

Særberetning

Den forberedende foranstaltning vedrørende forsvarsforskning

Der blev gjort erfaringer, men foranstaltningens værdi som testmiljø for forøgelse af EU's forsvarsudgifter var beskeden på grund af tidspres og begrænsede resultater



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Indhold

	Punkt
Resumé	I-XI
Indledning	01-14
Den forberedende foranstaltning vedrørende forsvarsforskning skulle bane vejen for Den Europæiske Forsvarsfonds "forskningsvindue"	01-11
Kommissionen og Det Europæiske Forsvarsagentur gennemførte PADR	12-13
De seneste udviklinger på EU-forsvarsområdet	14
Revisionens omfang og revisionsmetoden	15-19
Bemærkninger	20-107
Værktøjer til fastlæggelse af Den Europæiske Forsvarsfonds finansieringsprioriteter blev først udviklet efter iværksættelsen af PADR's årlige arbejdsprogrammer	20-34
Alle centrale interessenter deltog i udarbejdelsen af PADR's årlige arbejdsprogrammer	22-28
De årlige arbejdsprogrammer tog hensyn til de prioriterede aktioner vedrørende forsvarskapaciteter, der var fastsat i den senest foreliggende kapacitetsudviklingsplan fra 2014	29-34
Kommissionen brugte PADR til at afprøve forskellige typer processer til forvaltning af forsvarsprojekter og til at identificere bedste praksis og gennemførelsesproblemer	35-54
PADR-indkaldelserne gav Kommissionen mulighed for at afprøve forskellige typer processer til forvaltning af forsvarsforskningsprojekter	37-39
Evaluerings- og tildelingsprocessen var omfattende, men det var vanskeligt at skaffe fageksperter til at vurdere forslagene	40-42
I 5 af de 12 analyserede projekter gik der over to år fra iværksættelsen af indkaldelsen til undertegnelsen af tilkudsaftalerne	43-45
Kommissionens og EDA's projektovervågning var effektiv	46-52
Sikkerhedskravene komplicerede projektgennemførelsen	53-54

Reaktionerne på nogle af PADR's konkurrencebaserede indkaldelser var begrænsede og koncentreret i nogle få medlemsstater	55-63
Nogle af PADR's konkurrencebaserede indkaldelser fik kun begrænsede reaktioner	57
I nogle projektkonsortier var der mange enheder	58
PADR's koordinatore, deltagere og uafhængige eksperter var koncentreret i medlemsstater med store forsvarsindustrier	59-63
PADR-projekter havde indtil videre kun givet begrænsede resultater	64-82
Begrænsede fremskridt i PADR-projekterne	66-76
Der blev udarbejdet projektkommunikationsplaner, men ikke alle interessenter fandt formidlingen af projektresultater tilfredsstillende	77-82
Ikke alle erfaringer fra PADR blev taget i betragtning, og der mangler stadig en mere langsigtet strategi for Den Europæiske Forsvarsfond	83-107
Et flerårigt perspektiv indebærer fordele for EU-forsvarsprogrammer	85-86
Der blev udarbejdet og analyseret dokumenter om erfaringerne med PADR-processerne	87-90
Nogle erfaringer blev taget i betragtning ved udarbejdelsen af forordningen om Den Europæiske Forsvarsfond, men ikke alle	91-92
De processer, der blev afprøvet under PADR, var nyttige i forbindelse med de første indkaldelser under Den Europæiske Forsvarsfond	93-97
Mangel på menneskelige ressourcer i Kommissionen udgør en risiko for Den Europæiske Forsvarsfond	98-101
Traktaten begrænser EU's indsats på forsvarsområdet, og en langsigtet strategi for Den Europæiske Forsvarsfond ville være nyttig	102-107
Konklusioner og anbefalinger	108-119
Bilag	
Bilag I - Oversigt over de vigtigste skridt og dokumenter i udviklingen af Den Europæiske Forsvarsfond	
Bilag II - De 18 PADR-projekter, der blev udvalgt til finansiering mellem 2017 og 2019	
Bilag III - Forskellige processer afprøvet i forbindelse med PADR-indkaldelserne	

Bilag IV - Oversigt over processen i EDA frem til underskrivelsen af tilskudsaftaler

Bilag V - Sammenfattede resultater af de 12 analyserede PADR-projekter

Bilag VI - PADR-projektbeløb brugt ved udgangen af 2021

Bilag VII - PADR-erfaringer og forordningen om Den Europæiske Forsvarsfond

Forkortelser

Glossar

Kommissionens svar

Det Europæiske Forsvarsagenturs svar

Tidslinje

Revisionsholdet

Resumé

I Den forberedende foranstaltning vedrørende forsvarsforskning (PADR) var en forløber for Den Europæiske Forsvarsfond med et budget på 90 millioner euro for perioden 2017-2019. Vi undersøgte, om PADR på hensigtsmæssig vis forberedte EU på at øge forsvarsudgifterne betydeligt via Den Europæiske Forsvarsfond under den flerårige finansielle ramme for 2021-2027. Dette var vores første mulighed for at revidere EU-forsvarsudgifter i en fase, hvor de finansierede projekter var tilstrækkelig fremskredne, og for at drage konklusioner og fremsætte anbefalinger med henblik på at forbedre anvendelsen af EU-midler under Den Europæiske Forsvarsfond.

II Samlet set konkluderer vi, at der blev gjort erfaringer, men at PADR's værdi som testmiljø for forøgelse af EU's forsvarsudgifter var beskeden på grund af tidspres og begrænsede resultater.

III Da forordningen om Den Europæiske Forsvarsfond blev offentliggjort i maj 2021, og de første indkaldelser til Den Europæiske Forsvarsfond blev iværksat i 2021 og 2022, var de fleste PADR-projekter stadig i gang. Resultaterne af de afsluttede projekter forelå således ikke, da iværksættelsen af Den Europæiske Forsvarsfond skulle forberedes.

IV Da de første årlige PADR-arbejdsprogrammer blev udarbejdet, var 2014-udgaven af kapacitetsudviklingsplanen det eneste værktøj, der kunne bruges til at analysere og fastlægge kapacitetsprioriteter for EU's forsvar. Der findes nu adskillige andre planlægningsværktøjer og initiativer vedrørende EU's langsigtede planlægning af forsvarsudgifter, og de kræver koordinering. Vi konstaterede, at disse værktøjer kun i begrænset omfang var blevet anvendt i forbindelse med de første arbejdsprogrammer for Den Europæiske Forsvarsfond.

V Traktaten om Den Europæiske Union begrænser anvendelsen af EU-budgetmidler til forsvarsformål. EU's indsats på forsvarsområdet er begrænset til den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, som er et redskab til ekstern krisestyring og ikke tænkt som en kollektiv europæisk forsvarspolitik med f.eks. en fælles definition af trusler. Denne begrænsning komplicerer den langsigtede planlægning af EU's udgifter på forsvarsområdet.

VI EU mangler stadig en mere langsigtet strategi for Den Europæiske Forsvarsfond. Kommissionen har endnu ikke i tilstrækkelig grad adresseret en række strategiske forhold, som skal behandles, for at projekterne under Den Europæiske Forsvarsfond kan få den tilsigtede virkning. Forsvarsforskningsprojekterne under PADR indeholdt ikke fra begyndelsen en plan for, hvad der senere skal ske med forskningsresultaterne for så vidt angår yderligere forskning, udvikling, produktion, indkøb og andre aspekter.

VII I betragtning af den betydelige stigning i arbejdsbyrden på forsvarsområdet oplever Kommissionen fortsat et betydeligt pres og store udfordringer med hensyn til menneskelige ressourcer. Som undtagelse fra princippet om direkte forvaltning kan særlige tiltag i begrundede tilfælde udføres ved indirekte forvaltning, som kræver færre ansatte i Kommissionen. Forsvarsministerier og PADR-projektledere og -projektdeltagere rapporterede om positive erfaringer med denne forvaltningsmetode. Alligevel er indirekte forvaltning undtagelsen snarere end reglen.

VIII Projektlederne og projektdeltagerne var koncentreret i de medlemsstater, der har store forsvarsindustrier. Vi bemærkede, at de samme virksomhedskombinationer deltog i flere projekter. Langt de fleste PADR-konsortier videreførte et samarbejde mellem enheder, der allerede havde arbejdet sammen før programmet.

IX Forsvarsministerier og PADR-projektledere og -projektdeltagere fremhævede behovet for at anvende en tidshorizont på mere end ét år i forbindelse med Den Europæiske Forsvarsfonds arbejdsprogrammer, så de kan fastlægge prioriteter for en længere periode og dermed forberede sig bedre. Et første skridt i den retning var offentliggørelsen af et vejledende flerårigt perspektiv for Den Europæiske Forsvarsfond i maj 2022.

X PADR-indkaldelserne gav Kommissionen mulighed for at afprøve forskellige typer processer, hvilket var et af dens mål, og dette viste sig at være nyttigt i forbindelse med de første årlige indkaldelser under Den Europæiske Forsvarsfond i 2021 og 2022. Sikkerhedskravene blev undertiden anset for at være for strenge, og de førte til forsinkelser i tilkudsaf taleprocessen. De førte også til projektgennemførelsesproblemer, idet de vanskeliggjorde den indbyrdes kommunikation mellem konsortiemedlemmerne. Både Kommissionen og Det Europæiske Forsvarsagentur har udarbejdet dokumenter om erfaringerne fra PADR, som fokuserer på processer og er blevet drøftet med de centrale interessenter. Nogle af erfaringerne fra PADR blev ikke taget i betragtning i forbindelse med Den Europæiske Forsvarsfond.

XI På grundlag af disse konklusioner anbefaler vi, at Kommissionen samarbejder med Det Europæiske Forsvarsagentur og medlemsstaterne om:

- at anvende en tidshorizont på mere end ét år i forbindelse med Den Europæiske Forsvarsfonds arbejdsprogrammer
- at fastlægge en sammenhængende rækkefølge for anvendelse af de eksisterende EU-værktøjer til forsvarsplanlægning og -samarbejde og vurdere, hvordan EU's forsvarsfinansiering kan videreudvikles
- at revidere processer for yderligere at lette deltagelse i Den Europæiske Forsvarsfond
- at vurdere bredere anvendelse af indirekte forvaltning som en mulighed i forbindelse med projekter under Den Europæiske Forsvarsfond
- at udforme en langsigtet strategi for Den Europæiske Forsvarsfond med henblik på at øge anvendelsen af den teknologi, som fonden udvikler, i EU's forsvarssektor.

Indledning

Den forberedende foranstaltning vedrørende forsvarsforskning skulle bane vejen for Den Europæiske Forsvarsfonds "forskningsvindue"

01 Efter et mindre [pilotprojekt om forsvarsforskning](#) meddelte Kommissionen i november 2016¹, at den havde i sinde at iværksætte en forberedende foranstaltning vedrørende forsvarsforskning (PADR) med et budget på 90 millioner euro for perioden 2017-2019. Iværksættelsen blev præsenteret som "et første skridt, med en tids- og budgetmæssig begrænsning, som vil teste merværdien ved støtte fra EU-budgettet til forskning på forsvarsområdet" med henblik på at "bane vejen for [...] et europæisk forskningsprogram på forsvarsområdet".

02 Retsgrundlaget for alle pilotprojekter og forberedende foranstaltninger, ikke kun vedrørende forsvar, er finansforordningens artikel 58². Formålet med forberedende foranstaltninger er at forberede forslag med henblik på vedtagelse af fremtidige foranstaltninger. PADR har langt det største budget af de pilotprojekter og forberedende foranstaltninger, der blev iværksat mellem 2014 og 2019³.

03 EU's indsats inden for forsvarsindustri-samarbejde er især baseret på [traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde](#)⁴, som udgør retsgrundlaget for EU's industripolitik og fastsætter målet om at styrke EU's videnskabelige og teknologiske grundlag⁵.

04 I november 2016 udarbejdede Kommissionen den endelige udgave af dokumentet "Scoping Paper for Preparatory Action on Defence Research", der skulle anvendes som vejledning for udviklingen af arbejdsprogrammerne for den forberedende foranstaltning vedrørende forsvarsforskning. Dokumentet angav, at den

¹ Meddelelse fra Kommissionen, Europæisk handlingsplan for forsvarsområdet, COM(2016) 950.

² Forordning (EU, Euratom) 2018/1046.

³ Jf. f.eks.: Ackermann, R., Blomeyer, R., Papi, J., et al., *Pilot projects and preparatory actions in the EU budget 2014-2019*, Europa-Parlamentet, 2020.

⁴ Artikel 173 i TEUF.

⁵ Artikel 179 i TEUF.

forberedende foranstaltning skulle støtte udviklingen af centrale forsvarskapaciteter ved at fungere som katalysator for forsknings- og teknologisamarbejdsprogrammer i Europa. EU-merværdien skulle påvises klart ved hjælp af relevante indikatorer. Dokumentet gav også en række eksempler på, hvori EU-merværdien kunne bestå, herunder afhjælpning af vigtige kapacitetsmangler.

05 PADR havde tre mål⁶:

- o at demonstrere og vurdere merværdien af EU-støttet forskning og teknologi på forsvarsområdet
- o at fremme samarbejde mellem medlemsstaterne og mellem EU's forsvarsindustrier, forsknings- og teknologioorganisationer og den akademiske verden
- o at forberede forskningsdelen ("forskningsvinduet") af Den Europæiske Forsvarsfond fra 2021.

06 PADR skulle have en varighed på tre år fra 2017 til 2019, og det samlede budget på 90 millioner euro blev fordelt således: 25 millioner euro i 2017, 40 millioner euro i 2018 og 25 millioner euro i 2019. Selv om det ikke var et retligt krav, nedsatte Kommissionen en ekspertgruppe bestående af repræsentanter for medlemsstaternes myndigheder (hovedsagelig forsvarsministerier, men også andre offentlige organer inviteret direkte som observatører), kaldet "As-If"-programudvalget. Dette udvalg blev hørt om emner i forbindelse med det årlige arbejdsprogram og om kravene til forslagsindkaldelserne. Kravene til forslagsindkaldelserne blev derefter vedtaget af kommissærerne sammen med finansieringsafgørelsen/arbejdsprogrammet.

07 Efter et forslag fremsat af Kommissionen i juni 2018⁷ blev forordningen om Den Europæiske Forsvarsfond vedtaget af Rådet i marts 2021 og af Europa-Parlamentet i april 2021, og den trådte⁸ i kraft med tilbagevirkende kraft fra den 1. januar 2021. Til gennemførelse af Den Europæiske Forsvarsfond er der i perioden 2021-2027 afsat 7 953 millioner euro, heraf 2 651 millioner euro til forskningstiltag og 5 302 millioner

⁶ Europa-Kommissionens websted om [den forberedende foranstaltning vedrørende forsvarsforskning](#).

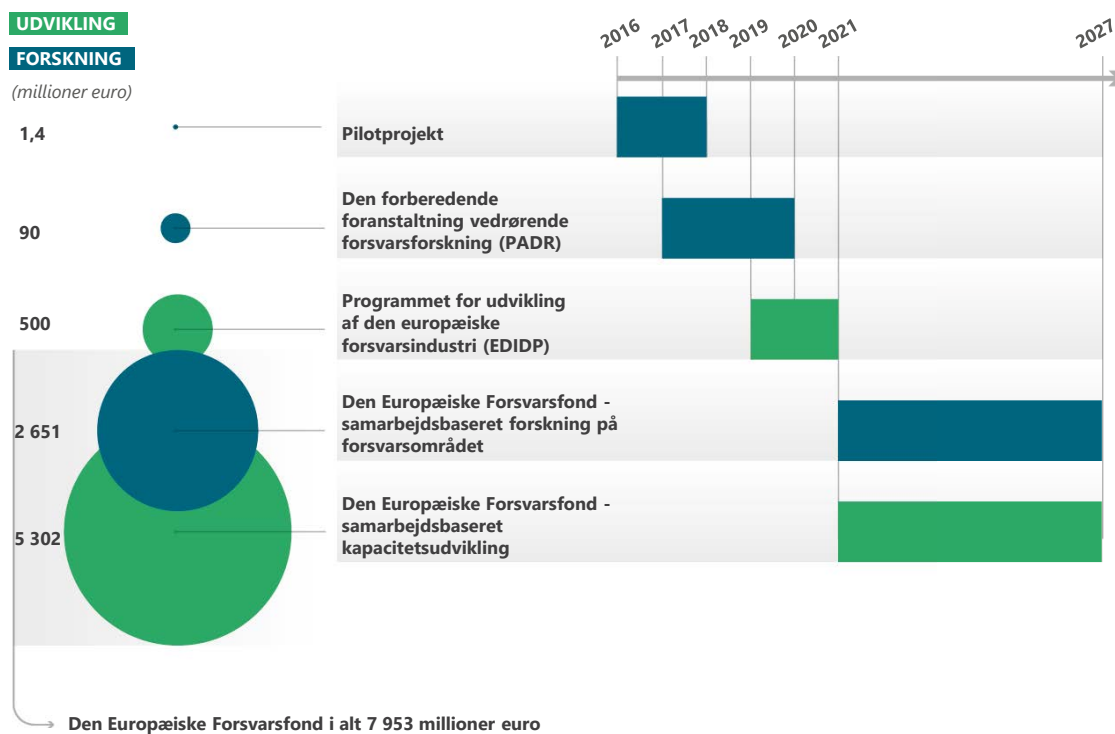
⁷ Kommissionens forslag til forordning om oprettelse af Den Europæiske Forsvarsfond, COM(2018) 476.

⁸ [Forordning \(EU\) 2021/697](#) om oprettelse af Den Europæiske Forsvarsfond.

euro til udviklingstiltag. En oversigt over de vigtigste skridt og dokumenter i udviklingen af Den Europæiske Forsvarsfond kan findes i [bilag I](#).

08 De forskellige programmer, der førte frem til Den Europæiske Forsvarsfond, er vist i [figur 1](#).

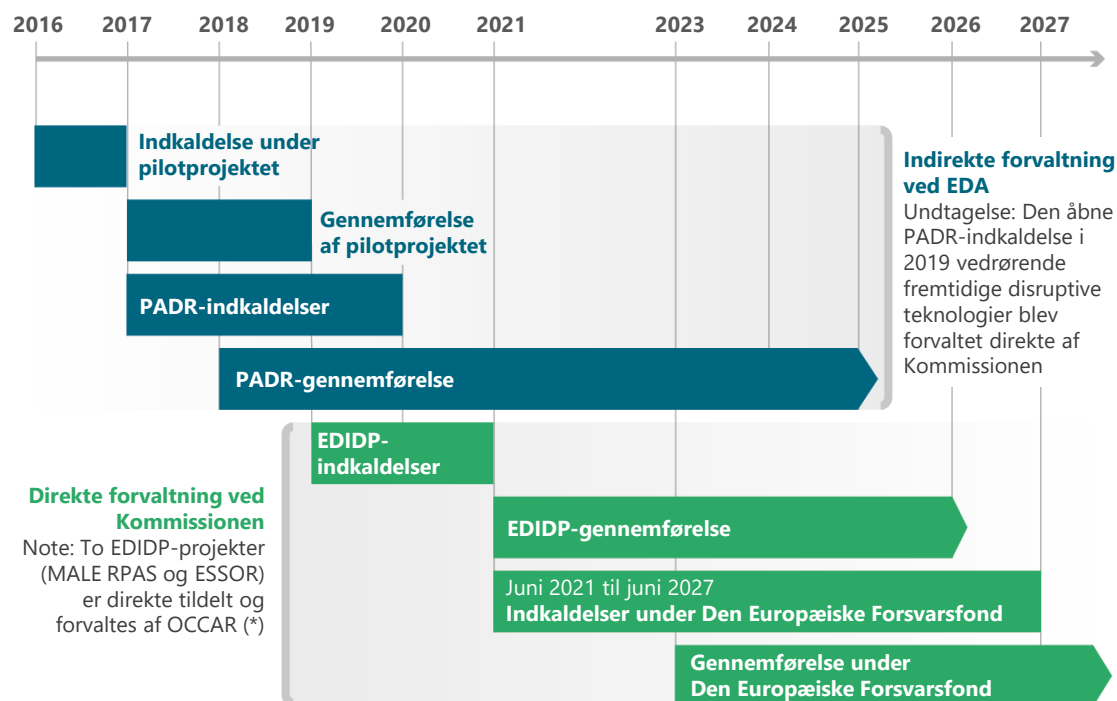
Figur 1 - PADR, en forløber for Den Europæiske Forsvarsfond



Kilde: Revisionsretten.

09 *Figur 2* viser overlappningen mellem de forskellige programmets tidsplaner.

Figur 2 - Tidsplaner for pilotprojektet, PADR, programmet for udvikling af den europæiske forsvarsindustri (EDIDP) og Den Europæiske Forsvarsfond



(*) Den Fælles Organisation for Forsvarsmaterielsamarbejde (OCCAR) er en international organisation, der forvalter samarbejdsprogrammer vedrørende forsvarsmateriel i hele deres løbetid. De nuværende OCCAR-medlemsstater er: Belgien, Frankrig, Tyskland, Italien, Spanien og Det Forenede Kongerige.

Kilde: Revisionsretten.

