forsvarsteknologier og -produkter inden for rammerne af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (CSDP) og særligt EU's kapacitetsudviklingsplan (CDP). I prioriteringen inddrages også de årlige koordinerede gennemgange af medlemsstaternes forsvarskapabiliteter (CARD), ligesom projekter gennemført i regi af det permanent strukturerede samarbejde (PESCO) kan få ekstra støttemidler, jf. nedenfor.

Projekter kan vedrøre udvikling af nye og opgradering af eksisterende forsvarsteknologier og -produkter. Fonden foreslås at få et budget på i alt 11,5 mia. euro (2018-priser) i perioden 2021-2027 med 3,6 mia. euro øremærket til forsvarsforskning og 7,8 mia. euro til udvikling af forsvarsprodukter. Horisontalt, dvs. dækkende både forskning og udvikling, præallokeres desuden 5 pct. af fondens samlede budget til støtte til disruptive forsvarsteknologier.

Ifølge Kommissionen vil forskningsdelen øge EU's samlede forsvarsforskningsniveau med 28 pct. på årsbasis, mens udviklingsdelen vil øge forsvarsudviklingsniveauet med 26 pct.¹ Det er Kommissionens vurdering, at disse forøgelse er proportionale med de forsvarsmaterielle udfordringer for Europa, såfremt industriens konkurrenceevne ikke styrkes, og medlemsstaternes forsknings- og udviklingssamarbejde ikke intensiveres.

Forlaget rummer en række fællesbestemmelser for både forskning og udvikling samt særbestemmelser for hhv. forskning og udvikling, der gennemgås nedenfor.

Fællesbestemmelser for både forskning og udvikling

Støtten er forbeholdt virksomheder og forskningsinstitutioner, som er etableret og har deres ledelsesstruktur i EU eller et associeret land², og som ikke kontrolleres af et ikke-associeret tredjeland eller en enhed herfra. Enheder, der er etableret i EU eller et associeret land, men som kontrolleres af et tredjeland eller en enhed herfra, kan opnå støtte, hvis de opfylder en række sikkerhedsmæssige krav. Støttede enheder må som udgangspunkt kun bruge underleverandører, infrastruktur, faciliteter m.m., der befinder sig i EU eller i associerede lande. Dispensation kan gives, hvis det er nødvendigt for at gennemføre et projekt, og Unionen og medlemmernes sikkerhed ikke trues.

I forordningen defineres de indholdsmæssige rammer for, hvilke typer af projekter der kan opnå støtte. En del af rammerne angår tværgående aspekter såsom frembringelse af ny viden, sikker produktion og udveksling af data, forvaltning af kritisk teknologi samt interoperabilitet, forsyningssikkerhed, modstandsdygtighed og effektivitet i forsvarsprodukters livscyklus. Desuden kan projekter vedrøre udviklingsfaser fra forundersøgelser og design til prototyper, test, kvalificering og certificering. Herudover kan formidlingsaktiviteter m.m. støttes.

For at fremme grænseoverskridende samarbejde er det et krav, at støtteberettigede enheder danner et konsortium med mindst tre deltagere (fx virksomheder eller forskningsinstitutioner), der er etableret i mindst tre medlemsstater/associerede lande. Derudover kræves det, at mindst tre konsortiedeltagere etableret i mindst to medlemsstater hverken kontrollerer hinanden eller kontrolleres af samme enhed.

Fondens midler konkurrenceudsættes ved indkaldelse af projektforslag, medmindre en juridisk enhed er udpeget i et arbejdsprogram, i hvilket tilfælde støttetildeling kan finde sted uden indkaldelse af forslag. Specifikt

¹ Tal fra 2014 ekskl. Storbritannien, jf. Kommissionens konsekvensanalyse (SWD (2018) 345 final), s. 25-26.

² Medlemmer af Den Europæiske Frihandelssammenslutning (EFTA), der også er medlemmer af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS).

vedrørende støtte til udviklingsprojekter bemyndiges Kommissionen til at træffe afgørelse ved gennemførelsesretsakter i henhold til undersøgelsesproceduren.

