



Start för Europeiska försvarsfonden

Sammanfattning

Utskottet har granskat Europeiska kommissionens meddelande om start för Europeiska försvarsfonden och välkomnar förslagen i meddelandet. Utskottet föreslår att riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Den föreslagna Europeiska försvarsfonden syftar till att hjälpa medlemsstaterna att göra samverkan till regel och därigenom utveckla och förvärva central, strategisk försvarskapacitet.

Utskottet anser bl.a. att Sverige bör vara drivande i att utveckla samarbetet på de områden där det finns samarbets- och effektiviseringsvinster och där man genom samarbete kan höja såväl enskilda försvarsförmågor som den EU-gemensamma försvarsförmågan men att medlemsstaternas kompetens på området bör värnas och att det bör finnas handlingsfrihet att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att främja det nationella försvaret. Utskottet anser också att Sverige bör verka för en effektiv och återhållsam budgetpolitik inom EU.

I utlåtandet finns två motivreservationer (SD, V).

Granskade dokument

Kommissionens meddelande (KOM(2017) 295) Start för Europeiska försvarsfonden.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Utskottets granskning.....	5
Start för Europeiska försvarsfonden.....	5
Reservationer.....	11
1. Start för Europeiska försvarsfonden – motiveringen (SD).....	11
2. Start för Europeiska försvarsfonden – motiveringen (V).....	12
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över granskade förslag.....	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Start för Europeiska försvarsfonden

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Reservation 1 (SD) – motiveringen

Reservation 2 (V) – motiveringen

Stockholm den 26 oktober 2017

På försvarsutskottets vägnar

Allan Widman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Allan Widman (L), Hans Wallmark (M), Peter Jeppsson (S), Lena Asplund (M), Alexandra Völker (S), Mikael Jansson (SD), Jan R Andersson (M), Kent Härstedt (S), Daniel Bäckström (C), Lotta Olsson (M), Paula Holmqvist (S), Roger Richtoff (SD), Stig Henriksson (V), Mikael Oscarsson (KD), Mattias Ottosson (S) och Kalle Olsson (S).

Redogörelse för ärendet

Talmannen har efter samråd med gruppledarna bestämt att Europeiska kommissionens meddelande KOM(2017) 295 ska behandlas av riksdagen i enlighet med 9 kap. 20 § riksdagsordningen. Kammaren hänvisade ärendet till försvarsutskottet för granskning den 22 juni 2017.

Regeringskansliet lämnade den 24 juli till riksdagen faktapromemoria 2016/17:FPM113, som bl.a. behandlar det aktuella meddelandet.

Utskottets granskning

Start för Europeiska försvarsfonden

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.
Jämför motivreservation 1 (SD) och 2 (V).

Meddelandets huvudsakliga innehåll

Bakgrund och syfte

Kommissionen anger i meddelandet att för att klara morgondagens hot och skydda medborgarna behöver EU stärka sitt strategiska oberoende. För detta krävs att man utvecklar central teknik på kritiska områden och strategisk kapacitet att ta ledningen i tekniska frågor. Samverkan på alla nivåer är det enda sättet att infria EU-medborgarnas förväntningar. Genom att uppmuntra till samverkan kan EU-nivån bidra till att medlemsstaternas investeringar ger mesta och bästa resultat.

År 2016 lade EU grunden för en starkare europeisk försvarspolitik, enligt kommissionen. Som del av ett övergripande försvarspaket, vilket följde på EU:s globala strategi på säkerhets- och försvarsområdet, antog kommissionen den europeiska försvarshandlingsplanen (KOM(2016) 950).

Handlingsplanen innehåller åtgärder för att åstadkomma mer europeisk försvarssamverkan och stödja den europeiska försvarsindustrins konkurrenskraft. I den läggs förslag på en europeisk försvarsfond. Tanken är att fonden ska hjälpa medlemsstaterna att göra samverkan till regel och därigenom utveckla och förvärva central, strategisk försvarskapacitet. Europeiska rådet välkomnade initiativet liksom kommissionens avsikt att lägga fram förslag om inrättande av en europeisk försvarsfond under första halvåret 2017.

