

17. september 2024

SAMLENOTAT

Forslag om etablering af programmet for den europæiske forsvarsindustri (EDIP) samt en ramme for foranstaltninger til at sikre rettidig tilgængelighed og forsyning af forsvarsprodukter

KOM (2024) 150

Nyt notat.

1. Resumé

Kommissionen har den 5. marts 2024 fremsat forslag til en forordning om at etablere et europæisk forsvarsindustriprogram samt en række tiltag, der skal sikre rettidig tilgængelighed og forsyning af forsvarsprodukter (EDIP). Formålet med forslaget er at styrke konkurrenceevnen og modstandsdygtigheden i den europæiske forsvarsteknologiske- og -industrielle base (EDTIB) samt bidrage til genopbygningen og moderniseringen af den ukrainske forsvarsteknologiske og -industrielle base (ukrainske DTIB). Forslaget indeholder i udgangspunktet en finansieringsramme på 1,5 mia. euro fra 2025-2027. Regeringen støtter forslaget og ambitionen om at styrke den europæiske forsvarsindustri med afsæt i behovet for at adressere kapacitetsudfordringerne i den europæiske forsvarsindustri og opfylde medlemsstaternes kapabilitetsbehov. En leverings- og modstandsdygtig forsvarsindustri er en forudsætning for et EU og Europa, der er i stand til at tage større ansvar for euro-atlantisk sikkerhed og for fortsættelsen af den militære støtte til Ukraine. Regeringen finder det vigtigt, at EU's indsats bidrager til en omkostningseffektiv opskalering af produktionskapaciteten, understøttelse af forsyningssikkerheden og til at skabe øgede incitament og styrkede rammer for fælles udvikling, indkøb og anskaffelse, styrket samarbejde med NATO samt understøtte integrationen og samarbejdet med den ukrainske forsvarsindustri.

2. Baggrund

EDIP er fremsat som en forordning og vil ved forslagets ikrafttrædelse have direkte virkning i Danmark. Forordningsforslaget består af fem hovedtiltag: 1) Et tværgående program (herefter: programmet), der skal styrke konkurrence- og tilpasningsevnen i den europæiske forsvarsindustri, 2) tiltag der skal sikre samarbejde og integration af den ukrainske forsvarsindustri, 3) en ny ramme for samarbejde om forsvarsmateriel, 4) en ny koordinationsmekanisme samt 5) et nyt forsyningssikkerhedsregime.

EDIP er tiltænkt som en bro mellem tidligere kortsigtede kriseinstrumenter på det forsvarsindustrielle område og en fortsat EU-indsats på længere sigt i den næste EU-budgetperiode.

Forordningen har hjemmel i fire artikler i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) – artikel 173, 114, 212 og 322, der hhv. vedrører EU-industriens konkurrenceevne, tilnærmelse af medlemsstaters lovgivning vedrørende det indre markedes funktion, samarbejdsforanstaltninger med tredjelande, der ikke er udviklingslande, og finansielle regler om EU-budgettet. Hjemlen går på tværs af områder med delt og supplerende kompetence mellem EU og medlemsstaterne. Der arbejdes hen imod en generel indstilling i Rådet i slutningen af det ungarske formandskab (ultimo december 2024).

3. Formål og indhold

Det overordnede formål med forslaget er at bidrage til EU's forsvarspathed ("defence readiness"). Forslagets mere specifikke formål kan inddeles i tre søjler. For det første skal forslaget sikre konkurrence- og reaktionsevnen i den europæiske forsvarsindustri samt tilpasningen til de strukturelle ændringer, som er kommet i kølvandet på Ruslands krig i Ukraine. For det andet skal forslaget understøtte den rettidige tilgængelighed og forsyning af forsvarsprodukter i EU. For det tredje skal forslaget medvirke til at genoprette, genopbygge og modernisere Ukraines DTIB.