Vurderingen af projektforslag sker i henhold til seks tildelingskriterier: Projektets bidrag til 1) topkvalitet eller disruptive potentiale på forsvarsområdet, 2) innovation og teknologisk udvikling, 3) industriens konkurrenceevne, 4) Unionens sikkerheds- og forsvarsinteresser, 5) grænseoverskridende samarbejde samt 6) kvalitet og effektivitet i udførelsen af det givne projekt.

Internationale og regionale prioriteter, inkl. NATOs, kan tages i betragtning i vurderingen af projektforslag, hvis det ikke forårsager unødvendigt dobbeltarbejde og tjener Unionen og dens medlemmers sikkerheds- og forsvarsinteresser, og ingen medlemsstat derved udelukkes.

Selve bedømmelsen af forslag foretages af Kommissionen bistået af uafhængige eksperter. Eksperterne skal være sikkerhedsgodkendte EU-borgere og udvælges af Kommissionen baggrund af invitationer til at tilkendegive interesse om deltagelse henvendt til relevante organisationer såsom forsvarsministerier, forskningsinstitutioner, universiteter, erhvervsorganisationer og forsvarsvirksomheder. Listen over eksperter offentliggøres ikke.

Midler fra fonden kan udmøntes efter finansforordningen, særligt i form af tilskud, priser (præmier) og udbud. Fonden kan også anvende finansielle instrumenter i forbindelse med blandingsoperationer, dvs. projekter, der kombinerer EU-midler til hhv. tilbagebetaling og permanent disposition.

Fondens medfinansieringssats er generelt op til 100 pct. af projekters omkostninger, dog højst 80 pct. til test, kvalificering og certificering og højst 20 pct. til prototyper. De lavere satser skyldes, at teknologier og produkter her er tættere på den primære slutbruger (forsvarsministerier), der ifølge Kommissionen selv bør bære en større andel af den finansielle risiko.

Finansieringssatserne kan øges i tre tilfælde, hvor projekterne særligt understøtter fondens formål. For det første kan projekter, der udvikles i regi af PESCO, modtage en bonus på 10 pct. ekstra støtte. Hensigten er at skabe synergi mellem fonden og det øvrige EU-samarbejde på sikkerheds- og forsvarsområdet. Det bemærkes, at den danske stat pga. forsvarsforbeholdet ikke kan deltage i disse projekter. Forbeholdet omfatter imidlertid ikke private danske aktører, fx virksomheder, der derfor vil kunne deltage i projekter, der modtager PESCO-bonussen.

Herudover foreslås to yderligere bonusser, der skal styrke integrationen af forsvarsmarkedet ved at anspore til grænseoverskridende samarbejde. Således kan der gives bonusstøtte til konsortier, der inddrager hhv. selskaber med mellemstor kapitaliseringsgrad (midcaps) og små og mellemstore virk-

somheder (SMV'er) på tværs af landegrænser i et fastsat omfang. Bonusraten for SMV'er er fire gange højere end for midcaps.

Forordningen fastsætter desuden principper for behandling af klassificerede oplysninger, for revision, for beskyttelse af Unionens finansielle interesser og for overvågning, rapportering og evaluering vedrørende fondens virke. Hvad angår sidstnævnte bemyndiges Kommissionen til at udstede delegerede retsakter, der ændrer indikatorerne i forordningens bilag til brug for vurdering af fondens bidrag til dens formål og eventuelt etablerer en mekanisme til at monitorere og evaluere fondens udvikling og formålsopfyldelse.

Endelig gælder en række regler vedrørende støttemodtageres finansielle kapacitet, dækning af indirekte omkostninger, brug af faste engangsbeløb, støtte til prækommercielle udbud og bidrag til forsikringsmekanisme (garantifond) for både forsknings- og udviklingsprojekter.

Særbestemmelser for forskning

For forskning gælder et antal særbestemmelser, der regulerer adgang og ejerskab til forskningsresultater frembragt med fondens støtte. Selve ejerskabet forankres som udgangspunkt hos de støttemodtagere, der har skabt resultaterne, mens nationale myndigheder i medlemsstater og associerede lande har royaltifri adgangsret til særberetningen om et givent projekt med henblik på forsvars-, sikkerheds-, og efterretningsrelateret anvendelse. Unionen har ligeledes royaltifri adgangsret til at bruge resultaterne til at gennemføre sine politikker, hvis der er tale om et ikke-kommercielt og ikke-konkurrencemæssigt sigte.

