

EU:s försvarspolitik i fokus



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

Punkt

01–11 | **Huvudbudskap**

01–07 | **Översikten**

08–11 | **Utmaningar och möjligheter**

12–83 | **En närmare titt**

12–31 | **Förändrade omständigheter och EU:s högre ambitionsnivå**

12–19 | Drivkrafter för förändring

20–26 | Styrningsramen är förankrad i fördragen

27–31 | EU:s höjda ambitionsnivå

32–54 | **EU-åtgärder: mot beredskap och en alltmer strukturerad strategi**

32–40 | Kraftig ökning av medlemsstaternas försvarsutgifter och många fler EU-finansieringsinstrument

41–44 | Uppdaterade regler för att underlätta tillgången till medel och förbättra den militära rörligheten

45–47 | En styrningsram i förändring

48–54 | Utvecklingen av ett försvarspartnerskap med Ukraina och närmare förbindelser med Nato och andra partner

55–83 | **Utmaningar och möjligheter som följer av utvecklingen av EU:s försvarspolitik**

55–63 | Utveckla försvarsförmågan

64–71 | Utmaningar kopplade till finansieringen

72–75 | Nya strategier för EU:s försvarssamarbete och beredskap

76–83 | Komplexa arrangemang för styrning och ansvarsutkrävande

Bilagor

Bilaga I – Edip – en integrerad verktygslåda för EU:s försvar

Bilaga II – Klausuler om EU-preferens i finansieringsinstrument på försvarsområdet

Bilaga III – Översikt över EU-finansiering som anslagits till försvaret under perioden 2021–2027 per land⁽¹⁾ och per finansieringsinstrument i april 2026

Bilaga IV – Relevanta publikationer från revisionsrätten

Förkortningar

Ordförklaringar

Vi som har arbetat med översikten

Huvudbudskap

Översikten

01 EU:s säkerhetsläge har förändrats drastiskt under de senaste åren. Rysslands fullskaliga anfallskrig mot Ukraina som inleddes i början av 2022, men också den geopolitiska turbulensen med ökade konflikter runt om i världen och urholkningen av den multilaterala världsordningen, har fått EU:s medlemsstater att inse att EU behöver stärka sin förmåga på områdena säkerhet och försvar. Detta har lett till ett skifte i EU:s försvarspolitik, från krishantering och krisåtgärder utanför EU till ett större fokus på medlemsstaternas försvarsberedskap.

02 Det finns således ett akut behov av att utöka det europeiska försvarets produktionskapacitet och för medlemsstaterna att stärka sin egen förmåga på området. Men den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen lider av effekterna av många års underinvesteringar och otillräckligt samarbete mellan medlemsstaterna. Det har lett till otillräckliga lager av ammunition och robotar, långa ledtider för tillverkning av försvarsprodukter, stort beroende av leverantörer utanför Europa och flaskhalsar i transportnäten. För att komma till rätta med detta har EU tagit flera initiativ för att få medlemsstaterna att samarbeta och samordna sina insatser för att stärka den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen.

03 Syftet med denna översikt är att ge en uppdatering om EU:s försvarslandskap sedan vår förra [översikt om Europas försvar från 2019](#) och att lyfta fram risker, utmaningar och möjligheter som hör samman med EU:s senaste initiativ på området. Vi vill förse våra intressenter med relevant information och ge en analys av EU:s försvarspolitik och den senaste utvecklingen, särskilt när det gäller viktiga frågor kopplade till ekonomisk förvaltning, styrning, öppenhet och ansvarsutkrävande. Vi hänvisar också till huvudbudskapen i våra tidigare rapporter i ämnet.

04 Vi är medvetna om att säkerhets- och försvarsstrategierna har breddats i EU och nu även omfattar hybridhot, cybersäkerhet och civil beredskap, men dessa aspekter behandlas inte i den här översikten. Den är inte heller inriktad på områden som försörjningstrygghet när det gäller kritiska råvaror, underrättelser och säker kommunikation via rymdbaserad teknik – även om vi vet hur viktiga de är för försvaret.

05 Här sammanför vi information från institutionella och icke-institutionella intressenter som ansvarar för att genomföra EU:s försvarspolitik: EU-aktörer, försvarsindustrin och ett antal experter på EU:s försvarspolitik. Vi har gått igenom EU-lagstiftningen, policydokument, rapporter och tidigare revisionsarbete tillsammans med studier från forskningsinstitut, tankesmedjor och den akademiska världen. Vi har fört diskussioner med Europeiska kommissionen, Europeiska utrikestjänsten, Europeiska försvarsbyrån, rådets generalsekretariat och företrädare för Europas försvarsindustri, Nato och politiska experter.

06 Översikten omfattar perioden från 2020 till juli 2026. Vi har framför allt tittat på de senaste förändringarna och beaktat den senaste utvecklingen i EU:s försvarspolitik.

07 Detta är alltså inte en granskningsrapport utan en översikt som huvudsakligen baseras på allmänt tillgänglig information eller material som samlats in specifikt för detta syfte.

Utmaningar och möjligheter

08 Fördragen slår tydligt fast att försvaret faller under medlemsstaternas suveränitet. Beslut ska fattas enhälligt och överstatliga EU-insatser begränsas (punkt [22](#)). Men framför allt sedan 2022 har både medlemsstaterna och EU-institutionerna vidtagit åtgärder för att stärka EU:s försvar (punkterna [27–31](#)).

09 Medlemsstaterna har kraftigt ökat sina försvarsutgifter, som förväntas öka med mer än 79 % mellan 2020 och 2025. De har fördelat pengarna för att öka sin militära förmåga och stödja Ukraina (punkterna [32–34](#)). Dessutom har de uppmanat kommissionen och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, som också är vice ordförande för Europeiska kommissionen, att ta de initiativ som krävs för att EU ska uppnå försvarsberedskap till 2030. De centrala strategiska dokument som ligger till grund för denna nya ambitionsnivå är den [strategiska kompassen för säkerhet och försvar](#) och [vitboken om europeisk försvarsberedskap 2030](#) (punkterna [28–29](#)).

10 Det är visserligen förbjudet att använda EU:s budget för att finansiera insatser som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser, men den får användas för att stärka den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen genom industripolitiken på försvarsområdet (punkterna [20–26](#)). EU:s försvarsutgifter förblev ganska blygsamma under perioden fram till 2021 med ett anslag på 590 miljoner euro. Men från 2021 har det skett en markant ökning i takt med att EU har inrättat en rad instrument som ska främja ett utökat gränsöverskridande försvarssamarbete och uppmuntra medlemsstaterna att gemensamt utveckla och upphandla kapacitet och produkter inom EU och associerade länder. Varje instrument har specifika mål på olika stadier av livscykeln för förmågeutvecklingen. En del av instrumenten var krisåtgärder som infördes efter det att Rysslands fullskaliga anfallskrig mot Ukraina inleddes, men de har omvandlats till långsiktiga program som ska stärka Europas försvar. Under perioden 2021–2027 har 11,3 miljarder euro tilldelats försvarsrelaterade program, och uppskattningsvis 20,6 miljarder euro har omdirigerats från andra fonder till försvarsmål. Dessutom kommer upp till 150 miljarder euro i lån att göras tillgängliga för medlemsstaterna. Finansieringen av försvaret på EU-nivå förväntas öka ytterligare i den kommande budgetcykeln, under förutsättning att förslaget till budget för 2028–2034 godkänns. Detta är ett tydligt skifte för den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen – då utvecklingen och integrationen av basen för första gången skrivs in som ett centralt mål i Europas industristrategi (punkterna [36–39](#) och [41](#)).

11 Vi ser flera möjligheter, utmaningar och risker som hör samman med denna utveckling.

- Det utmanande säkerhetsläget tillsammans med den ökade finansieringsnivån öppnar för möjligheter att utöka den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basens kapacitet, driva på innovation och teknik med dubbla användningsområden samt utveckla nya former av samarbete, såsom försvarskluster och förmågekoalitioner, samtidigt som man stärker strategiska partnerskap, särskilt med Ukraina (punkterna [55–56](#) och [72–73](#)).
- Trots ambitiösa EU-planer och ökande utgifter är det svårt att uppnå försvarsberedskap till 2030, på grund av de stora begränsningar som finns för närvarande. Otillräcklig samordning mellan EU:s olika finansieringsflöden och också mellan EU-finansiering och nationell finansiering kan, i avsaknad av en ändamålsenlig, toppstyrd EU-planeringsprocess, leda till fragmenterade investeringar, dubbelarbete eller ihållande förmågebrister. Finansieringen kan fortfarande vara otillräcklig för att åtgärda överenskomna försvarsprioriteringar och tilldelningen av ytterligare finansiering omsätts inte omedelbart i operativ förmåga, eftersom den behöver tid för att utvecklas (punkterna [57–63](#)).

- Att uppmuntra medlemsstaterna att anskaffa sina försvarssystem från europeiska leverantörer genom klausuler om EU-preferens skulle kunna vara ett sätt att minska beroendet av leverantörer utanför Europa på lång sikt, men det skulle behöva vägas mot operativa behov på kort sikt (punkterna [55–59](#)).
- Om den ökade finansieringen inte genomförs på lämpligt sätt kan det medföra risker, till exempel att finansieringen får begränsad effekt när det gäller att åtgärda förmågebrister på grund av hög inflationstakt eller att det fastställs utgiftsmål utan tillhörande prestationskrav. Det kan också leda till flaskhalsar vad gäller material, nyckelkomponenter eller kvalificerad personal, vilket gör det svårt att använda de tilldelade medlen (punkterna [64–67](#)).
- Den ökade användningen av lånefinansierade försvarsutgifter, EU-stödda lån och aktiveringen av flexibilitetsklausuler kan undergräva de offentliga finansernas hållbarhet genom att minskningen av den offentliga skulden fördröjs, ansvarsförbindelserna ökar och EU-budgetens marginal utsätts för ytterligare press, om det inte görs lämpliga avsättningar (punkterna [65](#) och [68](#)).
- EU:s försvarspolitik utmärks av en komplex institutionell ram och en styrningsstruktur på flera nivåer. Detta medför stora utmaningar för samordningen mellan de olika aktörerna och ökar risken för överlappande ansvarsområden. Arrangemangen för ekonomiskt ansvarsutkrävande är också komplexa och varierar beroende på vilket finansieringsinstrument och vilken enhet som berörs. Att det saknas ett revisionsmandat för alla berörda organ och instrument begränsar revisionsrättens möjligheter att fullt ut utöva sin roll som extern revisor (punkterna [76–81](#)).

En närmare titt

Förändrade omständigheter och EU:s högre ambitionsnivå

Drivkrafter för förändring

12 På senare år har flera händelser ändrat inställningen till försvaret runt om i EU. Det har lett till ett nytt och framväxande politiskt landskap som också formas av säkerhetsläget i världen, som rent allmänt har försämrats.

13 Rysslands fullskaliga anfallskrig mot Ukraina inleddes den 24 februari 2022 och utgjorde en vändpunkt för Europas försvar. Återkomsten av ett konventionellt, högintensivt krig i EU:s grannskap har påverkat unionen såväl ekonomiskt som politiskt. Kriget har lett till att EU:s BNP-tillväxt har sjunkit jämfört med prognoserna före kriget och till en energi- och levnadskostnadskris som drivit upp inflationstakten¹. Mer än 4,5 miljoner ukrainska flyktingar har dessutom kommit till EU:s medlemsstater². Rent politiskt har kriget lett till att försvarsfrågorna hamnat i centrum i EU på ett sätt som man inte har sett i Europa sedan kalla krigets slut.

¹ [Economic impact of Russia's war on Ukraine:European Council response](#), Europaparlamentets forskningsavdelning, februari 2024.

² [Ukraine Refugee Situation](#), FN:s flyktingkommissarie.

14 Långt innan kriget i Ukraina började hade det otillräckliga samarbetet mellan medlemsstaterna redan medfört att utvecklingen av försvarsförmågan var ineffektiv. Den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen led av effekterna av många års underinvesteringar (den så kallade *fredsvinsten*)³ och tillgången till finansiering är än i dag mycket begränsad, särskilt för små och medelstora företag⁴. I det [gemensamma meddelandet om analysen av investeringsgapet på försvarsområdet och vidare åtgärder](#), som offentliggjordes i maj 2022, uppskattade kommissionen att om alla medlemsstater hade avsatt 2 % av sin BNP till försvaret under perioden 2006–2020 skulle detta ha inneburit ytterligare cirka 1 100 miljarder euro till försvaret⁵. Dessutom uppskattade Europaparlamentets utredningstjänst att kostnaden för uteblivna gemensamma åtgärder på EU-nivå när det gäller försvarsutgifter varierar mellan 18 miljarder euro och 57 miljarder euro per år⁶.

15 Rysslands krig mot Ukraina blottade stora sårbarheter på försvarsområdet i EU:s medlemsstater, vilket återspeglar årtionden av underinvesteringar. EU:s lager av ammunition och robotar räckte inte till när man ställdes inför förfrågningar om stöd till en partner som deltog i ett högintensivt krig ([ruta 1](#)). Industrin befinner sig i en situation med årtionden av låg produktion⁷ och har endast i begränsad omfattning lyckats öka sin kapacitet att fylla på lagren⁸, vilket förvärras av långa ledtider för tillverkning av försvarsprodukter. I vår [rapport om militär rörlighet från 2025](#) konstaterade vi dessutom att flaskhalsarna i transportnäten påverkar den militära rörligheten och minskar därmed de europeiska styrkornas förmåga att förflytta sig effektivt runt om i Europa. En översikt över revisionsrättens rapporter på området finns i [bilaga IV](#).

³ Sebastian Clapp, *EU Member States' defence budgets*, Europaparlamentets utredningstjänst, mars 2026, s. 1.

⁴ Europeiska kommissionen *Access to equity financing for European defence SMEs*, 2024, s. 9.

⁵ JOIN(2022) 24 final, gemensamt meddelande om analysen av investeringsgapet på försvarsområdet och vidare åtgärder, s. 5.

⁶ Marco Centrone och Meenakshi Fernandes, *Improving the quality of European defence spending. Cost of non-Europe report*, rapport om kostnaden för uteblivna EU-åtgärder, Europaparlamentets utredningstjänst, november 2024.

⁷ Hannah Aries, Bastian Giegerich och Tim Lawrenson, *The Guns of Europe: Defence-industrial Challenges in a Time of War*, Internationella institutet för strategiska studier, 19 juni 2023.

⁸ *EU military support to Ukraine*, European Commission, 24 April 2026.

Ruta 1

Artilleriammunition på 155 mm: överbrygga gapet mellan efterfrågan på slagfältet och EU-industrins kapacitet

Artilleri är fortfarande centralt för kriget i Ukraina och driver på en ihållande efterfrågan på ammunition på 155 mm. Under 2022 avfyra ukrainska styrkor cirka 6 000–8 000 granater om dagen (180 000–240 000 i månaden)⁹. Nyare uppskattningar pekar på 150 000–200 000 i månaden, jämfört med upp till 600 000 från Rysslands sida¹⁰.

Som en jämförelse var EU:s produktion begränsad till 300 000–400 000 granater om året 2022, vilket återspeglar årtionden av nedskärningar av den europeiska försvarsindustriella kapaciteten.

I mars 2023 enades [EU:s råd](#) om en tredelad strategi som bestod i att 1) ersätta EU:s medlemsstater för ammunition och robotar som de donerar till Ukraina från sina befintliga lager, 2) genomföra gemensam upphandling av artilleriammunition på 155 mm och komponenter till den samt missiler och 3) öka det industriella stödet, framför allt genom [akten till stöd för ammunitionstillverkning](#), med ett mål på en miljon granater inom tolv månader.

Trots förseningar har produktionen ökat. Medlemsstaterna levererade en miljon enheter artilleriammunition (granater på 155 mm och robotar) till Ukraina i november 2024¹¹, åtta månader efter tidsfristen i mars 2024, som hade fastställts i mars 2023.

Källa: Europaparlamentets utredningstjänst, [Reinforcing the EU's defence industry](#), mars 2026.

⁹ SWD(2024) 515, arbetsdokument från kommissionens avdelningar om Edip.

¹⁰ Euromaidan press, [Frontline report: Europe moves fast—for once—and floods Ukraine with shells](#), 2 maj 2025.

¹¹ Francesco Bortoletto, [EU managed to deliver one million shells to Kyiv](#), EU News, 20 november 2024.

16 Hybridattacker har i allt högre grad drabbat den europeiska infrastrukturen och har också intensifierats under de senaste åren. Det handlar bland annat om sabotage, störning av kritisk infrastruktur, cyberattacker, utländsk informationsmanipulering och inblandning samt försök att undergräva demokratin och valprocessen¹². Kombinationen av konventionell krigföring och hybridattacker har fått EU och medlemsstaterna att lägga större fokus på behovet att öka den traditionella försvarsförmågan, att sammanföra den interna och externa säkerhetsdimensionen och att anta en samhällsomfattande strategi för säkerhet och beredskap.

