

U 30/2024 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av programmet för europeisk försvarsindustri och en ram med åtgärder för att säkerställa tillgång till och leverans av försvarsrelaterade produkter i rätt tid (Edip)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning av den 5 mars 2024 om programmet för europeisk försvarsindustri och en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 6 juni 2024

Försvarsminister Antti Häkkinen

Konsultativ tjänsteman Tommi Nordberg

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM INRÄTTANDE AV PROGRAMMET FÖR EUROPEISK FÖRSVARSPRODUKTION OCH EN RAM MED ÅTGÄRDER FÖR ATT SÄKERSTÄLLA TILLGÅNG TILL OCH LEVERANS AV FÖRSVARSPRODUKTER I RÄTT TID (EDIP)**1 Bakgrund**

Kommissionen offentliggjorde den 5 mars 2024 ett förslag till en förordning om ett nytt försvarsindustriellt program (European Defence Industry Programme, EDIP, COM (2024) 150). Samtidigt offentliggjordes en europeisk försvarsindustristrategi i form av ett meddelande (European Defence Industry Strategy, EDIS, JOIN (2024) 10). En separat E-utredning utarbetas om strategin. Bakgrunden till förordningsförslaget och strategin är Rysslands storskaliga krig mot Ukraina, som har lyft fram strukturella utmaningar i anslutning till den europeiska försvarsindustrins produktionskapacitet och konkurrenskraft och avslöjat brister i Europas förmåga att tillräckligt effektivt reagera på det förändrade säkerhetsläget.

EU har som mål att under de kommande åren övergå från enskilda krisinsatser i riktning mot en europeisk försvarsindustriell beredskap, trygga tillgången till försvarsprodukter i kristider och säkerställa rättidiga leveranser av framtida kritisk kapacitet. Den europeiska försvarsindustristrategin och programmet för europeisk försvarsindustri är kommissionens svar på denna utmaning. I försvarsindustristrategin fastställs mål för utvecklingen av EU:s försvarsindustri fram till 2035. Programmet för europeisk försvarsindustri verkställer under den nuvarande finansieringsperioden de mål och åtgärder som fastställts i strategin. I programmet bygger man emellertid upp strukturer på längre sikt. Det är således sannolikt att det även under följande finansieringsperiod finns ett behov av att finansiera försvarsindustriella insatser.

Målen i strategin och förslaget till förordning bygger på målbilden för Versaillesförklaringen från 2022 och den målbild som Europarådet satt upp efter det. Målet är att stärka grunden för Europas försvarsindustri genom att säkerställa dess förmåga att både svara på kortsiktiga utmaningar och säkerställa produktionskapaciteten på lång sikt.

Europeiska försvarsfonden (EDF) har tills vidare varit det enda betydande försvarsfokuserade långsiktiga EU-instrumentet i det försvarsindustriella samarbetet inom EU. Som en följd av kriget i Ukraina har två kortsiktiga initiativ tagits fram i EU. Unionens förmåga att vidta snabba och effektiva åtgärder har stärkts genom förordningen om stöd för ammunitionsproduktion (ASAP) och förordningen om gemensam upphandling (EDIRPA). Det program för europeisk försvarsindustri som nu planeras ska bygga på dessa men innehållsmässigt vara avsevärt mer omfattande. Programmet fokuserar förutom på de kortsiktiga målen också på långsiktiga strategiska mål för försvarssamarbetet inom EU och tar samtidigt fram nya strukturer för det försvarsindustriella samarbetet.

2 Förslagets syfte

Syftet med förslaget är att stödja unionens försvarsberedskap genom att stärka den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen (European Defence Technological and Industrial Base, EDTIB) när det gäller konkurrenskraft, reaktionsberedskap och kapacitet att

tillverka de försvarsprodukter som medlemsstaterna behöver. Ett annat syfte är att stödja moderniseringen och återuppbyggnaden av Ukrainas försvarsindustri.

De huvudsakliga metoderna för att uppnå detta mål går ut på att stödja industrins anpassning till strukturella förändringar till exempel genom att öka produktionstakten och öppna produktionskedjorna samt uppmuntra medlemsstaterna till att samarbeta kring upphandlingar av försvarsprodukter. Strävan är också att förbättra medlemsstaternas försvarsberedskap och försörjningstrygghet när det gäller försvarsmateriel genom att föreskriva om kristida mekanismer, som stärker den försvarsindustriella verksamhetsmiljön.

Kommissionens strategi och förslag till förordning har också en stark försvarspolitisk dimension. Den försvarsindustriella beredskapen i Europa har ett nära samband med medlemsstaternas gemensamma försvarsförmåga, som ska stärkas på medellång sikt genom förslagen i förordningen. Vidare strävar kommissionen genom de nya förslagen efter att öka försvarssamarbetet mellan medlemsstaterna, i syfte att stärka EU:s säkerhetspolitiska ställning.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

Programmet för europeisk försvarsindustri består av tre pelare: åtgärder som främjar den industriella verksamheten (artiklarna 7–19 och 22–33), åtgärder som främjar återuppbyggnaden och moderniseringen av Ukrainas försvarsindustri (artiklarna 20–21) samt reglering om försörjningstrygghet (artiklarna 34–56). Stödet till den ukrainska industrin genomförs till stor del genom möjligheten att delta i de instrument som ingår i industriprogrammet.

För åtgärderna inom programmet för europeisk försvarsindustri föreslås en finansiering på 1,5 miljarder euro från och med programmets ikraftträdande till och med den 31 december 2027 (artikel 5.1). Bidrag får ges i form av finansiering som inte är kopplad till kostnaderna, enligt artikel 180.3 i budgetförordningen (artikel 3.1). Medlemsstater och tredje aktörer kan också tillföra programmet separat tilläggsfinansiering. Alla inkomster och återbetalningar från finansiella instrument som inrättas enligt den här förordningen (artikel 5.5), ytterligare ekonomiska bidrag som Europeiska unionens organ och tredje parter ger till programmet (artikel 6.1) samt ytterligare belopp som erhålls inom ramen för relevanta restriktiva unionsåtgärder (artikel 6.2) utgör inkomster avsatta för särskilda ändamål i den mening som avses i artikel 21 i budgetförordningen¹ (artiklarna 5.5 och 6.1). Den föreslagna artikeln 5.5 är ett undantag från artikel 209.3 i budgetförordningen.

Outnyttjade åtagande- och betalningsbemyndiganden ska automatiskt överföras till följande budgetår (artikel 5.4). Detta är ett undantag från huvudregeln i artikel 12.1 i budgetförordningen, enligt vilken anslag som inte har använts vid utgången av det budgetår för vilket de tagits upp ska förfalla. Åtagandebemyndiganden som motsvarar beloppet för återkrav och tillbakadraganden ska på nytt göras tillgängliga för programmet eller stödinstrumentet för Ukraina eller efterföljande program och instrument (artikel 5.6). Detta utgör ett tillägg till de undantag som anges i artikel 15 i budgetförordningen när det gäller att göra anslag som motsvarar tillbakadraganden disponibla på nytt. Enligt artikel 14.1 i budgetförordningen är huvudregeln att de anslag som motsvarar tillbakadraganden ska förfalla.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (EU) nr 1296/2013, (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 1304/2013, (EU) nr 1309/2013, (EU) nr 1316/2013, (EU) nr 223/2014, (EU) nr 283/2014 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012

Genom programmet kan också kostnader som uppstått efter den 5 mars 2024 täckas, under förutsättning att åtgärderna inte var slutförda före undertecknandet av bidragsöverenskommelsen (artikel 8.4). Detta utgör ett undantag från artikel 193 i EU:s budgetförordning, enligt vilken bidrag inte får beviljas retroaktivt.

Förslaget till förordning innehåller också vissa andra undantag från budgetförordningen.

Industri

Den industrifrämjande delen innefattar flera olika verktyg: ett finansiellt instrument enligt programmet för europeisk försvarsindustri (artiklarna 7–18), en struktur för det europeiska försvarsmaterielprogrammet (Structure for European Armament Programme, SEAP) som gör det möjligt att bilda en ny överstatlig enhet för upphandling och förvaltning (artiklarna 22–33), en fond för snabbare omvandling av försvarsleveranskedjorna (Fund to Accelerate defence Supply chains Transformation, FAST) (artikel 19) samt en europeisk militär försäljningsmekanism (European Military Sales Mechanism, EU MSM). Genom dessa verktyg strävar man efter att främja tillgången till försvarsprodukter i tid och volym (artikel 14). Den industrifrämjande delen av förslaget till förordning grundar sig på artikel 173 i EUF-fördraget, som syftar till att säkerställa industrins konkurrenskraft.