Kommissionen anger att Europeiska försvarsfonden måste bli en central drivkraft för det kommande europeiska försvaret. Den kommer att stödja den ambitionsnivå EU enas om när man överväger olika scenarier för att förverkliga den europeiska säkerhets- och försvarsunion som behandlas i diskussionsunderlaget om det europeiska försvarets framtid (KOM(2017) 315, ytt. 2017/18:F6U1y).

I meddelandet menar kommissionen att en europeisk försvarsfond behövs eftersom den europeiska försvarsindustrin, trots flera initiativ under de senaste åren, kännetecknas av otillräckliga investeringar både kvantitativt och kvalitativt i att utveckla och säkerställa framtida kapacitet. Över 80 procent av försvarsupphandlingen och över 90 procent av forskningen och teknologin sköts på nationell nivå, vilket innebär att medlemsstaterna inte samverkar tillräck-

ligt. Otilräcklig samordning av planeringen i försvarsfrågor leder till att skattebetalarnas pengar används ineffektivt, till onödigt överlappning och till bristande insatsförmåga för försvaret. Det är stora skillnader i hur mycket medlemsstaterna satsar på försvaret. Förstärkt solidaritet, även med hjälp av medel ur EU-budgeten, behövs för att nå gemensam försvarskapacitet, enligt kommissionen.

EU-nivån, dvs. kommissionen, utrikesrepresentanten och Europeiska försvarsbyrån (EDA), kan hjälpa medlemsstaterna betydligt att samordna planeringen och den gemensamma utvecklingen av framtida kapacitet, enligt kommissionen. Följande moment är viktiga:

- Systematisk kartläggning av prioriteringar för den europeiska försvarskapaciteten baserat på EU:s nya ambitionsnivå för säkerhet och försvar. Ambitionsnivån grundar sig på EU:s globala strategi och har tillstyrkts av Europeiska rådet. Kapacitetsutvecklingsplanen kommer efter översynen 2018 att vara nyckelreferensen på EU-nivån. När det är lämpligt kommer de regionala och internationella samarbetsinitiativ som bidrar till genomförandet av EU-prioriteringarna att beaktas.
- Större öppenhet och politisk styrning i den nationella kapacitetsplaneringen. Den samordnade årliga försvarsöversikten kommer att främja större samordning av den nationella försvarsplaneringen och den förstärkta europeiska försvarssamverkan.
- Gemensamma finansieringsmekanismer, såsom planeras genom Europeiska försvarsfonden, bör leda till en förskjutning mot större försvarssamverkan.

Samordningen av investeringsbeslut kräver att man gemensamt definierar behov och prioriteringar. Dessa kommer att förbli medlemsstaternas behörighet. Vissa av prioriteringarna har redan fastställts, t.ex. fjärrstyrda luftfartygssystem (drönare), lufttankning, satellitkommunikation och it-försvar. Dessa prioriteringar bekräftades i EU:s globala strategi, som även lyfte fram fler prioriterade kapacitetsområden där EU behöver investera och främja gemensamt utvecklingsarbete, bl.a. följande: underrättelser, övervakning, spaning, autonom tillgång till rymden, permanent jordobservation samt sjöfartsskydd.

Bättre samordning mellan medlemsstaterna av investeringar genom hela industricykeln är viktigt, enligt meddelandet, dvs. från forskning till utveckling av prototyper till uppbyggnad av försvarskapaciteten. Detta kan bidra till att de nationella anslagen till försvaret används effektivare, till ökad innovation genom stordriftsfördelar, till att risken för dubbelarbete minskar, till att driftskompatibiliteten mellan de väpnade styrkorna blir bättre och till att utrustningen standardiseras i större utsträckning. Det kommer också att göra det möjligt att fördela risker och kostnader.

