

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om En europeisk försvarshandlingsplan**

[COM(2016) 950 final]

(2017/C 288/08)

Föredragande: **Christian MOOS**Medföredragande: **Jan PIE**

Remiss	27.1.2017
Rättslig grund	Artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt
Ansvarigt organ	Rådgivande utskottet för industriell omvandling (CCMI)
Antagande av CCMI	7.4.2017
Antagande vid plenarsessionen	31.5.2017
Plenarsession nr	526
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	104/1/7

**1. Slutsatser och rekommendationer**

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) ställer sig positiv till inrättandet av en europeisk försvarsunion och stöder den europeiska försvarshandlingsplanen, inbegripet inrättandet av en gemensam europeisk försvarsfond.

1.2 EESK efterlyser betydande kvalitativa framsteg i det europeiska försvarssamarbetet, eftersom EU:s försvarsmarknad och försvarsindustri är alltför splittrad och ger upphov till ineffektiv resursallokering, överlappande ansvarsområden, bristande driftskompatibilitet och tekniska brister.

1.3 EESK stöder målet om strategiskt oberoende inom fastställda kritiska områden vad gäller kapacitet och teknik. Nato förblir grunden för EU:s gemensamma försvar.

1.4 EU bör fortsätta att i princip eftersträva förebyggande och multilateral diplomati. Militär kapacitet är dock ett viktigt inslag i genomförandet av den globala strategin för unionens utrikes- och säkerhetspolitik.

1.5 EESK konstaterar att en nödvändig förutsättning för utveckling av gemensam försvarskapacitet är att man stärker EU:s försvarsindustriella och försvarstekniska bas, inbegripet en högt kvalificerad arbetskraft.

1.6 EESK stöder helt och fullt att särskild uppmärksamhet ägnas åt små och medelstora företag, däribland på området forskning och utveckling för försvarsändamål.

1.7 EU-medel kan främja innovation på tekniska områden där det har blivit svårt, om inte omöjligt, att göra en klar åtskillnad mellan militära och icke-militära ändamål.

1.8 EESK ställer sig dock avvisande till att man öppnar upp möjligheten att använda befintliga fonder avsedda för ekonomiska eller sociala ändamål för försvarsändamål i strikt mening. Målen för Efsi-förordningen, ESI-fonderna och Cosme-programmet tjänar, liksom EIB:s investeringar, icke-militära ändamål.

1.9 EESK motsätter sig en särskild bestämmelse om nationella budgetmedel som tilldelas för försvarsändamål inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten. Pakten måste ses mot bakgrund av fördjupningen av EMU och inte endast inom en sektor. Försvarsutgifterna bör inte destabilisera de offentliga finanserna.

1.10 EESK stöder inrättandet av en försvarsfond med separata delar för forskning och kapacitet. EU:s budget måste emellertid utökas, eftersom delen avseende försvarsforskning inte får finansieras på bekostnad av forskning inom andra sektorer. EESK ställer sig positiv till att kapacitetsdelen finansieras enbart genom nationella bidrag. Medlemsstaternas upphandling av försvarsmateriel får inte finansieras genom EU:s budget.

1.11 EESK välkomnar inrättandet av en samordningsstyrelse. De slutliga besluten i denna styrelse måste förbehållas civila politiska företrädare.

1.12 EESK ställer sig bakom kommissionens uppmaning om att fullt ut tillämpa direktiven<sup>(1)</sup> om offentlig upphandling och överföring av försvarsrelaterade produkter inom EU. Mycket mer behöver göras för att i synnerhet säkerställa en så god tillämpning som möjligt av överföringsdirektivet.

1.13 EESK stöder att man utarbetar gemensamma standarder för både vapen och produkter med dubbla användningsområden, samtidigt som man undviker dubblering av befintliga standarder, framför allt Natostandarder.

1.14 Vapenexporten bör begränsas till strategiska partner och allierade, och kräver noggrann demokratisk granskning.

## 2. Allmänna kommentarer

2.1 EU står inför en rad konflikter i närområdet, såsom inbördeskriget i Syrien, vars direkta konsekvenser inbegriper de globala flyktingsströmmarna under 2015 och 2016. Rysslands annektering av Krim och landets deltagande i den väpnade konflikten i östra Ukraina innebar en kränkning av en självständig stats territoriella integritet och därmed av internationell rätt. Nordafrika och Mellanöstern förblir instabila regioner där det finns risk för statsupplösning. Samtidigt förefaller EU och Mellanöstern inte längre utgöra ett centralt inslag i Förenta staternas säkerhetspolitik. Europa löper en allt större risk att hamna i utkanten av världspolitiken och att betraktas som en börda av sina transatlantiska partner.

