



EU-note

Til orientering af Erhvervsudvalget, Forsvarsudvalget og Europaudvalget

Et paradigmeskift i europæisk forsvarsindustri: Den forsvarsindustrielle pakke

23. maj 2024

Sammenfatning

Kommissionen og den høje repræsentant for udenrigsanliggender offentliggjorde den 5. marts 2024 en større pakke vedrørende den europæiske forsvarsindustri. Pakken er en af Folketingets prioriterede sager for 2024.

Med pakken ønsker Kommissionen og den højtstående repræsentant (»EU's udenrigsminister«) at iværksætte et paradigmeskift, der skal sikre, at den europæiske forsvarsindustri omstilles til den nye geopolitiske virkelighed efter den russiske fuldskalainvasion af Ukraine.

I dag foretager medlemslandene hovedparten af deres militære indkøb uden for EU, herunder i høj grad i USA. De stigende forsvarsbudgetter kommer derfor ikke den europæiske forsvarsindustri til gode. Omvendt er den europæiske forsvarsindustri ikke tilstrækkeligt gearet til at sikre europæisk forsyningssikkerhed på området.

Pakken indeholder en overordnet strategi med en vision og en række målsætninger. Hertil kommer et forslag til forordning, der indeholder et forsvarsindustrielt program og en såkaldt »ramme for forsyningssikkerhed«.

Kommissionen foreslår et budget på 1,5 mia. euro for programmet frem til udgangen af den indeværende finansielle periode i 2027. Rammen for forsyningssikkerhed indebærer, at det i forbindelse med kriser er muligt at pålægge virksomheder at prioritere visse ordrer, hvilket ifølge regeringen kan have karakter af ekspropriation.

Kontaktperson
Mathias Grønbek
Lydholm (5907)



Indledning

78 procent af det udstyr, som EU's medlemslande har sendt til Ukraine efter den russiske fuldskalainvasion i 2022 har sin oprindelse uden for EU's grænser.¹ Læg hertil, at kun 18 pct. af EU's medlemslandes indkøb af forsvarsmateriel ifølge Kommissionen foregår i fællesskab. Det er i den sammenhæng, at det nye udspil om at styrke den europæiske forsvarsindustri skal ses.²

Udspillet er en af Folketingets prioriterede EU-sager for 2024. Der er tale om en pakke bestående af en overordnet forsvarsindustri strategi (EDIS – [JOIN \(2024\) 10](#)) og et forslag til forordning om etablering af programmet for den europæiske forsvarsindustri («EDIP»). Forordningsforslaget indeholder også en ramme for sikring af rettidig tilgængelighed og forsyning af forsvarsprodukter ([KOM \(2024\) 150](#)). Strategien sætter en overordnet retning og har karakter af et visionspapir. Den skal ikke vedtages, men vil blive genstand for politiske drøftelser. Forordningen skal vedtages af både Rådet og Europa-Parlamentet efter den almindelige lovgivningsprocedure.³

Den forsvarsindustrielle strategi

Den overordnede vision med strategien er, at man på europæisk plan skal gå fra kortsigtet krisehåndtering til mere langsigtet beredskab på det forsvarsindustrielle område. Tanken er helt grundlæggende, at det er afgørende for EU's sikkerhed, at man har en velfungerende forsvarsindustri, der kan levere de militære kapaciteter, som medlemslandene har behov for.

Strategien er opdelt i fem forskellige fokusområder/spor:

1. Fælles og bedre investering i forsvarsmateriel
2. Øget reaktionsdygtighed og forsyningssikkerhed
3. Finansiering
4. Integration med andre politikker
5. Partnerskaber.

Strategien tager udgangspunkt i EU's eksisterende beføjelser, f.eks. inden for det indre marked, og bruger disse til at fremme fælles investeringer og den

¹ Se »Much more than a Market« af Enrico Letta («Letta-rapporten») fra 2024: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

² Kommissionen og den høje repræsentant for udenrigsanliggender fremlagde forslaget den 5. marts 2024 som led i en større pakke. Pakken har til formål at styrke den europæiske forsvarsindustri skal ses og derved styrke Europas sikkerhed og mulighed for at støtte Ukraines kamp mod Ruslands ulovlige invasion.

