



Förordning om stöd för ammunitionsproduktion (ASAP)

Försvarsdepartementet

2023-06-07

Dokumentbeteckning

COM(2023) 237

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om
inrättande av en akt till stöd för ammunitionstillverkning

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 3 maj 2023 ett förordningsförslag till Europaparlamentet och rådet ”om stöd för ammunitionsproduktion”. Förordningsförslaget är baserat på den trespårsstrategi som rådet beslutade den 20 mars 2023, där rådet enades om att leverera ammunition som skjuts från marken mot markmål, artilleriammunition och robotar till Ukraina och uppmanade medlemsstaterna att gemensamt anskaffa ammunition och robotar för att såväl fylla på sina lager samtidigt som möjliggöra fortsatt stöd till Ukraina. Enligt kommissionen kan en påfyllning av alltmer tömda lager och stöd till Ukraina endast vara effektivt om Unionens utbudssida också kan leverera. Därför gav rådet i uppdrag till Kommissionen att lägga fram konkreta förslag för att skyndsamt stödja uppskalning av den europeiska försvarsindustrin, genom att bland annat åtgärda brister i produktionskapaciteten och främja investeringar, inklusive genom mobilisering av unionens budget där så är lämpligt.

Omfattningen av förslaget innehåller två pelare:

- Den första pelaren avser ett ekonomiskt instrument för att stödja uppskalning av den europeiska försvarsindustrins produktionskapacitet för ammunition och robotar. Instrumentet syftar till att påskynda industrins anpassning till strukturförändringar.
- Den andra pelaren består av olika harmoniseringsåtgärder, huvudsakligen kartläggning av produktionskapaciteten och

prioriterade ordrar och syftar till att säkerställa den inre marknadens funktion genom att undvika brister på ammunition och robotar inom unionen.

2022/23:FPM94

Instrumentet ska ge finansiellt stöd på upp till 500 miljoner euro till optimering, utökning, modernisering och återanvändning av existerande produktionskapacitet samt uppbyggnad av ny kapacitet. Stödet utarbetas i ett arbetsprogram för instrumentet och ges i form av bidrag till industrin. Kommissionen föreslår även att upp till 50 miljoner euro av de 500 miljoner euro ska kunna användas till en ”*ramp up fund*” för att kunna ge finansiella lån direkt till företag som producerar ammunition eller robotar.

De olika harmoniseringsåtgärder som föreslås omfattar bland annat att kommissionen ska kunna kartlägga produktionskapaciteten och få möjlighet att löpande få uppdateringar om tillgång och efterfrågan av ammunition och robotar samt tillhörande komponenter och råmaterial. Det görs i syfte att kunna övervaka utvecklingen och för att kunna förutsäga flaskhalsar i produktionskedjorna. Kommissionen vill även ha möjligheten att införa tillfälliga snabbåtgärder för att prioritera beställningar som anses särskilt viktiga – om minst tre medlemsstater i en gemensam upphandling, eller en medlemsstat med avsikt att skänka ammunition till Ukraina, möter stora svårigheter att lägga beställning eller få leverans med anledning av brist på gällande kritiska försvarsprodukter. Åtgärder är endast möjliga om beställande medlemsstat(er) efterfrågar detta och medlemsstaten där företaget finns i inte har rimliga skäl att neka begäran. För de fall där företagen bedöms ha förmågan att utföra en prioriterad order men ändå vägrar, vill kommissionen genom förslaget kunna besluta om att utfärda vite.

Kommissionen avser införa riktade åtgärder för att påskynda administrativa nationella processer, till exempel att uppmuntra att prioritera tillstånd- och certifieringsprocesser genom undantag från arbetsrättsdirektivet. Dessutom vill kommissionen även införa riktade åtgärder för att påskynda gemensam upphandling genom dels undantag från Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggtreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG (försvarsupphandlingsdirektivet) för att tillåta medlemsstater att öppna sina existerande ramavtal för andra medlemsstater, dels undantag från direktivet om överföring av krigsmateriel inom EU, för att tillåta överföringar utan tillstånd för ammunition och tändrör, liksom robotar och tillhörande delar.

I förordningen föreslås även att kommissionen ska ges befogenhet att fatta beslut genom genomförandeakter i fråga om instrumentet, förteckningen över försörjningskritisk ammunition och robotar samt tillhörande komponenter och råmaterial samt föreläggande om prioriterad order.

Regeringen ser positivt på en övergripande ambition från kommissionen att främja en uppskalning av den europeiska försvarsindustrin och stärka produktionskapaciteten för ammunition och robotar. Detta är särskilt angeläget mot bakgrund av Rysslands aggression mot Ukraina och ett försämrat säkerhetspolitiskt läge i Europa. Införande av ett tillfälligt regelverk med undantag från artikel 29.2 i försvarsupphandlingsdirektivet ser Regeringen som en åtgärd som skulle kunna bidra till att underlätta för gemensam upphandling under den nuvarande ammunitionskrisen.

Regeringen anser dock att nationella säkerhets- och försvarspolitiska intressen måste säkerställas och att nationell försvarsförmåga beaktas, samt att ytterligare analys av de föreslagna åtgärderna behövs ur ett säkerhets- och försvarspolitiskt perspektiv. Exempelvis behöver den nationella rådigheten över svensk exportkontroll för krigsmateriel värnas, och förslagets eventuella påverkan på denna hanteras i de fortsatta förhandlingarna.

Regeringen noterar att förslaget från kommissionen innehåller problematiska formuleringar avseende de delar som handlar om att ge kommissionen långtgående befogenhet att inhämta information, kartlägga och övervaka produktionskapaciteten hos berörd industri samt möjlighet att prioritera ordrar och utdöma vite till berörd industri.

