

U 12/2025 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska kommissionens förslag COM (2025) 122 final till rådets förordning om inrättande av instrumentet säkerhetsaktion för Europa (Safe) genom förstärkning av europeisk försvarsindustri (*Safe-förordningen*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen en promemoria om Europeiska kommissionens förslag av den 19 mars 2025 till rådets förordning om inrättande av instrumentet säkerhetsaktion för Europa genom förstärkning av europeisk försvarsindustri.

Helsingfors den 24 april 2025

Finansminister Riikka Purra

Finansråd Antti Kekäläinen

EUROPEISKA KOMMISSIONENS FÖRSLAG COM (2025) 122 FINAL TILL RÅDETS FÖRORDNING OM INRÄTTANDE AV INSTRUMENTET SÄKERHETSÅKTION FÖR EUROPA (SAFE) GENOM FÖRSTÄRKNING AV EUROPEISK FÖRSVARSHINDUSTRI**1 Bakgrund**

Kommissionen gav den 19 mars 2025 ett förslag (COM (2025) 122 final) till rådets förordning om inrättande av instrumentet säkerhetsaktion för Europa (Safe) genom förstärkning av europeisk försvarsindustri (nedan *Safe-förordningen*). Förslaget grundar sig på det försämrade säkerhetsläget, som har blivit ännu svagare i och med att Rysslands anfallskrig i Ukraina har eskalerat. Kommissionen anser att EU-medlemsstaterna på grund av det yttre hotet snabbt bör öka investeringarna i försvarsindustri för att självständigare säkerställa sitt försvar.

Förslaget är en del av planen ReArm Europe som kommissionen publicerade den 4 mars 2025 och som har målet att påskynda Europas försvarsinvesteringar och säkerställa en mer oberoende försvarsförmåga. Planen ReArm Europe består av fem pelare, det vill säga den nya Safe-förordningen om att bevilja medlemsstaterna lån på 150 miljarder euro för att sätta fart på försvarsinvesteringarna, flexibilitet i EU:s finanspolitiska regler, användning av EU-budgeten för försvarsinvesteringar, utvidgning av Europeiska investeringsbankens finansieringsmöjligheter och underlättande av möjligheterna att använda privat kapital.

Till riksdagen har lämnats en separat utredning över Finlands ställningstaganden till planen ReArm Europe som helhet (E 21/2025 rd).

2 Förslagets syfte

I och med Safe-förordningen är det möjligt för medlemsstaterna att ansöka om lån på upp till 150 miljarder euro för att utveckla gemensamt prioriterade kapaciteter. Målet är gemensam upphandling för att säkerställa en effektivare användning av finansieringen samt ökad förutsägbarhet för försvarsindustrin genom bättre utsikter vad gäller inkommande order. Enligt förslaget kan förhandsfinansiering fås för 15 procent av de ansökta lånen och det är möjligt att få lånen i brådskande ordning redan under 2025. Enligt förslaget befullmäktigas kommissionen att skaffa finansieringen för instrumentet genom upplåning, där säkerheten utgörs av den befintliga marginalen mellan taket för de egna medlen och taket för budgetramen. Maturiteten för lånen är högst 45 år och där ingår amorteringsfrihet på 10 år.

Det ekonomiska stödet genom instrumentet är inte på förhand fördelat mellan medlemsstaterna, utan de medlemsstater som vill ha lån ska för kommissionen presentera det lånebelopp som de eftersträvar. Därefter meddelar kommissionen de preliminära beloppen av ekonomiskt stöd per medlemsstat. Enligt förslaget kan de tre medlemsstater som ansökt om den största andelen av finansieringen sammanlagt beviljas högst 60 % av det totala lånebeloppet för instrumentet. Kommissionen ska inom sex månader efter instrumentets ikraftträdande per medlemsstat få investeringsplaner för försvarsindustrin som redogör för användningen av det ekonomiska stödet. Planen ska innehålla beskrivningar av de kostnader och åtgärder som lånet ansöks för samt information om de försvarsindustriella produkter som ska upphandlas och i tillämpliga delar om Ukrainas deltagande i åtgärderna. Med syftet att koncentrera upphandlingarna ska

minst två medlemsstater delta eller alternativt en medlemsstat och Ukraina eller någon Eftastat i EES. Som ett undantag som kan tillämpas under de första 12 månaderna förordningen är i kraft kan medlemsstaterna också ansöka om lån för nationella upphandlingar på villkor att upphandlingarna är öppna för andra medlemsstater att ansluta sig i ett senare skede. Medlemsstaterna ska säkerställa att minst 65 % av kostnaderna för komponenter i slutprodukten inriktas på EU-, Eftastater i EES-området eller Ukraina.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

Europeiska kommissionen föreslår att instrumentet säkerhetsaktion för Europa (Safe) inrättas genom förstärkning av europeisk försvarsindustri.

