



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 30.11.2016
COM(2016) 950 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
EUROPEISKA RÅDET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA
KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN**

En europeisk försvarshandlingsplan

1. Inledning

Kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker framhöll i sitt tal om tillståndet i unionen 2016¹ behovet av ett EU som skyddar, försvarar och sätter medborgarna i centrum. Att ta större ansvar för säkerheten innebär att européerna måste investera i utveckling av central försvarskapacitet för att kunna förebygga, reagera på och skydda sig mot yttre hot. EU måste visa sig kapabel att tillhandahålla både hård och mjuk säkerhet, och stå för ökad solidaritet på säkerhets- och försvarsområdet². Detta har också nyligen framhållits i Bratislavafärdplanen³ och av Europaparlamentet⁴ och rådet⁵.

För ett starkare europeiskt försvar måste medlemsstaterna gemensamt köpa in, utveckla och bevara heltäckande kapacitet till lands, i luften, i rymden och till sjöss. I den globala strategin för Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitik⁶ (nedan kallad den *globala strategin*) anges en rad försvarspolitiska områden där EU behöver investera och utveckla samarbetet: underrättelser, övervakning, spaning, fjärrstyrda luftfartygssystem, satellitkommunikation, oberoende tillgång till rymden, permanent jordobservation, avancerad militär kapacitet, möjliggörande strategisk kapacitet samt it-försvar och sjöfartsskydd.

Den europeiska försvarsmarknaden kännetecknas av splittring och otillräckligt industriellt samarbete. Offentliga medel kan användas effektivare och industribasen kan stärkas genom en starkare inre marknad för försvar, och samtidigt minskar överlappning och den europeiska försvarsindustrins konkurrenskraft ökar.

Behovet att investera i strategisk kapacitet

För att EU ska kunna nå denna kapacitet måste man skapa förutsättningar för ökat försvarssamarbete för att maximera försvarsbudgetarnas resultat och effektivitet. Detta bör åtföljas av en stark, konkurrenskraftig och innovativ försvarsindustribas och gynna ekonomin i stort: investeringar i försvarssektorn har en betydande ekonomisk multiplikatoreffekt för avknoppningar och tekniköverföring till andra sektorer och för nya jobb⁷.

¹ Tillståndet i unionen 2016: *Mot ett bättre EU – ett EU som skyddar, försvarar och sätter medborgarna i centrum*, 14 september 2016.

² Den 14 november 2016 konstaterade rådet (utrikes frågor) att man borde utforska potentialen i ett inkluderande permanent strukturerat samarbete. Jean-Claude Juncker efterlyste ett sådant initiativ i sina politiska riktlinjer från juli 2014, där han skrev: ”EU är visserligen främst en ’mjuk makt’. Men inte ens de största mjuka makterna kan på lång sikt klara sig utan åtminstone en del integrerad försvarskapacitet. Lissabonfördraget erbjuder de medlemsstater som vill möjligheten att samordna sitt försvar i form av ett permanent strukturerat samarbete.”

³ Arbetsprogram framlagt av Europeiska rådets ordförande, rådets ordförandeskap och kommissionens ordförande vid mötet mellan 27 stats- och regeringschefer den 16 september 2016,

<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap>

⁴ Europaparlamentets betänkande om en europeisk försvarsunion (2016/2052(INI)), antaget den 22 november 2016.

⁵ Slutsatser från rådet (utrikes frågor), 14 november 2016.

⁶ Se: <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>

⁷ Uppskattningsvis ger varje euro som investeras i försvaret en avkastning på 1,6 euro, särskilt genom högkvalificerade arbetstillfällen, forskning, teknik och export (se Europe Economics, *The Economic Case for Investing in Europe's Defence Industry*, 2013).

Som rådet efterlyst⁸ bidrar denna europeiska försvarshandlingsplan till en europeisk industribas som kan tillgodose EU:s säkerhetsbehov nu och i framtiden och på så sätt stärka EU:s strategiska oberoende och dess förmåga att agera tillsammans med sina partner. Den här handlingsplanen hänger nära samman med den globala strategins genomförandeplan för säkerhet och försvar, som sätter en ny ambitionsnivå för EU med åtgärder för att genomföra strategin, och med genomförandet av EU:s och Natos gemensamma förklaring⁹ som har undertecknats av Europeiska rådets ordförande, kommissionens ordförande och Natos generalsekreterare. Åtgärderna i denna europeiska försvarshandlingsplan kommer att leda till ett starkare försvars-EU, vilket i sin tur innebär ett starkare Nato.

Rådet välkomnar genomförandeplanen för säkerhet och försvar, och noterade de områden där EU behöver investera ordentligt och utveckla samarbetet¹⁰. Kommissionen uppmanades att stödja medlemsstaternas genomförande av de utpekade kapacitetsprioriteringarna. Genom åtgärderna i denna handlingsplan åtar kommissionen sig att stödja utvecklingen av försvarskapacitet över hela linjen, från forskning och utveckling till produktion.

Utmaningarna för det europeiska försvaret

Sammanlagt har EU världens näst största militära budget. EU släpar dock fortfarande efter USA och genomför sin budget ineffektivt på grund av dubbleringar, bristande driftskompatibilitet och tekniska brister. Försvarsbudgetarna i EU har dessutom minskat de senaste åren, medan andra aktörer (Kina, Ryssland och Saudiarabien) har byggt ut sina försvarssektorer i rekordstor omfattning. Utan långsiktiga investeringar i försvaret riskerar den europeiska industrin att tappa den tekniska förmågan att tillverka nästa generation av kritisk försvarsmateriel. Detta kommer i slutändan att påverka EU:s strategiska oberoende och dess förmåga att tillhandahålla säkerhet.

Försvarsindustrin har inte bara strategisk betydelse för EU:s säkerhet. Med en total omsättning på 100 miljarder euro per år och 1,4 miljoner högutbildade direkt eller indirekt anställda i EU¹¹ bidrar den också stort till den europeiska ekonomin.

Försvarsindustrin är beroende av att staterna inleder kapacitetsutvecklingsprogram och mer allmänt håller en viss nivå av offentliga anslag och investeringar i försvaret. I egenskap av slutanvändare av försvarsutrustning är det regeringarna som fastställer specifikationer och agerar upphandlare, tillsynsmyndigheter och ofta exportfrämjare. Utveckling av försvarssystem sker dessutom ofta på lång sikt med höga risker, eftersom de operativa behoven kan förändras under produktutvecklingen. Det innebär att försvarsföretagen inte investerar i militär teknik utan att myndigheterna åtar sig att köpa den.

Många medlemsstater har skurit ned sina försvarsbudgetar det senaste årtiondet. Från 2005 till 2015 minskade försvarsutgifterna i EU-27¹² med nära 11 % och nådde totalt 200 miljarder euro. Försvarsutgifterna som andel av BNP har också minskat till den

⁸ Slutsatser från rådet (utrikes frågor), 17 oktober 2016.

⁹ Undertecknad i Warszawa i juli 2016.

¹⁰ Som komplement till de försvarspolitiska prioriteringar som Europeiska rådet välkomnade 2013 och prioriteringarna i 2014 års kapacitetsutvecklingsplan och EU:s globala strategi, slutsatser från rådet (utrikes frågor), 14 november 2016.

¹¹ Uppgifter från branschorganisationen ASD (*Aerospace and Defence Industry Association*).