Regeringen anser att det är viktigt att den europeiska försvarsindustriella basen i grunden baseras på konkurrens. Förordningen bör inte leda till ojämlika konkurrensvillkor mellan marknads aktörer eller till negativa effekter för konkurrensen. Vidare bör åtgärderna vara förutsägbara, proportionerliga, icke-diskriminerande och praktiskt genomförbara. Krav på informationsutlämnande ska vara proportionerliga, med hänsyn tagen till bland annat administrativ börda och informationens känslighet för såväl företagens som statens affärer. Eventuella prioritetsbeställningar får inte ha negativ effekt på företagens affärsverksamhet eller på deras gränsöverskridande handel. Regeringens övergripande uppfattning i frågor kring eventuella sanktioner är att dessa ska vara proportionerliga. Regeringen anser inte att sanktioner i denna förordning ska tillämpas. Vidare är det även viktigt att beakta att en ökad reglering och styrning av marknaden kan riskera att försvåra för den försvarsindustriella basen i stället för att underlätta för densamma. Instrumentets konsekvenser för företagens handlingsfrihet, kostnader och administrativa bördor bör begränsas så långt som möjligt.

Regeringen är skeptisk till förslaget om att medel från facilitet för återhämtning och resiliens kan användas i detta syfte. Dels ifrågasätts den rättsliga grunden (artikel 173 (3) i fördraget), dels inrättades facilitet och NextGenerationEU (NGEU) som ett exceptionellt svar på de ekonomiska konsekvenserna av COVID-19.

Förordningen handlar om åtgärder som föreslagits under en brådskande situation i ett specifikt omvärldsläge. Regeringen anser att detta också bör beaktas som en viktig aspekt i helheten vid bedömningen av förordningen

tillsammans med det faktum att förslaget har en tidsbegränsad giltighetstid från dess ikraftträdande till och med den 30 juni 2025. Förslaget kommer att börja behandlas under Sveriges EU-ordförandeskap den 1 januari till och med den 30 juni 2023.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I det gemensamma meddelandet ”Analys av investeringsbrister inom försvarsområdet och vägen framåt” som lades av kommissionen och den höge representanten den 18 maj 2022 framhölls det att det i EU finns ekonomiska-, industriella- och kapacitetsbrister på försvarsområdet. Meddelandet innehöll även bedömningar av hur den europeiska försvarsteknologiska och industriella basen kan stärkas, och aviserade ett antal förslag för att tillgodose behovet av försvarsmaterielinvesteringar inom EU. Den 19 juli 2022 presenterade Kommissionen sitt förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av instrumentet för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin genom gemensam upphandling (EDIRPA) för att adressera och åtgärda de brister som kommissionen identifierat finns i koordineringen mellan medlemsstaterna på efterfrågesidan.

Den 1 december 2022 antog rådet sin position avseende EDIRPA och Europaparlamentet godkände den 10 maj 2023 mandatet att inleda förhandlingar under maj 2023 genom trepartssamtal mellan kommissionen, parlamentet och rådet under det svenska ordförandeskapet.

Parallellt med förhandlingen om EDIRPA har den Europeiska Försvarsbyrån (EDA) initierat en kartläggning av den europeiska industrins produktionskapacitet, inklusive ammunition som skjuts från marken mot markmål, artilleriammunition samt robotar. Produktionskapaciteten inom unionens försvarsindustri anses vara anpassad för fredstid, medan europeiska försvarsföretag nu står inför en ökad efterfrågan inom området för de relevanta försvarsprodukter vilket kräver en snabbare och ökad produktion. Diskrepansen mellan utbud och efterfrågan och den begränsade produktionskapaciteten leder, enligt kommissionen, till bland annat prisinflation och en risk för att skapa en minskad försörjningstrygghet vilket potentiellt även riskerar att skada EU:s medborgares säkerhet.

Mot bakgrund av situationen i Ukraina finns det ett särskilt brådskande behov av ammunition som skjuts från marken mot markmål, artilleriammunition och robotar. Detta har föranlett kommissionen att den 3 maj 2023 presentera sitt förordningsförslag till Europaparlamentet och rådet ”om stöd för ammunitionsproduktion”.

Förordningsförslaget är komplementärt till EDIRPA och anses av kommissionen bana väg för ett kommande framtida Europeiskförsvarsinvesteringsprogram (EDIP).

2022/23:FPM94

1.2 Förslagets innehåll

Omfattningen av förslaget innehåller två pelare:

- Den första pelaren avser ett ekonomiskt instrument för att stödja uppskalning av den europeiska försvarsindustrins produktionskapacitet för ammunition och robotar. Instrumentet syftar till att påskynda industrins anpassning till strukturförändringar.
- Den andra pelaren består av olika harmoniseringsåtgärder, huvudsakligen kartläggning av produktionskapaciteten och prioriterade ordrar, och syftar till att säkerställa den inre marknadens funktion genom att undvika brister på ammunition och robotar inom unionen.

1.2.1 Instrumentet för att stödja uppskalning av den europeiska försvarsindustrins produktionskapacitet för ammunition och robotar

Instrumentet ska ge finansiellt stöd på upp till 500 miljoner euro till optimering, utökning, modernisering och återanvändning av existerande produktionskapacitet samt uppbyggnad av ny kapacitet. Det ska även stödja upprättandet av gränsöverskridande partnerskap, inklusive PPP (*public-private partnerships*), för att säkerställa tillgänglighet av strategiska komponenter och råmaterial, samt att utbildning av personal. Stödet utarbetas i ett arbetsprogram för instrumentet och ges i form av bidrag med 40–60 procents ersättning. En bonus om 10 procent föreslås för att skapa nya partnerskap i syfte att stärka inslaget av små och medelstora företag. En ytterligare bonus på 10 procent kan erhållas för upphandlingar där minst tre MS ingår, alternativt som genomförs av en MS i syfte att skicka produkterna till Ukraina. Den rättsliga grunden för första pelaren är artikel 173 EUF-fördraget och innebär den inte får omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar och andra författningar.