³ Forsvarsministeren orienterede på mødet i Europaudvalget den 17. maj 2024 om forslaget til forordning. Det var ministerens vurdering, at forordningen ville blive vedtaget inden udgangen af året, og ministeren vil derfor forelægge forslaget til forordning i løbet af september eller oktober 2024.



europæiske forsvarsindustrielle base. Der er *ikke* tale om en »forsvarsstrategi«. På forsvarsområdet har EU's institutioner begrænsede beføjelser. I stedet er der tale om en »forsvarsindustriestrategi«, hvor en »indre marked«-logik anvendes på forsvarsområdet. Fokus er derfor ikke på, hvilke militære kapaciteter medlemslandene har brug for, men på, hvordan man kan få mere for sine penge gennem fælles indkøb, hvordan flaskehalse, der risikerer at forsinke og fordyre indkøb, kan mindskes, og hvordan forsyningssikkerheden øges. Strategien skal også ses som en traditionel erhvervpolitisk strategi, der skal sikre forsvarsindustriens mulighed for at skabe vækst og beskæftigelse.

Eksempler på konkrete målsætninger i den forsvarsindustrielle strategi:

- Handel mellem medlemsstaterne udgør i dag 15 pct. af den samlede værdi af EU's forsvarsmarked. Med strategien sættes et mål om, at samhandelens værdi skal øges til 35 pct. senest i 2030.
- Medlemsstaterne skal foretage mindst 50 pct. af deres indkøb i EU i 2030. Målet øges til 60 pct. i 2035.
- I 2030 skal mindst 40 pct. af medlemsstaternes indkøb af forsvarsmateriel foretages i fællesskab.

Implementering af den overordnede vision

Visionen i strategien skal implementeres dels gennem den foreslåede forordning, dels gennem yderligere tiltag. I det følgende gennemgås først de vigtigste elementer i den foreslåede forordning. Dernæst gennemgås kort nogle af de elementer, som skal implementeres senere og på anden vis.⁴

Forordningen: Det forsvarsindustrielle program (EDIP) og en ramme for forsyningssikkerhed

Forordningen indeholder fire hovedelementer:

- 1) Et forsvarsindustrielt program, der skal styrke den europæiske forsvarsindustrielle bases konkurrence- og tilpasningsdygtighed.
- 2) Tiltag, der skal sikre genopbygningen og moderniseringen af den ukrainske forsvarsindustri.
- 3) Et regime for forsyningssikkerhed på forsvarsområdet
- 4) Bestemmelser vedrørende oprettelse af udvalget for forsvarsindustrielt beredskab.

⁴ Regeringen har også – i noget længere format – redegjort detaljeret for både den forsvarsindustrielle strategi og forordningen. For yderligere detaljer se regeringens udvidede grund- og nærhedsnotater om henholdsvis strategien ([her](#)) og forordningen ([her](#)).



Nedenfor er der fokus på punkt 1 (det forsvarsindustrielle program og indsatser for fælles indkøb) og 3 (et regime for forsyningssikkerhed). De tiltag, der skal sikre genopbygningen og moderniseringen af den ukrainske forsvarsindustri, består primært i, at der oprettes et særskilt (og ufinansieret) instrument, der skal tillade Ukraines deltagelse i det europæiske forsvarsindustrielle program.

Det forsvarsindustrielle program og fælles indkøb

Med forordningen oprettes **et forsvarsindustrielt program**, der skal finansiere en række af strategiens visioner. Programmet foreslås oprettet med et budget på 1,5 mia. euro (godt 11 mia. kr.).⁵ Det skal finansiere en række af prioriteterne i forsvarsindustriestrategien frem mod udløbet af den nuværende finansielle ramme ved udgangen af 2027. Perioden fra 2028 og frem vil være dækket af EU's næste flerårige finansielle ramme, hvor der vil skulle afsættes yderligere midler til udviklingen af den europæiske forsvarsindustri.

Modtagere af midler fra programmet vil, med enkelte muligheder for undtagelser, skulle være etableret i EU eller et associeret land (herunder Ukraine). Programmet vil kunne bidrage til en række tiltag, der skal implementere strategiens målsætninger. Det gælder blandt andet samarbejde om indkøb af forsvarsmateriel, fremskyndelse af tilpasning til strukturelle ændringer i den europæiske forsvarsindustri med videre.