Struktur för det europeiska försvarsmaterielprogrammet

Med en struktur för det europeiska försvarsmaterielprogrammet (SEAP) avses ett frivilligt verktyg som är av väsentlig betydelse för de övriga instrumenten i förslaget till förordning, eftersom många initiativ kan genomföras via SEAP-strukturen. Avsikten är att denna struktur ska upphandla, äga och förvalta försvarsprodukter under hela deras livscykel för de stater som bildar strukturen i fråga när det gäller försvarsprodukter, försvarsteknik eller försvarstjänster som anges i ansökan om inrättande av en struktur för det europeiska försvarsmaterielprogrammet (artikel 22.2). En struktur för det europeiska försvarsmaterielprogrammet ska inrättas av minst tre medlemsstater, associerade länder eller Ukraina (artikel 23.1). En struktur för det europeiska försvarsmaterielprogrammet ska ha status som juridisk person (artikel 25.1) och ett stadgeenligt säte som ska ligga på en medlemsstats territorium (artikel 25.3). Den ska ansvara för sina skulder (artikel 30.1) och kan som internationell organisation vara befriad från att betala mervärdesskatt. I egenskap av internationell upphandlingsorganisation kan den fastställa sina egna upphandlingsregler och vara befriad från skyldigheterna enligt direktiv 2009/81/EG om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (artikel 29.3). En struktur för det europeiska försvarsmaterielprogrammet kan också sälja försvarsprodukter som en del av verksamheten inom den europeiska militära försäljningsmekanismen (artikel 14.4). En struktur för det europeiska försvarsmaterielprogrammet ska inrättas genom lämnande av de handlingar som anges i förordningsförslaget (artiklarna 24.1 och 27). Beslut om inrättande av en struktur fattas av kommissionen genom genomförandebeslut, och för att dessa ska antas måste de bifallas genom kvalificerad majoritet av en kommitté som består av representanter för medlemsstaterna (artikel 24.3). Strukturer för det europeiska försvarsmaterielprogrammet är rapporteringsskyldiga till kommissionen (artikel 33).

Finansiellt instrument

Det föreslås att särskilda krav ska ställas på stödberättigade rättsliga enheter i finansieringsprogrammet. Mottagarna av unionsfinansiering ska vara etablerade och den infrastruktur och de resurser som mottagarna använder ska vara belägna i unionen eller i ett associerat lands territorium (artikel 10.2 och 10.3). Mottagarna får inte vara föremål för kontroll

av ett icke-associerat tredjeland eller en enhet i ett icke-associerat tredjeland (artikel 10.4). En rättslig enhet kan undantagsvis vara stödberättigad om förvärvet av dess kontroll av ett tredjeland eller en enhet i ett icke-associerat tredjeland har varit föremål för granskning i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 och, om så är nödvändigt, för lämpliga riskreducerande åtgärder, eller om garantier som godkänts av den medlemsstat eller det associerade land där den är etablerad görs tillgängliga för kommissionen. Dessa garantier ska försäkra att en sådan rättslig enhets deltagande i en åtgärd inte strider mot unionens och medlemsstaternas säkerhets- och försvarsintressen (artikel 10.5).

Unionsfinansiering kan sökas från det finansiella instrumentet för många olika typer av projekt och åtgärder. Verksamhet som berättigar till finansiering är såväl medlemsstaters samarbete för gemensam upphandling (artikel 11.2) som investeringar som förutsätter effektivare industriell produktionskapacitet och industriella insatser (artikel 11.3), inklusive stärkande av anläggningar med ständig beredskap samt tilläggsproduktionskapaciteten (artikel 11.3 c). Finansiering kan också sökas för industrialisering av resultat av forsknings- och utvecklingsprojekt som finansierats av unionen (artikel 11.3 d). Andra stödberättigade projekt kan vara verksamhet som syftar till att stödja genomförandet av ett europeiskt försvarsprojekt av gemensamt intresse (artikel 4.11) samt olika stödåtgärder såsom förvaltning och utbildning (artikel 11.5). Vissa åtgärder ska utföras av minst tre stödberättigade rättsliga enheter som är etablerade i minst tre olika medlemsstater eller associerade länder (artikel 11.6). Genom undantag från detta villkor får en stödberättigad åtgärd dock utföras av en struktur för det europeiska försvarsmaterielprogrammet (artikel 11.7).

De medlemsstater som deltar i en gemensam upphandling ska utse en stödberättigad rättslig enhet till upphandlingsombud att agera på deras vägnar vid den gemensamma upphandlingen (artikel 12.2). Upphandlingsombudet ska tillämpa villkor som är likvärdiga med dem som anges i artikel 10 i tillämpliga delar (*mutatis mutandis*) på upphandlingsförfaranden och i kontakt med leverantörer (artikel 12.5).

Även uppbyggandet av en europeisk militär försäljningsmekanism kan berättiga till stöd från det finansiella instrumentet (artikel 11.2). Programfinansiering kan också beviljas för gemensam upphandling av ytterligare kvantiteter inom ramen för en struktur för det europeiska försvarsmaterielprogrammet (artikel 14.3 a). De ytterligare kvantiteterna bildar en försvarsindustriell beredskapsreserv (Industrial Readiness Pool), från vilken de övriga medlemsstaterna och Ukraina kan upphandla försvarsprodukter med stöd av artikel 13 f i direktiv 2009/81 (artikel 14.4). Även kostnaderna för att förvalta och upprätthålla den europeiska militära försäljningsmekanismen kan berättiga till bidrag (artikel 14.3 b). Andra verktyg som hör till den försvarsindustriella beredskapspoolen hör en centraliserad, uppdaterad katalog över försvarsprodukter och produktionskapacitet i Europa (artikel 14.1 a) samt åtgärder för att underlätta och snabba upp upphandlingsförfaranden, som inte specificeras närmare (artikel 14.1 c).

Högst 25 procent av budgeten för programmet för europeisk försvarsindustri kan användas till att finansiera ett europeiskt försvarsprojekt av gemensamt intresse (Projects of Common Interest). Det är fråga om projekt som kommissionen får utpeka (artikel 15.1). När kommissionen utpekar sådana projekt som avses i punkt 1 ska den ta hänsyn till eventuella synpunkter från medlemsstaterna (artikel 15.2). Dessa projekt används till att bygga upp förmåga eller system som ligger i allmänhetens intresse och som kan gynna Europas försvar i omfattande grad (artikel 15.3). Ett europeiskt försvarsprojekt av gemensamt intresse ska omfatta minst fyra medlemsstater, och kommissionen ska, när så är relevant, kunna delta i projektet (artikel 15.4). Dessa projekt får inrättas inom ramen för en struktur för det europeiska försvarsmaterielprogrammet (artikel 15.5).

Fördelningen av finansiering ur det finansiella instrumentet enligt programmet för europeisk försvarsindustri fastställs årligen inom ramen för ett eller flera arbetsprogram, vars innehåll fastställs av en programkommitté av representanter för medlemsstaterna, i vilken kommissionen är ordförande (artikel 58). Programkommitténs verksamhet grundar sig på det granskningsförfarande som avses i den så kallade kommittéförordningen (EU) 182/2011. Samma förfarande har använts också i fråga om andra försvarsindustriella finansiella instrument. I förslaget till förordning har det till granskningsförfarandet fogats en klausul enligt vilken antagande av ett arbetsprogram, liksom även alla andra genomförandeakter som ska antas av kommissionen, förutsätter att en kommittén bifaller arbetsprogrammet med kvalificerad majoritet (artikel 58.4). Om det finansiella instrumentet genomförs på det sätt som nu föreslås och arbetsprogrammet därmed får en avgörande betydelse, innebär det att kommissionen får betydande initiativrätt i prioriteringen av medlemsstaternas försvarsupphandling och kapacitetsplanering.

Avvikande från den regel om gemensam finansiering som finns i artikel 190 i budgetförordningen kan en finansiering ur programmet för europeisk försvarsindustri täcka kostnaderna för det projekt som finansieras till 100 procent. I projekt som gäller produktionskapacitet kan finansieringsandelen dock vara högst 35 procent (artikel 17.1).