Kommissionen föreslår även att upp till 50 miljoner euro av de 500 miljoner euro ska kunna användas till upprätta en ”*ramp up fund*” för att kunna ge finansiella lån direkt till företag som producerar ammunition eller robotar. Utöver det föreslår kommissionen att medel från faciliteten för återhämtning och resiliens (RRF) ska kunna användas i samband med att medlemsstaterna reviderar sina återhämtningsplaner i enlighet med artikel 21 i RRF-förordningen (2019/20 FPM:52). Kommissionen föreslår även att

medlemsstaterna får överföra medel till instrumentet från de fonder som ligger inom ramen för delad förvaltning, med förbehåll för de villkor som fastställs i relevanta bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060.

1.2.2 Olika harmoniseringsåtgärder

Kartlägga och övervaka utvecklingen och kunna förutsäga flaskhalsar i produktionskedjorna

Kommissionen har tillsammans med EDA och EEAS redan påbörjat en kartläggning av medlemsstaternas produktionskapacitet via den s.k. *Defence Joint Procurement Task Force*. Kommissionen vill även ges möjlighet att löpande få uppdateringar om tillgång och efterfrågan av ammunition och robotar samt tillhörande komponenter och tillgång på råmaterial. Kommissionen vill därför ha direktinformation från företagen.

Prioriterad order och andra riktade åtgärder

Kommissionen vill ha möjlighet att införa tillfälliga snabbåtgärder för att prioritera beställningar som anses särskilt viktiga – om minst tre MS i en gemensam upphandling, eller en medlemsstat med avsikt att skänka ammunition till Ukraina, möter stora svårigheter att lägga beställning eller få leverans med anledning av brist på gällande kritiska försvarsprodukter. Dessa åtgärder är enbart möjliga om beställande medlemsstat(er) efterfrågar detta och medlemsstaten där företaget finns inte nekar begäran. För de fall där företagen bedöms ha förmågan att utföra en prioriterad order men ändå vägrar, vill kommissionen kunna besluta om att utfärda vite.

Kommissionen avser införa riktade åtgärder för att påskynda administrativa nationella processer, t.ex att uppmuntra att prioritera tillstånds- och certifieringsprocesser genom undantag från arbetsrättsdirektivet. Kommissionen vill även införa riktade åtgärder för att påskynda gemensam upphandling genom dels undantag från försvarsupphandlingsdirektivet för att tillåta medlemsstater att öppna sina existerande ramavtal för andra medlemsstater, dels undantag från direktivet om överföring av krigsmateriel inom EU mm för att tillåta överföring utan tillstånd för ammunition och tändrör, liksom robotar och tillhörande delar.

Genomförandeakter

I förordningen föreslås även att kommissionen ska tilldelas befogenhet att fatta beslut genom genomförandeakter ifråga om instrumentet, förteckningen över försörjningskritisk ammunition och robotar samt tillhörande komponenter och råmaterial samt föreläggande om prioriterad order.

Med hänsyn till den korta tid som gått sedan förslaget presenterades är det för tidigt att i nuläget kunna ge en full bedömning av vilka eventuella lagstiftningsmässiga konsekvenser förordningen kan få. Omfattningen och verkningarna är långtgående avseende flera av de föreslagna åtgärderna, bland annat de som rör identifiering och kartläggning av företag som är verksamma i leveranskedjorna för de relevanta försvarsprodukterna (artikel 13) och prioritetsklassade order (artikel 14,15 och 16). Det finns en hel del oklarheter kring deras tillämplighet som kommissionen måste tydliggöra, exempelvis hur och vem som ska ansvara för att ett företag ska vara skyddad från allt obligatoriskt eller utomobligatoriskt ansvar i samband med fullgörande av prioritetsklassade order (artikel 14.9), hur informationshämtningen ska göras avseende identifiering och kartläggning av relevanta företag (artikel 13) och frågor rörande sekretess vid överföring av information (artikel 23 och 24).

Kommissionen har i förordningen föreslagit ett antal undantag från gällande unionsdirektiv i syfte att underlätta försörjningstryggheten. Eftersom förordningen är till alla delar bindande och direkt tillämpliga i medlemsstaterna kommer den att ha företräde framför nationella bestämmelser som står i strid med förordningen. Även om utgångspunkten är att förordning inte ska genomföras nationellt behöver regeringen bedöma om den ställer krav på att medlemsstaterna anpassar den nationella rättsordningen till exempel att nationella bestämmelser som står i strid med förordningen upphävs.

Beträffande dessa förslag gör regeringen preliminärt följande överväganden och bedömningar;

- I artikel 19 föreslås undantag från artikel 29.2 andra och tredje stycket i Europaparlamentet och rådets direktiv av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggtjänster, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG (försvarsupphandlingsdirektivet). I svensk rätt har bestämmelsen införlivats i 5 kap. 2 § lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFSS). Däri framgår att kontrakt som grundar sig på ett ramavtal endast får slutas mellan en upphandlande myndighet eller enhet och en leverantör som är part i ramavtalet samt att vid tilldelning av kontrakt som grundar sig på ett ramavtal får parterna inte väsentligt avvika från villkoren i ramavtalet. Förslaget gör det möjligt att göra befintliga nationella ramavtal tillgängliga för andra medlemsstater utan ett nytt upphandlingsförfarande och att varje ekonomisk aktör som uppfyller de ursprungliga villkoren som fastställdes i ramavtalet ges

möjlighet att ansluta sig till ramavtalet. Med hänsyn till att det endast är ett begränsat antal upphandlande myndigheter och leverantörer som kommer att beröras av artikel 19 och att förslaget ska gälla under en begränsad tid bedömer regeringen att det för närvarande inte är nödvändigt att göra en hänvisning till förordningen i LUFSS eller någon annan ändring i lagen. Regeringen anser att kommissionen behöver förtydliga bland annat vilka övriga regler som ska tillämpas på dessa avrop för att undvika oklarheter och gränsdragningsproblem.