Kommissionen kan i tilskudsaftalen, hvis det er begrundet, begrænse støttemodtagernes brug af resultaterne på en måde, der strider mod fondens formål samt Unionen og dens medlemsstaters forsvars- og sikkerhedsinteresser. Det kan dels ske ved krav om, at resultater af fondens forskningsstøtte ikke må være underlagt kontrol fra tredjelande og enheder herfra, og dels ved krav om, at Kommissionen skal underrettes og kunne gøre indsigelse mod overførsel af ejendomsretten til resultaterne, herunder ved licensaftale, til et tredjeland eller en enhed herfra.

Særbestemmelser for udvikling

For udviklingsprojekter gælder særbestemmelser for ejendomsret til resultater samt supplerende kriterier for hhv. støtteberettigelse (konditionalitet) og støttetildeling (bedømmelse).

Vedrørende ejendomsret gælder, at Unionen ikke får ejerskab over de frembragte resultater af udviklingsprojekter. Resultaterne må ikke være underlagt kontrol fra tredjelande eller enheder herfra. Kommissionen skal underrettes om enhver overførsel af ejerskab, herunder ved licensaftaler, til tred-

jelände, idet sådanne overførsler ikke må stride mod fondens formål og Unionen og dens medlemsstaters forsvars- og sikkerhedsinteresser.

Vedrørende konditionalitetskriterier gælder, at konsortier skal påvise opbakning fra medlemsstater. Generelt skal konsortier påvise, når det er relevant, at ikke-EU-dækkede omkostninger dækkes ved andre kilder, fx medfinansiering fra medlemsstater. Herudover gælder det for flere af de mulige projektyper, at konsortiet over for Kommissionen skal kunne påvise, at mindst to medlemsstater har til hensigt at købe det udviklede produkt eller anvende teknologien på koordineret vis, og at produktet/teknologien er baseret på tekniske krav aftalt i fællesskab af de medfinansierende medlemsstater. Formålet er at få medlemsstaterne og deres forsvarsindustri til at bevæge sig i retning af fælles standarder for at øge effektiviteten af samarbejde.

Vedrørende bedømmelseskriterier gælder, at der i udviklingsprojekter også kan tages hensyn hhv. til produkternes bidrag til øget omkostningseffektivitet i hele forsvarsmateriellets levetid og til graden af samarbejde mellem deltagende medlemsstater.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver. Forslaget behandles i udvalget for Industri, Forskning og Energi (ITRE). Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig konkret om forordningen.

5. Nærhedsprincippet

Med fondens midler kan der udvikles forsvarsteknologier og -produkter i mellemstatslige og grænseoverskridende udviklingsprojekter af en art og skala, der ellers ikke ville kunne gennemføres i Europa henset til omkostningerne og relaterede finansielle og teknologiske risici. Derved bidrager fonden med europæisk merværdi ved at fremme udviklingen af strategisk prioriterede forsvarskapaciteter, som en enkelt medlemsstat ikke effektivt vil kunne varetage på nationalt niveau. Følgelig vurderer regeringen, at forordningen er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forordningen har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser. Beslutninger om forsvarsinvesteringer, -udviklingsprojekter og -anskaffelser forbliver medlemsstaternes ansvar og prerogativ.

Det bemærkes, at det af forsvarsforbeholdet følger, at Danmark ikke deltager i udarbejdelsen, vedtagelsen og gennemførelsen af EU's afgørelser og aktioner, som både har hjemmel i traktatbestemmelserne angivet i forbeholdsprotokollen og har indvirkning på forsvarsområdet. Fordi forslaget om fonden har hjemmel i bestemmelser, der ikke er omfattet af forbeholdet – artikel 173, 182, 183 og 188 i TEUF vedrørende udvikling af industri og forskning i EU – vurderes fonden ikke at være omfattet af forbeholdet. Vurderingen forudsætter, at hjemlen fastholdes.