Forordningen etablerer to finansielle instrumenter hhv. et forsvarsindustriprogram (programmet) og et instrument for støtte til Ukraine (støtteinstrumentet for Ukraine). Tilsammen skal instrumenterne bygge bro fra de tidligere instrumenter (ammunitionsproduktionsstøtte (ASAP) og instrument til styrkelse af den europæiske forsvarsindustri gennem fælles indkøb (EDIRPA)) og sikre en mere situationsspecifik krisehåndtering hen imod et robust forsvarsindustrielt beredskab i EU. De støtteberettigede tiltag under forsvarsindustriprogrammet tæller bl.a. styrkelse af den europæiske forsvarsindustrielle kapacitet, herunder aktiviteter der indebærer opskalering af eksisterende samt etablering af ny produktionskapacitet. Grænseoverskridende samarbejde om indkøb af forsvarsmateriel og projekter af fælleseuropæisk interesse er et andet støtteberettiget tiltag. Forordningen etablerer dertil en ramme af foranstaltninger, som skal overvåge, planlægge og respondere på forsyningskrisers indvirkning på det indre marked for forsvarsprodukter. Forordningen etablerer endvidere et udvalg for forsvarsindustrielt beredskab, der skal sikre en øget koordination mellem medlemsstaterne og understøtte implementeringen af forordningen.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke taget stilling til forslaget.

5. Nærhedsprincippet

Regeringen kan på det foreliggende grundlag tilslutte sig Kommissionens vurdering om, at nærhedsprincippet er overholdt. Det skyldes bl.a. et

behov for handling på EU-plan for at sikre EDTIB's konkurrenceevne og efterlevelse af EU's ambitioner om fællesindkøb. Derudover skyldes det, at forsyningssikkerheden for forsvarsmateriel i Unionen i stigende grad er en tværgående europæisk udfordring i takt med, at forsyningskæder strækker sig over EU-landegrænser. Endeligt skyldes det at støtte til Ukraine, herunder ved genopretning, genopbygning og modernisering af den ukrainske DTIB, bedst opfyldes på EU-plan.

6. Gældende dansk ret

Generel formueret

Der gælder i dansk ret et grundlæggende princip om aftalefrihed. Efter almindelig dansk ret vil der alene i tilfælde, hvor der opstår en uforudsigelig og ekstraordinær situation, som aftaleparten er uden skyld i (force majeure) være tale om, at misligholdelse ikke har konsekvenser. Som eksempel herpå kan nævnes krig eller naturkatastrofer. Med forslaget etableres en mekanisme, hvorefter der – hvis de i forordningen fastsatte betingelser er opfyldt – vil være tale om ansvarsfrihed i tilfælde af manglende opfyldelse af en aftale, hvis en aktør enten pålægges (forsyningskrise) eller accepterer (sikkerhedskrise) at prioritere en ordre på bekostning af en anden aftale. Dette har karakter af lovbestemt force majeure og kan eventuelt afspejles i relevant følgelovgivning.

Forslaget er endvidere uklart med hensyn til, hvorvidt udvidelse af en rammeaftale kræver leverandørens accept. Hvis udvidelse ensidigt kan pålægges af den ordregivende myndighed, vil det også indebære en fravigelse fra princippet om aftalefrihed, som vil skulle afspejles i relevant lovgivning.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Kommissionens forslag er fremsat som en forordning og vil derfor være direkte gældende i medlemsstaterne. Forordningen vil kunne kræve følgelovgivning i form af konsekvensændringer i gældende national lovgivning.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget indeholder udgifter under EU-budgettet på i alt ca. 1,5 mia. euro (løbende priser) i perioden til og med 2027 inden for rammerne af EU's flerårige finansielle ramme (MFF) 2021-2027. Danmark finansierer ca. 2. pct. af EU's budget, svarende til en finansieringsandel af EDIP på ca. 224 mio. kr. Da EDIP foreslås finansieret via omprioritering inden for den gældende MFF, forventes der, alt andet lige, ikke konsekvenser for det danske EU-bidrag forbundet hermed.