- I artikel 20 i förordningsförslaget föreslås undantag från artikel 4.1 i Europaparlamentet och rådets direktiv 2009/43/EG av den 6 maj 2009 om förenkling av villkoren för överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen. I bestämmelsen anges att det ska krävas föregående tillstånd för överföring av försvarsrelaterade produkter mellan medlemsstater. I svensk rätt har tillståndskravet införlivats i 6 § lagen (1992:1300) om krigsmateriel. Förslaget innebär att utförsel mellan unionens medlemsstater av krigsmateriel klassad som ML 3 och 4 får ske utan förhandstillstånd av medlemsstaterna. Enligt förslaget ska överföringen delges ursprungsmedlemsstaten för kännedom. Regeringen anser för närvarande att ingen ändring behöver göras i lagen om krigsmateriel men att kommissionen behöver förtydliga när delgivningen ska ske. Dock finns det en annan effekt kopplat till artikel 20 som skulle behöva analyseras närmare. Denna problematik utgörs av att undantaget inte är begränsat till produkter där slutanvändaren finns inom unionen eller som ska levereras till Ukraina. Detta skulle, om förslaget inte justeras, kunna innebära att Sverige riskerar tappa möjlighet till exportkontroll av materiel som berörs av denna förordning för det fall de först överförs inom unionen. Förslaget innehåller inte heller någon mekanism som ger Sverige, genom ISP, möjligheten att kontrollera vidareexport av svensk materiel som förts till en annan medlemsstat utan att några slutanvändaråtaganden har gjorts. Detta skulle exempelvis kunna innebära att en robot som förts ut från Sverige till en medlemsstat kan vidareexporteras till ett tredje land som Sverige inte hade beviljat utförseltillstånd till. Även om förordningen har en tidsbegränsad giltighetstid kommer frånvaron av exportkontroll gälla under hela materielens livstid, vilken skulle kunna vara mycket lång.
- I artikel 17 föreslås att medlemsstaterna ska behandla ansökningar som rör tillståndsprövning för ammunitionsanläggningar effektivt och så snabbt som det är rättsligt möjligt samt säkerställa att dessa anläggningar prioriteras i planerings och tillståndsprocessen vid avvägningen mellan rättsliga intressen i det enskilda fallet. Regeringen anser att kommissionen behöver klargöra vad som

förväntas av medlemsstaterna innan det går att bedöma om det för svensk del kan komma att krävas nationella författningsändringar.

2022/23:FPM94

- I artikel 18 föreslås att medlemsstater får besluta att använda eller uppmuntra företag att nyttja undantag i artikel 17.3 i Europaparlamentet och rådets direktiv 2003/88/EG av den 4 november 2003 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden för att möjliggöra en utvidgning av arbetsskift. Vidare anges att medlemsstater ska säkerställa att ansökningarna om sådana undantag behandlas så snabbt som det är rättsligt möjligt. Eftersom bestämmelsen inte gör ett undantag från något regelverk utan föreskriver en möjlighet och en uppmuntran till att använda ett undantag i ett befintligt gällande regelverk anser regeringen att bestämmelsen för närvarande inte kräver någon ändring i nationell rätt.
- I artikel 14.7 föreslås att överföringar av leveranskritiska försvarsprodukter som omfattas av prioritetsklassade order inte ska betraktas som känsliga i den mening som avses i artikel 4.8 i tidigare nämnda direktiv 2009/43/EG. I svensk rätt har bestämmelsen införlivats i 14a § lagen (1992:1300) om krigsmateriel. I bestämmelsen framgår att om en mottagare i ett annat EES-land av komponenter till krigsmateriel eller tekniskt bistånd lämnat en försäkran om användning till Inspektionen för strategiska produkter får tillståndet till utförelse av komponenterna inte förenas med villkor om exportrestriktioner. Inspektionen eller regeringen får dock förena tillståndet med sådana villkor om överföringen inom EES är känslig. Förslaget innebär att utförelsetillstånd för nu aktuella produkter inte får förenas med villkor om exportrestriktioner. Regeringen anser att bestämmelsen i denna del för närvarande inte medför några ändringar i lagen om krigsmateriel.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har angett att förslaget omfattar en budget om 500 miljoner euro som ska finansieras genom omprioritering av befintliga medel. 260 miljoner planeras tas från den europeiska försvarsfondens (EDF) budget för 2024 och 240 miljoner från EDIRPA. Beslut om EU-budgeten ska hanteras i Budgetkommittén. Regeringen har tidigare ifrågasatt kommissionens finansieringsförslag för EDIRPA som innebär användandet av specialinstrument. Då dessa ligger utanför den beslutade fleråriga budgetramen skulle en användning av specialinstrumenten kunna innebära att Sveriges EU-avgift ökar. En mindre delfinansiering av EDIRPA har antagits för 2023. Vid fortsatta förhandlingar i bland annat budgetkommittén kommer regeringen fortsätta driva att finansiering ska ske genom

omprioriteringar inom den beslutade fleråriga budgetramen istället för användning av specialinstrument.