Det bemærkes endvidere, at forsvarsforbeholdet alene finder anvendelse for den danske stat og ikke omfatter private danske aktører, herunder private virksomheder. Disse kan desuagtet Danmarks forbehold deltage i fælles EU-programmer.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forordningen vil medføre statsfinansielle konsekvenser via EU's budget, da der i alt foreslås afsat 13 mia. euro (i løbende priser) til fonden under det nye udgiftsområde 5 ”sikkerhed og forsvar” i MFF for perioden 2021-2027. Forudsat en finansieringsandel på 2 pct. beløber Danmarks bidrag til fonden sig til ca. 230 mio. euro. Udgiftsniveauet forhandles særskilt i forhandlingerne om næste MFF.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Det vurderes, at fonden i et vist omfang vil have positive samfundsøkonomiske konsekvenser for EU. Det gælder primært øget konkurrenceevne og innovationskraft i europæisk forsvarsindustri samt et sekundært potentiale for afledt civil anvendelse af forsvarsteknologier (spin-off). Desuden forventes generelt en mere omkostningseffektiv udnyttelse af nationale forsvarsudviklings- og anskaffelsesbudgetter i kraft af færre duplikationer af materiel, øget interoperabilitet af forsvarsprodukter og et mere integreret forsvarsmarked med en lavere grad af dobbeltarbejde.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Deltagelse i konsortier er frivillig for virksomheder. Deltager en dansk virksomhed i et konsortium, vil det være konsortiets koordinator, der ansøger om fondens midler. I det omfang en danske virksomhed påtager sig koordinatoransvar eller skal opfylde dokumentationskrav m.m. som konsortiedeltager, kan det medføre administrative konsekvenser for dansk

industri, der dog vurderes at beløbe sig til mindre end 4 mio. kr. årligt og derfor ikke kvantificeres yderligere.

Samlet set vurderes det, at fonden må forventes at have positive erhvervsøkonomiske konsekvenser for deltagende virksomheder, da de vil få dækket en andel af deres forsknings- og udviklingsomkostninger relateret til deres deltagelse i det pågældende konsortium.

Da fondens midler generelt konkurrenceudsættes, og da konsortiers støt-teberettigelse på udviklingsområdet bl.a. afhænger af opbakning fra medlemsstater, jf. fondens konditionalitetskriterier, afhænger fondens erhvervsøkonomiske nytteværdi, herunder hjemtag, både af potentielle deltageres evne og vilje til at konkurrere om midlerne og af den nærmere myndighedsmæssige understøttelse af relevante konsortier.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Det vurderes, at fonden har potentiale til at medføre positive konsekvenser af forsvarsmæssig karakter, særligt i det omfang Forsvaret måtte vælge at deltage i forsvarsrelaterede forsknings- og udviklingsprojekter i samarbejde med andre medlemsstater.³ Desuden forventes generel adgang til strategisk forsvarsmateriel med øget interoperabilitet på det europæiske forsvarsmarked. Fordi projekter er prioriteret af medlemsstaterne og bl.a. bedømmes ud fra deres bidrag til Unionens forsvars- og sikkerhedsinteresser, vil fondens projekter også bidrage til at lukke kapacitetsmæssige huller i Europa, give øget forsyningssikkerhed og kunne have strategisk relevans for det danske forsvar.

Danmark deltager i EU's industripolitik, men ikke i en række initiativer og enheder under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (CSDP), som er omfattet af det danske forsvarsforbehold. En række af disse tiltag vil ifølge forordningsforslaget bidrage til identifikation, fastlæggelse og prioritering af fondens fokus. Danmarks fravær i de tiltag vil begrænse mulighederne for at trække fokus i retning af danske interesser.

Specifikt drejer det sig om, at EU's kapacitetsmæssige mangler vedrørende forsvarsforskning og -udvikling identificeres i regi af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (CSDP) via en strategisk forskningsdagsorden (Overarching Strategic Research Agenda, OSRA) og EU's kapacitetsudviklingsplan (Capability Development Plan, CDP), der begge udarbejdes af det Europæiske Forsvarsagentur (EDA) og med deltagelse af alle øvrige medlemsstater. Ydermere ønsker både Kommissionen og de øvrige medlemsstater, at fonden så vidt muligt skal støtte PESCO-projekter med materielud-

³ Et sådant samarbejde vil have mellemstatslig karakter uafhængigt af evt. EU-støtte, hvorfor forsvarsforbeholdet ikke aktiveres.

viklingsindhold og fokusere på samarbejdsmuligheder kortlagt i forbindelse med CARD-processen (Coordinated Annual Review on Defence).