Innehåll per artikel

Förslagets artikel 1 inrättar instrumentet säkerhetsaktion för Europa (Safe) genom förstärkning av europeisk försvarsindustri (nedan *Safe-instrumentet*), som ger ekonomiskt stöd till medlemsstaterna så att de kan göra brådskanie och stora offentliga investeringar till stöd för europeisk försvarsindustri. Artikelns fastställer de villkor och förfaranden enligt vilka det ekonomiska stödet inom ramen för Safe-instrumentet ska ges till och genomföras av medlemsstaterna och innehåller reglerna för förenklade och snabba gemensamma upphandlingsförfaranden för förvärv av försvarsprodukter som särskilt hör till följande två kategorier: 1) ammunition och robotar, artillerisystem, små drönare och relaterade antidrönarsystem, skydd av kritisk infrastruktur, cybersäkerhet och militär rörlighet samt 2) luft- och robotförsvaret, drönare som inte är små drönare och relaterade antidrönarsystem, strategiska stödresurser, skydd av rymdtillgångar, artificiell intelligens och elektronisk krigföring.

I förslagets artikel 2 definieras "försvarsprodukt", vari ingår varor, tjänster och arbeten som omfattas av direktiv 2009/81/EG, "andra produkter för försvarsändamål", vari ingår andra varor, tjänster och byggentreprenader än de som omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2009/81/EG, men som behövs för eller är avsedda för försvarsändamål samt "gemensam upphandling", varmed avses upphandling av försvarsprodukter eller andra produkter för försvarsändamål och de kontrakt som följer av detta, som genomförs av minst en medlemsstat som får lån inom ramen för Safe-instrumentet samt ytterligare en medlemsstat eller en Eftastat i EES eller Ukraina. Dessutom får den gemensamma upphandlingen inkludera kandidatländer, länder som vill ansluta sig och potentiella kandidatländer samt andra länder med vilka EU har ingått ett säkerhets- och försvarspartnerskap (*Security and Defence Partnership*). Befintliga upphandlingsavtal kan utnyttjas i användningen av Safe-instrumentet.

I förslagets artikel 3 konstateras att Safe-instrumentet ska komplettera de åtgärder som EU och medlemsstaterna vidtar för att genomföra brådskanie och stora offentliga investeringar för att stödja den europeiska försvarsindustrin.

I förslagets artikel 4 anges villkoren för användning av Safe-instrumentet.

En medlemsstat får begära lån inom ramen för Safe-instrumentet för verksamheter, utgifter och åtgärder som avser försvarsprodukter eller produkter för försvarsändamål som genomförs genom gemensamma upphandlingar. Dessa ska särskilt syfta till att a) snabba upp försvarsindustrins anpassning till strukturella förändringar, inbegripet genom ny tillverkningskapacitet och expanderad befintlig tillverkningskapacitet samt tillhörande stödverksamhet, b) på ett bättre sätt ge snabb tillgång till försvarsprodukter, inbegripet genom minskad ledtid för leveranser, reservation av tillverkningsstider eller lagerhållning av

försvarsprodukter, insatsvaror eller råvaror, c) säkerställa interoperabilitet och utbytbart i alla EU-medlemsländer.

Medlemsstaterna får använda lån som beviljats inom ramen för Safe-instrumentet i synergi med andra unionsprogram inbegripet projekt som redan finansierats.

Också nationella upphandlingar som genomförs av medlemsstater kan vara låneberättigade inom ramen för Safe-instrumentet i fråga om avtal som undertecknats under de 12 första månaderna under instrumentets giltighetstid. Om en medlemsstat inkluderar en sådan upphandling i den plan som avses i artikel 7 ska den aktivt erbjuda minst ytterligare en annan stödberättigad stat som anges i förordningen möjlighet att delta i upphandlingen.

I förslagets artikel 5 anges att det ekonomiska stödet har formen av ett lån som EU beviljar den berörda medlemsstaten.

I förslagets artikel 6 anges att det maximala belopp för lån som beviljas inom ramen för Safe-instrumentet ska vara 150 000 000 000 euro.

I förslagets artikel 7 anges att en medlemsstat som underlag för ansökan om ekonomiskt stöd ska upprätta en investeringsplan för europeisk försvarsindustri (*European Defence Industry Investment Plan*) för genomförande av den gemensamma upphandlingen. Medlemsstaten ska inom sex månader efter förordningsförslagets ikraftträdande skicka en begäran om ekonomiskt stöd till kommissionen och lägga fram planen.

I planen ska anges a) en beskrivning av behoven av försvarsprodukter för försvarsändamål enligt de kategorier som anges i artikel 1, b) en beskrivning av de planerade verksamheterna, uppskattade utgifterna och åtgärderna i enlighet med artikel 4, c) i förekommande fall, en beskrivning av Ukrainas deltagande i de planerade verksamheterna, utgifterna eller åtgärderna eller av planerade åtgärder till förmån för Ukraina, d) i förekommande fall en beskrivning av de åtgärder som syftar till att säkerställa överensstämmelse med villkoren för stödberättigande enligt förordningen, e) annan eventuellt relevant information.

En medlemsstat ska inkludera en beskrivning av de åtgärder som stärker försörjningstryggheten och den industriella beredskapen och särskilt hur tillträdet till försvarsmarknaden underlättas för små och medelstora företag, midcapföretag och nya försvarsaktörer. Medlemsstaterna får, när de utarbetar sina planer, begära att kommissionen främjar delning av god praxis med andra medlemsstater. Medlemsstaterna får lämna in en ändrad begäran om lån till kommissionen och i förekommande fall en ändrad plan.