10 I forlængelse af PADR og programmet for udvikling af den europæiske forsvarsindustri⁹ sikrede iværksættelsen af Den Europæiske Forsvarsfond en markant forhøjelse af EU-finansieringen til forskning og udvikling på forsvarsområdet. Denne forhøjelse skal dog også sættes i perspektiv, f.eks. ved (hvor sådanne data foreligger) at sammenligne Den Europæiske Forsvarsfonds budget med militærudgifterne rundt om i verden eller med udgifterne til forskning og udvikling på forsvarsområdet i lande, der investerer meget i dette. PADR-budgettet på 90 millioner euro og Den Europæiske Forsvarsfonds budget på 7 953 millioner euro er relativt beskedne i forhold til

⁹ Jf. [forordning \(EU\) 2018/1092](#) om oprettelse af programmet for udvikling af den europæiske forsvarsindustri.

forsvarsbudgetterne og budgetterne til forskning og udvikling på forsvarsområdet både i EU-medlemsstaterne og hos de største globale aktører¹⁰.

11 Samlet set beløber den anslåede årlige omsætning i EU's forsvarssektor sig til næsten 84 milliarder euro, og det skønnes, at den direkte understøtter over 196 000 højt kvalificerede arbejdspladser og indirekte understøtter over 315 000 arbejdspladser¹¹. EU's forsvarssektor omfatter nogle få store aktører i bestemte lande (navnlig Frankrig, Tyskland, Italien, Spanien og Sverige) og op til 2 500 små og mellemstore virksomheder. Store forsvarsvirksomheder har fordel af tætte forbindelser til deres egne stater. Efterspørgslen kommer næsten udelukkende fra de nationale forsvarsministerier.

Kommissionen og Det Europæiske Forsvarsagentur gennemførte PADR

12 For at muliggøre anvendelse af EU-budgetmidler til forsvarsudgifter blev [Det Europæiske Forsvarsagentur](#) (EDA) oprettet ved en fælles aktion vedtaget af Rådet for Den Europæiske Union den 12. juli 2004. Det har til formål "at støtte Rådet og medlemsstaterne i deres bestræbelser på at forbedre EU's forsvarskapaciteter på krisestyringsområdet og understøtte ESFP i dens nuværende form, og som den udvikler sig fremover". Med henblik på gennemførelsen af PADR-programmet blev der den 31. maj 2017 indgået en delegationsaftale mellem Kommissionen og EDA¹². Programmet blev generelt gennemført ved indirekte forvaltning (ansvarsfordelingen er vist i [tekstboks 1](#)). Kommissionen valgte at forvalte den sidste PADR-indkaldelse, "Challenging the future" om disruptiv teknologi, for at afprøve direkte forvaltning af forsknings- og teknologiprojekter på forsvarsområdet og vurdere nytten af at anvende en evalueringsprocedure i to trin med inddragelse af repræsentanter for de nationale forsvarsministerier.

¹⁰ Jf. f.eks.: Kommissionens fælles meddelelse om en analyse af investeringsunderskud på forsvarsområdet og vejen frem, [JOIN\(2022\) 24](#), s. 4, og Congressional Research Services faktaark "[Government expenditures on defense R&D by the USA and other OECD countries](#)".

¹¹ Jf. Kommissionens fælles meddelelse om en analyse af investeringsunderskud på forsvarsområdet og vejen frem, [JOIN\(2022\) 24](#), s. 5.

¹² Ændret den 29. januar 2019, den 21. december 2020 og den 29. juni 2021, jf. [Det Europæiske Forsvarsagents websted](#).

Tekstboks 1

Kommissionens og EDA's ansvar for PADR

Kommissionen var ansvarlig for:

- overordnet forvaltning af PADR
- udarbejdelse af PADR's arbejdsprogrammer og relaterede indkaldelsestekster
- undersøgelse af de modtagne forslags sikkerhedsaspekter
- forvaltning af indkaldelsen "Challenging the future" om disruptiv teknologi.

EDA var ansvarlig for:

- offentliggørelse af de vedtagne forslagsindkaldelser
- evaluering af de modtagne forslag
- vedtagelse af tildelingsafgørelser
- forhandling og undertegnelse af tilskudsftaler vedrørende de udvalgte projekter
- overvågning af de finansierede projekters gennemførelse.

13 De ni indkaldelser i de årlige arbejdsprogrammer (tre pr. år i 2017, 2018 og 2019) førte til udvælgelse af 18 PADR-projekter (jf. [bilag II](#)). OCEAN 2020-projektet var langt det største med et budget på 35,4 millioner euro, og tre andre projekter havde budgetter på over 5 millioner euro. De resterende 14 projekter var meget mindre og fik tildelt i alt 22,2 millioner euro, dvs. gennemsnitlig 1,6 millioner euro pr. projekt.

De seneste udviklinger på EU-forsvarsområdet

14 Siden iværksættelsen af PADR er der i EU sket mange vigtige udviklinger på forsvarsområdet. Som følge af krigen i Ukraine finansierer EU nu f.eks. køb og levering af dødbringende våben til Ukraine under den europæiske fredsfacilitet^{13 14}. I februar 2022 løftede Kommissionen sløret for væsentlige foranstaltninger, der skal

¹³ Pressemeddelelse fra Rådet for Den Europæiske Union: [EU vedtager et nyt sæt foranstaltninger som reaktion på Ruslands militære aggression mod Ukraine](#), 28.2.2022.

¹⁴ Pressemeddelelse fra Rådet for Den Europæiske Union: [EU's støtte til Ukraine: Rådet når til enighed om 3. tranche af støtte fra den europæiske fredsfacilitet på i alt 1,5 milliarder euro](#), 13.4.2022.

styrke EU's forsvar, fremme innovation og tackle strategiske afhængighedsforhold¹⁵.
Desuden udsendte Kommissionen adskillige strategidokumenter i 2022 (jf. *bilag I*).

¹⁵ Europa-Kommissionen: "Defence: Commission unveils significant actions to contribute to European Defence, boost innovation and address strategic dependencies", 15.2.2022.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

15 Formålet med revisionen var at vurdere, om PADR på hensigtsmæssig vis forberedte EU på at øge forsvarsudgifterne via Den Europæiske Forsvarsfond. Dette var vores første mulighed for at revidere EU-forsvarsudgifter i en fase, hvor de finansierede projekter var tilstrækkelig fremskredne, og for at drage konklusioner og fremsætte anbefalinger med henblik på at forbedre anvendelsen af EU-midler under Den Europæiske Forsvarsfond.

16 For at besvare det overordnede revisionsspørgsmål søgte vi svar på følgende underspørgsmål:

- Tog PADR's arbejdsprogrammer hensyn til kapacitetsprioriteterne?
- Anvendte Kommissionen PADR til at afprøve en bred vifte af processer til gennemførelse af forsvarsprogrammer?
- Opnåede Kommissionen bred deltagelse i PADR-projekter?
- Opfyldte PADR-projekterne deres forventede resultater, og blev resultaterne formidlet effektivt?
- Tog Kommissionen hensyn til erfaringerne fra PADR ved iværksættelsen af Den Europæiske Forsvarsfond, f.eks. ved at sikre de nødvendige ressourcer til at gennemføre Den Europæiske Forsvarsfond?

17 Revisionen dækkede PADR-udgifterne fra 2018 til 2022 og de to første indkaldelser under Den Europæiske Forsvarsfond i 2021 og 2022. Vores revisionsarbejde omfattede gennemgange af dokumentation og samtaler med repræsentanter for Kommissionen og EDA. Vi konsulterede også eksperter og gennemførte samtaler med centrale interessenter, enten på virtuelle møder eller under vores besøg i fem EU-medlemsstater (Belgien, Tyskland, Spanien, Frankrig og Italien): otte PADR-projektledere, ledende medlemmer af PADR's "As-If"-programudvalg og delegerede i programudvalget for Den Europæiske Forsvarsfond. Fire af disse fem medlemsstater har en stor forsvarsindustri. De besøgte projektledere blev udvalgt for at sikre, at vi dækkede både en stor andel af PADR-budgettet (over 80 %) og alle typer indkaldelser. Vi foretog en detaljeret analyse

af 12 af de i alt 18 PADR-projekter¹⁶ og dækkede derved mere end 87 % af finansieringen til PADR-projekter.

18 Vi gennemførte fire spørgeundersøgelser: to rettet til de nationale myndigheder (for det meste forsvarsministerierne) i alle EU's medlemsstater (PADR-"As-If"-programudvalgets medlemmer og de delegerede i programudvalget for Den Europæiske Forsvarsfond) og to rettet til projektkonsortiemedlemmer (samtlige projektkoordinatorer og en stikprøve på 34 af de i alt ca. 200 projektdeltagere). 14 medlemsstater besvarede spørgeundersøgelserne rettet til de nationale myndigheder. Svarprocenten var 100 % for projektkoordinatorerne og 62 % for projektdeltagerne. Formålet var at indhente synspunkter og oplysninger fra centrale PADR-interessenter, men også fra Den Europæiske Forsvarsfonds interessenter, og at krydskontrollere revisionsbevis.

19 Visse detaljer og referencer er udeladt i denne beretning, og nogle oplysninger er præsenteret i anonymiseret form på grund af deres sikkerhedsklassifikation.

¹⁶ AIDED, CROWN, EXCEED, GOSSRA, INTERACT, OCEAN 2020, PRIVILEGE, PYTHIA, QUANTAQUEST, SPINAR, TALOS, VESTLIFE.

Bemærkninger

Værktøjer til fastlæggelse af Den Europæiske Forsvarsfonds finansieringsprioriteter blev først udviklet efter iværksættelsen af PADR's årlige arbejdsprogrammer

20 Ifølge udvalgsprocedurereglerne¹⁷ skal Kommissionen i forbindelse med udarbejdelse af arbejdsprogrammer og forslagsindkaldelser bistås af et programudvalg sammensat af repræsentanter for medlemsstaterne. Der var behov for værktøjer, som kunne gøre det muligt for medlemsstaterne at afgøre, hvilke forsvarskapaciteter der skulle prioriteres i forbindelse med PADR.

21 I dette afsnit fokuserer vi derfor på, hvordan Kommissionen og EDA udformede processer til udarbejdelse af PADR's arbejdsprogrammer og forslagsindkaldelser. Vi undersøgte:

- om de centrale interessenter deltog i udarbejdelsen af de årlige arbejdsprogrammer
- om disse programmer omfattede kapaciteter, der betragtedes som prioriteter på forsvarsområdet.

Alle centrale interessenter deltog i udarbejdelsen af PADR's årlige arbejdsprogrammer

22 Kommissionen besluttede, at EDA var det mest hensigtsmæssige organ til at støtte det første EU-finansierede fælles program for forskningssamarbejde på forsvarsområdet mellem medlemsstaterne. Dette skyldtes:

- 1) agenturets ekspertise og erfaring med at organisere og forvalte forsvarsforskningsprojekter
- 2) dets støtte til medlemsstaterne i forbindelse med fastlæggelsen af forskningsemner og

¹⁷ Jf. [forordning \(EU\) nr. 182/2011](#) om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser.

- 3) dets potentiale til at støtte medlemsstaternes udnyttelse af forskningsprojekternes resultater.

23 PADR blev gennemført ved hjælp af årlige indkaldelser af konkurrerende forslag, baseret på årlige arbejdsprogrammer¹⁸. Selv om det ikke var et krav i henhold til PADR's retsgrundlag, blev der nedsat et "As-If"-programudvalg.

24 PADR's "As-If"-programudvalg (jf. punkt **06**):

- gav Kommissionen mulighed for at udvikle et arbejdsprogram vedrørende forsvarsforskning med bistand fra et programudvalg
- fremmede medlemsstaternes deltagelse i udformningen og udviklingen af programmerne
- fremmede samarbejde mellem medlemsstater, som drøftede mulige emner for forsknings- og teknologiprojekter, der kunne finansieres, og nåede til enighed om deres input.

[Forordning \(EU\) 2021/697](#) om oprettelse af Den Europæiske Forsvarsfond indeholder derimod et krav om nedsættelse af et programudvalg.

25 En af EDA's opgaver er at fremme EU-samarbejdsprojekter på forsvarsområdet og fungere som forum for EU's forsvarsministre. Af denne grund stillede det sin ekspertise til rådighed for medlemsstaterne før "As-If"-programudvalgets møder, selv om det kun deltog som observatør¹⁹. Det gav input vedrørende mulige forskningsemner til videre drøftelse i "As-If"-programudvalget og bidrog til at konsolidere medlemsstaternes synspunkter på ad hoc-møder²⁰.

26 Mandatet og forretningsordenen for "As-If"-programudvalget for forsvarsforskning gav mulighed for at nedsætte arbejdsgrupper til at behandle specifikke emner. Der blev nedsat en række (f.eks. undergrupperne om system-on-a-

¹⁸ Jf. Det Europæiske Forsvarsagenturs websted om [den forberedende foranstaltning vedrørende forsvarsforskning](#).

¹⁹ Punkt 9 i [mandatet og forretningsordenen](#) for "As-If"-programudvalget for forsvarsforskning.

²⁰ Dokument af 12. december 2019 fra Det Europæiske Forsvarsagenturs styringskomité.

chip og directed energy-våbensystemer)²¹ med henblik på at udarbejde tekniske PADR-krav. Disse ad hoc-arbejdsgrupper udførte emnebaserede opgaver relateret til PADR og afholdt to eller tre møder, men tog også hensyn til input fra EDA's eksisterende kapacitetsteknologigrupper ("Cap Techs").

27 Forsvarsministerierne holdt regelmæssig kontakt til deres respektive nationale forsvarsindustrier, som de er store kunder hos. Dette gjorde det muligt for dem at få kendskab til de eksisterende forskningsfelter og vurdere, om der var potentiel interesse for dem på EU-plan, og om det var relevant at fremlægge dem for "As-If"-programudvalget som mulige tiltag, der kunne udvikles.

28 Kommissionen vedtog de årlige arbejdsprogrammer baseret på "As-If"-programudvalgets bidrag om kapacitetsudviklings- og forsvarsforskningsprioriteter ved konsensus og uden formel afstemning. Arbejdsprogrammerne indeholdt detaljerede beskrivelser af de tiltag, der skulle finansieres ved tildeling af tilskud til projektforslag indsendt af konsortier efter indkaldelser af forslag.

De årlige arbejdsprogrammer tog hensyn til de prioriterede aktioner vedrørende forsvarskapaciteter, der var fastsat i den senest foreliggende kapacitetsudviklingsplan fra 2014

29 I 2008 udarbejdede EDA den første udgave af sin kapacitetsudviklingsplan med henblik på håndtering af langsigtede sikkerheds- og forsvarsudfordringer. EDA så på sikkerhedsmæssige fremtidsscenerier og fremsatte anbefalinger om, hvilke kapaciteter europæisk militær ville behøve for at kunne reagere på forskellige potentielle udviklinger ("kapacitetsprioriteter"). Opdaterede udgaver blev udarbejdet i 2010, 2014 og 2018. Det Europæiske Råd påpegede på sit møde den 19.-20. december 2013, at det var vigtigt at styrke udviklingen af EU's militære kapaciteter.

30 Da de første årlige PADR-arbejdsprogrammer blev udarbejdet, var 2014-udgaven af kapacitetsudviklingsplanen det eneste værktøj, der kunne bruges til at analysere og fastlægge kapacitetsprioriteter for EU's forsvar. Kommissionen mente dog ikke, at

²¹ Punkt 7 i [mandatet og forretningsordenen](#) for "As-If"-programudvalget for forsvarsforskning.

2014-planen var fuldt anvendelig i relation til forsvarsforskning, fordi den dækkede meget bredt, og PADR-budgettet var begrænset²².

31 Vi konstaterede, at alle centrale interessenter (Kommissionen, medlemsstaterne, EDA og industrien) i nogen grad blev inddraget i udarbejdelsen af de årlige arbejdsprogrammer, og at over to tredjedele af PADR's emner og udvalgte projekter i sidste ende vedrørte de kapacitetsprioriteter, der blev udpeget i kapacitetsudviklingsplanen fra 2014 (jf. [figur 3](#)). Den løbende dialog mellem industrien og ministerierne (jf. punkt [27](#)) har bidraget til at skabe et værdifuldt grundlag for PADR-arbejdsprogrammerne, f.eks. med de emner, som Aerospace and Defence Industries Association of Europe (ASD) har foreslået i sine positionspapirer om PADR²³.

²² Det Europæiske Forsvarsagentur, "[EDA outlines key priorities of the revised Capability Development Plan](#)", 19.11.2014.

²³ Jf. f.eks.: Aerospace, Security and Defence Industries Association of Europe, "[Technology priorities for the EU Preparatory Action on CSDP-related research](#)", 14.10.2015.

Figur 3 - Eksempler på sammenhænge mellem de prioriterede aktioner i kapacitetsudviklingsplanen fra 2014 og PADR's emner og projekter

INPUT: PRIORITEREDE KAPACITETER

OPNÅELSE AF INFORMATIONSMÆSSIG OVERLEGENHED

Bekæmpelse af cybertrusler (cyberforsvar)
Tilvejebringelse af SATCOM-kapaciteter
Forbedring af informations- og kommunikationstjenester i kampområder
Fjernbetjente fly til overvågning (RPAS)

BESKYTTELSE AF STYRKER I OPERATIONSOMRÅDER

Styrkelse af C-IED- og CBRNe-kapaciteter i operationsområder
Tilvejebringelse af luft- og missilforsvar for indsatsstyrker

MULIGGØRELSE AF EKSPEDITIONSOPERATIONER

Luftkapaciteter mellem kampområder
Kampkapaciteter i kampområder
Styrkelse af logistisk støtte til deployerede styrker
Tilvejebringelse af medicinsk støtte til operationer

SIKRING AF KOMMUNIKATIONSLINJER

Flådeovervågningssystem
Maritim patruljering og eskortering

TVÆRGÅENDE DRIVKRÆFTER

Energi og miljøbeskyttelse
SESAR
Modellering, simulering og forsøgsudførelse
Rumbaseret informationstjeneste

FORSKNINGSOUTPUT: PADR-indkaldelser og -projekter

INTERACT

Fremtidig europæisk interoperabilitetsstandard for ubemandede militære systemer

QUANTAQUEST

Kvantesikret kommunikation og navigation for europæisk forsvar

AIDED

Teknikker med kunstig intelligens til opdagelse af skjulte trusler, f.eks. IED

CROWN

Kombinerede funktioner til radar, kommunikations og elektronisk krigsførelse baseret på europæiske aktive elektronisk scannede arrays til militære anvendelsesformål

EXCEED

System-on-a-chip-familie (SoC) til robuste og sikre forsvarsapplikationer

OPTIMISE

Ny arkitektur til forbedring af positionering, navigering og timing (PNT) i områder uden eller med begrænset adgang til GNSS

ARTUS

Sværme af autonome ubemandede landkøretøjer (UGV) som støtte til infanteritropper

ACAMSII, GOSSRA, VESTLIFE

Styrkebeskyttelse og avancerede soldatsystemer ud over de aktuelle programmer

TALOS

Højeffekt-lasereffektor

OCEAN 2020

Forbedret situationskendskab på flådeområdet

PILUM

Ny game changer - langtrækkende virkninger

Kilde: Revisionsretten, baseret på kapacitetsudviklingsplanen fra 2014.

32 De spørgeskemaer, vi sendte til de nationale myndigheder (medlemmerne af "As-If"-programudvalget og programudvalget for Den Europæiske Forsvarsfond) samt til PADR-projekt koordinatorene og vores stikprøve af PADR-projektdeltagere, indeholdt spørgsmål om kapacitetsprioriteter (jf. resultaterne i [tekstboks 2](#)).

Tekstboks 2

PADR-interessenters feedback om styrkelse af relevante forsvarskapaciteter

Over 88 % af alle PADR-projektkoordinatorene og over 80 % (17) af de projektdeltagere, der besvarede vores spørgeundersøgelse, var enige i, at PADR's arbejdsprogrammer og indkaldelser omfattede de mest relevante kapacitetsprioriteter for EU's forsvar.

Der var imidlertid delte meninger blandt de nationale myndigheder, idet 50 % af respondenterne hverken var enige eller uenige. Ifølge to af de fem forsvarsministerier, vi besøgte, blev dette spørgsmål ikke anset for særlig relevant, eftersom PADR var et proceduremæssigt "testmiljø" for Den Europæiske Forsvarsfond, og budgettet var utilstrækkeligt til at adressere væsentlige kapacitetsprioriteter.

33 EDA og de medlemsstater, der deltager i PADR, har påpeget behovet for at anlægge en mere systematisk tilgang til EU-forsvarsforskning efter PADR. Dette er formålet med den [overordnede strategiske forskningsdagsorden](#), som blev udarbejdet af EDA sammen med de deltagende medlemsstater og godkendt i december 2018, og som skal give et harmoniseret overblik over relevante EU-forsvarsforskningsprioriteter og mulige veje til at opfylde dem (jf. [bilag 1](#)).

34 Der har også været andre initiativer vedrørende analyse og fastlæggelse af kapacitetsprioriteter for EU's forsvar, som kan bruges i forbindelse med udarbejdelsen af Den Europæiske Forsvarsfonds årlige arbejdsprogrammer (jf. [tekstboks 3](#)):

Tekstboks 3

Prioriteringsværktøj og -initiativer vedrørende EU's forsvar iværksat efter PADR's oprettelse

Kapacitetsudviklingsplanen fra 2018 og de deri udpegede kapacitetsprioriteter blev godkendt af medlemsstaterne den 28. juni 2018. Ud over kapacitetsprioriteter beskriver 2018-planen aktiviteter, som medlemsstaterne kan samarbejde om inden for forskellige rammer, herunder det permanente strukturerede samarbejde, ved anvendelse af EU-programmer såsom det europæiske program for udvikling af forsvarsindustrien og Den Europæiske Forsvarsfond, hvor det er relevant. 2018-udgaven af planen tilføjer et nyt værktøj kaldet "strategic context cases", som kan bruges til at vejlede den samordnede opfyldelse af de udpegede prioriteter.