¹² Medlemsstater som deltar i Europeiska försvarsbyrå (EDA).

lägsta nivån någonsin, och uppgick 2015 till 1,4 %. I reala tal har försvarsbudgetarna i EU det senaste årtiondet minskat med 2 miljarder euro om året¹³. I dag är det bara fyra av 28 medlemsstater som når Natos utgiftsmål på 2 % av BNP som fastställdes vid toppmötet 2014 i Wales: Estland, Grekland, Polen och Förenade kungariket.

Som jämförelse kan nämnas att USA satsade mer än dubbelt så mycket som EU-ländernas totala försvarsutgifter 2015. Kina ökade sin försvarsbudget med 150 % under det senaste årtiondet. Ryssland satsade 2015 5,4 % av BNP på försvaret¹⁴.

Trots tecken på ett trendbrott de senaste två åren har den ihållande bristen på investeringar påverkat den europeiska försvarsindustrin, både generalentreprenörer och underleverantörer. Det har rått en allmän brist på tillfällen till stora nya försvarsindustriella projekt, bl.a. har europeiska samarbetsprogram saknats¹⁵.

Till tendensen att försvarsbudgetarna minskar kommer dessutom att budgetmedlen används ineffektivt. Splittringen av de europeiska marknaderna leder till onödig dubblering av kapacitet, organisationer och utgifter¹⁶. Merparten av försvarsutgifterna spenderas genom nationell upphandling, medan gemensam upphandling bara utgjorde 22 % av den totala materielupphandlingen 2014¹⁷.

Konkurrens och ökat samarbete i hela EU är de två metoderna som kan användas för att öka den europeiska försvarsindustrins effektivitet och innovationsförmåga, men de är fortfarande för begränsade. De minskade försvarsanslagen i EU har inte lett till mer samarbete, tvärtom. Det finns färre samarbetsprogram i dag än för 20 år sedan.

EU-mervärdet

Beslutet att fortsätta investera i utvecklingsprogram för försvars- och uppskjutningskapacitet förblir medlemsstaternas ansvar. EU:s instrument och politiska insatser inom ramen för fördragen får inte ersätta medlemsstaternas låga försvarsinvesteringar. Kommissionen är dock fast besluten att komplettera, stärka och befästa medlemsstaternas samarbete för att utveckla försvarskapacitet som svar på säkerhetsutmaningarna och stödja den europeiska försvarsindustrin¹⁸.

Närmare bestämt kan EU:s insatser och instrument tillföra mervärde enligt följande:

- i) Förbättra försvarsindustrins konkurrenskraft och funktion på den inre marknaden.
- ii) Ytterligare stimulera försvarssamarbete med positiva incitament, särskilt projekt som

¹³ EDA, försvarsuppgifter 2014 och från 2015 t.o.m. 7.6.2016. Andra uppgifter i detta stycke kommer från samma källa.

¹⁴ Sipris databas för militära utgifter 2014, militär databas 2015, International Institute for Security Studies.

¹⁵ Expertgruppens rapport om europeisk försvarsforskning, Europeiska unionens institut för säkerhetsstudier, februari 2016.

¹⁶ Det finns till exempel 154 typer av vapensystem i EU, jämfört med 27 i USA, EU-US Defence Data 2011, Europeiska försvarsbyrån.

¹⁷ Medlemsstater som deltar i Europeiska försvarsbyrån (EDA). EDA, försvarsuppgifter 2014 och från 2015 t.o.m. 7.6.2016.

¹⁸ I sin studie om kostnader för uteblivna EU-åtgärder inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik från 2013 konstaterar Europaparlamentet att kostnaderna för uteblivna EU-åtgärder kan bli allt från 130 miljarder euro, högt räknat, till minst 26 miljarder euro, lågt räknat. Observera att beloppet på 26 miljarder euro per år motsvarar den sammanlagda försvarsbudgeten för 15 EU-länder (Belgien, Bulgarien, Kroatien, Tjeckien, Danmark, Estland, Grekland, Ungern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Portugal, Rumänien, Slovakien och Slovenien).

medlemsstaterna inte kan genomföra. iii) Minska onödiga dubbleringar, och på så sätt främja effektivare användning av offentliga medel i en tid av ansträngda budgetar.

Kommissionen har redan utvecklat strategier för att stödja den europeiska försvarsindustrins konkurrenskraft och få till stånd en mer integrerad försvarsmarknad i EU. Två försvarsdirektiv antogs 2009¹⁹, och det bidrog till att successivt upprätta en europeisk försvarsmarknad. Därefter föreslogs 2013 en verktygslåda med marknadsöppning och stöd till industrin: kommissionen lade fram en lista på åtgärder²⁰ för att ytterligare stärka den inre försvarsmarknaden och främja en mer konkurrenskraftig försvarsindustri.

För första gången lägger nu kommissionen fram en europeisk försvarshandlingsplan som är inriktad på kapacitetsbehov och stödjer den europeiska försvarsindustrin. Handlingsplanen har tre delar som inriktas på olika men kompletterande behov inom kapacitetsutvecklingens livscykel, särskilt teknik och produkter:

- Inrätta en europeisk försvarsfond.
- Främja investeringar i försvarslieferanskedjorna.
- Stärka den inre marknaden för försvar.

Kommissionen kommer dessutom att verka för samverkansfördelar mellan civil och militär verksamhet inom EU:s politik när så är lämpligt.

På många av de berörda områdena kommer initiativen i denna handlingsplan att gynnas av verksamheten vid Europeiska försvarsbyrån (EDA), särskilt kapacitetsutvecklingsplanen²¹, forsknings- och teknikprioriteringarna och de centrala strategiska verksamheterna²².

2. Inrätta en europeisk försvarsfond

I sitt tal om tillståndet i unionen den 14 september 2016 menade kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker att det borde inrättas en europeisk försvarsfond. Fonden är tänkt att bestå av två separata finansieringsstrukturer (delar), som kompletterar varandra och ska fasas in successivt:

i) **En forskningsdel** som finansierar gemensamma försvarsforskningsprojekt på EU-nivå. Den ska utvecklas genom en förberedande åtgärd och borde leda till ett särskilt EU-program inom den fleråriga EU-budgetramen efter 2020²³.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/43/EG om förenkling av villkoren för överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen (EUT L 146, 10.6.2009, s. 1). Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggtjänster, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet (EUT L 216, 20.8.2009, s. 76).

²⁰ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: *Mot en mer konkurrenskraftig och effektiv försvars- och säkerhetssektor*, COM(2013) 542 final.

²¹ Se EDA: <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/eda-priorities/capability-development-plan>

²² Dvs. teknik, kompetens och tillverkningskapacitet.

²³ Förhållandet till det fleråriga forskningsramprogrammet enligt artikel 182 i EUF-fördraget kommer att regleras i den nya fleråriga budgetramen.

ii) **En kapacitetsdel** som stöder gemensam utveckling av försvarskapacitet²⁴ enligt överenskommelse mellan medlemsstaterna. Den ska finansieras genom sammanslagning av nationella bidrag, i möjligaste mån kompletterat med EU-medel.

Forskningsdelen och kapacitetsdelen kompletterar varandra, men har olika rättslig utformning och finansieringskällor.

Delarna kompletteras med samordning inom en **samordningsstyrelse**, där kommissionen, utrikesrepresentanten, medlemsstaterna, Europeiska försvarsbyrån och branschen är företrädare.

Styrelsens främsta uppgift blir att se till att forsknings- och kapacitetsdelarna drar åt samma håll och stödjer utvecklingen av den kapacitet som medlemsstaterna enats om. Kapaciteten beslutas enligt olika processer, bl.a. inom Europeiska försvarsbyrån och den mellanstatliga samordnade årliga försvarsöversikten som utrikesrepresentanten lägger fram i enlighet med rådets slutsatser.