I förslagets artikel 8 föreskrivs det om beviljande av lån. Kommissionen ska utan onödigt dröjsmål bedöma en inlämnad investeringsplan för försvarsindustrin. Om kommissionen finner att en medlemsstats begäran uppfyller villkoren för ekonomiskt stöd ska kommissionen anta ett genomförandebeslut som innehåller en bedömning av planen samt lånebeloppet och det belopp som ska betalas i form av förfinansiering. Kommissionen ska oavsett sitt avgörande meddela medlemsstaten sin bedömning och motiveringen till den. När kommissionen antar ett genomförandebeslut ska den beakta medlemsstatens befintliga och förväntade ekonomiska behov samt de begäranden om ekonomiskt stöd som andra medlemsstater har lämnat in och samtidigt tillämpa principerna om likabehandling, solidaritet, proportionalitet och insyn. Om det fortfarande finns tillgängliga belopp för ekonomiskt stöd inom ramen för Safe-instrumentet får kommissionen ordna en ny möjlighet att ansöka om ekonomiskt stöd senast den 31 december 2026. Genomförandebeslut får antas till och med den 30 juni 2027.

I förslagets artikel 9 definieras lånetransaktioner för att finansiera Safe-instrumentet. I syfte att finansiera de lån som beviljas ska kommissionen ha befogenhet att på unionens vägnar låna upp den nödvändiga finansieringen i euro på kapitalmarknaderna eller från finansieringsinstitut i enlighet med artikel 224 i förordning (EU, Euratom) 2024/2509.

I förslagets artikel 10 föreskrivs det om formen för låneavtalen och de operativa arrangemang som kommissionen ingår med medlemsstaten då ett genomförandebeslut i enlighet med artikel 8 antas. Låneavtalet ska fastställa tillgänglighetsperioden och de detaljerade villkoren för stödet i form av lån. Låneavtalet ska ha en maximal löptid på 45 år. I de operativa arrangemangen ska anges genomförandet av planen, beloppet av det ekonomiska stödet, en preliminär tidsplan för delutbetalning av lånet och återbetalningsposterna samt de handlingar som styrker utförandet av de avtalade åtgärderna.

I förslagets artikel 11 föreskrivs det om förfinansiering som medlemsstaterna får begära som en del av sin plan. Förfinansiering kan fås upp till 15 % av det ansökt totala lånebeloppet. Ett villkor för erhållande av förfinansiering är det låneavtal som beskrivs i artikel 10. Beviljandet av förfinansiering är villkorligt. Utbetalningarna ska göras under förutsättning att finansiering finns tillgänglig och de får göras i en eller flera trancher.

I förslagets artikel 12 finns regler om delutbetalningar och uppskjutande av utbetalningen av lån som beviljats medlemsstaterna. Utbetalningar får göras till och med den 31 december 2030 och de görs under förutsättning att finansiering finns tillgänglig. Enligt lägesrapporten får en medlemsstat lämna in en begäran om utbetalning till kommissionen högst två gånger per år. Kommissionen ska utan onödigt dröjsmål bedöma begäran om utbetalning och om bedömningen är positiv anta ett beslut om godkännande av delutbetalning av lånet. Om bedömningen inte är positiv eller om den bara delvis är positiv ska utbetalningen av hela eller en del av lånet skjutas upp. Medlemsstaten får lämna in sina synpunkter om bedömningen inom en månad.

I förslagets artikel 13 föreskrivs det att högst 60 % av hela det ekonomiska stödet kan beviljas de tre medlemsstater som ansökt om den största andelen av lånen.

I förslagets artikel 14 regleras kontroll och revisioner. Kommissionen ska i låneavtalet inkludera de bestämmelser om en medlemsstats skyldigheter för att säkerställa skyddet för unionens ekonomiska intressen som avses i artikel 223.4 i förordning 2024/2509. Medlemsstaten ska i samband med begäran om utbetalning för bedömning lämna in en halvårslägesrapport till kommissionen, med en vederbörlig motivering av redan uppkomna och kommande utgifter och andra nödvändiga handlingar.

I förslagets artikel 15 fastställs reglerna för rapportering, enligt vilka kommissionen till Europaparlamentet och rådet ska lämna en årlig rapport om användningen av lånet som i förekommande fall inkluderar ett förslag om förlängning av tillgänglighetsperioden för instrumentet.

Artikel 16 i den föreslagna förordningen innehåller villkoren för stödberättigande i fråga om gemensamma upphandlingar som sporrar till försvarsindustriella investeringar. I punkt 2 anges kraven för deltagande för leverantörer och underleverantörer.

I förslagets artikel 16.3 fastställs det att leverantörer och underleverantörer som deltar i den gemensamma upphandlingen ska vara etablerade och ha sina huvudkontor i en EU-stat, en Eftastat i EES eller Ukraina. De ska inte vara föremål för kontroll av ett tredjeland eller av en aktör i ett tredjeland. I punkt 4 anges det att en juridisk person som är etablerad i unionen genom

undantag från punkt 3 kan delta i den gemensamma upphandlingen om den uppfyller specifika tilläggskrav eller om den lämnar garantier som försäkrar att leverantörens eller underleverantörens deltagande i den gemensamma upphandlingen inte strider mot unionens och medlemsstaternas säkerhets- och försvarsintressen som fastställs inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken enligt avdelning V i EU-fördraget. Garantierna ska i synnerhet styrka att det finns åtgärder för att säkerställa att a) kontroll över den leverantör eller den underleverantör som deltar i den gemensamma upphandlingen inte utövas på ett sätt som hindrar eller inskränker dess förmåga att fullgöra beställningen och åstadkomma resultat, och b) åtkomst för ett tredjeland eller en aktör i ett tredjeland till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter om den gemensamma upphandlingen förhindras och anställda eller andra personer som deltar i den gemensamma upphandlingen har godkänts i en nationell säkerhetsprövning av en medlemsstat i enlighet med nationella lagar och andra författningar.