17 Utöver kriget i Ukraina har säkerhetsläget i världen också försämrats i andra avseenden. Den geopolitiska turbulensen med ökade konflikter runt om i världen, till exempel krigen i Mellanöstern och urholkningen av den multilaterala världsordningen¹³, har ökat behovet av strategiskt oberoende i EU. Försämringen av säkerhetsläget har skett parallellt med förändringar i Europas säkerhets- och försvarsstruktur. Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato) är fortfarande en hörnsten i det gemensamma försvaret för de EU-medlemsstater som också är [Natomedlemmar](#), men EU har ökat sina satsningar på att stärka det strategiska oberoendet och säkerställa en bättre bördefördelning inom Nato. För de 23 EU-medlemsstater som också är medlemmar i Nato har detta lett till ökade åtaganden för försvarsutgifter¹⁴ och ett behov av att samordna förstärkningen av försvarsförmågan inom både Nato och EU.

¹² [Rysslands hybridverksamhet: EU-sanktioner](#), Europeiska rådet, Europeiska unionens råd, 21 april 2026.

¹³ [Foresight report 2025 – Resilience 2.0 – Empowering the EU to thrive amid turbulence and uncertainty](#), Europeiska kommissionen, 2025.

¹⁴ [Förklaringen från Natos toppmöte i Haag](#) som utfärdades av de stats- och regeringschefer som deltog i mötet i Nordatlantiska rådet i Haag den 25 juni 2025.

18 Kriget i Ukraina har också belyst fragmenteringen och komplexiteten i försvarsindustrins värdekedjor och dess stora beroende av leverantörer från länder utanför EU. Under perioden från det att kriget i Ukraina inleddes och fram till juni 2023 kom 78 % av EU-medlemsstaternas förvärv på försvarsområdet från länder utanför EU, där Förenta staterna ensamt stod för 63 %¹⁵. Det finns visserligen olika mått för att mäta detta beroende, men de visar konsekvent att en väsentlig del av EU:s försvarsutgifter går till leverantörer utanför EU, särskilt Förenta staterna^{16,17}. Historiskt sett har Förenta staterna exporterat betydligt mer till EU än EU vad har exporterat till Förenta staterna¹⁸. Även om det finns tidiga tecken på ett minskat beroende av inköp av amerikanska vapen¹⁹ ökade EU sina inköp från Förenta staterna under åren efter det att Rysslands fullskaliga anfallskrig mot Ukraina inleddes²⁰. Det har lett till krav på att Europas ökade försvarsutgifter i allt högre grad ska riktas mot den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen.

¹⁵ JOIN(2024) 10, gemensamt meddelande om en ny strategi för europeisk försvarsindustri.

¹⁶ Juan Mejino-López och Guntram B. Wolff, *Europe's dependence on US foreign military sales and what to do about it*, Bruegel, 13 oktober 2025.

¹⁷ Alex Burilkov, Katelyn Bushnell, Juan Mejino-López, Thomas Morgan och Guntram B. Wolff, *Fit for war by 2030? European rearmament efforts vis-à-vis Russia*, Bruegel & Kiel Institute for the World Economy, juni 2025.

¹⁸ Daniel Fiott, *The poison pill - EU defence on US terms?*, Europeiska unionens institut för säkerhetsstudie, juni 2019.

¹⁹ Giuseppe Spatafora, *The foreign policy-first president? US external action under Trump 2.0 – in data*, Europeiska unionens institut för säkerhetsstudie, februari 2026.

²⁰ Juan Mejino-López och Guntram B. Wolff, *Europe's dependence on US foreign military sales and what to do about it*, Bruegel, 13 oktober 2025.

19 Kravet på en starkare industriell bas ställs mot bakgrund av den snabba tekniska utvecklingen och den ökade globala konkurrensen om resurser. Innovationer – såsom kvantteknik, bioteknik, neuroteknik, avancerade material och robotteknik – kommer att bli allt viktigare under det kommande årtiondet²¹. Dessa kan användas för både civila och militära ändamål och kräver ofta samma resurser. Strategiska råvaror är lika viktiga för grön och digital teknik som för försvars-, flyg- och rymdtillämpningar²². EU är för närvarande starkt beroende av import av sådana råvaror, ofta från ett enda land utanför EU²³. På så sätt är sårbarheter i den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen kopplade till den bredare frågan om strategiskt oberoende och försörjningstrygghet. Det betyder att andra politikområden i allt högre grad införlivar försvarsrelaterade perspektiv. Dessa många samverkande faktorer har skapat en känsla av att det är bråttom när det handlar om försvaret.

Styrningsramen är förankrad i fördragen

20 EU:s institutioner, organ, byråer och medlemsstater har vidtagit åtgärder för att stärka EU:s försvar sedan Rysslands fullskaliga anfallskrig mot Ukraina bröt ut. Åtgärderna vidtas mot bakgrund av en styrningsram som formats av fördragen. EU-institutionernas roll har traditionellt sett varit begränsad på försvarsområdet. Genom Europeiska unionens fördrag (EU-fördraget), i dess ändrade lydelse från 2007²⁴ som är i kraft sedan 2009, infördes den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP). Där fastställdes mer uttryckligen de institutionella aktörernas nuvarande roller med avseende på försvaret. Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), som kompletterar EU-fördraget och reglerar hur EU verkar på den inre marknaden och i sin ekonomi, utgör den rättsliga grunden för EU:s försvarsindustriella instrument (*figur 1*).

²¹ *Foresight report 2025 – Resilience 2.0 – Empowering the EU to thrive amid turbulence and uncertainty*, Europeiska kommissionen, 2025.

²² *Särskild rapport 04/2026 Kritiska råmaterial för energiomställningen: en politik på skakig grund*.

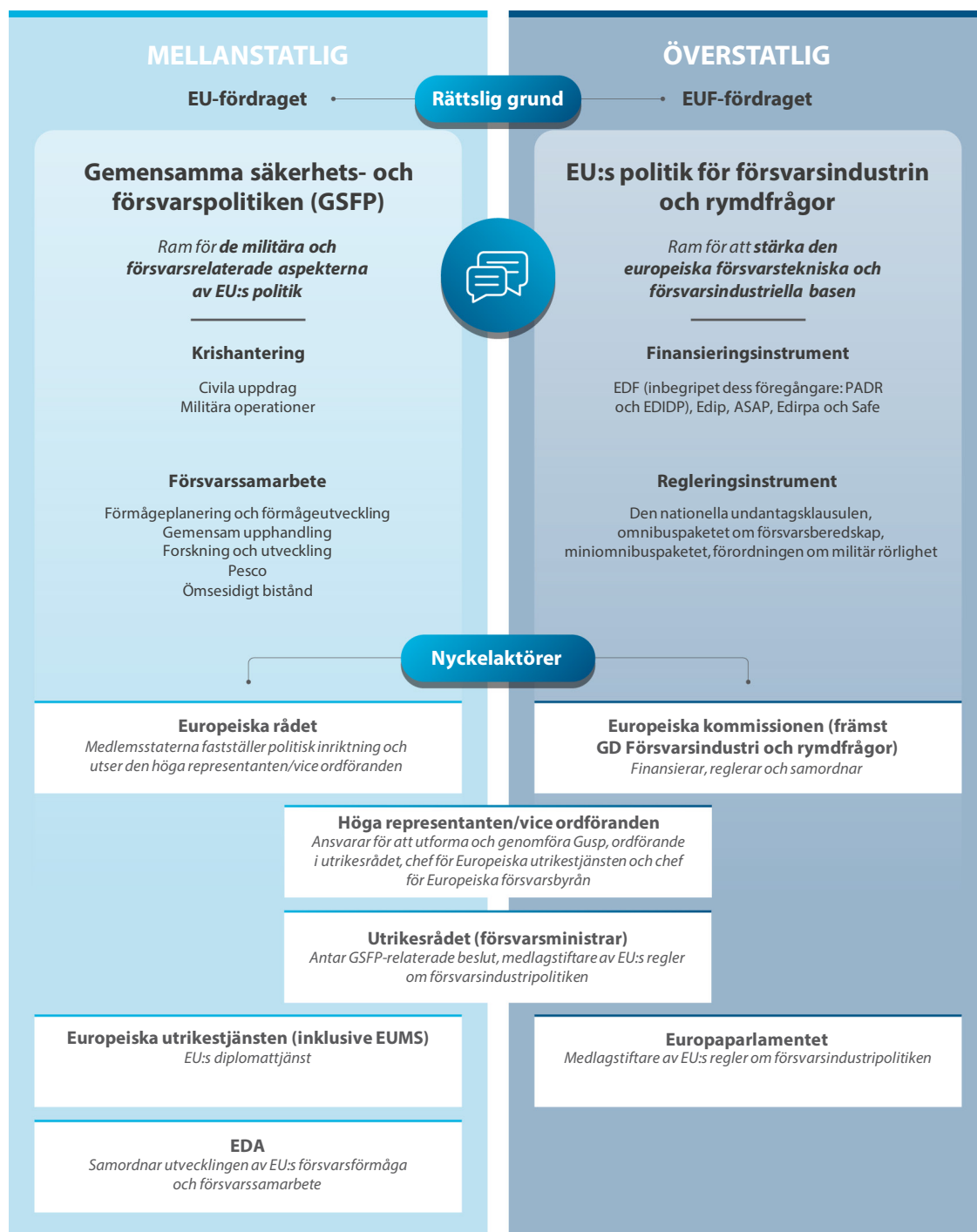
²³ Ibid.

²⁴ *Lissabonfördraget* om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

21 GSFP är en del av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) och hanterar frågor som gäller EU:s säkerhet, bland annat en ”gradvis utformning av unionens gemensamma försvarspolitik som kan leda till ett gemensamt försvar”. EU:s övergripande utrikespolitik leds av Europeiska rådet (som består av stats- och regeringscheferna). Inom Europeiska unionens råd är försvar och säkerhet utrikesrådets ansvar (som består av utrikesministrarna, och försvarsministrarna när försvarsfrågor står på dagordningen). Europeiska utrikestjänsten, inbegripet EU:s militära stab (EUMS), är EU:s diplomatiska gren och verkar under ledning av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, som också är vice ordförande för Europeiska kommissionen²⁵. [Europeiska försvarsbyrån](#) (EDA) är en EU-byrå som inrättades 2004 och som verkar under överinseende av Europeiska unionens råd och stöder rådet och medlemsstaterna i deras insatser för att förbättra EU:s försvarsförmåga.

²⁵ Rådets beslut [2010/427/EU](#) om inrättande av Europeiska utrikestjänsten.

Figur 1 | EU:s försvarspolitik och styrningsram



Samverkar mellan den mellanstatliga och överstatliga nivån genom att delta i kommittéer, i möte m.m.

ASAP – akten till stöd för ammunitionstillverkning, **Gusp** – den gemensamma utrikes och säkerhetspolitiken, **GD Försvarsindustri och rymdfrågor** – generaldirektoratet för försvarsindustri och rymdfrågor, **EDA** – Europeiska försvarsbyrån, **EDF** – Europeiska försvarsfonden, **EDIDP** – europeiskt försvarsindustriellt utvecklingsprogram, **Edip** – programmet för europeisk försvarsindustri, **Edirpa** – instrumentet för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin genom gemensam upphandling, **EDTIB** – den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen, **utrikestjänsten** – Europeiska utrikestjänsten, **EUMS** – EU:s militära stab, **höga representanten/vice ordföranden** – unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik/vice ordföranden för kommissionen, **PADR** – förberedande åtgärd för försvarsrelaterad forskning, **Pesco** – permanent strukturerat samarbete, **EU-fördraget** – fördraget om Europeiska unionen, **EUF-fördraget** – fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, **Safe** – Säkerhetsaktion för Europa

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen, rådet och parlamentet.

22 Den nuvarande rättsliga ramen ger medlemsstaterna möjlighet att samarbeta på det försvarspolitiska området på frivillig basis, samtidigt som kommissionens befogenheter främst är begränsade till försvarsindustripolitik. Eftersom försvaret är ett viktigt uttryck för nationell suveränitet behåller medlemsstaterna en ledande roll och EU:s försvarspolitik förblir i grunden mellanstatlig med särskilda regler och förfaranden som skiljer sig från EU:s övriga politik. Försvaret är därmed fast förankrat i medlemsstaterna, med begränsningar för överstatliga EU-åtgärder. Det betyder att rådet har en central ställning när det gäller EU:s försvarspolitik och är en viktig beslutsfattare där beslut som gäller Gusp och GSFP i allmänhet måste fattas med enhällighet.

23 GSFP är EU:s ram för krishantering och försvarssamarbete, som gör att medlemsstaterna kan genomföra civila och militära GSFP-uppdrag och GSFP-insatser utanför EU som ett led i EU:s integrerade strategi för externa konflikter och kriser²⁶. GSFP stöder fredsbevarande, konfliktförebyggande och förstärkning av den internationella säkerheten, ofta i samarbete med internationella organisationer som Förenta nationerna (FN) och Nato. EU har inlett många civila uppdrag och militära operationer i utlandet inom ramen för GSFP. Civila uppdrag finansieras genom EU:s budget och är beroende av den förmåga som tillhandahålls av medlemsstaterna (artikel 42 i EU-fördraget). Enligt artikel 41.2 i EU-fördraget får utgifter i samband med operationer som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser i princip inte finansieras genom EU:s budget. Kostnaderna för militära uppdrag och insatser finansieras därför främst av de deltagande medlemsstaterna genom särskilda mellanstatliga mekanismer och nationella bidrag. Finansieringsarrangemangen varierar beroende på det aktuella uppdraget eller den aktuella insatsen²⁷.

²⁶ Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken, Europeiska utrikestjänsten, 24 september 2025.

²⁷ Bruno Bilquin, *EU missions and operations abroad*, Europaparlamentets utredningstjänst, 29 oktober 2024.

24 Medlemsstaternas samarbetsram omfattar också flera fördragsbaserade initiativ och organ som finansieras utanför budgeten genom medlemsstaternas bidrag. Här ingår till exempel [EDA](#), som är en central aktör när det gäller stödet till utvecklingen av försvarsförmågan och främjandet av försvarssamarbete i EU och det [permanent strukturerade samarbetet](#) (Pesco). Pesco, som aktiverades 2017 av 23 medlemsstater och nu har 26 deltagare, är en fördragsbaserad samarbetsram inom vilken man gemensamt planerar, utvecklar och investerar i förmågeutveckling och stärker de väpnade styrkornas operativa beredskap, interoperabilitet och ändamålsenlighet genom rättsligt bindande åtaganden. Pescos sekretariat består av företrädare från EDA och Europeiska utrikestjänsten – inklusive EU:s militära stab. Under perioden 2017–2025 genererade [Pesco](#) totalt 83 samarbetsprojekt (varav 74 fortfarande pågår) inom land- sjö-, luft-, rymd- och cyberförsvar.

25 Artikel 42.7 i EU-fördraget utgör den rättsliga grunden för EU:s klausul om ömsesidigt bistånd. Så fort den aktiveras av en medlemsstat som utsatts för ett angrepp på sitt territorium är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel. Biståndet måste vara förenligt med åtagandena inom Nato (för de medlemsstater som också är medlemmar i Nato) och får inte strida mot den särskilda karaktären på medlemsstaternas säkerhets- och försvarspolitik (för dem som inte är medlemmar i Nato). Klausulen har bara åberopats en enda gång, av Frankrike efter terrorattentaten i november 2015. EU-medlemsstaterna har regelbundet scenariobaserade diskussioner och genomför övningar för att öka förståelsen för hur klausulen ska genomföras, öka beredskapen och bygga upp resiliensen. Sedan mars 2026, efter det att Cypern utsattes för drönare under kriget mellan Iran, Israel och Förenta staterna, har diskussionerna om hur klausulen ska genomföras intensifierats för att man ska kunna hantera utmaningarna när den ska tillämpas rent praktiskt²⁸.

²⁸ [EU to game out bloc's mutual assistance clause in case of attack](#), Politico, 17 april 2026.

26 EUF-fördraget ger kommissionen befogenhet att stötta den europeiska försvarsindustrins konkurrenskraft. Inom detta politikområde kan kommissionen underlätta samarbetet mellan medlemsstaterna inom forskning, utveckling och produktion på försvarsområdet utan att inkräkta på medlemsstaternas rätt att fastställa sina egna nationella försvarsprioriteringar och försvarsstrategier. Genom att främja försvarsindustripolitiken kan kommissionen spela en roll när det gäller att stärka den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen genom initiativ som uppmuntrar till gemensamma investeringar. När det gäller försvaret har kommissionen enligt fördragen i praktiken mer traditionella befogenheter kopplade till den inre marknaden, handeln och industrin. Genom rådets beslut och rådets slutsatser kan medlemsstaterna ge kommissionen i uppdrag att ta ytterligare initiativ inom försvarssektorn.

EU:s höjda ambitionsnivå

27 Särskilt sedan 2022 har EU-medlemsstaterna i allt större utsträckning insett att EU måste öka sin förmåga på säkerhets- och försvarsområdet. Detta markerar ett skifte i EU:s försvarspolitik, från krishantering och krisåtgärder utanför EU till ett större fokus på medlemsstaternas försvarsberedskap.