Det vurderes, at et øget dansk myndighedsengagement i relevante fora vil være instrumental for at sikre varetagelsen af dels danske politiske

prioriteter og dels adgangen og mulighederne for danske virksomheder. For at understøtte et størst muligt dansk hjemtag vil den nationale implementering forudsætte et dansk set-up. Dette indebærer bl.a. informationskampagner overfor danske virksomheder, der kan tænkes at ansøge om midler under instrumentet, afsøgning af muligheder for dansk deltagelse i konkrete fælleseuropæiske samarbejder, herunder projekter om udvikling og anskaffelse, og udstedelse af potentielle støtteerklæringer mv. Baseret på erfaring fra lignende EU-instrumenter estimeres den understøttende nationale implementering at medføre omkostninger for yderligere ca. 1,4 mio. kr. årligt, svarende til to årsværk, i perioden 2025-2027.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget forventes ikke at have væsentlige samfundsøkonomiske konsekvenser.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Deltagelse i forsvarsindustriprogrammet er frivilligt for virksomheder. Samlet set ventes forslaget at have positive erhvervsøkonomiske konsekvenser for deltagende virksomheder, da de vil kunne søge tilskud til f.eks. opskalering af produktionskapacitet. Forslaget indebærer samtidigt en omprioritering af midler, der var øremærket andre indsatser, herunder forskning- og udvikling af forsvarsteknologi- og produkter inden for Den Europæiske Forsvarsfond (EDF). Forslaget ventes derfor, i en kortere periode, at kunne medføre negative erhvervsøkonomiske konsekvenser for danske virksomheder og forskningsinstitutioner som følge af reduceret mulighed for hjemtag af midler under udmøntningen af EDF. Størrelsen af de erhvervsøkonomiske omkostninger kan ikke kvantificeres på nuværende tidspunkt.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Forslaget kan sikre et større udbud af forsvarsmateriel og bidrage til en styrket og mere modstandsdygtig europæisk forsvarsindustri. Dette til gavn for Ukraine og medlemsstaterne og dermed Europas sikkerhed.

8. Høring

Forslaget har været i høring i EU-specialudvalget for civilbeskyttelsesområdet samt i ekstern høring i regi af Regeringens Rådgivende Gruppe for dansk forsvarsindustri. Der henvises til høringssvar, som de fremgår af grund- og nærhedsnotatet for forslaget.

9. Generelle forventninger til andre landes holdning

Der er en generel opbakning til forslaget, særligt mhp. at kunne opretholde den militære støtte til Ukraine og ift. at sikre medlemsstaternes forsvarsevne på sigt. Der er særlig bred støtte til at styrke samarbejdet og integration af den ukrainske forsvarsindustri samt at styrke indsatser

inden for fælles udvikling, indkøb og anskaffelse samt opskalering af produktionskapacitet. Finansieringsaspekterne har fyldt i drøftelserne, idet der er medlemsstater, som mener, at budgettet til forslaget er utilstrækkeligt, mens andre medlemsstater er kritiske over for en forøgelse. Flere medlemsstater har fremhævet behovet for at sikre finansiering til støtteinstrumentet for Ukraine, der ikke har et dedikeret budget.

Dertil har balancen mellem indkøb i den europæiske forsvarsindustri og samarbejdet med tredjelande fyldt i drøftelserne, herunder i lyset af det stigende fokus på at understøtte og indkøbe i den europæiske forsvarsindustri. Det vejer dog tungt, at forslaget skal kunne bidrage til den militære støtte til Ukraine på den korte bane, hvorfor et stort flertal af medlemsstaterne lægger vægt på behovet for fleksibilitet i forsyningskæderne til også at indkøbe i tredjelande.