2.2 Mot bakgrund av dessa geostrategiska omständigheter och denna säkerhetsutveckling är EU tvunget att stärka sin kapacitet på säkerhets- och försvarsområdet. Det är avgörande med en tydlig förståelse av unionens gemensamma strategiska mål, vilket ännu saknas och vilket måste utvecklas utan dröjsmål. Detta är en förutsättning för att man ska kunna fastställa vilka gemensamma och nationella kapaciteter som behöver stödjas av en hållbar försvarsteknisk och försvarsindustriell bas inom EU.

2.3 EESK hänvisar till de önskemål som redan framförs i yttrandena CCMI/116 (2013) och CCMI/100 (2012)<sup>(2)</sup>. Även genom EU:s globala strategi<sup>(3)</sup> och genomförandeplanen för säkerhet och försvar<sup>(4)</sup> tillhandahålls viktiga strategier för detta ändamål. EESK anser att det är angeläget att dessa genomförs på ett konsekvent sätt i överensstämmelse med bestämmelserna i EU:s och Natos gemensamma förklaring från juli 2016 samt FN:s princip om kollektiv säkerhet.

2.4 EESK anser att det är ytterst angeläget med en optimering av EU:s förebyggande civila arbete och militära försvarsförmåga för att man ska kunna garantera frihet och fred i Europa, sprida stabilitet i EU:s närområde som präglas av EU:s värderingar, såsom grundläggande mänskliga rättigheter, och för att man på ett framgångsrikt sätt ska kunna stödja FN:s internationella fredsbevarande insatser.

2.5 EESK efterlyser därför en ny kvalitet i det europeiska försvarssamarbetet. Kommittén ställer sig positiv till inrättandet av en europeisk försvarsunion inom ramen för den EU-mekanism för "permanent strukturerat samarbete" som föreskrivs för ändamålet i artiklarna 42.6 och 46 i EU-fördraget, och välkomnar den europeiska försvarshandlingsplanen, inbegripet inrättandet av en gemensam europeisk försvarsfond, som ett viktigt steg.

<sup>(1)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/43/EG av den 6 maj 2009 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 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 (EUT L 216, 20.8.2009, s. 76).

<sup>(2)</sup> Se även EESK:s yttranden "Försvarsindustrin: aspekter som rör företagen, innovation och sociala frågor" (EUT C 299, 4.10.2012, s. 17) och "Strategi för att stärka EU:s försvarssektor" (EUT C 67, 6.3.2014, s. 125).

<sup>(3)</sup> EESK:s yttrande "En ny strategi för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik" (yttrande på eget initiativ) (EUT C 264, 20.7.2016, s.1).

<sup>(4)</sup> Europeiska rådets slutsatser om säkerhet och försvar (14149/16) av den 14 november 2016.

2.6 EESK instämmer i kommissionens kritik av den alltför splittrade marknaden, som leder till ineffektiv resursallokering, överlappande ansvarsområden, bristande driftskompatibilitet och tekniska brister.

2.7 Flertalet medlemsstater står under tryck att konsolidera sina offentliga budgetar, vilket innebär att ineffektiv användning av offentliga medel inte längre kan motiveras. EESK efterlyser därför ett beslutsamt genomförande av samarbetsstrategier. EESK anser att ökat samarbete inom de prioriterade områden som kommissionen anger bara utgör ett första steg.

2.8 EESK stöder målet om strategiskt oberoende avseende fastställd kritisk industriell kapacitet. Nato förblir grundvalen för EU:s säkerhet och gemensamma försvar, såsom upprepas i EU:s och Natos gemensamma förklaring. I detta avseende är det viktigt att alla Nato-medlemmar uppfyller kraven.

2.9 EESK konstaterar att inte alla delar av handlingsplanen är nya, men välkomnar inrättandet av en försvarsfond. Denna är dock i hög grad beroende av den politiska viljan att bidra med ytterligare medel från nationella budgetar. EESK hyser tvivel om vissa medlemsstaters vilja i detta avseende. Dessutom behöver kommissionen stärka sina insatser för att utarbeta en färdplan för övergripande EU-omfattande regler för försörjningstrygghet och säkerställa ett lämpligt genomförande av de båda försvarsdirektiven.