Den **samordnede årlige gennemgang vedrørende forsvar** giver et billede af de eksisterende forsvarskapaciteter i EU og udpeger potentielle samarbejdsområder. Efter en prøveperiode i 2017/2018 blev den første fulde årlige cyklus indledt i efteråret 2019 og afsluttet i november 2020 med en endelig rapport til EDA's styringskomité, som består af de nationale forsvarsministre.

Det permanente strukturerede samarbejde (PESCO) blev etableret ved en rådsafgørelse af 11. december 2017 med 25 EU-medlemsstater og udgør en retlig ramme for fælles planlægning, udvikling og investering i fælles kapacitetsprojekter og styrkelse af de væbnede styrkers operationelle beredskab og bidrag.

Kommissionen brugte PADR til at afprøve forskellige typer processer til forvaltning af forsvarsprojekter og til at identificere bedste praksis og gennemførelsesproblemer

35 Ifølge Kommissionens afgørelser om finansiering af PADR²⁴ var formålet med PADR at forberede og afprøve mekanismer til gennemførelse af forskellige EU-finansierede samarbejdsaktiviteter inden for forsvarsforskning og -teknologi. Eftersom PADR gennemfører forslagsindkaldelser, hvorimod forsvarsindustrien generelt foretager indkøb, skal alle interessenter have sikkerhed for, at evalueringsprocessen vedrørende indkaldelserne er retfærdig og gennemsigtig. Det skal sikres, at der ikke

²⁴ Jf. Kommissionens finansieringsafgørelse om PADR for 2017, [C\(2017\) 2262](#); finansieringsafgørelsen om PADR for 2018 og arbejdsprogrammet for 2018, [C\(2018\) 1383](#); finansieringsafgørelsen om PADR for 2019 og arbejdsprogrammet for 2019, [C\(2019\) 1873](#).

går for lang tid, før den faktiske projektgennemførelse begynder, og projektovervågningen skal være effektiv og nyttig.

36 I dette afsnit fokuserer vi derfor på PADR som "testmiljø" for Den Europæiske Forsvarsfond. Vi undersøgte:

- o om Kommissionen anvendte PADR-indkaldelserne til at afprøve forskellige typer processer
- o om evaluerings- og tildelingsprocessen sikrede en ensartet forslagsvurdering
- o om udarbejdelsen af tilkudsftaler forsinkede gennemførelsen
- o om EDA og Kommissionen nøje overvågede gennemførelsen af PADR.

PADR-indkaldelserne gav Kommissionen mulighed for at afprøve forskellige typer processer til forvaltning af forsvarsforskningsprojekter

37 PADR gjorde det muligt at teste den politiske vilje til at oprette et EU-program for forsvarsforskning og -teknologi, at teste reaktionen på programmet fra EU's forsvarsteknologiske og -industrielle base og at teste processerne. PADR-indkaldelserne gav Kommissionen mulighed for at afprøve forskellige typer processer, hvilket var et af dens mål (jf. [bilag III](#)):

- o indkaldelse med et specifikt emne kontra åben indkaldelse i forbindelse med indkaldelsen "Challenging the future" vedrørende disruptive teknologier (den åbne indkaldelse)
- o forskningstiltag kontra koordinerings- og støttetiltag²⁵
- o omkostningsgodtgørelse kontra engangsbeløb i forbindelse med den åbne indkaldelse
- o ettrinsevaluering kontra tottrinsevaluering i forbindelse med den åbne indkaldelse
- o indirekte forvaltning (ved EDA) kontra direkte forvaltning ved Kommissionen i forbindelse med den åbne indkaldelse; al direkte forvaltning blev varetaget af den samme enhed i Kommissionen, som blev en del af Generaldirektoratet for Forsvarsindustri og Rummet (GD DEFIS) efter dets oprettelse i januar 2020

²⁵ For definitioner jf. Det Europæiske Forsvarsagentur, "[PADR 2018 calls](#) - Annex D. Types of action: specific provisions and funding rates", s. 31.

- indkaldelser med store budgetter kontra indkaldelser med små budgetter
- forskellige **teknologiske modenhedsniveauer** (TRL); indkaldelserne dækkede næsten hele spektret
- forskellige evalueringsmetoder (jf. **tabel 1**).

38 Den åbne indkaldelses indsendelsesproces i to faser havde til formål at forenkle indsendelsen for små og mellemstore virksomheder og for nytilkomne; i første fase skulle de kun indsende et begrænset antal sider, hvor de skitserede deres forslag (hvilket reducerede behovet for tid og investeringer på dette stadium).

39 Kommissionen iværksatte den åbne PADR-indkaldelse "Challenging the future" i 2019 for at afprøve fremtidige disruptive forsvarsteknologier (jf. **bilag II**). Formålet var at give adgang for nytilkomne og tilskynde til at tænke ud af boksen. Der blev givet tilskud til tre af de 52 modtagne projektforslag. Blandt de 12 enheder, der deltager i disse tre projekter, er der én stor virksomhed, som deltager i alle tre projekter og i syv andre PADR-projekter. Et stort forskningscenter deltager i seks andre PADR-projekter. Seks enheder er nytilkomne, bl.a. universiteter, der har deltaget i talrige andre EU-forskningsprogrammer (såsom RP7, Horisont 2020 og Horisont Europa).

Evaluerings- og tildelingsprocessen var omfattende, men det var vanskeligt at skaffe forsvarsekspertes til at vurdere forslagene

40 PADR gjorde brug af mange elementer fra EU's forsknings- og innovationsprogram Horisont 2020, navnlig dets evaluerings- og tildelingsproces. F.eks. hørte PADR's tre evaluerings- og tildelingskriterier (høj kvalitet, gennemslagskraft, kvalitet og effektivitet i gennemførelsen) blandt de kriterier, der blev anvendt under Horisont 2020.

41 Uafhængige eksperter blev udvalgt ved hjælp af specialiserede indkaldelser med beskrivelser af eksperternes opgaver²⁶. Dette var en vanskelig proces, fordi der kun var få eksperter til rådighed på markedet, og de skulle have personsikkerhedsgodkendelse fra deres nationale myndigheder. Første fase af den åbne indkaldelse "Challenging the future" omfattede en militær evaluering med deltagelse af nationale militære eksperter. Det lykkedes at løse problemet med tilknytning af eksperter i forbindelse med PADR, men kan blive svært i forbindelse med Den Europæiske Forsvarsfond, hvor antallet af projekter vil være meget højere.

²⁶ Det Europæiske Forsvarsagentur, "Call for experts to assist the European Defence Agency (EDA) with tasks in connection with the Preparatory Action on Defence Research 2017-2019".

42 Som det fremgår af [tabel 1](#), var PADR's evaluerings- og tildelingsproces omfattende.

Tabel 1 - PADR's evaluerings- og tildelingsproces: væsentlige skridt

Væsentlige skridt vedrørende de 15 projekter, som er under indirekte forvaltning ved EDA

- Individuel bedømmelse foretaget af tre uafhængige eksperter.
- Konsensusrapport fra de tre eksperter efter et møde, hvor EDA var ordstyrer.
- Et EDA-ledet panelet med repræsentanter for EDA og Kommissionen mødtes med de uafhængige eksperter for at kalibrere bedømmelserne og udarbejde en sammenfattende evalueringsrapport.
- En uafhængig observatør var involveret under hele evalueringsprocessen, og vedkommende fremlagde en rapport om gennemførelsen af evalueringen og fremsatte anbefalinger.
- Gennemgang af etiske, juridiske og samfundsmæssige aspekter foretaget af uafhængige eksperter med EDA som ordstyrer.
- Sikkerhedskontrol af finansieringsberettigede forslag foretaget af Kommissionen bistået af en gruppe regeringseksperter udpeget af EU-medlemsstaternes og Norges nationale sikkerhedsmyndigheder.

Væsentlige skridt vedrørende de tre projekter, der forvaltes direkte af Kommissionen

- Første trin: Individuel bedømmelse af forslagsskitser foretaget af tre uafhængige eksperter; konsensusrapport fra de tre eksperter efter et møde, hvor Kommissionen var ordstyrer.
- Militær bedømmelse foretaget af militære eksperter fra samtlige medlemsstaters forsvarsministerier. De to bedømmelsesresultater blev dernæst lagt sammen som angivet i indkaldelsesteksten (*).
- Andet trin: Individuel bedømmelse af fulde forslagsbeskrivelser for de 12 bedst bedømte forslag efter første trin foretaget af tre uafhængige eksperter efter et møde, hvor Kommissionen var ordstyrer.
- Et panel ledet af Kommissionen mødtes med de uafhængige eksperter for at kalibrere bedømmelserne og udarbejde en sammenfattende evalueringsrapport.
- En uafhængig observatør var involveret under hele evalueringsprocessen, og vedkommende fremlagde en rapport om gennemførelsen af evalueringen og fremsatte anbefalinger.
- Gennemgang af etiske, juridiske og samfundsmæssige aspekter foretaget af uafhængige eksperter med Kommissionen som ordstyrer.
- Sikkerhedskontrol af finansieringsberettigede forslag foretaget af Kommissionen bistået af en gruppe regeringseksperter udpeget af EU-medlemsstaternes og Norges nationale sikkerhedsmyndigheder.

(*) I første trin blev der beregnet en vægtet pointsum (klassisk vægtning af tildelingskriterierne for den videnskabelige del og for den militærrelevante del, idet hver medlemsstat havde et fast antal point at fordele for alle modtagne ansøgninger).

Kilde: Revisionsretten.

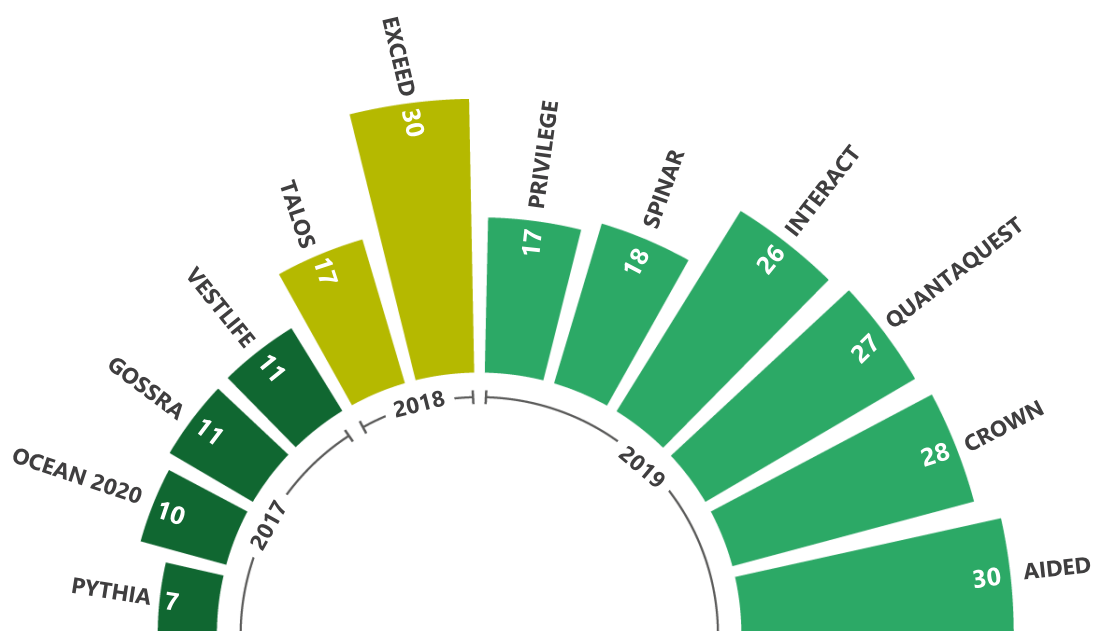
I 5 af de 12 analyserede projekter gik der over to år fra iværksættelsen af indkaldelsen til undertegnelsen af tilkudsaftalerne

43 Efter tildelingsafgørelsen og meddelelsen af resultaterne indledtes processen for udarbejdelse af tilkudsaftaler sammen med konsortierne. EDA var støtteydende myndighed i 15 af de 18 PADR-projekter, og Kommissionen var det i de sidste tre.

44 *Bilag IV* giver en oversigt over processen i EDA frem til underskrivelsen af tilkudsaftalerne.

45 Den samlede tid, der gik fra iværksættelsen af indkaldelserne til undertegnelsen af tilkudsaftalerne (dvs. før selve projektarbejdet kunne påbegyndes) varierede betydeligt mellem de 12 PADR-projekter, som vi undersøgte nærmere, fra 7 til 30 måneder og med et gennemsnit på lidt over halvandet år (jf. *figur 4*). Vi talte med otte private virksomheder, som koordinerede PADR-konsortier, og fire af dem fortalte os, at der gik for lang tid. Dette hørte vi også fra to af de fem ministerier, vi talte med, mens to andre mente, at der var tale om et normalt tidsforbrug på forsvarsområdet. Hvis det under Den Europæiske Forsvarsfond tager lige så lang tid at evaluere projekter og færdiggøre tilkudsaftaler som under PADR, er der under alle omstændigheder en risiko for, at gennemførelsen af det nye program forsinkes væsentligt.

Figur 4 - Tidsforbrug mellem iværksættelsen af indkaldelserne og underskrivelsen af tilkudsaftalerne i måneder



Kilde: Revisionsretten.

Kommissionens og EDA's projektovervågning var effektiv

46 Da tilskudsftalerne var blevet udarbejdet, havde EDA ansvaret for gennemførelsen af de 15 indirekte forvaltede projekter i hele deres løbetid. Dette omfattede overvågning, vurdering af deres fremskridt og deres endelige rapporter, udførelse af kontrol på stedet og efterfølgende kontrol samt udbetaling af restbeløbene og afslutning af projekterne.

47 Delegationsaftalen mellem EU og EDA om gennemførelsen af PADR (jf. punkt **12**) beskriver EDA's rolle og indeholder en fuldstændig liste over de rapporter²⁷, som skulle forelægges for GD DEFIS, og som blev forelagt rettidigt. En af disse, den årlige gennemførelsesrapport, redegør hovedsagelig for projekternes status, for EDA's overvågning af deres frister og for de vigtigste spørgsmål og vanskeligheder i forbindelse med deres gennemførelse. Den beskriver også erfaringerne fra afsluttede eller igangværende projekter og de vigtigste resultater, der forventes i de kommende seks måneder. Delegationsaftalen mellem Kommissionen og EDA beskriver EDA's rolle, dets opgaver som gennemførelsesorgan og de mekanismer, der skal anvendes til at evaluere gennemførelsen af disse opgaver, herunder - men ikke begrænset til - finansiell kontrol.

48 Den første udgave af sin projektovervågningsprocedure offentliggjorde EDA først den 30. november 2021, næsten tre år efter starten på det første PADR-projekt. PADR-projekterne blev dog også før offentliggørelsen af denne procedure overvåget regelmæssigt af EDA (indirekte forvaltning) og Kommissionens GD DEFIS (direkte forvaltning). Denne overvågning fandt sted i form af skrivebordskontrol og teknisk kontrol på stedet (herunder gennemgange af projektleverancer og dokumenter vedrørende forvaltningen af tilskudsftalerne).

49 Da de tre "Challenging the future"-projekter vedrørende disruptive teknologier, der forvaltes direkte af Kommissionen, finansieres med engangstilskud (SPINAR-, PRIVILEGE- og METAMASK-projekterne), er der ingen krav om regnskabsafklæggelse, så længe projekterne er i gang. Efter at hvert projekt har modtaget forfinansiering på 65 %, hvilket er normal praksis i forbindelse med civile EU-forskningsprojekter, foretages der ingen mellemliggende rapportering om disse tre projekter, som kun varer i to år. Der rapporteres imidlertid løbende om status for de projektleverancer, der er angivet i deres respektive tilskudsftaler. Ved projekternes afslutning udbetales restbeløbene på grundlag af de faktisk leverede arbejdsplaner/output.

²⁷ Bl.a. "Technical Synthesis Reports" og "Mid-Year Implementation Reports".

50 Ifølge projektkoordinatorerne og -deltagerne var overvågningen af PADR-projekterne generelt effektiv. Vores undersøgelsesspørgsmål om, hvorvidt EDA's eller Europa-Kommissionens projektovervågning havde været effektiv og nyttig, blev besvaret positivt af 94 % af alle projektkoordinatorerne og 71 % (15) af de projektdeltagere, der svarede. Vi modtog dog også kommentarer om den administrative kompleksitet ved at deltage i EU-forsvarsprojekter, navnlig for små og mellemstore virksomheder (jf. punkt 38). 53 % af alle projektkoordinatorerne og 48 % (10) af de projektdeltagere, der svarede, mente, at det var en kompleks proces at indsende et PADR-projektforlag, mens henholdsvis 12 % og 10 % (2) ikke mente, at processen var kompleks. Respondenterne nævnte bl.a. kompleksiteten ved at organisere et konsortium og skaffe den krævede dokumentation.

51 Projektkoordinatorernes og -deltagernes feedback om kvaliteten af deres interaktion med både EDA og Kommissionen var samlet set positiv. De beskrev navnlig de EDA-projektansvarliges støtte vedrørende tekniske og ledelsesmæssige spørgsmål som kontinuerlig, aktiv og nyttig.

52 Denne positive opfattelse af EDA-støtten skyldes navnlig, at der i EDA blev udpeget en enkelt projektansvarlig til at følge hvert projekt i hele dets løbetid. Vi konstaterede, at de projektansvarlige i nogle tilfælde var udskiftet undervejs, men at dette blot skyldtes normal personaleudskiftning i EDA og ikke projekternes kompleksitet eller finansielle forhold. For hvert af de tre PADR-projekter, der forvaltes direkte af Kommissionen, blev der ligeledes udpeget en enkelt projektansvarlig med stor erfaring vedrørende forvaltning af EU-projekter. Det gjaldt for projekterne under både direkte og indirekte forvaltning, at der også blev ydet støtte af andet personale såsom juridiske og finansielle medarbejdere og assistenter.

Sikkerhedskravene komplicerede projektgennemførelsen

53 I forbindelse med vores spørgeundersøgelse modtog vi kommentarer fra 11 projektkoordinatorer og -deltagere samt fra forsvarsministerier om de strenge eller tilmed overdrevne sikkerhedskrav, som er baseret på en totinsprocedure. Proceduren involverer både Kommissionens Sikkerhedsmyndighed²⁸ og støttemodtagerens nationale sikkerhedsmyndighed, som er ansvarlig for at sikre, at kontrahenter under dens jurisdiktion overholder de gældende sikkerhedsbestemmelser vedrørende beskyttelse af EU's klassificerede informationer. Alle enheder, som deltager i PADR-

²⁸ Ansvarlig for at sikre overholdelsen af [Kommissionens afgørelse \(EU, Euratom\) 2015/444](#) om reglerne for sikkerhedsbeskyttelse af EU's klassificerede informationer.

projekter, der omfatter udarbejdelse af eller adgang til klassificerede informationer i deres lokaler, skal sikre, at der foreligger en gyldig "facilitetssikkerhedsgodkendelse" på det relevante niveau, hvis de nationale regler kræver det. Denne "facilitetssikkerhedsgodkendelse" skal gives af den kompetente nationale sikkerhedsmyndighed. Da kravene om "personelsikkerhedsgodkendelse" også gælder for alt deltagende personale²⁹, medførte disse krav forsinkelser i tilskudsaf taleprocessen (de nødvendiggjorde somme tider ændringer, som forsinkede projekterne) og skabte projektgennemførelsesproblemer, bl.a. vedrørende den indbyrdes kommunikation mellem konsortiemedlemmerne (jf. også punkt 67).

54 I forbindelse med tre PADR-projekter blev projektleverancer omklassificeret (nedklassificeret, opklassificeret eller opdelt i elementer med forskellige klassifikationsniveauer). Disse omklassificeringer var baseret på velbegrundede anmodninger fra projektkoordinatorer (via EDA), som blev grundigt vurderet af Kommissionen i overensstemmelse med sikkerhedsreglerne³⁰. I de tilfælde, hvor projektleverancer blev nedklassificeret, forenkede dette projektgennemførelsen.

Reaktionerne på nogle af PADR's konkurrencebaserede indkaldelser var begrænsede og koncentreret i nogle få medlemsstater

55 Kommissionens afgørelser om finansiering af PADR³¹ fremhævede foranstaltningens fokusering på at stimulere samarbejdet mellem alle typer forsknings- og teknologiaktører i samtlige medlemsstater. PADR-indkaldelser skulle udformes med henblik på at tiltrække forskellige konkurrerende forslag fra konsortier med deltagere fra alle medlemsstater og med alle typer organisationer, herunder SMV'er.

56 I dette afsnit analyserer vi derfor de typer enheder, der deltog i PADR. Vi undersøgte:

- om der var bred konkurrence i forbindelse med PADR-indkaldelserne

²⁹ I forbindelse med PADR-projekterne var der 29 forskellige nationale sikkerhedsmyndigheder, som Kommissionens Sikkerhedsmyndighed skulle koordinere med.

³⁰ Rådets Generalsekretariat, [Beskyttelse af EU's klassificerede informationer \(EUCI\)](#), 6.4.2022.

³¹ Jf. Kommissionens finansieringsafgørelse om PADR for 2017, [C\(2017\) 2262](#); finansieringsafgørelsen om PADR for 2018 og arbejdsprogrammet for 2018, [C\(2018\) 1383](#); finansieringsafgørelsen om PADR for 2019 og arbejdsprogrammet for 2019, [C\(2019\) 1873](#).