Forordningen vurderes ikke at have konsekvenser for beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Kommissionens forslag til forordning blev sendt i høring i EU-specialudvalget for konkurrenceevne, vækst og forbrugerspørgsmål og EU-specialudvalget for forskning den 20. juni 2018 med svarfrist den 4. juli 2018.

Der er modtaget høringssvar fra Dansk Industri (DI) og Dansk Erhverv (DE).

DI:

1. Overordnet position

DI støtter oprettelsen af den europæiske forsvarsfond (EDF) under den flerårige finansielle ramme (MFF'en) for 2021-2027.

Danske virksomheder i forsvarsbranchen opererer i et EU med fravær af et reelt indre marked for forsvarsmateriel. Danmark og virksomhederne har derfor brug for, at der udvikles et åbent, effektivt og transparent marked på det forsvarsindustrielle område, som fremmer innovation og konkurrenceevne, og hvor markedsadgang for danske virksomheder sikres. Oprettelsen af en dedikeret fuldskala europæisk forsvarsfond er et vigtigt initiativ til på sigt at imødekomme dette og potentielt mindske investeringsgab i forsvarsindustrien.

Det er DI's vurdering, at EDF ikke i sig selv er det definitive svar på udfordringerne for særligt de små landes virksomheder med at få adgang til virksomheders leverandørkæder i de store lande. EDF ekskluderer således ikke nødvendigheden af at have forpligtende industrisamarbejder på tværs af landegrænser.

DI bifalder strukturelt en enkelt integreret fond, der omfatter både forskning og udvikling og baseres på en helhedsorienteret kapacitetsdrevet tilgang, der inkluderer hele den teknologiske cyklus og har fokus på sektorens særlige kendetegn. En tilgang, der giver mulighed for bedre strømning og forenkling. Det er imidlertid problematisk, grundet den stramme tidshorizont for vedtagelsen af det næste EU budget, at forordningsforslaget bliver præsenteret på et tidspunkt, hvor det ikke er muligt at høste erfaringerne fra de indledende testvinduer for henholdsvis forskning og udvikling.

Det er DI's vurdering, at den danske forsvarsindustri vilkår for at deltage i projekter under EDF er afgørende for industriens fremtidige forret-

ningsmæssige muligheder. For at Danmark kan få et tilfredsstillende industrielt udbytte af EDF er en koordineret hjemtagsindsats afgørende samt at der sikres en mellemstatslig forankring i projekterne. Projekter under EDF'en bør derfor i udgangspunktet være efterspørgselsdrevet af medlemsstaterne, som de primære aftagere af produkterne. Det sagt, så synes der angående konkurrenceperspektivet at være et strukturelt mismatch mellem EU-Kommissionens intentioner om, at sikre konkurrenceudsatte projekter på den ene side og national medfinansiering på den anden side. Det er vanskeligt at forestille sig en situation, hvor en medlemsstat vil acceptere at medfinansiere et udviklingsprojekt uden deltagelse af den nationale industri. Dette kan skabe et kunstigt konkurrencemiljø.

DI finder det vigtigt, at der i gennemførelsen af EDF'en sikres sammenhæng og synergi med EU's politik og initiativer på andre områder, herunder Horisont Europa, EU's rumprogram og EU-initiativer inden for cybersikkerhed.

Danmark er på grund af forsvarsforbeholdet ikke med i det Europæiske Forsvarsagentur (EDA). DI støtter på den baggrund en mere direkte udførende rolle til EU-Kommissionen i gennemførelsen af EDF'en og med en tilsvarende mere marginal rolle til EDA.