Detta är anledningen till att den europeiska försvarsfonden ska ge de nödvändiga incitamenten vid varje steg i industricykeln. Det avgörande inslaget för framgång blir därför en väsentlig ökning av andelen försvarssamverkansprojekt i de totala anslagen till försvaret. Fonden måste hjälpa till att utveckla

tekniska färdigheter och ge incitament att bygga integrerade och konkurrenskraftiga leveranskedjor över gränserna, menar kommissionen. Möjligheter till ömsesidigt utbyte med civil användning och motsvarande europeiska civila stödprogram kommer att undersökas under hela programplanerings- och resultatcykeln. På detta sätt säkerställs bästa möjliga effektivitet och komplementaritet för EU:s resurser både i civil och i militär forskning, innovation och tillämpning. Särskild betydelse kommer att tillmätas komplementariteten med annan EU-politik på säkerhetsområdet, inbegripet it-säkerhet.

Europeiska försvarsfondens beståndsdelar

Europeiska försvarsfonden består av två rättsligt åtskilda men kompletterande delar, en forskningsdel och en kapacitetsdel. Bägge genomförs successivt. Delarna kommer att samordnas av en samordningsstyrelse där kommissionen, utrikesrepresentanten, medlemsstaterna, EDA och näringslivet kommer att delta när det är lämpligt. Stödet ur EU:s budget kommer att skraddarsys till respektive fas i berörd industricykel, enligt kommissionen.

De olika program och verktyg som utvecklas inom forsknings- och kapacitetsdelarna kommer att vara inkluderande och öppna för deltagare från alla medlemsstater. Det är viktigt att alla företag, oberoende av storlek eller placering i EU, kan dra nytta av de verktyg som ställs till förfogande. De små och medelstora företagen som står i centrum för innovation i EU och är avgörande för leveranskedjorna bör särskilt gynnas, menar kommissionen.

Inom forskningsdelen har finansiering av forskningssamarbete i innovativa försvarsprodukter och innovativ försvarsteknik redan påbörjats på EU-nivå. De första stegen mot det framtida programmet har redan tagits i och med lanseringen av pilotprojektet och den förberedande åtgärden med en total förväntad budget på 90 miljoner euro under tre år. De projekt som finansieras, även projekt framtagna inom ramen för det permanenta strukturerade samarbetet, ska anknyta till de prioriteringar för försvarskapacitet som medlemsstaterna har enats om inom EU. De kommer att finansieras helt ur EU:s budget via ett särskilt EU-program i nästa fleråriga budgetram. Budgeten väntas bli ca 500 miljoner euro per år. Förslaget till detta program för försvarsforskning kommer att läggas fram under 2018 med siktet inställt på operativ start den 1 januari 2021. Det framtida programmet för försvarsforskning kommer att förse med skraddarsydd styrelseformer som tar hänsyn till försvarsindustrins särskilda karaktär. De kommer att utformas i ljuset av erfarenheterna från pilotprojektet, den förberedande åtgärden och styrelseformerna i EU:s ramforskningsprogram Horisont 2020.

Kapacitetsdelen, som bör inriktas på ett referensbelopp på 5 miljarder euro per år på medellång sikt, enligt kommissionen, kommer att stödja gemensam utveckling och gemensamma förvärv av viktig försvarskapacitet. Dessa ska överensstämma med de prioriteringar för försvarskapacitet som medlemsstaterna har enats om inom EU. Medel till kapacitetsdelen ska främst komma från

medlemsstaterna, men EU-budgeten kommer att uppmuntra försvarssamverkan genom att minska risken i de tidigare faserna av den industriella utvecklingscykeln. Dessa medel, som kommer att tillhandahållas via det europeiska försvarsindustriella utvecklingsprogrammet (KOM(2017) 294), kommer att stödja den europeiska försvarsindustrins konkurrenskraft. De kommer att ge en hävstångseffekt på finansieringen från medlemsstaterna till stöd för den europeiska försvarsindustrin, som kommer att inleda och genomföra utvecklingsprojekt i samverkan. Kravet på ett gemensamt finansieringsåtagande för att medlemsstaterna ska kunna gå vidare med utveckling och förvärv av den färdiga produkten eller tekniken kommer att styra EU-finansieringen och investeringarna mot livskraftiga projekt på prioriterade områden, enligt kommissionen. En flexibel finansverktygslåda kommer att erbjuda alternativ för olika typer av behov i medlemsstaterna vid starten av utvecklingsarbetet efter prototypstadiet och inför gemensamma förvärv.