2022/23:FPM94

Kommissionen lägger fram detta förslag till förordning utan att inkludera en konsekvensanalys med hänvisning till att ett sådant dokument inte har kunnat levereras inom den korta tidsramen och för att möjliggöra ett skyndsamt genomförande. Förslaget är dock begränsat i tid från dess ikraftträdande till den 30 juni 2025 och innehåller en bestämmelse som kräver att kommissionen utarbetar en rapport om genomförandet av denna förordning.

Då förslaget saknar en konsekvensanalys anser regeringen att helhetsbedömningen försvåras på flera punkter. Regeringen anser exempelvis att kommissionen behöver förtydliga hur det säkerställs att de finansiella åtgärder som föreslås, exempelvis upprampningsfonden med eventuella garantier utställda av EU, inte riskerar att leda till en riskexponering för EU-budgeten eller att förslaget leder till en dyrare EIB-upplåning om EIB:s utlåningsregler ändras.

Regeringen anser även att kommissionen behöver förtydliga innebörden av förslagets möjlighet för medlemsstaterna att inkludera åtgärder från ASAP inom ramen för *Faciliteten för återhämtning och resiliens* och klargöra att detta inte riskerar att leda till en dyrare upplåning eller leda till att faciliteten riskerar bli en permanent lösning.

De deltaganderegler som är beskrivna i det nuvarande förslaget är i linje med de regler som tillämpas inom EDF där företag med utländska ägarstrukturer ska kunna godkännas efter inlämnande av garantier från den medlemsstat de är baserade i, och bedöms därmed inte exkludera industrin i Sverige.

Förslaget förväntas inte ha några effekter för statsbudgeten.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ser positivt på en övergripande ambition från kommissionen att stärka den europeiska försvarsindustrins produktionsförmåga och underlätta för densamma genom att införa exempelvis ett tillfälligt regelverk för underlättande av gemensam upphandling under den rådande ammunitionsleveranskrisen. Detta är särskilt angeläget mot bakgrund av ett försämrat säkerhetspolitiskt läge i Europa och Rysslands aggression mot Ukraina. Förslaget i sin helhet är dock komplext och kräver en grundlig analys av innehållet, där det i sammanhanget är olyckligt att kommissionen inte hunnit genomföra en tillhörande konsekvensanalys eller att det inte företogs en närmare konsultation med medlemsstaterna innan förslaget lades fram. Regeringen noterar dock att anledningen till att kommissionen inte hunnit ta fram en konsekvensanalys avseende förslaget har sin grund i brådskan i frågan om ammunition till Ukraina och skyndsamheten i att presentera ett förslag för att stödja en uppskalning av produktionen.

Regeringen ser betydande utmaningar i delar av förslaget. Exempelvis ställer sig regeringen mycket tveksam till utökade befogenheter till Europeiska kommissionen när det gäller att begära ut information om produktionskapacitet från företag i medlemsländer. Regeringen anser att det som utgångspunkt bör vara frivilligt för företag att lämna information. Tvingande beslut bör endast vara möjliga i begränsad omfattning och om det är nödvändigt för att säkerställa en kritisk leveranskedja. I dessa fall måste garantimekanismer inrättas för att informationen förblir skyddad. Den information som samlas in från företagen ska begränsas till vad som erfordras för att utföra uppgiften.

Liknande befogenhet finns i kommissionens förslag till förordning om en ram med åtgärder för att stärka Europas halvledarekosystem (COM[2022] 46 final, s.k. halvledarakten dock i första hand på frivillig basis. I händelse av kris inom halvledarförsörjning finns dock tvingande mekanismer liknande dem som föreslås i ASAP. Krisläget beslutas av rådet och är tidsbegränsat. Det finns i halvledarakten också ett undantag för medlemsstaternas säkerhets- och försvarsintressen. ASAP ger kommissionen ytterligare en befogenhet, nämligen möjligheten att prioritera ordrar och utdöma vite till berörda industriföretag, även om detta först förutsätter ett godkännande från den medlemsstat där företaget är etablerad.

Regeringen anser att nationella säkerhets- och försvarspolitiska behov måste säkerställas samt att ytterligare analys av de föreslagna åtgärderna behövs ur ett säkerhets- och försvarspolitiskt perspektiv. Regeringen ställer sig därmed mycket tveksam till utökade befogenheter som att prioritera ordrar och utdöma vite till berörda industriföretag. Regeringen anser som utgångspunkt att företagen själva är bäst lämpade att ansvara och styra över sin produktion och egna leveranskedjor. Förslaget i denna del är alltför långtgående och regeringen anser att eventuella prioritetsbeställningar inte bör ha negativ effekt på företagens affärsverksamhet eller på deras gränsöverskridande handel.

Enligt artikel 346 FEU följer att ingen medlemsstat ska vara förpliktad att lämna sådan information vars avslöjande den anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen samt att varje medlemsstat får vidta åtgärder som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel. Sverige anser att dessa principer råder och behöver respekteras i förordningen.

Regeringen anser vidare att exportkontroll av krigsmateriel är ett viktigt säkerhetspolitiskt instrument för Sverige som regleras i svensk krigsmateriellagstiftning och i förenlighet med artikel 346 TFEU som ger medlemsstaterna rätt att själva vidta åtgärder i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel.

Regeringen ska verka för att förordningsförslaget fortsatt utformas i samverkan med medlemsstaterna på ett sådant sätt att det generellt säkerställer medlemsstaternas suveränitet, insyn och inflytande i frågor om exportkontroll och nationellt försvar så att medlemsstaternas ansvar att skydda den nationella säkerheten inte undergrävs.