Udkastet til forordningen om EDF forekommer overordnet set at være baseret på forordningsteksten om EDIDP'en. Dette er fornuftigt, da EDIDP-forordningen er et udtryk for et balanceret kompromis, hvor de største knaster i nogen grad synes inddæmmede. Imidlertid forekommer EDF-udkastet på en række punkter uhensigtsmæssig tvetydig og åbner op for en mulig fortolkning i såvel restriktiv som imødekommende retning. Dette gælder bl.a. 3. landsdeltagelse.

2. Grænseoverskridende samarbejde

Da EDF baseres på fællesfinansiering, er det afgørende vigtigt, at alle medlemsstaters industri har fair chancer for at deltage i projekter. Det er et kardinalpunkt, at store lande med en stor forsvarsindustri ikke nyder uforholdsmæssig gavn af EDF på bekostning af små lande med en forholdsmæssig lille forsvarsindustri. Det er afgørende for den danske forsvarsindustri muligheder for udbytte af EDF, at der i forordningen og i praksis sikres en reel grænseoverskridende handel og markedsadgang – med reelle muligheder for at indgå i projektkonsortier eller som underleverandører til disse. DI er tilhængere af en kontinuerlig monitorering af det grænseoverskridende samarbejde.

DI støtter kriteriet om, at mindst 3 virksomheder fra 3 medlemslande skal deltage i et projektkonsortium. Vi lægger imidlertid vægt på, at der sikres en fair og lige adgang til deltagelse for hele forsyningskæden (såvel SMV'er som Midcaps). Udgangspunktet må være, at støtte gives til de bedste projekter med de bedste projektdeltagere uanset størrelse.

3. Tredjeland-deltagelse

Det er vigtigt at understrege, at den danske forsvarsindustri konkurrerer globalt, med en eksportprocent på over 80 og med en nogenlunde ligelig fordeling mellem Europa og USA. Det er på den baggrund vitalt, at forordningen ikke udformes på en måde, så det afskærer fra samarbejde med 3. lande og dermed udelukker virksomheder og institutioner, der ikke er ejet af EU-borgere eller lokaliseret i et EU-land. Det er hverken i Danmarks eller industriens interesse.

Der kan eksempelvis sagtens være projekter, der vil have endog ganske stor gavn af eksempelvis amerikansk deltagelse. DI foreslår derfor, at man åbner op for industri og institutioner fra lande, der har tilsvarende åbenhed for EU-baserede virksomheder og institutioners deltagelse i deres nationale forsknings- og udviklingsprogrammer. Det skal selvsagt ikke betyde, at EU-midler skal flyde til 3. lande.

EDF-tekstudkastets artikel 10 om støtteberettigede enheder kan tolkes restriktivt i forhold til netop 3. landes deltagelse sammenlignet med EDIDP-forordningen. Eksempelvis står der i artikel 10, stk. 2, at en ansøger, der er etableret i Unionen eller i et associeret land, og som kontrolleres af et ikke-associeret tredjeland eller en enhed i et ikke-associeret tredjeland, *kan* være støtteberettiget – hvis dette er nødvendigt for at nå de opstillede mål for foranstaltningen. Dette kan tolkes som en undtagelsesbestemmelse, således at 3. landsenheder eller datterselskaber af 3. landsenheder kun undtagelsesvist kan deltage i projekter i forhold til fuldt EU-ejet enheder. Dette forekommer ikke hensigtsmæssigt og giver uheldige associationer til et indadvendt og overbeskyttende EU.

4. Eksportkontrol/IPR

DI finder det afgørende, at der skabes klarhed om rammerne for eksport af produkter udviklet med finansiering fra EDF. Vi er meget bekymrede over udsigten til at eksport af produkter udviklet under EDF skal underkastes forskellige eksportkontrolregler fra de deltagende lande. Det kan i praksis gøre det nærmest umuligt at eksportere produkterne. Det vil være formålstjenligt om man udviklede fælles eksportkontrolregler for sådanne fælles udviklede produkter. Manglende ensartethed kan nemt blive den væsentligste hindring for at EU's forsvarsfond kan blive en succes. Eksport til tredjelande bliver stedse vigtigere for den europæiske forsvarsindustri – ikke mindst den del af industrien, der er beliggende i mindre medlemslande uden et stort hjemmemarked, herunder Danmark.