- o om der var et passende antal enheder i PADR-konsortierne
- o om PADR-projektkoordinatorene og -projektdeltagerne samt de uafhængige eksperter repræsenterede en bred geografisk dækning.

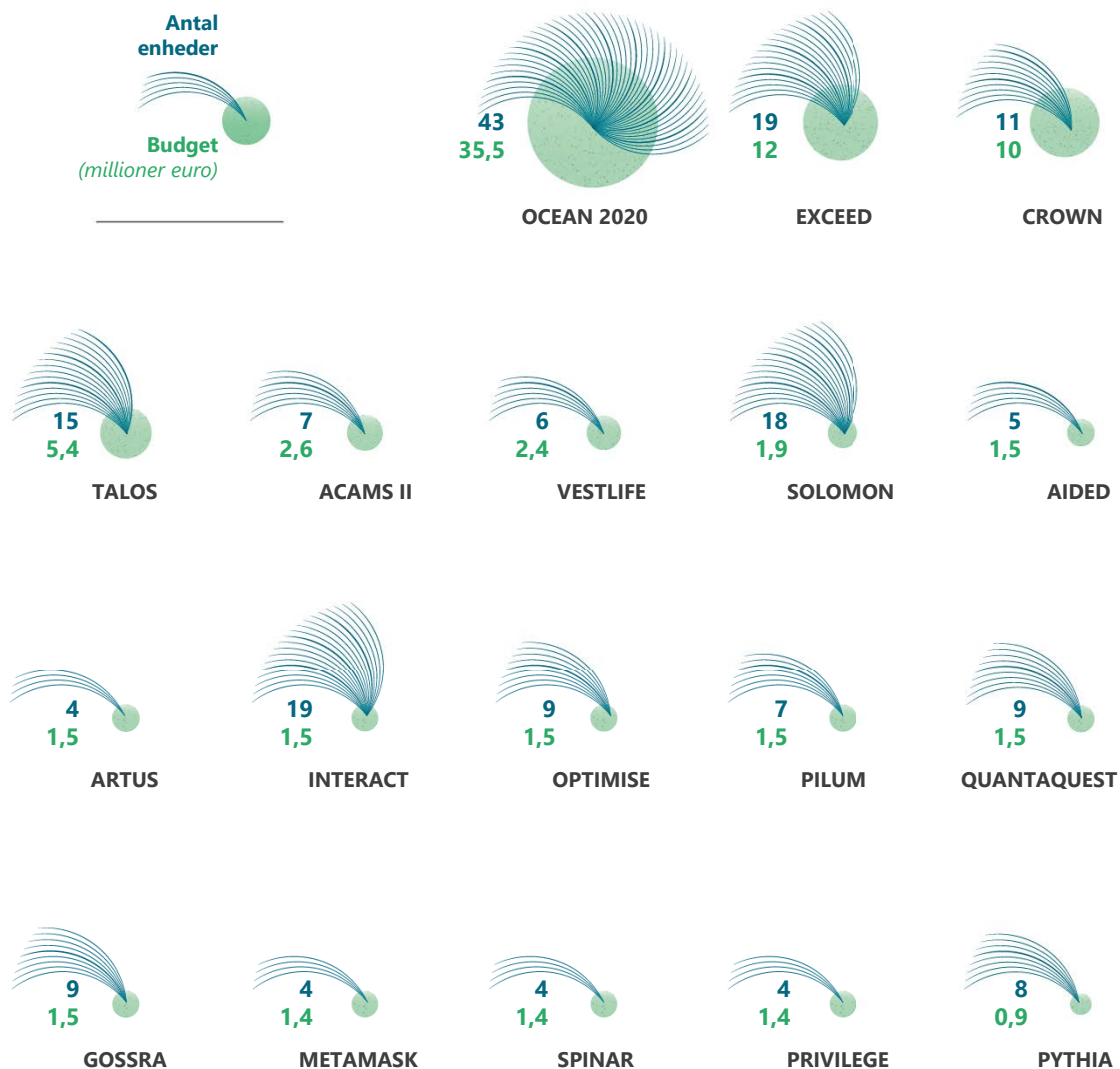
Nogle af PADR's konkurrencebaserede indkaldelser fik kun begrænsede reaktioner

57 I nogle af de ni PADR-indkaldelser var konkurrencen begrænset, hvilket somme tider skyldtes, at kun et lille antal virksomheder i EU var i stand til at reagere på en forslagsindkaldelse vedrørende den pågældende teknologi. F.eks. var der i to indkaldelser kun et enkelt ansøgende konsortium, og i tre andre indkaldelser ansøgte kun tre konsortier. Ifølge Kommissionen er der i forbindelse med forsvarsforskning en iboende spænding mellem konkurrenceprincippet (som i Horisont 2020) og de nationale forsvarsministeriers udvælgelse af prioriterede emner, som kan begrænse konkurrencen. Graden af konkurrence i en given indkaldelse afhænger også af, hvor præcist indkaldelsesteksten er formuleret, og i hvilket omfang den henviser til en bestemt teknologi.

I nogle projektkonsortier var der mange enheder

58 I konsortier med mange medlemmer var behovet for ressourcer til koordineringsformål størst. Derfor havde kun store organisationer råd til at være koordinatorene for konsortier med et stort antal deltagende enheder. Vi bemærkede, at nogle konsortier som medlem havde en konsulentvirksomhed, der bistod projektkoordinatoren med projektledelse, administration og kommunikation. Både forsvarsministerier og projekt koordinatorene oplyste os om, at antallet af konsortiemedlemmer var stort i forbindelse med nogle projekter, fordi medlemmerne forventede, at dette ville øge chancerne for, at deres projektforslag blev udvalgt. I [figur 5](#) er antallet af enheder i de enkelte projektkonsortier (det samlede antal er ca. 200 enheder) angivet sammen med projekternes budgetter. Projekter med store budgetter havde flest konsortiemedlemmer, men nogle projekter med små budgetter havde også mange konsortiemedlemmer.

Figur 5 - Projekter med store budgetter havde flere konsortiemedlemmer end de fleste projekter med små budgetter



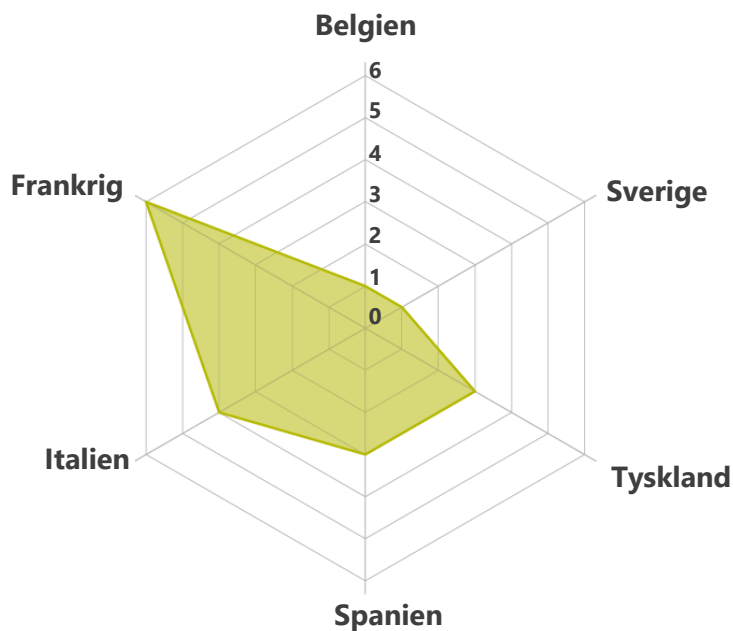
Kilde: Revisionsretten.

PADR's koordinatore, deltagere og uafhængige eksperter var koncentreret i medlemsstater med store forsvarsindustrier

59 Statistikker over PADR-projektledere og -projektdeltagere viser, at de var koncentreret i medlemsstater med store eksisterende forsvarsindustrier såsom Frankrig, Tyskland, Italien, Spanien og Sverige³² (jf. [figur 6](#) og [figur 7](#)).

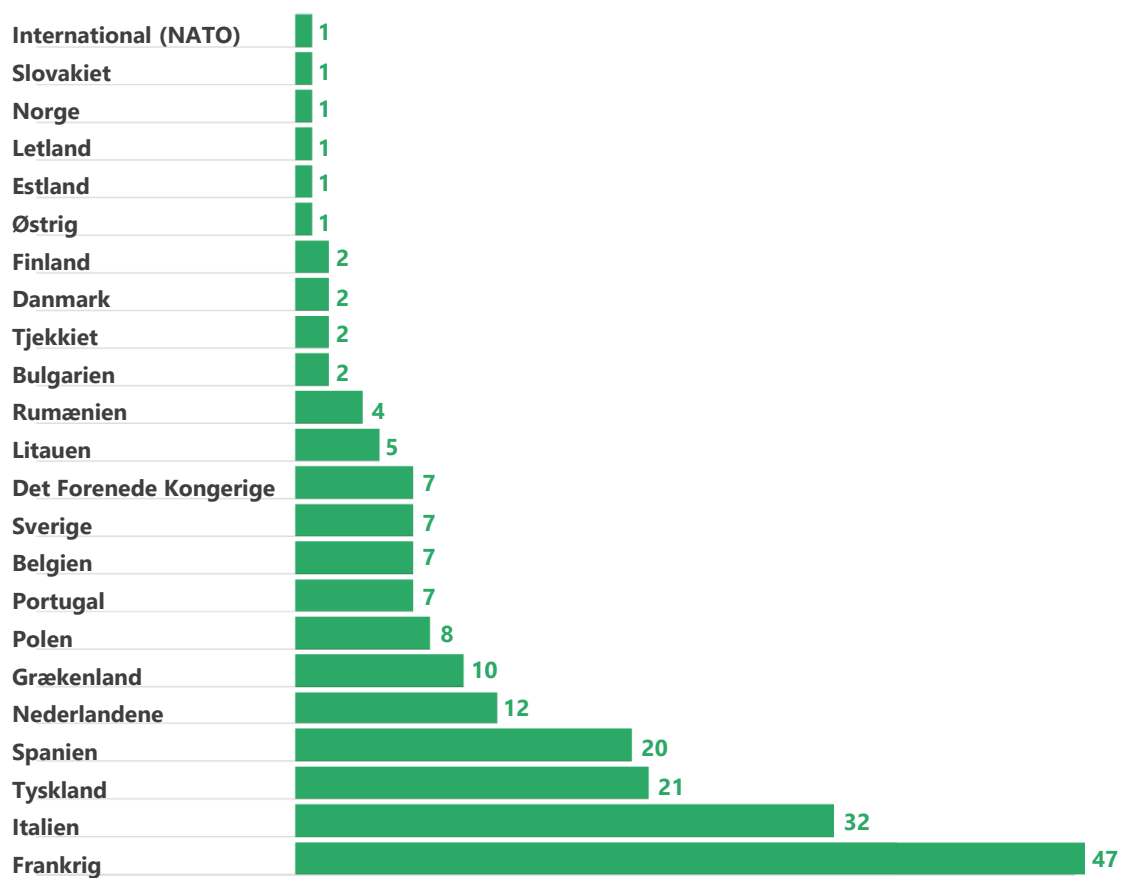
³² For oplysninger om de EU-medlemsstater, der har de største forsvarsindustrier, jf. Roth, A., "The size and location of Europe's defence industry", Bruegel blog, 22.6.2017.

Figur 6 - PADR-projektkoordinatorernes oprindelseslande



Kilde: Revisionsretten.

Figur 7 - PADR-projektdeltagernes oprindelseslande

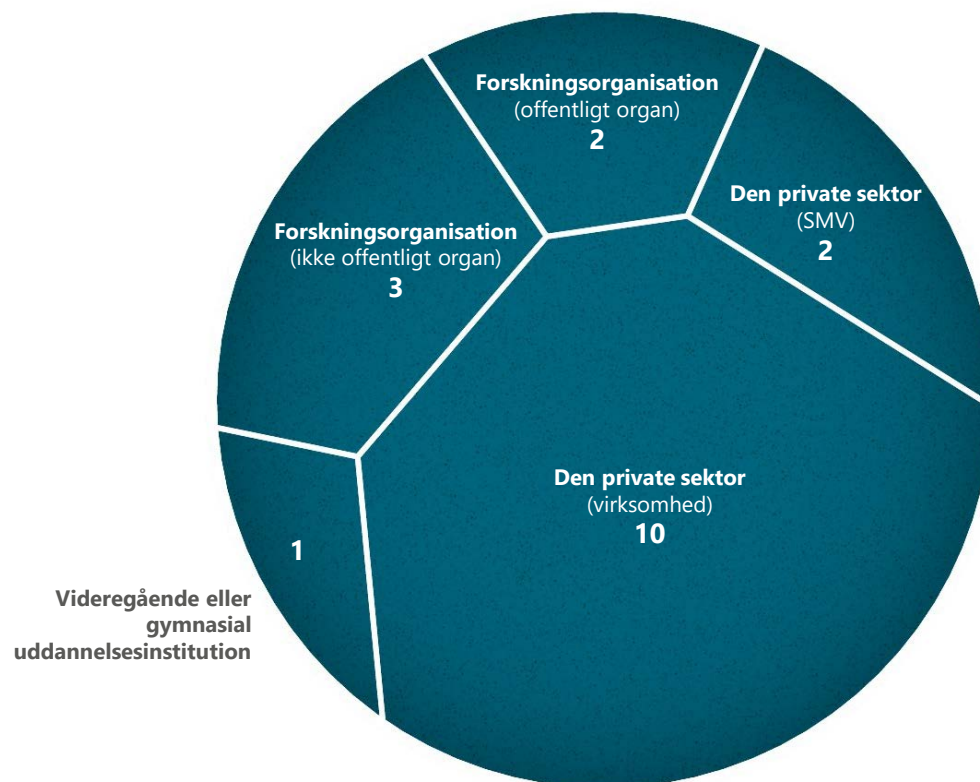


Kilde: Revisionsretten.

60 De uafhængige eksperter, der blev brugt i evaluerings- og tildelingsprocessen, var ligeledes koncentreret i disse lande. Over 50 % af eksperterne kom fra fire medlemsstater. Over 85 % af eksperterne kom fra ni medlemsstater.

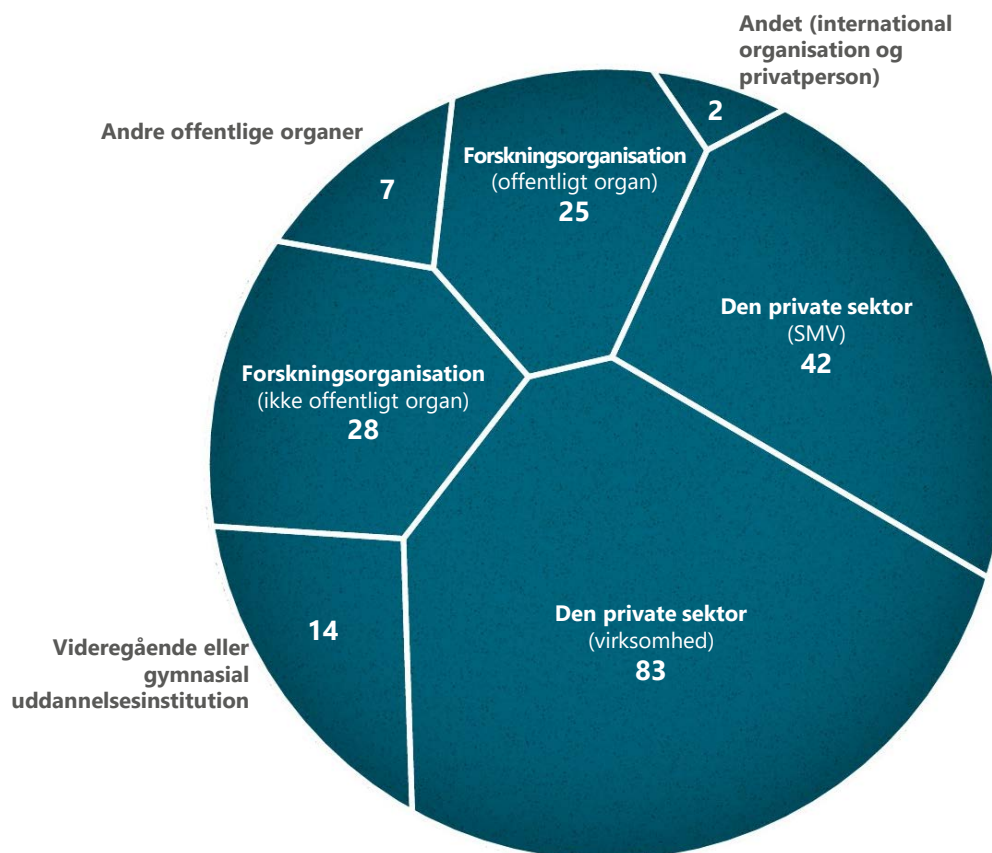
61 Vi bemærkede, at en række virksomheder var involveret i flere PADR-projekter, og at de samme virksomhedskombinationer også forekom i flere projekter. Statistikker viser, at næsten halvdelen af projektdeltagerne (49,3 %) kom fra 31 organisationer; en fjerdedel af projektdeltagerne kom fra otte organisationer. En række støttemodtagere kan betragtes som "eksperter" i EU-finansiering, da de har deltaget i mange EU-projekter³³ (jf. også punkt 39). Uafhængige små og mellemstore virksomheder udgjorde 20 % af alle deltagere (jf. *figur 8* og *figur 9*, som viser antallet af PADR-projektledere og -deltagere efter enhedstype). Svarene på vores spørgeundersøgelse viser, at langt de fleste PADR-konsortier videreførte et samarbejde mellem enheder, der allerede havde arbejdet sammen før PADR-programmet. Over 82 % af alle projektlederne og næsten 86 % (18) af de projektdeltagere, der besvarede spørgeundersøgelsen, havde tidligere arbejdet sammen med medlemmer af deres PADR-projekt-konsortium. Ifølge de enheder, vi talte med, var fordelene ved at samarbejde med kendte partnere, at man allerede var bekendt med deres måde at arbejde på og med forskellene i de berørte medlemsstaters juridiske og finansielle rammer. At opbygge et forhold til en ny partner fra bunden ville udgøre en ekstra byrde for et projekt.

³³ Databasen over [EU-finansierings- og -udbudsmuligheder](#) gør det muligt at søge efter registrerede organisationer.

Figur 8 - PADR-projektkoordinatorer efter enhedstype

Kilde: Revisionsretten.

Figur 9 - PADR-projektdeltagere efter enhedstype



Kilde: Revisionsretten.

62 To medlemsstater uden en stor forsvarsindustri fortalte os, at der burde være gjort mere, både på nationalt plan og på EU-plan, for at øge alle medlemsstaternes deltagelse og undgå, at hovedparten af støtten gik til et begrænset antal store forsvarsvirksomheder. Vi modtog lignende feedback fra mindre virksomheder.

63 Grænseoverskridende samarbejde mellem etablerede aktører og nye markedsdeltagere, især små og mellemstore virksomheder, var i nogle tilfælde vanskeligt, men vi fik også meget positiv feedback fra projektkoordinatorer og -deltagere samt forsvarsministerier om den generelle interesse for internationalt forsvarsforskningssamarbejde. 94 % af alle projektkoordinatorerne og 95 % (20) af de projektdeltagere, der besvarede spørgeundersøgelsen, svarede, at de gerne ville deltage i fremtidige indkaldelser og projekter under Den Europæiske Forsvarsfond.

PADR-projekter havde indtil videre kun givet begrænsede resultater

64 I sit "Scoping Paper for Preparatory Action on Defence Research" fra november 2016 understregede Kommissionen, at PADR skulle give synlige og rettidige resultater, der kunne lægges til grund for beslutningstagning vedrørende større udgifter til forsvarsforskning under den næste flerårige finansielle ramme (2021-2027). PADR-projekterne skulle give rettidige, meningsfulde og nyttige resultater og føre til konkrete leverancer, der kunne bane vejen for iværksættelsen af Den Europæiske Forsvarsfond. Der skulle sikres passende kommunikation om og formidling af projektresultater.

65 I dette afsnit ser vi derfor på:

- om de afsluttede projekter leverede de forventede resultater til tiden
- om Kommissionen og EDA udformede relevante værktøjer til at formidle projektresultaterne og fremme udnyttelsen af dem.