Upphandlingar som görs inom ramen för en struktur för det europeiska försvarsmaterielprogrammet och livscyklförvaltning gör det möjligt att ansöka om ännu större ekonomiskt stöd. Vidare gynnas gemensamma upphandlingar där materielen går till Ukraina av en höjd finansieringsnivå. Den höjda finansieringsnivån ska anges i arbetsprogrammet (artikel 17.2 och 17.3).

Stöd till Ukrainas industri

I syfte att främja återuppbyggnaden och moderniseringen av Ukrainas försvarstekniska och försvarsindustriella bas föreslås det att ett stödinstrument för Ukraina, genom vilket Ukraina inkluderas i finansieringsprogrammet, ska inrättas (artikel 20.1). Med hjälp av stödinstrumentet för Ukraina kan ett projekt finansieras med upp till 100 procent av de stödberättigande kostnaderna (artikel 20.2). Instrumentet finansieras med hjälp av immobiliserade ryska tillgångar (artikel 6.2).

Enligt ett gemensamt förslag av den höga representanten och kommissionen (JOIN (2024) 12 final) ska extraordinära intäkter som härrör från immobiliserade ryska tillgångar till 90 procent styras via bidragsåtgärder som finansieras inom ramen för den europeiska fredsfaciliteten till att stödja Ukrainas försvar och till 10 procent styras till dels program som finansieras via EU:s budget, såsom Ukrainafaciliteten², som inrättats genom förordning (EU) 2024/792, dels program som syftar till att främja moderniseringen och återhämtningen av Ukrainas försvarstekniska och försvarsindustriella bas. I ett gemensamt meddelande konstateras att den andel som ska betalas till unionens budget år 2024 styrs enbart till Ukrainafaciliteten. År 2025 kan medel också styras till programmet för europeisk försvarsindustri.

Det föreslås att kommissionen ska ingå ett separat ramavtal med Ukraina för genomförandet av den föreslagna förordningen (artikel 59). Artikel 212 i EUF-fördraget föreslås utgöra rättslig

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/792 av den 29 februari 2024 om inrättande av Ukrainafaciliteten.

grund för instrumentet. Med stöd av den artikeln kan unionen samarbeta med tredjeländer inom områdena ekonomi, teknik och finansiering.

Nämnd för försvarsindustriell beredskap

Genom förordningen ska en nämnd för försvarsindustriell beredskap inrättas (Defence Industrial Readiness Board), och nämnden ska få en rådgivande roll i genomförandet av förordningen. Denna roll är särskilt viktig i genomförandet av bestämmelserna om försörjningstrygghet (artikel 57.2). Nämnden för försvarsindustriell beredskap ska bestå av företrädare för medlemsstaterna och de associerade länderna, den höga representanten och kommissionen (artikel 57.7), och dess uppgift är att bistå och ge råd till kommissionen. Nämnden för försvarsindustriell beredskap, i vilken kommissionen är ordförande, ska ansvara förutom för försörjningstryggheten även för program för och upphandling av gemensam försvarsförmåga, diskussionen om försvarsförmågeprioriteringar, samordningen av medlemsstaternas upphandlingar av försvarsprodukter och identifieringen av stora, gemensamma försvarsförmågeprojekt (artikel 57.3). Nämndens arbete bygger på det permanenta strukturerade samarbetet (Pescos), den årliga koordinerade försvarsöversynen (CARD) och EU:s kapacitetsutvecklingsplan (CDP). En företrädare för Ukraina kan bjudas in att delta i möten (artikel 57.12).

Försörjningstrygghet

Syftet med den reglering som stöder försörjningstryggheten är att svara på såväl de utmaningar som störningar i försörjningen orsakar det civila samhället som direkta störningar i försörjningen av försvarsindustrin som orsakas av krissituationer. Regleringen är uppdelad i åtgärder som främjar beredskapen (artiklarna 34–42) och verktyg som gör det möjligt att reagera på störningar i försörjningen (artiklarna 43–54). Som rättslig grund för bestämmelserna om försörjningstryggheten föreslås artikel 114 i EUF-fördraget, enligt vilken medlemsstaternas lagar och andra författningar kan harmoniseras och andra åtgärder godkännas i syfte att upprätta den inre marknaden och få den att fungera.

Beredskap

Avvikande från det gällande direktivet 2009/81, som gäller upphandlingar på försvars- och säkerhetsområdet, ska det bli möjligt att öppna befintliga upphandlingsavtal för andra medlemsstater och andra leverantörer (artikel 34). Enligt förslaget till förordning kan kommissionen på en medlemsstats, ett associerat lands eller Ukrainas begäran också själv fungera som inköpscentral för upphandling av försvarsprodukter på staternas vägnar eller i deras namn. Upphandlingsförfarandet utgör ett undantag från artikel 168 i den omarbetade budgetförordningen, som fortfarande är under beredning (artikel 35). Kommissionen kan också göra gemensamma inköp i form av förhandsavtal (artikel 36). Kommissionen kan dessutom inrätta ett system för att samordna försvarsproduktleverantörernas framtida utbud och medlemsstaternas kapacitetsrelaterade upphandlingsbehov (via s.k. off-take-avtal), i syfte att förbättra företagens orderutsikter (artikel 37). Dessutom ska behandlingen av administrativa tillståndprocesser för nya produktionsanläggningar och produktionslinjer påskyndas (artikel 38), parallellt med att kommissionen i syfte att underlätta korscertifieringsprocesserna ska sammanställa och uppdatera en förteckning över alla nationella certifieringsmyndigheter (artikel 39).

Som en del av beredskapen ska kommissionen och nämnden för försvarsindustriell beredskap identifiera vissa kritiska försvarsprodukter och relaterade EDTIB-leveranskedjor (artikel 40.1, 40.2 och 40.3). Kommissionen ska också analysera unionens starka och svaga länkar i

leveranskedjorna (artikel 40.4). För denna kartläggning ska kommissionen huvudsakligen utnyttja offentligt tillgängliga uppgifter (artikel 40.5). Förteckningen över kritiska försvarsprodukter ska fastställas genom kommittéförfarande och uppdateras årligen (artikel 40.6).

Efter kartläggningen ska kommissionen övervaka de krisnödvändiga produktionskedjorna och sträva efter att identifiera faktorer som kan störa, äventyra eller ha en negativ inverkan på försörjningen med centrala försvarsprodukter. Övervakningen utförs genom uppföljning av indikatorer för tidig varning, medlemsstaternas övervakning av integriteten hos den verksamhet som bedrivs av centrala marknadsaktörer och rapportering av viktiga händelser samt kartläggning av bästa praxis (artikel 41.1). För genomförandet av övervakningen kan kommissionen begära information på frivillig grund från centrala marknadsaktörer när det är nödvändigt och proportionellt (artikel 41.4). Vidare ska medlemsstaterna upprätta och till kommissionen lämna en kontaktlista över alla centrala försvarsindustriföretag som är etablerade på deras territorium (artikel 41.5) samt förse nämnden för försvarsindustriell beredskap med information om potentiella eller framtida åtgärder på nationell nivå för upphandling, inköp eller tillverkning av krisnödvändiga produkter (artikel 41.6).

Medlemsstaterna ska tillsammans med kommissionen specificera och kartlägga centrala marknadsaktörer (artikel 42.1). Medlemsstaterna ska rapportera om viktiga händelser som kan störa den regelbundna försörjningen av nyckelförsvarsprodukter (artikel 42.2).

Reagerande på störningar i försörjningen

Det är möjligt att reagera på störningar i försörjningen med hjälp av ett tudelat krisinstrument. Den första delen gäller situationer där tillgången till eller försörjningen av försvarsprodukter äventyras på grund av problem med tillgången till civila produkter. Om nämnden för försvarsindustriell beredskap eller kommissionen får kännedom om att det föreligger en risk för allvarlig störning i försörjningen av en krisnödvändig produkt eller har konkret och tillförlitlig information om att någon annan relevant riskfaktor eller händelse är på väg att uppstå som påverkar försörjningen av en krisrelevant produkt, ska nämnden för försvarsindustriell beredskap sammankallas för att diskutera situationen och vilka åtgärder som behöver vidtas (artikel 43.2).