I artikel 16.7 föreskrivs det att den infrastruktur och de anläggningar, tillgångar och resurser som tillhör de leverantörer och underleverantörer som deltar i den gemensamma upphandlingen ska vara belägna på territorium som tillhör en medlemsstat, en Eftastat i EES eller Ukraina. Om de leverantörer eller underleverantörer som deltar i den gemensamma upphandlingen inte har några lättillgängliga alternativ och eller relevant infrastruktur och eller relevanta anläggningar, tillgångar och resurser på territorium som tillhör en medlemsstat, en Eftastat i EES eller Ukraina får de använda infrastruktur, anläggningar, tillgångar och resurser som är belägna eller förvaras utanför dessa territorier, under förutsättning att sådan användning inte strider mot unionens och medlemsstaternas säkerhets- och försvarsintressen.

I förslagets artikel 16.8 föreskrivs det att kostnaden för komponenter med ursprung i EU-stater, Eftastater i EES eller Ukraina inte får understiga 65 % av den uppskattade kostnaden för komponenterna i slutprodukten. Ingen komponent får komma från ett tredjeland som strider mot unionens eller medlemsstaternas säkerhets- och försvarsintressen. I punkt 9 anges det att avtalsparterna i fråga om försvarsprodukter i kategori två ska ha möjlighet att besluta, utan begränsningar från tredjeländer eller aktörer i tredjeländer, om planering, anpassning och utveckling av den upphandlade försvarsprodukten, inbegripet den rättsliga befogenheten att ersätta eller demontera komponenter som är föremål för begränsningar från aktörer i tredjeländer.

I förslagets artikel 16.10 anges det att med ”underleverantörer som deltar i den gemensamma upphandlingen” avses en enhet som tillhandahåller kritiska insatsvaror vilka har unika egenskaper som är av väsentlig betydelse för produktens funktionssätt och vilka tilldelas minst 15 % av kontraktets värde.

I förslagets artikel 16.11 anges att medlemsstaterna ska säkerställa att de produktionsprocesser och kontrakt för andra produkter som uppkommer genom den gemensamma upphandlingen och som får stöd inom ramen för detta instrument följer de villkor för stödberättigande som skyddar unionens och medlemsstaternas säkerhets- och försvarsintressen.

I artikel 17 i förslaget till förordning fastställs de regler enligt vilka leverantörer eller underleverantörer från andra tredjeländer än Eftastater i EES och Ukraina kan delta i gemensamma upphandlingar inom ramen för Safe-instrumentet. I artikel 17.2 anges det att unionen kan ingå bilaterala eller multilaterala avtal med likasinnade länder, särskilt kandidatländer, länder som vill ansluta sig och potentiella kandidatländer samt de tredjeländer med vilka unionen har ingått ett säkerhets- och försvarspartnerskap. I avtalet definieras separat vilka behörighetsvillkor som inte tillämpas på partnerlandet.

I förslagets artikel 17.3 bestäms det att det bilaterala eller multilaterala avtalet ska a) säkerställa en rättvis balans när det gäller tredjelandets bidrag och förmåner, b) fastställa villkoren för det ekonomiska bidrag som tredjelandet ska lämna till unionen, c) fastställa reglerna för försörjningstryggheten, d) främja standardisering av försvarssystemen och bättre interoperabilitet mellan medlemsstaternas och dessa tredjeländers stridskrafter. I punkt 4 föreskrivs det att inkomsterna från tredjeländer ska användas för program som stöder unionens försvarsindustri, Ukrainas försvarsindustri och Ukraina i enlighet med reglerna för dessa program.

I artikel 18 och 19 i den föreslagna förordningen fastställs de regler som syftar till att underlätta och för-snabba det gemensamma upphandlingsförfarandet.

I förslagets artikel 18 föreskrivs det om ändring av ramavtal eller kontrakt. Om en gemensam upphandling får ekonomiskt stöd genom Safe-instrumentet kan den upphandlande myndigheten i en medlemsstat på vissa villkor till ett befintligt ramavtal om försvarsprodukter eller till ett kontrakt som nya avtalsparter lägga till upphandlande myndigheter från länder som deltar i den gemensamma upphandlingen, om ramavtalet i fråga har ingåtts med ett företag som uppfyller behörighetsvillkoren. Då tillämpas inte alla de krav i direktivet om försvars- och säkerhetsupphandlingar (2009/81/EG, artikel 29) som gäller ramavtal på de upphandlande myndigheter som inte ursprungligen var parter i ramavtalet. Dessutom kan den upphandlande myndigheten i medlemsstaten upphandla betydande ytterligare kvantiteter som överskrider tröskelvärdet i det ovannämnda direktivet och som avviker från ramavtalet eller kontraktet, om ramavtalet eller kontraktet har ingåtts med ett företag som uppfyller behörighetsvillkoren.