2.10 Inriktningen i Bratislavafärdplanen<sup>(5)</sup> är visserligen den rätta, men den utgör ett uppkok på gamla planer på försvarsområdet. Framför allt saknar färdplanen strategisk enhetlighet, samtidigt som den i alldeles hög grad är inriktad på dagens utmaningar såsom migrationskrisen och skyddet av EU:s yttre gränser. Även om omfattande flyktingsströmmar verkligen har anknytning till säkerhetsutmaningar kan de inte lösas med militära medel när de väl har uppstått.

2.11 En nödvändig förutsättning för utveckling av gemensam kapacitet är att man upprättar och utvecklar en inre marknad på försvarsområdet. EESK anser att det inte går att stärka EU:s industriella bas utan att samtidigt ta itu med kompetensfrågan. Försvarsindustrin arbetar alltid i den tekniska frontlinjen och behöver därför högutbildad arbetskraft. Kommissionens kompetensinitiativ, som anges i den europeiska handlingsplanen på försvarsområdet, tar itu med detta problem och är därför varmt välkommet.

2.12 Mer investeringar och samarbete inom denna industrisektor bidrar även till att trygga arbetstillfällena och till att skapa sysselsättning. Kampen mot arbetslösheten i Europa får dock inte utgöra drivkraften bakom beslut om försvarssatsningar. Den måste föras på annat sätt än genom upprustning. Förstärkningen av EU:s försvarskapacitet bör enbart styras av strategiska överväganden och en ingående bedömning av vad som är nödvändigt för att skydda Europa och trygga dess alliansförmåga. Den får inte äventyra de offentliga finanserna. Framför allt bör EU fortsätta att eftersträva förebyggande och multilateral diplomati. Militär kapacitet är dock avgörande för genomförandet av de säkerhets- och försvarspolitiska prioriteringarna i EU:s globala strategi.

2.13 EESK delar uppfattningen att försvarsforskning även kan ha en positiv inverkan på utvecklingen av civil teknik och vice versa.

2.14 Den strikta åtskillnaden mellan militärt och icke-militärt blir allt mer otydlig när det gäller it-attacker och även med tanke på den allt starkare sammanlänkningen mellan inre och yttre säkerhet.

2.15 Kommittén understryker att forskning om t.ex. it-säkerhetsteknik både kan tjäna civila ändamål och försvarsändamål och att det kommer att finnas fler exempel. Det är därför självklart att sådan innovation och utveckling kan och måste finansieras även av befintliga EU-program såsom Horisont 2020. Försvarsforskning för försvarsändamål i strikt mening måste dock beaktas separat.

2.16 EESK stöder en närmare integrerad försvarsindustri och en gemensam försvarsmarknad inom EU. Detta mål bör inte begränsas till de största producentländerna. Vid genomförandet av försvarsforskning och försvarsprojekt bör den befintliga kapaciteten hos så många intresserade medlemsstater som är lämpligt utnyttjas för att främja engagemanget för det gemensamma målet.

---

<sup>(5)</sup> Arbetsprogram framlagt av Europeiska rådet, 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>.

2.17 EESK ställer sig avvisande till att befintliga fonder för ekonomiska eller sociala ändamål ska kunna användas för försvarsändamål och för att hantera försvarsutgifter inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten. EESK stöder inrättandet av en europeisk försvarsfond som är begränsad till försvarsforskning samt utveckling och införskaffande av militär kapacitet. Samtidigt bör denna hållas tydligt åtskild från Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) och den bör inte inbegripa undantag såsom "engångsåtgärder", enligt vad som anges i stabilitets- och tillväxtpakten.

2.18 Med beaktande av alla aspekter av en framtida försvarsunion uppmanar EESK Europaparlamentet att delta fullt ut och efterlyser en kontinuerlig dialog mellan politiker, militären och civilsamhället. I egenskap av rådgivande organ inom EU och som företrädare för alla större civilsamhällesorganisationer i Europa bör EESK agera som en central partner på det försvarspolitiska området.

### 3. Särskilda kommentarer

#### 3.1 Inrättande av en europeisk försvarsfond

3.1.1 EESK stöder inrättandet av en europeisk försvarsfond med en forskningsdel och en kapacitetsdel, vilka ska fungera fullt ut från och med 2020.

3.1.2 EESK stöder att finansieringskällorna för de båda delarna hålls åtskilda. Försvarsforskningsdelen får emellertid inte finansieras på bekostnad av forskning på andra områden. EESK ställer sig positiv till att kapacitetsdelen finansieras enbart genom nationella bidrag. Så länge unionen inte har sin egen rörliga inkomst förblir upphandlingen av de väpnade styrkornas militära kapacitet medlemsstaternas ansvar. Därför bör EU:s budget inte användas för upphandling inom ramen för kapacitetsdelen i den planerade försvarsfonden.