En försörjningskris ska anses föreligga om det förekommer allvarliga störningar i tillhandahållandet av produkter som inte är försvarsprodukter eller allvarliga hinder för handeln med sådana produkter som orsakar betydande brist på dem. Bristen ska hindra leveranser, reparation eller underhåll av försvarsprodukter i en sådan utsträckning att krisen får allvarliga negativa effekter för unionens försvarsleveranskedja som inverkar på samhället, ekonomin och säkerheten i unionen (artikel 44.1). Försörjningskrisläget kan aktiveras endast på förslag av kommissionen genom en rådsgenomförandeakt som rådet ska godkänna genom beslut med kvalificerad majoritet (artikel 44.2). Krislägets varaktighet ska anges i rådsgenomförandeakten och får inte överstiga tolv månader (artikel 44.3). Varaktigheten kan vid behov genom en separat rådsgenomförandeakt antingen förkortas eller förlängas till en specifikt avgränsad tid (artikel 44.6). Under krisläget ska medlemsstaterna ha ett nära samarbete med kommissionen, utan dröjsmål informera om och samordna alla nationella åtgärder som vidtas med avseende på den berörda försvarsleveranskedjan inom nämnden för försvarsindustriell beredskap (artikel 44.10).

Under en försörjningskris har kommissionen tillgång till en verktygslåda för försörjningskriser som den kan använda efter samråd med nämnden för försvarsindustriell beredskap (artikel 45). Kommissionen kan begära att relevanta företag ska lämna in information om sin produktionsförmåga, produktionskapacitet och pågående primära störningar. Information kan

begäras med förhandsgodkännande från den medlemsstat där företaget är etablerat, och det kan endast riktas till företag som bidrar till produktionen av sådana krisnödvändiga produkter som inte är försvarsprodukter (artikel 46.1). Om ett företag lämnar oriktiga, ofullständiga eller vilseledande uppgifter till svar på en begäran om information, eller inte lämnar uppgifterna inom den föreskrivna tiden, kan företaget föreläggas böter med stöd av artikel 55 i förslaget till förordning (artikel 46.8).

Utöver begäran om information kan kommissionen vid behov vid vite kräva att ett företag ska prioritera en order på krisnödvändiga civilprodukter. Kravet kan framläggas på begäran av en medlemsstat som står inför svårigheter med att placera en order om leverans av nyckelförsvarsprodukter på grund av en brist i en leveranskedja för kritiska försvarsprodukter (artikel 47.1). Skyldighet att prioritera en order kan endast påföras med förhandsgodkännande från den medlemsstat där företaget är etablerat (artikel 47.2). Företaget kan endast avvisa den prioritetsklassade ordern av grundad anledning (artikel 47.5). Kommissionen kan dock anta en genomförandeakt om åläggande av det berörda företaget att godta eller utföra den prioritetsklassade ordern till ett rättvist och rimligt pris (artikel 47.7). Om företaget avsiktligt eller på grund av grov oaktsamhet inte fullgör skyldigheten att prioritera en order kan det bli föremål för böter (artikel 47.18).

Den andra delen av krisinstrumentet kan tillämpas i situationer där det på grund av en säkerhetsrelaterad kris förekommer allvarliga hinder för handeln med eller tillgången till försvarsprodukter eller tillhörande insatsvaror eller råvaror (artikel 48.1). Ett säkerhetsrelaterat försörjningskrisläge ska dessutom godkännas på förslag av kommissionen genom en rådsgenomförandeakt som rådet ska godkänna genom beslut med kvalificerad majoritet (artikel 48.3). Krislägets varaktighet ska anges i rådsgenomförandeakten och får inte överstiga tolv månader (artikel 48.5). Rådet ska i genomförandeakten ange vilka av åtgärderna i artiklarna 49–54 som kommissionen kan aktivera (artikel 48.4). Krislägets varaktighet kan vid behov genom ett separat rådsbeslut förlängas med högst sex månader. Vidare kan förteckningen över lämpliga åtgärder uppdateras på samma sätt (artikel 48.6 och 48.7).

Åtgärder som kan vidtas på grund av en säkerhetsrelaterad försörjningskris är krav på insamling av uppgifter (artikel 49) och begäran om prioritering av order (artikel 50). I artikel 49 utvidgas insamlingen av uppgifter till att gälla försvarsprodukter som hör till tillämpningsområdet för artikel 46.

En medlemsstat, som står inför allvarliga svårigheter med att placera en order om nyckelförsvarsprodukter kan be kommissionen att begära att ett företag prioriterar vissa order på krisnödvändiga produkter (artikel 50.1). Kommissionen kan begära detta endast med förhandsgodkännande från den medlemsstat där företaget är etablerat (artikel 50.2). Om företaget godkänner kommissionens begäran ska kommissionen anta en genomförandeakt med bestämmelser om innehållet i den prioritetsklassade beställningen och dess förpliktande karaktär (artikel 50.3). En väsentlig skillnad till artikel 47 är det att en prioritetsklassad beställning enligt artikel 50 utgör en begäran, inte en skyldighet. Ett företag kan åläggas att genomföra en prioritetsklassad beställning vid vite endast i det fall att företaget efter att uttryckligen ha godtagit begäran om prioritering inte fullgör skyldigheten att prioritera beställningen i fråga (artikel 50.6).

Under en säkerhetsrelaterad försörjningskris är det också möjligt att kräva att tillståndprocesserna avseende överföringar inom EU påskyndas (artikel 51). Vidare är det möjligt att via det finansiella instrumentet inom ramen för programmet för europeisk försvarsindustri ansöka om stöd för innovationer som påskyndar eller effektiviserar produktionen av försvarsprodukter eller främjar ibruktagandet av försvarstillämpningar i fråga

om civila produkter (artikel 52). Andra möjliga åtgärder som kan nämnas är godkännande av nationella certifieringar också i andra EU-länder (artikel 53) och påskyndande av tillståndsförfaranden (artikel 54).

Kommissionen ska diskutera med nämnden i de olika faserna av krismekanismerna (artiklarna 44 och 48). Vidare träder kommissionens prioriteringsbegäranden och prioritetsklassade order till industrin i kraft i form av genomförandeakter, vars antagande förutsätter ett bifallande utlåtande av en kommitté bestående av företrädare för medlemsstaterna efter kommitténs granskningsförfarande (artiklarna 47 och 50).

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Syftet med förslaget är att stödja unionens försvarsberedskap genom att stärka den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basens konkurrenskraft, reaktionsförmåga och kapacitet att tillverka de försvarsprodukter som medlemsstaterna behöver. Ett annat syfte är att stödja moderniseringen och återuppbyggnaden av Ukrainas försvarsindustri. Programmet för europeisk försvarsindustri är strukturerat kring tre pelare, som var och en motsvarar en av de rättsliga grunderna i förordningen: artiklarna 173, 114 och 212 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Som en fjärde rättslig grund används artikel 322 i EUF-fördraget, som gäller antagandet av finansiella regler inom unionen, framför allt på grund av att förslaget innehåller flera ovan och nedan beskrivna undantag från EU:s budgetförordning.

Förslagets första del, som gäller stöd till industrin, grundar sig på artikel 173.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Enligt den ska rådet godkänna förslaget med kvalificerad majoritet tillsammans med Europaparlamentet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Insatser som grundar sig på artikel 173 i EUF-fördraget måste ha som syfte att säkerställa att det finns nödvändiga förutsättningar för unionsindustrins konkurrensförmåga. Enligt artikeln ska dessa insatser särskilt inriktas på att:

- påskynda industrins anpassning till strukturförändringar,
- främja en miljö som är gynnsam för initiativ och för utveckling av företag inom hela unionen, särskilt i fråga om små och medelstora företag,
- främja en miljö som är gynnsam för samarbete mellan företag,
- främja ett bättre utnyttjande av de industriella möjligheter som skapas genom politiken inom sektorerna för innovation, forskning och teknisk utveckling.

Artikel 173.3 i EUF-fördraget möjliggör särskilda åtgärder som syftar till att stödja insatser som görs av medlemsstaterna för att förverkliga dessa mål. Tyngdpunkten i den rättsliga grunden ligger således på främjande av företagens verksamhetsförutsättningar. De åtgärder som ska genomföras får dock inte innehålla någon harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning och andra författningar. Försvarsindustrin och försvarsmaterielen faller inom tillämpningsområdet för artikel 173 i EUF-fördraget, och på denna rättsliga grund kan även andra mål främjas, förutsatt att de är underordnade i förhållande till huvudsyftet och inte ändrar åtgärdens väsentliga karaktär.