Det fremgår af EU's traktater, at EU's budget ikke kan bruges til militære udgifter. Programmet vil derfor ikke kunne bruges til at investere i militære kapaciteter, men til at fremme samarbejde herom. Hvis programmet skal støtte fælles indkøb af forsvarsmateriel, vil det med andre ord skulle ske som f.eks. bidrag til de ekstraordinære administrative udgifter, som fælles indkøb kan medføre.

Kommissionen finder, at **fælles indkøb** er nøglen til at sikre, at indkøbene foregår mere effektivt og med et større europæisk fokus. EU har allerede i dag et midlertidigt program til fremme af fælles investeringer: EDIRPA. Kommissionen ønsker bygge videre på erfaringerne herfra og således give finansiell støtte til de ekstra administrative udgifter, der kan følge af at indkøbe forsvarsmateriel i fællesskab.

⁵ Kommissionen anerkender, at 1,5 mia. euro er et begrænset budget situationen taget i betragtning. Kommissionen opfordrer derfor til, at der allerede nu indledes en dialog om, hvordan der kan skaffes yderligere finansiering. Kommissionen konkretiserer ikke dette, men blandt mulighederne er både anvendelse af indefrosne russiske aktiver (især med henblik på finansiering af Ukraines deltagelse i programmet) og fælles låntagning,



Som noget nyt vil Kommissionen foreslå en såkaldt **struktur for det europæiske forsvarsmaterielprogram (SEAP)**. Formålet hermed er at skabe standardiserede procedurer for samarbejde på tværs af grænser om indkøb af forsvarsmateriel. Vælger medlemslandene at oprette en SEAP til fælles indkøb af forsvarsmateriel, vil det have status af en international organisation. Medlemsstaterne vil derfor kunne drage fordel af en momsfrigørelse, hvis de vælger at lade det i fællesskab indkøbte udstyr blive ejet i fællesskab. Som international organisation vil man også gennem forsvarsprogrammet uden om EU kunne udstede fælles gældsbeviser til langsigtet finansiering af indkøb af forsvarsmateriel. Forsvarsindustriprogrammet vil kunne bidrage til at forbedre samarbejdet i det europæiske forsvarsmaterielprogram.

Inspireret af det amerikanske fortilfælde⁶ foreslår Kommissionen, at der oprettes **en europæisk militær salgsmekanisme**. Salgsmekanismen skal bestå af fire hovedelementer:

1. Et katalog over forsvarsprodukter, som den europæiske forsvarsindustrielle base kan levere. Dette skal bidrage til at skabe større gennemsigthed i, hvad den europæiske industri kan levere, og hvor hurtigt.
2. Finansiell støtte til hurtigt at etablere puljer af forsvarskapaciteter. Disse puljer skal sikre, at der »produceres forud«, og at leveringstiden nedbringes. Forsvarsindustriprogrammet skal anvendes til at finansiere yderligere mængder af de kapaciteter, som medlemsstaterne indkøber i fællesskab, så eventuelle yderligere ordrer hurtigt vil kunne imødekommes.
3. Bestemmelser, der skal lette indkøbsprocesserne ved at indføre standardkontrakter. Samtidig skal forsvarskontrakter og rammeaftaler kunne åbnes op for enhver anden medlemsstat på samme vilkår som den oprindelig ordregivende medlemsstat, hvis denne giver sit samtykke hertil.
4. Foranstaltninger, der skal støtte indkøbernes kapacitet ved at gennemføre administrativ kapacitetsopbygning og gennemførelsen af relevante reformer.

Der skal også ydes støtte til at sikre, at der skabes såkaldte **konstant indsatsklare produktionsanlæg** (»ever warm production lines«). Det er industri anlæg, der i fredstid har overskydende kapacitet, som kan bringes i spil med kort varsel, så produktionen hurtigt kan øges for at imødekomme medlemslandenes og partnerlandes behov. EU-finansieringen kan f.eks. anvendes

⁶ Den amerikanske Foreign Military Sales-mekanisme er en centraliseret amerikansk mekanisme. Når andre lande ønsker at rekvirere amerikansk militært udstyr, sker det ikke direkte fra de enkelte virksomheder, men gennem mekanismen. Mekanismen anvendes også til at sælge varer, der allerede er på lager, hvilket reducerer leveringstiden markant.



des til maskiner eller til personaleomkostninger. Tilsvarende vil Kommissionen sammen med medlemsstaterne også skulle undersøge, om der er mulighed for hurtigt at mobilisere civile produktionslinjer til forsvarsformål.