Figur 1. Mot en europeisk försvarsfond



Forskningsdelen: finansiering av forskning inom försvarsteknik och försvarsprodukter

Försvarsforskning inom innovativ teknik och innovativa produkter och tjänster är avgörande för försvarssektorns konkurrenskraft på lång sikt och i ett vidare perspektiv

²⁴ I denna handlingsplan menas med försvarskapacitet militära resurser, inbegripet nödvändig utrustning och teknik på alla berörda områden. Däremot ingår inte försvarsoperationer eller annat som är nödvändigt för att hantera försvarskapaciteten såsom utbildning, personal och logistik.

EU:s strategiska oberoende. Försvarets anslag för forskning och teknik har dock drabbats av stora nedskärningar i de nationella budgetarna²⁵. Åren 2006–2013 minskade försvarsanslagen för forskning och teknik i de 27 medlemsstater som deltar i Europeiska försvarsbyrån med 27 %²⁶. Under 2014 uppgick de här anslagen i EU-27 till omkring 2 miljarder euro. Det har inte uppvägs av ökat samarbete, för under samma tid minskade samarbetsanslagen inom forskning och teknik med mer än 30 %.

Under åren 2006–2011 anslog USA i medeltal 9 miljarder euro om året till försvarsinriktad forskning och teknik, och i medeltal 54,6 miljarder euro om året till försvarsinriktad FoU. USA:s anslag kommer att fortsätta och till och med öka till följd av den tredje kompensationsstrategin. Från 2012 till 2015 fördubblades Rysslands FoU inom försvaret, medan Kina enligt tillgängliga uppgifter också ökar sina investeringar i FoU.

Mer investeringar krävs i försvarsforskning både på nationell nivå och EU-nivå för att stärka EU:s forsknings- och teknikbas i fråga om teknik, produkter och tjänster på försvarsområdet. Kommissionen är därför beredd att utnyttja EU-medel till stöd för försvarsforskning på EU-nivå. Sådana anslag måste dock komplettera och stimulera nationella anslag, inte överlappa eller ersätta dem.

Kommissionen har för avsikt att inleda en förberedande åtgärd inom försvarsforskning 2017, vilket Europeiska rådet har efterlyst, med en budget på 90 miljoner euro för åren 2017–2019²⁷. Detta blir ett första steg, med begränsad löptid och budget, där man ska pröva om det tillför ett mervärde att EU-budgeten finansierar försvarsrelaterad forskning. Kommissionen kommer att överväga ett delegeringsavtal med EDA om vissa uppgifter som rör genomförandet av den förberedande åtgärden. Forskningsämnena kommer att fastställas i arbetsprogrammet efter ett kommittéförfarande.

Om medlemsstaterna ställer sig bakom denna handlingsplan kommer den förberedande åtgärden att bereda väg för forskningsdelen, som får formen av ett europeiskt försvarsforskningsprogram inom nästa fleråriga budgetram efter 2020. Programmet bör ges trovärdiga anslag. Med tanke på försvarsforskningens betydelse, de nationella försvarsforskningsbudgetarna och de höga kostnaderna för att utveckla den senaste försvarstekniken kan den här delen behöva en budget på uppskattningsvis 500 miljoner euro om året för att få väsentligt genomslag, i enlighet med expertgruppens slutsatser om den europeiska försvarsforskningen²⁸ och Europaparlamentets betänkande i samma ämne²⁹. Anslag i den storleken skulle göra EU till en av Europas fyra största investerare i försvarsrelaterad forskning och teknik.

Programmet bör inriktas på ett begränsat antal centrala forskningsprojekt som är knutna till de kapacitetsprioriteringar som medlemsstaterna enats om. Det leder till

²⁵ Anslag till försvarsrelaterad forskning och utveckling (FoU) omfattar alla FoU-projekt till och med det att kostnader för tillverkning av materiel börjar uppkomma. FoU inbegriper forskning och teknik. Se definitionerna på: <https://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal/definitions>

²⁶ Europaparlamentets studie *The Future of EU defence research*, 2016. Andra uppgifter i detta stycke kommer från samma källa.

²⁷ Europeiska rådets slutsatser den 19–20 december 2013 (EUCO 217/13).

²⁸ Se: <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/report-of-the-group-of-personalities-on-the-preparatory-action-for-csdp-related-research>

²⁹ Se Europaparlamentets betänkande om en europeisk försvarsunion (2016/2052(INI)), antaget den 22 november 2016, där parlamentet konstaterar att ”EU:s försvarsforskningsprogram kommer att behöva en total budget på minst 500 miljoner euro per år under denna period för att vara trovärdigt och kunna medföra väsentliga förändringar”.

kostnadseffektiv resursallokering, hindrar onödig dubblering och frigör stordriftsfördelar³⁰. Den EU-finansierade forskningen bör inriktas på kritiska försvarsrelaterade och innovationsdrivna tekniker på grundval av hög kvalitet.

Programmets förvaltning omfattas av EU:s budgetregler och bör anpassas till försvarssektorns särdrag. Flera alternativ kommer att övervägas för att lägga upp dialogen mellan kommissionen, medlemsstaterna och näringslivet om genomförandet av delen, t.ex. med hjälp av teknikplattformar. Dialogen kan berikas av EDA:s verksamhet inom forskning och teknik, kapacitetsprioriteringar och centrala strategiska verksamheter. Som nämnts i expertgruppens rapport³¹ bör programkommittén bestå av företrädare för medlemsstaterna, arbeta enligt kommittéförfarandet och bedöma EU-projektens mervärde, särskilt som medlemsstaterna är slutanvändare inom försvarssektorn.

Finanseringen sker främst i form av bidrag, men möjligheten att använda förkommersiell upphandling³² inom försvarsforskningen kommer också att undersökas. Sådana projekt förutsätter att forskningsinstitut och företag från flera medlemsstater deltar och att små och medelstora företags medverkan uppmuntras, bl.a. företag som arbetar med innovativa produkter med dubbla användningsområden. Särskilda immaterialrättsliga regler bör fastställas, med utgångspunkt i erfarenheterna från den förberedande åtgärden.

Försvarteknik som utvecklas genom den förberedande åtgärden och det framtida programmet kan också tillgodose civila behov. Samverkansfördelar bör uppmuntras för att stärka innovationen i den bredare civila ekonomin, t.ex. teknik för it-försvaret, men samtidigt bör dubbelarbete undvikas. Omvänt bör den civila forskningen också användas för att stödja försvarsindustrin. Horisont 2020³³ kan användas för att stimulera grundforskning och innovation, bl.a. genom att främja ömsesidigt utbyte. Kommissionen kommer 2017 att sammanföra försvarsindustrin och civila innovativa industriföretag som gynnas av Horisont 2020-medel för att uppmuntra spridning av potentiellt disruptiv teknik och nya processer till försvarsindustrin.

Kapacitetsdelen: finansiering av gemensam utveckling av försvarskapacitet

Bortsett från vikten av att utveckla det europeiska samarbetet om försvarsforskning finns det också ett behov av att gå längre och se till att hela utvecklingscykeln för försvarskapacitet får stöd. Trots de uppenbara ekonomiska och andra fördelarna med att samarbeta har medlemsstaterna fortfarande allvarliga hinder för utvecklingen av samarbetsprogram.