I förslagets artikel 18.5 anges det att en upphandlande myndighet som har ändrat ett ramavtal eller kontrakt ska offentliggöra ett meddelande om detta i Europeiska unionens officiella tidning. I punkt 6 anges det att principen om lika rättigheter och skyldigheter ska gälla mellan de upphandlande myndigheter som är parter i ramavtalet eller kontraktet, särskilt när det gäller kostnaden för de ytterligare kvantiteter som upphandlas.

I förslagets artikel 19 anges de fall som motiverar användning av det förhandlade förfarandet utan offentliggörande av ett meddelande om upphandling i samband med en gemensam upphandling med stöd av Safe-instrumentet. Gemensamma upphandlingar där minst en medlemsstat som får lån inom ramen för Safe-instrumentet deltar ska anses uppfylla villkoret om brådska till följd av en kris enligt artikel 28.1 c i direktiv 2009/81/EG.

I artikel 20 i förslaget till förordning bestäms det att import och leveranser av försvarsprodukter eller andra produkter för försvarsändamål som levereras inom ramen för Safe-instrumentet tillfälligt undantas från mervärdesskatt genom undantag från artikel 2.1 i direktiv 2006/112/EG.

I artikel 21 i den föreslagna förordningen fastställs tillämpningen av reglerna om säkerhetsskyddsskyddsklassificerade uppgifter och känsliga uppgifter. Kommissionen ska använda ett säkert utbytessystem för att underlätta utbytet av säkerhetsskyddsskyddsklassificerade uppgifter och känsliga uppgifter mellan kommissionen och medlemsstaterna eller stödtagerarna. Dessutom ska den ha åtkomst till uppgifter som är nödvändiga för säkerställande av förutsättningarna för utbetalning och för utförande av kontroll och granskning.

I förslagets artikel 22.1 anges det att kommissionen och medlemsstaterna får delta i kommunikationsinsatser för att säkerställa unionens synlighet för det ekonomiska stöd som beviljats inom ramen för investeringsplaner för försvarsindustrin. I punkt 2 föreskrivs det att medlemsstaterna ska fastställa synligheten för ekonomiskt stöd som beviljats genom Safe-instrumentet.

Artikel 23 innehåller en ikraftträdandebestämmelse.

Det centrala innehållet i rådets ordförandes kompromissförslag:

Rådets ordförande har lagt fram två kompromissförslag, där det bland annat föreslås att i artikel 1 läggs till markstridsförmåga och beredskap för ytstrid och undervattensstrid samt 'avspärning' (counter-mobility) i kategorierna av kapaciteter.

I artikel 2 har det föreslagits ett tillägg, enligt vilket också redan befintliga gemensamma upphandlingar som uppfyller villkoren i förordningen kan vara berättigade till ekonomiskt stöd. Därtill föreslogs en ändring i artikel 16.9 gällande avlägsnande av komponenter i stället för demontering. I det andra kompromissförslaget har 'avspärning' (counter-mobility) lagts till bland kapaciteterna i artikel 1 i förordningstexten samt ytterligare några preciseringar, bland annat att Safe-instrumentet är inriktat på att svara på den nuvarande krissituationen, att kommissionen är skyldig att dela all information som använts vid bedömningen av planen med rådet, en precisering av förfarandena vid innehållning av utbetalningar samt om att ändringen av mervärdesskatten inom ramen för Safe-instrumentet inte ska vara tillfällig utan varaktig.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

4.1 Rättslig grund

Den rättsliga grunden för förslaget till lagstiftning är artikel 122 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), enligt vilken rådet ensamt med kvalificerad majoritet beslutar om godkännande av förslaget. Europaparlamentet ska underrättas om beslutet.

I artikel 122 i EUF-fördraget definieras en situation, där rådet på förslag av kommissionen i en anda av solidaritet mellan medlemsstaterna får besluta om lämpliga åtgärder med hänsyn till den ekonomiska situationen, om det uppstår allvarliga försörjningsproblem i fråga om vissa varor. I punkt 2 anges att rådet, om en medlemsstat har svårigheter eller allvarligt hotas av stora svårigheter till följd av osedvanliga händelser utanför dess kontroll, på förslag av kommissionen kan besluta att bevilja den berörda medlemsstaten ekonomiskt bistånd från unionen. Båda punkterna i artikeln kan användas som rättslig grund både självständigt och tillsammans.

Kommissionen motiverar valet av rättslig grund med att den allvarliga försämringen av säkerhetsläget i unionen från och med början av 2025 är en plötslig och osedvanlig händelse med en enorm inverkan som eventuellt orsakar störningar i leveranserna av försvarsprodukter som är nödvändiga för unionens och medlemsstaternas försvars- och säkerhetsintressen, vilket sannolikt allvarligt påverkar medlemsstaternas offentliga finanser och kräver gemensamma åtgärder.