EDF-forordningsudkastet forekommer at være betydelig mere restriktivt end EDIDP-forordningen. I udkastet til EDF-forordningen fremgår det af artikel 10, stk. 2c, at ”resultaterne af foranstaltningen forbliver hos støttemodtageren og ikke underkastes kontrol eller begrænsninger fra ikke-associerede tredjelande ... og for en bestemt periode efter dens afslut-

ning”. Dette kan reelt set begrænse eksport til både et moderselskab i et tredjeland (inklusiv intellektuelle ejendomsrettigheder), men også en generel eksport af det pågældende EDF-produkt til tredje-lande.

DI ser ligeledes udfordringer med forordningsudkastets afsnit 2, artikel 22 om ejendomsret til resultaterne (forskning). I denne artikel pålægger EU-Kommissionen en begrænsning i forhold til transfer af ejendomsretten og licenser til tredjelande, hvis det måtte stride imod EU's forsvars- og sikkerhedsinteresser. På den ene side indskrænker det medlemsstaternes suveræne nationale kompetence til at udføre eksportkontrol. På den anden side kan bestemmelsen negativt påvirke industriens konkurrenceevne. Dette dels ved at der pålægges et ekstra lag af eksportkontrol, som øger de administrative byrder for virksomhederne og dels ved at hæmme eksportmuligheder, idet eksport af teknologiprodukter ofte og i stigende grad kræver licenser.

Som minimum bør det overvejes, at sætte en tidsgrænse for EU-Kommissionens kompetence til at udføre kontrol med eksport og transfer af produkter udviklet under EDF.

5. PESCO

Forslaget om, at aktiviteter der finder sted i konteksten af ”Permanent Structured Cooperation (PESCO), skal kunne opnå forhøjet finansierings-sats er efter DI's opfattelse ikke i dansk interesse. Forsvarsforbeholdet udelukker, at Danmark kan indgå i PESCO arrangementer, hvor kapacitetsområder og projekter mv. defineres.

Det synes endvidere uklart, hvordan PESCO-projekter med substantiel national finansiering fra de deltagende medlemsstater, kan konkurrenceudsættes når de bringes ind i regi af EDF. Danske virksomheder vil formentlig ikke få adgang til projekter, andre lande gennemfører under PESCO eller når de bringes i spil under EDF.

En udelukkelse fra en fælles udvikling af fremtidens militære kapaciteter i regi af PESCO kan have vidtrækkende konsekvenser for den danske forsvars- og sikkerhedsindustri fremtidige muligheder på ikke blot det europæiske men også det globale marked, da disse er uadskillelige.

DE

DE hilser Kommissionens forslag velkommen og ser positivt på, at EU fremmer en mere konkurrencedygtig og integreret forsvarsindustri.

DE støtter at Kommissionen finansierer projekter, som svarer til de prioriteter, som EU-landene har vedtaget som led i den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik og i andre regionale og internationale organisationer såsom NATO.

I forhold til de foreslåede aktiviteter er det centralt, at der fokuseres på hele kæden af aktiviteter ift. forsvarsmateriel – fra udvikling over køb til vedligeholdelse. DE lægger vægt på at danske virksomheder kan få adgang til at levere varer og ydelser i hele denne kæde af aktiviteter.

Det angives også at den Europæiske Forsvarsfond skal supplere andre EU-programmer, især det budget på 6,5 mia. EUR, der øremærkes i Connecting Europe-faciliteten, for at styrke EU's strategiske transportinfrastrukturer, så de bliver egnet til militær mobilitet, og det nye program for forskning og innovation på 100 mia. EUR, Horisont Europa. DE støtter at man tilstræber synergier med disse områder i videst mulige omfang.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Generelt forventes bred opbakning til fonden, idet mange lande har udtalt sig positivt om dens formål og principper i forbindelse med de forberedende testprogrammer (PADR og EDIDP).