Bristen på samordning och gemensam kapacitetsplanering på EU-nivå motverkar att offentliga medel och medlemsstaternas investeringar används effektivt och leder till

³⁰ Exempelvis kan EU-medel gå till teknik för utveckling i EU av fjärrstyrda luftfartygssystem (t.ex. drönare) och teknik till stöd för bevakning av och säkerhet vid EU:s gränser, bl.a. för gränsskydd och sjöfartssäkerhet (inbegripet resurser till sjöss och i luften för säkerhetsinsatser).

³¹ <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/report-of-the-group-of-personalities-on-the-preparatory-action-for-csdp-related-research/>

³² Förkommersiell upphandling är ett sätt att upphandla FoU-tjänster som gör att upphandlande enheter kan dela riskerna och nyttan med leverantörerna när det gäller konstruktion, prototyper och provning av ett begränsat antal nya produkter och tjänster.

³³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1291/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av Horisont 2020 – ramprogrammet för forskning och innovation (2014–2020) och om upphävande av beslut nr 1982/2006/EG (EUT L 347, 20.12.2013, s. 104).

onödiga dubbleringar. Bristen på samordning av de enskilda budgetanslagen leder dessutom till att samarbetsprogrammets start och drift försenas avsevärt. Slutligen kan de stigande kostnaderna för komplex försvarskapacitet avskräcka medlemsstaterna för att investera på egen hand, varför sammanslagning av nationella anslag till kapacitet kan leda till besparingar och göra att försvarsinvesteringarna ger maximal valuta för pengarna.

Fondens kapacitetsdel är tänkt att avhjälpa dessa hinder. Den ska tillhandahålla gemensam finansiering av utveckling och upphandling av strategisk kapacitet. Detta är tänkt att överenskommas av medlemsstaterna och kan omfatta prioriteringar med dubbla användningsområden som har betydelse för EU:s politiska insatser³⁴. Denna del ska inriktas på faserna efter forskning och teknik, t.ex. prototyper samt utveckling och upphandling av produkter och teknik.

Som en första uppskattning kan 5 miljarder euro per år vara ett mål. Det motsvarar 2,5 % av de totala nationella försvarsanslagen i EU och 14 % av de nationella anslagen till försvarskapacitet. Det bidrar också till målet som EDA:s medlemsstater satt upp om att lägga 35 % av sina materielanslag på samarbetsprojekt³⁵. Detta mål kan snävas in efter en sondering i samarbete med medlemsstaterna.

Detaljerna i denna kapacitetsdel behöver utarbetas i samarbete med medlemsstaterna, utrikesrepresentanten, även i hennes egenskap av chef för EDA, och andra berörda parter. Det ska göras i enlighet med fördragen och befintliga uppdrag på ett sätt som maximerar synergieffekter och undviker dubbleringar. Särskilt ska hänsyn tas till utrikesrepresentantens arbete med att se över potentialen i ett permanent strukturerat samarbete på uppdrag av rådet. Att fastställa prioriteringar och äga kapaciteten förblir naturligtvis medlemsstaternas ansvar, liksom driften av kapaciteten. Samarbetet förväntas utvecklas med tiden.

Kapacitetsdelen kan byggas upp med två nivåer:

- En första nivå, öppen för alla medlemsstater, som består av en **övergripande struktur**. Den lägger grunderna för stöd till medlemsstaterna och back office-tjänster för utveckling av enskilda projekt med hjälp av gemensamma regler och juridiska och ekonomiska verktyg för drift av projekten. Den kan också göra det lättare att jämma ut medlemsstaternas budgetkrav och råda bot på bristen på samordning av de nationella budgetcyklerna.
- Den andra nivån består av **enskilda projekt för utveckling av gemensam kapacitet** där medlemsstaterna deltar frivilligt. Det ekonomiska och operativa beslutsfattandet i enskilda projekt och finansieringen av dem blir en fråga för de medlemsstater som deltar i varje projekt, inom de regler som fastställts i den övergripande strukturen. Olika grupper av medlemsstater kan delta i olika projekt.

Utvecklingen av gemensam kapacitet kan finansieras genom sammanslagning av medel från de medlemsstater som deltar. Då garanteras att finansieringen blir långsiktig. Varje

³⁴ T.ex. drönare som kan användas för gränsövervakning.

³⁵ Under åren 2010–2014 anslag EDA:s medlemsstater i medeltal 19,6 % av sina totala materielanslag till gemensamma materielprojekt, motsvarande 7,56 miljarder euro per år. Detta ligger 5,84 miljarder euro per år under det gemensamma målet.

bidrag begränsas till enskilda projekt, som avgränsas på förhand av de deltagande medlemsstaterna. Projekten blir på så sätt finansiellt oberoende och begränsade i tid och till omfattningen, vilket utesluter alla former av korsvist betalningsansvar mellan projekten.

Om det behövs och det befinns lämpligt kan den övergripande strukturen eller de enskilda projekten användas för att emittera projektrelaterade skuldinstrument. Sådana skuldinstrument kan antingen grundas på medlemsstaternas särskilda konton för det enskilda projektet eller genom kompletterade garantier eller inbetalt kapital, antingen inom projektet eller i den övergripande strukturen. I det senare fallet kan den övergripande strukturen få sin egen kapitalbas³⁶.

Nationella kapitaltillskott till kapacitetsdelen betraktas som engångsåtgärder inom stabilitets- och tillväxtpakten, vilket innebär att de dras av från den strukturella finanspolitiska ansträngning som medlemsstaterna förväntas genomföra. Samma sak gäller för garantier i den mån de påverkar underskottet och/eller skulden³⁷.

Kommissionen är beredd att undersöka alla finansieringsmöjligheter från EU-budget till kapacitetsdelen, i överensstämmelse med fördragen. Sådana bidrag kan t.ex. lämnas för teknisk utveckling och demonstration av projekt, inbegripet prototyper. Kommissionen kommer också att överväga möjligheten att ge stöd till genomförbarhetsstudier och provningsanläggningar. EU-budgeten kan också stödja produkter och teknik med dubbla användningsområden. Slutligen kan den här delens administrativa utgifter tas från EU-budgeten.

Kommissionen är beredd att stödja denna del med sitt ekonomiska och tekniska kunnande³⁸. Medlemsstaternas erfarenhet och pågående arbete inom EDA för att inrätta en samarbetsmekanism bör också beaktas.

I enlighet med ordförande Jean-Claude Junckers tal om tillståndet i unionen och ytterligare diskussioner med EU-institutionerna bör en europeisk försvarsfond inrättas. Kommissionen föreslår följande:

För forskningsdelen:

- *När Europaparlamentet och rådet enas om EU:s budget för 2017 kommer kommissionen att inleda en förberedande åtgärd under 2017 med en föreslagen budget på 25 miljoner euro under det första året och en total budget på uppskattningsvis 90 miljoner euro på tre år.*
- *Enligt den fleråriga budgetramen efter 2020 kommer kommissionen, om medlemsstaterna ställer sig bakom denna handlingsplan, att föreslå ett särskilt försvarsforskningsprogram med en preliminär budget på 500 miljoner euro om året.*

För kapacitetsdelen:

³⁶ En permanent kapitalstruktur kan ha två syften: stärka delens kreditvärdighet och underlätta de enskilda skuldemissionernas utbytbarehet med varandra.

³⁷ Som bl.a. sägs i fråga om Europeiska fonden för strategiska investeringar i kommissionens meddelande COM(2015) 12 av den 13 januari 2015: *Att på bästa sätt utnyttja flexibiliteten inom stabilitets- och tillväxtpaktens befintliga regler.*

³⁸ I enlighet med EU-domstolens rättspraxis i Pringle-målet (mål C-370/12, Pringle, 27 november 2012).