Regeringens grundläggande ståndpunkt är även att den europeiska försvarsindustriella basen i bygger på konkurrens. En ökad reglering och styrning av marknaden kan riskera att försvåra anpassningsförmågan i den försvarsindustriella basen i stället för att underlätta för densamma. De ökade regleringar och styrningar som förslaget innehåller riskerar även att medföra en ökad administrativ börda för medlemsstaterna snarare än att underlätta för desamma. Förordningens konsekvenser för företagens handlingsfrihet, onödiga kostnader och administrativa bördor bör begränsas så långt som möjligt.

Förordningen bör inte leda till ojämlika konkurrensvillkor mellan marknadsaktörer och negativa effekter för konkurrensen. Vidare bör åtgärderna vara förutsägbara, proportionerliga, icke-diskriminerande och praktiskt genomförbara. Eventuella prioritetsbeställningar bör inte ha negativ effekt på företagets affärsverksamhet eller på deras gränsöverskridande handel. Eventuella sanktioner ska också vara proportionerliga.

Beträffande förordningens förslag om ekonomiskt instrument är deltagandereglererna i linje med dem inom försvarsfonden EDF vilka säkerställer svenska företags rätt att delta. Regeringen är positiv till detta.

Regeringen är skeptisk till förslaget om att medel från faciliteten för återhämtning och resiliens (RRF) används i detta syfte eftersom den rättsliga grunden kan ifrågasättas (artikel 173 (3) i fördraget). Därtill infördes faciliteten och NextGenerationEU (NGEU) som ett exceptionellt svar på de ekonomiska konsekvenserna av COVID-19. Att införa försvarspoliska ändamål med varaktig karaktär inom ramen för RRF skulle kunna leda till att RRF blir en permanent lösning. Detta skulle även riskera skapa praxis för att ytterligare ändamål införlivas i RRF.

Regeringen anser att finansieringen av instrumentet som helhet ska ske genom omprioriteringar inom den beslutade fleråriga budgetramen istället för genom användning av specialinstrument. Eventuella kostnader för statsbudgeten finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:678).

Förordningen handlar om åtgärder som föreslagits under en akut krissituation i ett specifikt omvärldsläge. Sammanfattningsvis anser regeringen att detta, tillsammans med det faktum att förslaget har en tidsbegränsad giltighetstid

från dess ikraftträdande till och med den 30 juni 2025, även bör beaktas som en viktig aspekt vid helhetsbedömningen av förordningen.

2022/23:FPM94

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Flera medlemsstater har ifrågasatt om den rättsliga grund som kommissionen hänvisat till är korrekt och även uttryckt väsentliga betänkligheter avseende de harmoniseringsåtgärder som föreslagits under den andra pelaren. Efter att förslaget presenterades den 3 maj har flera medlemsstater även uttryckt i rådsarbetsgruppen att nationell beredning fortfarande pågår för att kunna etablera en nationell position.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Kommissionen beskriver i sitt förslag att det är baserat på den trespårsstrategi för att påskynda anskaffning av ammunition till Ukraina som rådet kom överens om den 20 mars 2023.

Europaparlamentet röstade den 9 maj 2023 för att förslaget hanteras genom en brådskande procedur med målsättning att ha antagit ett förhandlingsmandat från Europaparlamentet i slutet av maj 2023.

I övrigt är ståndpunkter inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Remiss har skickats till bland andra följande instanser för synpunkter; Kommerskollegium, Konkursverket, Upphandlingsmyndigheten, ISP, FMV, FM, FOI, FRA, Naturvårdsverket, företag samt andra organisationer.

Av remissvaren framgår att flertalet instämmer i att förslagens generella utgångspunkt att stärka den europeiska industribasen på ammunitionsområdet är positivt och välkomnar möjligheter till EU-finansiering för detta ändamål.

I de synpunkter som inkommit bl a från FMV, FM och ISP ifrågasätts dock bland annat den rättsliga grunden för förslaget. ISP bedömer att förslaget i vissa delar rör medlemsstaternas nationella säkerhet och därför ligger utanför unionens befogenhet enligt artikel 4.2 EU-fördraget. Vidare påpekar myndigheterna även uppfattade brister och oklarheter i kommissionens argumentation och motivering i sin presentation av den rättsliga grunden.

Därtill framförs synpunkter i några av remissvaren från ovan nämnda myndigheter såsom att de åtgärder som föreslås, till exempel genom prioriterad order, kan komma få inverkan på företagens sätt att bedriva näring och träffa avtal och innebära direkta ingrepp i skötseln av privata företag. FMV anser också att förslaget inkräktar på den fria marknaden och möjligheten för företag att konkurrera på lika villkor. FMV anför att detta

kan riskera att göra den europeiska försvarsmarknaden mindre attraktiv för icke EU-länder och tredjelandssägd industri och därmed påverka leveranskedjor och försörjningstryggheten negativt.

Konkurrensverket påtalar att det förslag som lagts av kommissionen innebär subventioner och styrmedel som inte syftar till att åstadkomma effektiv konkurrens mellan företag och gynnar befintliga företag, men anför att mot bakgrund av den tidsbegränsning som anges inte reser några invändningar mot detta. Avseende den del av förslaget som handlar om undantag från försvarsupphandlingsdirektivet framhåller Konkurrensverket att det behövs ett tydliggörande av kommissionen kring gränsdragning och hur berörda aktörer ska förhålla sig till de båda regelverken parallellt, samt vad som gäller avseende ramavtal som justerats med stöd av förordningen som löper på längre tid än förordningens giltighetstid.

ISP lyfter fram förslaget om ändrad exportkontroll (artikel 20) som särskilt problematiskt eftersom det riskerar innebära en försvagning av svensk exportkontroll med följd effekter under lång tid framöver, även om åtgärden endast blir temporär. Vidare anser ISP att förslaget om informationsinsamling och kartläggning (artikel 13) rör den mest känsliga och skyddsvärda information som finns i Sverige och att det är förenat med stora risker om denna information får spridning.