Kommissionen motiverar valet av rättslig grund med att artikel 122 i EUF-fördraget är en lämplig rättslig grund för ekonomiskt bidrag i anslutning till en kris eller en osedvanlig händelse och att detta inte är begränsat till kriser inom den finansiella sektorn eller kriser som är relaterade till finansiell stabilitet. Rådet har omfattande prövningsrätt i bedömningen av om instrumentet i fråga ska tillgripas i en nödsituation. Tidigare har rådet använt bestämmelsen för beviljande av ekonomiskt stöd till medlemsstater vilkas offentliga utgifter har ökat plötsligt och osedvanligt (se till exempel Sure-instrumentet, U 12/2020 rd). Samtidigt har rådet i det nuvarande osedvanliga säkerhetsläget rätt att hänvisa till denna bestämmelse för att kunna bevilja ekonomiskt stöd genom Safe-instrumentet till medlemsstater som behöver brådskande och stora investeringar i EU:s beredskap för försvarsproduktion genom gemensamma

upphandlingar och därigenom för att förbättra sina militära resurser. Den föreslagna bestämmelsen antas i form av förordning, eftersom avsikten är att skapa en ny särskild och tillfällig rättsakt som till alla delar ska vara förpliktande och som tillämpas som sådan i alla medlemsstater. Förordningsformen har använts i alla rättsakter som har antagits med stöd av artikel 122 i EUF-fördraget.

Enligt statsrådets bedömning är den valda rättsliga grunden lämplig.

4.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

I enlighet med subsidiaritetsprincipen kan EU genomföra åtgärder inom andra sektorer än dem som omfattas av dess exklusiva befogenheter enbart ifall unionen kan agera effektivare än medlemsstaterna på sina nationella och lokala nivåer. Avsikten med förslaget är att på grund av en alarmerande situation som orsakas av ett externt hot erbjuda ekonomiskt stöd till medlemsstaterna i form av tillfälliga lån, så att de kan göra brådskande och stora offentliga investeringar till stöd för den europeiska försvarstekniken och försvarsindustrin. De mål som ställts upp för förslaget kan enligt kommissionens motivering bäst uppnås på unionsnivå, eftersom Safe-instrumentet på unionsnivå främjar medlemsstaternas brådskande behov av att svara på de ökande behoven av offentliga utgifter avseende produktionen av försvarsprodukter och kompletterar åtgärder som medlemsstaterna vidtagit på nationell nivå. Det ger också mervärde för samordnad effektivisering av försvarstekniken och försvarsindustrin i Europa, vilket gynnar alla medlemsstater bland annat för att det förhindrar en splittring och långsiktig försämring av konkurrenskraften inom försvarsindustrin. Dessutom kan man genom åtgärderna på unionsnivå ta i bruk riktade undantag från direktiv 2009/81/EG, som gäller samordningen av vissa kontrakt som upphandlande myndigheter eller enheter inom försvars- och säkerhetsområdet ingått för att försnabba och underlätta gemensamma upphandlingar inom försvarsområdet som finansierats med Safe-instrumentet.

I enlighet med proportionalitetsprincipen ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen (artikel 5.4 i FEU-fördraget). Enligt kommissionen är förslaget förenligt med subsidiaritetsprincipen. Förslaget går inte utöver vad som är behövligt för att uppnå de mål som ställts upp för instrumentet. Enligt kommissionen är undantagen från förordningen om ekonomisk förvaltning, direktiv 2006/112/EEG och direktiv 2009/81/EG nära förknippade med användningen av det ekonomiska stöd som Safe-instrumentet erbjuder och de är begränsade till tillämpningstiden för instrumentet.

Statsrådet anser att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

5 Förslagets konsekvenser

Konsekvenser för lagstiftningen i Finland

Om den föreslagna förordningen antas är den direkt tillämplig rätt och medför inga direkta behov av ändringar i den nationella lagstiftningen.

De ekonomiska konsekvenserna

EU:s budget

Enligt förslaget genomförs instrumentet säkerhetsaktion för Europa i form av ett lånearrangemang på högst 150 miljarder euro, där unionen förmedlar lån till medlemsstaterna för åtgärder som är förenliga med förslaget. Lånearrangemanget är förenligt med artikel 2.3 i

förordningen om den fleråriga budgetramen. Som garanti används marginalen till taket för egna medel i enlighet med artikel 3.1 i samma förordning samt rådets beslut 2020/2053, det vill säga marginalen mellan maximibeloppet av de egna medlen och maximibeloppet av utgifterna i EU:s budgetram. Marginalen mellan taket för EU:s egna medel och utgiftstaket i budgetramen behövs för att trygga att unionen i alla situationer kan täcka de åtaganden som uppkommer genom verksamheten. Det årliga taket för egna medel reglerar det maximibelopp, inom vilket medlemsstaterna kan bli tvungna att ställa sina egna medel till kommissionens förfogande. Om en enskild medlemsstat underlåter att sköta sina skyldigheter i anslutning till låneavtalet täcker kommissionen den saknade andelen i sista hand med de övriga medlemsstaternas medel inom ramen för marginalen mellan taket för egna medel och utgiftstaket i enlighet med bruttonationalproduktsandelen (BNI-andelen). Finlands BNI-andel är 2025 cirka 1,6 procent. Den andelen kan tillfälligt överskridas, men andelarna jämnas ut i ett senare skede.

Genomförandet av förslaget innehåller cirka 19,4 miljoner euro i kommissionens förvaltningsutgifter för 2025–2027. Enligt kommissionen kan behovet av förvaltningsutgifter ändå i sin helhet finansieras genom omfördelning av anslag inom rubriken 7 (EU:s förvaltning) i den fleråriga budgetramen.