28 Den 11 mars 2022, bara två veckor efter det att Rysslands fullskaliga anfallskrig mot Ukraina inleddes, lade EU:s stats- och regeringschefer fram [Versaillesförklaringen](#), där man efterlyste en förstärkning av EU:s försvarsförmåga och ytterligare avgörande steg mot att bygga upp europeisk suveränitet. Kort därefter kom den [strategiska kompassen för säkerhet och försvar](#) som innehöll en plan för att öka EU:s strategiska oberoende och göra EU till en starkare och mer kompetent säkerhetsgarant för sina invånare. Den strategiska kompassen, som utarbetades under ledning av den höga representanten/vice ordföranden i nära samarbete med kommissionen och EDA, godkändes av samtliga 27 medlemsstater den 22 mars 2022 och fastställde ett viktigt riktmärke för den europeiska säkerhets- och försvarspolitik som en medlemsstatsdriven övergripande ram. Som svar på rådets uppmaning om en högre ambitionsnivå för EU:s försvar lade kommissionen och den höga representanten/vice ordföranden fram en [analys av de investeringsgap på försvarsområdet](#) som måste täppas till om man ska leva upp till dessa nya ambitioner.

29 Som ett stöd till denna nya ambitionsnivå arbetar kommissionen och Europeiska utrikestjänsten (inbegripet EU:s militära stab) också med att komplettera och mångfaldiga medlemsstaternas enskilda försvarsinsatser i syfte att ”skapa en verklig europeisk försvarsunion”²⁹. Kommissionen och den höga representanten/vice ordföranden har lagt fram flera initiativ och strategiska dokument i syfte att uppnå försvarsberedskap senast 2030 (*figur 2*). Det centrala strategidokumentet är *vitboken om europeisk försvarsberedskap 2030*, som innehåller alternativ för hur medlemsstaterna kan samarbeta och samordna sina insatser för att åtgärda förmågebristerna och stärka den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen. Enligt *färdplanen för försvarsberedskap 2030* innebär försvarsberedskap att man utvecklar och förvärvar den förmåga som behövs för modern krigföring. Detta kräver att Europa har en försvarsindustriell bas som ger unionen en strategisk fördel och det oberoende som krävs – med banbrytande innovation och snabb massproduktion i kritiska tider³⁰.

²⁹ Europas val. Politiska riktlinjer för nästa Europeiska kommission 2024–2029, Ursula von der Leyen, 18 juli 2024.

³⁰ JOIN(2025) 27, gemensamt meddelande *Färdplan för försvarsberedskap 2030*.

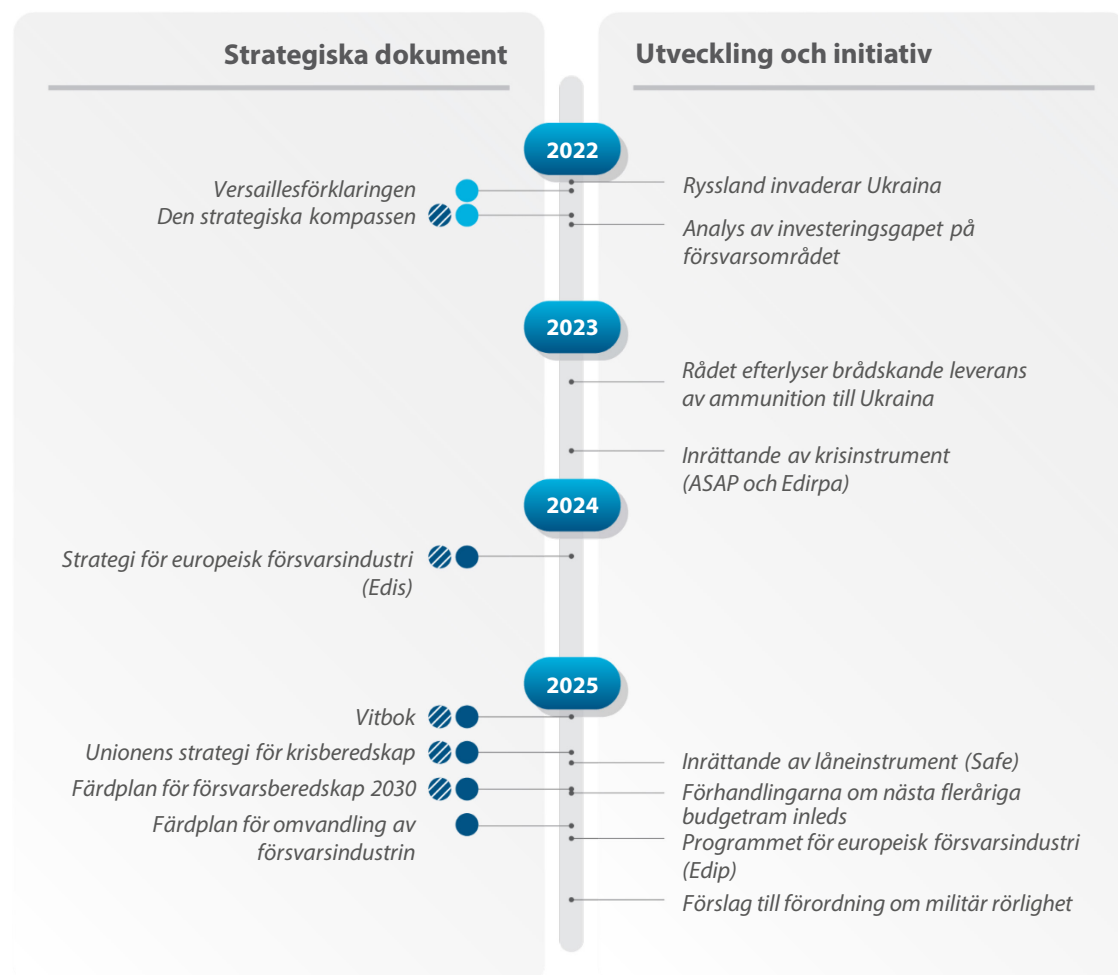
Figur 2 | Tidslinje för de relevanta strategiska dokumenten och initiativen

Författare av dokumenten

● kommissionen

● rådet

● höga representanten/vice ordföranden



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen, rådet och parlamentet.

30 För att stärka ramen för strategiskt försvar arbetar kommissionen och den höga representanten/vice ordföranden också med en helhetsstrategi för att ha beredskap för konflikter och kriser där försvar och säkerhet kopplas samman. [Strategin för en beredskapsunion](#) från 2025 är ett steg i den riktningen och den kompletterar det strategiska målet om försvarsberedskap. Strategin är uppdelad i tre delar: en integrerad strategi för alla slags risker, en samhällsomfattande strategi och en myndighetsövergripande strategi. Detta innebär att man förbereder sig för alla typer av risker i stället för att hantera dem en och en. Det innebär också att man involverar alla sektorer, organisationer och enskilda personer för att säkerställa samordning och samarbete mellan statliga myndigheter och avdelningar och samtidigt kopplar samman den yttre säkerhetsdimensionen med beredskapsåtgärder i EU.

31 Framväxten av ny teknik som är relevant för både civil och militär användning, och den allmänna oron för värdekedjornas resiliens, har också föranlett EU att överväga hur man kan utnyttja synergier mellan det civila och det militära området³¹. Den föränderliga karaktären som utmärker moderna konflikter, som i allt högre grad bygger på omstörtande teknik, gör spetsteknik till en avgörande faktor för militär överlägsenhet.

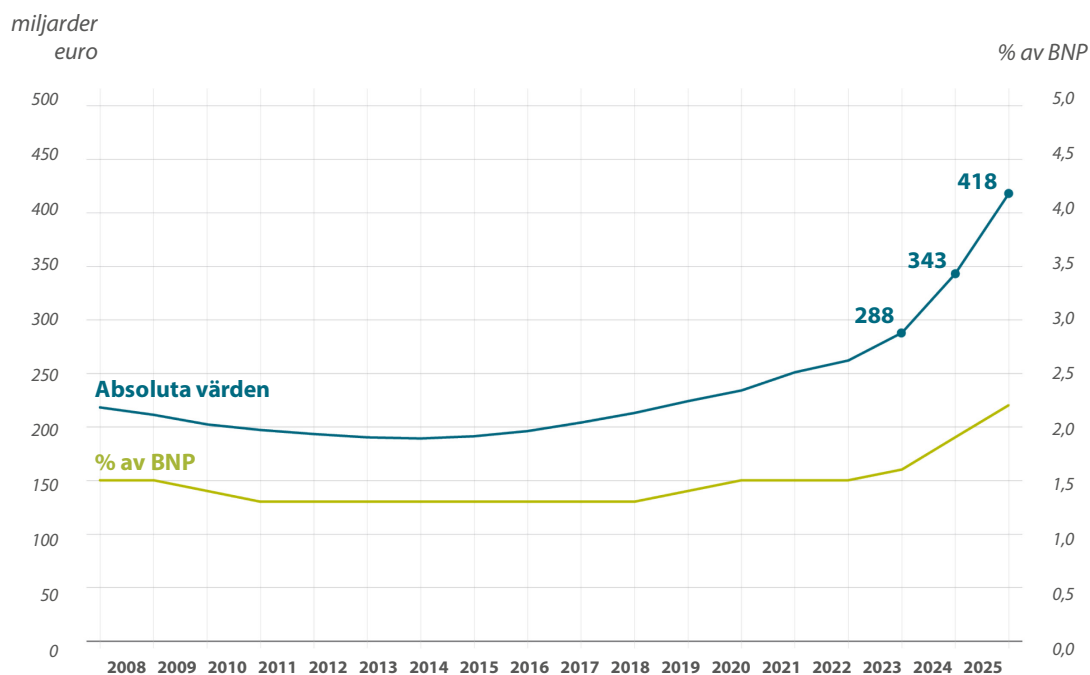
EU-åtgärder: mot beredskap och en alltmer strukturerad strategi

Kraftig ökning av medlemsstaternas försvarsutgifter och många fler EU-finansieringsinstrument

32 Sedan 2022 har ytterligare ekonomiska resurser mobiliserats både på EU-nivå och i enskilda medlemsstater för att hantera effekterna av många års underinvesteringar. Som svar på Rysslands anfallskrig mot Ukraina har EU:s kollektiva årliga försvarsbudgetar ökat kraftigt, från 262 miljarder euro 2022 till totalt 418 miljarder euro 2025 (*figur 3*). Under 2026 kommer medlemsstaternas budgetar uppskattningsvis att uppgå till 454 miljarder euro totalt. Medlemsstaternas sammanlagda försvarsutgifter (i fasta priser) ökade med 78,6 % mellan 2020 och 2025³².

³¹ COM(2025) 484, meddelande från kommissionen, *Strategisk framsynsrapport 2025*.

³² EDA, *Defence Data 2025–2026*.

Figur 3 | EU-medlemsstaternas försvarsutgifter

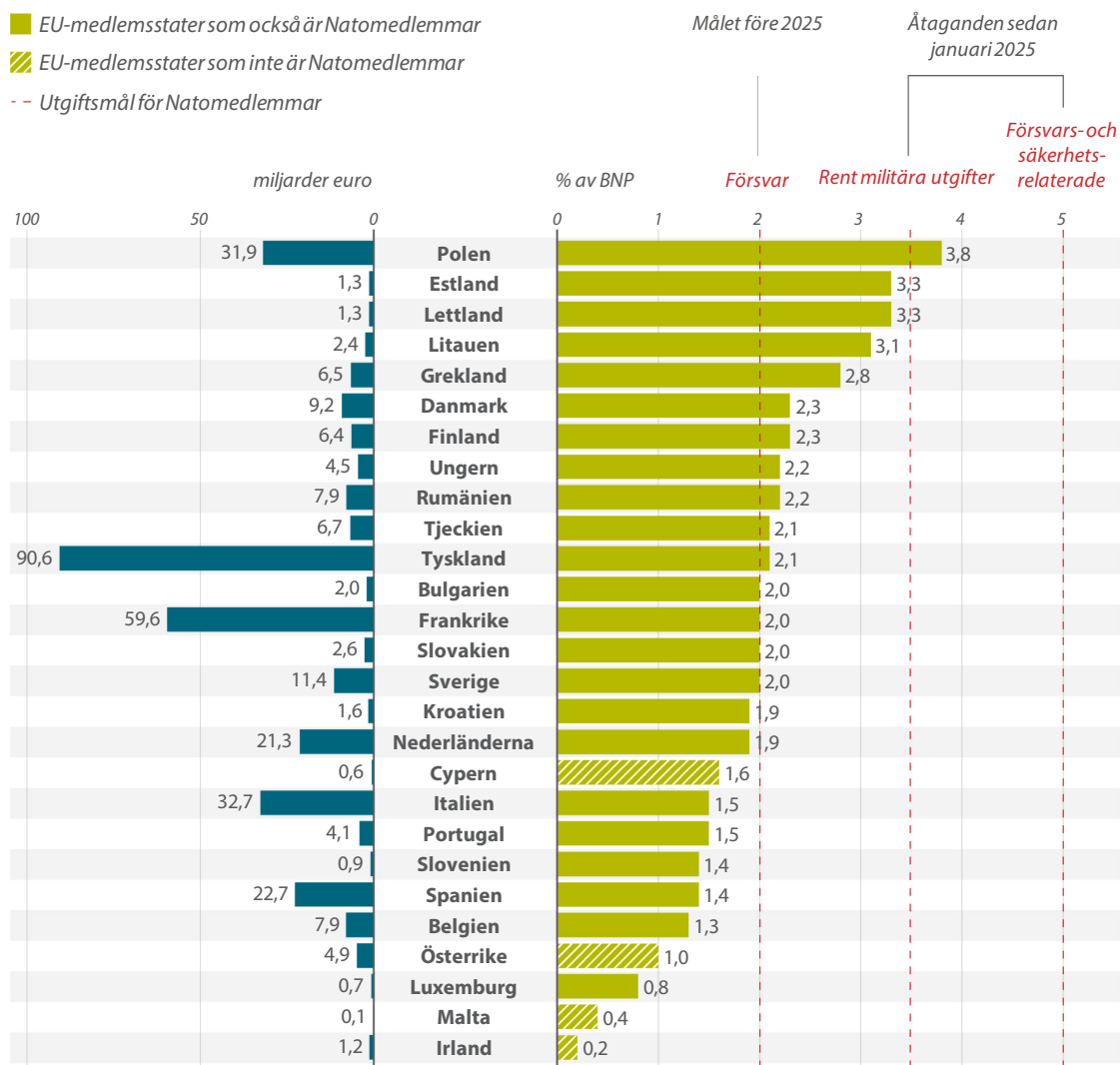
Källa: Revisionsrätten, på grundval av EDA, [Defence Data 2025–2026](#) (när det gäller absoluta värden) och [EDA defence data portal](#) (när det gäller % av BNP).

33 År 2014 enades Natomedlemmarna om att avsätta minst 2 % av sin årliga BNP till försvaret³³. År 2025 åtog sig Natomedlemmarna att uppnå högre mål och avsätta 3,5 % till centrala försvarsutgifter och 1,5 % till försvars- och säkerhetsrelaterade utgifter (t.ex. för att skydda kritisk infrastruktur och nätverk, garantera civil beredskap och resiliens samt förnya och stärka den försvarsindustriella basen), vilket betyder att länderna ska avsätta totalt 5 % av sin BNP senast 2035. [Figur 4](#) visar EU-ländernas försvarsutgifter som en procentandel av BNP för 2024. Enligt [EDA](#) nådde eller överträffade alla Natomedlemmar i EU målet på 2 % för försvarsutgifter³⁴ 2025.

³³ Förklaringen från Natotoppmötet i Wales, Nato, 5 september 2014.

³⁴ [Defence expenditures and NATO's 5 % commitment](#), Nato, 10 april 2026.

Figur 4 | EU-medlemsstaternas försvarsutgifter 2024



Källa: Revisionsrätten, på grundval av EDA, Defence Data 2024–2025.

34 Dessa ökade resurser används för att stärka den nationella militära förmågan och åtgärda långvariga förmågebrister (punkt 29). Samtidigt har en del av utgifterna kanaliserats till militärt stöd till Ukraina, antingen via bilateralt stöd eller via den europeiska fredsfaciliteten (ruta 2). I det avseendet kanaliseras 6,4 miljarder euro av de cirka 75,2 miljarder euro som EU och medlemsstaterna har mobiliserat i militärt stöd till Ukraina under perioden 2022–2025³⁵ via den europeiska fredsfaciliteten.

³⁵ EU:s militära stöd till Ukraina, Europeiska rådet, 24 april 2026.

Ruta 2

Den europeiska fredsfaciliteten

Den europeiska fredsfaciliteten inrättades i mars 2021 som en fond utanför EU:s budget. Den består av två pelare.

- Stödåtgärder: används i allt högre grad som stöd till leveranser av dödlig och icke-dödlig militär utrustning till partnerländer (t.ex. ammunition, robotar, skyddsutrustning, första hjälpen-utrustning).
- Transaktioner: finansierar de gemensamma kostnaderna för militära GSFP-uppdrag och GSFP-insatser (merparten av kostnaderna står de deltagande medlemsstaterna för). Ett av de viktigaste pågående uppdragen är EU:s uppdrag för militärt bistånd till Ukraina (Eumam Ukraina) ([ruta 5](#)).