I remissvaren från bl a Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF) påpekas att det bör beaktas att det som föreslås i förordningen är åtgärder som inte tidigare har genomförts inom EU.

Saab, Nammo och BAE Systems Bofors AB framför bland annat några övergripande synpunkter på punkter i förslaget som anses är oklara, bland annat kring kommissionens rätt till informationsinhämtning och hur förslaget med prioriterade ordrar avses hanteras med hänseende till industrins kontraktuella och legala skyldigheter gentemot redan befintliga kunder och beställningar. I detta sammanhang nämns både ansvar för kostnader för vite som kan uppstå för brytande av kontrakt med utomeuropeiska länder och indirekta kostnader i form av förlorade framtida affärer med desamma.

2.5 Förslagets förutsättningar

2.5.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Syftet med förordningen är att förstärka den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basens engagemang och förmå den att snabbt tillhandahålla en trygg försörjning av relevanta försvarsprodukter i unionen. Förordningen innehåller en ram för genomförande av en rad specifika och riktade åtgärder för att påskynda försvarsindustrins anpassning till strukturförändringar. Ramen vilar på två pelare där varje pelare har en rättslig grund som motsvarar en av förordningens rättsliga grunder.

Den första pelaren består av åtgärder som stödjer den industriella förstärkningen genom hela leveranskedjorna för framställning av relevanta försvarsprodukter i EU och grundar sig på artikel 173.3 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). EU:s finansiella stöd inom ramen för denna pelare syftar till att stärka den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basens konkurrenskraft och resiliens på området för relevanta försvarsprodukter, så att dess anpassning till strukturförändringar kan påskyndas i enlighet med artikel 173.1 första strecksatsen i EUF-fördraget. Därmed hjälper pelaren unionens försvarsindustri att öka sin produktionsvolym, korta leveransledtider och undanröja eventuella flaskhalsar och/eller andra faktorer som kan försena eller hindra försörjning och produktion av relevanta försvarsprodukter. I enlighet med artikel 173.3 i EUF-fördraget får pelaren inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning och andra författningar. Den andra pelaren grundas på artikel 114 i EUF-fördraget och består av harmoniseringsåtgärder för att identifiera, kartlägga och kontinuerligt övervaka tillgången till relevanta försvarsprodukter, komponenter till dessa och motsvarande insatsvaror (råvaror) samt åtgärder för att fastställa snabb tillgång utan avbrott till de relevanta försvarsprodukterna i unionen. Kommissionen menar här att den nuvarande geopolitiska situationen har lett till en avsevärt ökad efterfrågan på relevanta försvarsprodukter i unionen och att detta påverkar den inre marknaden för dessa produkter och komponenter till dessa och hotar deras försörjningstrygghet. Kommissionen anser att skillnader mellan medlemsstaternas lagstiftning, särskilt vad gäller certifiering och överföring av försvarsprodukter och dess komponenter mellan medlemsstaterna inom unionen och skillnader i genomförande av unionsrätten har blivit flaskhalsar för de europeiska leveranskedjorna för relevanta försvarsprodukter och hinder för driftkompatibiliteten. Kommissionen menar därför att det är nödvändigt att anta harmoniseringslagstiftning baserat på artikel 114 i EUF-fördraget för att säkerställa den inre marknads funktion genom att undvika brister på de relevanta försvarsprodukterna i unionen. Åtgärderna kommer att bestå i att kartlägga ”leveranskritiska försvarsprodukter”, kartläggning av därmed sammanhängande industriell kapacitet, prioriterade order, påskyndanden av förfaranden för tillståndsgivning eller förenklande upphandlingsförfaranden. Åtgärderna bör tillsammans leda till ett ökat utbud av relevanta försvarsprodukter och komponenter till dessa i alla medlemsstater som behövs för en väl fungerande inre marknad, och bör också samverka för att säkerställa tillräcklig och snabb tillgång till och försörjning av relevanta försvarsprodukter i unionen.

Andra artiklar i EUF-fördraget eller enskilda artiklar kan på egen hand inte motivera dessa båda ovan nämnda mål enligt kommissionen. Förslagets delar ingår därför i en enda rättsakt eftersom alla åtgärder utgör en sammanhängande strategi för att hantera behovet av att stärka försvarssystemet.

Förordningen ska beslutas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Enligt artikel 294 i EUF-fördraget innebär förförfarandet att både rådets och Europaparlamentets godkännande krävs för att förslaget till förordning ska antas samt att rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet.

Omfattningen och verkningarna av de föreslagna harmoniseringsåtgärderna är omfattande och rör i vissa delar medlemsstaternas nationella säkerhet. Regeringen anser därför att de legala rättsgrunderna för åtgärderna kan komma att ifrågasättas mot bakgrund av medlemsstaternas exklusivitet i fråga om nationell säkerhet enligt artikel 4.2 EU-fördraget. Frågan om legalitetsprincipen bör bevakas särskilt under förhandlingarnas gång.

2.5.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen menar att ingen enskild medlemsstat ensamt kan uppnå det omfattande gensvar som krävs för att omhänderta den plötsligt ökade efterfrågan på relevanta försvarsprodukter. Enskilda medlemsstater kan inte heller riskera omfattande försörjningsavbrott som orsakas av en obalans mellan tillgång och efterfrågan på sådana försvarsprodukter på den inre marknaden. Vidare menar kommissionen att insatser utan samordning skulle riskera att förvärra försörjningskrisen och drabba försvarsprodukterna genom prisökningar och utträngningseffekter. Konsekvenserna av unionens försörjningsbrister blir, med tanke på komplexiteten hos den befintliga produktionskapaciteten för relevanta försvarsprodukter i unionen, så långtgående enligt kommissionen att insatser på unionsnivå är det bäst lämpade för att ta itu med sådana problem.