Artikel 173 i EUF-fördraget gör det inte möjligt att tilldela medlemsstater direkt stöd för konkret upphandling av försvarsprodukter. Däremot kan det vara möjligt att med stöd av denna rättsliga grund stödja och utveckla samarbete mellan medlemsstater i upphandlingsförfaranden, om detta anses vara förenligt med de ovan angivna målen när det gäller industrins konkurrensförmåga och företagens verksamhetsförutsättningar. Det är således viktigt att det i förordningen anges tillräckligt specifikt vilka åtgärder som är stödberättigande.

Enligt statsrådets bedömning utgör artikel 173.3 i EUF-fördraget en lämplig rättslig grund för den del av förordningsförslaget som gäller industrin.

Regleringen av försörjningstryggheten baserar sig på artikel 114 i EUF-fördraget, och enligt denna följs också det ordinarie lagstiftningsförfarandet. På grundval av artikel 114 i EUF-fördraget kan medlemsstaternas lagar och andra författningar harmoniseras i syfte att upprätta den inre marknaden och få den att fungera.

EU-domstolen har i sin praxis ansett att en rättsakt kan godkännas med stöd av artikel 114 i EUF-fördraget endast om det objektivt och faktiskt framgår att dess syfte är att förbättra villkoren i fråga om att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. Om detta villkor är uppfyllt ger artikel 114 i EUF-fördraget unionens lagstiftare ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att välja tillnämnings- och harmoniseringsåtgärder som behövs i varje enskild situation. Även andra åtgärder än harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning kan ingå i dem.

Enligt kommissionens motiveringar behövs harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning även för att den europeiska försvarsmaterielmarknaden ska fungera. Tryggandet av säkerheten i EU-området kräver en fungerande försvarsmaterielmarknad, och kommissionen anser att utmaningarna inom produktionen i dagsläget hotar försörjningstryggheten. Enligt förslaget har de nationella åtgärder som medlemsländerna vidtagit för att säkra sina egna lager av försvarsmateriel och bland annat olika certifieringar lett till störningar i marknadens funktion och skapat flaskhalsar i produktionskedjorna. Det verkar inte finnas någon annan rättslig grund än artikel 114 i EUF-fördraget för godkännande av regleringen om försörjningstrygghet.

Under den fortsatta behandlingen av förslaget kommer statsrådet att närmare granska om artikel 114 i EUF-fördraget är lämplig som rättslig grund för samtliga bestämmelser i regleringen om försörjningstrygghet. Det är viktigt att bedöma om det huvudsakliga syftet med bestämmelserna är att förbättra villkoren för den inre marknadens funktion och om de valda åtgärderna, såsom insamling av detaljerad information och prioriterade order, faktiskt förbättrar funktionen hos försvarsmaterielmarknaden.

Det föreslås att åtgärder som främjar återuppbyggnaden och moderniseringen av Ukrainas försvarstekniska och försvarsindustriella bas ska godkännas med stöd av artikel 212 i EUF-fördraget. Med stöd av den artikeln kan unionen samarbeta med tredjeländer inom områdena ekonomi, teknik och finansiering. Enligt artikeln ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om de åtgärder som krävs. Den rättsliga grunden har till denna del valts på tillbörligt sätt.

Eftersom förslaget på det sätt som beskrivs ovan även innehåller programrelaterade finansiella bestämmelser samt flera undantag från EU:s budgetförordning, som antagits med stöd av artikel 322 1 punkten i EUF-fördraget, kan det i detta sammanhang också betraktas som en godtagbar lösning att använda denna rättsliga grund.

EU-domstolen har i sin praxis ansett att unionens lagstiftare när så är möjligt alltid bör använda endast en rättslig grund. Att använda två eller flera parallella rättsliga grunder är en exceptionell lösning. Enligt EU-domstolen är detta möjligt när det är fråga om en insats som har flera samtidiga syften eller har flera beståndsdelar som är oskiljbart förbundna med varandra, utan att någon är sekundär eller indirekt i förhållande till en annan. Statsrådet bedömer att det nu är frågan om en sådan situation. Förslaget har inte ett enda huvudsakligt syfte eller en enda avgörande faktor utan består av flera likvärdiga delar.

Att använda flera rättsliga grunder kräver dessutom alltid att de är ömsesidigt förenliga. Även detta villkor är uppfyllt, eftersom beslutsförfarandet är detsamma i alla de fyra rättsliga grunderna, det vill säga ordinarie lagstiftningsordning och rådsbeslut med kvalificerad majoritet. Förenligheten ska också bedömas med tanke på de rättsverkningar som följer av respektive rättsliga grund. Detta är väsentligt med tanke på de nu föreslagna rättsliga grundernas inbördes samstämmighet, eftersom artikel 173 i EUF-fördraget uttryckligen förbjuder harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning. Det är alltså viktigt att de olika delarna i förslaget tydligt kan skiljas från varandra. När det gäller den europeiska militära försäljningsmekanismen (EU MSM) är det dock något oklart huruvida denna grundar sig på att stödja industrin eller på att få marknaden att fungera, det vill säga på artikel 173 eller artikel 114 i EUF-fördraget. Statsrådet strävar efter att i behandlingen av förslaget precisera den valda rättsliga grunden i fråga om de olika mekanismerna så att det tydligare går att skilja dem åt till exempel med hjälp av rubricering och skäl i ingressen.

Enligt motiveringarna till förordningsförslaget är de enskilda medlemsstaterna inte kapabla till sådana samordnade insatser som den europeiska försvarsmaterielmarknaden och återuppbyggnaden av Ukrainas industri kräver. Medlemsstaterna har inte uppnått det mål som Europeiska försvarsbyrån uttalat 2007 om att 35 procent av försvarsupphandlingarna ska ske i samarbete, och de nationella åtgärderna har inte varit tillräckligt effektiva för att kunna förenhetliga efterfrågan. En icke samordnad och samtidig efterfrågan i medlemsstaterna kan leda till en spiral av stigande priser och till undanträngning av privata investeringar ("crowding-out"-effekt). I nuläget kan investeringarna inte heller vänta på att ekonomin ska bli mer förutsägbar. Ett ekonomiskt incitament som ska åstadkomma gränsöverskridande industriellt samarbete och minskad fragmentering kan komma endast från unionsnivå.

Insatserna under regleringen om försörjningstryggheten siktar på att stärka den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen och till att säkerställa försörjningstryggheten i fråga om kritisk försvarsmateriel. Förslaget att ta fram en lägesbild som omfattar hela unionen gör det möjligt kommissionen och medlemsstaterna att på ett samordnat sätt förutse brister i produktionen. Nationella insatser tryggar inte lika effektivt tillgången på material, eftersom produktionskedjorna är överstatliga.

Ukrainas industri bör stödjas på unionsnivå, eftersom det är fråga om en enorm återuppbyggnadsprocess. Unionen stöder Ukraina på ett betydande sätt, och med hjälp av lärdomarna från instrumentet kan unionens stöd fortsätta på ett ändamålsenligt sätt. Samtidigt kan förberedelser göras för Ukrainas framtida EU-medlemskap.

Enligt motiveringspromemorian till förslaget till förordning är förslaget förenligt med proportionalitetsprincipen, eftersom den geopolitiska situationen och det betydande hotet mot unionens säkerhet kräver åtgärder på unionsnivå. Enligt kommissionen står instrumenten och åtgärderna i programmet för europeisk försvarsindustri i proportion till omfattningen av problemen i den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen och allvaret i dem samt till vikten av att stödja Ukrainas industri.

Enligt statsrådets preliminära uppfattning verkar förslaget vara förenligt med subsidiaritetsprincipen, men huruvida proportionalitetsprincipen följs har motiverats bristfälligt. Att proportionalitetsprincipen följs är väsentligt vid beredning av EU-lagstiftning, och under den fortsatta behandlingen av förordningen bör man fästa särskild uppmärksamhet vid den.