Kommissionen foreslår, at der som en del af forsvarsindustriprogrammet oprettes **en fond til fremskyndelse af omstillingen af forsyningskæden for forsvarsmateriel (FAST)**⁷. Fondens fokus vil være at støtte SMV'er gennem låne- og/eller egenkapitalfinansiering. Med fonden ønsker Kommissionen at fremme offentlige og private investeringer i forsvarsindustriens værdikæder og over tid opbygge et økosystem af investorer med fokus på innovative forsvarsvirksomheder.

EU støtter allerede **udviklingen af nye forsvarskapaciteter** gennem Forsvarsfonden. Mens der også skal gøres mere for at øge innovationen yderligere, vil fokus primært være på at sikre industrialisering af samarbejdstiltag i regi af forsvarsfonden. Dette vil ske gennem forsvarsindustriprogrammet ved hjælp af lån og tilskud, der skal tilbagebetales.

Kriseinstrument til sikring af forsyningsikkerhed

Kommissionen foreslår, at der etableres et fælles europæisk kriseinstrument, der skal kunne sikre den fortsatte forsyning af forsvarsprodukter i en krisituation. Forslaget er inspireret af [SMEI](#), som er kriseinstrumentet for det indre marked. Det foreslåede europæiske kriseinstrument skal dels sikre et almindeligt beredskab, dels to særlige beredskaber i forbindelse med henholdsvis *forsynings- og sikkerhedskriser*, som giver forskellige muligheder for at fremme forsyningen af både civile og militære produkter til forsvarsindustrien.⁸

Forslaget giver blandt andet mulighed for at genåbne eksisterende rammeaftaler, så andre end den oprindelige ordregiver kan tiltræde rammeaftalen, ligesom der også kan åbnes for nye leverandører, og omfanget af rammeaftalen kan udvides. Der etableres desuden et system, som skal facilitere aftagningsaftaler, der skal tillade industriel opskalering.

Kommissionen påpeger desuden, at europæiske forsvarsprodukter i begrænset omfang er certificeret interoperable: der er ingen garanti for, at ammunition produceret i ét EU-land også kan anvendes i våben produceret i et andet

⁷ Fund to Accelerate Defence Supply Chain Transformation (FAST)

⁸ De to krisetilstande henholdsvis en »forsyningskrise« og en »sikkerhedskrise« kan aktiveres med et kvalificeret flertal i Rådet og er begrænset til en varighed af 12 måneder.



EU-land. Det skyldes, at man ikke i tilstrækkelig grad gør brug af fælles standarder og certificeringer. Med forordningen fremmes arbejdet med krydscertificeringer, og medlemsstaterne pålægges at behandle forskellige ansøgninger om nye produktionsanlæg og certificeringer hurtigst muligt.

Parallelt hermed skal Kommissionen monitorere den europæiske produktionskapacitet med henblik på at identificere potentielle forstyrrelser i forsyningen af kriserelevante produkter. Indsamlingen af data er frivillig.

Ifølge Kommissionens forslag er der tale om en *forsyningskrise*, hvis den medfører alvorlige forstyrrelser i forsyningen af produkter, som *ikke* er forsvarsprodukter, men som forhindrer leveringen, reparationen eller vedligeholdelsen af forsvarsprodukter i et sådant omfang, at det vil have alvorlig skadevirkning på funktionen af forsyningskæder inden for EU. Hvis en sådan krisetilstand aktiveres, giver det Kommissionen beføjelser til, efter forudgående accept fra den pågældende medlemsstat, at kræve, at relevante aktører udleverer informationer om produktionskapacitet. Dette ville i en ikkekrisesituation være frivilligt, men bliver i en krisesituation obligatorisk for virksomheden at udlevere.

Kommissionen vil i en sådan forsyningskrise også kunne anmode en virksomhed om at prioritere en bestemt ordre. Hvis virksomheden afviser ordren, kan Kommissionen pålægge den at gennemføre ordren alligevel (med rimelige vilkår og priser) med en gennemførelsesretsakt.