- *Kommissionen kommer att samarbeta med medlemsstaterna och utrikesrepresentanten, även i hennes egenskap av chef för EDA, för att utveckla kapacitetsdelens former och styrning för att stödja medlemsstaternas gemensamma arbete med enskilda kapacitetsprojekt.*
- *Grovt räknat kan man förmoda att den här delen får fram omkring 5 miljarder euro per år. De första stegen torde tas 2017. Kommissionen kommer så snart som möjligt under 2017 att inleda sonderingar för att förfina denna skattning. På grundval av vidare diskussioner med de andra EU-institutioner är kommissionen beredd att underlätta kapacitetsdelens utveckling. Kommissionen kommer att undersöka alla finansieringsmöjligheter från EU-budget till kapacitetsdelen, i överensstämmelse med fördragen. Kommissionen är även beredd att stödja delen med sitt ekonomiska och tekniska kunnande.*

3. Främja investeringar i försvarsleveranskedjorna

Europeiska försvarsfonden är ett avgörande steg för att stödja den europeiska försvarsindustrins konkurrenskraft. Fler åtgärder krävs dock för att den försvarsindustriella basen ska kunna förbli innovativ och konkurrenskraftig och därigenom kunna tillgodose EU:s kapacitetsbehov. Särskild uppmärksamhet måste även ägnas åt att främja tillgång till finansiering för små och medelstora företag, åt icke-traditionella leverantörer och åt att stimulera investeringar i försvarsleveranskedjorna.

Tillgång till finansiering för små och medelstora företag och investeringar i försvarssektorn

Små och medelstora företag och företag i mellanzonen är i många medlemsstater försvarsindustrins ryggrad och av central betydelse för den europeiska försvarsindustriella basen och värdekedjorna. Europeiska små och medelstora företag eller dotterbolag till de stora försvarstillverkarna (generalentreprenörer och underentreprenörer) erbjuder ofta varor och tjänster med dubbla användningsområden inom ett brett spektrum av branscher³⁹. Samtidigt är de den mest utsatta delen av försvarsleveranskedjan när det gäller att få tillgång till nytt kapital för nya investeringar. Innovation och de mest omvälvande tekniksiftena sker utanför storkoncernerna, inom ett ekosystem av uppstarts företag⁴⁰ och små och medelstora företag. De har inte tillgång till den finansiering som behövs för expansion, vilket hindrar dem från att ta sig in i försvarsleverantörskedjorna. Finansinstituten avstår ofta från att stödja företag i försvarssektorn på grund av riskerna.

Inom fördragets begränsningar och enligt vad de beslutsfattande organen i Europeiska investeringsbanken (EIB) bestämmer kan EIB-gruppen tillhandahålla lån, garantier och kapitalprodukter för expansion av befintlig verksamhet inom produkter med dubbla användningsområden, något som kan skapa nya möjligheter för delar av försvarsleverantörskedjan, särskilt för små och medelstora företag och midcapföretag. Det kan också få positiva spridningseffekter för nationella finansförmedlare och utvecklingsbanker. Ett antal EU-finansinstrument som bygger på EIB:s utlåning, t.ex.

³⁹ T.ex. energi, tele-, informations- och kommunikationsteknik, bilindustri, materialteknik, kemi samt flyg- och rymdteknik.

⁴⁰ Innovativ civil teknik som direkt kan påverka den militära sektorn (t.ex. stordataanalys).

Europeiska fonden för strategiska investeringar⁴¹ (Efsi) och programmet för företagens konkurrenskraft och små och medelstora företag (Cosme), kan bidra till verksamhet inom försvarsrelaterade produkter med dubbla användningsområden. Efsi kan garantera EIB:s eller EIF:s finansiering och investeringar till stöd för målen i Efsiförordningen, bl.a. för projekt som rör försvarssektorn.

En anpassning av EIB-gruppens villkor⁴² för utlåning till försvarssektorn, inom de gränser som sätts av fördragen⁴³ och beslut av de behöriga EIB-organen, skulle gynna de medlemsstater vars försvarsindustri främst består av små och medelstora företag.

Kommissionen kommer inom EIB:s beslutsorgan att stödja en anpassning av EIB-gruppens villkor för utlåning till försvarssektorn, inom fördragens gränser. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att ge sitt stöd till denna process.

Stärkt stöd från EU-fonderna till försvarsinvesteringar

De europeiska struktur- och investeringsfonderna kan användas av medlemsstaterna inom försvarssektorn, förutsatt att de bidrar till den aktuella fondens mål att i) samfinansiera produktiva investeringsprojekt och ii) stödja försvarsleveranskedjornas modernisering. Försvarsindustrin kan bidra till de europeiska struktur- och investeringsfondernas mål, t.ex. främja den regionala ekonomins utveckling, och bidra som investerare med hög hävstångseffekt i fråga om kompetens, sysselsättning och teknisk och ekonomisk utveckling.

Investeringar i försvaret som bidrar till den regionala utvecklingen i den mening som avses i artikel 174 i EUF-fördraget kan få regionalstöd. Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) får finansiera försvarsrelaterad verksamhet samt forskning och innovation inom produkter med dubbla användningsområden som ett led i en nationell eller regional strategi för smart specialisering. Kommissionen uppmanar de lokala och regionala förvaltningsmyndigheterna, som beslutar om specifikationer för inbjudningar och urvalsförfaranden i investeringsprojekten, att ge stöd till de små och medelstora företag och företag i mellanzonen som är verksamma inom försvarsleveranskedjorna.

Kommissionen kommer att främja samfinansiering genom de europeiska struktur- och investeringsfonderna av produktiva investeringsprojekt och modernisering av försvarsleveranskedjorna, förutsatt att investeringarna stärker den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen. Kommissionen kommer i samarbete med medlemsstaterna att ytterligare främja sådana finansieringsmöjligheter.

Stimulans av regionala spetskompetenskluster

Regionala kluster som specialiserar sig på industriella nischer (spetskompetenskluster) gör att geografiskt närbelägna storföretag, små och medelstora företag och forskningscentrum kan samarbeta för att öka FoU-samarbetet och specialisera sig på ett visst teknikområde (t.ex. flygmotorer). Visserligen är beslutet att prioritera regionala kluster de lokala och regionala myndigheternas ansvar, men EU-finansiering (bl.a. från

⁴¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/1017 av den 25 juni 2015 om Europeiska fonden för strategiska investeringar, Europeiska centrumet för investeringsrådgivning och portalen för investeringsprojekt på europeisk nivå samt om ändring av förordningarna (EU) nr 1291/2013 och (EU) nr 1316/2013 – Europeiska fonden för strategiska investeringar (EUT L 169, 1.7.2015, s. 1).

⁴² <http://www.eib.org/about/documents/excluded-activities-2013.htm>

⁴³ Se artikel 1 i protokoll nr 5 om Europeiska investeringsbankens stadga.

EIB) kan leda till att teknik demonstreras och att det växer fram industriella och vetenskapliga partnerskap mellan företag och forskningscentrum⁴⁴.

Dessutom har kommissionen tagit initiativ till det europeiska nätverket av regioner med försvarsanknytning⁴⁵ för att stödja EU-regioner med betydande industri- och forskningsverksamhet på området och sprida bästa praxis om hur försvarsprioriteringar kan arbetas in i strategier för smart specialisering. Kommissionen kommer att uppmuntra medlemsstaterna att främja regionala spetskompetenskluster på ett sätt som gynnar försvarssektorn.