3.1.3 EESK välkomnar den planerade samordningsstyrelsen. Enbart politiska företrädare bör dock fatta beslut i denna styrelse. Företrädare för militären, industrin och civilsamhället kan delta i egenskap av rådgivare. Europaparlamentet måste också vara företrätt och ha en röst i styrelsen.

3.1.4 Kommissionens roll i fråga om att samfinansiera projekt bör begränsas till forskningsdelen och bör även föreskriva ett särskilt, tydligt åtskilt försvarsforskningsprogram för EU efter 2020 för detta ändamål<sup>(6)</sup>. EESK stöder tanken på att ge Europeiska försvarsbyrån i uppdrag att genomföra programmet.

3.1.5 EESK stöder förkommersiell upphandling för samarbetsinriktade upphandlingskontrakt i syfte att minska de höga investeringsrisker som är förknippade med branschen för de berörda företagen.

3.1.6 Möjliga samverkansfördelar mellan civil forskning och försvarsforskning bör utnyttjas, men stöd till civil forskningsverksamhet som använder EU-medel (Horisont 2020) bör inte inriktas mot militära ändamål på bekostnad av andra sektorer.

3.1.7 EESK stöder en sammanslagning av nationella medel för införskaffande av ny försvarskapacitet. Det förefaller tveksamt om det årliga gemensamma målet om 5 miljarder euro för kapacitetsdelen kommer att visa sig tillräckligt. Kommittén anser att det skulle vara användbart att genomföra förberedande studier för att undersöka detta referensbelopp, i enlighet med vad som anges i handlingsplanen. EESK anser att det årliga beloppet för gemensam finansiering måste inriktas mot att uppnå målen om att skapa större samverkansfördelar, lindra budgettrycket och på ett framgångsrikt sätt införskaffa och säkra försvarskapacitet.

3.1.8 EESK stöder den utformning av kapacitetsdelen som kommissionen anger huvuddragen i, dvs. en övergripande struktur för ramen, liksom reglerna om gemensam finansiering och den andra nivån bestående av enskilda projekt bland samarbetande medlemsstater. Det finns goda skäl att definiera de enskilda projekten tydligt i fråga om kvalitet och kvantitet, och att se till att de är finansiellt oberoende sinsemellan.

3.1.9 Utvecklingen av en permanent kapitalstruktur för kapacitetsdelen stöds. Betalningsskyldigheten måste ligga hos medlemsstaterna i egenskap av andelsägare. EESK motsätter sig en särskild bestämmelse om nationella budgetmedel som tilldelas för detta ändamål inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten.

<sup>(6)</sup> Europaparlamentets betänkande om en europeisk försvarsunion (2016/2052(INI)).

3.1.10 EESK erinrar om att EU:s budget enligt artikel 41 i EU-fördraget inte får användas för att finansiera militära operationer. En avvikelse från denna princip skulle även stå i strid med den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik (artikel 42.1 i EU-fördraget).

### 3.2 Uppmuntra investeringar i leveranskedjor på försvarsområdet

3.2.1 EESK stöder helt och fullt att särskild uppmärksamhet ägnas åt små och medelstora företag, däribland på området forskning och utveckling för försvarsändamål. Efsi, ESI-fonderna och Cosme-programmet bör inte prioriteras för utgifter avseende vapen. Målen för Efsi-förordningen, ESI-fonderna och Cosme-programmet, liksom EIB:s investeringar, tjänar ju icke-militära ändamål. Dessutom skulle användning av dessa fonder för militära ändamål innebära en risk för ytterligare dubbleringar och fragmentering på försvarsmarknaden.

3.2.2 Eftersom EU behöver en sund och hållbar försvarsindustriell och försvarsteknisk bas består utmaningen i att balansera EU:s beredskap att finansiera denna bas utan oönskat exportberoende. Vapenexporten bör begränsas till strategiska partner och allierade och bör inte tvingas fram av andra ekonomiska hänsyn som potentiellt kan bidra till att ge bränsle åt konflikter i andra delar av världen. För närvarande finns det till och med anledning till djup oro beträffande vissa allierade. Därför kräver vapenexporten noggrann demokratisk kontroll.

3.2.3 Främjandet av regionala spetskompetenskluster stöds. Detta bör även genomföras via forskningsdelen och det särskilda EU-program som ska inrättas.