Den nationella budgeten

Finland kan ansöka om lån genom instrumentet. Konsekvenserna utreds efter hand som förhandlingarna framskrider. Försvarsmakten har betydande upphandlingsbehov under de kommande åren, med fokus på förnyande av arméns materiel.

De direkta nationella budgetkonsekvenserna begränsas till förvaltningsutgifter som orsakas av medlemsstaterna för uppgörande av en plan och genomförande av åtgärderna samt övervakning och rapportering. På längre sikt måste också räntorna på lyfta lån och återbetalningen beaktas. Medlemsstaterna kan få förfinansiering för 15 % av de ansökta lånen och det är möjligt att få lånen i brådskande ordning redan under 2025. På grund av instrumentets tillfälliga karaktär ska lånen ansökas hos kommissionen senast den 31 december 2030.

Enligt förslaget är det frivilligt för medlemsstaterna att utnyttja instrumentet, och medlemsstaterna återbetalar själva sina lån inklusive lånekostnaderna. Finlands kalkylerade maximala åtagande i fråga om den totala summan på 150 miljarder euro inom ramen för instrumentet är cirka 2,4 miljarder euro. Finlands åtagande realiseras endast om en medlemsstat som tagit lån genom instrumentet försummar sina skyldigheter i anslutning till sitt låneavtal.

Eventuella inkomstförluster som beror på den befrielse från mervärdesskatt som ingår i förslaget utreds när förhandlingarna framskrider.

6 Förslagets förhållande till grundlagen

Vid bedömning av om förslaget är grundlagsenligt är det centrala att trygga den nationella budgetsuveräniteten. Grundlagsutskottet har upprepade gånger ansett att Finlands ekonomiska åtaganden bör betraktas som en helhet för att det ska kunna klargöras hur de begränsar riksdagens budgetmakt (GrUU 55/2017 rd, GrUU 3/2012 rd, GrUU 25/2011 rd). Utskottet har poängterat behovet av att skydda riksdagens budgetmakt (GrUU 28/2013 rd). Enligt stora utskottet och grundlagsutskottet (StoUU 2/2020 rd, GrUU 11/2020 rd) ska maximibeloppet av Finlands ekonomiska åtaganden vara noggrant avgränsat och dessutom ska också räntor och andra kostnader beaktas i åtagandena. Också sannolikheten för att åtagandena realiseras ska kunna bedömas. Ytterligare förutsatte grundlagsutskottet (GrUU 11/2020 rd) att då förslag av det här slaget i anslutning till EU-medlemskapet i fortsättningen behandlas ska de ekonomiska

åtagandena och riskerna bedömas kumulativt i statsrådets utredningar, med beaktande också av ärenden som redan avgjorts och ärenden som förväntas aktualiseras under den närmaste tiden.

Enligt statsrådets bedömning har den föreslagna regleringen ingen särskild betydelse i förhållande till Finlands grundlag. Såsom nedan anges begränsar förslaget inte riksdagens budgetsuveränitet.

7 Ålands behörighet

Ärendet hör enligt 27 § 4 punkten och 59 a § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) till rikets lagstiftningsbehörighet.

8 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner

Kommissionen föredrog den 26 mars 2025 sitt förslag för ständiga representanternas kommitté (Coreper II). Rådets ordförandeland Polen har för avsikt att framskrida så fort som möjligt i ärendet, och förhandlingarna om Safe-förordningen förs i Coreper II. Också kommissionen önskar att rådet snabbt kan enas om förslaget.

9 Nationell behandling av förslaget

Statsrådets skrivelse bereddes vid finansministeriet i samarbete med försvarsministeriet och statsrådets kansli.

Förslagen och utkastet till statsrådets skrivelse har varit på remiss i sektionen för samordning av den ekonomiska politiken och internationella finansieringsfrågor under kommittén för EU-ärenden (EU-1) 11.4.2025 och i EU-ministerutskottet vid dess sammanträde 16.4.2025.

10 Statsrådets ståndpunkt

I utredningen om planen ReArm Europe E 21/2025 rd har följande ståndpunkter bildats:

Statsrådet stöder förslaget till exceptionellt och tillfälligt Safe-instrument. Statsrådet poängterar det föreslagna instrumentets tillfälliga karaktär och inriktningen av ekonomiskt stöd till de mest kritiska kapacitetsområdena.

Mot bakgrunden av Finlands samlade intressen kan utnyttjandet av det föreslagna instrumentet vara ett ändamålsenligt sätt för Finland att finansiera försvarsupphandlingar. Statsrådet anser att det är viktigt att kommissionens förslag betraktar luft- och robotförsvar samt militär rörlighet som kritiska kapacitetsområden. Ett centralt förhandlingsmål för statsrådet är att det ekonomiska stödet inriktas på att utveckla kapaciteterna hos arméerna i länderna i främsta linjen.

Statsrådet anser att det föreslagna instrumentet och det ekonomiska stöd som beviljas genom det i första hand stärker det europeiska försvaret och dessutom Europas försvarsindustriella bas. Instrumentet ska erbjuda snabb och flexibel tillgång till ekonomiskt stöd och således också effektivt stödja en ökning av försvarsindustrins produktionskapacitet.

Statsrådet betraktar det maximibelopp på 150 miljarder euro som föreslås för Safe-instrumentet som ändamålsenligt.