Det totala ekonomiska stöd som anslogs via den europeiska fredsfaciliteten under perioden 2021–2027 uppgick till 17 miljarder euro, varav cirka två tredjedelar anslogs till Ukraina.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av [den europeiska fredsfaciliteten – rådet](#).

35 Den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen är fortfarande mycket fragmenterad och domineras av nationella marknadsledare, som i första hand betjänar inhemska marknader, men även upprätthåller primärmarknader för export utanför EU³⁶. År 2021 upphandlades endast cirka 18 % av medlemsstaternas totala försvarsmateriel gemensamt, och 7 % av utgifterna för försvarsforskning och försvarsteknik användes gemensamt. Detta ligger långt under de riktmärken på 35 % respektive 20 % (som inte omsätts i bindande nationella mål) som fastställdes i november 2007 av Europeiska försvarsbyråns styrelse på ministernivå³⁷. Varken den gemensamma upphandlingen av försvarsmateriel eller de gemensamma utgifterna för forskning och teknik har nått upp till riktmärkena sedan de fastställdes³⁸. Sedan 2022 har dock EDA inte konsekvent rapporterat om statusen för den gemensamma upphandlingen på grund av ofullständiga uppgifter från medlemsstaterna. EDA har uppgett att EU-instrumenten sannolikt kommer att leda till att den gemensamma upphandlingen ökar, men att en bättre spårning i medlemsstaterna är avgörande om man ska kunna bedöma effekterna av de ekonomiska stödmekanismerna³⁹.

³⁶ George, M., m. fl., *Trends in International Arms Transfers 2024*, Stockholm International Peace Research Institute, mars 2025.

³⁷ Pressmeddelande *EU Ministers adopt Framework for Joint European Strategy in Defence R&T* (Bryssel, 19 november 2007) och Defence Data Portal.

³⁸ *Defence Data 2020–2021: Key findings and analysis*, Europeiska försvarsbyrån, 2022 (figur 12).

³⁹ *Defence Data 2024–2025*, Europeiska försvarsbyrån, 2025.

36 Genom olika initiativ under de senaste åren har EU mobiliserat en rad finansieringsinstrument i syfte att främja ökat gränsöverskridande samarbete inom försvarssektorn och uppmuntra medlemsstaterna att gemensamt utveckla och upphandla försvarsprodukter och försvarsförmåga (*figur 5*). Varje instrument har specifika mål i olika stadier av livscykeln för förmågeutvecklingen.

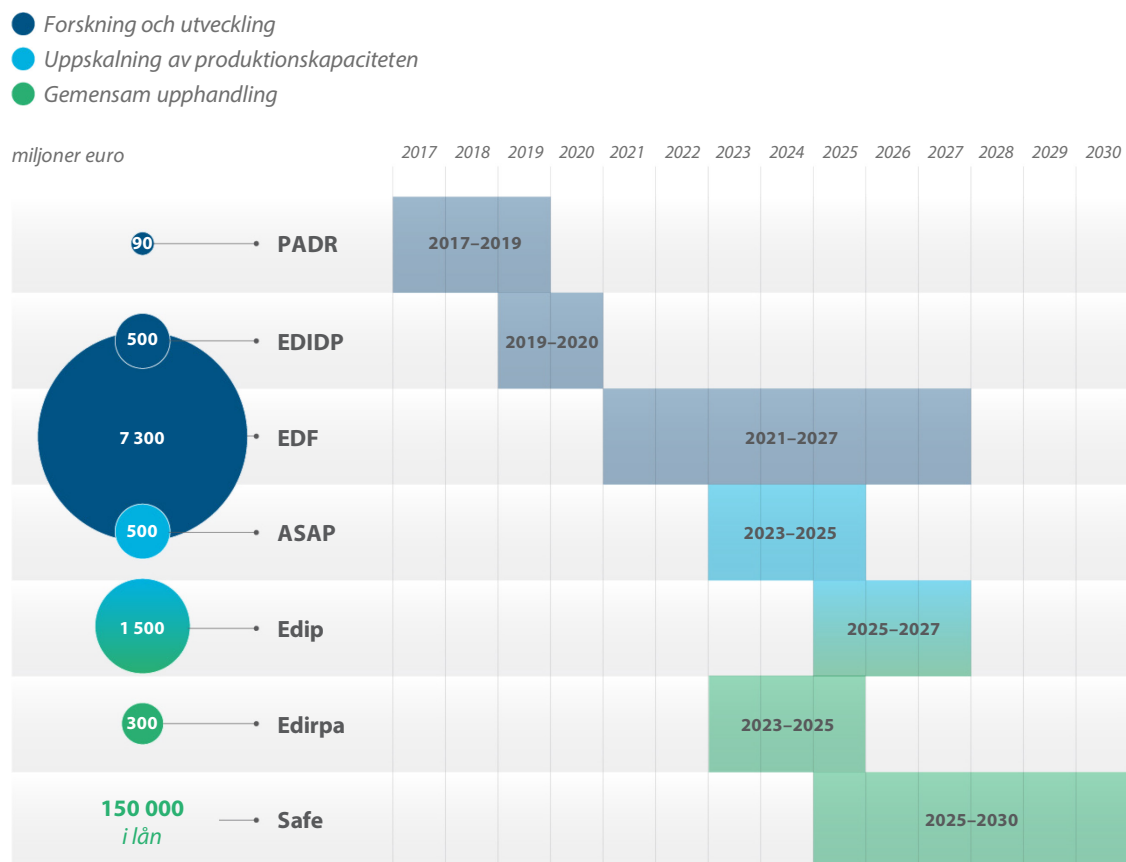
- **Gemensam forskning och utveckling av försvarsmateriel:** [Europeiska försvarsfonden](#), som hade två föregångare⁴⁰, finansierar gemensamma forsknings- och utvecklingsprojekt där konsortier från minst tre medlemsstater deltar. Syftet är att stärka den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen och minska fragmenteringen. Inom ramen för instrumentet föreslår EU:s system för försvarsinnovation en riktad uppsättning åtgärder för att locka till sig och ge stöd till nystartade företag och små och medelstora företag. Europeiska försvarsfonden har en budget på 7,3 miljarder euro inom den fleråriga budgetramen för 2021–2027, varav 1,5 miljarder euro går till initiativet [den europeiska plattformen för strategisk teknik](#). I april 2026 hade 281 projekt valts ut från ansökningsomgångar som inleddes mellan 2021 och 2025⁴¹.
- **Industrins produktionskapacitet:** Tillverkningsfasen och den industriella expansionen är nästa logiska steg efter forsknings- och utvecklingsfasen. Genom [akten till stöd för ammunitionstillverkning](#) tillförs 500 miljoner euro i anslag som syftar till att stärka och öka ammunitionstillverkningen i hela Europa. Dess främsta syfte är att stödja brådskande leveranser av ammunition och robotar till Ukraina och hjälpa medlemsstaterna att fylla på sina lager. I mars 2024 valde kommissionen ut 31 projekt för 2024 och 2025 som stöd till den europeiska industrin på fem områden: sprängämnen, krut, granater, robotar och provningskapacitet.
- **Samarbete i samband med försvarsupphandling:** Syftet med [instrumentet för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin genom gemensam upphandling](#) (Edirpa)⁴² är att stödja effektivare försvarsupphandling, med 300 miljoner euro i finansiering från EU:s budget. I november 2024 valdes fem förslag ut på tre prioriterade områden (ammunition, luft- och robotförsvar samt plattformar och ersättning av äldre (föråldrade) system), som involverade totalt 20 medlemsstater med i genomsnitt sex deltagare per projekt.

⁴⁰ Den förberedande åtgärden för försvarsrelaterad forskning och det europeiska försvarsindustriella utvecklingsprogrammet.

⁴¹ *European Defence Fund (EDF)* - Europeiska kommissionens officiella webbplats. - *Defence Industry and Space*.

⁴² [Förordning \(EU\) 2023/2418](#) om inrättande av ett instrument för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin genom gemensam upphandling (Edirpa).

Figur 5 | Finansieringsinstrument för EU:s försvarsindustri, som finansieras eller garanteras genom EU:s budget från och med 2026



PADR – den förberedande åtgärden för försvarsrelaterad forskning

EDIDP – det europeiska försvarsindustriella utvecklingsprogrammet

EDF – Europeiska försvarsfonden

ASAP – akten till stöd för ammunitionstillverkning

Edip – programmet för europeisk försvarsindustri

Edirpa – instrumentet för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin genom gemensam upphandling

Safe – Säkerhetsaktion för Europa

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen, rådet och parlamentet.

37 Genom [programmet för europeisk försvarsindustri](#) (Edip) införs en särskild strategi inom den uppsättning försvarsinstrument i EU som förvaltas av kommissionen. Edip kombinerar reglerings-, finansierings- och samordningsåtgärder i ett enda instrument ([bilaga I](#)). Programmet uppgår till 1,5 miljarder euro för perioden 2026–2027 och syftar till att uppnå försvarsindustriell beredskap genom att överbrygga klyftan mellan kortsiktiga krisinsatser, såsom Edirpa och akten till stöd för ammunitionstillverkning, och en strukturerad långsiktig strategi.

38 De tidigare nämnda försvarsinstrumenten i EU ger finansiering i form av bidrag, medan instrumentet [Säkerhetsaktion för Europa](#) (Safe) på 150 miljarder euro, som antogs i maj 2025, erbjuder medlemsstaterna lån med förmånliga villkor – som finansieras genom EU:s upplåning på kapitalmarknaderna – på grundval av nationella investeringsplaner för europeisk försvarsindustri och efterföljande låneavtal och operativa arrangemang. Nitton medlemsstater⁴³ visade intresse för att delta i början av 2026 och i mitten av april 2026 hade rådet antagit genomförandebeslut för alla utom Ungern. De mottagande medlemsstaterna har vanligtvis långa löptider på upp till cirka 45 år för att återbetala lånen⁴⁴. Samtidigt ges lånen på vissa villkor, såsom ett krav på gemensam upphandling, regler om komponenternas ursprung, etablering och kontroll av entreprenörer ([bilaga II](#)) och bidrag till målen, till exempel att säkerställa interoperabilitet och utbytbarhet inom EU. Sammantaget stärker dessa delar kommissionens roll i utformningen av industripolitiken på försvarsområdet. I [bilaga III](#) finns en översikt över EU:s finansiering per medlemsstat och instrument, baserat på tillgängliga uppgifter.

39 Inför nästa fleråriga budgetram 2028–2034 har kommissionen föreslagit att flera befintliga instrument ska slås samman till ett enda finansieringsinstrument, Europeiska konkurrenskraftsfonden (EKF)⁴⁵. Detta återspeglar EU:s avsikt att effektivisera de aktuella fragmenterade initiativen och samtidigt prioritera investeringar för att stärka resiliensen och stödja den försvarsindustriella basen – under hela investeringsprocessen, från forskning och utveckling till upphandling och underhåll. Anslaget inom EKF till resiliens och säkerhet, den försvarsindustriella basen och rymdfrågor utgör fondens största komponent och motsvarar cirka 125 miljarder euro (i löpande priser) av totalt 234 miljarder euro, det vill säga cirka 53 % av det totala anslag som föreslås. Dessutom har den föreslagna [Europeiska fonden](#) för perioden 2028–2034 även stöd till försvarsförmåga och säkerhet som ett av sina särskilda mål.

⁴³ Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Kroatien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Ungern, Italien, Lettland, Litauen, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien och Spanien. [Security Action for Europe – kommissionens webbplats](#).

⁴⁴ [Rådets förordning \(EU\) 2025/1106](#) om inrättande av instrumentet säkerhetsaktion för Europa (Safe) genom förstärkning av den europeiska försvarsindustrin.

⁴⁵ [Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning](#) om inrättande av Europeiska konkurrenskraftsfonden, inbegripet det särskilda programmet för försvarsforskning och försvarsinnovation, 16 juli 2025.

40 Merparten av ovanstående försvarsfinansieringsinstrument innehåller klausuler som hänvisar till principen om EU-preferens. Enligt denna princip ska försvarsprodukter och försvarskomponenter som finansieras genom EU-instrument i första hand komma från organ som är etablerade och verkar i EU eller associerade länder. Detta för att stärka den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen och minska beroendet av tredjeländer (dvs. andra länder än EU:s medlemsstater och associerade länder). I klausulerna anges det också vem som ska kunna göra ändringar i produktutformningen och vem som äger de immateriella rättigheterna (*[bilaga II](#)*).

Uppdaterade regler för att underlätta tillgången till medel och förbättra den militära rörligheten

41 De ändringar som nyligen gjorts av EU:s regler har varit inriktade på att förenkla tillgången till finansiering av initiativ på försvarsområdet, antingen genom att reglerna har förenklats eller genom att det har blivit tillåtet att omdirigera outnyttjade medel från andra program till försvaret, inbegripet militär rörlighet. Syftet med ändringarna är också att undanröja rättsliga hinder för militär rörlighet. Nedan ges två exempel:

- Sedan 2025 har medlemsstaterna haft möjlighet att ge [stöd till investeringar i försvaret och i materiel och teknik med dubbla användningsområden genom de sammanhållningspolitiska fonderna](#). Det har lett till att medlemsstaterna har omfördelat 11,9 miljarder euro av de sammanhållningspolitiska medlen för 2021–2027 för att stärka sin försvarsindustriella förmåga, militära rörlighet, civila beredskap och kompetensutveckling⁴⁶.
- Medlemsstaterna har också möjlighet att omdirigera outnyttjade medel från faciliteten för återhämtning och resiliens efter covid-19-pandemin till försvaret⁴⁷. I maj 2025 godkände kommissionen till exempel Polens begäran att omfördela nästan 6 miljarder euro i medel från faciliteten till försvarsrelaterade investeringar som ska göras före utgången av 2026⁴⁸.

I *[bilaga III](#)* finns en översikt över EU:s finansiering per medlemsstat och instrument, baserat på tillgängliga uppgifter.

⁴⁶ Europeiska kommissionens pressmeddelande, *[34,6 miljarder euro i sammanhållningspolitiska medel som omfördelats för att ta itu med EU:s strategiska prioriteringar](#)*, 25 mars 2026.

⁴⁷ [Förordning \(EU\) 2025/2643](#) om inrättande av programmet för europeisk försvarsindustri (Edip-förordningen), artikel 5.

⁴⁸ *[Brussels approves Poland's use of post-COVID funds for defence](#)*, Euronews, 27 maj 2025.

42 Det har också gjorts betydande ändringar av EU:s regelverk.

- Ändringarna gjordes för att det skulle bli lättare för fem befintliga EU-program och EU-initiativ⁴⁹ att stödja projekt med dubbla användningsområden eller försvarstillämpningar, särskilt genom det så kallade miniomnibusförslaget på försvarsområdet⁵⁰.
- I [omnibuspaketet om försvarsberedskap](#) föreslogs ytterligare förenklingar av de rättsliga och administrativa ramarna för försvarsberedskap, till exempel snabbare tillståndsgivning för försvarsberedskapsprojekt och lättnader av miljökraven.
- Samtidigt fick 18 medlemsstater⁵¹ i mitten av 2026 ytterligare finanspolitisk flexibilitet genom att de aktiverade den nationella undantagsklausulen. Den nationella undantagsklausulen gör att en medlemsstat tillfälligt får överskrida budgetgränserna (under perioden 2025–2028) om detta beror på ökade försvarsutgifter, förutsatt att vissa villkor är uppfyllda (t.ex. får de överskjutande utgifterna uppgå till högst 1,5 % av BNP per år utöver den normala finanspolitiska utvecklingen). Om alla medlemsstater skulle använda denna flexibilitet till den högsta tillåtna nivån skulle den nationella undantagsklausulen enligt kommissionens uppskattning skapa cirka 650 miljarder euro i ytterligare finanspolitiskt utrymme för försvarsutgifter i hela EU under perioden⁵². Men i praktiken används den nationella undantagsklausulen sannolikt i betydligt mindre utsträckning⁵³.

⁴⁹ Den europeiska plattformen för strategisk teknik, Europeiska försvarsfonden, programmet för ett digitalt Europa, Horisont Europa och Fonden för ett sammanlänkat Europa.

⁵⁰ Pressmeddelande från Europeiska unionens råd, [EU:s försvarsinvesteringar: rådet och parlamentet enas om att stödja snabba, flexibla och mer samordnade investeringar i EU:s försvar](#), 5 november 2025.

⁵¹ Österrike, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Tjeckien, Danmark, Estland, Finland, Tyskland, Grekland, Ungern, Lettland, Litauen, Polen, Portugal, Slovakien, Slovenien och Spanien.

⁵² Sebastian Clapp [EU defence funding](#), Europaparlamentets utredningstjänst, oktober 2025.

⁵³ [The National Escape Clause in practice: Early evidence from the 2025 European Semester](#).