### 3.3 Utvidgning av den inre marknaden för försvarsprodukter

3.3.1 EESK efterlyser en väl utformad europeisk industripolitik för försvarssektorn med dess särdrag i fråga om statliga krav och offentlig finansiering. Kommittén stöder därför kommissionens uppmaning om att tillämpa direktiven<sup>(7)</sup> om offentlig upphandling och överföring av försvarsrelaterade produkter inom EU fullt ut.

3.3.2 Enligt artikel 346 i EUF-fördraget får medlemsstater undanta försvars- och säkerhetskontrakt från reglerna om det är nödvändigt för att skydda deras väsentliga säkerhetsintressen. Med de båda direktiven 2009/81/EG och 2009/43/EG går det nu att begränsa detta undantag till ett strikt minimum. EESK instämmer i kritiken mot att en mycket stor andel av upphandlingen av militära varor fortfarande inte genomförs enligt EU:s regler för offentlig upphandling, och ser en potential till besparingar här, som skulle kunna investeras på ett mer effektivt sätt inom ramen för försvarsfonden.

3.3.3 EESK stöder ett förenklat tillståndsförfarande genom allmänna tillstånd att överföra militära varor inom den inre marknaden. Kommittén välkomnar därför de tolkningsriktlinjer och rekommendationer som tillkännagetts. Likväl behöver mycket mer göras för att säkerställa i synnerhet en så god tillämpning som möjligt av överföringsdirektivet.

3.3.4 EESK välkomnar även studier om försörjningstryggheten avseende råvaror inom ramen för råvarustrategin samt om ersättning av kritiska råvaror. Samtidigt beklagar EESK att kommissionen har gett upp i fråga om sitt mandat av december 2013 att utarbeta en färdplan för övergripande EU-omfattande regler för försörjningstrygghet, som även skulle kunna driva fram ett politiskt ambitiöst genomförande av överföringsdirektivet.

3.3.5 EESK instämmer i att en väl fungerande inre marknad för försvarsprodukter måste utgöra ett centralt mål för handlingsplanen. En försvarsunion är otänkbar utan gränsöverskridande marknadstillträde och öppna leveranskedjor. Framför allt måste små och medelstora företag, som står bakom viktiga innovationer inom sektorn, kunna få tillträde till anbudsinfordringar.

3.3.6 EESK stöder att man utarbetar gemensamma standarder och upprättar en fullständig driftskompatibilitet för både vapen och produkter med dubbla användningsområden, samtidigt som man undviker dubblering av befintliga standarder, framför allt Nato-standarder. En motsvarande färdplan hade redan planerats till 2014<sup>(8)</sup>.

<sup>(7)</sup> Se fotnot 1.

<sup>(8)</sup> Europeiska rådets slutsatser av den 19–20 december 2013 (EUCO 217/13).

3.3.7 EESK stöder utvecklingen av tillförlitliga, säkra och kostnadseffektiva satellitkommunikationstjänster för EU och nationella myndigheter, tillsammans med investeringar i europeisk rymdfart.

3.3.8 Kommittén är medveten om det otydliga förhållandet mellan civil och militär användning av Copernicussystemet, och även om det faktum att militären utgör en central partner för Europeiska rymdorganisationen (ESA), både som medutvecklare och användare. Användbara synergieffekter skulle kunna utvecklas här. Användningen av Copernicus måste dock bedömas kollektivt ur ett politiskt, vetenskapligt och militärt perspektiv. Den militära användningen får inte innebära en börda för EU:s rymdpolitik eller påverka den civila användningen av systemet.

3.3.9 EESK ger sitt eftertryckliga stöd till att man stärker kapaciteten på området cybersäkerhet och cyberförsvar samt till det civil-militära samarbetet på grundval av EU:s strategi för cybersäkerhet<sup>(9)</sup>.

3.3.10 EESK stöder gemensamma strategier för att främja sjöfartsskydd på både det civila och militära området samt optimering av driftskompatibel kapacitet för övervakning till sjöss.

Bryssel den 31 maj 2017.

Georges DASSIS  
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande*

---

<sup>(9)</sup> Gemensamt meddelande till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – EU:s strategi för cybersäkerhet: En öppen, säker och trygg cyberrymd (JOIN(2013) 1 final. Rådets slutsatser om det gemensamma meddelandet från kommissionen och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik: "EU:s strategi för cybersäkerhet: En öppen, säker och trygg cyberrymd" (11357/13).