Tidigare behandling

Utskottet har tidigare uttryckt att ovannämnda förslag på förordning om att upprätta programmet för utveckling av försvarsindustrin med syfte att stödja konkurrens- och innovationskraften hos EU:s försvarsindustri (KOM(2017) 294) inte strider mot subsidiaritetsprincipen (prot. 2016/17:43).

Regeringens preliminära ståndpunkt

Regeringens ståndpunkt kommer till uttryck i faktapromemoria 2016/17:FPM113 där man välkomnar ett ökat europeiskt samarbete på försvarsmaterielområdet och de mellanstatliga principer som meddelandet ger uttryck för. Regeringen ser positivt på att främja försvarsforskningen på EU-nivå. Sverige kommer i alla förhandlingar att verka för att medlemsstaternas kompetens på området värnas och att det finns handlingsfrihet för medlemsstaterna att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att främja det nationella försvaret.

Regeringens generella position är att tilldelning av EU:s medel måste ge likvärdiga möjligheter för industrin i alla europeiska länder, oavsett om medlemsstaterna deltar i europeiska materielutvecklingsprojekt eller ej. Vidare framhåller regeringen att all industri i Europa ska ges likvärdiga möjligheter oavsett grad av europeiskt ägande. Om EU:s medel ska användas ska regelverk och budgetprocess respekteras, likaså formerna för hur medel fördelas. Regeringen betonar vikten av att alla industrier i Europa kan delta på lika villkor och att projekten inte enbart ska komma ur gemensamma europeiska förmågeprioriteringar utan även ska stödja regionala förmågeprioriteringar.

Förslagets effekter på EU-budgeten och statens budget beror på den slutliga utformningen. Mot bakgrund av Sveriges budgetrestriktiva hållning avser regeringen att agera för att förslagets ekonomiska konsekvenser begränsas för både statens budget och EU-budgeten. När Storbritannien lämnar EU behöver EU-budgeten minska. Regeringen vill sätta ett utgiftstak för nästa fleråriga

budgettram som inte överstiger 1 procent av EU:s BNI. Nya utgifter med anledning av detta meddelande kommer därför att behöva finansieras genom omprioriteringar inom en minskad budgettram.

Faktapromemorian tar också upp att riksdagen vid Sveriges EU-inträde beslutade om principer om neutralitet för statens budget (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67), vilket innebär att när ett beslut på EU-nivå föranleder en ökning av den svenska EU-avgiften ska ökningen finansieras genom en utgiftsminskning på det utgiftsområde till vilket EU-åtgärden kan hänföras. En ökad svensk avgift skulle således påverka resurserna för försvar inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap och eventuellt andra berörda utgiftsområden.

Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar den framtidsdiskussion som kommissionen för om EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik inklusive ett ökat europeiskt samarbete på försvarsmaterielområdet.

Utifrån det försämrade säkerhetsläget är frågan om det europeiska försvarrets framtid alltmer viktig. Europas säkerhet påverkas inte bara av den ryska aggressionen mot Ukraina och annekteringen av Krim. Det handlar också om framtiden för den transatlantiska länken mellan Europa och USA och om sönderfallet i Europas södra grannskap. Även utvecklingen i mer avlägsna delar av världen kommer i förlängningen att påverka Europas säkerhet. Brittisk delaktighet i europeisk säkerhet är viktig även i framtiden, inte minst för den transatlantiska länken.