5 Förslagets konsekvenser

Förslagets konsekvenser i allmänhet

Kommissionens förslag till förordning innehåller ingen konsekvensbedömning. Kommissionen motiverar detta med ärendets brådskande natur och påminner om att även Europarådet i sina slutsatser från december 2023 och februari 2024 har uppmanat kommissionen att snabbt lämna förslaget till unionens lagstiftare. Kommissionen har i slutet av 2023 diskuterat utarbetandet av den europeiska försvarsindustristrategin med medlemsstaterna och intressentgrupperna. Resultaten av dessa konsultationer och skriftliga utlåtanden har använts också vid beredningen av förslaget till förordning. Diskussioner har också förts med företrädare för Ukraina. Dessutom har lärdomar från beredningen av tidigare förordningar om försvarsindustrin beaktats i förslaget till förordning. Kommissionen förväntar sig inte att den nya förordningen ska öka den administrativa bördan.

Statsrådet anser det vara utmanande att det föreslås att ett instrument av den typ som nu behandlas och som till största delen är nytt ska träda i kraft utan en konsekvensbedömning och utan att en övergripande och ordentlig uppfattning har formats om konsekvenserna av tidigare genomförda initiativ i anslutning till försvarsindustrin.

Konsekvenserna av den del som stöder industrin

Enligt kommissionens bedömning kommer de olika instrumenten i den del som stöder industrin att stärka den europeiska försvarsindustrin och göra det möjligt för den att anpassa sig till det förändrade säkerhets- och marknadsläget. Även statsrådet bedömer att det finansiella instrumentet i programmet för europeisk försvarsindustri kan sporra företagen till att göra de investeringar som krävs för att höja produktionskapaciteten och minska den risk som dessa orsakar affärsverksamheten. Försvarsindustrin har signalerat att det är riskfyllt för företagen att utöka produktionen utan garantier om framtida tilläggsorder. I och med att det är möjligt att genom det finansiella instrumentet täcka en del av investeringskostnaderna kan affärsverksamhetsrisken bli mer hanterbar. Detta kan i sin tur erbjuda en möjlighet att utveckla den nordiska försvarsindustrin och på så sätt stärka även Finlands militära försörjningsberedskap.

Det finansiella instrumentet antas förkorta tiden från det att en order lämnas till att produkterna levereras. Det tar dock tid att bygga nya produktionslinjer och utbilda extra personal, och investeringarna syns inte omedelbart i produktionsvolymerna. Det krävs således snabba och tillräckligt omfattande stödåtgärder för att åstadkomma en kraftig ökning i efterfrågan och kunna svara på den, och stödåtgärderna bör vara så enkla som möjligt.

Också det överstatliga samarbetet förväntas öka, framför allt när det gäller upphandling av råvaror. På lång sikt antas den försvarsindustriella konkurrenskraften och försörjningsberedskapen bli starkare. Kommissionen har för avsikt att övervaka om instrumentet uppfyller de mål som satts upp för det.

Statsrådet anser att det stöd som kan fås särskilt ur det finansiella instrumentet för industrialisering av forsknings- och utvecklingssamarbetsprojekt som genomförts under Europeiska försvarsfonden kan bli ett gynnsamt incitament för medlemsstaterna att fortsätta samarbeta med att bygga upp framtida kapacitet.

Finansieringen från det finansiella instrumentet som ska stöda gemensamma upphandlingar och SEAP-strukturen kan i sig uppmuntra till mer omfattande gemensamma upphandlingar och koncentrera efterfrågan. Gemensam upphandling bidrar till att förbättra försvarsmaterielens interoperabilitet och den militära försörjningsberedskapen, bilda större upphandlingshelheter som uppmuntrar industrin till investeringar samt effektivisera användningen av offentliga medel. Samtidigt anser statsrådet det vara sannolikt att användningsområdet för SEAP-strukturen blir relativt begränsat. Detta beror på ett särdrag i SEAP-strukturen. Avsikten är att denna struktur ska vara en juridisk person som ska upphandla, äga och förvalta försvarsprodukter under hela deras livscykel för de stater som bildar strukturen i fråga när det gäller försvarsprodukter, försvarsteknik eller försvarstjänster som anges i ansökan om inrättande av en struktur för de europeiska försvarsmaterielprogrammet. Statsrådet anser det vara viktigt att strukturens nödvändighet och effekt, särskilt med tanke på det aktuella förslaget, bedöms mer detaljerat än vad det har gjorts i kommissionens förslag. Statsrådet konstaterar att SEAP-strukturen i kombination med gemensamma upphandlingar sannolikt inte kommer att vara till någon större nytta för den inhemska försvarsindustrin, som huvudsakligen består av små och medelstora företag.

För att en uppmuntrande effekt ska åstadkommas krävs det enligt statsrådet bedömning ett tydligt genomförande, och en annan förutsättning är att utnyttjandet av stödet inte orsakar en administrativ börda som blir större än nyttan. Det är omöjligt att förutse vilka konsekvenser det finansiella instrumentet får för den finländska industrin eller för försvarsförvaltningens projekt, eftersom det inte alls redogörs för budgetfördelningen i förordningsförslaget. Ett eventuellt utbyte är beroende av till exempel till vilka försvarsindustriella sektorer finansieringen riktas i de kommande årliga arbetsprogrammen. Finlands försvarsindustriella bas täcker inte alla försvarsmaterielsektorer. Objekten för gemensam upphandling framgår inte heller av förslaget till förordning, och det är därför omöjligt att bedöma om de går ihop med Finlands försvarsmakts behov när det gäller upphandling av försvarsmaterial under de kommande åren.

Konsekvenserna av den del som gäller regleringen om försörjningstryggheten med beaktande av Finlands försvarstekniska och försvarsindustriella bas

Statsrådet anser det vara positivt att förordningsförslaget möjliggör flexibla sätt att utnyttja befintliga upphandlingsavtal och öppna dem för nya köparländer och producenter. Statsrådet stöder förslaget att den insamling av information om företagens produktionskapacitet som kommissionen ska genomföra huvudsakligen ska bygga på offentliga uppgifter.

Kommissionens insamling av information och möjligheten att öppna produktionsavtalen för andra företag kan dock också vara utmanande med tanke på företagens affärshemligheter. Informationsinsamlingen och monitoreringen orsakar antagligen också en administrativ börda för kommissionen, medlemsstaterna och företagen.

Statsrådet fäster uppmärksamhet vid att medlemsstaterna i regleringen om försörjningstryggheten kan påverka genomförandet via rådet. Dessutom förutsätter åtgärder som gäller prioritetklassade begäranden ett godkännande från den medlemsstat där företaget är etablerat. I Finland är industrin starkt integrerad med försvaret bland annat när det gäller service-

och underhållsverksamheten. Försvarsförvaltningen och Försörjningsberedskapscentralen har till exempel finansierat kunnande och kapacitet inom industrin som är kritisk för försörjningsberedskapen.

De finländska aktörerna inom området har ofta produktionsreserveringsavtal och krigsekonomiavtal med Försvarsmakten. Försvarsmakten har också några strategiska partner, vars verksamhet är integrerad i Finlands försvarssystem, särskilt med hänsyn till behoven under undantagsförhållanden. I de ovannämnda avtalen kommer man bland annat överens om hur företaget ska inrikta sin produktion utifrån Försvarsmaktens behov i olika situationer. Om inte medlemsstaterna ges en stark roll kommer kommissionens förslag att ingripa i denna avtalsgrund.

Ett särdrag hos den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen är att staterna har en nära relation, till och med en ömsesidig beroenderelation, med sitt lands försvarsindustri. Detta faktum kan leda till att prioritetsarrangemanget i praktiken inte ger de resultat som eftersträvas. Statsrådet anser det dock vara positivt att försvarsindustrins verksamhetsförutsättningar tryggas och vid behov prioriteras framför den civilindustriella produktionen.

Konsekvenser för den nationella budgeten

Utifrån de uppgifter som för närvarande finns till förfogande är det omöjligt att bedöma vilka konsekvenser förslaget får för den nationella budgeten och förvaltningen. I den fortsatta beredningen behöver man fokusera på att identifiera eventuella konsekvenser.