43 Utöver mobiliseringen av ytterligare finansiering har både kommissionen och Europeiska investeringsbanken (EIB) infört justeringar av det befintliga regelverket för att underlätta och påskynda investeringar i försvarsrelaterade aktiviteter. I linje med de förslag som EU:s ledare ställde sig bakom vid [Europeiska rådets extra möte den 6 mars 2025](#) utvidgade EIB:s råd kriterierna för stödberättigande när det gäller finansiering av den europeiska säkerhets- och försvarssektorn, i syfte att begränsa antalet undantag⁵⁴. Sedan det strategiska europeiska säkerhetsinitiativet på 8 miljarder euro antogs i mars 2022 har EIB dessutom stött investeringar i säkerhet och försvar med dubbla användningsområden. Det gör den genom att finansiera forsknings-, innovations- och infrastrukturprojekt med både civil och militär relevans, bland annat på områden som rymdfrågor, cybersäkerhet, artificiell intelligens och skydd av kritisk infrastruktur.

44 Som ett komplement till finansieringen av transportinfrastruktur genom Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE) för perioden 2021–2027 lade kommissionen och den höga representanten/vice ordföranden fram ett [paket för militär rörlighet](#) i november 2025. Syftet med paketet är att underlätta förflyttningar av militär personal och militära tillgångar inom och mellan medlemsstaterna ([ruta 3](#)). För att stödja tillhörande investeringar betonar kommissionen i sitt förslag till nästa fleråriga budgetram (2028–2034) behovet av en tiofaldig ökning av den tillgängliga budgeten för militär rörlighet, från 1,7 miljarder euro i den nuvarande fleråriga budgetramen till en föreslagen budget på 17,7 miljarder euro för FSE inom den kommande budgetramen.

⁵⁴ [EIB steps up financing for European security and defence and critical raw materials](#), EIB, 21 mars 2025.

Ruta 3

Paketet för militär rörlighet

EU-medlemsstaternas förmåga att reagera på kriser begränsas av fortsatta hinder för förflyttningar av militär personal och militär utrustning över gränserna. Militär rörlighet har därför identifierats som en central prioritering både i [vitboken om europeisk försvarsberedskap 2030](#) och i [färdplanen för försvarsberedskap 2030](#). Detta har även identifierats som ett prioriterat område för samarbetet mellan EU och Nato. Kommissionen och den höga representanten/vice ordföranden lade fram en [handlingsplan för militär rörlighet](#) i mars 2018, som reviderades 2022 ([handlingsplan 2.0](#)).

Brister i utformningen och blandade resultat hindrade dock genomförandet av handlingsplan 2.0, vilket vi påpekade i vår [särskilda rapport om militär rörlighet från 2025](#) där vi rekommenderade förbättringar på olika områden, bland annat styrning, förutsägbarhet i finansieringen och urval av infrastrukturprojekt med dubbla användningsområden. I november 2025 föreslog därför kommissionen och den höga representanten/vice ordföranden ett paket för militär rörlighet för att hantera dessa utmaningar. Paketet kombinerar ett [förslag till förordning](#) med ett [gemensamt meddelande](#) och innehåller åtgärder som ska effektivisera gränsöverskridande förfaranden och förbättra samordningen.

Paketet, som utarbetats i nära samordning med Europeiska försvarsbyrån och efter samråd med Nato, syftar till att inrätta ett EU-omfattande område för militär rörlighet senast i slutet av 2027, som ett första steg mot att gradvis uppnå ett "militärt Schengen".

En styrningsram i förändring

45 Även om styrningsramen för EU:s försvarspolitik fortfarande i första hand fastställs i fördragen (punkt **20**) har försvarsfrågornas ökade betydelse återspeglats i flera åtgärder på senare tid:

- Kommissionen inrättade generaldirektoratet för försvarsindustri och rymdfrågor (GD Försvarsindustri och rymdfrågor) i januari 2020, vilket är det första generaldirektoratet vid kommissionen som särskilt ägnar sig åt rymd- och försvarsindustripolitik.
- År 2024 inrättade kommissionen – för första gången – en särskild kommissionsledamot med ansvar för försvars- och rymdfrågor, vilket signalerade en starkare politisk prioritering på detta område.

- Europaparlamentet stärkte sin tillsyn i december 2024 genom att uppgradera underutskottet för säkerhet och försvar till ett fullvärdigt utskott och utökade därmed dess lagstiftnings- och tillsynsbefogenheter samt institutionella befogenheter.
- Europeiska utrikestjänsten har omorganiserats sedan 2022 och en försvarspolitisk enhet har inrättats. GFSP-dimensionen har stärkts med en enhet för säkerhets- och försvarspartnerskap och en enhet för integrerad och strategisk planering för civila och militära uppdrag.
- År 2024 antog EU:s försvarsministrar Europeiska försvarsbyråns nya [långsiktiga översyn](#), som utvidgade EDA:s huvuduppgifter med ett starkare fokus på att ge stöd till medlemsstaterna genom hela cykeln för utveckling av den militära förmågan. I [oktober 2025](#) efterlyste Europeiska rådet en ytterligare förstärkning av EDA för att byrån fullt ut ska kunna utöva sin roll på området utveckling av försvarsförmågan, forskning och förvärv.

46 Sammantaget visar denna utveckling att EU i allt högre grad betraktar försvaret som ett separat politikområde. EU-institutionerna har därför inrättat särskilda styrningsstrukturer, stärkt den politiska tillsynen och utökat den parlamentariska granskningen. Detta markerar ett betydande skifte från den tidigare strategin, där försvaret främst behandlades som en del av de yttre åtgärderna.

47 För att rådets beslut på försvarsområdet ska antas krävs i allmänhet enhällighet, vilket betyder att alla medlemsstater kan blockera eller begränsa åtgärder på EU-nivå (punkt [22](#)). Men både Europaparlamentet⁵⁵ och flera EU-medlemsstater⁵⁶ har förespråkat att man ska använda omröstning med kvalificerad majoritet i större utsträckning, med argumentet att en sådan förändring skulle stärka EU:s förmåga att reagera på geopolitiska utmaningar. Mot bakgrund av det alltmer akuta geopolitiska läget på grund av Rysslands anfallskrig mot Ukraina har medlemsstaterna och EU-institutionerna i allt högre grad utforskat den fördragsbaserade flexibiliteten för att underlätta beslutsfattandet men samtidigt bevara den politiska enigheten ([ruta 4](#)).

⁵⁵ Europaparlamentets resolution av den 28 februari 2024, punkt 21.

⁵⁶ [Gemensam artikel](#) från försvarsministrarna i Belgien, Tyskland, Luxemburg, Nederländerna, Rumänien, Slovenien och Spanien: *It's time for more majority decision-making in EU foreign policy*, Politico EU, 12 juni 2023.

Ruta 4

Flexibilitet i beslutsfattandet i enlighet med fördragen

Enligt artikel 31.1 i EU-fördraget får en medlemsstat avstå från att rösta och motivera sin röstnedläggning med en formell förklaring (så kallad konstruktiv röstnedläggning). Denna mekanism innebär att ett beslut fortfarande kan antas utan att den stat som avstår från att rösta måste tillämpa det. Sedan februari 2022 har denna bestämmelse använts i samband med beslut som rör EU:s stöd till Ukraina, bland annat inrättandet av Eumam Ukraina.

Större flexibilitet har också uppnåtts genom den ökade användningen av EUF-fördragets rättsliga grunder för försvarsindustripolitiska initiativ, till exempel akten till stöd för ammunitionstillverkning, Edirpa och Edip, som har antagits enligt bestämmelserna om den inre marknaden och som därför omfattas av omröstning med kvalificerad majoritet och inte enligt det krav på enhällighet som i allmänhet gäller inom GSFP-ramen.

Enligt artikel 20 i EU-fördraget får en grupp medlemsstater gå vidare när enhällighet inte kan nås. I det fallet ska ett beslut om bemyndigande av ett fördjupat samarbete antas av rådet som en sista utväg. Genom [rådets beslut \(EU\) 2026/258 av den 29 januari 2026](#) bemyndigades ett fördjupat samarbete när det gällde inrättandet av ett lån på 90 miljarder euro till Ukraina, vilket gjorde att 24 medlemsstater kunde gå vidare utan de tre övriga medlemsstaterna (Ungern, Slovakien och Tjeckien), som valde att inte delta. Den praktiska mobiliseringen av EU:s budgetgarantier och eventuella ändringar av förordningen om den fleråriga budgetramen som krävs för att tillhandahålla budgetstöd var dock separata steg som reglerades av förfarandet för den fleråriga budgetramen, där det krävs enhällighet i rådet.

Utvecklingen av ett försvarspartnerskap med Ukraina och närmare förbindelser med Nato och andra partner

48 Försvarssamarbetet mellan EU och Ukraina har intensifierats kraftigt sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Det består av militärt stöd till Ukrainas väpnade styrkor, gemensam upphandling av medlemsstaterna för Ukrainas räkning inom ramen för Edirpa och Edip och leveranser av ammunition och robotar, som finansieras genom den europeiska fredsfaciliteten ([ruta 2](#)). Det omfattar också utbildning av ukrainska soldater via Eumam Ukraina ([ruta 5](#)) och möjligheten för Ukrainas försvarsindustri att delta i Europeiska försvarsfonden, Edip (inbegripet det särskilda stödinstrumentet för Ukraina) och Safe-projekt. Dessa gradvisa steg ledde till att en ny ram för långsiktigt säkerhetssamarbete formaliserades, nämligen de [gemensamma säkerhetsåtagandena](#), som ingicks mellan EU och Ukraina den 27 juni 2024.

49 I november 2025 enades rådet och Europaparlamentet om att ukrainska företag skulle få delta i Europeiska försvarsfondens projekt och kunna få finansiering i samband med att Europeiska försvarsfondens associeringsavtal träder i kraft. I [EU:s färdplan för omvandling av försvarsindustrin](#) (som offentliggjordes i november 2025 – [figur 2](#)) beskrivs hur man kan dra mer nytta av lärdomarna från Ukrainas krigserfarenheter, särskilt genom att stärka rollen för EU-kontoret för försvarsinnovation i Kiev och genom att övervaka militär teknisk utveckling och innovation, bland annat genom [BraveTech EU](#). BraveTech EU förväntas påskynda utvecklingen, testningen och införandet av avancerade försvarslösningar och främja ett direkt samarbete mellan ukrainska företag och företag i EU.

Ruta 5

Eumam Ukraina

Syftet med Eumam Ukraina är att stärka de ukrainska väpnade styrkornas förmåga att försvara Ukrainas territoriella integritet. Alla uppdragsaktiviteter sker på EU:s mark. Hittills har 24 EU-medlemsstater erbjudit utbildningsmoduler och utbildningspersonal. Uppdraget har utvidgats kraftigt sedan det lanserades 2022. I juli 2026 hade mer än 95 000 ukrainska soldater fått utbildning, jämfört med cirka 75 000 i början av 2025. Uppdraget finansieras genom den europeiska fredsfaciliteten ([ruta 2](#)), som också stöder tillhandahållandet av dödlig och icke-dödlig utrustning som används i utbildningen. I november 2025 uppgick den finansiering som tilldelas inom ramen för den europeiska fredsfaciliteten till cirka 610 miljoner euro, varav 435 miljoner euro för gemensamma kostnader och 175 miljoner euro för utrustning.

Källa: Europeiska unionens uppdrag för militärt bistånd till Ukraina (Europeiska utrikestjänsten) och EU:s militära stöd till Ukraina (rådet).

50 Ukraina betraktas som en strategisk partner i [vitboken om europeisk försvarsberedskap 2030](#) som innehåller en uppmaning om att respektive försvarsindustrier ska integreras med varandra. Genom att Ukraina har status som EU-kandidatland kan försvarssamarbetet eventuellt integreras i ett längre perspektiv. Förbindelserna mellan EU och Ukraina är inte enkelriktade utan snarare en form av strategiskt samarbete som gör att den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen kan utökas genom gemensam produktion, forskning och innovation. Samtidigt som samarbetet erbjuder stora möjligheter till förmågeutveckling testar det också EU:s förmåga att anpassa sig till långsiktiga strategiska mål.

51 EU och Nato står inför gemensamma utmaningar. Såsom betonas i [vitboken om europeisk försvarsberedskap 2030](#) är "[s]amarbetet mellan EU och Nato [...] oundgängligt för utvecklingen av EU:s säkerhets- och försvarsverksamhet"⁵⁷. För att kunna fullgöra sina uppgifter upprätthåller Nato sin avskräckningsförmåga och försvarshållning på alla områden, inbegripet kärnvapen, konventionella vapen och robotförsvar. Nato har en tydlig politisk-militär befälsordning⁵⁸, med stöd av en struktur som består av permanenta multinationella högkvarter på strategisk, operativ och taktisk nivå.

52 Förbindelserna mellan EU och Nato formaliserades 2001 och bygger på tre gemensamma förklaringar (2016, 2018 och 2023). Samarbetet mellan de båda organisationerna i form av strukturerade dialoger omfattar en rad olika frågor, till exempel resiliens, ny och omstörtande teknik, försvarsindustri och militär rörlighet⁵⁹. Den strukturerade dialogen om militär rörlighet har förts sedan 2018 och nämns ofta som ett lyckat exempel på samarbetet mellan EU och Nato⁶⁰. Båda organisationerna samordnar också regelbundet frågor som rör Ukraina.

53 Samarbetet mellan Nato och EU i fråga om militärt stöd till Ukraina har fördjupats avsevärt. I januari 2023 bekräftade bägge organisationerna dessutom sitt gemensamma åtagande att stärka och utöka sitt samarbete. I juni 2025 åtog sig Natomedlemmarna att investera mer i försvaret (punkt 33 och [figur 4](#)).

54 EU har också arbetat för ett större samarbete med utvalda partner, bland annat genom [säkerhets- och försvarspartnerskapen](#), varav tolv hade ingåtts i slutet av mars 2026⁶¹. Dessa partnerskap är inte försvarsavtal i sig, men de anordnar regelbundna samråd och strukturerade dialoger mellan partnerländerna och EU om en mängd olika försvarsfrågor, bland annat militär rörlighet, hybrid- och cyberhot och sjöfartsskydd.

⁵⁷ [Vitbok om europeisk försvarsberedskap 2030](#), Europeiska kommissionen, mars 2025, s. 18.

⁵⁸ Richard D. Hooker, Jr., [A new NATO command structure](#), Atlantic Council, maj 2024.

⁵⁹ [Den elfte lägesrapporten](#) om genomförandet av den gemensamma uppsättningen av förslag som godkänts av EU:s och Natos råd den 6 december 2016 och den 5 december 2017.

⁶⁰ Sebastian Clapp, Monika Kiss och Mathias Gullentops, [Military mobility](#), Europaparlamentets utredningstjänst, juli 2025.

⁶¹ Ghana (24 mars 2026), Australien (18 mars 2026), Island (18 mars 2026), Indien (27 januari 2026), Kanada (23 juni 2025), Storbritannien (19 maj 2025), Albanien (18 december 2024), Nordmakedonien (19 november 2024), Sydkorea (4 november 2024), Japan (1 november 2024), Norge (28 maj 2024) och Moldavien (21 maj 2024).

Utmaningar och möjligheter som följer av utvecklingen av EU:s försvarspolitik

Utveckla försvarsförmågan

En vändpunkt för den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen

55 EU:s politiska agenda för tiden efter 2022 utgör en språngbräda för den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen. En viktig faktor är den kraftiga ökningen av försvarsutgifter i medlemsstaterna (punkt 32). Denna ökade efterfrågan skapar en strukturell öppning för den europeiska försvarsindustrin att utöka sin produktionskapacitet, investera mer i forskning och utveckling och minska sitt strategiska beroende av leverantörer utanför Europa. Att integrera aspekter som rör försvar och dubbla användningsområden för teknik inom andra områden, till exempel artificiell intelligens och kvantteknik, har dessutom potential att bidra till EU:s framsteg och minska beroendet av länder utanför EU. Den senaste tidens konflikter i Mellanöstern har väckt farhågor om Förenta staternas förmåga att leverera vapen till EU:s medlemsstater och Ukraina i tid, med tanke på att de har använt upp mycket av sina egna lager. Detta skulle kunna få EU att minska sitt beroende av leverantörer utanför EU, särskilt av dem som är baserade i Förenta staterna⁶².

56 Utöver medlemsstaternas ökande försvarsutgifter görs EU-finansiering tillgänglig genom olika instrument (punkt 36) som ska ge medlemsstaternas nationella försvarsindustrier incitament att samarbeta över gränserna och genomföra gemensamma upphandlingar. På så sätt uppmuntras de att i allt högre grad fungera som en sammanhängande och interoperabel helhet (integrering av den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen). För första gången är utvecklingen och integreringen av den försvarstekniska och försvarsindustriella basen ett centralt mål i den europeiska strategiska ramen för industri och säkerhet.

⁶² Luigi Scazzieri och Giuseppe Spatafora, *Assessing the damage: What the Iran war really means for Europe's defence*, Europeiska unionens institut för säkerhetsstudier, 9 april 2026.