Vad EU kan göra för att stärka säkerheten genom ett fördjupat och utökat samarbete är därför av största vikt, anser utskottet. EU ska ta sig an de stora gränsöverskridande utmaningarna och kunna hantera många olika hot och risker. Sverige bör vara drivande i att utveckla samarbetet på de områden där det finns samarbets- och effektiviseringsvinster att göra och där man genom samarbete kan höja såväl enskilda försvarsförmågor som den EU-gemensamma försvarsförmågan.

Utskottet är alltså positivt till att EU utvecklas inom försvars- och säkerhetsområdet men håller med regeringen om att medlemsstaternas kompetens på området bör värnas och att det bör finnas handlingsfrihet för dem att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att främja det nationella försvaret. Utskottet vill t.ex. inte se en gemensam EU-armé. Samarbetet bör i stället, utöver vad som generellt gäller för gemensam förmågeutveckling och forskning, fördjupas på områden som t.ex. underrättelsearbete, cybersäkerhet, bättre insatsförmåga, lägesbilder och transportkapacitet, dvs. områden som är realistiska och fyller samarbetet med ett verkligt innehåll. Såväl samarbetet inom det permanent strukturerade samarbetet (Pesco) som samarbetet när det gäller forskning och förmågor har det senaste året tagit allt fastare form, och Sverige bör här spela en aktiv roll. Det är viktigt att Sveriges intressen kan tillvaratas i det allt tätare samarbetet.

Sverige bör fortsätta att peka ut relevanta prioriteringar för att kunna vara med och påverka, anser utskottet. I fråga om Europeiska försvarsfonden håller utskottet med regeringen om att tilldelning av EU:s medel ska ge likvärdiga möjligheter till industrin i alla europeiska länder, oavsett om medlemsstaterna deltar i europeiska materielutvecklingsprojekt eller ej.

Utskottet vill samtidigt påpeka att ett europeiskt försvarssamarbete inte är ett självändamål. Till exempel ska det inte dubblera sådant som Nato redan gör. Sedan Natotoppmötet i Warszawa 2016 finns det dock en gemensam deklARATION från Nato och EU om hur de två organisationerna ömsesidigt ska stärka sitt strategiska partnerskap, en inriktning som utskottet stöder.

Utskottet håller avslutningsvis med regeringen om att Sverige bör fortsätta att verka för en effektiv och återhållsam budgetpolitik inom EU. Det aktuella förslaget effekter på EU-budgeten och statens budget beror på den slutliga utformningen. Regeringens linje att nya utgifter med anledning av det aktuella meddelandet kommer att behöva finansieras genom omprioriteringar inom en minskad EU-budgetram, bl.a. på grund av Storbritanniens utträde ur EU, får stöd av utskottet.

Med det anförda föreslår utskottet att riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Reservationer

1. Start för Europeiska försvarsfonden – motiveringen (SD)

av Mikael Jansson (SD) och Roger Richtoff (SD).

Ställningstagande

Sverige bör inte delta i säkerhets- eller försvarssamarbeten inom Europeiska unionen. Sverige bör inte bidra till att militarisera EU.

Det säkerhetspolitiska alternativ vi har nu och lever med är bättre än EU-alternativet. USA och Nato balanserar i dag stormakterna Kina och Ryssland. Sverige är inte med i Nato men har en egen roll. Vi bygger tröskeleffekt samtidigt som vi bidrar till avspänning i Östersjöområdet. Sverige söker regionala samarbeten, främst med Finland.

Att bygga upp en EU-struktur för försvar och säkerhet är att bygga en dublerande funktion till befintliga samarbeten, inklusive Nato.

Europaparlamentet har röstat för ett gemensamt EU-försvar med siffrorna 369 för och 255 emot. Ledamöterna från de svenska allianspartierna röstade i den omröstningen för ett gemensamt EU-försvar, inklusive ett militärt EU-högkvarter och fasta militära EU-strukturer.