Stöd till kompetens inom försvaret

Den europeiska försvarsindustrin måste bevara nyckelkompetens och skaffa ny kompetens för att kunna tillhandahålla högteknologiska produkter och tjänster, tillgodose säkerhetsbehoven och konkurrera på en global marknad på lång sikt. Företagen drabbas dock av en ökande kompetensbrist.

Försvaret kommer att prioriteras i strategin för sektoriellt samarbete i den nya kompetensagendan för Europa⁴⁶. Dessutom kommer kommissionen att stödja inrättandet av en europeisk branschledd försvarsindustriell kompetensallians som kan fastställa en kompetensstrategi för sektorn. Den här alliansen ska bidra till utvecklingen och genomförandet av utbyggbara och långsiktiga lösningar för nya jobb och kompetensbehov. Det kommer att göras med hjälp av instrumenten inom Cosme⁴⁷ och Erasmus+⁴⁸ för pilotprojekt. Kommissionen kommer att överväga ytterligare åtgärder för att förbättra kunskaps- och innovationsbasen i fråga om produkter med dubbla användningsområden.

Inom ramen för strategin för sektoriellt samarbete kring kompetens kommer kommissionen fr.o.m. 2017 att stödja det strategiska samarbetet mellan viktiga aktörer inom försvarssektorn.

4. Stärka den inre marknaden för försvar

Att öppna för ekonomiskt stöd till investeringar i försvarssektorn kan inte ge varaktiga resultat utan en effektiv försvarsindustri som verkar på en fungerande och innovationsfrämjande inre marknad. Ökade finansieringsmöjligheter ger inga meningsfulla resultat om de används ineffektivt.

Mer konkurrens och en öppnare försvarsmarknad i EU torde hjälpa leverantörerna att nå stordriftsfördelar, optimera produktionskapaciteten, sänka enhetskostnaderna och

⁴⁴ Man bör särskilt uppmärksamma prioriterade områden som sjöfartsskydd, it-säkerhet, fjärrstyrt flyg och satellitkommunikation.

⁴⁵ European Network of Defence-related Regions, EDNR: www.endr.eu

⁴⁶ COM (2016) 381 final.

⁴⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1287/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av ett program för företagets konkurrenskraft och små och medelstora företag (Cosme) (2014–2020) (EUT L 347, 20.12.2013, s. 33).

⁴⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1288/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av ”Erasmus+”: Unionens program för allmän utbildning, yrkesutbildning, ungdom och idrott (EUT L 347, 20.12.2013, s. 50).

därigenom göra europeiska produkter mer konkurrenskraftiga på världsmarknaden. Konkurrens bör råda både för generalentreprenörer och underleverantörer.

Mot en öppen, konkurrensutsatt europeisk marknad för försvarsutrustning

De två direktiven om upphandling och om överföringar inom EU antogs för att förbättra försvarsmarknadens funktion och öka konkurrensen, med hänsyn tagen till försvarssektorns särskilda förutsättningar. Om de tillämpas fullt ut kan de ge ett betydande bidrag till förverkligandet av en integrerad, öppen och konkurrensutsatt europeisk marknad för försvarsutrustning. Mycket mer behöver dock göras på detta område.

Utvärderingarna av de två direktiven visar att de i stort är ändamålsenliga och att inga lagändringar krävs just nu. Dock har ett antal brister utpekats, som måste åtgärdas.

Utvärderingen av direktivet om försvarsupphandlingar⁴⁹ visar att trots att värdet av upphandlingar som utlyses inom EU mer än fördubblats, sker en mycket stor del av försvarsupphandlingen fortfarande utanför EU:s regler om offentlig upphandling⁵⁰. Det innebär att det fortfarande finns en betydande outnyttjad potential inom direktivets ram för mer offentliga besparingar och möjligheter till jobb och tillväxt. Dessutom använder myndigheterna fortfarande i viss utsträckning krav på kompensation eller industriell avkastning, något som kan leda till osäkerhet för branschen. Slutligen är det sällan som man tillämpar direktivets bestämmelser om underleverantörer, enligt vilka myndigheterna får ålägga den leverantör som tilldelats kontraktet att lägga ut en del av det på underentreprenad genom konkurrensutsatta anbudsförfaranden.

Kommissionen kommer att inrikta sig på att direktivet genomförs i praktiken, även genom kontroll av efterlevnaden. Kommissionen kommer att klargöra tolkningen av undantagen från direktivet för att göra det lättare för de upphandlande myndigheterna att tillämpa reglerna: tillkännagivandet om kontrakt mellan regeringar är ett första steg i denna riktning. Kommissionen kommer också att se över vägledningen om bestämmelserna om underleverantörer i syfte att öka flexibiliteten för de upphandlande myndigheterna. Slutligen kommer kommissionen att ge vägledning och uppmuntra medlemsstaterna att fullständigt utnyttja flexibiliteten i direktivet för gemensam upphandling.

Direktivet om överföringar inom EU innehåller ett nytt, förenklat tillståndssystem för överföring av försvarsrelaterade produkter inom EU, bl.a. genom generella överföringstillstånd. Utvärderingen av direktivet⁵¹ visar att det, trots direktivets bidrag till ökad insyn och besparingar för företagen, fortfarande förekommer olika tillståndssystem i EU, med stora variationer i vad de generella överföringstillstånden ska innehålla, skillnader mellan de nationella kraven på företagens certifiering och olika tillämpning av undantagen. De flesta medlemsstaterna har inte heller genomfört undantaget från förhandstillstånd och överföringar för samarbetsprogram. Kommissionen kommer att

⁴⁹ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av direktiv 2009/81/EG om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggtreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet.

⁵⁰ Under 2014 upphandlades 77,9 % av all utrustning nationellt, vilket gör att länderna inte kunnat dra fördel av de besparingar som stordrift leder till. Källa: EDA:s försvarsbroschyr 2014, med skattningar för 2015.

⁵¹ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av direktiv 2009/43/EG om förenkling av villkoren för överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen.

inrikta sig på att direktivet genomförs i praktiken, även genom kontroll av efterlevnaden. Tillsammans med denna handlingsplan antas två rekommendationer för att stimulera en harmoniserad tillämpning av de generella överföringstillstånden för väpnade styrkor och för certifierade företag. Kommissionen kommer dessutom att undersöka möjligheterna till ytterligare harmonisering av de återstående två generella överföringstillstånden, i möjligaste mån förenkla certifieringen och främja användningen av den i medlemsstaterna.

Kommissionen kommer att inrikta sig på att de två försvarsdirektiven genomförs i praktiken, även genom kontroll av efterlevnaden. Med början i denna handlingsplan kommer den att klargöra tolkningen av vissa bestämmelser i direktivet om försvarsupphandling genom att anta vägledning under 2017 och 2018 och anta rekommendationer om harmoniserad tillämpning av de generella överföringstillstånden under första kvartalet 2018.

Stärkt försörjningstrygghet

Försörjningstrygghet är också en hörnsten för uppbyggnaden av en verklig inre försvarsmarknad och avgörande för framtidens samarbetsprogram. Medlemsstaterna måste kunna lita på att gränsöverskridande leveranser inte störs. Att stärka försörjningstryggheten på EU-nivå innebär att öka det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna.

Vissa åtgärder, t.ex. villkor för fullgörande av kontrakt, kan stärka medlemsstaternas förtroende för varandra i fråga om överföringar av försvarsrelaterade produkter. Kommissionen kommer därför att utfärda riktlinjer om de åtgärder som medlemsstaterna kan vidta enligt EU:s upphandlingslagstiftning för att stärka försörjningstryggheten.