Kommissionen anser att målet för förordningen, nämligen att hantera effekterna av säkerhetskrisen, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna utan snarare, på grund av den föreslagna åtgärdens omfattning och verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Kommissionen anser därför att unionen kan vidta åtgärderna i enlighet med subsidiaritetsprincipen och att förordningen inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

Kommissionen beskriver i förordningen att med tanke på den geopolitiska situationen och det betydande hotet mot unionens säkerhet finns det ett tydligt behov av en samordnade åtgärder på unionsnivå. Vidare beskrivs det föreslagna tillvägagångssättet stå i proportion till omfattningen och allvaret i de problem som har konstaterats, dvs att snabbt säkerställa tillgången till några av de försvarsprodukter som medlemsstaterna har ett akut behov av. Kommissionen anser därför att det föreslagna tillvägagångssättet står i proportion till målen. Kommissionen anger att skyldigheten att prioritera tillverkningen av vissa produkter inte bör på ett oproportionerligt sätt påverka näringsfriheten och den avtalsfrihet som följer därav, liksom det väsentliga innehållet i rätten till egendom, vilkas rättigheter framgår av artiklarna 16 och 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan). Kommissionen anser att dessa rättigheter inte

kommer påverkas på ett oproportionellt sätt och att varje begräsning bör ske i enlighet med artikel 52.1 i stadgan.

Beträffande det finansiella instrumentet under första pelaren i förordningen är målet enligt kommissionen att främja effektiviteten och konkurrenskraften hos den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen (artikel 4). Kommissionens förslag avseende expansionsfond har flera specifika mål, bland annat att tillhandahålla stöd till företag som har svårt att få tillgång till finansiering och tillgodose behovet av att stärka den ekonomiska resiliensen i unionens försvarsindustri. Regeringen delar kommissionens bedömning att målen för de föreslagna åtgärderna i denna del (kapitel II och V) bäst vidtas på unionsnivå.

Beträffande förslaget avseende harmoniseringsåtgärder och åtgärder för att underlätta försörjningstryggheten under andra pelaren i förordningen menar kommissionen att åtgärderna ska syfta till att säkerställa den inre marknadens funktion genom att undvika brister på ammunition och robotar inom unionen. Kommissionen har inte, i likhet med finansiella instrumentet, angett specifika mål under respektive avsnitt för åtgärderna. Kommissionen har dock beskrivit att förordningens övergripande mål är hantera effekterna av säkerhetskrisen. Ur regeringens synpunkt är verkningarna av vissa av dessa åtgärder långtgående, exempelvis att kommissionen ska ges befogenhet att löpande kunna inhämta information från företag om uppdateringar om tillgång och efterfrågan av ammunition och robotar, tillhörande komponenter och råmaterial, samt även att kommissionen ges befogenhet att fatta beslut om att införa tillfälliga snabbåtgärder för att prioritera beställningar som anses särskilt viktiga.

Regeringen konstaterar att en viktig aspekt i bedömningen av subsidiaritetsprincipen är att de föreslagna åtgärderna har presenterats under en mycket brådskande situation i ett specifikt omvärldsläge samt att förordningen har en tidsbegränsad giltighetstid. Med denna utgångspunkt konstaterar regeringen att det kan finnas gränsöverskridande aspekter på åtgärderna som är svåra att på ett tillfredställande sätt uppnå genom beslut på nationell nivå och att åtgärdernas omfattning gör att det kan finnas fördelar med vissa åtgärder å unionsnivå. Sammantaget anser regeringen att förordningens mål vad gäller de föreslagna åtgärderna under andra pelaren (kapitel III och IV) kan uppnås bättre genom att den vidtas på unionsnivå. Regeringen vill dock påminna att subsidiaritetsprövningen endast handlar om att fastställa på vilken nivå – unionsnivå eller någon nationell nivå – den föreslagna åtgärden ska vidtas, inte huruvida den föreslagna åtgärden ska vidtas eller inte, dvs inte vad regeringens anser i sak om de föreslagna åtgärderna (se 2021/22:KU5 s. 13-17).

Vidare avser regeringen att fortsatt bevaka att förslagens ansats att skala upp och åtgärda brister i produktionskapaciteten för de relevanta försvarsprodukterna är förenlig med proportionalitetsprincipen. Gällande de föreslagna harmoniseringsåtgärderna under andra pelaren kan förslaget därför komma att behöva justeras för att kunna bedömas vara

proportionerligt. Kommissionen behöver även i vissa fall klargöra och förtydliga hur långtgående kraven kommer vara samt om och på vilket sätt medlemsstaterna förväntas vara delaktiga i åtgärderna.

Regeringen anser att kommissionens föreslagna legala rättsgrunder kan ifrågasättas med beaktande av medlemsstaternas nationella säkerhet, vilket redogörs för under avsnitten 2.4 och 2.5.1.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Den 10 maj 2023 presenterade Kommissionen sitt förslag för rådsarbetsgruppen och möten planeras hållas veckovis i denna rådsarbetsgrupp med målsättning att enas om en gemensam ståndpunkt från rådet så snart det är möjligt.

Remiss har skickats till flera myndigheter och andra berörda för att inhämta synpunkter på förslaget och beaktas inför inledandet av förhandlingar i rådet.

Europaparlamentet röstade den 9 maj 2023 för att förslaget hanteras genom en brådskande procedur med målsättning att ha enats om en gemensam ansats från Europaparlamentet till slutet av maj.

Förslaget kommer att börja behandlas under Sveriges EU-ordförandeskap den 1 januari till och med den 30 juni 2023.

3.2 Fackuttryck/termer