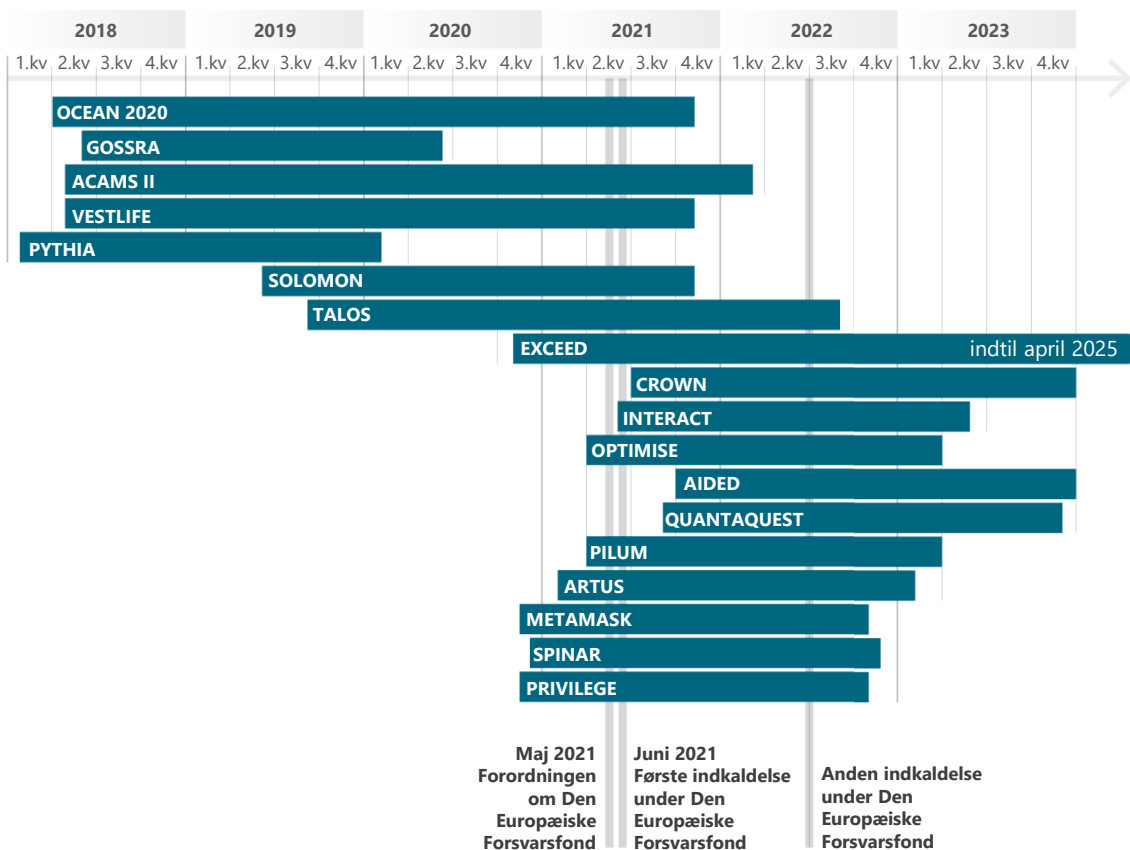
Begrænsede fremskridt i PADR-projekterne

66 Da forordningen om Den Europæiske Forsvarsfond blev offentliggjort i maj 2021, og de første indkaldelser under den blev iværksat i 2021³⁴ og 2022³⁵, var de fleste PADR-projekter stadig i gang (jf. *figur 10*). I juni 2021 var mere end halvdelen af PADR-projekterne enten lige startet eller endnu ikke startet, hvilket navnlig skyldtes, at der gik lang tid, før tilkudsftalerne blev undertegnet (jf. *figur 4*). Ved udgangen af 2022 var 4 af de 12 analyserede projekter afsluttet (jf. *bilag V*). Eftersom den europæiske handlingsplan for forsvarsområdet fra november 2016 (jf. *bilag I*) henviste til iværksættelse af en forberedende foranstaltning vedrørende forsvarsforskning i 2017, og der var truffet politisk beslutning om at iværksætte Den Europæiske Forsvarsfond i 2021, havde Kommissionen ikke andre muligheder end at iværksætte PADR så hurtigt som muligt i 2017.

³⁴ Offentliggjort den 30. juni 2021.

³⁵ Offentliggjort den 10. juni 2022 med åbningsdato den 21. juni 2022.

Figur 10 - Da de første indkaldelser under Den Europæiske Forsvarsfond blev offentliggjort i juni 2021, var de fleste PADR-projekter i gang



Kilde: Revisionsretten.

67 Der har været forsinkelser i leveringen af PADR-projekterne. Ved udgangen af 2022 var 6 af de 12 projekter, vi analyserede i detaljer, blevet forlænget. Ét projekts slutdato blev udsat fra januar 2022 (i første udgave af tilskudsaftalen) til april 2025. Hovedårsagerne til forsinkelserne var følgende:

- Det tog lang tid at afslutte processen for "facilitetssikkerhedsgodkendelse"³⁶, da den var ny og administrativt kompleks, især for nytilkomne virksomheder i forsvarssektoren, og især for små og mellemstore virksomheder (jf. punkt 53). En sådan godkendelse er kun nødvendig på visse klassifikationsniveauer.
- For nogle tilskudsafतालers vedkommende var der også mange forskellige udgaver af godkendelsen, ofte på grund af anmodninger om yderligere oplysninger.

³⁶ For yderligere oplysninger: [Kommissionens afgørelse \(EU, Euratom\) 2019/1963](#) om gennemførelsesbestemmelser om industrisikkerhed for så vidt angår klassificerede indkøbskontrakter.

- På grund af covid-19-pandemien blev der givet projektforlængelser for at muliggøre håndtering af de mere komplekse mødeforhold og vanskelighederne med hensyn til udveksling af EU-klassificerede informationer. Desuden gik nogle deltagende enheder over til at fremstille personlige værnemidler.

68 De beløb, der var brugt ved udgangen af 2021, vidner også om de begrænsede fremskridt i PADR-projekterne: 71 % af det samlede budget for alle projekterne var blevet brugt på dette tidspunkt, men 45 % af disse udgifter var forfinansiering (forudbetalinger, som ikke var knyttet til fremskridt) (jf. [bilag VI](#)).

69 Kommissionens "Scoping Paper for Preparatory Action on Defence Research" fra november 2016 understregede behovet for synlige og rettidige PADR-resultater. PADR har givet mange erfaringer, som kan være nyttige i forbindelse med Den Europæiske Forsvarsfond hvad angår udarbejdelse af årlige arbejdsprogrammer og indkaldelser, forslagsevaluering og tilskudstildeling samt (i nogen grad) projektgennemførelse, men resultatdimensionen er stadig mangelfuld.

70 På grund af forsvarsforskningens karakter er det på nuværende tidspunkt ikke muligt at sige, hvordan fleste PADR-projekters resultater kan anvendes i fremtiden. Den tidsramme, der blev fastsat for PADR, var ikke tilstrækkelig til at give tilstrækkelige oplysninger om de finansierede projekters udfald i så god tid, at de kunne danne erfaringsgrundlag for iværksættelsen af Den Europæiske Forsvarsfond. Ved udgangen af 2022 var det dog planen, at fire PADR-projekter skulle fortsættes af projekter udvalgt ved indkaldelserne under Den Europæiske Forsvarsfond i 2021³⁷ og 2022³⁸.

71 Da forordningen om Den Europæiske Forsvarsfond blev vedtaget, og da dens første indkaldelse af forslag blev iværksat i juni 2021, var kun to PADR-projekter blevet afsluttet. Det ene af disse projekter (et koordinerings- og støttetiltag med henblik på at udvikle en metode til strategisk teknologisk fremsyn) blev imidlertid afsluttet uden at have nået alle sine mål (PYTHIA). Nogle af midlerne til dette projekt er blevet frigjort. Eksterne eksperter deltog i vurderingen af, i hvor høj grad dette projekt havde opnået

³⁷ 2021: Projekterne ACHILE ("Augmented capability for high end soldiers"), LODESTAR ("Live operational data enhancement for situational awareness through augmented reality") og ECOBALLIFE ("Eco-designed ballistic systems for durable lightweight protections against current and new threats") følger direkte op på PADR-projekterne GOSSRA og VESTLIFE.

³⁸ 2022: Indkaldelserne UWW-UTS ("Underwater manned-unmanned teaming and swarms") og DIS-AC ("Innovative technologies for adaptive camouflage") følger direkte op på PADR-projekterne OCEAN 2020 og ACAMS II.

de forventede projektleverancer, milepæle og virkninger, og dette sikrede feedback om projektets positive og negative aspekter.

72 Nogle afsluttede projekter har givet positive resultater med fremtidspotentiale, f.eks. følgende:

- GOSSRA har bidraget til at udvikle en NATO-standard³⁹. Konsortiet var i regelmæssig kontakt med den relevante NATO-landkapacitetsgruppe⁴⁰. Projektet resulterede i en NATO-standardiseringsanbefaling (STANREC 4845⁴¹ offentliggjort i maj 2022), som NATO distribuerede til alle sine medlemslande som indledning på NATO-standardiseringsprocessen. GOSSRA's arbejde med en åben arkitektur for soldatsystemer vil blive videreført under Den Europæiske Forsvarsfond (jf. punkt 70).
- OCEAN 2020 leverede ved feltforsøg i Middelhavet og Østersøen proof-of-concept for Maritime Operations Centre (MOC).
- VESTLIFE-varemærket banede vejen for italienske og nederlandske patenter på den udviklede beskyttelsesteknologi.

73 I tre afsluttede projekter⁴² bemærkede vi en god praksis, der bidrog til opnåelse af positive resultater, nemlig inddragelse af rådgivende "slutbrugerpaneler" for at sikre, at projekterne opfyldte behovene hos de potentielle kunder, dvs. forsvarsministerierne. Disse paneler bestod af ansatte fra militæret og repræsentanter for slutbrugerindustrier.

74 I nogle vellykkede projekter blev slutbrugere inddraget i feltforsøg. F.eks. blev OCEAN 2020's referencearkitektur og målarkitektur valideret ved to rigtige flådeoperationer. Disse forsøg på havet gjorde det muligt for projektkoordinatoren at bekræfte, at OCEAN 2020 adresserede en bred vifte af interoperabilitetskapaciteter. VESTLIFE-projektet inddrog også 10 militære brugere.

³⁹ Reference: Særrapport 2 (endelig særrapport), juli 2020: "4.1 Standardisation of the GOSSRA Architecture at NATO".

⁴⁰ Undergruppen "Dismounted Soldier System, Command Control Communications Computers Intelligence".

⁴¹ Et STANREC er et ikkebindende NATO-standardiseringsdokument, som anbefaler nyttige praksis. Det anvendes på frivillig basis og kræver ikke, at nationerne forpligter sig til at gennemføre de angivne standarder.

⁴² GOSSRA, OCEAN 2020 og VESTLIFE.

75 Da kun få PADR-projekter er blevet afsluttet, er der endnu ikke konstateret konkrete problemer med risici vedrørende intellektuelle ejendomsrettigheder. Forordningen om Den Europæiske Forsvarsfond fastlægger regler for ejendomsret til resultater af forskningstiltag (artikel 20, stk. 1) og udviklingstiltag (artikel 23, stk. 1). I betragtning af de forskellige interessenters forskellige fortolkninger af forordningen om Den Europæiske Forsvarsfond er der imidlertid behov for yderligere at afklare spørgsmålet om intellektuelle ejendomsrettigheder med alle Den Europæiske Forsvarsfonds interessenter. Risiciene vedrørende dette spørgsmål blev nævnt af projektkoordinatorer, projektdeltagere og forsvarsministerier.

76 I *bilag V* sammenfattes resultaterne af de 12 PADR-projekter, som vi analyserede i detaljer.

Der blev udarbejdet projektkommunikationsplaner, men ikke alle interessenter fandt formidlingen af projektresultater tilfredsstillende

77 De fleste projekter havde kommunikationsplaner. I de sidste 16 måneder af det største PADR-projekt, OCEAN 2020 (størst med hensyn til budget og antal konsortiemedlemmer), blev der f.eks. formidlet oplysninger via fire webinarer, 25 projektpræsentationer og mere end 14 000 besøg på projektets websted (gennemsnitlig 800 besøg om måneden) samt 193 Twitter-indlæg (559 følgere) og 57 LinkedIn-indlæg (585 følgere).

78 Eftersom de tre PADR-projekter under direkte forvaltning er klassificeret på grund af deres fortrolige karakter, var formidlingen af deres resultater til offentligheden og det videnskabelige miljø begrænset.

79 Projektresultater blev i nogen grad formidlet i "særrapporter". Formålet med særrapporter er at give støttemodtagere mulighed for at informere de nationale myndigheder om den forskning, der er udført. De kan derefter anvendes af alle EU's medlemsstater til følgende formål:

- at give en forståelse af forskningens formål, udfald og potentielle anvendelighed
- at vurdere det arbejde, som støttemodtagerne har udført
- at udarbejde specifikationer for opfølgende forsknings- eller indkøbsprogrammer og dermed fremme udbredelsen af EU-støttet forskning.

80 PADR-indkaldelserne i 2017, 2018 og 2019 omfattede et bilag med en særrapportskabelon⁴³. I bilaget stod der, at særrapporters generelle indhold skulle angives i forslagsindkaldelserne. Der stod også, at medlemsstaterne på grund af forsvarsprojekters følsomhed generelt skulle sikre, at oplysninger kun blev videregivet inden for de nationale forvaltninger efter "need-to-know"-princippet.

81 Interesserede medlemsstatsmyndigheder kan bede om adgang til særrapporter, hvis de sikrer, at oplysningerne kun bliver videregivet inden for de nationale forvaltninger efter "need-to-know"-princippet. Tre af de fem adspurgte forsvarsministerier meddelte os imidlertid, at det var kompliceret at få adgang til særrapporter, og at anmodninger om adgang skulle begrundes, hvilket vanskeliggjorde en bredere formidling af resultaterne. De udtrykte også forbehold vedrørende muligheden for i praksis at anvende disse rapporters oplysninger som grundlag for beslutninger om eventuelle investeringer i videreudvikling. Ved udgangen af september 2022 havde Kommissionen modtaget anmodninger fra fem medlemsstater vedrørende otte PADR-projekter.

82 PADR-projekttilskudsaftalerne indeholder ikke kun artikler om projektkommunikation og formidling, men også om udnyttelse af projektresultater. De relevante artikler i tilskudsaftalerne er meget bredt formuleret, og PADR-forsvarsforskningsprojekterne indeholdt således ikke fra begyndelsen en plan for, hvordan forskningsresultater skal behandles senere. Dette kan vedrøre yderligere forskning og teknologi, forskning og udvikling, produktion, indkøb osv. Vi bemærker dog, at fire PADR-projekter skal fortsættes af projekter udvalgt ved indkaldelserne under Den Europæiske Forsvarsfond i 2021 og 2022 (jf. punkt **70**). Forskningsprojekternes karakter betyder, at ikke alle vil føre til konkrete resultater, og at der må forventes et antal mislykkede projekter.

⁴³ Jf. f.eks.: Det Europæiske Forsvarsagentur, "PADR 2019 Calls for proposals and General Annexes", s. 48.

Ikke alle erfaringer fra PADR blev taget i betragtning, og der mangler stadig en mere langsigtet strategi for Den Europæiske Forsvarsfond

83 Ifølge Kommissionens afgørelser om finansieringen af PADR⁴⁴ skulle foranstaltningen fremme konkurrenceevne og innovation i den europæiske forsvarsindustri. Heraf følger, at erfaringerne fra PADR skulle tages i betragtning ved udarbejdelsen af forordningen om Den Europæiske Forsvarsfond og oprettelsen af denne fond. Desuden skulle Kommissionen afsætte tilstrækkelige menneskelige ressourcer til at sikre, at Den Europæiske Forsvarsfond kan opnå de forventede virkninger og mål. Og endelig skulle Den Europæiske Forsvarsfond indgå i et bredere langsigtet perspektiv for EU's forsvarsudgifter.

84 Vi undersøgte:

- om de årlige arbejdsprogrammer var relevante for EU's forsvarsinteressenter
- om Kommissionen og EDA i tide udarbejdede og analyserede dokumenter om de indhøstede erfaringer
- om erfaringerne fra PADR blev taget i betragtning ved udarbejdelsen af forordningen om Den Europæiske Forsvarsfond
- om de processer, der blev afprøvet under PADR, var nyttige i forbindelse med de første indkaldelser under Den Europæiske Forsvarsfond
- om Kommissionen havde afsat tilstrækkelige ressourcer til at gennemføre Den Europæiske Forsvarsfond, både hvad angår de ansattes antal og hvad angår deres færdigheder og erfaring
- om Den Europæiske Forsvarsfonds procedurer giver et perspektiv for, hvad der i fremtiden kan opnås med hensyn til kapacitetsudvikling.

⁴⁴ Jf. Kommissionens finansieringsafgørelse om PADR for 2017, [C\(2017\) 2262](#); finansieringsafgørelsen om PADR for 2018 og arbejdsprogrammet for 2018, [C\(2018\) 1383](#); finansieringsafgørelsen om PADR for 2019 og arbejdsprogrammet for 2019, [C\(2019\) 1873](#).

Et flerårigt perspektiv indebærer fordele for EU-forsvarsprogrammer

85 PADR's arbejdsprogrammer var årlige, mens Horisont 2020 og programmet for udvikling af den europæiske forsvarsindustri havde toårige arbejdsprogrammer. Europa-Parlamentet foretrækker etårighed på forsvarsområdet af hensyn til at sikre budgetkontrol⁴⁵. De forskellige kilder, vi kontaktede under vores revisionsarbejde (forsvarsministerier og projektkoordinatorer og -deltagere), fremhævede imidlertid behovet for en flerårig tidshorisont.

86 Med en etårig tidshorisont får de potentielle ansøgere og forsvarsministerierne kun et kortsigtet overblik over EU-finansierede forsknings- og teknologiemner. De har ikke mulighed for at fastlægge prioriteter for en længere periode og dermed forberede sig bedre, f.eks. ved at undgå overlapning med nationale forskningsaktiviteter. En flerårig tidshorisont betyder, at virksomheder med interesse i at deltage i forskningsprojekter kan planlægge deres aktiviteter på længere sigt, hvilket gør det lettere for dem at fastsætte mål og forvalte deres menneskelige og fysiske ressourcer. Dette øger deres chancer for at finde nye projektpartnere og fremmer en mere diversificeret deltagelse i EU-programmer (jf. punkt **61**).

Der blev udarbejdet og analyseret dokumenter om erfaringerne med PADR-processerne

87 Dokumenter om de indhøstede erfaringer fra PADR blev udarbejdet af EDA, vedtaget af dets styringskomité og forelagt Kommissionen. Kommissionen analyserede også de indhøstede erfaringer og afholdt den 26. november 2020 et møde for at drøfte dem med medlemsstaterne, EDA og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (jf. [tekstboks 4](#)).

⁴⁵ Fiott, D., *The Scrutiny of the European Defence Fund by the European Parliament and national parliaments*, Europa-Parlamentet, 2019.

Tekstboks 4

EDA og Kommissionen udarbejdede dokumenter om PADR-erfaringerne

Der blev fokuseret på erfaringer med processer, f.eks. vedrørende:

- typer af indkaldelser og metoder til evaluering af forslag
- anvendelse af prioriteringsmekanismer ved udarbejdelse af programmer
- undgåelse af overlappende strukturer
- harmonisering af krav og emnebeskrivelser
- anvendelse af ét sæt værktøjer til overvågning af alle projekttilskud
- definition af støttemodtagere og intellektuelle ejendomsrettigheder
- niveauer for sikkerhedsklassifikation af projektleverancer og for personsikkerhedsgodkendelse af eksperter involveret i forslagsevaluering
- effektiv udnyttelse af PADR-projekters resultater.

88 PADR's "As-If"-programudvalg gav Kommissionen mulighed for at prøve at arbejde sammen med et programudvalg i forsvarssektoren. Desuden understregede PADR behovet for specifikke værktøjer, der kan give et harmoniseret overblik over EU's forsvarsforskningsprioriteter med henblik på at opfylde de langsigtede kapacitetsbehov, som medlemsstaterne er blevet enige om. Den overordnede strategiske forskningsdagsorden (jf. punkt **34**) og dens "**teknologiske byggesten**" beskriver fælles forsvarsforskningsmål.

89 De værktøjer til fastlæggelse af kapacitetsprioriteter, der blev udviklet under gennemførelsen af PADR (kapacitetsudviklingsplanen med angivelse af kapacitetsudviklingsprioriteter, den samordnede årlige gennemgang vedrørende forsvar med angivelse af samarbejdsmuligheder og PESCO-samarbejdet mellem medlemsstaterne, jf. punkt **34** og **tekstboks 3**), blev ifølge Kommissionen anvendt som erfaringsgrundlag ved udarbejdelsen af Den Europæiske Forsvarsfonds årlige arbejdsprogram⁴⁶ og til at identificere synergier og komplementaritet med andre EU-

⁴⁶ Europa-Kommissionen, "EDF Info Day 2021 presentation", 20.9.2021.

programmer. Ganske vist findes der nu en lang række værktøjer vedrørende EU's forsvar, men de er endnu ikke koordineret⁴⁷.

90 De fem forsvarsministerier, vi talte med, fortalte os, at disse værktøjer kun i begrænset omfang blev anvendt ved udarbejdelsen af de første arbejdsprogrammer under Den Europæiske Forsvarsfond. Forsvarsministerierne anerkender EDA's ekspertise vedrørende kapacitetsbehov inden for forskning og teknologi og var interesserede i at inddrage Cap Techs (jf. punkt **26**) og den overordnede strategiske forskningsdagsorden (OSRA)⁴⁸ i forbindelse med fremtidige arbejdsprogrammer under Den Europæiske Forsvarsfond. EDA skal informere programudvalget og bl.a. fremlægge en dybtgående analyse vedrørende overholdelse af bestemmelserne om værktøjerne under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik.

Nogle erfaringer blev taget i betragtning ved udarbejdelsen af forordningen om Den Europæiske Forsvarsfond, men ikke alle

91 Der er forskelle mellem de ordninger, der er fastsat i forordningen om Den Europæiske Forsvarsfond, og dem, der blev afprøvet med PADR. Nogle af disse forskelle skyldes erfaringer fra PADR, mens andre ikke gør (jf. **bilag VII**).

92 Et vigtigt aspekt, som ikke har ændret sig i forhold til PADR, er, at Den Europæiske Forsvarsfond også vil blive gennemført ved hjælp af årlige arbejdsprogrammer⁴⁹ (jf. punkt **30-31** og **85-86**). Den 25. maj 2022 offentliggjorde Kommissionen dog et **vejledende flerårigt perspektiv** for Den Europæiske Forsvarsfond, som indeholder en vejledende planlægning for hver kategori af tiltag for perioden 2021-2027⁵⁰.