Statsrådet stöder den föreslagna modellen med lånefinansiering för Safe-instrumentet, där marginalen mellan det nuvarande taket för egna medel och taket för EU:s fleråriga budgetram fungerar som säkerhet för unionens upplåning. Det är viktigt för statsrådet att de ansvar som är förknippade med Safe-instrumentet begränsas till den ovannämnda marginalen.

Statsrådet poängterar att inriktningen av det ekonomiska stödet genom instrumentet ska vara i linje i synnerhet med medlemsstaternas kapacitetsmål i enlighet med processen för Natos försvarsplanering.

Enligt statsrådet är det viktigt att förslaget ger Ukraina en särskild ställning och att det görs möjligt för Ukraina att delta i gemensamma upphandlingar. Statsrådet stöder den föreslagna möjligheten för tredjeländer att delta i gemensamma upphandlingar för att instrumentet ska kunna utnyttjas fullt ut.

Statsrådet anser att trots att Safe-instrumentet primärt ska utnyttjas för gemensamma upphandlingar ska ekonomiskt stöd kunna inriktas på enskilda medlemsstaters upphandlingar under en längre tid än vad som föreslagits.

Statsrådet kan godkänna förslaget att minst 65 % av kostnaderna för komponenter i de gemensamma upphandlingarna ska ha sitt ursprung i EU, Eftastater i EES eller Ukraina.

Statsrådet anser att det föreslagna genomförandeförfarandet samt administrationen i fråga om instrumentet för ekonomiskt stöd i form av lån är lämpliga. Statsrådet poängterar att man vid genomförandet av instrumentet ska undvika onödig administrativ börda för medlemsstaterna.

Dessa ståndpunkter kompletteras enligt följande:

Statsrådet anser att stödjandet av försvarsinvesteringar är en central faktor i stärkandet av det europeiska försvaret. Att stärka Europas försvarstekniska och industriella bas är till den delen centralt. Målet bör vara att höja produktionskapaciteten för kritiska kapaciteter. Detta kan stödjas med gemensamma upphandlingar som får ekonomiskt stöd genom instrumentet samtidigt som företagens långsiktiga utsikter stärks vad gäller inkommande order.

Enligt statsrådet är försämringen av EU:s säkerhetsläge från och med början av 2025 en sådan i artikel 122 i EUF-fördraget avsedd osedvanlig händelse som ligger utanför medlemsstatens kontroll. Statsrådet poängterar den tillfälliga karaktären hos det instrument för ekonomiskt stöd som ska inrättas och att detta bör skrivas in tydligare i förordningstexten.

Statsrådet ser det som viktigt att en så stark villkorlighet som möjligt och åtminstone motsvarande den som tillämpas på annan EU-finansiering också tillämpas på finansieringen av Safe-instrumentet, inklusive villkoret att rättsstatsprincipen iakttas.

Statsrådet anser att varje medlemsstat själv ansvarar för förvaltningskostnaderna för de lån den upptar genom instrumentet.

Statsrådet anser att det kan understödjas att de kompromissförslag som rådets ordförande lagt fram innehåller förslag om att markstridsförmåga, beredskap för ytstrid och undervattensstrid samt 'avspärning' (counter-mobility) läggs till kapaciteterna i artikel 1.

Statsrådet stöder den föreslagna möjligheten för tredjeländer att delta i gemensamma upphandlingar för att instrumentet ska kunna utnyttjas fullt ut och poängterar vid

förhandlingarna möjligheterna för tredjeländer som är partnerländer, såsom Förenade Kungariket, att delta i gemensamma upphandlingar.

Statsrådet anser att det är viktigt att ekonomiskt stöd genom instrumentet kan användas för industriell infrastruktur, inbegripet produktionskapacitet, som är direkt förknippad med gemensamma upphandlingar.

Statsrådet identifierar i instrumentet ett eventuellt mervärde för den finländska försvarsindustrin. Ett indirekt mål är att man genom att utnyttja instrumentet ska kunna skapa tilläggsorder för den finländska försvarsindustrin genom gemensamma upphandlingar.

Statsrådet stöder att vissa undantag i förhållande till försvars- och säkerhetsdirektivet tillämpas på gemensamma upphandlingar inom ramen för Safe-instrumentet. Detta skulle underlätta anslutningen av nya upphandlande parter till befintliga ramavtal och snabba upp nya upphandlingar genom att möjliggöra direktupphandling. Användning av upplåningsinstrumentet ska ändå inte vara en förutsättning för tillämpning av undantag från direktiven, utan det ska vara möjligt att ansluta sig till ett befintligt ramavtal på samma villkor också för de upphandlande myndigheter som inte utnyttjar Safe-instrumentet för finansiering av upphandlingen.

Statsrådet poängterar att onödigt stränga villkor inte ska ställas i definitionerna gällande leveransleden och underleverantörerna i gemensamma upphandlingar. Den föreslagna rättsliga befogenheten att demontera komponenter i försvarsmaterial kan vara ett onödigt begränsande villkor.

Statsrådet anser att tidsfristerna för genomförandet av Safe-instrumentet bör förlängas från det föreslagna, men med beaktande av instrumentets exceptionella och tillfälliga karaktär.

Statsrådet anser att det är viktigt att kommissionens åtkomst till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter begränsas noggrant till endast det nödvändiga.