Konsekvenser för EU-budgeten

Förslaget kan finansieras fullständigt genom omfördelningar inom den berörda rubriken i den fleråriga budgetramen. Det föreslås att anslagen tilldelas under rubrik 5 (Säkerhet och försvar) i den fleråriga budgetramen genom överföring av 1,5 miljarder euro från Europeiska försvarsfonden. Anslagen i fråga godkändes i halvtidsrevideringen av innevarande budgetramperiod som en tilläggsfinansiering för den europeiska plattformen för strategisk teknik (STEP). Vid halvtidsrevideringen anvisades 1,5 miljarder euro från STEP-plattformen till Europeiska försvarsfonden.

Vidare föreslås att ett instrument för stöd till Ukraina ska inrättas, och detta instrument ska finansieras genom frivilliga ytterligare finansiella medel från medlemsstaterna och tredje parter. Sådana finansiella medel ska i EU:s budget utgöra externa inkomster avsatta för särskilda ändamål.

Förslaget påverkar dessutom de administrativa utgifterna, det vill säga rubrik 7 (Europeisk offentlig förvaltning) i budgetramen. De administrativa utgifterna för programmet för europeisk försvarsindustri under åren 2021–2027 kommer att uppgå till cirka 11,8 miljoner euro.

Konsekvenser för lagstiftningen

Europaparlamentets och rådets förordning är direkt tillämplig rätt i medlemsstaterna i unionen. Förordningen kräver inga ändringar av gällande lagstiftning.

Om förslaget genomförs kräver det inte heller några ändringar i den nationella mervärdesskattelagstiftningen eller punktskattelagstiftningen. Momsdirektivet (2006/112/EG) och mervärdesskattelagen (1501/1993) samt punktskattedirektivet ((EU) 2020/262) och

punktskattelagen (182/2010) innehåller redan nu bestämmelser om internationella organisationers skattefrihet.

6 Förslagets förhållande till grundlagen och till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

En del av de artiklar i förordningsförslaget som gäller försörjningstrygghet kan, om de aktiveras separat genom rådets och kommissionens genomförandeakter, tillfälligt begränsa den näringsfrihet som erkänns i artikel 16 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna samt rätten till egendom enligt artikel 17. Begränsningarna gäller näringsidkarens frihet att bedriva affärsverksamhet och ingå avtalsförhållanden med parter efter eget val. Även skyldigheten att till kommissionen lämna detaljerade uppgifter om affärsverksamheten kan betraktas som en begränsning av näringsfriheten.

Som det beskrivs i kommissionens motiveringspromemoria genomförs undantaget från den grundläggande rättigheten i enlighet med artikel 52.1 genom en lag. Undantaget grundar sig på allmänhetens intresse och säkerhet och det kränker inte näringsfrihetens väsentliga innehåll. Enligt promemorian är det viktigt att få uppgifter om produktionskapaciteten, och uppgifterna kan inte fås på något annat sätt. Vidare genomför bestämmelserna om prioritering unionens säkerhet, och inga andra lika effektiva metoder har identifierats. Begränsningen av näringsfriheten är också temporär, och företagen har rättsmedel till sitt förfogande. Som det har konstaterats ovan kräver genomförandet av regleringen om försörjningstrygghet alltid också ett beslut av rådet som fattas efter en bedömning i det enskilda fallet, där ett befintligt krisläge först konstateras och aktiveringen av vissa i förordningen angivna åtgärder godkänns för en viss tid.

7 Ålands behörighet

Enligt 27 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket behörighet i detta ärende.

8 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Förslaget till förordning behandlas i rådets arbetsgrupp Ad Hoc Working Party on Defence Industry under 2024.

9 Nationell behandling av förslaget

U-skrivelsen behandlas nationellt i EU-sektionsberedningen den 15–den 19 april 2024 och i EU-ministerutskottet den 3 maj 2024.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet stöder förslaget om ett fördjupat försvarssamarbete inom EU och anser att det bör fortsätta på bred front och på ett konkret sätt. I utvecklingsarbetet ska fokus läggas både på EU:s förmåga som global aktör och på målet att stärka det egna försvaret, samtidigt som det gäller att ta hänsyn till det transatlantiska samarbetets betydelse. (E 52/2023 rd)

Statsrådet har som mål att en gemensam marknad för försvarsmateriel ska upprättas inom EU. Statsrådet förespråkar en gemensam europeisk politik för vapenexport och gemensam försvarsupphandling inom EU samt att finansieringen för forskning och utveckling gällande framtidens försvarsteknik ökas. (E 52/2023 rd)

I utvecklingen av en gemensam marknad för försvarsmateriel lyfter statsrådet särskilt fram principen om öppenhet och icke-diskriminering. (E 52/2023 rd)

Statsrådet stöder förslaget att säkerhets- och försvarssamarbete inom EU ska stärkas i enlighet med den strategiska kompassen. EU ska ha en viktig roll som möjliggörare av europeiskt säkerhets- och försvarssamarbete och som tillhandahållare av övergripande säkerhet.

Statsrådet stöder åtgärder som vidtas för att stärka EU:s försvarsindustriella grund och förbättra tillgången till försvarsprodukter. Vidare stöder statsrådet kommissionens mål att ta fram ett mer långsiktigt försvarsindustriellt program för unionen och anser att programmet både kvalitativt och kvantitativt sett möter behovet av att utveckla och förbättra den militära kapaciteten i Europa, som accentuerats i och med kriget i Ukraina, samt att det främjar utvecklingen av den framtida kapaciteten.

Enligt statsrådets bedömning utgör artikel 173.3 i EUF-fördraget en lämplig rättslig grund för den första delen, som gäller det finansiella instrumentet, förutsatt att de stödberättigande åtgärderna har definierats tillräckligt detaljerat i förordningstexten. Däremot fäster statsrådet ännu särskild vikt vid grunderna för tillämpning av artikel 114 i EUF-fördraget framför allt till den del det är fråga om att förbättra förutsättningarna för att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. Statsrådet gör under den fortsatta behandlingen av förslaget en närmare bedömning av om artikel 114 i EUF-fördraget till alla delar lämpar sig som rättslig grund för de föreslagna bestämmelserna om försörjningstrygghet.

Stöd till den europeiska försvarsindustrin

Statsrådet stöder utvecklingen av de incitament som inom ramen för EU ska tas fram för kapacitetsutveckling och investeringar i försvarsindustri. Enligt statsrådet bör ambitionen vara att effektivisera medlemsstaternas försvarsförmåga och att öka interoperabiliteten och utbytbarheten. Interoperabiliteten främjas till exempel genom den harmonisering av krav som sker via Europeiska försvarsbyrån (EDA) och genom riktad gemensam upphandling samt utvecklingssamarbete i fråga om försvarsprodukter. När det gäller utvecklingen av marknaden för försvarsprodukter betonar statsrådet vikten av att främja särskilt små och medelstora företags tillgång till leveranskedjorna inom försvarsområdet och att trygga företagen jämlika verksamhets- och konkurrensmöjligheter.

Statsrådet anser det vara viktigt att finländskt industriellt kunnande utnyttjas på bred front i Europa och att den finländska industrin har möjlighet och tillgång till ett storskaligt samarbete och nätverkande på den europeiska marknaden för försvarsprodukter. Statsrådet stöder förslaget att det ska vara möjligt att ur programmet söka finansiering för bland annat industrialisering av resultaten av forsknings- och utvecklingssamarbete som bedrivs inom ramen för Europeiska försvarsfonden. Det är viktigt att säkerställa att tillräckligt mycket finansiering styrs från programmet för europeisk försvarsindustri till industrialisering av FUI-projektresultat. Enligt statsrådet skapar FUI-samarbetet naturliga förutsättningar för framtida gemensamma projekt.

Statsrådet anser att tyngdpunkten bland annat i fördelningen av budgeten bör ligga på åtgärder som främjar produktionen, särskilt produktionskapaciteten. Vidare lyfter statsrådet fram åtgärder som främjar säkerheten vid unionens östra gräns.

Statsrådet förhåller sig öppet till förslaget att satsa på stora, överstatliga gemensamma projekt (projects of common interest), men poängterar att grunderna för dessa projekt behöver preciseras. Enligt statsrådet är det viktigt att denna typ av projekt i praktiken är inriktade på kapacitet som gynnar hela Europa och att de möjliggör en jämlik behandling och lika

möjligheter till deltagande för alla företag. Statsrådet kommer i den fortsatta beredningen att fästa vikt vid utvecklingen av kapacitet som anknyter till rymden, cybersäkerheten och den maritima dimensionen.