Kommissionen stöder medlemsstaternas initiativ genom EDA att politiskt åta sig att underlätta överföringar av försvarsrelaterade produkter och ge varandra ömsesidigt bistånd i krissituationer. Kommissionen uppmärksammar att medlemsstaterna inte är villiga att gå längre än ett sådant politiskt åtagande just nu, och enas om EU-omfattande regler för försörjningstrygghet.

Kommissionen kommer inom EU:s råvarustrategi⁵² att kartlägga flaskhalster och risker för försörjningen av material som är nödvändiga för att utveckla central kapacitet, med utgångspunkt i en färsk undersökning^{53,54}. Kommande EU-forskningsprogram kan också användas för att minska riskerna för försörjningen, t.ex. genom ersättning av kritiska råvaror, med utgångspunkt i arbetet inom viktig möjliggörande teknik.

Slutligen bör kommissionens principer för den cirkulära ekonomin⁵⁵, dvs. nya tekniska lösningar och affärsmodeller för hållbarare produktion, konsumtion och avfallshantering,

⁵² Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: *Att trygga råvaruförsörjningen för Europas framtida välbefinnande – förslag till ett europeiskt innovationspartnerskap om råvaror*, COM(2012) 82 final.

⁵³ Pavel, C. och Tzimas, E., *Raw materials in the European defence industry*. Luxemburg, Europeiska kommissionen, Gemensamma forskningscentrumet (JRC), 2016.

⁵⁴ Exempelvis används beryllium i missiler, jaktplan, helikoptrar och satelliter (eftersom det är sex gånger lättare och starkare än stål).

⁵⁵ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: *Att sluta kretsloppet – en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin*, COM(2015) 614.

också tillämpas på försvarssektorn, där resurseffektivitet och försörjningstrygghet ökar i betydelse. Det finns också potential för stora besparingar genom ökad användning av energieffektivitetsåtgärder och förnybar energi i EU:s väpnade styrkor, som är storkonsumenter av energi.

Förbättrat gränsöverskridande marknadstillträde för små och medelstora företag i försvarssektorn

Att främja gränsöverskridande marknadstillträde och öppna upp leveranskedjorna är avgörande för en effektiv och ändamålsenlig europeisk marknad för försvarsutrustning, och samtidigt respektera uppdragstagarens näringsfrihet. När det gäller underleverantörer, som ofta är små eller medelstora, finns det ett behov av att se till att de får en rimlig möjlighet att ta sig in i försvarsleveranskedjorna, oavsett var på den inre marknaden de är belägna.

Det finns ingen patentlösning på dessa komplicerade frågor, men gradvisa framsteg behövs. På grundval av rapporten från den särskilda expertgruppen med medlemsstaterna och näringslivet⁵⁶ kommer kommissionen att lägga fram rekommendationer för att uppmuntra de upphandlande myndigheterna att underlätta gränsöverskridande medverkan och medverkan från små och medelstora företag i försvarsupphandling⁵⁷ och uppmuntra generalentreprenörerna att ge underentreprenörer och små och medelstora företag från alla medlemsstater tillgång till deras försörjningskedjor⁵⁸. Kommissionens rekommendationer bör kompletteras med frivilliga instrument, undertecknade av de berörda parterna såsom generalentreprenörer och näringslivsorganisationer.

Kommissionen kommer före utgången av 2017 att anta rekommendationer för att uppmuntra de upphandlande myndigheterna att underlätta för företag i andra EU-länder och små och medelstora företag att delta i försvarsupphandling och underlätta deras tillgång till försvarsleveranskedjorna.

Standardisering och bedömning av överensstämmelse

Certifiering och standardisering är viktiga grunder för samarbete, eftersom de stärker driftskompatibilitet och leder till besparingar. EDA har redan hjälpt medlemsstaterna att utarbeta en gemensam strategi för luftvärdighetsbevis genom initiativet EMARs (European Military Airworthiness Requirements).

Kommissionen har utvecklat begreppet ”hybridstandarder” för produkter med dubbla användningsområden⁵⁹ för att underlätta säkerhetsrelaterad forskning. När kommissionen genomför meddelandet om it-säkerhet⁶⁰ håller den på att i samarbete med

⁵⁶ Europeiska kommissionens rådgivande grupp för små och medelstora företags tillträde till gränsöverskridande försvars- och säkerhetskontrakt, slutrapport och rekommendationer.

⁵⁷ T.ex. lämna information i ett tidigt skede om långsiktiga planer och prioriteringar, använda offentliggörande före upphandling och utforma rutinerna för offentlig upphandling för att göra det lättare för företag i andra EU-länder och små och medelstora företag att delta.

⁵⁸ T.ex. öppna strategiska långsiktiga planer, offentliggörande av information före upphandling och om underentreprenörer, marknadskartläggning i hela EU för att hitta potentiella leverantörer i olika medlemsstater och öppenhet om gränsöverskridande delar av leveranskedjorna.

⁵⁹ *En politik för säkerhetsindustrin – Handlingsplan för en innovativ och konkurrenskraftig säkerhetsindustri*, COM(2012) 417, juli 2012.

⁶⁰ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: *Stärka Europas system för cyberresiliens och främja en konkurrenskraftig och innovativ cybersäkerhetsbransch*, 5 juli 2016, COM(2016) 410 final.

medlemsstaterna och branschen ta fram en europeisk certifieringsram⁶¹ och överväger ett system med frivillig säkerhetsmärkning av IKT-produkter. Med tanke på samverkan mellan den civila och den militära sektorn kan försvarssektorn gynnas av detta.

Kommissionen, EDA och medlemsstaterna har enats om en ny mekanism för att övervaka och ta initiativ till utveckling av försvars- och hybridstandarder⁶². Ett alternativ som övervägs är att utveckla europeiska standarder genom de rutiner som de europeiska standardiseringsorganisationerna fastställt⁶³.

Kommissionen kommer inom ramen för sina befogenheter att överväga att stödja utarbetande av de standarder som medlemsstaterna anser är nödvändiga för samarbetsprojekt inom prioriterade områden.

5. Största möjliga civil-militära samverkan i EU:s politik

Det finns också ett behov av att förbättra samstämmigheten och samverkansfördelarna mellan försvarsområdet och andra berörda områden av EU:s politik, så att EU-mervärdet utnyttjas till fullo.

Att satsa på rymdkapacitet enligt den europeiska rymdstrategin ger EU säker tillgång till och säker användning av rymden⁶⁴, och garanterar EU:s handlingsfrihet och oberoende. Kommissionen är fast besluten att bidra till skyddet av och motståndskraften hos den kritiska europeiska civila och militära rymdinfrastrukturen, och stärka EU:s befintliga ram till stöd för rymdövervakning och spårning (SST)⁶⁵.

Som sägs i rymdstrategin kan rymdtjänster också stärka EU:s och medlemsstaternas kapacitet att hantera de växande säkerhetsutmaningarna. Kommissionen kommer att eftersträva största möjliga synergieffekter och komplementaritet med relevant verksamhet vid EU:s satellitcentrum inom rymdsäkerhet och rymdförsvar.

Med dagens föränderliga hotbild innebär avståndet mellan användarbehoven inom statlig satellitkommunikation (Satcom) och snabba, lämpliga lösningar i allt högre grad risker för viktig säkerhetsverksamhet och infrastruktur i EU och medlemsstaterna.