En *sikkerhedskrise* er en tilstand, hvor der er alvorlige forstyrrelser i forsyningen af forsvarsprodukter i EU. Aktiveres denne krisetilstand, iværksættes en række yderligere nødforanstaltninger afhængigt af den enkelte krisesituation. Blandt de mulige foranstaltninger er, som i forsyningskrisen, prioriterede ordrer. Der er også mulighed for at lette overførslen af forsvarsprodukter inden for EU's grænser, støtte til kriserelaterede innovationsaktiviteter, hurtigere behandling af ansøgninger om certificeringer m.v.

Det bemærkes, at regeringen i sit [udvidede grund- og nærhedsnotat](#) vurderer, at tiltag vedrørende prioriterede ordrer *kan* have karakter af ekspropriation, jævnfør grundlovens bestemmelser herom.

Yderligere tiltag, der skal implementeres på anden vis

Mens forordningen således lægger op til at implementere en række af strategiens visioner nu og her i europæisk lovgivning, er der også en række tiltag, der enten skal implementeres på anden vis, eller som vil skulle overvejes nærmere, inden de implementeres.

I dag indgår 26 medlemslande i det permanent strukturerede samarbejde på forsvarsområdet (PESCO). Et krav for at være med i PESCO er, at man lever



op til en række såkaldte bindende forpligtelser.⁹ Forpligtelserne vedrører den fortsatte udvikling af medlemslandenes nationale forsvar, forskning og udvikling med videre. Med strategien lægges der op til, at den højtstående repræsentant for udenrigsanliggender skal foreslå at **styrke de forpligtelser i regi af det permanent strukturerede samarbejde på forsvarsområdet** (PESCO), som vedrører forsvarsindustrien.

Et andet tiltag, som vil skulle implementeres på længere sigt, er, at Kommissionen vil finansiere, at industrien opbygger **strategiske lagre af basiskomponenter**, herunder f.eks. elektroniske komponenter og råmaterialer, der anvendes på tværs af sektoren i forskellige forsvarssystemer. Dette vil også bidrage til at reducere omkostningerne ved store ordrer og kriser, idet man herved vil kunne begrænse prisinflationen på de pågældende råmaterialer og komponenter. Kommissionen vil i regi af forsvarsindustriprogrammet igangsætte et pilotprojekt, der skal give støtte til opbygningen af sådanne strategiske lagre.

Parallelt med dette fokus på at øge forsyningssikkerheden, bør der også fokuseres på **forskning og udvikling**. Forskning og udvikling vil være afgørende for, at den europæiske forsvarsindustri også fremadrettet er konkurrencedygtig og kan levere de kapaciteter, der er nødvendige for medlemsstaternes sikkerhed. Teknologiske gennembrud vil også på kort sigt være gavnlige for Ukraine. Kommissionen vil oprette et innovationskontor i Kyiv, der skal fremme samarbejde mellem innovative europæiske SMV'er og Ukraine.

Der vil også skulle samarbejdes yderligere med **NATO**, som EU i dag samarbejder med teknisk niveau. Kommissionen foreslår, at dette samarbejde udbygges med særligt fokus på de aspekter af cirkulær økonomi, interoperabilitet, industrielle aspekter af klimaændringer, tværgående standardisering og reaktioner på nye og voksende trusler, der vedrører forsvarsindustrien.

Kommissionen vurderer, at forsvarsindustrien har større problemer med **adgang til privat finansiering** end andre sektorer. Det skyldes, at nogle private aktører er tøvende i forhold til at investere i sektoren, dels grundet en generel tøven i forhold til at investere i forsvarsteknologi, dels fordi afkast m.v. kan være sværere at vurdere. Kommissionen vil derfor sammen med Forsvarsagenturet indlede en dialog med den private sektor med henblik på at øge gennemsigtigheden. Kommissionen understreger også, at EU's ramme for bæredygtig finansiering *ikke* indeholder begrænsninger vedrørende forsvarsindustrien.

For så vidt angår **offentlig finansiering** er der et særligt problem i forhold til Den Europæiske Investeringsbanks (EIB) investeringspolitikker. Det samme

⁹ Forpligtelserne i forbindelse med det permanent strukturerede samarbejde fremgår [her](#).



gør sig gældende for en række nationale erhvervsfremmende banker. Kommissionen opfordrer derfor EIB til at tilpasse sine udlånspolitikker, så forsvarsindustrien kan drage fuld nytte af EU's forskellige finansielle instrumenter.

Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.