Statsrådet förhåller sig öppet till förslaget om en europeisk militär försäljningsmekanism men fäster uppmärksamhet vid att mekanismens funktion beskrivs relativt kort i förslaget till förordning. Statsrådet preciserar sin ståndpunkt utifrån de tilläggsuppgifter som fåtts under förhandlingarna.

Statsrådet anser att det behövs en intensivare samordning av försvarsindustriella frågor på EU-nivå. Statsrådet förhåller sig reserverat till den föreslagna nämnden för försvarsindustriell beredskap och strävar efter att precisera kommissionen förslag på den punkten, särskilt avseende nämndens behörighet och förhållande till programkommittén för programmet för europeisk försvarsindustri. Om en nämnd för försvarsindustriell beredskap inrättas bör den enligt statsrådet beakta de instrument för utveckling av medlemsstaternas kapacitet som redan finns och undvika överlappningar med de befintliga strukturerna. Statsrådet betonar att kapacitetsplanering och prioriteringen av dessa projekt hör till medlemsstaternas behörighet.

Statsrådet förhåller sig öppet till inrättandet av en struktur för det europeiska försvarsmaterielprogrammet (SEAP). Enligt statsrådet är det viktigt att deltagandet i gemensamt finansierade SEAP-kapacitetsprojekt grundar sig på frivillighet och på medlemsstaternas kapacitetsbehov. Statsrådet strävar efter att säkerställa att behörighetsfördelningen mellan medlemsstaterna och kommissionen i fråga om kapacitetsplanering respekteras i den fortsatta beredningen av strukturen. Vidare anser statsrådet att det är viktigt att undvika överlappningar med projekt inom det permanenta strukturerade samarbetet. SEAP-finansieringens andel av den totala budgeten för programmet för europeisk försvarsindustri behöver ännu preciseras.

Statsrådet kan stöda förslaget att medlemsstaterna kan dra nytta av momsbefrielse, om de gemensamt äger en upphandlad kapacitet via SEAP-strukturen. Det är dock omöjligt att bedöma budgetkonsekvenserna, eftersom de beror på hur de framtida beställningarna fördelas mellan medlemsstaterna. Statsrådet strävar efter att utreda detaljerna kring förslaget närmare under EU-behandlingen.

Statsrådet anser att förslaget om att inrätta en fond för snabbare omvandling av försvarsleveranskedjorna (FAST) är positivt.

Statsrådet stöder främjandet av EU:s partnerskap, i synnerhet med Nato, USA, Norge och Storbritannien.

Bestämmelserna om försörjningstryggheten

Statsrådet betonar att det finns ett behov av att stärka unionens kristålighet, det vill säga dess breda och övergripande beredskap inför eventuella framtida kriser och hybridhot (E 58/2023 rd).

Statsrådet stöder ambitionen att stärka den europeiska försörjningsberedskapen på försvarsområdet även genom rättsligt bindande arrangemang. Frågan har också i bredare perspektiv samband med EU:s strategiska projekt för att stärka unionens kristålighet och självständiga funktionsförmåga (E 52/2023 rd).

Statsrådet anser det vara viktigt att målen och åtgärderna på EU-nivå kan samordnas med vårt nationella försvars- och försörjningsberedskapssystem. Vidare är det enligt statsrådet viktigt att lösningarna för den militära försörjningsberedskapen och lösningarna för den allmänna försörjningsberedskapen stöder varandra.

Statsrådet förhåller sig öppet till den föreslagna regleringen av försörjningstrygghet och anser det vara bra att rådet har en stark roll i beslut om införandet av den. Statsrådet anser att de föreslagna åtgärdsalternativen huvudsakligen är ändamålsenliga.

Enligt statsrådet är det viktigt att informationssäkerheten, medlemsstaternas nationella säkerhetsintressen och företagens affärshemligheter säkerställs i övervakningen av produktionskapaciteten.

Statsrådet stöder i princip en konkurrens på försvarsproduktmarknaden. Statsrådet anser dock att möjligheten att avvika från artikel 29.2 i direktivet om upphandlingar på försvars- och säkerhetsområdet är motiverat när det är fråga om temporär reglering.

Statsrådet förhåller sig reserverat till förslaget att kommissionen ska ges möjlighet att köpa in försvarsprodukter på uppdrag av medlemsstaterna av försörjningstrygghetsskäl.

Stöd till Ukrainas industri

Statsrådet stöder starkt ett tätare försvarsindustriellt samarbete med Ukraina och förslaget att inkludera Ukraina i EU:s försvarsindustriella initiativ och arrangemang med beaktande av de specialvillkor som följer av avsaknaden av medlemsstatus.

Statsrådet förhåller sig positivt till möjligheterna att styra externa ytterligare ekonomiska bidrag till programmet för åtgärder som gäller Ukraina, medlemsstaterna och associerade länder. Principen bör dock vara att eventuella ytterligare ekonomiska bidrag från medlemsstaterna styrs till medlemsstaterna och till Ukraina. Statsrådet anser det vara bra att medlemsstaterna kan besluta att överföra EU-medel som de tilldelats inom ramen för delad förvaltning till programmet.

Statsrådet förhåller sig öppet till förslagen om att styra immobiliserade ryska tillgångar till programmet för europeisk försvarsindustri och att stödja Ukrainas försvarsindustri.

Finansiering

Statsrådet förhåller sig positivt till den finansiering på 1,5 miljarder euro som enligt förslaget ska tilldelas det finansiella instrumentet för de sista åren av innevarande budgetramperiod. Enligt statsrådet är det dock synnerligen viktigt att finansiering som fördelas ur EU:s budget styrs till EU:s medlemsstater och EU-industrin. Statsrådet anser också att det är bra att Ukraina och de EFTA-länder som hör till EES-området har möjlighet att delta i instrumentet och överföra separata ytterligare finansiella medel till det.

Statsrådet förhåller sig reserverat till förslaget att den mer detaljerade fördelningen av programfinansiering till olika åtgärder inom ramen för programmet och delvis också EU-finansieringsandelarna ska fastställas i arbetsprogram som utarbetas av kommissionen och godkänns genom kommittéförfarande. Enligt statsrådet bör dessa definieras närmare redan på förordningsnivå. Valet av projekt som ska finansieras bör även i fortsättningen grunda sig på kapacitetsprioriteringar som bestäms av medlemsstaterna, och medlemsstaternas roll i fördelningen av finansieringen bör vara förenlig med detta. Med tanke på att den totala budgeten

är begränsad anser statsrådet att programfinansieringen bör styras särskilt till åtgärder som stöder en kapacitetsökning inom försvarsindustrin.

Statsrådet förhåller sig reserverat till förslaget att tillbakadraganden kan användas på nytt och att outnyttjade bemyndiganden automatiskt överförs till följande budgetår. Undantag från de regler om tillbakadraganden och outnyttjade bemyndiganden som finns i budgetförordningen bör inte göras, såvida det inte är motiverat med tanke på principerna om budgetens universalitet och en sund ekonomisk förvaltning. Statsrådet betonar också att det är viktigt att EU-medlen övervakas effektivt och att EU:s ekonomiska intressen skyddas.

Finlands ståndpunkter för förhandspåverkan när det gäller ett eventuellt motsvarande programförslag som kan ingå i EU:s följande fleråriga budgetramperiod framgår av statsrådets utredning EU/41/2024-VNK-12.

Finlands huvudsakliga prioriteringar i EU:s strategiska agenda och den kommande kommissionens program är att stärka den europeiska strategiska konkurrenskraften, förbättra den övergripande säkerheten i Europa och främja den rena omställningen samt möjligheter inom bioekonomi och cirkulär ekonomi. Finland anser att genomförandet av dessa prioriteringar bör främjas under EU:s kommande fleråriga budgetramperiod. (E 58/2023 rd)

Som en del av förhandspåverkansarbetet inför följande budgetram kan Finland öppet granska de finansiella elementen i programmet för europeisk försvarsindustri samt andra eventuella förslag som syftar till att stärka den europeiska försvarsindustriella basen. Finland utgår dock från att ett eventuellt EU-stöd bör ha formen av ett lån eller en garanti för att en hävstångseffekt som är typisk för privat finansiering ska åstadkommas. (EU/41/2024-VNK-12).

Statsrådet preciserar vid behov sina ståndpunkter allteftersom förhandlingarna om kommissionens förslag framskrider.