Ambitiöst mål att uppnå försvarsberedskap till 2030

57 Trots EU:s ambitiösa planer (punkterna [27–31](#)) blir det svårt att uppnå målet om försvarsberedskap senast 2030. Tankesmedjor och försvarsanalytiker konstaterar visserligen att EU kan göra stora framsteg mot detta mål till 2030 (vilket påvisas av de ökade försvarsutgifterna och den snabba expansionen av ammunitionstillverkning), men de lyfter konsekvent fram de stora begränsningar som finns för närvarande: fragmenterade nationella system, industriella flaskhalsar, långsam politisk samordning och fortsatt beroende av Förenta staterna. Även om EU och medlemsstaterna gradvis kan bli starkare aktörer inom Nato kommer det att bli svårt att uppnå strategiskt oberoende och förmåga att självständigt upprätthålla högintensiva militära operationer senast 2030⁶³. Den årliga rapporten om försvarsberedskap, som ska läggas fram i oktober 2026, kommer att innehålla de första uppgifterna om framstegen och det aktuella läget.

58 Även om försvarsbudgetarna har stigit kan dessa ökningar ändå vara otillräckliga för att man ska uppnå de önskade målen. På ett område som militär rörlighet till exempel, där en bedömning av förmågebrister nu har genomförts, är den tillgängliga EU-finansieringen fortfarande begränsad i förhållande till identifierade behov. Enligt kommissionsledamot Andrius Kubilius uttalande i mars 2025⁶⁴ uppgår de investeringar som skulle krävas för att anpassa transportinfrastrukturen till militära standarder till cirka 70 miljarder euro – medan endast 1,7 miljarder euro anslogs inom ramen för FSE 2021–2027, och den föreslagna budgeten för 2028–2034 uppgår till 17,7 miljarder euro. I vårt [yttrande över Edip](#) pekade vi på risken för att den föreslagna budgeten på 1,5 miljarder euro kanske inte står i proportion till målen i förslaget.

⁶³ *Progress and Shortfalls in Europe's Defence: An Assessment*, Internationella institutet för strategiska studier, september 2025.

⁶⁴ Briefing från Europaparlamentets utredningstjänst, *Military mobility*, juli 2025.

59 Klausulerna om EU-preferens (punkt **40**) syftar till att minska det strategiska beroendet och bygga upp långsiktig industriell resiliens inom den försvarstekniska och försvarsindustriella basen. Men såsom konstateras i [2024 års rapport om den samordnade årliga försvarsöversikten](#) vände sig många medlemsstater till tillverkare utanför EU 2022–2023 för att snabbt åtgärda förmågebrister eftersom man ansåg att den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen saknade förmåga och hade längre ledtider. Strikta ursprungs krav kan försena upphandlingsförfarandena och öka kostnaderna just när den operativa beredskapen är som mest akut. Färdiga produkter som köps in från leverantörer utanför Europa kan levereras snabbare och till en lägre kostnad på kort sikt. Men de kan också ha en negativ långsiktig effekt på den övergripande samstämmigheten i och den framtida utvecklingen av EU:s väpnade styrkor, upprepa tidigare interoperabilitetsproblem och skapa beroende och risker för försörjningstryggheten. Den största utmaningen, vilket betonas i rapporten, är att hitta rätt balans mellan kortsiktiga operativa prioriteringar och långsiktiga strategiska investeringar.

Det saknas en harmoniserad planeringsprocess för förmågeutveckling i EU

60 Enligt EDA är [planering av förmågeutveckling](#) en process som medlemsstaterna leder för att inrätta de militära styrkor och den militära utrustning som krävs för att de ska uppnå målen eller motverka hot. EU har ingen gemensam fullfjädrad planeringsprocess annat än för GSFP-uppdrag och GSFP-insatser, men flera samordningsverktyg förvaltas på mellanstatlig nivå för att underlätta en gemensam förmågeutveckling mellan medlemsstaterna ([ruta 6](#)).

Ruta 6

Planeringsverktyg för förmågeutveckling som är relevanta för EU

[Mekanismen för förmågeutveckling](#), som samordnas av EU:s militära stab, inrättades 2003 som en militärt driven process. Syftet var att identifiera de militära krav som är nödvändiga för att tillgodose EU:s behov i samband med GSFP-uppdrag och GSFP-insatser. Mekanismen för förmågeutveckling genomgår en översyn för att EU:s process för planering av försvarsförmågan ska utvecklas och är avsedd att bli EU:s standardram för förmågeplanering. Syftet är att stödja identifiering av brister i den militära förmågan som går utanför GDFP:s fokus och som täcker medlemsstaternas mest akuta behov inom hela spektrumet av insatser.

EDA har tagit fram och uppdaterat en [förmågeutvecklingsplan](#) sedan 2008, i nära samarbete med medlemsstaterna och med bidrag från Europeiska unionens militära kommitté och EU:s militära stab. Planen ger en bild av den europeiska militära förmågan och hjälper medlemsstaternas försvarsplanerare att fastställa prioriteringar och hitta möjligheter till samarbete.

Den [samordnade årliga försvarsöversikten](#) inleddes 2017 och är en tvåårig cykel som förser medlemsstaterna med en översikt över och en analys av EU:s försvarslandskap och lämnar rekommendationer om gemensamma möjligheter till förmågeutveckling och förvärv. Den genomförs av EDA i samarbete med Europeiska utrikestjänsten och medlemsstaterna.

[Natos försvarsplaneringsprocess](#) är en strukturerad, återkommande process, som bygger på gemensamma mål och operativa scenarier där man fastställer och fördelar den förmåga som Natomedlemmarna kräver. Processen tillämpas på de EU-medlemsstater som också är Natomedlemmar.

61 | [2023 års uppdatering av förmågeutvecklingsplanen](#) fastställdes 22 centrala prioriteringar. De sträcker sig från traditionella luckor i strategiska stödresurser (t.ex. lufttankning, ledning och kontroll), där beroendet av leverantörer utanför EU är stort, till luckor som uppdagats på senare tid genom de krigföringsförhållanden som observerats i Ukraina (t.ex. lågkostnadsdrönare och luftvärnssystem).

62 Till skillnad från Natos toppstyrda planeringsprocess är förmågeplaneringen i EU varken cyklisk eller linjär utan följer till stor del en nedifrån- och upp-logik, där medlemsstaterna identifierar sina egna behov. Experter har noterat att processen⁶⁵ inte förklaras fullt ut i något allmänt tillgängligt dokument och att försvarsplaneringen har fastnat på nationell snarare än europeisk nivå⁶⁶. Det kan leda till fragmenterade investeringar, dubbelarbete eller ihållande förmågebrister. Utmaningen ligger därför i att styra de nationella utgifterna till prioriteringar som man tillsammans har enats om och säkerställa att resurserna inriktas på att täppa igen de mest kritiska luckorna i den europeiska försvarsberedskapen som helhet. I vår [översikt om Europas försvar från 2019](#) påpekade vi att avsaknaden av en ändamålsenlig planering på EU-nivå utgör en effektivitetsrisk i samband med EU:s försvarsprogram.

63 I [färdplanen för försvarsberedskap 2030](#) nämns nio ”inledande prioriterade förmågeområden”. I den tar man även upp behovet av en mer systematisk strategi som med framgång skulle omvandla gemensamma prioriteringar till samordnade nationella beslut och industriell output. I det syftet anges att EU:s militära stab gör en säkerhetsskyddsklassificerad översikt som ger en bild av förmågebrister och som ska uppdateras årligen. Detta kommer att bidra till EDA:s befintliga ramar för försvarsplanering, såsom den samordnade årliga försvarsöversikten⁶⁷. I skrivande stund hade denna nya process ännu inte formaliserats.

⁶⁵ [European capability development planning](#), Europaparlamentets utredningstjänst, mars 2024.

⁶⁶ [The Coordination problem in European Defence planning](#), Egmont Royal Institute for International Relations, 10 november 2021.

⁶⁷ [The EU's Defence Readiness 2030 Roadmap: Ambition and constraints](#), Centre for European Reform.

Utmaningar kopplade till finansieringen

Ökade budgetar inom en begränsad tidsram

64 Ökad finansiering kan innebära möjligheter för industrin men den medför också risker. Medlemsstaterna ökar snabbt sina försvarsutgifter för att uppnå mål som fastställts av organisationer som Nato (*figur 4*), utöver sina egna nationella riktmärken. Men dessa insatsinriktade mål saknar prestationskrav och är inte anpassade till principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet⁶⁸. Denna strategi kan leda till högre utgifter som kanske bara har en begränsad effekt på de förmågebrister som finns. I det aktuella och snabbt föränderliga säkerhetsläget kan strategin också leda till att man prioriterar omedelbara operativa behov framför långsiktiga strategiska investeringar, och både frångår gemensam upphandling inom EU och potentiellt ytterligare ökar beroendet av försvarsutrustning från leverantörer utanför EU.

65 Såsom nämns i punkt **42** aktiverade 18 medlemsstater den nationella undantagsklausulen för att kunna öka sina försvarsutgifter ytterligare. En analys som Europeiska centralbanken⁶⁹ har gjort visar att det finns en risk för att det kommer att ta längre tid för den offentliga skulden att minska på grund av att den nationella undantagsklausulen aktiveras. Redan 2018 rapporterade vi om risken för att konvergens mot målen för den offentliga skulden kanske inte kan uppnås på grund av den omfattande användningen av kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning och flexibilitetsklausuler⁷⁰.

⁶⁸ "Is EU defence ready to secure peace?" *ECA Journal* 02/2025 (s. 57–62).

⁶⁹ *Medium-term fiscal-structural plans under the revised Stability and Growth Pact*, Europeiska centralbanken, mars 2025.

⁷⁰ *Särskild rapport 18/2018 Förverkligas det huvudsakliga målet med stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del?*

66 Ökade budgetar för försvarssektorn måste ses mot bakgrund av inflationen i försvarskostnader, som ofta överstiger den allmänna inflationstakten. Även stora budgetökningar kanske endast ger blygsamma vinster i form av faktiska förmågeförbättringar⁷¹. Den jämförelsevis högre inflationstakten är en långsiktig trend, som är utmärkande för försvarssektorn och beror på teknisk konkurrens som är högst beroende av innovation. Det betyder att även för en ökande eller konstant försvarsbudget kan den relativt höga inflationstakten hämma medlemsstaternas köpkraft⁷².

67 Dessutom skapar ökade budgetar vissa flaskhalsar som kan göra det svårt att använda de anslagna medlen. Tillförlitlig tillgång till material, nyckelkomponenter och kvalificerad personal är avgörande för att försvarsindustrin ska kunna utnyttja de ökade medlen. Försörjningstrygghet är avgörande, i synnerhet i kristider⁷³. Innovation är beroende av att industrin har tillförlitlig tillgång till material och komponenter⁷⁴. Vidare har försvarsindustrin svårt både att attrahera och att behålla kvalificerad personal och har hård konkurrens om talanger från den civila sektorn. Säkerhetsprövningsförfaranden – till exempel krav på medborgarskap – begränsar inte bara rörligheten inom EU utan hindrar också tillgången till globala talangreserver⁷⁵. Om inte dessa strukturella villkor är uppfyllda kan de anslagna medlen inte omvandlas till utgifter.

⁷¹ *NATO's new spending target: challenges and risks associated with a political signal*, Stockholms internationella fredsforskningsinstitut.

⁷² C(2024) 4822, arbetsdokument från kommissionens avdelningar om ett program för europeisk försvarsindustri.

⁷³ *Guidance note - Security of supply*, Europeiska försvarsbyrå.

⁷⁴ COM(2025) 845, meddelande från kommissionen om EU:s färdplan för omvandling av försvarsindustrin.

⁷⁵ Ibid.

Finansiella konsekvenser av EU-lån

68 EU använder i allt högre grad lån med stöd av EU:s budget. På försvarsområdet finns Safe-instrumentet på 150 miljarder euro (punkt **38**) och lånet på 90 miljarder euro i Ukrainastöd (varav 60 miljarder euro till försvaret) (punkt **48**). Till sådana lån lånar kommissionen de medel som krävs på kapitalmarknaderna. Vi har upprepade gånger varnat för att om inga avsättningar görs måste eventuella förluster i samband med lånen täckas av den så kallade marginalen i EU:s budget⁷⁶. Detta skulle kunna leda till att man måste begära ytterligare bidrag från medlemsstaterna. Dessutom fortsätter användningen av lån som backas upp av denna budgetmarginal att öka, vilket sätter ännu större press på marginalen. I detta sammanhang noterade vi i vårt [yttrande 04/2026](#) att kommissionen kan behöva göra en ny bedömning av huruvida det nyligen föreslagna taket för egna medel på 1,8 % inom den nya fleråriga budgetramen 2028–2034 fortfarande är tillräckligt.

Flera finansieringsinstrument

69 För perioden 2028–2034 har kommissionen lagt fram en budget på cirka 125 miljarder euro inom ramen för den [föreslagna EKF](#) för politikområdet resiliens och säkerhet, försvarsindustri och rymdfrågor. Även om det ännu inte står klart hur anslagen kommer att fördelas på olika politiska delområden och delkomponenter utgör detta helt klart en markant ökning som bekräftar EU:s strategiska inriktning på försvarsområdet. EKF ska samla de fyra instrumenten (akten till stöd för ammunitionstillverkning, Europeiska försvarsfonden, Edirpa och en del av Edip) i ett enda program och på så sätt täcka alla faser i investeringscykeln.

70 Som vi noterade i vårt [yttrande 01/2026](#) har vi vid flera revisioner konstaterat brister i samordningen mellan EU:s och medlemsstaternas finansieringsflöden. Enligt det aktuella förslaget skulle EKF samexistera med andra EU-instrument som stöder samma sektorer och liknande typer av investeringar, såsom [Europeiska fonden](#) och FSE. Vi noterade att vissa investeringar, till exempel i militär rörlighet, också är berättigade till finansiering från andra EU-instrument. Det skulle därför fortfarande vara svårt att rikta EU-medlen på rätt sätt, säkerställa komplementaritet och undvika överlappningar med nationella finansieringsinstrument.

⁷⁶ [Yttrande 07/2026](#) över förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Europa i världen, punkt 66.

Nya finansieringsmekanismer

71 Enligt budgetförordningen ska genomförandet av EU:s finansieringsinstrument ske enligt en genomförandemodell kallad finansiering som inte är kopplad till kostnaderna⁷⁷, som ursprungligen infördes i stor skala 2021 genom faciliteten för återhämtning och resiliens och som sedan dess också har tillämpats i programmen Edirpa och Edip. Akten till stöd för ammunitionstillverkning använder enhetsbelopp baserade på kostnadsberäkningar, vilket i stort liknar modellen finansiering som inte är kopplad till kostnaderna. Enligt kommissionens förslag till flerårig ram för 2028–2034 kommer EKF (punkt 39) också att till stor del bygga på finansiering som inte är kopplad till kostnaderna. Vid finansiering som inte är kopplad till kostnaderna knyts utbetalningarna till uppfyllandet av särskilda villkor eller tillhandahållandet av resultat och inte till faktiska uppkomna kostnader. I vår [översikt om lärdomar från bristerna i faciliteten för återhämtning och resiliens](#) visade vi på brister och utmaningar i samband med att finansiering som inte är kopplad till kostnaderna infördes, bland annat avsaknaden av tydliga mål och delmål, vilket begränsar programmets prestationsbaserade strategi och leder till en ökad risk för dubbel finansiering. Det faktum att kommissionen inte hade samlat in någon information om faktiska kostnader innebar dessutom att effektiviteten inte gick att mäta inom faciliteten. Insynen i och ansvarsutkrävandet för program som Edip och Edirpa kommer därför att hänga på hur finansiering som inte är kopplad till kostnaderna används i praktiken. De farhågor som uttrycks ovan är ytterst relevanta när metoden finansiering som inte är kopplad till kostnaderna utvidgas till det känsliga försvarsområdet, där tillgången på bevis är begränsad på grund av att uppgifterna är säkerhetsskyddsklassificerade. Begränsad information om underliggande kostnader kan också skapa praktiska svårigheter när det gäller att kontrollera och bekräfta efterlevnaden av vissa klausuler om EU-preferens ([bilaga II](#)).

⁷⁷ Förordning (EU, Euratom) 2024/2509 (budgetförordningen), artikel 125.1.

Nya strategier för EU:s försvarssamarbete och beredskap

72 Nya samarbetsmodeller håller på att omforma EU:s försvarslandskap. Pesco utformades för att stärka det gränsöverskridande försvarssamarbetet mellan medlemsstaterna (punkt 24), men rådet ”betonar behovet av förbättrad projektkvalitet”⁷⁸, och experter konstaterar att Pesco skulle kunna bli mer användbart och synligt.⁷⁹

I november 2024⁸⁰ rekommenderade rådet, för att stärka Pescos centrala roll, att kopplingarna mellan Pesco och instrumenten till stöd för den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen (t.ex. Europeiska försvarsfonden och Edip) skulle stärkas.