Forhandlingerne forventes særligt at omhandle fondens finansiering, tredjelandssaktørers deltagelsesmuligheder, forsvarsmaterielle kapacitetsprioriteter, grænseoverskridende konsortiedannelse, deling og beskyttelse af fortrolig information og immaterielle rettigheder samt forhold vedrørende ejerskabsoverførsler relateret til de udviklede teknologier og produkter.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringens støtter overordnet ambitionen om at øge mulighederne for, at EU kan bidrage til at håndtere Europas sikkerhedsudfordringer. På det grundlag støtter regeringen forslaget om en europæisk forsvarsfond, fordi den kan være med til at løse grænseoverskridende udfordringer på EU's forsvarsmarked og frembringe nye militære kapaciteter, der understøtter et stærkt Europa. Begge dele er i Danmarks interesse og i tråd med forsvarsforligets fokus på at styrke Forsvarets samarbejde med industrien og forskningsinstitutioner om militærteknologisk forskning og udvikling.

Regeringen lægger vægt på, at udgiftsniveauet i EU's næste MFF samlet set holdes på 1 pct. af EU's BNI, og at alle EU-budgettets udgifter skal afholdes inden for dette loft. Inden for den ramme er det regeringens holdning, at der skal ske en indholdsmæssig omprioritering af EU's udgifter, så EU-budgettet i højere grad målrettes EU-merværdiskabende tiltag, herunder bl.a. vækst- og konkurrenceskabende initiativer og excellencebaseret forskning. Herudover lægger regeringen vægt på, at drøftelser vedrørende forordningen om fælles bestemmelser ikke foregriber forhandlingerne om den kommende finansielle ramme, idet regeringens hovedprioritet for MFF-forhandlingerne er at realisere et samlet udgiftsniveau svarende til 1 pct. af EU's BNI.

Desuden lægger regeringen vægt på, at udviklingen af EU's forsvars- og sikkerhedspolitik bør ske i komplementaritet med og uden unødvendig duplikation af NATO, bl.a. gennem fokus på interoperabilitet af produkterne gennem fælles standarder. Vedrørende fondens indretning lægger regeringen vægt på, at dens overordnede fokus på konkurrenceevne fastholdes, at tredjelandsaktører på baggrund af individuelle sikkerhedsvurderinger kan deltage i konsortier på sikre og rimelige vilkår uden at modtage EU-støtte, og at fonden generelt understøtter effektiv integration af forsyningskæder på tværs af landegrænser via relevante konditionalitetskrav, bedømmelseskriterier og økonomiske incitamenter.

Regeringen vil arbejde for, at fonden etableres med enkle, attraktive og realistiske rammer for grænseoverskridende konsortiedannelse med særlig vægt på mulighederne for SMV'er samt størst mulig strategisk og administrativ konsistens i fondens forsknings- og udviklingsfokus. For at understøtte enkel administration og bred deltagelse i fonden vil regeringen også arbejde for, at klassifikationsgraden af fortrolige oplysninger generelt holdes på lavest forsvarlige niveau, og at kommercialisering af teknologier og produkter udviklet i regi af fonden ikke underlægges unødige restriktioner ud over beskyttelsen af forsvars- og sikkerhedsinteresser.

Regeringen er positivt indstillet over for den foreslåede integrerede tilgang, der øger muligheden for synergi mellem forskning og udvikling og dermed fondens relevans for såvel industri som forskningsmiljøer. I den sammenhæng støtter regeringen også, at fonden etableres og gennemføres separat fra EU's næste rammeprogram for forskning og innovation (Horizon Europe) med fokus på at undgå unødigt overlappning med fonden og sikre gensidig inspiration mellem civil og forsvarsrelateret forskning. Desuden støtter regeringen, at fondens materielle prioriteter omfatter cyberforsvar og generelt fastlægges via medlemsstaters efterspørgsel og kan omfatte opgradering af eksisterende forsvarsmateriel, der ikke kontrolleres af tredjelande eller enheder herfra, samt militær videreudvikling af civile produkter og teknologier (spin-in).

Regeringen er opmærksom på, at opfindelser og patentansøgninger vedrørende krigsmateriel af betydning for rigets sikkerhed fortsat behandles i overensstemmelse med lov om hemmelige patenter.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Udvalget er blevet forelagt relaterede sager vedrørende PADR, EDIDP og Kommissionens meddelelser om hhv. en europæisk forsvarshandlingsplan og om oprettelse af en europæisk forsvarsfond.