⁴⁷ Det Europæiske Forsvarsagentur, "Ensuring coherence among EU defence tools", 25.10.2019.

⁴⁸ Det Europæiske Forsvarsagentur, "OSRA - Overarching Strategic Research Agenda and CapTech SRAs Harmonisation", 16.1.2018.

⁴⁹ Jf. artikel 24, stk. 1, i **forordningen om Den Europæiske Forsvarsfond**.

⁵⁰ Idem.

De processer, der blev afprøvet under PADR, var nyttige i forbindelse med de første indkaldelser under Den Europæiske Forsvarsfond

93 I forbindelse med indkaldelserne under Den Europæiske Forsvarsfond i 2021 og 2022 blev der taget hensyn til erfaringerne fra afprøvningen af forskellige processer under PADR, f.eks. ved

- at omfatte åbne indkaldelser, hvis potentiale vi modtog positiv feedback om fra alle de forsvarsministerier, vi talte med
- ikke at omfatte indkaldelser vedrørende fremsyn, eftersom fremsynsprojekterne under PADR ikke opnåede alle de forventede projektleverancer
- at etablere [et net af kontaktpunkter for Den Europæiske Forsvarsfond](#), som kan have potentiale til at øge små og mellemstore virksomheders deltagelse sammenlignet med PADR
- at omfatte både indkaldelser med omkostningsgodtgørelse og indkaldelser med engangsbeløb
- ikke at anvende totrinsevalueringer, da disse er ressourcekrævende, navnlig for et nyt generaldirektorat som GD DEFIS, der stadig er ved at opbygge ressourcer
- at anvende forskellige vægtninger af evalueringskriterierne.

94 Kommissionen tog også hensyn til erfaringerne fra programmet for udvikling af den europæiske forsvarsindustri i forbindelse med de første to indkaldelser af forslag under Den Europæiske Forsvarsfond i 2021 og 2022. Disse indkaldelser anvender f.eks. nogle af programmets evaluerings- og tildelingskriterier og omfatter specifikke indkaldelser og en bonus for små og mellemstore virksomheders deltagelse.

95 Trods den positive feedback om indirekte forvaltning under PADR fra alle de fem forsvarsministerier, vi talte med, og fra alle projektkoordinatorerne, er anvendelse af denne forvaltningsform undtagelsen snarere end reglen i forbindelse med indkaldelserne under Den Europæiske Forsvarsfond i 2021. Dette skyldes forordningen om Den Europæiske Forsvarsfond, der netop tillader indirekte forvaltning som en undtagelse. GD DEFIS har til hensigt at gennemføre fire projekter fra 2021-indkaldelsen under indirekte forvaltning: To skal gennemføres af OCCAR og to af EDA. Hertil kommer, at den indirekte forvaltning under Den Europæiske Forsvarsfond ikke er så omfattende som under PADR, hvor de opgaver, der blev delegeret til EDA, omfattede offentliggørelse af indkaldelser, evaluering af forslag og vedtagelse af tildelingsafgørelser. Anvendelse af indirekte forvaltning, f.eks. ved EDA og OCCAR, er

allerede afprøvet og kunne bidrage til at lette de problemer med ressourcebegrænsninger, som GD DEFIS har.

96 Andre erfaringer fra PADR førte ikke til ændringer vedrørende iværksættelsen af Den Europæiske Forsvarsfond. Som eksempler kan følgende nævnes:

- 2021-indkaldelserne under Den Europæiske Forsvarsfond var ikke åbne for indsendelse i længere tid end indkaldelserne under PADR, mens 2022-indkaldelserne var åbne længere, også i sommerperioden. Denne adgangsbarriere for mindre organisationer fandtes således stadig i den første indkaldelse under Den Europæiske Forsvarsfond.
- Den relativt lange tid, som det tager at evaluere forslag og tildele tilskud under Den Europæiske Forsvarsfond, er ikke kortere end den tid, det tog under PADR.
- Vanskelighederne ved at tilknytte uafhængige eksperter er lige så store under Den Europæiske Forsvarsfond, som de var under dens forløberprogrammer, og kan endda betragtes som forværret, da fonden er langt større, end disse programmer var (jf. punkt 41).

97 Da gennemførelsen af de første projekter under Den Europæiske Forsvarsfond begyndte i januar 2023, var kun erfaringer vedrørende projektresultater fra et begrænset antal PADR-projekter tilgængelige og anvendelige. I forbindelse med indkaldelserne under Den Europæiske Forsvarsfond i 2021 og 2022 anvendte Kommissionen også forskellige processer, der ikke var afprøvet under PADR. Den anvendte f.eks. engangstilskud til andre indkaldelser end åbne indkaldelser og indkaldelser med krav om mindst to enheder fra kun to medlemsstater.

Mangel på menneskelige ressourcer i Kommissionen udgør en risiko for Den Europæiske Forsvarsfond

98 Selv om EDA og GD DEFIS ikke havde et system til registrering af, hvor meget tid deres personale faktisk brugte på PADR-projekter, gjorde PADR det muligt for Kommissionen at få et bedre indtryk af, hvor mange ressourcer det vil kræve at forvalte Den Europæiske Forsvarsfond. GD DEFIS har bemærket, at det kræver mere personale at forvalte forsvarsprojekter end andre projekter, navnlig på grund af sikkerhedsspørgsmål. På grundlag af sine erfaringer med PADR og programmet for udvikling af den europæiske forsvarsindustri udarbejdede GD DEFIS en analyse af sine personalebehov vedrørende gennemførelsen af Den Europæiske Forsvarsfond i perioden 2021-2027. Analysen viste, at der ville være behov for 55 ansatte til at varetage gennemførelsen i 2021, og at tallet ville stige til 139 i 2027. De vigtigste

elementer i beregningen af personalebehovet vedrørende Den Europæiske Forsvarsfond var det forventede antal forslag pr. år, som har betydning for, hvor mange ansatte der er behov for til evaluering, og den årlige portefølje af igangværende projekter, som har betydning for, hvor mange ansatte der er behov for til projektförvaltning.

99 I begyndelsen af 2022 havde GD DEFIS 18 ledige stillinger fra 2021 i de enheder, der forvalter Den Europæiske Forsvarsfond. I løbet af 2022 forbedredes bemandsingssituationen, og antallet af ledige stillinger faldt. Den 1. oktober 2022 var 67 stillinger i disse enheder blevet besat, og antallet af ledige stillinger var faldet til fem.

100 I betragtning af den forventede betydelige stigning i antallet af forslag, der skal evalueres, og projekter, der skal forvaltes, bestræber GD DEFIS sig på at strømline sine procedurer. F.eks. forvaltede GD DEFIS omkring 60 projekter ved udgangen af 2022. Dette tal fordobles i begyndelsen af 2023, når forvaltningen af projekterne fra 2021-indkaldelsen under Den Europæiske Forsvarsfond begynder. GD'et oplever fortsat et betydeligt pres og store udfordringer med hensyn til menneskelige ressourcer. Mangel på kvalificeret og tilstrækkelig erfarent personale er blevet udpeget som en af GD'ets risikofaktorer. Desuden er der en række opgaver, som GD'ets mange udstationerede nationale eksperter ikke kan påtage sig af sikkerhedsmæssige årsager, f.eks. rollen som projektansvarlig. I slutningen af oktober 2022 var næsten halvdelen af personalet i GD DEFIS' direktorat A udstationerede nationale eksperter. For hvert projekt er der udpeget én vedtægtsansat og én udstationeret national ekspert. De udstationerede nationale eksperter er for det meste involveret i programmering og udarbejdelse af indkaldelsestekster, men bistår også de projektansvarlige ved at overvåge den tekniske gennemførelse af projekterne.

101 Kommissionen er klar over, at der er stor opmærksomhed på den i forbindelse med iværksættelsen af Den Europæiske Forsvarsfond. Eventuelle vanskeligheder med at forvalte fonden effektivt, fordi der mangler kvalificerede menneskelige ressourcer, udgør derfor en risiko for Kommissionen. GD DEFIS understregede i sin analyse af sine personalebehov vedrørende gennemførelsen af Den Europæiske Forsvarsfond i perioden 2021-2027, at der er risiko for, at det vil mangle kapacitet til at evaluere forslagene korrekt og forvalte projekterne forsvarligt, hvis det ikke får tildelt de nødvendige stillinger.

Traktaten begrænser EU's indsats på forsvarsområdet, og en langsigtet strategi for Den Europæiske Forsvarsfond ville være nyttig

102 Som fremhævet i vores analyse om europæisk forsvar⁵¹ begrænser [traktaten om Den Europæiske Union](#) anvendelsen af EU-budgetmidler til forsvarsformål. EU-budgettet må således ikke finansiere "udgifter til operationer, der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet"⁵². Medlemsstaterne stiller civile og militære kapaciteter til rådighed for EU i forbindelse med gennemførelsen af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, men EU kan ikke selv eje militære aktiver. Traktaten begrænser udtrykkeligt politikken til "opgaver uden for Unionens område". Den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik har derfor sit operationelle fokus på eksterne kriser og konflikter frem for på det territoriale forsvar af Europa, som medlemsstaterne varetager sammen med NATO.

103 Da den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik er et krisestyringsredskab og ikke tænkt som en kollektiv europæisk forsvarspolitik, udgør den ikke et fyldestgørende fundament for udvikling af EU's forsvarsteknologiske forspring. Medlemsstaterne har forskellige analyser af og holdninger til centrale spørgsmål, f.eks. om sikkerhedstruslers relative betydning. EU-budgettet har derfor indbyggede begrænsninger med hensyn til forsvarsanliggender, hvilket komplicerer forhold vedrørende fælles forsvarskapaciteter og -behov.

104 Den Europæiske Forsvarsfond er et nyt stort EU-program til finansiering af samarbejdsprojekter vedrørende forskning og udvikling på forsvarsområdet. Det omfatter imidlertid ikke den fremtidige brug af de kapaciteter, der skal udvikles under programmet. Forskningsprojekter på forsvarsområdet er generelt langsigtede, idet der kan gå 20 år eller mere, før større kapaciteter kan anvendes af forsvarsministerierne. Det vides ikke på nuværende tidspunkt, hvordan Den Europæiske Forsvarsfonds projekter under den aktuelle flerårige finansielle ramme kan videreføres under de næste flerårige finansielle rammer. F.eks. er nogle PADR-projekter fra den flerårige finansielle ramme for 2014-2020 blevet fortsat i perioden 2021-2027 af projekter udvalgt ved indkaldelserne under Den Europæiske Forsvarsfond i 2021 og 2022 (jf. punkt [70](#)).

105 Der vil gå lang tid, før de kapaciteter, der skal udvikles under Den Europæiske Forsvarsfond, kan bruges af militæret, eftersom gennemførelsen af de første projekter under Den Europæiske Forsvarsfond først startede i januar 2023. Forskning og

⁵¹ Jf. vores [analyse 09/2019](#) "Europæisk forsvar", punkt 11-18.

⁵² Artikel 41, stk. 2, i [traktaten om Den Europæiske Union](#).

teknologi tegner sig kun for en brøkdelen af de samlede omkostninger i et forsvarsmaterielprogramms løbetid⁵³.

106 EU mangler stadig en mere langsigtet EU-forsvarsstrategi. En sådan strategi er afgørende for Den Europæiske Forsvarsfonds fremtid. Kommissionen har endnu ikke i tilstrækkelig grad adresseret en række centrale spørgsmål, som skal behandles, for at projekterne under Den Europæiske Forsvarsfond kan få den tilsigtede virkning. Endnu har Kommissionen heller ikke fastlagt fokus for projekterne under Den Europæiske Forsvarsfond, f.eks. med hensyn til:

- i hvilket omfang Den Europæiske Forsvarsfond skal støtte et lille antal store, potentielt globalt konkurrencedygtige projekter snarere end et større antal mindre projekter med flere støttemodtagere
- hvordan fremstillingen af de kapaciteter, der udvikles af projekterne, skal organiseres
- om forsvarsministerierne i tilstrækkelig grad er interesserede i og forpligter sig til at købe kapaciteterne.

107 Det strategiske kompas, som Rådet⁵⁴ udsendte i marts 2022, understregede behovet for at tilskynde yderligere til fælles indkøb af forsvarskapaciteter, der er udviklet gennem samarbejde inden for EU. Et af de foreslåede incitamenter er momsfrigørelse for samarbejdsprojekter⁵⁵.

⁵³ Jf. f.eks.: Mauro, F., Simon, E., Xavier, A., *Review of the Preparatory Action on Defence Research (PADR) and European Defence Industrial Development Programme (EDIDP): lessons for the implementation of the European Defence Fund (EDF)*, Europa-Parlamentet, 2021, figur 15, s. 21.

⁵⁴ Rådet for Den Europæiske Union: *Et strategisk kompas, der skal gøre EU's sikkerhed og forsvar stærkere i det næste årti*, s. 33.

⁵⁵ Fælles meddelelse om en analyse af investeringsunderskud på forsvarsområdet og vejen frem, JOIN(2022) 24.

Konklusioner og anbefalinger

108 Samlet set konkluderer vi, at der blev gjort erfaringer, men at værdien af den forberedende foranstaltning om forsvarsforskning (PADR) som testmiljø for forøgelse af EU's forsvarsudgifter var beskeden på grund af tidspres og begrænsede resultater. Da forordningen om Den Europæiske Forsvarsfond blev offentliggjort i maj 2021, og de første indkaldelser til Den Europæiske Forsvarsfond blev iværksat i 2021 og 2022, var de fleste PADR-projekter stadig i gang. De afsluttede projekters resultater forelå ikke i tide til at danne erfaringsgrundlag for iværksættelsen af Den Europæiske Forsvarsfond. PADR var imidlertid nyttig, fordi den gjorde det muligt for Kommissionen at afprøve forskellige arbejdsprocedurer med henblik på EU-udgifterne til den fremtidige forsvarsforskning.

109 PADR blev gennemført ved hjælp af årlige indkaldelser af konkurrerende forslag, baseret på årlige arbejdsprogrammer. Forsvarsministerier og PADR-projektcoordinatorer og -projektdeltagere fremhævede behovet for et flerårigt perspektiv. Med en etårig horisont får de potentielle ansøgere og forsvarsministerierne kun et kortsigtet overblik over EU-finansierede forsknings- og teknologiemner. Det giver dem ikke mulighed for at fastlægge prioriteter for en længere periode og dermed forberede sig bedre. Kommissionen offentliggjorde et vejledende flerårigt perspektiv for Den Europæiske Forsvarsfond for perioden 2021-2027, som vil blive revideret hvert år (punkt [22-28](#), [85](#) og [86](#)).

Anbefaling 1 - Anvende en tidshorisont på mere end ét år i forbindelse med Den Europæiske Forsvarsfonds arbejdsprogrammer

For at give interessenterne bedre mulighed for at planlægge deres deltagelse i Den Europæiske Forsvarsfond bør Kommissionen ved midtvejsevalueringen af forordningen om Den Europæiske Forsvarsfond vurdere muligheden for at foreslå anvendelse af en tidshorisont på mere end ét år i forbindelse med fondens arbejdsprogrammer, f.eks. ved:

- a) indførelse af et kortsigtet perspektiv med toårige arbejdsprogrammer for Den Europæiske Forsvarsfond
- b) anvendelse af et bindende flerårigt perspektiv med planer for hver kategori af tiltag, der skal finansieres under resten af den aktuelle flerårige finansielle ramme.

Måldato for gennemførelsen: 2025

110 Da de første årlige PADR-arbejdsprogrammer blev udarbejdet, var 2014-udgaven af kapacitetsudviklingsplanen det eneste værktøj, der kunne bruges til at analysere og fastlægge kapacitetsprioriteter for EU's forsvar. Vi konstaterede, at over to tredjedele af PADR's emner og udvalgte projekter vedrørte de kapacitetsprioriteter, der blev udpeget i planen. Der findes nu mange flere planlægningsværktøjer og -initiativer vedrørende EU's forsvar (den overordnede strategiske forskningsdagsorden, den samordnede årlige gennemgang vedrørende forsvar og det permanente strukturerede samarbejde), men de er endnu ikke koordineret. De forsvarsministerier, vi talte med, fortalte os, at disse værktøjer kun i begrænset omfang blev anvendt ved udarbejdelsen af de første arbejdsprogrammer under Den Europæiske Forsvarsfond (punkt [29-34](#), [89](#) og [90](#)).

Anbefaling 2 - Fastlægge en sammenhængende rækkefølge for anvendelse af de eksisterende EU-værktøjer til forsvarsplanlægning og -samarbejde og vurdere, hvordan planlægningen af EU's forsvarsfinansiering kan videreudvikles

For at sikre, at Den Europæiske Forsvarsfond får den tilsigtede virkning, bør Kommissionen samarbejde med Det Europæiske Forsvarsagentur, Tjenesten for EU's Optræden Udadtil og medlemsstaterne om:

- a) at anvende EU-værktøjerne til forsvarsplanlægning og -samarbejde på en sammenhængende måde med henblik på bedre forberedelse af arbejdsprogrammerne
- b) at vurdere, hvordan planlægningsprocessen vedrørende EU's forsvarsfinansiering kan videreudvikles.

Måldato for gennemførelsen: 2026

111 PADR-indkaldelserne gav Kommissionen mulighed for at afprøve forskellige typer processer, hvilket var et af dens mål, f.eks. indkaldelse med et specifikt emne kontra åben indkaldelse, omkostningsgodtgørelse kontra engangsbeløb og ettrinsevaluering kontra tottrinsevaluering i forbindelse med den åbne indkaldelse. De forskellige processer, der blev afprøvet under PADR, har vist sig nyttige i forbindelse med de første årlige indkaldelser under Den Europæiske Forsvarsfond i 2021 og 2022 (f.eks. ved at muliggøre åbne indkaldelser og specifikke indkaldelser for små og mellemstore virksomheder). Ikke alle de indhøstede erfaringer blev dog taget i betragtning i forbindelse med Den Europæiske Forsvarsfond (punkt [37-39](#) og [93-97](#)).

112 I nogle af PADR's konkurrencebaserede indkaldelser kom der kun begrænsede reaktioner, hvilket somme tider skyldtes, at kun et lille antal EU-virksomheder var i stand til at reagere på en forslagsindkaldelse vedrørende den pågældende teknologi. Projektkoordinatorerne og projektdeltagerne var koncentreret i medlemsstater med store forsvarsindustrier. De uafhængige eksperter, der blev brugt i evaluerings- og tildelingsprocessen, var ligeledes koncentreret i disse lande. Vi bemærkede, at de samme virksomhedskombinationer forekom i flere projekter. Langt de fleste PADR-konsortier videreførte et samarbejde mellem enheder, der allerede havde arbejdet sammen før PADR-programmet (punkt [37-39](#) og [57-63](#)).

113 Sikkerhedskravene blev undertiden anset for overdrevne, og de førte til forsinkelser i tilskudsaf taleprocessen, hovedsagelig på grund af den tid, det tog at opnå facilitetssikkerhedsgodkendelse og somme tider personelsikkerhedsgodkendelse. De førte også til projektgennemførelsesproblemer, idet de vanskeliggjorde den indbyrdes kommunikation mellem konsortiemedlemmerne. Det var også en vanskelig proces at skaffe uafhængige eksperter til projektevaluering, fordi der kun var få eksperter til rådighed på markedet, og de skulle have personelsikkerhedsgodkendelse fra deres nationale myndigheder (punkt [40-42](#), [53](#), [54](#) og [67](#)).

114 Den samlede tid, der gik fra iværksættelsen af indkaldelserne til undertegnelsen af tilskudsaf talerne (dvs. før selve projektarbejdet kunne påbegyndes) varierede betydeligt med et gennemsnit på lidt over halvandet år. PADR-interessenterne, navnlig projektkoordinatorerne, mente, at der gik for lang tid fra iværksættelsen af indkaldelserne til underskrivelsen af tilskudsaf talerne (punkt [43-45](#)).

Anbefaling 3 - Revidere processer for yderligere at lette deltagelse i Den Europæiske Forsvarsfond

Kommissionen bør revidere processer for at lette adgangen til indkaldelser og gøre det lettere at gennemføre dem, f.eks. ved:

- a) at fremme og støtte medlemsstaters iværksættelse af supplerende aktiviteter for at fremme en mere diversificeret deltagelse i Den Europæiske Forsvarsfond
- b) i forhold til PADR at forkorte den tid, der går fra lukningen af en indkaldelse under Den Europæiske Forsvarsfond til underskrivelsen af tilskudsaf taler
- c) på de områder, hvor dens sikkerhedsregler finder anvendelse, i samråd med medlemsstaterne at yde mere bistand og dele bedste praksis vedrørende facilitetssikkerhedsgodkendelse, personelsikkerhedsgodkendelse og håndtering af klassificerede informationer med henblik på så vidt muligt at reducere byrden for projektdeltagerne.

Måldato for gennemførelsen: 2024

115 Alle PADR-projekter blev overvåget regelmæssigt af Det Europæiske Forsvarsagentur (indirekte forvaltning) og Generaldirektoratet for Forsvarsindustri og Rummet (direkte forvaltning) (punkt [46-52](#)).