I [lägesrapporten om Pesco-projekten från 2025](#) framhåller man hur dessa projekt kan bidra till genomförandet av agendan för försvarsberedskap. Samtidigt har [försvarskluster](#) utanför EU:s ram fått ett uppsving, vilket har medfört att grupper av stater har kunnat samla resurser och utveckla särskilda förmågor ([ruta 7](#)). I [färdplanen för försvarsberedskap 2030](#) uppmanar kommissionen och den höga representanten/vice ordföranden medlemsstaterna att bilda [förmågekoalitioner](#) för att åtgärda de kritiska förmågebrister som finns. I juli 2026, efter en inbjudan till medlemsstaterna att anmäla intresse, [föreslog kommissionen fem storskaliga industriprojekt](#) (europeiska försvarsprojekt av gemensamt intresse) som är inriktade på följande prioriterade områden: drönare och antidrönarsystem, havs- och havsbottenförsvar, rymden, luft- och robotförsvar samt stärkt säkerhet längs EU:s östra flank.

⁷⁸ Rådets slutsatser om den strategiska översynen av Pesco, 18 november 2024.

⁷⁹ Maxime Cordet, [EU Defence Series: PESCO Must Step Up](#), Internationella centrumet för försvar och säkerhet, 7 mars 2025.

⁸⁰ Rådets slutsatser om den strategiska översynen av Pesco, 18 november 2024.

Ruta 7

Exempel på medlemsstater som samarbetar i små grupper

Polens, Tysklands och Nederländernas korridor för militär transport: [ett trilateralt initiativ som inleddes i januari 2024](#) mellan Polen, Tyskland och Nederländerna och som var utformat för att förbättra den snabba förflyttningen av Natos och EU:s styrkor i Europa. År 2025 låg det till grund för ett bredare regionalt samarbetsformat som omfattade fler länder⁸¹ genom det centrala området för militär rörlighet i Nordeuropa.

[Koalitionen för bepansrade fordon och manöverduglighet](#) för Ukraina lanserades av Polen och Tyskland i mars 2024 där flera Nato- och EU-länder deltog. Koalitionen är inriktad på att säkerställa underhåll och reparationer, utbilda personal och ta fram en operativ doktrin för användning av bepansrade fordon.

Belgiskt-nederländskt sjöfartssamarbete, som omfattar samordnad upphandling, gemensam utbildning, gemensamt underhåll och gemensamt befäl. Ett av deras senaste samarbetsprojekt (2023) rör det gemensamma förvärvet av [fregatter för ubåtsbekämpning](#)⁸²⁸³.

73 EU har också använt innovativa sätt att stötta Ukraina. Genom sitt instrument utanför budgeten, den europeiska fredsfaciliteten, har EU levererat militärt bistånd till Ukraina med beaktande av artikel 41.2 i EU-fördraget (punkt [23](#)). Dessutom är det militära utbildningsuppdraget Eumam Ukraina ([ruta 5](#)) det första militära GSFP-utbildningsuppdraget på EU:s territorium och fungerar som en potentiell modell för framtida GSFP-uppdrag⁸⁴⁸⁵. Mer nyligen, inom ramen för Edip, inrättade EU ett särskilt stödinstrument för Ukraina som ska stödja den gradvisa integreringen av Ukrainas försvarstekniska och försvarsindustriella bas i den europeiska försvarsindustrins ekosystem.

⁸¹ Belgien, Litauen, Luxemburg, Slovakien och Tjeckien.

⁸² *What Are the Main Drivers of Member States' Defence Procurement Practices? The Dutch Case*, ARES, oktober 2024.

⁸³ *The power of the few: How clusters can strengthen European defence*, Europeiska unionens institut för säkerhetsstudier, 20 februari 2026.

⁸⁴ Davide Genini, "How the war in Ukraine has transformed the EU's Common Foreign and Security Policy", *Yearbook of European Law*, 2025.

⁸⁵ *Into the breach! EU military CSDP missions and operations*, Europeiska unionens institut för säkerhetsstudier, 7 mars 2024.

74 Partnerskap med Nato och samordning med partner – framför allt genom [säkerhets- och försvarspartnerskap](#) (punkterna [51–54](#)) – innebär en ytterligare utvidgning av EU:s strategiska räckvidd. Den ökande osäkerheten om Förenta staternas säkerhetsåtaganden sedan 2024, bland annat signalerna om villkorat Natostöd och ökad bördefördelning, har drivit på EU:s satsning på att stärka det strategiska oberoendet⁸⁶. Denna höjda försvarsambition och den snabba uppskalningen av förmågan skulle kunna stärka förhållandet mellan EU och Nato. Natos mål för försvarsutgifter driver på stora ökningar i medlemsstaternas budgetar, medan EU:s initiativ för försvarsförmåga och industriell kapacitet bidrar till att Natos förmågemål uppnås⁸⁷. Framför allt är Natos uppdaterade mål för försvarsutgifter (punkt [33](#)) nära anpassade till EU:s större fokus på försvarsberedskap.

75 Moderna utmaningar på försvarsområdet är inte längre begränsade till det militära området. EU välkomnar i allt högre grad en ”samhällsomfattande strategi”, som integrerar försvar med civilskydd, cybersäkerhet, rymdfrågor, teknik med dubbla användningsområden och kritisk infrastruktur (punkterna [16](#) och [30](#)). [Strategin för en beredskapsunion](#) (2025) främjar uttryckligen resiliens genom att man involverar invånare, samhällen, organisationer i det civila samhället, den akademiska världen och den privata sektorn – tillsammans med traditionella försvarsaktörer. Denna strategi skapar möjligheter att främja innovation, industriell utveckling och övergripande säkerhet, men den är också utmanande på grund av fragmenteringen i medlemsstaterna, ojämna motståndskraft och behovet av komplex samordning mellan olika politikområden, aktörer och förvaltningsnivåer⁸⁸.

⁸⁶ [European defence, strategic autonomy and NATO](#), Europaparlamentets utredningstjänst, februari 2024.

⁸⁷ [NATO Defense Spending Tracker](#), Atlantiska rådet.

⁸⁸ Horan H., Vandoren P., Fiott D. och Feldhusen J., [Assessing Europe's Resilience and Preparedness in an Era of Strategic Risks](#), The Hague Centre for Strategic Studies, december 2025.

Komplexa arrangemang för styrning och ansvarsutkrävande

Föränderlig institutionell ram och styrning

76 EU:s försvarspolitik utmärks av en komplex institutionell ram⁸⁹ och en styrningsstruktur på flera nivåer, där EU-initiativ kombineras med övervägande nationellt beslutsfattande (punkterna **20–22** och **47**). Detta hybridsystem, som har både överstatliga och mellanstatliga inslag, medför stora samordningssvårigheter mellan de olika aktörerna och ökar risken för överlappande ansvarsområden och en otydlig befogenhetsfördelning. Såsom Europaparlamentet har påpekat vid ett flertal tillfällen är det fortfarande mycket svårt att säkerställa samstämmighet och tydliga styrformer⁹⁰.

77 I vår [särskilda rapport om militär rörlighet](#) konstaterade vi liknande problem och rekommenderade att styrformerna för militär rörlighet i EU skulle förbättras genom en effektiv samordning mellan EU, medlemsstaterna och andra intressenter. Vi rekommenderade också att befintliga synergieffekter och samverkan skulle öka mellan EDA, Pesco-projekt, kommissionen och Europeiska utrikestjänsten för att risken för överlappningar skulle minimeras. Kommissionen föreslår att flera rådgivande organ inrättas inom ramen för EKF, men har inte närmare klargjort vilka ansvarsområden dessa ska ha eller hur samordningen mellan dem ska ske. I vårt [yttrande över EKF](#) framhöll vi risken för komplex styrning och komplext ansvarsutkrävande.

⁸⁹ [Översikt 09/2019](#) Europas försvar.

⁹⁰ Europaparlamentets [resolution av den 12 mars 2025](#) om vitboken om det europeiska försvarets framtid och Europaparlamentets [betänkande om genomförandet av GSFP](#).

78 Den snabba ökningen av EU:s försvarsinitiativ sedan 2021 har markant ökat ansvarsområdena för kommissionens generaldirektorat för försvarsindustri och rymdfrågor, som förvaltar de centrala försvarsinstrument i EU som nämns ovan (Europeiska försvarsfonden, akten till stöd för ammunitionstillverkning, Edirpa, Safe och Edip). Denna växande och diversifierade portfölj kräver att kommissionen hanterar komplex programförvaltning, samordning med medlemsstaterna och industrin och föränderliga industripolitiska mål. Ackumuleringen av krisinstrument och instrument på medellång och lång sikt ökar den operativa komplexiteten. Det kan också sätta press på samordningsmekanismerna och etablerade förfaranden för finansiell kontroll och prestationsövervakning, särskilt med tanke på GD Försvarsindustri och rymdfrågors begränsade personalresurser. I januari 2026⁹¹ hade GD Försvarsindustri och rymdfrågor 286 anställda (209 år 2023, varav 48 % var tillfälligt anställda⁹²) och stod för 0,9 % av kommissionens samtliga anställda (0,6 % år 2023⁹³), vilket är betydligt mindre än de flesta andra direktorat. I vår [särskilda rapport om den förberedande åtgärden för försvarsrelaterad forskning från 2023](#) konstaterade vi att GD Försvarsindustri och rymdfrågor i sin analys av personalbehoven för 2021–2027 för att genomföra Europeiska försvarsfonden betonade ”risken för bristande kapacitet att utvärdera förslag på ett korrekt sätt och förvalta projekt på ett sunt sätt om den inte får de tjänster den behöver”.

⁹¹ [Key Figures on Commission Staff](#), 1 januari 2026.

⁹² [Särskild rapport 24/2024 EU:s offentliga förvaltning: ramen för anställning är flexibel men används inte tillräckligt för att förbättra personalförvaltningen](#).

⁹³ [HR key figures](#), Europeiska kommissionen, 2023.

79 Utöver GD Försvarsindustri och rymdfrågor kan många olika generaldirektorat vid kommissionen involveras i försvarsrelaterade frågor på *ad hoc*-basis, till exempel generaldirektoratet för regional- och stadspolitik (GD Regional- och stadspolitik), när sammanhållningspolitiska medel omdirigeras till försvaret. På området militär rörlighet berörs tre generaldirektorat⁹⁴ samt kommissionens generalsekretariat och [genomförandeorganet Cinea](#). På grund av de otydliga gränserna mellan säkerhet och försvar berörs även flera ytterligare generaldirektorat av frågor som beredskap och cybersäkerhet. Kommissionens kapacitet att uppnå ändamålsenliga resultat beror således på dess förmåga att prioritera, effektivisera processer och säkerställa samstämmighet mellan instrument samt att delegera vid behov (t.ex. genom indirekt förvaltning). Som vi angav i vår särskilda rapport om den förberedande åtgärden för försvarsrelaterad forskning: "Användningen av indirekt förvaltning, till exempel av Europeiska försvarsbyrå och Occar, vilket redan har testats, skulle kunna hjälpa till att minska de resursbegränsningar som GD Försvarsindustri och rymdfrågor står inför." År 2025 överlät kommissionen ansvaret för 40 projekt inom Europeiska försvarsfonden, värda omkring 300 miljoner euro, till EDA genom indirekt förvaltning⁹⁵.

Ansvarsutkrävande och öppenhet

80 Europaparlamentet övervakar utgifterna från EU:s budget och är en av medlagstiftarna med avseende på marknadsinriktad utveckling av försvaret (industrierna) på EU-nivå, tillsammans med rådet. Det har dock ingen lagstiftande befogenhet över GSFP och utövar ingen formell tillsyn av instrument utanför budgeten, till exempel den europeiska fredsfaciliteten. I sina årliga betänkanden om genomförandet av GSFP har Europaparlamentet upprepade gånger efterlyst ökad parlamentarisk granskning och ökat ansvarsutkrävande när det gäller GSFP och det växande antalet försvarsinitiativ⁹⁶.

81 EU:s försvarspolitik omfattar komplexa arrangemang för ekonomiskt ansvarsutkrävande som varierar beroende på vilket instrument och vilken enhet som berörs ([tabell 1](#)). Revisionsrättens mandat avser specifikt EU-medel. När försvaret finansieras genom alternativa kanaler tillämpas andra revisionsarrangemang.

⁹⁴ Generaldirektoratet för transport och rörlighet (GD Transport och rörlighet), generaldirektoratet för skatter och tullar (GD Skatter och tullar), generaldirektoratet för kommunikationsnät, innehåll och teknik (GD Kommunikationsnät, innehåll och teknik).

⁹⁵ "Pioneering defence cooperation at EU level: the European Defence Agency", *ECA Journal* 02/2025 (s. 30–34).

⁹⁶ Årliga betänkanden 2018 och 2024 om genomförandet av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, Europaparlamentet.

Tabell 1 – Nuvarande arrangemang för extern revision på försvarsområdet

	Revisions- rätten	Revisors- kollegium	Externa revisorer	Nationella revisions- organ
■ Granskar ■ Granskar inte				
EU-finansierade instrument (EDF, ASAP, Edirpa, Edip, sammanhållningsfonderna, RRF, FSE osv.) och lån som garanteras av EU:s budget (t.ex. Safe)	■	■	■	■
EDA	■	■	■	■
EU-medel som förvaltas av EDA	■	■	■	■
EIB	■	■	■	■
Insatser som finansieras eller garanteras av EU:s budget och förvaltas av EIB	■	■	■	■
den europeiska fredsfaciliteten	■	■	■	■
Civila GSFP-uppdrag	■	■	■	■
Militära GSFP-insatser, gemensamma kostnader	■	■	■	■
Militära GSFP-insatser, enskilda medlemsstaters kostnader	■	■	■	■

ASAP – akten till stöd för ammunitionstillverkning, **FSE** – Fonden för ett sammanlänkat Europa), **GSFP** – den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, **EDA** – Europeiska försvarsbyrån, **EDF** – Europeiska försvarsfonden, **Edip** – programmet för europeisk försvarsindustri, **Edirpa** – instrumentet för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin genom gemensam upphandling, **EIB** – Europeiska investeringsbanken, **RRF** – faciliteten för återhämtning och resiliens, **Safe** – Säkerhetsaktion för Europa

Källa: Revisionsrätten.

82 Revisionsrätten har inget revisionsmandat för alla organ och instrument som är involverade i EU:s försvarspolitik. Detta begränsar våra möjligheter att fullt ut utföra rollen som EU:s externa revisor⁹⁷. Som vi tidigare har framfört anser vi att revisionsrätten bör utses att agera som extern revisor för alla organ som inrättas för att genomföra EU:s politik⁹⁸, bland annat mellanstatliga strukturer som är av avgörande betydelse för att EU ska fungera⁹⁹.

83 Inom säkerhets- och försvarssektorn kan tillgången till information begränsas av sekretesskäl, nationella säkerhetslagar eller regler om säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Internationella revisionsstandarder ger revisorerna fullständig och obegränsad tillgång till relevant information, relevanta handlingar och berörd personal som de behöver för att kunna utföra sina uppgifter, men att arbeta med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter kan påverka resultatet av en revision. Om en stor andel av det granskade materialet är säkerhetsskyddsklassificerat blir det i sig svårt att utarbeta en meningsfull rapport som lämpar sig för offentliggörande. Även om säkerhetsfrågor och lämplig hantering av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter är av största vikt på försvarsområdet bör det noteras att om man inte kan hänvisa till konkret information eller belysande exempel begränsas tydligheten och det medför i sin tur att slutsatser inte kan kommuniceras med samma precision¹⁰⁰¹⁰¹.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning III, med ledamoten George Marius Hyzler som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 14 juli 2026.

För revisionsrätten

Tony Murphy
ordförande

⁹⁷ [Översikt 03/2025](#) *Möjligheter för den fleråriga budgetramen efter 2027*.

⁹⁸ [Översikt 09/2019](#): *Europas försvar*.

⁹⁹ [Revisionsrättens strategi 2026–2030](#).

¹⁰⁰ [He-Adrien Metzger - Setting the Scene](#).

¹⁰¹ Lene Schmidt, Danmarks högre revisionsorgan, ["How to reveal the big picture when almost every detail is classified?"](#), *ECA Journal* 02/2025 (s. 63–66).

Bilagor

Bilaga I – Edip – en integrerad verktygslåda för EU:s försvar

Regleringsverktyg

- Strukturen på det europeiska försvarsmaterielprogrammet utgör en frivillig rättslig ram för medlemsstaternas och de associerade ländernas samarbete under försvarsmaterielens hela livscykel. Dessa strukturer är rättsliga enheter som är berättigade till stöd från Edip.
- Europeiska försvarsprojekt av gemensamt intresse är industriella samarbetsprojekt som är utformade för att stärka den försvarstekniska och försvarsindustriella basen och utveckla kritisk förmåga.

Finansieringsverktyg

- Fonden för snabbare omvandling av försvarsleveranskedjorna syftar till att minska risken för investeringar och öka tillverkningskapaciteten, särskilt för små och medelstora företag och små midcap-bolag.
- Edip utvidgar logiken i akten till stöd för ammunitionstillverkning till bredare segment av försvarsindustrins produktion och i Edirpa genom gemensamma upphandlingsåtgärder. Syftet med gemensamma upphandlingsåtgärder är att minska fragmenteringen av den europeiska försvarsmarknaden och öka interoperabiliteten genom att medlemsstaterna och Norge uppmuntras att gemensamt upphandla europeiska försvarsprodukter. Edip avsätter 240 miljoner euro i stöd till dessa gemensamma upphandlingsåtgärder¹.
- Stödinstrumentet för Ukraina, med en särskild budget på 300 miljoner euro, bidrar till återhämtningen, återuppbyggnaden och moderniseringen av Ukrainas försvarstekniska och försvarsindustriella bas.