Ekonomiskt och funktionellt är det bättre att satsa helt på befintliga strukturer än att investera i två olika parallella samarbeten. EU-alternativet lyfts fram som delvis mellanstatligt, men det är en illusion. Ett EU-försvar kan inte bli annat än överstatligt i det långa loppet. Investerade pengar kan inte garantera en fullständigt mellanstatlig användning.

Svensk försvarsindustri hittar samarbetspartners effektivt på egen hand. Sverige bör vara hemmapart när vi exporterar försvarsmateriel. I exempelvis Gripenaffären med Brasilien och den möjliga Gripenaffären med Indien skulle det vara skada för Sverige om det var EU som stod som säljare i en stat-till-stat-uppgörelse.

Det skulle vara till men för Sverige om EU agerade som koncernledning för medlemsländernas försvarsindustri. Politiken är inte mogen att effektivt leda affärer på den nivån. Försvarsindustriell utveckling är inte enkelt linjär och bör inte behandlas som det. Det krävs tvärtom genialitet för att lyckas. Gripen kostade exempelvis bara 7,5 procent att utveckla jämfört med Eurofighter respektive Joint Strike Fighter (JSF-F-35). Ändå beskrivs Eurofightern i EU-sammanhang som en framgång. Abrams, som är USA:s enda stridsvagnsmodell, kostar betydligt mer än tyska Leopard men har sämre prestanda, detta trots att det finns 17 olika europeiska tunga stridsvagnar.

Den framgångsrika industrin ska stöttas, inte ledas. De industrier som inte lyckas går under, det är en naturlig process.

Europeiska försvarsfonden har en ambitionsnivå, och flera industrikonsortier ska bildas runt projekt som stridsflyg eller stridsvagnar. Varje projekt ska

ha en ledande nation. Vad det innebär för de som inte är ledande nation är oklart. Anställda i Europeiska försvarsbyrån (EDA) har länge talat om att Sverige är för litet för att bygga stridsflyg. Vi anser att Sverige kan bygga effektiva industrisamarbeten utan EU. Sverige har en särskilt stark och viktig försvarsindustri, och vi har all anledning att stå emot EU:s maktbyråkrater. EU:s byråkrati strävar efter territoriell breddning och ständig maktförskjutning till Bryssel. Det är en sådan typ av organisation. Vad som är effektivt för medlemsländerna är ointressant i deras perspektiv och det gäller i synnerhet för enstaka medlemsländer i enstaka processer.

De politiska riktlinjer som EU-kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker tagit fram om ett gemensamt EU-försvaret bör helt lämnas därhän och inte beslutas eller genomföras: ”The Treaty of Lisbon provides for the possibility that those Member States who wish to can pool their defence capabilities in the form of a permanent structured cooperation.”

Juncker avslöjar sig ofta i sina utlåtanden om hur långtgående detta projekt är: ”With its own army, Europe could react more credibly to the threat to peace in a Member State or in a neighboring state.”

Vad gäller materielförsörjningen är det alltså såväl försvarshänsyn och industriella faktorer som nationalekonomiska skäl till varför vi bör stå utanför. En sådan här långtgående strävan kan man inte vara med på delvis, det är antingen eller. Sveriges nuvarande regering verkar förstå farorna men väljer ändå att ställa sig positiv till EU-alternativet. Vi anser att Sverige inte bör göra det.

Med det anförda föreslår vi att riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

2. Start för Europeiska försvarsfonden – motiveringen (V)

av Stig Henriksson (V).

Ställningstagande

Vänsterpartiet motsätter sig de ständigt återkommande initiativen att militarisera EU-samarbetet. Sveriges säkerhet gagnas inte av ytterligare bidrag för att höja rustnings-, övnings- och spänningsnivån. Därför motsätter jag mig EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik inklusive ett ökat europeiskt samarbete på försvarsmaterielområdet. Europas säkerhetspolitiska utmaningar bör i stället mötas av en politik för att via förhandlingar och diplomati minska spänningsnivån.

Med det anförda föreslår jag att riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över granskade förslag

*Kommissionens meddelande (KOM(2017) 295) Start för Europeiska försvars-
fonden.*