Der er blandt flere medlemsstater fokus på adgangen for SMV'er, og at styrkelsen af den europæiske forsvarsindustri ikke må ske på bekostning af sådanne virksomheder. Elementerne vedrørende forsyningsikkerhed ventes at være et væsentligt punkt i drøftelserne. Endelig ventes der en drøftelse af Kommissionens rolle, hvor flere medlemsstater ventes at lægge vægt på, at forslaget ikke kan ændre på medlemsstaternes kompetence på sikkerheds- og forsvarsområdet, idet det dog anerkendes, at der er behov for at sikre øget koordination og facilitering på forsvarskapabilitetsområdet i EU.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter forslaget og dermed ambitionen om at styrke den europæiske forsvarsindustri med afsæt i behovet for at adressere kapacitetsudfordringerne og opfylde medlemsstaternes kapabilitetsbehov. En modstands- og leveringsdygtig europæisk forsvarsindustri er en forudsætning for et EU og et Europa, der er i stand til at tage større ansvar for euro-atlantisk sikkerhed og for fortsættelsen af den militære støtte til Ukraine. Et mere modstandsdygtigt Europa vil også komme NATO til gode. Regeringen ser derfor positivt på fælles indsatser på EU-plan, der kan bidrage til en omkostningseffektiv opskalering af produktionskapaciteten i Europa, en øget brug af fælleseuropæiske indkøb og anskaffelse af forsvarsmateriel samt udvikling heraf i relevant omfang.

Regeringen bakker fuldt ud op om, at EDIP understøtter et øget samarbejde med og integration af den ukrainske forsvarsindustri, herunder at der omprioriteres midler fra EDIP-budgettet til at etablere støtteinstrumentet for Ukraine. Samtidigt ses et tæt og stærkt samarbejde mellem EU og NATO på det forsvarsindustrielle område som en vigtig dansk prioritet.

Regeringen finder, at forslaget ikke foregriber forhandlingerne om EU's næste flerårige finansielle ramme.

Regeringen finder det vigtigt, at der skabes klarhed over, hvilke kompetencer Kommissionen tildeles, således at det sikres, at medlemsstaternes kompetencer inden for det sikkerheds- og forsvarspolitiske område respekteres. Dertil ser regeringen behov for større klarhed og afgrænsning i forslagets anvendelsesområde, idet udmøntningen skal ske effektivt og i overensstemmelse med sunde budgetprincipper. Ligeledes finder regeringen, at anvendelsesområdet bør fokuseres på de mest kritiske kapabilitetshuller i Europa, og at medlemslandene bør inddrages i fastlæggelsen af den konkrete anvendelse gennem arbejdsprogrammerne.

Regeringen støtter generelt initiativer, der skal udvide den koordinerende indsats mellem medlemsstaternes forsvarsudviklings- og investeringsplaner. Regeringen finder det derfor positivt, at forslaget indeholder etablering af et udvalg for forsvarsindustrielt beredskab, som bør bidrage med en konkret merværdi i tillæg til eksisterende initiativer.

Regeringen finder det ligeledes positivt, at understøttelsen af fælles indkøb fortsættes og udvides, og at EU-udviklingsprojekter løftes hen imod anskaffelsesfasen. Regeringen er skeptisk over for 100 pct. EU-medfinansiering til projekter og finder det vigtigt, at udmøntningen beror på national medfinansiering af hensyn til nationalt ejerskab.

Det er en generel dansk prioritet, at konkurrenceevnen samt adgangen og vilkårene for de små- og mellemstore virksomheder tilgodeses henset til generelt vanskelige eksportmarkeder. Regeringen finder det derfor særlig vigtigt, at forslaget i sin helhed tager hensyn til små- og mellemstore virksomheders vilkår og adgang, samt at der sikres lige muligheder for adgang for medlemsstaterne på tværs af forslagets tiltag.

Regeringen støtter grundlæggende ideen om, at der kan aktiveres en krisetilstand på EU-niveau med henblik på at drøfte og igangsætte relevante foranstaltninger. Regeringen finder det vigtigt, at aktivering af forslagets krisetilstande og følgende tiltag i videst muligt omfang sker på baggrund af en forudgående konsekvensanalyse, på forhånd fastsatte kriterier og en transparent proces og under tidlig inddragelse af medlemsstaterne. Hertil at prioriterede ordrer og anmodninger yder et væsentligt bidrag til håndteringen af en krise, og at der sker tilstrækkelig involvering af medlemslandet, hvori den økonomiske operatør er placeret.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Der er oversendt et udvidet grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg den 7. maj 2024.