116 I betragtning af den forventede betydelige stigning i antallet af forslag, der skal evalueres, og projekter, der skal forvaltes, bestræber GD DEFIS sig på at strømline sine procedurer. GD'et oplever fortsat et betydeligt pres og store udfordringer med hensyn til menneskelige ressourcer. Mangel på kvalificeret personale er blevet udpeget som en risikofaktor for Generaldirektoratet for Forsvarsindustri og Rummet. Vi fik positiv feedback fra forsvarsministerier og PADR-projektledere og -projektdeltagere om indirekte forvaltning, som kræver færre ansatte i Kommissionen. Indirekte forvaltning er dog undtagelsen snarere end reglen på grund af forordningen om Den Europæiske Forsvarsfond, og denne forvaltningsform anvendes nu mindre bredt end under PADR (punkt [51](#), [52](#), [95](#) og [98-101](#)).

Anbefaling 4 - Vurdere bredere anvendelse af indirekte forvaltning som en mulighed i forbindelse med projekter under Den Europæiske Forsvarsfond

Kommissionen bør vurdere muligheden for bredere anvendelse af indirekte forvaltning i forbindelse med projekter under Den Europæiske Forsvarsfond, f.eks. hvis risici knyttet til manglen på tilstrækkelige ressourcer i Kommissionen materialiserer sig, eller hvis projekternes karakter tillader det.

Måldato for gennemførelsen: 2024

117 Dokumenter om de indhøstede erfaringer fra PADR blev udarbejdet af Det Europæiske Forsvarsagentur, vedtaget af dets styringskomité og forelagt Kommissionen. Kommissionen analyserede også de indhøstede erfaringer og delte dem med medlemsstaterne, Det Europæiske Forsvarsagentur og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil. Der blev fokuseret på erfaringer med processer (punkt [73](#) og [87](#)).

118 Traktaten om Den Europæiske Union begrænser anvendelsen af EU-budgetmidler til forsvarsformål. EU's indsats på forsvarsområdet er begrænset til den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, som er et redskab til ekstern krisestyring og ikke tænkt som en kollektiv europæisk forsvarspolitik med f.eks. en fælles definition af trusler. Denne begrænsning komplicerer den langsigtede planlægning af EU's udgifter på forsvarsområdet (punkt [102](#) og [103](#)).

119 EU mangler stadig en mere langsigtet strategi for Den Europæiske Forsvarsfond. En sådan strategi er afgørende for Den Europæiske Forsvarsfonds fremtid. Kommissionen har endnu ikke i tilstrækkelig grad adresseret en række

centrale spørgsmål, som skal behandles, for at projekterne under Den Europæiske Forsvarsfond kan få den tilsigtede virkning (punkt [102-107](#)).

Anbefaling 5 - Udforme en langsigtet strategi for Den Europæiske Forsvarsfond med henblik på at øge anvendelsen af den udviklede teknologi i EU's forsvarssektor

I forbindelse med midtvejsevalueringen bør Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne og med udgangspunkt i det flerårige perspektiv for Den Europæiske Forsvarsfond udvikle en mere langsigtet strategi for fonden. Strategien bør:

- a) sigte på at sikre, at de kapaciteter, der udvikles med EU-midler, adresserer behov hos de europæiske medlemsstaters væbnede styrker og forstærker EU's forsvarsteknologiske og -industrielle base. Den bør f.eks. behandle spørgsmålet om, hvorvidt Den Europæiske Forsvarsfond skal fokusere på et lille antal store projekter
- b) indføre indbyrdes forbundne komponenter med forskellige tidsrammer (toårige arbejdsprogrammer, en strategi for hver flerårig finansiel ramme og en mere langsigtet strategi, der ajourføres regelmæssigt i lyset af skiftende sikkerhedstrusler)
- c) indeholde målelige indikatorer til brug ved regelmæssige evalueringer, som i tilfælde af manglende målopfyldelse fører til korrektioner i de årlige arbejdsprogrammets prioriteter.

Måldato for gennemførelsen: 2026

Vedtaget af Afdeling III, der ledes af Bettina Jakobsen, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 28. februar 2023.

På Revisionsrettens vegne

Tony Murphy
Formand

Bilag

Bilag I - Oversigt over de vigtigste skridt og dokumenter i udviklingen af Den Europæiske Forsvarsfond

Hvad?	Hvem?	Hvornår?
Traktaten om Den Europæiske Union - artikel 42-46 - Bestemmelser om den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik		26. oktober 2012
Tematisk drøftelse om forsvar	Det Europæiske Råd	19. og 20. december 2013
Rapport: "European Defence Research - The case for an EU-funded defence R&T programme"	Den Europæiske Unions Institut for Sikkerhedsstudier	Februar 2016
Indkaldelse af forslag til pilotprojektet om forsvarsforskning	Det Europæiske Forsvarsagentur	13. maj 2016
"Shared vision, common action – A stronger Europe: a global strategy for the European Union's foreign and security policy"	Tjenesten for EU's Optræden Udadtil	Juni 2016
Tale om Unionens tilstand: "Hen imod et bedre Europa - et Europa, der beskytter, styrker og forsvare sine borgere, værdier og interesser"	Kommissionsformand Jean-Claude Juncker	September 2016
Undertegnelse af tilkudsftalerne vedrørende pilotprojektet	Europa-Kommissionen og Det Europæiske Forsvarsagentur	28. oktober 2016
"Europæisk handlingsplan for forsvarsområdet" med henvisning til iværksættelse af en forberedende foranstaltning vedrørende forsvarsforskning i 2017	Europa-Kommissionen	30. november 2016
"Scoping Paper for Preparatory Action on Defence Research"	Europa-Kommissionen	November 2016

Hvad?	Hvem?	Hvornår?
Beslutning om forfatningsmæssige, retlige og institutionelle følger af en fælles sikkerheds- og forsvarspolitik med opfordring til fuld gennemførelse af den forberedende foranstaltning vedrørende forsvarsforskning	Europa-Parlamentet	16. marts 2017
Afgørelse om finansiering af den forberedende foranstaltning vedrørende forsvarsforskning og anvendelsen af enhedsomkostninger for 2017	Europa-Kommissionen	11. april 2017
EU-medlemsstaternes samordnede årlige gennemgang vedrørende forsvar (CARD)	Udarbejdet af Det Europæiske Forsvarsagentur og derefter godkendt af Rådet for Den Europæiske Union	18. maj 2017
Delegationsaftale mellem Den Europæiske Union, repræsenteret ved Europa-Kommissionen, og Det Europæiske Forsvarsagentur om gennemførelse af en forberedende foranstaltning vedrørende forsvarsforskning (PADR)	Undertegnet af Europa-Kommissionen og Det Europæiske Forsvarsagentur	31. maj 2017
Offentliggørelse af PADR's 2017-indkaldelser af forslag og generelle bilag	Europa-Kommissionen og Det Europæiske Forsvarsagentur	7. juni 2017
Meddelelse om oprettelse af Den Europæiske Forsvarsfond	Europa-Kommissionen	7. juni 2017
Forslag til forordning med henblik på at støtte konkurrenceevnen og innovationskapaciteten i EU's forsvarsindustri	Europa-Kommissionen	7. juni 2017
Afgørelse om etablering af et permanent struktureret samarbejde (PESCO) på medlemsstatsniveau	Rådet for Den Europæiske Union	11. december 2017

Hvad?	Hvem?	Hvornår?
Afgørelse om finansiering af den forberedende foranstaltning vedrørende forsvarsforskning og anvendelsen af enhedsomkostninger for 2018	Europa-Kommissionen	9. marts 2018
Offentliggørelse af PADR's 2018-indkaldelser af forslag og generelle bilag	Europa-Kommissionen og Det Europæiske Forsvarsagentur	15. marts 2018
Seneste udgave af kapacitetsudviklingsplanen , 2018	Det Europæiske Forsvarsagentur (godkendt af styringskomitéen)	Juni 2018
Forslag til forordning om oprettelse af Den Europæiske Forsvarsfond	Europa-Kommissionen	13. juni 2018
Forordning (EU) 2018/1092 om oprettelse af programmet for udvikling af den europæiske forsvarsindustri med henblik på at støtte konkurrenceevnen og innovationskapaciteten i Unionens forsvarsindustri	Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union	18. juli 2018
2017/2018-rapporten om forsøget med den samordnede årlige gennemgang vedrørende forsvar (CARD) forelagt	Det Europæiske Forsvarsagenturs ministerielle styringskomité (dvs. forsvarsministrene)	20. november 2018
Godkendelse af den overordnede strategiske forskningsdagsorden (OSRA)	Det Europæiske Forsvarsagentur (styringskomitéen i sammensætningen med forsknings- og teknologidirektører)	12. december 2018
Afgørelse om finansiering af den forberedende foranstaltning vedrørende forsvarsforskning og vedtagelse af arbejdsprogrammet for 2019	Europa-Kommissionen	19. marts 2019

Hvad?	Hvem?	Hvornår?
Offentliggørelse af PADR's 2019-indkaldelser af forslag og generelle bilag	Europa-Kommissionen og Det Europæiske Forsvarsagentur	19. marts 2019
Offentliggørelse af programmet for udvikling af den europæiske forsvarsindustri (EDIDP's) 2019-indkaldelser af forslag, betingelser og bilag	Europa-Kommissionen	22. juli 2019
Offentliggørelse af programmet for udvikling af den europæiske forsvarsindustri (EDIDP's) 2020-indkaldelser af forslag, betingelser og bilag	Europa-Kommissionen	23. juli 2020
Første rapport om den samordnede årlige gennemgang vedrørende forsvar forelagt EDA's ministerielle styringskomité	Det Europæiske Forsvarsagentur	20. november 2020
Forordning (EU) 2021/697 om oprettelse af Den Europæiske Forsvarsfond og om ophævelse af forordning (EU) 2018/1092	Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union	Offentliggørelse: 12. maj 2021 Ikrafttræden med tilbagevirkende kraft fra: 1. januar 2021
26 nye projekter under programmet for udvikling af den europæiske forsvarsindustri med et budget på over 158 millioner euro udvælges til finansiering, og to store kapacitetsudviklingsprojekter tildeles direkte et tilskud på 137 millioner euro under programmet	Europa-Kommissionen	30. juni 2021
Vedtagelse af Den Europæiske Forsvarsfonds årlige arbejdsprogram for 2021 og iværksættelse af 23 forslagsindkaldelser til en værdi af 1,2 milliarder euro	Europa-Kommissionen	30. juni 2021
Præsentation af væsentlige tiltag til at styrke det europæiske forsvar, fremme innovation og mindske den strategiske afhængighed	Europa-Kommissionen	15. februar 2022

Hvad?	Hvem?	Hvornår?
Offentliggørelse af EU's strategiske kompas for sikkerhed og forsvar	Rådet for Den Europæiske Union	21. marts 2022
Fælles meddelelse om investeringsunderskud på forsvarsområdet	Europa-Kommissionen	18. maj 2022
Den Europæiske Forsvarsfonds årlige arbejdsprogram for 2022 (del I og II) og iværksættelse af forslagsindkaldelser	Europa-Kommissionen	21. juni 2022 og 25. maj 2022
NATO's forsvarsplanlægningsproces (NDPP) - Afslutning af cyklus og påbegyndelse af ny cyklus	Den Nordatlantiske Traktats Organisation (NATO)	Forventet ultimo 2023

Bilag II - De 18 PADR-projekter, der blev udvalgt til finansiering mellem 2017 og 2019

Indkaldelse	Udvalgt(e) projekt(er)	Deltagere fra	Projektbudget (millioner euro)
PADR-US-01-2017: Technological demonstrator for enhanced situational awareness in a naval environment	OCEAN 2020 - Open Cooperation for European maritime awareness (afsluttet)	IT, ES, DE, SE, PL, FR, EL, NL, UK, LT, PT, DE, FI, EE, NATO	35,5
PADR-FPSS-01-2017: Force protection and advanced soldier systems beyond current programmes	ACAMS II - Adaptive Camouflage for the Soldier II (afsluttet og under administrativ lukning)	SE, PT, DE, LT, NL, FR	2,6
	GOSSRA - Generic Open Soldier System Reference Architecture (afsluttet)	DE, ES, PL, PT, IT	1,5
	VESTLIFE - Ultralight Modular Bullet Proof Integral Solution for Dismounted Soldier Protection (afsluttet)	ES, PT, NL, IT, FI	2,4
PADR-STF-01-2017: The European Defence Research Runway - Strategic Technology Foresight	PYTHIA - Predictive methodology for Technology Intelligence Analysis (afsluttet)	IT, FR, UK, PL, BG, RO	0,9
PADR-EDT-02-2018: European high-performance, trustable (re)configurable system-on-a-chip or system-in-package components for defence applications	EXCEED - trusted and flexible system-on-chip for European Defense applications (i gang)	FR, PL, IT, ES, DE, EL, NO	12,0
PADR-EF-02-2018: Toward a European high-power laser effector	TALOS - Tactical Advanced Laser Optical System (i gang)	FR, NL, IT, DE, CZ, BE, PL, UK, ES	5,4
PADR-STF-02-2018: The European Defence Research Runway 2 - Strategic Technology Foresight	SOLOMON - Strategy Oriented analysis Of the Market forces in EU defence (afsluttet og under administrativ lukning)	IT, FR, UK, BG, RO, PL, BE, EL, ES	1,9

Indkaldelse	Udvalgt(e) projekt(er)	Deltagere fra	Projektbudget (millioner euro)
PADR-EMS-03-2019: Combined radar, communications, and electronic warfare functions based on European Active Electronically Scanned Arrays for military applications	CROWN - European active electronically scanned array with Combined Radar, cOmmunications, and electronic Warfare fuNctions for military applications (i gang)	ES, FR, DE, SE, NL, IT, LT	10,0
PADR-FDDT-OPEN-03-2019: Challenging the future	METAMASK - Metasurfaces for time-domain adaptive masking (i gang)	IT, FR, NL	1,4
	SPINAR - Spin-based hardware artificial neural network for embedded RF processing (i gang)	FR, PT, BE	1,4
	PRIVILEGE - PRIVacy and homomorphlc encryption for artificial intElligencE	FR, CZ, EL	1,5
PADR-FDDT-EMERGING-03-2019: Emerging game changers - Autonomous positioning, navigation and timing	OPTIMISE - Innovative Positioning system for defence in GNSS-denied areas (i gang)	ES, IT, FR, SK	1,5
PADR-FDDT-EMERGING-03-2019: Emerging game changers - Artificial Intelligence for defence	AIDED - Artificial Intelligence for the detection of explosive devices	BE, UK, NL, LV	1,5
PADR-FDDT-EMERGING-03-2019: Emerging game changers - Quantum Technologies for defence applications	QUANTAQUEST - Quantum Secure Communication and Navigation for European Defence (i gang)	IT, NL, FR	1,5
PADR-FDDT-EMERGING-03-2019: Emerging game changers - Long-range effects	PILUM - Projectiles for Increased Long-range effects Using Electro-Magnetic railgun (i gang)	FR, DE, PL, IT, BE	1,5

Indkaldelse	Udvalgt(e) projekt(er)	Deltagere fra	Projektbudget (millioner euro)
PADR-FDDT-EMERGING-03-2019: Emerging game changers - Augmenting soldier capacity	ARTUS - Autonomous Rough-terrain Transport UGV Swarm (i gang)	AT, DE, FR	1,5
PADR-US-EMERGING-03-2019: Interoperability standards for military unmanned systems	INTERACT - INTERoperability Standards for Unmanned Armed ForCes SysTems (i gang)	DE, NL, ES, SE, IT, FR, DK, LT, RO, PL	1,5

Note: AT - Østrig, BE - Belgien, BG - Bulgarien, CZ - Tjekkiet, DE - Tyskland, DK - Danmark, EE - Estland, EL - Grækenland, ES - Spanien, FI - Finland, FR - Frankrig, IT - Italien, LT - Litauen, NL - Nederlandene, NO - Norge, PL - Polen, PT - Portugal, RO - Rumænien, SE - Sverige, UK - Det Forenede Kongerige, NATO - Den Nordatlantiske Traktats Organisation.

Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Kommissionen (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_1077) og EDA.

Bilag III - Forskellige processer afprøvet i forbindelse med PADR-indkaldelserne

Indkaldelsens navn Indkaldelsens reference og emne Indkaldelsens varighed i dage	Indkaldelsens type Indkaldelsens budget (millioner euro)	Type tiltag Teknologisk modenhedsniveau (TRL)	Type tilskud	1- eller 2-trinsevaluering	Vægtning af evalueringskriterier (høj kvalitet, gennemslagskraft, kvalitet og effektivitet i gennemførelsen)	Direkte/indirekte forvaltning	PADR-projekter
Ubemandede systemer PADR-US-01-2017: Technological demonstrator for enhanced situational awareness in a naval environment 120 dage	Defineret emne 15,48 millioner euro + 20 millioner euro i 2020	Forskningstiltag Planlagt start ved TRL 4 og mål-TRL ikke lavere end 6 og ikke højere end 7	Omkostningsgodtgørelse	1 trin	Kriteriet "gennemslagskraft" vægtes med 1,5. De to andre kriterier vægtes med 1	Indirekte	OCEAN 2020
Styrkebeskyttelse og soldatsystemer PADR-FPSS-01-2017: Force protection and advanced soldier systems beyond current programmes 106 dage	Defineret emne 6,78 millioner euro	Forskningstiltag For ét emne: forventet fokus på TRL 1 til 3 - for de to andre emner: forventet fokus på TRL 2 til 4-5	Omkostningsgodtgørelse	1 trin	Samme vægtning for de 3 evalueringskriterier	Indirekte	ACAMS II, GOSSRA, VESTLIFE
Strategisk teknologisk fremsyn PADR-STF-01-2017: The European Defence Research Runway 106 dage	Defineret emne 0,948 millioner euro	Koordinerings- og støttetiltag TRL ikke relevant	Omkostningsgodtgørelse	1 trin	Samme vægtning for de 3 evalueringskriterier	Indirekte	PYTHIA

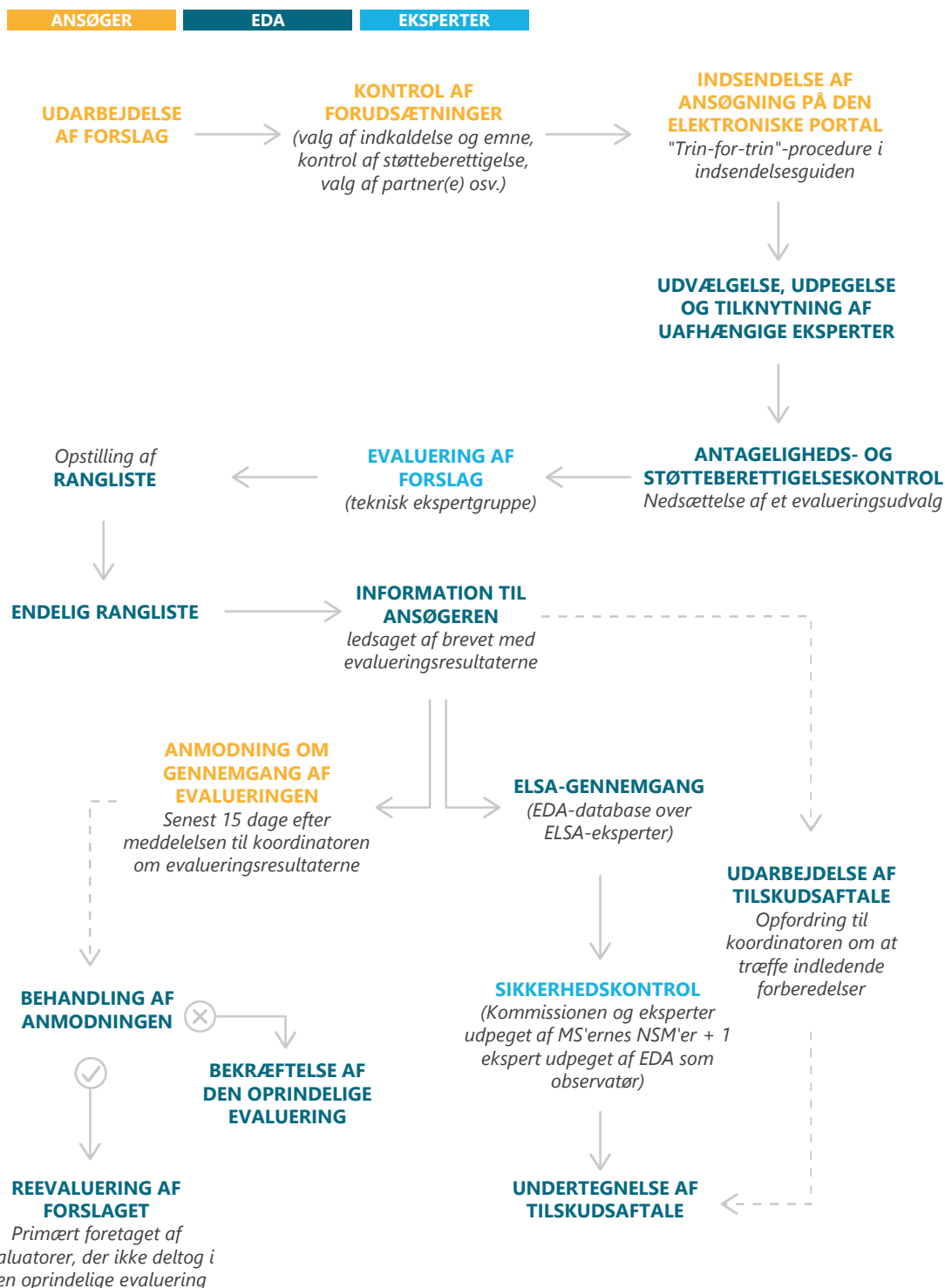
Indkaldelsens navn Indkaldelsens reference og emne Indkaldelsens varighed i dage	Indkaldelsens type Indkaldelsens budget (millioner euro)	Type tiltag Teknologisk modenhedsniveau (TRL)	Type tilskud	1- eller 2-trinsevaluering	Vægtning af evalueringskriterier (høj kvalitet, gennemslagskraft, kvalitet og effektivitet i gennemførelsen)	Direkte/indirekte forvaltning	PADR-projekter
Elektronisk design til forsvarsapplikationer PADR-EDT-02-2018: European high-performance, trustable (re)configurable system-on-a-chip or system-in-package components for defence applications 105 dage	Defineret emne 11,98 millioner euro	Forsknings tiltag Planlagt start ved TRL 2 til 3 og mål-TRL 5	Omkostningsgodtgørelse	1 trin	Samme vægtning for de 3 evalueringskriterier	Indirekte	EXCEED
Virkninger PADR-EF-02-2018: Toward a European high-power laser effector 105 dage	Defineret emne 5,4 millioner euro	Forsknings tiltag Planlagt mål-TRL 5	Omkostningsgodtgørelse	1 trin	Samme vægtning for de 3 evalueringskriterier	Indirekte	TALOS
Strategisk teknologisk fremsyn PADR-STF-02-2018: The European Defence Research Runway 2 - Strategic Technology Foresight 105 dage	Defineret emne 1,9 millioner euro	Koordinerings- og støttetiltag TRL ikke relevant	Omkostningsgodtgørelse	1 trin	Samme vægtning for de 3 evalueringskriterier	Indirekte	SOLOMON
Dominans vedrørende det elektromagnetiske spektrum PADR-EMS-03-2019: Combined radar, communications, and electronic warfare functions based on European Active Electronically Scanned Arrays for military applications 160 dage	Defineret emne 10 millioner euro	Forsknings tiltag Planlagt mål-TRL mindst 4	Omkostningsgodtgørelse	1 trin	Samme vægtning for de 3 evalueringskriterier	Indirekte	CROWN