¹ [Common procurement actions](#), Europeiska kommissionen, mars 2026.

Samordningsverktyg (styrning, samarbete och marknadslättnader)

- En nämnd för försörjningstrygghet på försvarsområdet ska ge stöd till övervakningen av försörjningsrisker och samordningen mellan medlemsstaterna, kommissionen, den höga representanten/vice ordföranden och EDA.
- En europeisk militär försäljningsmekanism har utformats för att underlätta gemensam upphandling och förbättra tillgången till försvarsprodukter.

Genom att sammanföra dessa olika verktyg vill Edip åtgärda problem på systemnivå som påverkar den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen på ett mer enhetligt och långsiktigt sätt.

Bilaga II – Klausuler om EU-preferens i finansieringsinstrument på försvarsområdet

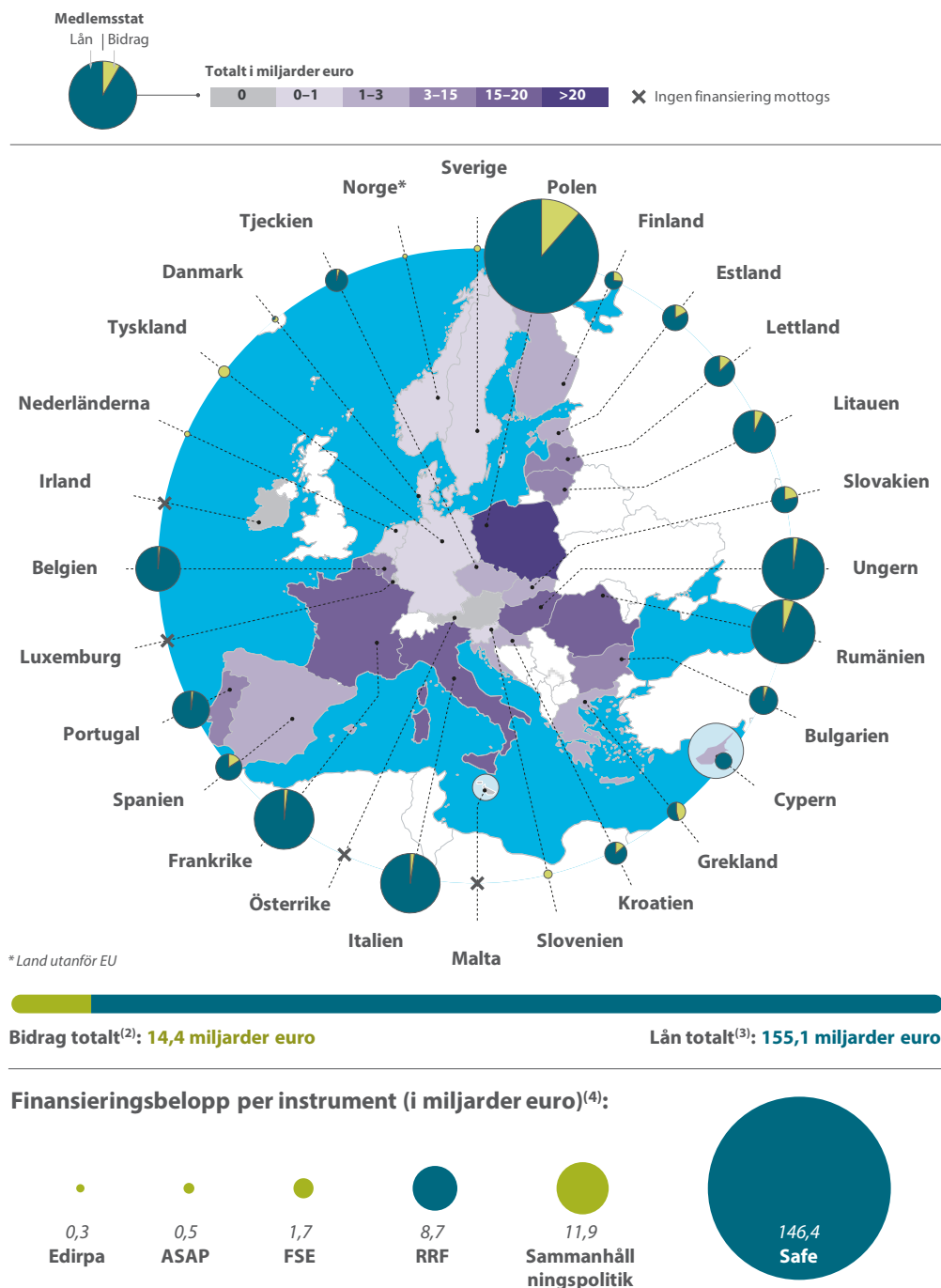
Instrument	Villkor för stödberättigande för etablering och kontroll av entreprenörer	Komponenternas ursprung	Kontroll över utformning och immateriella rättigheter
Europeiska försvarsbyrån	I EU, Island, Liechtenstein, Norge eller Ukraina Enheter som kontrolleras av tredjeländer får delta, men på strikta villkor		Resultaten får inte omfattas av tredjeländers restriktioner
Akten till stöd för ammunitionstillverkning	I EU, Island, Liechtenstein eller Norge Enheter som kontrolleras av tredjeländer får delta, men på strikta villkor		Inget stöd till produkter som omfattas av tredjeländers restriktioner
Edirpa	I EU, Island, Liechtenstein eller Norge Enheter som kontrolleras av tredjeländer får delta, men på strikta villkor	Kostnaden för komponenter med ursprung utanför EU, Island, Liechtenstein eller Norge får vara högst 35 %	
Safe*	I EU, Island, Liechtenstein, Norge eller Ukraina eller i tredjeländer baserat på avtal med EU Enheter som kontrolleras av tredjeländer får delta, men på strikta villkor	Kostnaden för komponenter med ursprung utanför EU, Island, Liechtenstein, Norge eller Ukraina får vara högst 35 %	Utformningsfrihet krävs endast för särskilda produkter

Instrument	Villkor för stödberättigande för etablering och kontroll av entreprenörer	Komponenternas ursprung	Kontroll över utformning och immateriella rättigheter
Edip	I EU, Island, Liechtenstein, Norge eller Ukraina Enheter som kontrolleras av tredjeländer får delta, men på strikta villkor	Kostnaden för komponenter med ursprung utanför EU, Island, Liechtenstein, Norge eller Ukraina ska vara högst 35 %	Utformningsfrihet krävs (undantag för ammunition och robotar fram till 2033)
EKF	Allmän artikel om "EU-preferens" som gör att man kan fastställa villkor för stödberättigande, definiera tröskelvärden för EU-ursprung och utformningsfrihet för varje arbetsprogram.		

* Kanada är det första landet utanför EU som ingår ett [bilateralt avtal](#) med EU om deltagande av kanadensiska företag och kanadensiska produkter i upphandlingar inom ramen för Safe-instrumentet.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av förordning (EU) 2021/697 (Europeiska försvarsfonden), förordning (EU) 2023/1525 (akten till stöd för ammunitionstillverkning), förordning (EU) 2023/2418 (Edirpa), rådets förordning (EU) 2025/1106 (Safe), förordning (EU) 2025/2643 (Edip) och kommissionens förslag COM(2025) 555 final/2 (EKF).

Bilaga III – Översikt över EU-finansiering som anslagits till försvaret under perioden 2021–2027 per land⁽¹⁾ och per finansieringsinstrument i april 2026



ASAP – akten till stöd för ammunitionstillverkning, FSE – Fonden för ett sammanlänkat Europa, Edirpa – instrumentet för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin genom gemensam upphandling, RRF – faciliteten för återhämtning och resiliens, Safe – Säkerhetsaktion för Europa

Karta: Administrativa gränser: © EuroGeographics © OpenStreetMap | Kartografik: Eurostat – IMAGE, 04/2026

De gränser och namn som visas och de beteckningar som används på den här kartan innebär inte att de har godkänts eller godtagits officiellt av Europeiska unionen.

(¹) Logiken bakom EU:s försvarsprogram är att tillhandahålla medel för att stärka den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen. Finansieringen bör inte i sig ses som stöd till enskilda medlemsstater.

(²) Bidrag:

- Medel från akten till stöd för ammunitionstillverkning, Edirpa och FSE tilldelas medlemsstaterna i enlighet med deras anslag till stödmottagare.
- Sammanhållningspolitiska medel tilldelas medlemsstaterna direkt.

Edirpa och flera projekt inom akten till stöd för ammunitionstillverkning genomförs av konsortier med partner från flera medlemsstater. Eftersom det saknas uppgifter anges att finansieringen är fördelad till samordnarens land och utan beaktande av det faktum att andra projektdeltagare kanske befinner sig i andra medlemsstater.

(³) Lån:

- Uppgifterna kan vara ofullständiga eftersom endast ett fåtal medlemsstater har offentliggjort det belopp i medel från faciliteten för återhämtning och resiliens som har omdirigerats till försvaret. Det betyder att andra medlemsstater kan ha anslagit medel till försvaret, men inte offentliggjort den informationen. Det går inte heller att skilja mellan försvarsmedel och andra medel än försvarsmedel som tilldelas för ändamål med dubbla användningsområden.
- I Belgiens fall ingår en liten andel bidrag (<1 %) i siffran för faciliteten.
- Facilitetens siffror för Polen och Spanien omfattar rymdverksamhet som skulle kunna räknas som ett område med dubbelt användningsområde och är inte nödvändigtvis rena försvarsutgifter.
- När det gäller Safe baseras siffrorna på det som medlemsstaterna har begärt, vilket kan skilja sig från det slutliga anslaget. När det gäller Ungern har kommissionen ännu inte slutfört bedömningen av investeringsplanen och siffran bör därför ses som ett högsta belopp.

(⁴) Uppgifter om finansiering från Europeiska försvarsfonden per land ingår inte eftersom de inte är allmänt tillgängliga.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av kommissionens uppgifter: [ASAP](#), [Edirpa](#), [FSE](#), [Safe](#), [sammanhållningspolitik](#), [faciliteten](#) och [särskild rapport 04/2025](#).

Bilaga IV – Relevanta publikationer från revisionsrätten

Rapportens referens	Titel
Särskild rapport 18/2018	<i>Förverkligas det huvudsakliga målet med stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del?</i>
Översikt 09/2019	<i>Europas försvar</i>
Särskild rapport 10/2023	<i>Den förberedande åtgärden för försvarsrelaterad forskning: vissa lärdomar har dragits, men dess värde som testbädd för att öka EU:s försvarsutgifter har minskat på grund av tidsbegränsningar och begränsade resultat</i>
Yttrande 02/2024	Yttrande över förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av programmet för europeisk försvarsindustri och en ram med åtgärder för snabb tillgång till och leverans av försvarsprodukter (Edip)
Särskild rapport 24/2024	<i>EU:s offentliga förvaltning: ramen för anställning är flexibel men används inte tillräckligt för att förbättra personalförvaltningen.</i>
Översikt 02/2025	<i>Prestationsinriktning, ansvarsutkrävande och insyn: lärdomar från bristerna i faciliteten för återhämtning och resiliens</i>
Översikt 03/2025	<i>Möjligheter för den fleråriga budgetramen efter 2027</i>
Särskild rapport 04/2025	<i>EU:s militära rörlighet: det går inte lika snabbt som planerat på grund av brister i utformningen och hinder på vägen</i>
Yttrande 01/2026	Yttrande över förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Europeiska konkurrenskraftsfonden, inbegripet det särskilda programmet för försvarsforskning och försvarsinnovation, om upphävande av förordningarna (EU) 2021/522, (EU) 2021/694, (EU) 2021/697 och (EU) 2021/783 samt om ändring av förordningarna (EU) 2021/696, (EU) 2023/588 och (EU) [Edip]
Särskild rapport 04/2026	<i>Kritiska råmaterial för energiomställningen: en politik på skakig grund.</i>
Yttrande 07/2026	Yttrande över förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Europa i världen

Förkortningar

Förkortning	Definition/förklaring
BNP	bruttonationalprodukt.
EDA	Europeiska försvarsbyrån.
Edip	programmet för europeisk försvarsindustri.
Edirpa	instrumentet för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin genom gemensam upphandling.
EIB	Europeiska investeringsbanken.
EKF	Europeiska konkurrenskraftsfonden.
EUf-fördraget	fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.
EU-fördraget	fördraget om Europeiska unionen.
Eumam	Europeiska unionens uppdrag för militärt bistånd.
EUMS	EU:s militära stab.
FSE	Fonden för ett sammanlänkat Europa.
GD Försvarsindustri och rymdfrågor	Europeiska kommissionens generaldirektorat för försvarsindustrin och rymdfrågor.
GSFP	den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik.
Gusp	den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.
Nato	Nordatlantiska fördragsorganisationen.
Pesco	permanent strukturerat samarbete.
Safe	säkerhetsaktion för Europa.
utrikestjänsten	Europeiska utrikestjänsten.

Ordförklaringar

Term	Definition/förklaring
den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen	gemensam term för myndigheter, industrin och forskare i Europa som samarbetar för att utveckla, producera och underhålla militär utrustning, teknik och förmåga.
finansiering som inte är kopplad till kostnaderna	en finansieringsmodell som bygger på att rättsliga villkor ska uppfyllas eller att resultat ska uppnås, och inte på faktiska utgifter.
försvarsberedskap	förmåga att föregripa, förbereda sig på och svara på försvarskriser, inklusive högintensiv krigföring.
försvarsförmåga	innehav av de resurser – såsom personal, utrustning, befälstruktur och operativ beredskap – som krävs för att uppnå ett specifikt försvarsmål.
indirekt förvaltning	en metod för att genomföra EU-budgeten där kommissionen anförtrot genomförandeuppgifter åt andra enheter (såsom länder utanför EU och internationella organisationer).
marginal	Skillnaden mellan de egna medel som krävs för att finansiera EU-budgeten och taket för egna medel, som är ett högre belopp upp till vilket kommissionen har rätt att begära medel från medlemsstaterna för att fullgöra ytterligare skyldigheter, till exempel till följd av EU:s skulder.

Vi som har arbetat med översikten

Denna översikt antogs av revisionsrättens avdelning III – Yttre åtgärder, säkerhet och rättvisa, med ledamoten George-Marius Hyzler som ordförande. Arbetet leddes av ledamoten Marek Opiola med stöd av Kinga Wiśniewska-Danek (kanslichef), Bernard Witkoś (attaché), Cyril Messein (förstachef), Els Brems (uppgiftsansvarig) samt Laurent Olivier och Anne Laura Juul (revisorer). Laura McMillan gav språkligt stöd. Dunja Weibel bidrog med grafiskt stöd.

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2026

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande fastställs i [revisionsrättens beslut nr 6-2019](#) om revisionsrättens policy för öppna data och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella [licensen Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att vidareutnyttjande är tillåtet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Om du vidareutnyttjar revisionsrättens innehåll får du inte förvanska den ursprungliga innebörden eller det ursprungliga budskapet. Revisionsrätten ansvarar inte för eventuella konsekvenser av vidareutnyttjandet.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal, eller om verk av tredje part används, måste ytterligare tillstånd inhämtas.

Om ett sådant tillstånd beviljas upphävs och ersätts det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Omslagsfoto: © zef art – stock.adobe.com.

Figur 1– ikonerna har tagits fram med hjälp av resurser från [Flaticon.com](#).

© Freepik Company S.L. Alla rättigheter förbehålls.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte har någon kontroll över dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av revisionsrättens logotyp

Revisionsrättens logotyp får inte användas utan revisionsrättens förhandsgodkännande.

HTML	ISBN 978-92-849-8211-0	ISSN 2811-8359	doi:10.2865/8303710	QJ-01-26-040-SV-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8212-7	ISSN 2811-8359	doi:10.2865/1628361	QJ-01-26-040-SV-N

SÅ HÄNVISAR DU

Europeiska revisionsrätten, [översikt 01/2026](#) *EU:s försvarspolitik i fokus*,
Europeiska unionens publikationsbyrå, 2026.

Rysslands anfallskrig mot Ukraina och det försämrade säkerhetsläget i världen har lett till ett skifte i EU:s försvarspolitik. I ett läge med otillräckliga lager av försvarsmateriel, långa ledtider för tillverkning, beroende av leverantörer utanför EU och logistiska flaskhalsar har både EU och medlemsstaterna kraftigt ökat sin finansiering av försvaret. Detta är ett tydligt skifte för den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen som måste öka sin produktionskapacitet, främja innovation och stärka partnerskap.

I översikten redogör vi för utvecklingen i EU:s försvarslandskap från 2020 till mitten av 2026, med ett särskilt fokus på EU:s senaste initiativ på området, bland annat finansieringsinstrument och lagändringar. Vi lyfter fram möjligheter, utmaningar och risker kopplade till ekonomisk förvaltning, styrning, öppenhet och ansvarsutkrävande.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/contact
Webbplats: eca.europa.eu
Sociala medier: @EUauditors