Kommissionen håller i samarbete med utrikesrepresentanten, EDA och Europeiska rymdorganisationen på att utarbeta ett initiativ för att i slutet av 2017 garantera tillförlitliga, säkra och kostnadseffektiva satellitkommunikationstjänster för EU och nationella myndigheter som förvaltar säkerhetskritisk verksamhet och infrastruktur.

⁶¹ I enlighet med det gemensamma meddelandet till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: *EU:s strategi för cybersäkerhet: En öppen, säker och trygg cyberrymd*, 7 februari 2013, JOIN(2013)1.

⁶² <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/materiel-standardisation>

⁶³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1025/2012 av den 25 oktober 2012 om europeisk standardisering (EUT L 316, 14.11.2012, s. 1).

⁶⁴ COM(2016) 705, meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén.

⁶⁵ Europaparlamentets och rådets beslut nr 541/2014/EU av den 16 april 2014 om inrättande av en ram till stöd för rymdövervakning och spårning (EUT L 158, 27.5.2014, s. 227).

För att förbättra EU:s förmåga att hantera föränderliga säkerhetsutmaningar inom gränskontroller och övervakning till havs kommer kommissionen att bygga ut Copernicus⁶⁶ med beaktande av teknikens senaste utveckling på området, behovet av att garantera infrastrukturens och tjänsternas säkerhet, tillgången till olika datakällor och den privata sektorns långsiktiga förmåga att tillhandahålla lämpliga lösningar.

Kommissionen kommer att undersöka hur Copernicus kan tillgodose fler säkerhetsbehov, bl.a. inom försvaret. Kommissionen kommer att skärpa säkerhetskraven och förstärka synergieffekterna med icke-rymbaserad observationskapacitet under 2018.

Med tanke på informationsteknikens ökande betydelse och att den kan användas både civilt och militärt bör samverkansfördelar eftersträvas mellan it-försvaret och EU:s mer övergripande politik för it-säkerhet. I det gemensamma meddelandet om en strategi för cybersäkerhet⁶⁷ finns åtgärder för att öka it-systemens motståndskraft, minska it-brottslighet och stärka EU:s internationella it-säkerhetspolitik och it-försvaret. Utbildning i it-säkerhet bör byggas ut, med beaktande av arbetet i europeiska utbildningsgruppen för it-brottslighet och liknande verksamheter.

Kommissionen kommer att arbeta i nära samarbete med medlemsstaterna, utrikesrepresentanten och andra berörda EU-organ för att inrätta en it-utbildningsplattform för att råda bot på dagens kompetensbrist inom it-säkerhet och it-försvaret senast 2018.

Inom luftfarten är det gemensamma europeiska luftrummet⁶⁸ och Sesar (Single European Sky Air Traffic Management Research, det europeiska systemet för flygledningstjänsten)⁶⁹ inriktade på civilflygets mål, men militärflygets mål bör beaktas för att undvika negativa effekter på försvarssektorn. Användningen av fjärrstyrt flyg (drönare) för säkerhetsändamål kräver att de är effektivt integrerade i luftfartssystemet, bl.a. genom samordnade civil-militära insatser inom exempelvis FoU-program. Här torde den civil-militära samordningsmekanismen mellan EDA, Europeiska byrån för luftfartssäkerhet och det gemensamma Sesar-företaget kunna bidra till att bättre utnyttja resultat från militär forskning inom Sesar 2020-programmet och de tillhörande säkerhetsreglerna och standarderna.

I enlighet med målen i EU:s strategi för sjöfartsskydd⁷⁰ kan lösningar med dubbla användningsområden leda till att både militära och civila myndigheter kan dra nytta av teknik, produkter och tjänster. Sådana lösningar som utvecklats av försvarsindustrin kan vara effektiva på säkerhetsrelaterade områden, t.ex. sjöövervakning, riskhantering och skydd av kritisk infrastruktur.

⁶⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 377/2014 av den 3 april 2014 om inrättande av Copernicusprogrammet, (EUT L 122, 24.4.2014, s. 44).

⁶⁷ Gemensamt meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, *EU:s strategi för cybersäkerhet: En öppen, säker och trygg cyberrymd*, 7 februari 2013, JOIN(2013) 1 final.

⁶⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 549/2004 av den 10 mars 2004 om ramen för inrättande av det gemensamma europeiska luftrummet (EUT L 96, 31.3.2004, s. 1).

⁶⁹ Rådets förordning (EU) nr 721/2014 av den 16 juni 2014 om ändring av förordning (EG) nr 219/2007 om bildande av ett gemensamt företag för utveckling av en ny generation av det europeiska systemet för flygledningstjänsten (Sesar) vad gäller förlängningen av det gemensamma företaget till och med 2024 (EUT L 192, 1.7.2014, s. 1).

⁷⁰ Gemensamt meddelande till Europaparlamentet och rådet: *För ett öppet och säkert globalt sjöbevakningsområde – inslag i en EU-strategi för sjöfartsskydd*, 6 mars 2014, JOIN(2014) 9.

Kommissionen kommer senast 2018 att i samarbete med utrikesrepresentanten, EDA och medlemsstaterna ta fram särskilda åtgärder till stöd för en samordnad civil-militär sjösäkerhetsforskning och driftskompatibel sjöövervakningskapacitet.

6. Slutsatser

Kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker uppmanade EU att stärka sin försvarspolitik. EU måste ta ansvar för att skydda sina intressen, värderingar och det europeiska levnadssättet. EU står inför komplexa säkerhetsutmaningar och ingen medlemsstat kan hantera dem på egen hand.

Här kan EU komplettera de nationella insatserna och bli en viktig säkerhetsfaktor i sig. Utrikesrepresentantens genomförandeplan för säkerhet och försvar⁷¹, rådets slutsatser på området och denna handlingsplan stöder utvecklingen av den nyckelkapacitet som är nödvändig för EU:s och EU-medborgarnas säkerhet. Genomförandet av EU:s och Natos gemensamma förklaring kommer att ytterligare bidra till komplementaritet med Nato.

Kommissionen kommer i nära samarbete med medlemsstaterna och utrikesrepresentanten, även i hennes egenskap av chef för Europeiska försvarsbyrån, att inrätta en styrgrupp som sammanträder regelbundet för att övervaka och underlätta framsteg med åtgärderna i planen. Ett första möte kommer att äga rum under första kvartalet 2017. Kommissionen kommer också att inrätta ett samrådsforum med den europeiska försvarsindustrin för att anpassa tillgångssidan och efterfrågesidan till varandra.

Kommissionen är redo att engagera sig i rekordstor omfattning inom försvarssektorn till stöd för medlemsstaterna. Den kommer att utnyttja EU-instrument och EU-medel och fördragets fulla potential för att bygga upp en försvarsunion.

Att kommissionen antar detta meddelande är dock bara det första steget. Starkt stöd från medlemsstaterna och EU-institutionerna kommer att krävas för att utnyttja hela potentialen i den europeiska försvarshandlingsplanen. Kommissionen kommer att börja genomföra de ambitiösa åtgärderna i detta meddelande. Efter ytterligare diskussioner med de andra EU-institutionerna är kommissionen också redo att underlätta inrättandet av Europeiska försvarsfonden.

På grundval av starka, gemensamma insatser från medlemsstaterna och EU-institutionerna kan den europeiska försvarshandlingsplanen bli banbrytande för mer europeiskt försvarssamarbete och större solidaritet mellan medlemsstaterna.

⁷¹ Slutsatser från rådet (utrikes frågor), 14 november 2016.