Indkaldelsens navn Indkaldelsens reference og emne Indkaldelsens varighed i dage	Indkaldelsens type Indkaldelsens budget (millioner euro)	Type tiltag Teknologisk modenhedsniveau (TRL)	Type tilskud	1- eller 2-trinsevaluering	Vægtning af evalueringskriterier (høj kvalitet, gennemslagskraft, kvalitet og effektivitet i gennemførelsen)	Direkte/indirekte forvaltning	PADR-projekter
Fremtidige disruptive forsvarsteknologier (FDDT) PADR-FDDT-OPEN-03-2019: "Challenging the future" Første trin: 91 dage	Åben indkaldelse 4,3 millioner euro	Forsknings tiltag Ikke ud over et overbevisende eksperimentelt proof-of-concept, dvs. ikke ud over TRL 3	Engangsbeløb	2 trin	Evaluering i andet trin: "Høj kvalitet" vægtet med 50 % "Gennemslagskraft" vægtet med 30 % "Kvalitet og effektivitet i gennemførelsen" vægtet med 20 %	Direkte	METAMASK, SPINAR, PRIVILEGE
FDDT PADR-FDDT-EMERGING-03-2019: Emerging game changers - Autonomous positioning, navigation and timing 160 dage	Defineret emne 1,5 millioner euro	Forsknings tiltag Planlagt mål-TRL 3-4	Omkostningsgodtgørelse	1 trin	"Høj kvalitet" vægtet med 50 % "Gennemslagskraft" vægtet med 30 % "Kvalitet og effektivitet i gennemførelsen" vægtet med 20 %	Indirekte	OPTIMISE
FDDT PADR-FDDT-EMERGING-03-2019: Emerging game changers - Artificial Intelligence for defence 160 dage	Defineret emne 1,5 millioner euro	Forsknings tiltag Planlagt mål-TRL 3-4	Omkostningsgodtgørelse	1 trin	50 %, 30 % og 20 % som i alle PADR-FDDT-EMERGING-03-2019-indkaldelser	Indirekte	AIDED
FDDT PADR-FDDT-EMERGING-03-2019: Emerging game changers - Quantum Technologies for defence applications 160 dage	Defineret emne 1,5 millioner euro	Forsknings tiltag Planlagt mål-TRL 3-4	Omkostningsgodtgørelse	1 trin	50 %, 30 % og 20 % som i alle PADR-FDDT-EMERGING-03-2019-indkaldelser	Indirekte	QUANTAQUEST

Indkaldelsens navn Indkaldelsens reference og emne Indkaldelsens varighed i dage	Indkaldelsens type Indkaldelsens budget (millioner euro)	Type tiltag Teknologisk modenhedsniveau (TRL)	Type tilskud	1- eller 2-trinsevaluering	Vægtning af evalueringskriterier (høj kvalitet, gennemslagskraft, kvalitet og effektivitet i gennemførelsen)	Direkte/indirekte forvaltning	PADR-projekter
FDDT PADR-FDDT-EMERGING-03-2019: Emerging game changers - Long-range effects 160 dage	Defineret emne 1,5 millioner euro	Forskningstiltag Planlagt mål-TRL 3-4	Omkostningsgodtgørelse	1 trin	50 %, 30 % og 20 % som i alle PADR-FDDT-EMERGING-03-2019-indkaldelser	Indirekte	PILUM
FDDT PADR-FDDT-EMERGING-03-2019: Emerging game changers - Augmenting soldier capacity 160 dage	Defineret emne 1,5 millioner euro	Forskningstiltag Planlagt mål-TRL 3-4	Omkostningsgodtgørelse	1 trin	50 %, 30 % og 20 % som i alle PADR-FDDT-EMERGING-03-2019-indkaldelser	Indirekte	ARTUS
Ubemandede systemer PADR-US-03-2019: Interoperability standards for military unmanned systems 160 dage	Defineret emne 1,5 millioner euro	Forskningstiltag TRL ikke relevant	Omkostningsgodtgørelse	1 trin	Samme vægtning for de 3 evalueringskriterier	Indirekte	INTERACT

Kilde: Revisionsretten.

Bilag IV - Oversigt over processen i EDA frem til underskrivelsen af tilskudsaftaler



Note: ELSA - etiske, juridiske og samfundsmæssige aspekter, MS - medlemsstat, NSM - national sikkerhedsmyndighed.

Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Kommissionen og EDA.

Bilag V - Sammenfattede resultater af de 12 analyserede PADR-projekter

	Sammenfattede projektresultater
OCEAN 2020	<p>Afsluttet projekt.</p> <p>OCEAN 2020 leverede ved feltforsøg i Middelhavet og Østersøen navnlig proof-of-concept for Maritime Operations Centre (MOC) ved at demonstrere dataintegration og operationelle faciliteter til styrkelse af kommandørers situationskendskab.</p>
GOSSRA	<p>Afsluttet projekt.</p> <p>GOSSRA har potentiale til at blive en NATO-standard. Konsortiet var i regelmæssig kontakt med den relevante NATO-landkapacitetsgruppe. Projektet resulterede i en NATO-standardiseringsanbefaling (STANREC 4845 offentliggjort i maj 2022), som NATO distribuerede til alle sine medlemslande som indledning på NATO-standardiseringsprocessen.</p>
VESTLIFE	<p>Afsluttet projekt.</p> <p>VESTLIFE-varemærket banede vejen for italienske og nederlandske patenter.</p>
PYTHIA	<p>Projektet blev afsluttet uden at have opnået alle de forventede projektleverancer. Nogle af midlerne er blevet frigjort. Eksterne eksperter deltog i vurderingen af projektleverancer, milepæle og virkninger.</p>
EXCEED	<p>Igangværende projekt.</p> <p>Under besøget på stedet fik vi oplyst, at projektet var blevet forlænget til april 2025. Ændringen blev godkendt i juli 2022. EXCEED ses som en demonstration af, at den ønskede præstation kan opnås. Det er ikke en prototype.</p>
TALOS	<p>Igangværende projekt.</p> <p>Ifølge vurderingsrapporten for den første rapporteringsperiode har projektet opnået de fleste af sine mål og milepæle for perioden med relativt små afvigelser.</p>

	Sammenfattede projektræsultater
CROWN	<p>Igangværende projekt.</p> <p>Under besøget på stedet fik vi oplyst, at projektkoordinatoren endnu ikke ved, om projektet vil føre til en prototype. Indkaldelsesteksten omtalte ikke et "gate review" med henblik på kontrol af, hvordan projektet kan udføres med EU-komponenter, men det blev fastsat som krav i den tilskudsafale, parterne undertegnede. Dette review giver væsentlig bekymring. Projektkoordinatoren kontrollerer alle komponenter og alle risici.</p>
SPINAR	<p>Igangværende projekt, påbegyndt i december 2020.</p> <p>Under besøget på stedet fik vi oplyst, at SPINAR-projektet blev klassificeret for højt (EU RESTRICTED). På grund af klassifikationsniveauet var det på et tidspunkt svært for konsortiemedlemmerne at udveksle oplysninger indbyrdes. En for høj klassificering har omkostninger.</p> <p>Engangstilskud uden mellemliggende projektrapportering.</p>
PRIVILEGE	<p>Igangværende projekt, påbegyndt i november 2020.</p> <p>Engangstilskud uden mellemliggende projektrapportering.</p>
AIDED	Igangværende projekt, påbegyndt i oktober 2021.
QUANTAQUEST	Igangværende projekt, påbegyndt i september 2021.
INTERACT	Igangværende projekt, påbegyndt i juni 2021.

Bilag VI - PADR-projektbeløb brugt ved udgangen af 2021

Indkaldelse	Indkaldelsens navn	Udvalgt projekt	Projektbudget (millioner euro)	Forfinansiering i %	Beløb brugt ultimo 2021 i %
PADR-US-01-2017	Technological demonstrator for enhanced situational awareness in a naval environment	OCEAN 2020	35,5	40 %	90 %
PADR-FPSS-01-2017	Force protection and advanced soldier systems beyond current programmes	ACAMS II	2,6	50 %	83 %
		GOSSRA	1,5	50 %	100 %
		VESTLIFE	2,4	50 %	90 %
PADR-STF-01-2017	The European Defence Research Runway - Strategic Technology Foresight	PYTHIA	0,9	80 %	91 %
PADR-EDT-02-2018	European high-performance, trustable (re)configurable system-on-a-chip or system-in-package components for defence applications	EXCEED	12,0	50 %	50 %
PADR-EF-02-2018	Toward a European high-power laser effector	TALOS	5,4	50 %	90 %
PADR-STF-02-2018	The European Defence Research Runway 2 - Strategic Technology Foresight	SOLOMON	1,9	60 %	60 %
PADR-EMS-03-2019	Combined radar, communications, and electronic warfare functions based on European Active Electronically Scanned Arrays for military applications	CROWN	10,0	30 %	30 %
PADR-FDDT-OPEN-03-2019	"Challenging the future"	METAMASK	1,4	65 %	65 %

Indkaldelse	Indkaldelsens navn	Udvalgt projekt	Projektbudget (millioner euro)	Forfinansiering i %	Beløb brugt ultimo 2021 i %
		SPINAR	1,4	65 %	65 %
		PRIVILEGE	1,4	65 %	65 %
PADR-FDDT-EMERGING-03-2019	Emerging game changers - Autonomous positioning, navigation and timing	OPTIMISE	1,5	50 %	50 %
PADR-FDDT-EMERGING-03-2019	Emerging game changers - Artificial Intelligence for defence	AIDED	1,5	50 %	50 %
PADR-FDDT-EMERGING-03-2019	Emerging game changers - Quantum Technologies for defence applications	QUANTAQUEST	1,5	50 %	50 %
PADR-FDDT-EMERGING-03-2019	Emerging game changers - Long-range effects	PILUM	1,5	50 %	50 %
PADR-FDDT-EMERGING-03-2019	Emerging game changers - Augmenting soldier capacity	ARTUS	1,5	50 %	50 %
PADR-US-03-2019	Interoperability standards for military unmanned systems	INTERACT	1,5	50 %	50 %
PROJEKTBELØB I ALT (ekskl. ekspertomkostninger og EDA-vederlag)			85,5		71 %

Kilde: Revisionsretten.

Bilag VII - PADR-erfaringer og forordningen om Den Europæiske Forsvarsfond

Artikel	Forordningen om Den Europæiske Forsvarsfond	Forskel i forhold til PADR og bemærkninger
Art. 8, stk. 1	<p>Det fastsættes, at "[fonden] gennemføres ved direkte forvaltning i overensstemmelse med finansforordningen", og i artikel 8, stk. 2, tilføjes det, at "[uanset] denne artikels stk. 1 kan særlige tiltag i begrundede tilfælde udføres ved indirekte forvaltning".</p>	<p>PADR bekræftede relevansen af indirekte forvaltning af EU-forsvarstilskud ved EDA (15 af de 18 PADR-projekter er under indirekte forvaltning ved EDA). Ifølge Kommissionen vil direkte forvaltning med anvendelse af dobbelt udvalgsprocedure (programudvalget for Den Europæiske Forsvarsfond afgiver udtalelse 1) om det årlige arbejdsprogram, før det vedtages af Kommissionen, og 2) om tildelingsafgørelsen efter udvælgelsen af projekterne, og før den vedtages af Kommissionen) indebære store fordele med hensyn til fastholdelse af den budgetmæssige etårighed, som Europa-Parlamentet foretrækker af hensyn til kontrolformål.</p>
Art. 9, stk. 1	<p>Det fastsættes, at "[modtagere] og underleverandører, der er involveret i et tiltag, skal være hjemmehørende i Unionen eller i et associeret land". Artikel 9, stk. 4-8, giver mulighed for undtagelser.</p>	<p>Der var ingen undtagelser under PADR. I Kommissionens PADR-afgørelser i 2017, 2018 og 2019 om finansieringen af PADR præciseredes det, at enheder fra alle EU-medlemsstaterne og Norge kunne ansøge. PADR-projekterne tydede ikke på, at der var behov for undtagelser.</p>

Artikel	Forordningen om Den Europæiske Forsvarsfond	Forskel i forhold til PADR og bemærkninger
Art. 10, stk. 4	Vedrørende støtteberettigede tiltag fastsættes det, at "[et tiltag] udføres af retlige enheder, der samarbejder inden for et konsortium med mindst tre støtteberettigede retlige enheder, som er hjemmehørende i mindst tre forskellige medlemsstater eller associerede lande". I artikel 10, stk. 5, tilføjes det imidlertid, at dette princip "ikke [finder] anvendelse på tiltag vedrørende disruptive forsvarsteknologier", som derfor kan gennemføres af en enkelt enhed uden samarbejde med en anden enhed.	Princippet om, at tiltag skulle "udføres af retlige enheder, der samarbejder inden for et konsortium med mindst tre støtteberettigede retlige enheder, som er hjemmehørende i mindst tre forskellige medlemsstater", blev under PADR kun fraveget i indkaldelsen PADR-US-01-2017, hvor der krævedes deltagelse af mindst fem retlige enheder.
Art. 12 og 22	Disse artikler om tildelingskriterier beskriver de seks fælles kriterier, der skal anvendes i forbindelse med forsknings- og udviklingstiltag under Den Europæiske Forsvarsfond, og de to supplerende kriterier for udviklingstiltag. De kan bidrage til at sikre bedre dokumentation af forslagsevalueringen.	Det er en erfaring fra PADR, at der bør være flere tildelingskriterier.
Art. 15, stk. 2	Vedrørende indirekte omkostninger gives der mulighed for et alternativ til "en fast takst på 25 % af tiltagets samlede direkte støtteberettigede omkostninger": "[Indirekte] støtteberettigede omkostninger [kan] fastsættes i overensstemmelse med modtagerens sædvanlige praksis".	En række af de organisationer, vi talte med, beklagede sig over, at den faste EU-takst på 25 % ikke sikrede tilstrækkelig dækning af indirekte omkostninger under PADR. Dette er således en erfaring fra PADR.

Artikel	Forordningen om Den Europæiske Forsvarsfond	Forskel i forhold til PADR og bemærkninger
Art. 34, stk. 1	Det præciseres, at "Kommissionen bistås af et udvalg".	Dette er en forskel i forhold til PADR, men Kommissionen foregreb det retlige krav om et programudvalg under Den Europæiske Forsvarsfond ved nedsættelsen af "As-If"-programudvalget vedrørende PADR.

Kilde: Revisionsretten.

Forkortelser

Cap Tech: Kapacitetsteknologigruppe

EDA: Det Europæiske Forsvarsagentur

GD DEFIS: Generaldirektoratet for Forsvarsindustri og Rummet

PADR: Den forberedende foranstaltning vedrørende forsvarsforskning

TRL: Teknologisk modenhedsniveau

Glossar

"As-If"-programudvalget: Rådgivende ad hoc-organ nedsat af Kommissionen og bestående af repræsentanter for EU-medlemsstaterne, hvis formål var at bistå Kommissionen ved forberedelsen og gennemførelsen af PADR.

Den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik: Den del af EU's udenrigspolitik, der fokuserer på sikkerheds- og forsvarskapacitet.

Disruptiv teknologi: Ny teknologi med potentiale til at skabe grundlæggende ændringer og radikalt bedre præstationer i en given sektor.

Interoperabilitet: Et systems evne til at kommunikere og samarbejde med andre systemer, bl.a. ved udveksling af data.

Kapacitetsteknologigruppe: Organ oprettet af EDA til at udføre specifikke forsknings- og teknologiaktiviteter vedrørende fastlagte forsvarskapacitetsbehov eller -prioriteter.

Standardiseringsanbefaling: NATO-dokument med en eller flere ikkebindende operationelle standarder, som skal anvendes af medlemslande, der deltager i en NATO-aktivitet.

Teknologisk modenhedsniveau: Parameter til angivelse af en teknologis modenhed, som muliggør pålidelig sammenligning af forskellige teknologier i et givet system eller miljø.

Kommissionens svar

<https://www.eca.europa.eu/da/publications/sr-2023-10>

Det Europæiske Forsvarsagenturs svar

<https://www.eca.europa.eu/da/publications/sr-2023-10>

Tidslinje

<https://www.eca.europa.eu/da/publications/sr-2023-10>

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Revisionsafdeling III - Optræden udadtil, sikkerhed og retfærdighed, der ledes af Bettina Jakobsen, medlem af Revisionsretten. Revisionsarbejdet blev oprindelig ledet af Juhan Parts, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Ken-Marti Vaher og attaché Margus Kurm.

Arbejdet blev afsluttet af Viorel Ștefan, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Roxana Banica, attaché Olivier Prigent, ledende administrator Michael Bain, opgaveansvarlig Joël Costantzer og revisorerne Maria Luisa Gómez Valcárcel og Laurent Olivier. Michael Pyper ydede sproglig støtte. Giuliana Lucchese ydede grafisk støtte.



Viorel Ștefan



Roxana Banica



Olivier Prigent



Juhan Parts



Ken-Marti Vaher



Margus Kurm



Michael Bain



Joël Costantzer



Laurent Olivier



Michael Pyper



Giuliana Lucchese

MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2023

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse er fastsat i [Revisionsrettens afgørelse nr. 6-2019](#) om den åbne datapolitik og videreanvendelse af dokumenter.

Medmindre andet er oplyst (f.eks. i individuelle meddelelser om ophavsret), er det af Revisionsrettens indhold, der ejes af EU, licenseret i henhold til [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Det betyder, at videreanvendelse generelt er tilladt med korrekt angivelse af kilde og eventuelle ændringer. Ved videreanvendelse af Revisionsrettens indhold må den oprindelige betydning eller det oprindelige budskab ikke fordrejes. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Yderligere tilladelse skal indhentes, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. på billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker.

Hvis en sådan tilladelse opnås, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

Tilladelse til at anvende eller gengive indhold, der ikke ejes af EU, skal eventuelt indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.

Software og dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret, såsom patenter, varemærker, registrerede design, logoer og navne, er ikke omfattet af Revisionsrettens videreanvendelsespolitik.

EU-institutionernes websteder på europa.eu-domænet har links til websteder uden for europa.eu-domænet. Da Revisionsretten ikke har kontrol over disse websteder, anbefales det at gennemse deres privatlivspolitik og ophavsretspolitik.

Anvendelse af Revisionsrettens logo

Revisionsrettens logo må ikke anvendes uden Revisionsrettens forudgående samtykke.

PDF	ISBN 978-92-847-9690-8	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/78070	QJ-AB-23-009-DA-N
HTML	ISBN 978-92-847-9722-6	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/29616	QJ-AB-23-009-DA-Q

Den forberedende foranstaltning vedrørende forsvarsforskning (PADR) blev udformet som en forløber for Den Europæiske Forsvarsfond. Denne revision er vores første på forsvarsområdet, og vi har sat fokus på at vurdere, om PADR på hensigtsmæssig vis forberedte EU på at øge forsvarsudgifterne betydeligt via Den Europæiske Forsvarsfond. Vi konkluderer, at der blev gjort erfaringer, men at PADR's værdi som testmiljø for forøgelse af EU's forsvarsudgifter var beskednen på grund af tidspres og begrænsede resultater. Da Den Europæiske Forsvarsfond blev iværksat, var de fleste PADR-projekter stadig i gang. Vi anbefaler adskillige tiltag, som kan gøre det lettere for Den Europæiske Forsvarsfond at opfylde sine mål, bl.a. udformning af en langsigtet strategi for at øge anvendelsen af den teknologi, som fonden udvikler, i EU's forsvarssektor.

Særberetning fra Revisionsretten udarbejdet i medfør af artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Den Europæiske Unions
Publikationskontor

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx
Websted: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors