Analyse
nr. 09

DA

Europæisk forsvar

DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

2019

Indhold

	Punkt
Resumé	I-XII
Indledning	01-08
Baggrund	01-03
Denne analyse	04-08
1. Forsvar: medlemsstaternes centrale rolle	09-73
1.1 Forsvar: et særligt område inden for EU's retlige og institutionelle rammer	09-36
Specifikke forsvarsbestemmelser i traktaterne	09-19
Nøgleinteressenter og forvaltningsordninger	20-27
FSFP-operationer og -missioner	28
Forsvarssamarbejde i Europa og resten af verden	29-36
1.2 Den seneste udvikling i EU: et nyt ambitionsniveau	37-54
EU's globale strategi og den europæiske handlingsplan for forsvarsområdet	37-40
Forsvarsudgifter i EU	41-54
1.3 Risici forbundet med EU's nye forsvarsambitioner	55-73
En ambition for EU's forsvarspolitik	56-68
Sammenhæng med NATO	69-73
2. EU-medlemsstaternes forsvarskapabiliteter og -industrier: Den globale position er udfordret	74-141
2.1 Styrker og svagheder i medlemsstaternes kapabiliteter	75-91
Måling af militære kapabiliteter	75-78
Kvantitative indikatorer	79-81
Kvalitativ analyse	82-88
Effekten af brexit	89-91
2.2 Den europæiske forsvarsindustris vigtigste karakteristika	92-113
Forsvarssektoren	92-94
De vigtigste tendenser	95-97

Det europæiske forsvarsindustrielle landskab 98-100

Efterspørgselssiden: medlemsstaterne 101-106

Forsyningssiden: industrien 107-113

2.3 Styrkelse af samarbejdet på EU-niveau 114-127

Kapacitetsudviklingsplanen 115-116

CARD 117-119

PESCO 120-123

Den Europæiske Forsvarsfond 124-127

2.4 Performancerelaterede risici i forbindelse med EU's forsvarsprogrammer 128-141

En effektiv EU-planlægningsproces 129-132

Medlemsstaternes deltagelse 133-135

Indvirkningen på de faktiske kapabilitetsbehov 136-137

Forvaltnings- og ansvarlighedsrammerne 138-141

Afsluttende bemærkninger 142-144

Bilag I — Tidslinje

Bilag II – De institutionelle rammer for europæisk forsvar: et komplekst område med mange aktører

Bilag III – Kapabilitetsprioriteter identificeret i centrale EU-dokumenter, 2013-2019

Bilag IV — De vigtigste karakteristika for delsektorer i EU's forsvarsindustri (luftfart, landforsvar og flåde) 1/2

Bilag IV — De vigtigste karakteristika for delsektorer i EU's forsvarsindustri (luftfart, landforsvar og flåde) 2/2

Bilag V – SWOT-analyse – EDTIB

Bilag VI — De primære revisionsordninger vedrørende EU-forsvar

Akronymer og forkortelser

Resumé

I Forsvar er et særligt område, som er helt centralt for medlemsstaternes nationale suverænitet. For flertallet af EU-medlemsstaterne består det europæiske forsvar hovedsagelig af to vigtige lag: Medlemsstaternes egen selvforsvarskapacitet og det kollektive forsvar i NATO-regi. EU-traktaten fremhæver den fælles sikkerheds- og forsvarspolitiks (FSFP) unikke karakter, idet den fastslår medlemsstaternes ledende rolle og opstiller adskillige begrænsninger for EU's tiltag på dette område.

II Indtil for nylig har der på forsvarsområdet kun været begrænsede tiltag på EU-niveau, og der findes ikke en europæisk forsvarsunion. Men som reaktion på et udfordrende nyt globalt miljø har EU iværksat nye initiativer med henblik på at forbedre samarbejdet mellem medlemsstaterne. For 2021-2027 har Kommissionen foreslået at øge finansieringen til forsvarsrelaterede FoU-projekter fra 590 millioner euro til 13 milliarder euro. Dette er 22 gange mere end i den aktuelle syvårige periode.

III Dette har bragt forsvarsområdet i Revisionsrettens søgelys, da en så betydelig og hurtig stigning i finansieringen er forbundet med performancerelaterede risici. Forsvar indebærer konkrete militære kapabiliteter med et klart potentiale til at kunne afværge mulige trusler og forudsætter, at den nødvendige handlekraft er til stede.

IV Revisionsretten har derfor udarbejdet denne analyse, der er baseret på offentligt tilgængelige oplysninger. Analysen har specifikt fokus på i) de retlige, institutionelle og finansielle rammer på forsvarsområdet og ii) den aktuelle situation med hensyn til medlemsstaternes forsvarskapabiliteter og -industrier. Formålet er at fremhæve nogle af de vigtigste risici, som er forbundet med EU's nye ambitionsniveau og den foreslåede stigning i finansieringen.

V Med sine forsvarsrelaterede initiativer bevæger EU sig ind på et område, hvor det tidligere kun har gjort sig begrænsede erfaringer. Som det ser ud i dag, er der en risiko for, at der ikke er opstillet passende mål, og at der ikke er indført egnede systemer til at understøtte den planlagte stigning i EU-udgifterne og det nye ambitionsniveau i EU's globale strategi.

VI Der findes en række klare strategiske forskelle mellem EU-medlemsstaterne. Navnlig har de ikke en fælles opfattelse af trusler og en fælles vision for EU's rolle. De har forskellige indsatsregler og meget forskellige holdninger til anvendelsen af militær magt. I en sådan kontekst er begreber såsom "strategisk uafhængighed" og "en europahær" brede og vage.

VII Sammenhængen i EU's initiativer og synergierne med andre rammer, navnlig NATO, er helt afgørende. EU og NATO har fælles sikkerhedsudfordringer og dermed også fælles forsvarsinteresser. For 22 medlemsstater er NATO fortsat den primære ramme, når det gælder kollektivt forsvar. EU-medlemsstaterne har kun ét sæt styrker, og for at sikre, at skatteydernes penge anvendes fornuftigt, vil det i den nærmeste fremtid være et kritisk punkt og en vigtig prioritet at undersøge, om EU kan komplementere NATO, så dobbeltarbejde og overlappende funktioner undgås.

VIII Betydelige og ukoordinerede nedskæringer i medlemsstaternes forsvarsbudgetter kombineret med underinvestering har imidlertid forringet deres militære kapabiliteter. EU-medlemsstaterne har i dag langtfra de nødvendige militære kapabiliteter til at matche EU's militære ambitionsniveau. Brexit vil forværre denne situation, da Det Forenede Kongerige står for omkring en fjerdedel af EU-medlemsstaternes samlede forsvarsudgifter.

IX Selv om EU's forsvarsudgifter vil stige i den nærmeste fremtid, er de stadig beskedne (i gennemsnit omkring 3 milliarder euro årligt) sammenlignet med medlemsstaternes samlede militærudgifter. Det anslås, at det ville kræve flere hundrede milliarder euro at opbygge de nødvendige kapabiliteter, hvis Europa skulle forsvare sig selv uden hjælp udefra. Bare for at nå retningslinjen på 2 % af BNP ville EU-medlemmerne af NATO skulle investere yderligere 90 milliarder euro årligt, en stigning på omkring 45 % i forhold til deres udgiftsniveau i 2017.

X Hvad angår effekten af de nye EU-initiativer og den deraf følgende hurtige stigning i udgifterne er flere afgørende betingelser endnu ikke på plads eller endnu ikke kendt. Det gælder navnlig detaljer vedrørende:

- en effektiv EU-planlægningsproces
- medlemsstaternes deltagelse
- effekten på de faktiske kapabilitetsbehov
- forvaltnings- og ansvarlighedsrammerne.

XI Ønsket om større EU-samarbejde på sikkerheds- og forsvarsområdet støttes af både økonomiske og industrielle hensyn. Tidligere EU-forsøg på at støtte etableringen af et åbent og konkurrencedygtigt europæisk marked for forsvarsmateriel er slået fejl. Det begrænsede samarbejde mellem medlemsstaterne har ført til ineffektivitet i EU's forsvarssektor, hvilket truer industriens globale konkurrenceevne og dens evne til at udvikle de nødvendige militære kapabiliteter. Men der er også en risiko for, at den

betydelige stigning i finansieringen til støtte for forsvarsorienterede FoU-aktiviteter bliver et tiltag uden egentlig effekt på den europæiske forsvarsindustris konkurrenceevne.

XII At bidrage til en bedre forsvarskapacitet i Europa betyder at skride fra ord til handling og kræver en effektiv gennemførelse af konkrete initiativer med henblik på at støtte en konkurrencedygtig europæisk forsvarsindustri og forbedre medlemsstaternes militære kapabiliteter i fuld komplementaritet med NATO. EU's succes og fremtid på forsvarsområdet afhænger i sidste ende fuldstændig af medlemsstaternes politiske vilje, da de spiller hovedrollen i Europas forsvarsstruktur.

Indledning

Baggrund

01 Den seneste internationale udvikling har fået de europæiske ledere til at genoverveje forsvar som et centralt politikområde i takt med de europæiske borgeres stigende forventninger til sikkerheden[1]. I de seneste år har Ruslands annektering af Krim, udviklingen i det transatlantiske forhold, intensiveringen og diversificeringen af sikkerhedstrusler og den fornyede konkurrence mellem stormagterne givet EU's forsvarssamarbejde nyt momentum.

02 Ønsket om større EU-samarbejde på sikkerheds- og forsvarsområdet støttes også af økonomiske hensyn. Det er en kendsgerning, at forsvar har en stærk økonomisk og industriel dimension. Det begrænsede samarbejde mellem medlemsstaterne har sammen med nedskæringer i deres forsvarsbudgetter siden 2005 ført til ineffektivitet i EU's forsvarssektor, hvilket truer industriens globale konkurrenceevne og dens evne til at udvikle de nødvendige militære kapabiliteter[2].

03 I denne sammenhæng sætter EU's globale strategi fra 2016 og gennemførelsesplanen for sikkerhed og forsvar et højere ambitionsniveau for EU og dets medlemsstater med det formål at fremme et stærkere Europa. På baggrund af dette nye ambitionsniveau er der i de seneste år blevet udviklet en række forsvarsrelaterede initiativer og mekanismer (jf. ***bilag I***). Formålet med denne analyse er at se på EU's forsvarssamarbejde, som det er i dag, for at skabe et overblik over EU's spæde forsvarspolitik og det konkrete miljø, den gennemføres i.

Denne analyse

04 Denne analyse er baseret på offentligt tilgængelige oplysninger. Den sigter ikke mod at give en historisk redegørelse for udformningen af EU's forsvarspolitik, men er koncentreret om den aktuelle situation og udsigterne for den nye flerårige finansielle ramme (FFR).

---

[1] *Eurobarometer*, nr. 90, november 2018.

[2] Arbejdsdokument fra Kommissionen, "Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund", SWD(2018) 345 final af 13.6.2018.

05 Analysen sigter mod at bidrage til de strategiske overvejelser og dermed levere input til EU-lovgiverne og skabe øget bevidsthed hos offentligheden og andre interessenter. Den giver også Revisionsretten mulighed for at indsamle viden og udvikle interne færdigheder til brug i det fremtidige revisionsarbejde på dette område.

06 I første del giver vi et overblik over de retlige, institutionelle og finansielle rammer for EU's forsvarspolitik. I anden del fokuserer vi på EU's forsvar fra både en kapabilitetsmæssig og en industriel vinkel med det formål at præsentere nogle af de seneste initiativer, der er taget på EU-plan. I hele dokumentet fremhæver vi løbende udfordringerne for en effektiv politikgennemførelse og de primære risici, der er forbundet med de seneste EU-ambitioner og -initiativer samt den foreslåede stigning i forsvarsudgifterne på EU-plan.

07 Oplysningerne i denne analyse stammer fra:

- en gennemgang af EU-dokumenter og publikationer fra andre kilder (tænketanke, forskningsinstitutter, eksperter osv.)
- interview med medarbejdere i EU-institutioner og -organer og andre institutioner og organisationer (f.eks. NATO og tænketanke).

08 Analysen tager højde for udviklingen i EU's forsvarspolitik frem til 17. juni 2019. Kommissionen, Tjenesten for EU's Optræden Udadtil og Det Europæiske Forsvarsagentur fik mulighed for at kommentere på dette papir som udkast. De holdninger, der gives udtryk for i denne analyse, afspejler ikke nødvendigvis de førnævnte institutioner og organers holdninger.

1. Forsvar: medlemsstaternes centrale rolle

1.1 Forsvar: et særligt område inden for EU's retlige og institutionelle rammer

Specifikke forsvarsbestemmelser i traktaterne

Den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik

09 Den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP) udgør en integrerende del af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP). FSFP er udformet inden for rammerne af traktaten om Den Europæiske Union (TEU) og skal sikre EU "en operationel kapacitet, der gør brug af civile og militære midler. Unionen kan anvende disse i forbindelse med opgaver uden for Unionens område med henblik på fredsbevarelse, konfliktforebyggelse og styrkelse af den internationale sikkerhed i overensstemmelse med principperne i De Forenede Nationers pagt"[3]. Derudover er medlemsstaterne forpligtet til at yde gensidig hjælp og bistand, hvis en medlemsstat "udsættes for et væbnet angreb på sit område"[4].

10 Et grundlæggende aspekt ved FUSP, og dermed FSFP, er politikkens mellemstatslige karakter, hvor medlemsstaterne spiller en central rolle. Udenrigs- og forsvarspolitik opfattes som primært udøvende beføjelser og som stærke og vigtige symboler på national suverænitet[5]. TEU fremhæver FSFP's unikke karakter og de specifikke regler og procedurer, som den er underlagt.

11 Især har EU-institutionerne en anden rolle i FSFP end i forbindelse med andre EU-politikker, der gennemføres inden for de institutionelle rammer, der er fastlagt i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) (jf. punkt ***19***).

---

[3] Artikel 42, stk. 1, i den konsoliderede udgave af traktaten om Den Europæiske Union (TEU), EUT C 326 af 26.10.2012.

[4] Frankrig benyttede sig for første gang af bestemmelsen om gensidig bistand (artikel 42, stk. 7, i TEU) efter terrorangreb i Paris i 2016.

[5] Europa-Parlamentets Forskningstjeneste, "Unlocking the potential of the EU Treaties - An article-by-article analysis of the scope for action", januar 2019.

Kommissionen har ingen initiativret[6], og Europa-Parlamentet har ingen lovgivningsbeføjelser. Desuden har Den Europæiske Unions Domstol, med få undtagelser[7], ingen kompetence vedrørende FSFP[8].

12 Traktaten om Den Europæiske Union (TEU) opstiller adskillige begrænsninger for EU's FSFP-tiltag. Den første vigtige begrænsning er overholdelsen af "de forpligtelser, som visse medlemsstater[9], hvis fælles forsvar foregår i Den Nordatlantiske Traktats Organisation (NATO), har"[10]. FSFP-bestemmelserne berører ikke den særlige karakter af medlemsstaternes sikkerheds- og forsvarspolitik, f.eks. med hensyn til neutralitet.

13 For det andet giver særlige ordninger medlemsstaterne mulighed for at fravælge deltagelse i forsvarssamarbejdet. Danmark har benyttet sig af denne mulighed[11] og deltager ikke i FSFP.

14 For det tredje begrænser TEU brugen af EU-budgettet til forsvar. EU-budgettet må således ikke finansiere "udgifter til operationer, der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet"[12]. Dette gælder f.eks. udgifter til militære operationer, der afholdes af deltagende medlemsstater (jf. punkt ***49***). Medlemsstaterne stiller civile og militære kapabiliteter til rådighed for EU i forbindelse med gennemførelsen af FSFP, men EU kan ikke selv eje militære aktiver.

---

[6] Ifølge artikel 42, stk. 4, i TEU skal afgørelser om FSFP vedtages "på forslag af Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik eller på initiativ af en medlemsstat".

[7] Særlig ved prøvelse af lovligheden af rådsafgørelser om restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer og ved overvågning af EU-institutionernes gennemførelse af FSFP, der "ikke [berører] anvendelsen af institutionernes procedurer og omfanget af deres beføjelser som fastsat i traktaterne med henblik på udøvelsen af Unionens kompetencer".

[8] Artikel 24, stk. 1, i TEU.

[9] 22 EU-medlemsstater er NATO-allierede.

[10] Artikel 42, stk. 2, i TEU.

[11] Protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til TEU.

[12] Artikel 41, stk. 2, i TEU.

15 For det fjerde kræver det normalt enstemmighed i Rådet at vedtage afgørelser om FSFP, fordi den nationale suverænitet har forrang[13]. Medlemsstaterne har således vetoret og kan dermed blokere eller begrænse afgørelser, der træffes på EU-plan.

16 For det femte begrænser traktaten udtrykkeligt FSFP til "opgaver uden for Unionens område"[14]. FSFP har derfor sit operationelle fokus på eksterne kriser og konflikter frem for på det territoriale forsvar af Europa, der for de fleste medlemsstaters vedkommende hører under NATO's ansvar.

17 Bestemmelserne om FSFP i TEU udgør retsgrundlaget for en "gradvis udformning af en fælles EU-forsvarspolitik" med det formål at "føre til et fælles forsvar"[15]. Dette er betinget af, at medlemsstaterne enstemmigt beslutter at udbygge samarbejdet på forsvarsområdet inden for EU's rammer.

18 TEU beskriver også muligheder, der endnu ikke er blevet anvendt[16], herunder at fremskynde FSFP-finansiering og etablere FSFP-missioner[17]. I forbindelse med civile missioner kan Rådet indføre "særlige procedurer for at sikre hurtig adgang til bevillinger på Unionens budget […], navnlig [til] forberedende aktiviteter". Til forberedelse af militære operationer kan medlemsstaterne oprette en kollektiv "opstartsfond". Rådet har imidlertid endnu ikke taget disse instrumenter i brug.

Forsvarsrelaterede EU-politikker omfattet af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

19 EU-tiltag på forsvarsområdet kan også have en industriel dimension, hvor EU's mål er at støtte udviklingen af en stærk og konkurrencedygtig europæisk forsvarsteknologisk og -industriel base (EDTIB). I den forbindelse er retsakterne vedrørende EU-politikkerne, f.eks. for det indre marked, forskning og industri, omfattet af TEUF.

---

[13] Artikel 42, stk. 4, i TEU. Der gælder dog undtagelser for Det Europæiske Forsvarsagentur og iværksættelsen af PESCO.

[14] Artikel 42, stk. 1, i TEU.

[15] Artikel 42, stk. 2, i TEU.

[16] En detaljeret analyse findes i "Unlocking the potential of the EU Treaties - An article-by-article analysis of the scope for action", Europa-Parlamentets Forskningstjeneste, januar 2019.

[17] Artikel 41, stk. 3, i TEU.

Nøgleinteressenter og forvaltningsordninger

20 De institutionelle rammer og forvaltningsordningerne vedrørende europæisk forsvar er komplekse og består bl.a. af et omfattende netværk af interessenter både i og uden for EU. FSFP's mellemstatslige karakter afspejles i den centrale rolle, som medlemsstaterne, og dermed Det Europæiske Råd og Rådet for Den Europæiske Union, spiller på dette område (jf. ***bilag II***).

21 Det Europæiske Råd fastlægger som det højeste EU-organ de overordnede politiske retningslinjer og prioriteter. Det udnævner også den højtstående repræsentant, der er ansvarlig for gennemførelsen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder FSFP. I december 2013 afholdt Det Europæiske Råd for første gang en temadebat om forsvar[18]. Siden da har europæisk forsvarssamarbejde været et tilbagevendende punkt på Det Europæiske Råds dagsorden[19].

22 Rådet for Den Europæiske Union er ansvarligt for at træffe afgørelser om FSFP. I de fleste tilfælde træffer Rådet afgørelse med enstemmighed. Der findes ikke et særligt forsvarsråd, men forsvarsministrene mødes i særlige samlinger i Udenrigsrådet og rådfører sig med flere forskellige forberedende organer[20].

23 Den højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik (HR/NF) er ansvarlig for at fremsætte forslag og gennemføre afgørelser om FSFP. I dette arbejde bistås HR/NF af relevante afdelinger og organer i EU-Udenrigstjenesten, nærmere bestemt Den Europæiske Unions Militærstab (EUMS), Direktoratet for Krisestyring og Planlægning (CMPD), Den Civile Planlægnings- og Gennemførelseskapacitet (CPCC) og Den Militære Planlægnings- og Gennemførelseskapabilitet (MPCC)[21]. HR/NF er desuden næstformand for Europa-

---

[18] Det Europæiske Råds konklusioner fra mødet den 19.-20. december 2013, EUCO 217/13.

[19] "The European Council's 'rolling agenda' on European defence cooperation", *briefing fra EPRS*, juni 2018.

[20] F.eks. Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité (PSC), Den Europæiske Unions Militærkomité (EUMC), Den Politisk-Militære Gruppe (PMG) og Udvalget for de Civile Aspekter af Krisestyring (Civcom).

[21] MPCC er et permanent operativt hovedkvarter, som blev oprettet i 2017. Det er på strategisk plan ansvarligt for den operationelle planlægning og gennemførelse af EU's militære missioner uden udøvende beføjelser. EU har i dag tre træningsmissioner: i Den Centralafrikanske Republik, Mali og Somalia. Rådet vedtog den 19. november 2018 at udvide MPCC's virkeområde, så det i 2020 kan gennemføre én militær operation med udøvende beføjelser begrænset til EU-kampgruppestørrelse (ca. 2 000 mand).

Kommissionen med ansvar for at koordinere og sikre sammenhæng i EU's udenrigspolitik. Hos Kommissionen finansierer Tjenesten for Udenrigspolitiske Instrumenter (FPI) civile missioner under FSFP. FPI hører direkte under HR/NF's myndighed og arbejder tæt sammen med EU-Udenrigstjenesten.

24 Sideløbende med dette er det en af Kommissionens vigtige roller at fremme den europæiske forsvarsindustris konkurrenceevne (jf. punkt ***46*** og ***124-127***). Generaldirektoratet for det Indre Marked (GD GROW) er det ledende GD og har også ansvaret for det indre marked for forsvarsmateriel.

25 Tre agenturer er involveret i FSFP: Det Europæiske Forsvarsagentur (EDA), Den Europæiske Unions Institut for Sikkerhedsstudier (EUISS) og EU-Satellitcentret. Blandt disse spiller EDA, der blev oprettet i 2004, en central rolle. Det støtter Rådet og medlemsstaterne i deres bestræbelser på at forbedre EU's forsvarskapabiliteter på krisestyringsområdet og understøtter FSFP. EDA ledes af HR/NF og har tre hovedfunktioner[22]:

1) som vigtigt mellemstatsligt prioriteringsinstrument på EU-plan til støtte for kapabilitetsudvikling

2) som foretrukket samarbejdsforum og forvaltningsstøttestruktur på EU-plan, der giver de deltagende medlemsstater mulighed for at engagere sig i teknologi- og kapabilitetsudviklingsaktiviteter

3) som central operatør med i forbindelse med EU-finansierede forsvarsrelaterede aktiviteter.

26 Europa-Parlamentets rolle i FSFP er begrænset. Det har et særligt underudvalg for sikkerhed og forsvar og høres jævnligt om hovedaspekterne og de grundlæggende valg vedrørende FSFP. Europa-Parlamentet vurderer løbende fremskridtene inden for FSFP og kan rette henstillinger til Rådet eller HR/NF. Uden for FSFP gennemgår Europa-Parlamentet som medlovgiver de forsvarskapabilitets- og forskningsprogrammer, der finansieres af EU-budgettet, f.eks. vedrørende den foreslåede europæiske forsvarsfond

[22] Rådets afgørelse (FUSP) nr. 2015/1835 af 12. oktober 2015 om fastlæggelse af statutten, hjemstedet og de nærmere bestemmelser for Det Europæiske Forsvarsagenturs drift. I maj 2017 godkendte forsvarsministrene konklusionerne og anbefalingerne i EDA's langsigtede gennemgang med henblik på at styrke agenturets rolle.

(jf. punkt ***124***). Europa-Parlamentet har imidlertid begrænset indflydelse i de tidligste stadier af EU's forsvarsplanlægningsproces[23].

27 Den Europæiske Revisionsrets revisionsbeføjelser er primært knyttet til finansieringskilderne for de forskellige FSFP-komponenter. Revisionsretten har intet mandat til at revidere FSFP-militæroperationer. Det samme gælder EDA, dets finansierede projekter og de FSFP-relaterede driftsudgifter, der betales af medlemsstaterne – disse revideres af særlige revisorkollegier. Forsvarsrelaterede projekter finansieret via EU-budgettet er derimod underlagt Revisionsrettens revision. Dette gælder også de civile FSFP-missioner, som finansieres via EU's almindelige budget, og som Revisionsretten har udsendt to særberetninger om i de seneste år[24].

FSFP-operationer og -missioner

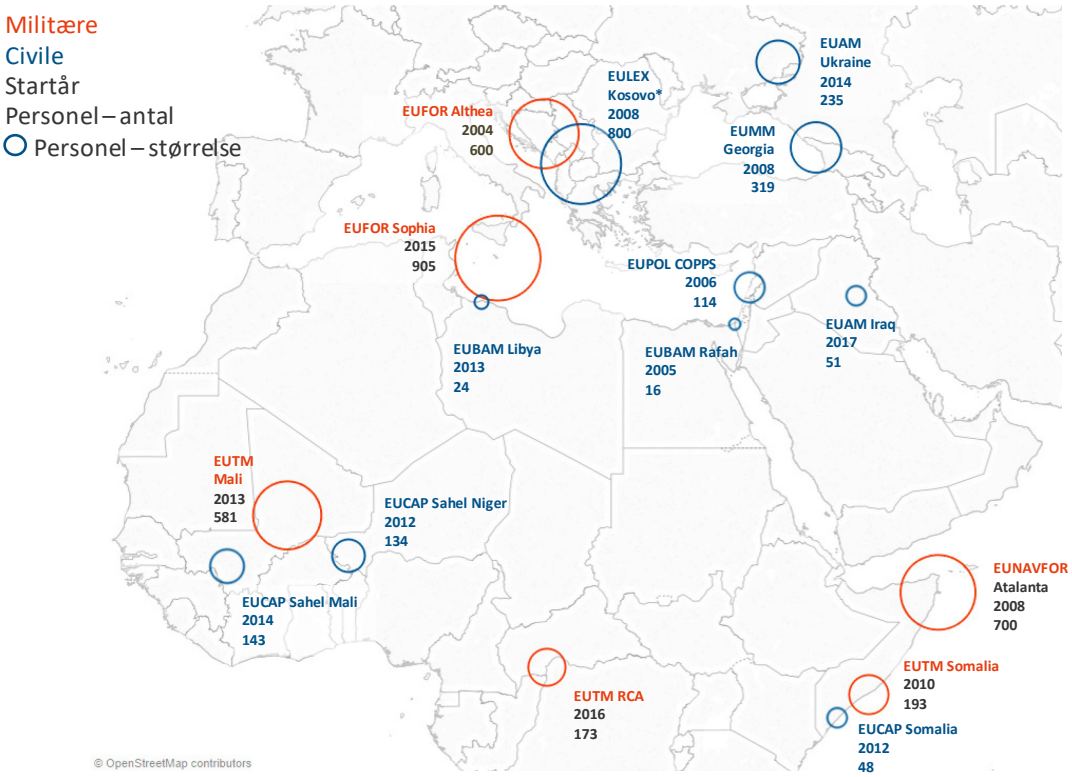
28 FSFP's operationelle komponent har omfattet 35 civile og militære missioner og operationer over hele verden siden 2003. Der er vigtige forskelle mellem disse to typer missioner med hensyn til mål, gennemførelse og finansiering. Militære missioner og operationer indebærer, at der udsendes soldater fra EU-medlemsstater for at stoppe vold og genskabe fred. I 2017 gennemførte EU seks militære missioner med ca. 3 200 soldater. Civile missioner indebærer, at civilt personel såsom dommere eller politibetjente, primært udstationeret af medlemsstaterne, bistår med genopbygningen af et lands institutioner efter en konflikt gennem uddannelse og rådgivning til nationale myndigheder. I 2017 deltog ca. 1 880 personer i 10 civile missioner (jf. ***figur 1***).

---

[23] Daniel Fiott, *The Scrutiny of the European Defence Fund by the European Parliament and national parliaments*, en undersøgelse bestilt af SEDE-underudvalget, april 2019.

[24] Særberetning nr. 15/2018 "Styrkelse af kapaciteten hos de indre sikkerhedsstyrker i Niger og Mali: Kun begrænsede og langsomme fremskridt" og særberetning nr. 7/2015 "EU's politimission i Afghanistan: blandede resultater".

Figur 1 – Placering og størrelse af FSFP-missioner og -operationer – december 2017



* Denne betegnelse indebærer ingen stillingtagen til Kosovos status og er i overensstemmelse med FN's Sikkerhedsråds resolution 1244/1999 og Den Internationale Domstols udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

Kilde: Revisionsretten på grundlag af EU-Udenrigstjenestens "Missions and Operations Annual Report 2017" og EUISS's "Yearbook of European Security 2018".

Forsvarssamarbejde i Europa og resten af verden

29 EU er en af flere samarbejdsrammer på forsvarsområdet. FSFP er del af en kompleks europæisk sikkerheds- og forsvarsstruktur, der består af mange samarbejdsrammer eller "klynger", som er etableret enten bilateralt eller multilateralt uden for EU's institutionelle rammer. Disse klynger har i de seneste år udviklet sig i både kvantitativ og kvalitativ henseende[25]. De er af forskellig art og størrelse og beskæftiger sig med både (i) udvikling og erhvervelse af kapabiliteter og (ii) operationer.

[25] Dick Zandee, "Clusters: the drivers of European Defence", *Nação e Defesa* nr. 150, 2018.

30 To internationale organisationer – NATO og De Forenede Nationer (FN) – spiller en central rolle inden for fredsbevarelse og andre civile og militære operationer.

NATO

31 NATO er verdens mest magtfulde militære alliance. Dens kerneopgaver er kollektivt forsvar, krisestyring og kooperativ sikkerhed[26]. Princippet om kollektivt forsvar, der indebærer gensidig bistand mellem allierede, er nedfældet i NATO's oprettelsestraktat[27].

32 På grund af deres overlappende medlemskab[28] har EU og NATO fælles sikkerhedsudfordringer og dermed også fælles forsvarsinteresser. For flertallet af EU-medlemsstaterne består europæisk forsvar primært af to vigtige lag: Medlemsstaternes egen selvforsvarskapacitet og det kollektive forsvar i NATO-regi. I den forbindelse udgør samarbejdet mellem EU og NATO en integrerende søjle i EU's arbejde med at styrke europæisk sikkerhed og forsvar[29]. Som angivet i EU's globale strategi[30] betragter de fleste EU-medlemsstater fortsat NATO som den primære ramme, når det gælder kollektivt forsvar. Samtidig betyder det forhold, at nogle EU-medlemsstater ikke er medlemmer af NATO, at "de har andre forpligtelser i en europæisk forsvarsunion"[31]. Dette forhindrer ikke, at samarbejde med EU-medlemsstater, der ikke er medlemmer af NATO, er "en integrerende del af samarbejdet mellem EU og NATO"[32].

33 Med henblik på varetagelse af sine opgaver vedrørende afskrækkelse og kollektivt forsvar sigter NATO mod at dække hele kapabilitetsspektret, herunder

---

[26] https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_133127.htm.

[27] Artikel 5 i den nordatlantiske traktat.

[28] 22 EU-medlemsstater er NATO-allierede, seks EU-medlemsstater (Østrig, Cypern, Finland, Irland, Malta og Sverige) er ikke medlemmer af NATO, og flere NATO-medlemmer er ikke del af EU (Albanien, Canada, Island, Montenegro, Norge, Tyrkiet og USA).

[29] Den tredje situationsrapport om gennemførelse af det fælles sæt af forslag, som blev godkendt af EU-Rådet og NATO-Rådet den 6. december 2016 og den 5. december 2017, juni 2018.

[30] "EU's globale strategi for udenrigs- og sikkerhedspolitikken", juni 2016.

[31] Europa-Parlamentets beslutning af 13. juni 2018 om forbindelserne mellem EU og NATO, 2017/2276(INI).

[32] Rådets konklusioner om den tredje situationsrapport om gennemførelse af det fælles sæt af forslag, som blev godkendt af EU-Rådet og NATO-Rådet, juni 2018.

nukleart forsvar, konventionelt forsvar og ballistisk missilforsvar. NATO har en klar politisk-militær kommandovej, der understøttes af en kommandostruktur bestående af permanente multinationale hovedkvarterer på det strategiske og det operationelle kommandoniveau"[33] med en stab på ca. 6 800. Som led i NATO's styrkestruktur stiller NATO-medlemslandene endvidere både styrker og hovedkvarterer permanent eller midlertidigt til rådighed for NATO's operationer.

34 Relationerne mellem EU og NATO blev formaliseret i 2001 og har ført til etablering af et strategisk partnerskab. Som opfølgning på EU og NATO's fælles erklæring i 2016[34] er 74 foranstaltninger i øjeblikket ved at blive gennemført på flere områder, der er øremærket til styrket samarbejde: hybride trusler, operationelt samarbejde om bl.a. maritime forhold, cybersikkerhed og -forsvar, forsvarskapabiliteter, forsvarsindustri og -forskning, øvelser, forsvars- og sikkerhedsmæssig kapacitetsopbygning samt dialog mellem EU og NATO.

FN

35 Siden FSFP-missionerne og -operationerne begyndte i 2003, har EU og FN opereret som partnere inden for krisestyring og civil, politimæssig og militær fredsbevarelse. De fleste FSFP-missioner og -operationer gennemføres faktisk i det samme geografiske område som FN's missioner, hvilket skaber grobund for et tættere samarbejde. I september 2018 styrkede EU og FN deres strategiske partnerskab om fredsbevarende operationer og krisestyring i perioden 2019-2021.

36 Samlet set er EU og dets medlemsstater den største finansielle bidragyder til FN-systemet. EU-medlemsstaterne finansierede således over 31 % af budgettet for FN's fredsbevarende operationer[35] i 2017. I 2019 kom knap 6 000 soldater, politifolk og eksperter fra EU-medlemsstaterne, hvilket svarer til ca. 6,5 % af FN's fredsbevarende personel[36]. EU-missioner har somme tider afløst FN-missioner, som det var tilfældet i Bosnien-Hercegovina og tidligere i Den Demokratiske Republik Congo.

---

[33] "The NATO Command Structure", *NATO Factsheet*, februar 2018.

[34] https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf. Endnu en fælles erklæring blev underskrevet den 10. juli 2018: https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf.

[35] "The European Union at the United Nations", *Fact sheet*, 21.9.2018.

[36] I alt 89 480 gjorde tjeneste i FN's fredsbevarende styrker primo 2019, heriblandt 5 965 fra EU-medlemsstater. FN, "Summary of Troop Contributing Countries by Ranking", 28.2.2019.

1.2 Den seneste udvikling i EU: et nyt ambitionsniveau

EU's globale strategi og den europæiske handlingsplan for forsvarsområdet

37 Den Europæiske Unions globale strategi[37] (EUGS) fastlægger en strategisk vision til støtte for EU's udenrigspolitik[38]. EUGS er baseret på fem prioriteter, herunder Unionens sikkerhed, og en integreret tilgang til konflikter og kriser[39].

38 EUGS nævner strategisk uafhængighed som et af Unionens mål. Strategisk uafhængighed defineres som evnen til at handle og arbejde sammen med internationale og regionale partnere, når det er muligt, og samtidig kunne operere autonomt, hvor og når det er nødvendigt[40].

39 På grundlag af EUGS og den efterfølgende gennemførelsesplan for sikkerhed og forsvar (IPSD) fastsatte Rådet EU's ambitionsniveau i november 2016[41] (jf. ***tekstboks 1***).

---

[37] "Fælles vision, fælles handling: En global strategi for Den Europæiske Unions udenrigs- og sikkerhedspolitik", juni 2016.

[38] I forlængelse af en proces, der blev indledt i december 2013, gav Det Europæiske Råd i juni 2015 HR/NF mandat til at "fortsætte de strategiske overvejelser med henblik på at forberede en global EU-strategi for udenrigs- og sikkerhedspolitikken i tæt samarbejde med medlemsstaterne". Det Europæiske Råd hilste EUGS velkommen i juni 2016 og vedtog konklusioner om gennemførelse af EU's globale strategi i november 2016.

[39] De fem prioriteter er: "Vores Unions sikkerhed, staters og samfunds modstandsdygtighed øst og syd for os, en integreret tilgang til konflikter, regionale samarbejdsordninger og global styring i det 21. århundrede".

[40] "Implementation Plan on Security and Defence", 14.11.2016.

[41] Rådets konklusioner af 14. november 2016 om gennemførelse af EU's globale strategi på sikkerheds- og forsvarsområdet.

Tekstboks 1

EU's ambitionsniveau

EU's ambitionsniveau har en politisk og en militær dimension[42]. Det er baseret på successive tekster udarbejdet mellem 1999 og 2016.

Den politiske dimension

Hvad angår det politiske perspektiv er EU's seneste ambitionsniveau fastsat i EUGS og IPSD. EUGS nævner tre strategiske prioriteter inden for sikkerhed og forsvar: i) reaktion på eksterne konflikter og kriser, ii) opbygning af kapacitet hos partnere og iii) beskyttelse af Unionen og dens borgere[43].

Den militære dimension

Hvad angår det militære perspektiv kræver disse mål "bredspektrede forsvarskapabiliteter"[44]. EUGS førte imidlertid ikke til en fuldstændig gennemgang af de typer operationer, EU og dets medlemsstater bør kunne udføre[45]. EU's nuværende militære ambitionsniveau er fortsat baseret på i) TEU og ii) de overordnede mål[46].

- I henhold til TEU[47] bør EU og dets medlemsstater kunne udføre følgende operationer: "fælles aktioner på nedrustningsområdet, humanitære opgaver og redningsopgaver, rådgivnings- og bistandsopgaver på det militære område, konfliktforebyggende og fredsbevarende opgaver og kampstyrkers opgaver i forbindelse med krisestyring, herunder fredsskabelse og postkonflikt-stabiliseringsoperationer"[48].

- De overordnede mål omtaler evnen til hurtigt at deployere en styrke på 50 000 til 60 000 mand til de mest krævende opgaver inden for 60 dage og at opretholde indsatsen i mindst et år[49].

40 Kommissionen præsenterede i november 2016 en europæisk handlingsplan for forsvarsområdet[50], der omhandlede forsvarets industrielle aspekter. Planen indebærer:

- oprettelse af en europæisk forsvarsfond[51] til at støtte en konkurrencedygtig og innovativ forsvarsindustri i Europa

---

[42] "Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit", *IISS og DGAP*, november 2018.

[43] De tre strategiske prioriteter er forklaret yderligere i Rådets konklusioner af 14. november 2016 om gennemførelse af EU's globale strategi på sikkerheds- og forsvarsområdet.

- fremme af investeringer i små og mellemstore virksomheder (SMV'er) og midcapselskaber i forsvarsindustriens forsyningskæde ved hjælp af EU-midler og finansiel støtte fra Den Europæiske Investeringsbank[52] til teknologier med dobbelt anvendelse

- styrkelse af det indre marked for forsvarsmateriel gennem en effektiv gennemførelse af direktivet om indkøb af forsvarsmateriel[53] og direktivet om overførsel af forsvarsrelaterede produkter[54].

---

[44] "Fælles vision, fælles handling: En global strategi for Den Europæiske Unions udenrigs- og sikkerhedspolitik", juni 2016.

[45] "Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit", *IISS og DGAP*, november 2018.

[46] De overordnede mål udtrykker EU's politiske mål i forbindelse med krisestyringsopgaver, herunder det militære ambitionsniveau. Den seneste formulering er fra de mål, der blev sat for 2010.

[47] Artikel 43, stk. 1, i TEU.

[48] Bilaget til Rådets konklusioner af 14. november 2016 om gennemførelse af EU's globale strategi på sikkerheds- og forsvarsområdet illustrerer typerne af mulige civile FSFP-missioner og militære FSFP-operationer afledt af EU's ambitionsniveau.

[49] Baseret på den ambition, Det Europæiske Råd vedtog i december 2008, bør EU kunne udføre en række civile og militære missioner og operationer sideløbende ud fra forskellige scenarier.

[50] Europæisk handlingsplan for forsvarsområdet, meddelelse fra Kommissionen, COM(2016) 950 final, november 2016.

[51] Europa-Kommissionen, Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af Den Europæiske Forsvarsfond, COM(2018) 476 final af 13.6.2018.

[52] Under det europæiske sikkerhedsinitiativ vil Den Europæiske Investeringsbank mellem 2018 og 2020 yde 6 milliarder euro i finansiering til FoU inden for teknologier med dobbelt anvendelse, cybersikkerhed og civil sikkerhed. "The EIB Group Operating Framework and Operational Plan 2018", 12.12.2017.

[53] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/81/EF af 13. juli 2009 om samordning af fremgangsmåderne ved ordregivende myndigheders eller ordregiveres indgåelse af visse bygge- og anlægs-, vareindkøbs- og tjenesteydelseskontrakter på forsvars- og sikkerhedsområdet.

[54] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/43/EF af 6. maj 2009 om forenkling af vilkår og betingelser for overførsel af forsvarsrelaterede produkter inden for Fællesskabet.

Forsvarsudgifter i EU

41 Forsvarsrelaterede udgifter i EU kan opdeles i tre kategorier:

1) EU-medlemsstaternes nationale udgifter

2) udgifter over EU's budget

3) mekanismer, der ligger inden for EU's rammer, men finansieres af medlemsstater uden for EU-budgettet (hovedsagelig mellemstatslige ordninger)[55].

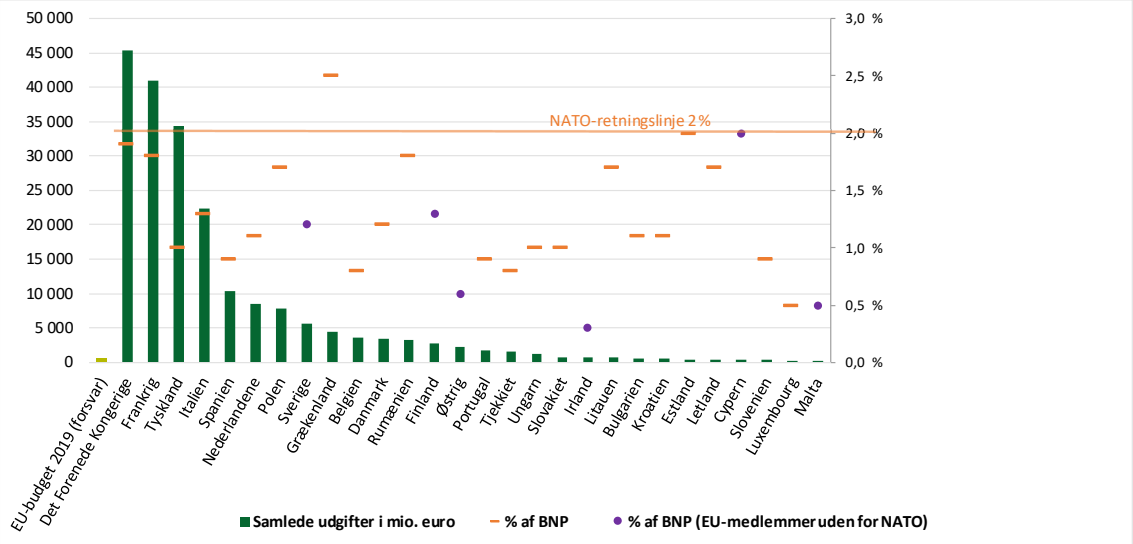
42 EU's højere ambitionsniveau afspejles i en betydelig stigning i det beløb, der er øremærket til forsvar i EU-budgettet, navnlig i den kommende FFR (jf. punkt ***52***). Selv om EU's forsvarsudgifter vil stige i den nærmeste fremtid, er de stadig beskedne (i gennemsnit omkring 3 milliarder euro årligt) og udgør mindre end 2 % af medlemsstaternes samlede militærudgifter. Forsvarsudgifter afholdes nemlig primært på nationalt plan.

EU-medlemsstaternes nationale budgetter

43 Alene i 2017 øremærkede EU's 28 medlemsstater over 200 milliarder euro af deres offentlige udgifter til "forsvar". De nationale forsvarsbudgetter er meget større end EU's forsvarsbudget: De er samlet set ca. 75 gange større end EU's forsvarsudgifter under den nuværende FFR. ***Figur 2*** viser de samlede forsvarsudgifter pr. EU-medlemsstat i 2017.

[55] Udgifter i denne kategori indgår faktisk i EU-medlemsstaternes nationale udgifter (1). De præsenteres særskilt af klarhedshensyn.

Figur 2 – Forsvarsudgifter i EU – nationale budgetter i 2017[56]



Kilde: Revisionsretten baseret på data fra Eurostat.

EU-budgettet

44 Anvendelsen af EU-budgettet til forsvarsfinansiering er begrænset med hensyn til karakter (ifølge traktaten, jf. punkt ***14***) og omfang. Det primære finansieringsprogram til dette formål er budgetkapitlet om FUSP (jf. ***tabel 1***).

[56] Af sammenligningshensyn er forsvarsudgifterne i EU-budgettet for 2019 medregnet.

Tabel 1 – De primære budgetposter vedrørende FUSP-aktioner og udgifter til sikkerhed/forsvar i den nuværende FFR for 2014-2020

Budgetpost	Udgiftsområde	2019-budget (millioner euro)	2014-2020 (millioner euro)
Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik			
19 03 01	FUSP: Støtte til opretholdelse af stabilitet ved hjælp af missioner inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) og Den Europæiske Unions særlige repræsentanter	314	2 066
19 03 02	FUSP: Støtte til ikkespredning og nedrustning	20	
Instrumentet til fremme af stabilitet og fred			
19 02 01 19 02 02 21 05 01	Kapacitetsopbygning til støtte for sikkerhed og udvikling	30	100
Konkurrenceevne og innovationskapacitet i forsvarsindustrien			
02 04 77	Forberedende foranstaltning vedrørende forsvarsforskning (PADR)	25	90
02 07 01	Program for udvikling af den europæiske forsvarsindustri (EDIDP)	245	500
I ALT		**634**	**2 756**

Kilde: Revisionsretten.

45 EU-budgettet finansierer kun civile FSFP-missioner. Militære operationer finansieres af medlemsstaterne (jf. punkt ***49***). Derudover anvendes EU-budgettet i overensstemmelse med bestemmelserne i TEUF til at støtte forsvarsorienterede FoU-aktiviteter.

46 Lanceringen af to pilotprogrammer (PADR og EDIDP) er et godt eksempel på, hvordan EU-finansieringen til forsvar er blevet opskaleret. Forskningskomponenten i PADR blev iværksat i 2017 og har for første gang givet mulighed for, at forskningsprojekter til militære formål kan finansieres direkte over EU-budgettet (jf. punkt ***124***-***127***).

47 Foruden finansiering til forsvarsrelaterede FoU-projekter yder EU-budgettet også støtte til teknologier med dobbelt anvendelse. Afhængigt af deres formål har europæiske forsvarsvirksomheder adgang til en række forskellige finansieringsprogrammer, der navnlig sigter mod at forbedre virksomheders og

SMV'ers konkurrenceevne (COSME) og satellitsystemer til navigation og jordobservation (Galileo og Copernicus)[57].

EU-mekanismer finansieret af medlemsstaterne uden for EU-budgettet

48 Flere mekanismer på europæisk plan, f.eks. Det Europæiske Forsvarsagentur, finansieres direkte af EU-medlemsstaterne. Medlemsstaternes bidrag finansierer agenturets almindelige budget[58]. Derudover kan EU-medlemsstaterne træffe ad hoc-beslutninger om deltagelse i agenturets projekter ud fra deres nationale behov.

49 På det operationelle plan finansieres FSFP-militærmissioner af de deltagende medlemsstater via to forskellige kanaler: i) levering af personel, tjenester og aktiver, der finansieres nationalt ud fra princippet om individuel afholdelse af egne udgifter ("costs lie where they fall"), og ii) en puljemekanisme kaldet "Athena".

50 Athena er et instrument uden for budgettet, der samler midler fra medlemsstaterne i en fælles pulje[59]. Det finansierer de fælles udgifter[60] i forbindelse med EU-militæroperationer, men afholder kun en begrænset andel af de samlede udgifter (5 %-15 %), mens langt størstedelen[61] afholdes direkte af de enkelte medlemsstater. Seks aktive EU-militæroperationer modtager i dag finansiering fra Athena, svarende til et årligt budget på ca. 78 millioner euro. ***Figur 3*** viser finansieringskilderne efter omkostningstyper og typer af FSFP-missioner.

---

[57] En komplet liste over de EU-mekanismer, der støtter civile projekter og projekter med dobbelt anvendelse, kan findes på EDA's Funding Gateway. Virksomheder, der er etableret i Europa, kan også modtage støtte fra det europæiske netværk af forsvarsrelaterede regioner, www.endr.eu, hvis mål er at øge antallet af forsvarsrelaterede projekter, der har adgang til EU-finansiering.

[58] I 2018 var EDA's almindelige budget på 33 millioner euro og dets samlede budget på ca. 94 millioner euro.

[59] Medlemsstaternes bidrag fastsættes efter en fordelingsnøgle, der er baseret på bruttonationalindkomsten. Lande uden for EU, der deltager i FSFP-missioner, bidrager på ad hoc-basis.

[60] F.eks. driftsudgifter til hovedkvarter, infrastruktur, lægetjenester osv.

[61] Udgifter vedrørende militært personel, materiel osv.

Figur 3 – Finansiering af FSFP-missioner

		Finansieringskilde		
		Det almindelige EU-budget	Medlemsstater (undtagen Danmark)	
			Athenamekanismen (kollektiv finansiering)	National finansiering
FSFP-missioner	Civile	Administrationsomkostninger* og driftsomkostninger		
	Militære	Administrationsomkostninger*	Fælles driftsomkostninger	Individuelle driftsomkostninger

* EU-budgettet må kun dække administrationsomkostninger for EU-institutionerne (jf. artikel 41, stk. 1, i TEU).

Kilde: Revisionsretten.

51 Også uden for EU-budgettet yder Den Europæiske Udviklingsfond støtte til Den Afrikanske Unions arbejde inden for fred og sikkerhed – herunder militær træning eller militært materiel til afrikansk ledede operationer – gennem Fredsfaciliteten for Afrika (APF)[62].

Forslag for fremtiden

52 Kommissionens forslag til den flerårige finansielle ramme for 2021-2027 afspejler ambitionen om at give forsvar en mere fremtrædende rolle i fremtiden. Tildelingen på ca. 22,5 milliarder euro til forsvar i EU-budgettet[63] er en betydelig stigning i forhold til de 2,8 milliarder euro, der blev tildelt for perioden 2014-2020. ***Figur 4*** viser de vigtigste ændringer mellem den nuværende FFR og forslaget til den kommende.

53 Instrumenter uden for budgettet forventes at spille en vigtig rolle i den fremtidige finansiering af operationelle foranstaltninger under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) med indvirkning på militær- eller forsvarsområdet[64], hvilket illustreres af forslaget om at oprette en europæisk fredsfacilitet uden for FFR.

---

[62] En oversigt over Fredsfaciliteten for Afrika findes i særberetning nr. 20/2018 "Den afrikanske freds- og sikkerhedsarkitektur: EU-støtten bør have nyt fokus".

[63] 13 milliarder euro foreslås afsat til Den Europæiske Forsvarsfond, 6,5 milliarder euro til militær mobilitet og 3 milliarder euro til FUSP.

[64] "European Peace Facility: An EU off-budget fund to build peace and strengthen international security", *EEAS Factsheet*, juni 2018.

54 Den europæiske fredsfacilitet, der forventes at udgøre 10,5 milliarder euro i perioden 2021-2027, er baseret på og samler eksisterende mekanismer[65] til en fælles fond med det formål at afhjælpe deres aktuelle mangler og begrænsninger og "sætte Unionen bedre i stand til at bevare freden, forebygge konflikter og styrke den internationale sikkerhed"[66]. Forslaget er koncentreret om tre hovedområder:

1) at fremme EU-militæroperationer ved at tilvejebringe en permanent fond, der omfatter flere fælles udgifter end Athenamekanismen[67]

2) at øge omfanget af EU's muligheder for at finansiere fredsstøttende operationer ledet af tredjelande og internationale organisationer på verdensplan[68]

3) at udvide EU-støtten til kapabilitetsopbyggende aktiviteter for partnerlandes væbnede styrker.

---

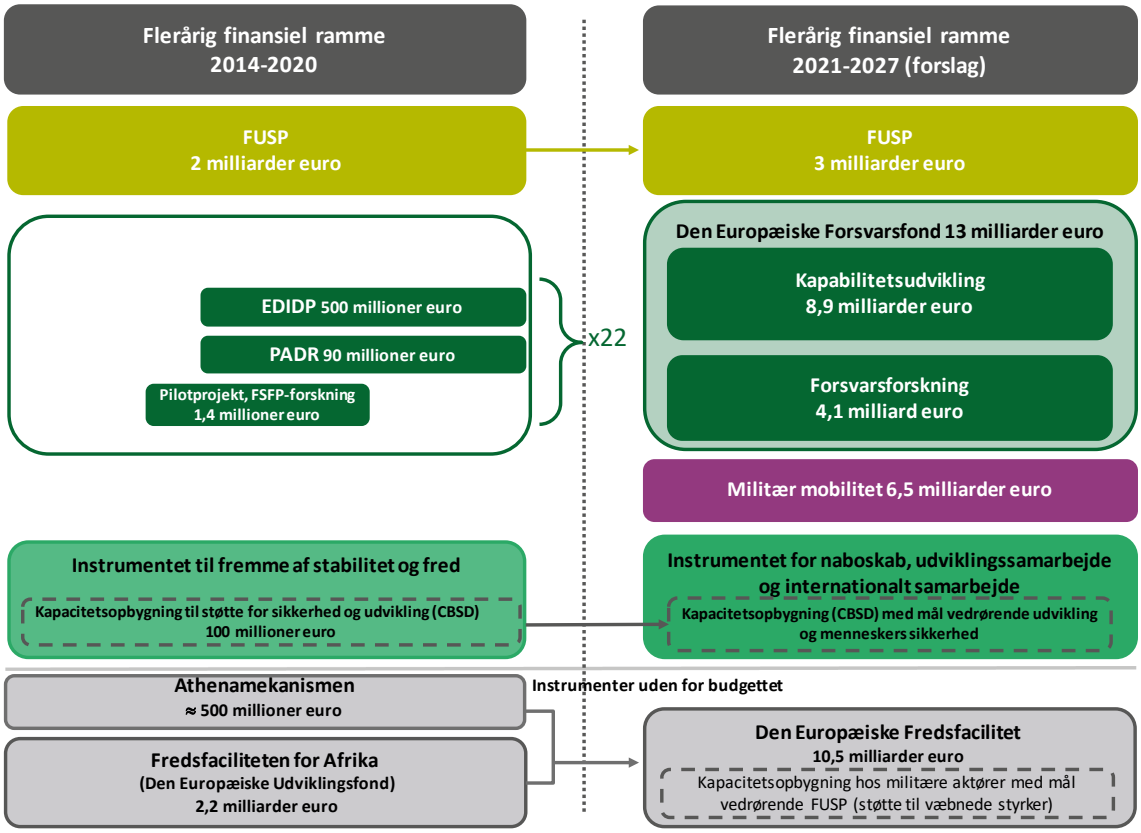
[65] APF og Athenamekanismen.

[66] Forslag af 13. juni 2018 fra Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik med støtte fra Europa-Kommissionen til Rådet med henblik på Rådets afgørelse om oprettelse af en europæisk fredsfacilitet (HR(2018) 94).

[67] Som følge heraf forventes de fælles udgifter til en militær operation at nå op på 35 %-45 % af de samlede missionsomkostninger mod 5 %-15 % under den nuværende Athenamekanisme.

[68] Gennem APF er denne støtte i dag begrænset til Afrika og Den Afrikanske Union.

Figur 4 – Foreslåede ændringer i EU's forsvarsfinansiering



Kilde: Revisionsretten.

1.3 Risici forbundet med EU's nye forsvarsambitioner

55 Med sine forsvarsrelaterede initiativer bevæger EU sig ind på et område, hvor det tidligere kun har gjort sig begrænsede erfaringer. Politiske udtalelser om de nye initiativer kan have skabt øgede forventninger, som EU måske ikke vil være i stand til at indfri[69]. Som situationen er i dag, er der en risiko for, at der ikke er opstillet passende mål, og at der ikke er indført passende systemer til at understøtte stigningen i EU-udgifterne og det nye ambitionsniveau i EUGS.

En ambition for EU's forsvarspolitik

56 Forsvar er et særligt område, som er helt centralt for den nationale suverænitet. EU's forsvarsmæssige beslutninger er derfor resultatet af en politisk proces, der indebærer et kompromis mellem mange forskellige rationaler og interesser.

---

[69] S. Blockmans, "The EU's modular approach to defence integration: An inclusive, ambitious and legally binding PESCO?", 2018.

57 I denne sammenhæng er der klare strategiske forskelle mellem EU-medlemsstaterne[70]:

- De har ikke en fælles opfattelse af trusler
- De har forskellige institutionelle rammer med forskellige indsatsregler og meget forskellige holdninger til anvendelsen af militær magt
- De har i sidste ende ikke en fælles vision for EU's rolle

58 Nogle medlemsstater har f.eks. primært fokus på territorialt forsvar mod de militære trusler fra Rusland, mens andre er mere orienterede mod de sikkerhedsmæssige udfordringer, der opstår i Nordafrika og Mellemøsten[71]. Nogle medlemsstater har tradition for at være neutrale, mens andre er indstillede på at deltage i bredspektrede operationer.

59 I en sådan kontekst er begreber såsom "strategisk uafhængighed" og "en europahær" brede og vage. Den slags begreber kan opfattes som skadelige for relationerne og samarbejdet med NATO – et område, der er helt afgørende for flertallet af medlemsstaterne.

Strategisk uafhængighed og det politiske ambitionsniveau

60 Europas strategiske uafhængighed er et af nøglebegreberne i EUGS (jf. punkt ***37-39***)[72]. Men fordi medlemsstaterne ikke har en fælles forståelse af, hvad denne uafhængighed indebærer, er det politiske ambitionsniveau i EUGS ikke blevet klart defineret på det militære plan[73]. Både begrebet strategisk uafhængighed og det

---

[70] J-D. Giuliani, "Defence: Europe's awakening", *European issues* 474, Fondation Robert Schuman, maj 2018.

[71] "In Defence of Europe: Defence Integration as a Response to Europe's Strategic Moment", EPSC Strategic note, juni 2015.

[72] Begrebet nævnes jævnligt i officielle EU-dokumenter. Eksempelvis erklærede Rådet følgende i juni 2019: "Ved at imødekomme Europas nuværende og fremtidige sikkerheds- og forsvarsbehov forbedrer EU sin kapacitet til at agere som garant for sikkerhed, øge sin strategiske uafhængighed og styrke sin evne til at samarbejde med partnere".

[73] Jo Coelmont, "European Strategic Autonomy: Which Military Level of Ambition?", marts 2019.

politiske ambitionsniveau, herunder referencen til "bredspektrede forsvarskapabiliteter", er vage i forsvarsmæssig forstand[74].

61 Især mangler EUGS's tredje strategiske prioritet -beskyttelse af Europa og de europæiske borgere - et klart, fuldstændigt og detaljeret militært udtryk. Vigtige spørgsmål er fortsat ubesvarede, f.eks.: Er EU's ambitionsniveau for strategisk uafhængighed begrænset til operationer uden for EU? Eller indebærer det, at medlemsstaterne også bør kunne forsvare deres eget territorium[75]? Nogle eksperter mener derfor, at der hersker forvirring omkring EU's forsvarsmæssige mål[76].

62 Desuden står EUGS's høje ambitionsniveau (jf. ***tekstboks 1***) i kontrast til de ressourcer og relevante kapabiliteter, medlemsstaterne har til rådighed. Flere EU-lande har problemer med bare at overholde deres forpligtelser over for NATO[77], som er det primære forsvarsnetværk for de fleste medlemsstater (jf. ***figur 2***). Der er derfor en klar kløft mellem, hvad medlemsstaterne forventes at gøre, og hvad de kan blive enige om og levere[78].

"Europahær"

63 Selv om begrebet europahær ikke nævnes i de seneste officielle EU-dokumenter, har det fået fornyet bred opmærksomhed i både offentligheden og politiske kredse og fortjener derfor en nærmere undersøgelse i denne analyse. Tanken om at oprette en europahær var allerede på tegnebrættet i 1950'erne[79] og har siden været et tilbagevendende emne inden for EU-forsvar, der for nylig er blevet aktuelt igen. De politiske erklæringer om oprettelsen af en europahær er imidlertid uklare og

---

[74] Thierry Tardy, "The return of European Defence?", *European issues* 474, Fondation Robert Schuman, maj 2018.

[75] Sven Biscop, "EU-NATO relations: a long-term perspective", *Nação e Difesa*, november 2018.

[76] Frédéric Mauro og Olivier Jehin, *Institut de Relations Internationales et Stratégiques* (IRIS) og Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP), "A European Army to do what?", april 2019.

[77] På topmødet i Wales i 2014 forpligtede NATO's medlemsstater sig til at bruge mindst 2 % af deres BNP på forsvar senest i 2024.

[78] Herbert Sailer, "EU Capability Development", CSDP Handbook, maj 2017.

[79] Traktaten om oprettelse af "Det Europæiske Forsvarsfællesskab" fra 1952 omtalte en fælles væbnet styrke, et fælles budget og fælles institutioner.

urealistiske for så vidt angår den nærmeste fremtid[80]. Nogle tidligere militærpersoner har sat spørgsmålstegn ved relevansen af en europahær, hvilket viser, at forudsætningerne for en sådan hær ikke er til stede[81].

64 EU-medlemsstaterne er ikke enige om, hvad "europæisk forsvar" betyder. Manglen på en fælles strategisk kultur og en fælles vision for magtanvendelse samt den aktuelle beslutningsproces, der er baseret på enstemmighed, gør det usandsynligt, at medlemsstaterne kan nå til enighed om at anvende militære styrker til bredspektrede interventioner[82]. Nogle eksperter mener, at hvis der presses for hårdt, kan begrebet europahær føre til større splid blandt medlemsstaterne[83].

65 Dette forklarer, hvorfor tidligere indsættelser af styrker ikke foregik under EU-flaget, men derimod med nationale begrundelser eller under ad hoc-koalitioner. Der er f.eks. aldrig blevet indsat EU-kampgrupper, selv om disse har været operationelle siden 2007. De 35 missioner og operationer, der er gennemført under FSFP, har primært haft civil karakter eller været lavintensive militære operationer med fokus på krisestyring[84]. EU deltog ikke i de mest krævende militære operationer såsom dem i Libyen eller Syrien. EU har heller ikke været involveret i forsvar og afskrækkelse i snæver forstand, hvor militær beskytter territorier og befolkninger[85] i Europa.

---

[80] Sophia Besch, Centre for European Reform, "An EU Army? Four reasons it will not happen", maj 2016.

[81] F.eks. general Charles-Henri Delcour, Belgiens tidligere forsvarschef.

[82] Dick Zandee, "Core groups: the way to real European Defence", Egmont Royal Institute for International Relations, februar 2017.

[83] Jf. f.eks. Vladimir Bilcik, "After the EU global strategy: Consulting the Experts", 2016.

[84] Frédéric Mauro og Olivier Jehin, *Institut de Relations Internationales et Stratégiques* (IRIS) og Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP), "A European Army to do what?", april 2019.

[85] Claudia Major, Carnegie Europe, "Credible EU defence means rethinking sovereignty", juni 2017.

66 En gennemgang af publikationer om emnet[86] viser, at en reel og troværdig hær ville kræve flere forskellige hovedelementer, herunder[87]:

- en permanent stående styrke finansieret af et fælles budget
- en fælles forsvarsplanlægning med henblik på at udvikle og erhverve fælles kapabiliteter
- selvstændige militære kapabiliteter, herunder en fuldt udviklet kommando- og kontrolstruktur
- en effektiv beslutningsproces med en klar kommandovej og et klart lederskab med beføjelser og legitimitet til at indsætte væbnede styrker
- civil og demokratisk kontrol over militæret og brugen af væbnede styrker.

67 Det er selvfølgelig ikke sandsynligt, at sådanne elementer vil blive skabt på EU-niveau i den nærmeste fremtid. Opbygning af en såkaldt EU-hær vil kræve, at nationale suveræne beføjelser overdrages til EU på overnationalt niveau, hvilket flere medlemsstater er imod[88].

68 Hvad kapabiliteter angår vil det være dyrt i både tid og penge at opbygge en hær. Der skal ikke her gives et skøn over det budget, det ville kræve at opbygge en hær, men de involverede beløb illustreres af, at EU's NATO-medlemmer skulle investere yderligere 90 milliarder euro om året bare for at overholde retningslinjen om at bruge 2 % af deres BNP, svarende til en stigning på ca. 45 % i forhold til deres udgiftsniveau i 2017[89].

---

[86] F.eks. Frédéric Mauro og Olivier Jehin, *Institut de Relations Internationales et Stratégiques* (IRIS) og Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP), "A European Army in what form?", april 2019.

Judy Dempsey og eksperters bidrag, Carnegie Europe, "Does the EU need its own Army?", marts 2015.

[87] Elementerne er ikke en fuldstændig liste over forudsætningerne for at oprette en hær.

[88] Claire Mills, "EU Defence: Where is it heading", maj 2019.

[89] Beregnet af Revisionsretten baseret på data fra Eurostat.

Sammenhæng med NATO

69 Sammenhængen i EU's initiativer og deres synergier med andre rammer, navnlig NATO, er helt afgørende. Medlemsstaterne deltager i flere forskellige samarbejdsrammer (jf. punkt ***29***), og dette kan udvande rammernes respektive fordele og føre til konkurrerende praksisser og dobbelte processer.

70 Dette gælder især NATO-samarbejdet, hvor EU-initiativer kan føre til eller blive opfattet som dobbeltarbejde. Selv om NATO's generalsekretær glæder sig over EU's forsvarsinitiativer, har han også ved flere lejligheder advaret om, at dobbeltarbejde og konkurrence mellem EU og NATO[90] i sidste ende kan svække den transatlantiske forbindelse og dermed Europas sikkerhed. Tilsvarende understregede den amerikanske regering i maj 2019, at nye EU-initiativer kan medføre dobbeltarbejde, ikkeinteroperable militære systemer, omdirigering af sparsomme forsvarsressourcer og unødvendig konkurrence mellem NATO og EU[91].

71 Komplementaritet mellem EU og NATO er et centralt punkt, der gentagne gange er blevet understreget i officielle EU-dokumenter[92]. NATO er ansvarlig for sine medlemmers kollektive forsvar. EU-medlemsstaterne har kun ét sæt styrker, så for at undgå ineffekiv anvendelse af skatteydernes penge vil det i den nærmeste fremtid være et kritisk punkt og en vigtig prioritet at undersøge, om EU kan komplementere NATO, så dobbeltarbejde og overlappende funktioner undgås. Effektivitet betyder at undgå alle former for unødig overlapning hvad angår processer, output og strukturer såsom den operative kommando.

72 Der er rapporteret om nylige fremskridt i samarbejdet mellem EU og NATO[93]. Et godt eksempel på komplementaritet mellem EU og NATO er militær mobilitet, hvor der

---

[90] F.eks. https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_160495.htm og https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_160241.htm.

[91] Guy Chazan og Michael Peel, *Financial Times*, "US warns against European joint military project", 14.5.2019.

[92] F.eks. "EU's globale strategi for udenrigs- og sikkerhedspolitikken", juni 2016, Europa-Parlamentets beslutning af 13. juni 2018 om forbindelserne mellem EU og NATO, 2017/2276(INI) og den fjerde situationsrapport om gennemførelse af det fælles sæt af forslag, som blev godkendt af NATO -Rådet og EU-Rådet den 6. december 2016 og den 5. december 2017, 17.6.2019.

[93] Fjerde situationsrapport om gennemførelse af det fælles sæt af forslag, som blev godkendt af NATO-Rådet og EU-Rådet den 6. december 2016 og den 5. december 2017, 17.6.2019.

er potentielle synergier og komplementaritet mellem de to organisationer (jf. ***tekstboks 2***).

Tekstboks 2

Militær mobilitet

I modsætning til civile transportmidler, der kan bevæge sig frit inden for Schengenområdet, kan militært personel og materiel ikke bare krydse landegrænser[94].

Dette begrænser EU-medlemsstaternes evne til at reagere på kriser, både uden for EU's område under FSFP og under andre rammer såsom NATO med henblik på at sikre EU's territoriale forsvar. Militær mobilitet er blevet udpeget som et prioriteret område for samarbejdet mellem EU og NATO.

Kommissionen lancerede i marts 2018 en handlingsplan for militær mobilitet[95] med en foreslået tildeling på 6,5 milliarder euro i den kommende FFR. Planen foreslår operationelle foranstaltninger vedrørende militære behov, transportinfrastruktur og procedurerelaterede spørgsmål under hensyntagen til input fra NATO. Den sigter også mod at udvikle civil-militære synergier, navnlig ved dobbelt anvendelse af det transeuropæiske transportnet.

73 Som beskrevet i første del af denne analyse er det trods den seneste udvikling i EU's forsvarspolitik stadig medlemsstaterne, der har kontrollen, når det gælder europæisk forsvar. Deres ledende rolle understøttes af retlige, institutionelle og finansielle hensyn.

---

[94] "Defending Europe: Improving military mobility in the European Union", *European Commission factsheet*, 2018.

[95] Fælles meddelelse fra Kommissionen og HR/NF til Europa-Parlamentet og Rådet om handlingsplanen for militær mobilitet, JOIN(2018) 5 final, marts 2018.

2. EU-medlemsstaternes forsvarskapabiliteter og -industrier: Den globale position er udfordret

74 I anden del af denne analyse ser vi på europæisk forsvar fra både en kapabilitetsmæssig og en industriel vinkel for at præsentere de nye EU-initiativer, der er udviklet inden for disse områder, og deres underliggende risici.

2.1 Styrker og svagheder i medlemsstaternes kapabiliteter

Måling af militære kapabiliteter

75 I militær forstand er en kapabilitet en kombination af midler og metoder til at udføre en række opgaver[96]. Denne brede definition omfatter materiel og personel såvel som deres operationelle beredskab og evne til at opretholde operationer over tid. Militære kapabiliteter skal i sidste ende sikre en komparativ militær fordel ved afskrækkelse eller bekæmpelse af potentielle eller faktiske fjender.

76 At måle militære kapabiliteter og et lands militære styrke er en kompleks opgave, som kræver både kvantitative og kvalitative data, der som regel ikke er offentligt tilgængelige. Derudover kan et givet lands styrker og svagheder vedrørende militære kapabiliteter kun vurderes i forhold til: i) de identificerede trusler, ii) potentielle fjenders kapabiliteter og iii) allieredes kapabiliteter.

77 I lyset af ovenstående er formålet med dette afsnit at fremhæve nogle vigtige overvejelser om medlemsstaternes militære kapabiliteter på grundlag af offentligt

---

[96] EUMC's "Glossary of Acronyms and Definitions" (2017) definerer militær kapabilitet som en kombination af midler og metoder til at udføre en række opgaver eller opnå en effekt af en bestemt standard under bestemte betingelser. Det hedder videre, at en militær kapabilitet sædvanligvis omfatter fire hovedkomponenter: styrkestruktur – personel, antal, størrelse og sammensætning af styrkerne; konfiguration – graden af styrkernes og materiellets tekniske kompleksitet; beredskab – befalingsmændenes evne til at stille de nødvendige kapabiliteter til at udføre de missioner, de har fået pålagt, samt bæredygtighed – evnen til at opretholde den nødvendige grad og varighed af operationel aktivitet for at opnå de militære mål.

tilgængelige oplysninger. Der er ikke tale om en fyldestgørende vurdering af deres militære styrke.

78 De militære kapabiliteter i EU afspejler stadig medlemsstaternes historie, geografi og nationale interesser[97]. F.eks. sigter Frankrig og Det Forenede Kongerige mod at kunne gennemføre bredspektrede – herunder avancerede – operationer, der omfatter indsættelse af ekspeditionsstyrker i lande uden for EU. Tyskland prioriterer derimod territorialt forsvar med tungere formationer[98].

Kvantitative indikatorer

79 Den første generelle indikator, der normalt anvendes i forbindelse med militære kapabiliteter, er forsvarsbudgettet. Ser man bort fra overvejelser om, hvorvidt ressourcerne udnyttes effektivt, giver denne indikator et generelt indtryk af militærets størrelse og styrke i absolutte og sammenlignelige tal. På dette punkt har EU-medlemsstaterne samlet set verdens højeste udgifter til forsvar efter USA (jf. ***figur 8***). Betydelige og ukoordinerede nedskæringer i deres forsvarsbudgetter mellem 2005 og 2015 kombineret med underinvestering har imidlertid forringet deres militære kapabiliteter[99].

80 En anden vigtig indikator er størrelsen af den militære mandskabsstyrke. Når de enkelte medlemsstaters militære personel tælles sammen, har EU-medlemsstaterne samlet set den næststørste hær i verden[100]. I det seneste årti er det samlede militære personel blevet reduceret med 23 %. Det samlede antal deployerbare og bæredygtige landstyrker er også faldet, men i mindre grad (***figur 5***).

---

[97] Dick Zandee, "Core Groups: The way to Real European Defence", Egmont – Royal Institute for International Relations, februar 2017.

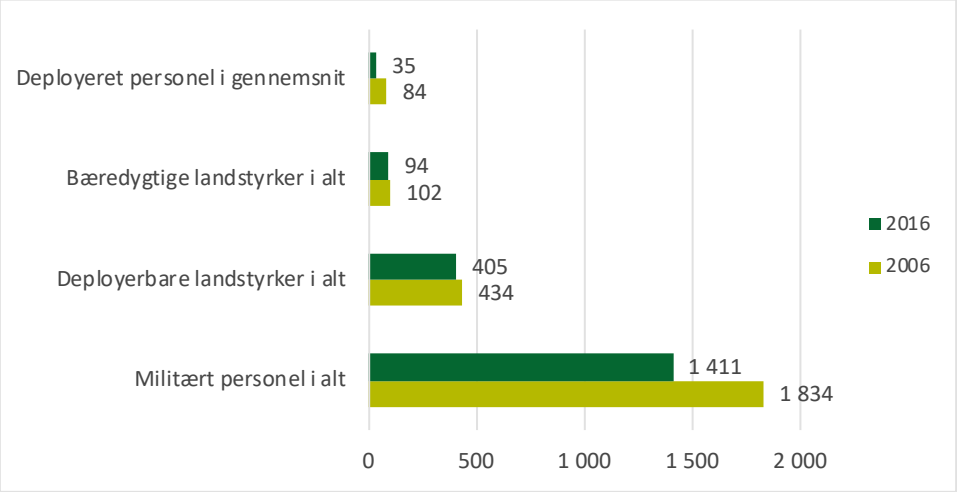
[98] Margriet Drent, Eric Wilms og Dick Zandee, "Making sense of European Defence", december 2017.

[99] Europa-Kommissionen, "Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af Den Europæiske Forsvarsfond", COM(2018) 476 final af 13.6.2018.

McKinsey, "More European, More Connected and More Capable: Building the European Armed Forces of the Future", 2017.

[100] Efter Kina, ifølge IISS's "Military Balance 2019" og European Political Strategy Centre, Strategic Note 4/2015, "In Defence of Europe", 15.6.2015, s. 3.

Figur 5 – Udviklingen i EDA-medlemsstaternes militære personel – 2006-2016 (tusinder)



Kilde: Revisionsretten baseret på data fra EDA.

81 Ser man på kapabiliteter og rækkevidde som helhed, har EU-medlemsstaterne, efter USA, en betydelig andel af de militære kapabiliteter (***tabel 2***), selv om det meste af deres konventionelle materiel er blevet reduceret siden 2000 (***figur 6***).

Tabel 2 – EU og andre militærmagter – udvalgt forsvarsmateriel, 2018

* Der foreligger ingen data for Rusland.

Kilde: Revisionsretten på grundlag af "Military Balance 2019" fra Det Internationale Institut for Strategiske Studier (IISS).

Figur 6 – Udviklingen vedrørende udvalgt forsvarsmateriel i EU-28 – 2000-2018 (antal enheder)

	2000	2010	2018	2018/2000
Store kampvogne	15 868	7 131	4 324	-73 %
Pansrede infanterikampkøretøjer	8 644	7 379	6 571	-24 %
Taktiske fly	2 949	2 296	1 863	-37 %
Tankfly	77	66	47	-39 %
Angrebshelikoptere	283	360	373	32 %
Store overfladekampskibe	172	146	121	-30 %
Ubåde	86	66	62	-28 %
Ubemandede luftfartøjer	22	127	230	945 %

Kilde: Revisionsretten på grundlag af "Military Balance" fra IISS.

Kvalitativ analyse

82 Analyse af militære kapabiliteter kræver mere end en gennemgang af kvantitative data. Især kvaliteten og typen af de disponible kapabiliteter spiller også en afgørende rolle for de militære styrkers effektivitet. Nedskæringer i de nationale forsvarsbudgetter har sammen med et stigende antal mere intense operationer sat de eksisterende kapabiliteter under hårdt pres. På grund af mindre hyppig fornyelse af materiel er de militære kapabiliteter i dag af ældre dato[101], hvilket svækker beredskabet og anvendeligheden i operationel forstand og nødvendiggør mere vedligeholdelse, længere reparationstider og større reparationsomkostninger (jf. ***tekstboks 3***).

Tekstboks 3

Eksempler på beredskabsmæssige problemer – Tyskland[102]

De seneste rapporter fra den tyske parlamentariske kommissær for de væbnede styrker har fremhævet vedvarende materielmangler i alle hærens afdelinger. Rapporten fra 2017 nævnte, at det faktiske beredskab i Bundeswehrs større våbensystemer er markant lavt på mange områder[103].

F.eks. var kun 39 % af Leopard 2-kampvognene disponible til indsættelse på grund af manglende reservedele. Til tider var ingen af de seks ubåde til rådighed, og under halvdelen af Eurofighterne og Tornado-kampflyene i stand til at gå i luften. Foruden den potentielt manglende evne til hurtigt at indsætte styrker betød denne situation også, at det militære personel somme tider var forhindret i at øve tilstrækkeligt.

83 Medlemsstaternes militære kapabiliteter er også kendetegnet ved en høj grad af overlapning og fragmentering, hvilket reducerer de europæiske væbnede styrkers interoperabilitet[104]. I 2017 var 178 forskellige våbensystemer i brug i EU, mens antallet i USA var 30[105]. De mange forskellige systemer, der er i brug – og dermed manglen på

---

[101] F.eks. er ca. 80 % af havovervågningsressourcerne, fregatterne og korvetterne over 15 år gamle (*kilde:* EDA, "Future capabilities, emerging trends and key priorities", 2018).

[102] Den 59. og 60. årlige rapport fra den parlamentariske kommissær for de væbnede styrker, dr. Hans-Peter Bartels.

[103] 59. årsberetning fra den parlamentariske kommissær for de væbnede styrker, dr. Hans-Peter Bartels, 20.2.2018, s. 41.

[104] "Joining Forces, the way towards the European Defence Union", European Political Strategy Centre, 14.2.2019.

[105] "Defending Europe – The case for greater EU cooperation on security and defence", *European Commission factsheet,* 2017.

fælles tekniske standarder – forringer interoperabiliteten blandt de forskellige væbnede styrker i Europa. I en kontekst, hvor samarbejdsbaserede missioner og operationer er normen, er en passende grad af interoperabilitet en forudsætning for et effektivt (sam)arbejde.

84 Erfaringerne fra operationelle interventioner i Libyen (2011) og Mali (2013-2014) afslørede kritiske kapabilitetsmangler, som i praksis viste sig ved stor afhængighed af USA's strategiske kapabiliteter[106]. Navnlig manglen på strategiske katalysatorer[107] såsom præcisionsstyret ammunition, luft til luft-tankning, kommando og kontrol-systemer eller efterretningsovervågning og -rekognoscering blev rapporteret af både EU og dets allierede[108]. Det samme gælder strategisk afskrækkelse (herunder nukleart forsvar)[109], hvor EU-medlemsstaterne er stærkt afhængige af USA[110].

85 Samtidig investerer Rusland, Kina og andre store nationer i øjeblikket store beløb for at erhverve avancerede kapabiliteter og udvikle innovative teknologier[111] såsom hypersoniske våben. Den hurtige teknologiske udvikling skaber nye muligheder for væbnede styrker og udløser nye militære kapabilitetsbehov. Som EUGS anerkender, er det nødvendigt, at medlemsstaterne investerer i "digitale færdigheder til at sikre data, netværk og kritisk infrastruktur inden for det europæiske digitale område"[112]. I 2017 anslog en rapport, der blev fremlagt ved sikkerhedskonferencen i München, at det ville kræve investeringer på 30-50 milliarder USD om året at lukke de europæiske styrkers

---

[106] "NATO chief: Mali shows holes in EU defence", EU Observer, 4.2.2013.

[107] Strategiske katalysatorer sikrer militære operationers deployering, effektivitet og bæredygtighed.

[108] Pressekonference ved NATO's generalsekretær, Anders Fogh Rasmussen, efter forsvarsministrenes møde den 5. oktober 2011 samt interview med general Mikhail Kostarakos, tidligere formand for Den Europæiske Unions Militærkomité (EUMC), European Defence Matters, nr. 11/2016.

[109] Sven Biscop beskriver Europa som helt afhængigt af USA's atomparaply i *Egmont Paper* 103, "Fighting for Europe: Europe strategic autonomy and the use of force", januar 2019.

[110] "European Strategic Autonomy - Actors, Issues, Conflicts of Interests", *SWP Research Paper*, Barbara Lippert, Nicolai von Ondarza og Volker Perthes (red.), 2019.

[111] Generel rapport til NATO's parlamentariske samling, "Maintaining NATO's technological edge: strategic adaptation and defence research and development", oktober 2017.

[112] "EU's globale strategi for udenrigs- og sikkerhedspolitikken", juni 2016.

sammenkoblings og digitaliseringshuller[113] på områder såsom sammenkobling af platforme, kommando og kontrol-systemer, kommunikation, computere, efterretning, overvågning og rekognoscering.

86 EU-medlemsstaterne har i dag langt fra de nødvendige militære kapabilitet til at matche EU's militære ambitionsniveau[114] (jf. ***tekstboks 1***). I en ny undersøgelse fra Det Internationale Institut for Strategiske Studier (IISS) og Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) vurderes det, i hvilket omfang EU vil være i stand til at nå sit ambitionsniveau på grundlag af medlemsstaternes aktuelle kapabiliteter og de forventede kapabiliteter i 2030[115]. Med en forventning om, at EU's ambitionsniveau vil medføre forskellige uforudsete udgifter, konkluderer undersøgelsen, at der er omfattende kapabilitetsmangler på alle områder, og at det ofte vil være under en tredjedel af styrkernes behov, der bliver dækket, hvilket betyder, at EU's strategiske uafhængighed er begrænset til den lavere ende af det operationelle spektrum.

87 Det anslås endvidere, at det ville kræve en investering på flere hundrede milliarder euro at afhjælpe de nuværende kapabilitetsmangler, hvis EU-medlemmerne af NATO skulle forsvare sig selv mod militær aggression uden militær beskyttelse fra USA. Hvis man således forestiller sig et hypotetisk scenario med en begrænset regional krig i Europa mod et tredjeland, vurderer en anden IISS-undersøgelse, at de europæiske NATO-medlemmer skulle investere mellem 288 milliarder USD og 357 milliarder USD for at afhjælpe de kapabilitetsmangler, som dette scenario ville skabe[116].

88 At fastlægge kapabilitetsmæssige prioriteter er en dynamisk opgave. Som det fremgår af ***bilag III***, udvikler de forsvarsmæssige kapabilitetsbehov sig med tiden i takt

---

[113] Beregnet på grundlag af en fem- til syvårig opgraderingscyklus – "More European, More Connected and More Capable", Munich Security Conference, McKinsey og Hertie school of governance, 2017.

[114] I "Coordinated Annual Review on Defence", *EDA factsheet*, 26.11.2018 anføres det, at EU's Militærkomités bidrag til forsøgsordningen med CARD viste, at EU ikke råder over alle de militære kapabiliteter, der er nødvendige for gennemførelsen af EU's FSFP-ambitionsniveau, der er baseret på EU's globale strategi.

[115] "Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit", IISS og DGAP, november 2018.

[116] D. Barrie et al., "Defending Europe: scenario-based capability requirements for NATO's European members", Det Internationale Institut for Strategiske Studier, april 2019.

med de påviste truslers karakter og EU's ambitionsniveau[117]. ***Tekstboks 4*** illustrerer nogle vigtige kapabilitetsmangler på grundlag af de foreliggende oplysninger.

Tekstboks 4

Eksempler på kapabilitetsmangler

Akademiske artikler udgivet mellem 2016 og 2019 udpeger som oftest eksempler på mangler i EU-medlemsstaternes kapabiliteter på følgende områder:

Luftfart – ubemandede luftfartøjer (droner), luft til luft-tankning, strategisk og taktisk lufttransport, kommando og kontrol-systemer, præcisionsammunition, ballistisk missilforsvarskapacitet, A2/AD-kapabiliteter (anti-access area-denial), undertrykkelse af fjendtlige luftforsvarskapabiliteter

Rummet – satellitkommunikation og jordobservation, uafhængig adgang til rummet

Informationsoverlegenhed – efterretnings-, overvågnings- og rekognosceringskapabiliteter

IKT-teknologier – cyberkrigsførelse, kunstig intelligens

Flåde – havovervågning, amfibieskibe, ubåde, kapacitet til oversøisk deployering

Strategiske katalysatorer – militær mobilitet, strategisk transport og medicinsk evakuering

Landforsvar – kapabiliteter til landbaserede præcisionsangreb, moderne pansrede kampkøretøjer.

[117] På EU-niveau indeholder fremskridtskatalog nr. 18 (klassificeret dokument) en status over opfyldelsen af EU's militære FSFP-ambitionsniveau og en beskrivelse af de prioriterede mangler i EU's militære kapabiliteter, de såkaldte "High Impact Capability Goals". De angiver de kapabilitetsmangler, der bør afhjælpes på kort sigt (2026) og mellemlang sigt (2032).

Effekten af brexit

89 Uden at foregribe udfaldet af brexit må det anses for sandsynligt, at Det Forenede Kongeriges udtræden af EU får følger for EU's forsvar. Det Forenede Kongerige har traditionelt været det land i Europa, der brugte flest penge på forsvar. I 2017 udgjorde landets forsvarsbudget ca. en fjerdedel af EU-medlemsstaternes samlede forsvarsudgifter[118]. Set fra en anden vinkel vil Det Forenede Kongeriges udtræden af EU betyde, at lande uden for EU vil tegne sig for 80 % af NATO's forsvarsudgifter[119]. Derudover har britiske virksomheder en stærk position på det europæiske forsvarsmarked[120].

90 I operationel henseende har Det Forenede Kongeriges bidrag til både civile og militære FSFP-missioner og -operationer generelt set været begrænset: Det har udgjort ca. 2,3 % af medlemsstaternes bidrag til personel og omfattet aktiver såsom flådefartøjer, fly og indsatsklare troppeforstærkninger[121]. På den anden side vil brexit føre til store tab af strategiske katalysatorer i luften (luft til luft-tankning og efterretnings-, overvågnings- og rekognosceringskapabiliteter) og specialstyrker.

91 EU-27 vil derfor have betydeligt færre ressourcer til at afhjælpe de påviste mangler med hensyn til kapabiliteter og militær forskning. På begge områder vil manglerne sandsynligvis blive forværret af brexit: Effekten vil ikke være den samme over hele kapabilitetsspektret, men brexit vil føre til en væsentlig reduktion i EU's samlede eksisterende kapaciteter (***figur 7***) og et investeringsunderskud inden for forskning og udvikling[122].

---

[118] I 2017 investerede Det Forenede Kongerige 45,3 milliarder euro i forsvar, hvilket svarer til 22,1 % af de 205,1 milliarder euro, som de EU-28 brugte. Tal fra Eurostat, offentlige udgifter efter formål (COFOG), offentliggjort den 22.3.2019.

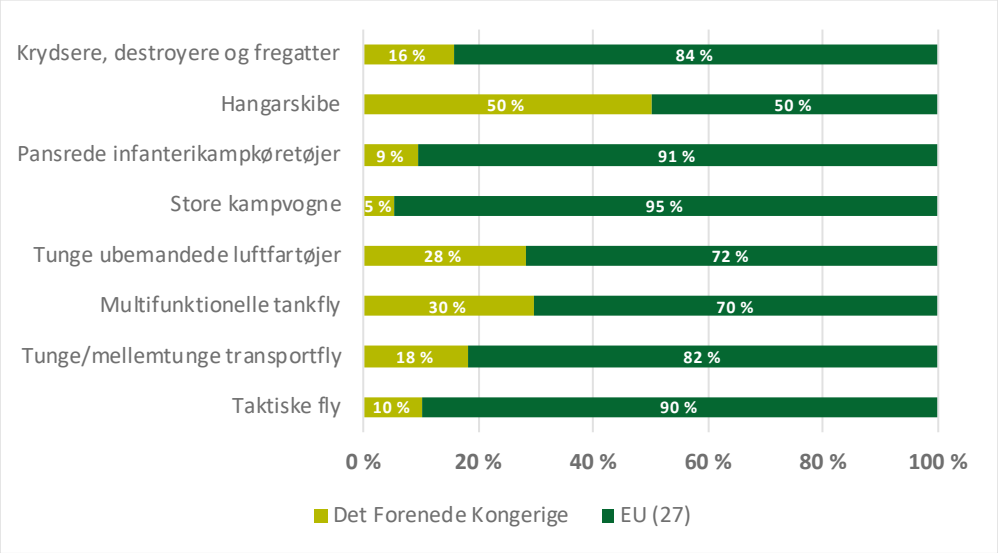
[119] Europa-Parlamentets beslutning af 13. juni 2018 om forbindelserne mellem EU og NATO, 2017/2276(INI), punkt 19.

[120] Ifølge SIPRI's top 100-liste udgjorde deres andel af den forsvarsrelaterede omsætning blandt europæiske virksomheder 38 % i 2018.

[121] "Brexit: Common Security and Defence Policy missions and Operations", House of Lords – European Union Committee, maj 2018.

[122] Det Forenede Kongeriges udgifter til forsvarsrelateret FoU var på 3,2 milliarder euro i 2017 (EDA-data).

Figur 7 – Det Forenede Kongeriges andel af udvalgt forsvarsmateriel i EU-medlemsstaterne, 2018



Kilde: Revisionsretten på grundlag af "Military Balance 2019" fra IISS.

2.2 Den europæiske forsvarsindustris vigtigste karakteristika

Forsvarssektoren

92 Forsvarsmarkedet er unikt i forhold til traditionelle kommercielle markeder. Det er først og fremmest karakteriseret ved staternes centrale rolle. Det nationale forsvarsmarked kaldes ofte et købermonopol: Der er én køber – staten – og flere forskellige leverandører. Som de eneste slutkunder er det staterne, der igangsætter, specificerer, regulerer og finansierer udvikling og indkøb af forsvarsmateriel.

93 Forsvarssektoren er af strategisk vigtighed. Industrien bidrager til statens handlefrihed ved at levere de nødvendige kapabiliteter og sikre forsyningssikkerhed. Sektoren er derfor kraftigt reguleret på nationalt plan[123]. Forsvarsprodukter kan navnlig være underlagt begrænsninger med hensyn til udnyttelsen af intellektuelle ejendomsrettigheder eller eksportmuligheder[124]. Desuden er adgangen til det nationale forsvarsmarked ofte begrænset af statens indkøbspolitik for at beskytte

[123] DG GROW's websted.

[124] "Financial instruments in support of a resilient and autonomous defence sector", Expert Group on the Financial Toolbox, november 2018.

vigtige sikkerhedsinteresser og støtte det nationale industrigrundlag[125]. Som følge heraf er barriererne for markedsadgang og -udtræden høje.

94 Forsvarssektoren er forsknings- og udviklingsintensiv[126]. Udviklingen af forsvarskapabiliteter kræver innovativ og avanceret teknologi, da formålet er at opnå en komparativ militær fordel. Dette kræver, at forsvarsvirksomhederne foretager betydelige startinvesteringer og har lange kapabilitetsudviklingscyklusser uden nogen endelig garanti for at kunne afsætte deres produkter. For at mindske de teknologiske og finansielle risici, der er forbundet med at udvikle kapabiliteter, finansieres forsvarsforskning normalt 100 % af staterne.

De vigtigste tendenser

95 Forsvarsindustrien er kendetegnet ved nye former for afhængighed[127]. For det første bliver den i stigende grad globaliseret. De store forsvarsvirksomheder er mere afhængige af eksportsalg, og deres forsyningskæder er mere komplekse, forskelligartede og internationale.

96 Samtidig er forsvarssektoren i stigende grad afhængig af innovation i den civile sektor[128]. FoU i teknologier med dobbelt anvendelse giver både store muligheder og store udfordringer, da avancerede teknologier – f.eks. kunstig intelligens, ubemandede køretøjer, big data eller nanoteknologi – primært bliver udviklet og fremstillet i den civile sektor.

97 En anden strukturel hovedtendens i forsvarssektoren er de stigende omkostninger til forsvarsmateriel og -systemer. Som følge af den teknologiske konkurrence er omkostningsstigningerne fra generation til generation af forsvarsmateriel i de seneste årtier blevet afkoblet de langt mindre stigninger i forsvarsbudgetterne. Dette har medført et fald i antallet af enheder, som de nationale budgetter har råd til, en reduktion i længden af de producerede serier, en begrænset

---

[125] "Europe's Defence Industry: An Economic Perspective", K. Hartley, 2013.

[126] "Defence Sector Report", House of Commons, Exiting the European Union Committee, november 2017.

[127] "The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)", undersøgelse til Europa-Parlamentets Underudvalg om Sikkerhed og Forsvar, juni 2013.

[128] M. Drent og D. Zandee, "More European defence cooperation", Clingendael Institute, juni 2018.

mulighed for at udnytte stordriftsfordele og en lavere frekvens af nye udviklingsprojekter[129].

Det europæiske forsvarsindustrielle landskab

98 Der foreligger ikke fyldestgørende data om den europæiske forsvarsteknologiske og -industrielle base (EDTIB)[130]. Den europæiske forsvarsindustri har en omsætning på ca. 100 milliarder euro og beskæftiger ca. 500 000 mennesker direkte[131]. Den har en pyramideformet struktur[132] med et begrænset antal store forsvarsvirksomheder – hovedkontrahenterne – i toppen. Langs forsyningskæden understøttes disse virksomheder af 2 000-2 500 virksomheder på et lavere niveau[133] – primært midcapselskaber og SMV'er – der leverer delsystemer eller komponenter til hovedkontrahenterne.

99 EDTIB'en er ikke jævnt fordelt i EU. Forsvarsindustrierne afspejler niveauet af de nationale budgetter og er således koncentreret i de seks lande, der har undertegnet hensigtserklæringen[134] (LoI), dvs. Det Forenede Kongerige, Frankrig, Italien, Spanien, Sverige og Tyskland. De tegner sig for over 80 % af omsætningen i den europæiske forsvarssektor[135]. Kapaciteten, kapabiliteterne og konkurrenceevnen i den forsvarsteknologiske og -industrielle base (DTIB) varierer mellem medlemslandene og delsektorerne[136] (***bilag IV*** viser de vigtigste karakteristika for sektorerne luftfart, landforsvar og flåde). Denne fragmenterede base er resultatet af geografiske,

---

[129] Europa-Kommissionens arbejdsdokument, "Impact assessment accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund", SWD(2018) 345 final, juni 2018.

[130] Keith Hartley, "Creating a European Defence Industrial Base", 2013.

[131] DG GROW's websted: https://ec.europa.eu/growth/sectors/defence_da.

[132] A. Marrone og A. R. Ungaro, "Actors in the European defence policy area: roles and developments", *Istituto affari internazionali*, november 2014.

[133] Europa-Kommissionens arbejdsdokument, "Impact assessment accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund", SWD(2018) 345 final, juni 2018.

[134] Hensigtserklæringen blev underskrevet den 20. juli 1998 af seks EU-lande for at etablere en samarbejdsramme til fremme af en omstrukturering af den europæiske forsvarsindustri.

[135] The Aerospace and Defence Industry Association of Europe, *Facts and figures,* 2017.

[136] C. Mölling, "Future of the EDTIB at the Defence Council 2013. The German Position, European Realities and December Opportunities", 2013.

historiske og militære kulturer, der har bidraget til at forme det industrielle landskab i de enkelte medlemslande[137]. I Europa er der lige så mange DTIB'er, som der er medlemsstater og tilknyttede nationale politikker vedrørende forsvar, teknologi, markeder, offentlige indkøb osv[138].

100 Undersøgelser har fremhævet den europæiske forsvarssektors styrker. Bl.a. er den europæiske forsvarsindustri blevet beskrevet som globalt konkurrencedygtig, innovativ, højteknologisk og kapabilitetsdrevet[139]. Den europæiske forsvarsindustri kan levere et bredt spektrum af forsvarskapabiliteter, fra store og komplekse platforme til innovative produkter. Der er imidlertid flere negative tendenser, der har påvirket EDTIB'en og dens globale konkurrenceevne i de seneste år (jf. ***bilag V***).

Efterspørgselssiden: medlemsstaterne

101 Forsvarsindustriens konkurrenceevne afhænger i høj grad af efterspørgslen fra medlemsstaterne. Mellem 2007 og 2015 blev der foretaget betydelige nedskæringer på ca. 15 % i EU's nationale forsvarsbudgetter, mens militærudgifterne steg på verdensplan. Siden 2015 har tendensen i de samlede forsvarsudgifter i EU været positiv[140], men de reale forsvarsudgifter i 2017 lå fortsat under 2007-niveauet (***figur 8***).

---

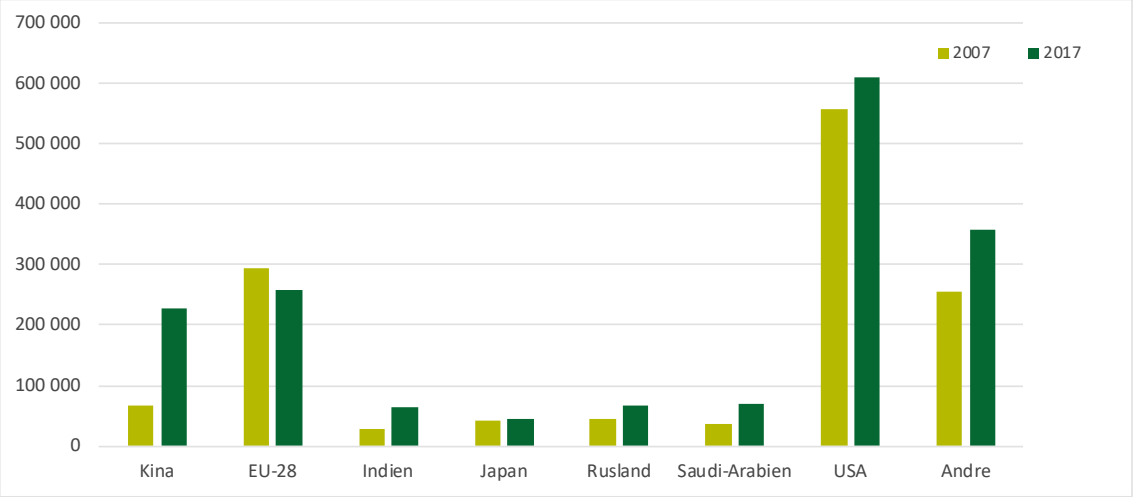
[137] "The State of Europe's defence industrial base", NATO's Parlamentariske Forsamling, Økonomi- og Sikkerhedsudvalget, oktober 2017.

[138] "The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)", undersøgelse til Europa-Parlamentets Underudvalg om Sikkerhed og Forsvar, juni 2013.

[139] "Report of the Group of Personalities on the Preparatory Action for CSDP-related research", februar 2016.

[140] Resultaterne af CARD-prøveforløbet.

Figur 8 – Udviklingen i forsvarsudgifterne 2007-2017 (millioner USD i aktuelle priser)



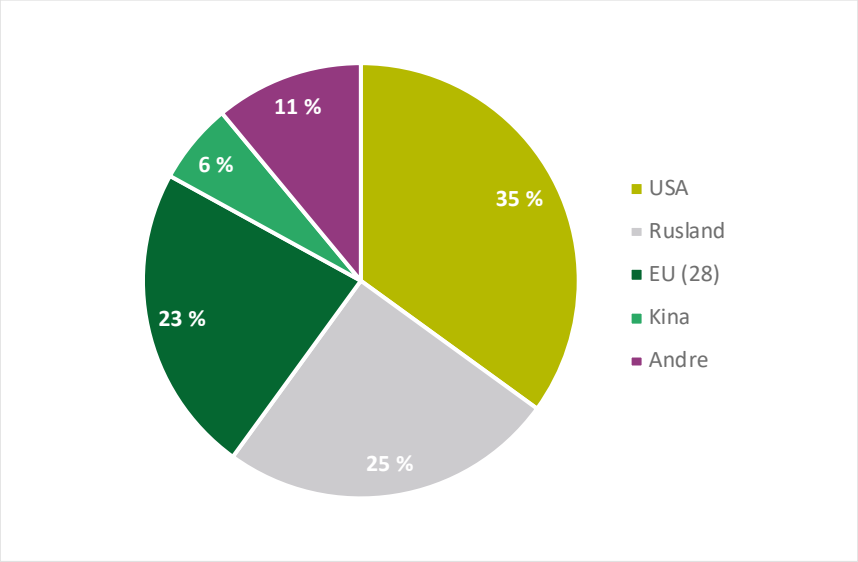
Kilde: Revisionsretten på grundlag af SIPRI-databaser[141].

102 Faldende intern efterspørgsel på EU-markedet har sammen med stigende efterspørgsel på de internationale markeder gjort, at EU's forsvarsindustri har øget eksporten til markeder uden for EU[142]. Som det fremgår af ***figur 9***, står EU – efter USA og Rusland – for en betydelig andel af den samlede våbeneksport, hvilket er et udtryk for den europæiske forsvarsindustris konkurrenceevne.

[141] I denne analyse anvender vi databaser fra Det Internationale Fredsforskningsinstitut i Stockholm (SIPRI) som reference. Yderligere oplysninger om begrænsninger i de underliggende data og deres betydning for vores analyse kan findes på https://www.sipri.org/databases.

[142] "The extra-EU defence exports' effects on European armaments cooperation", undersøgelse til Europa-Parlamentets Underudvalg om Sikkerhed og Forsvar, juni 2015.

Figur 9 – Gennemsnitlig andel af våbeneksporten, 2010-2018 (korrigeret for eksport inden for EU)



Kilde: Revisionsretten på grundlag af SIPRI-databaser.

103 EDTIB'en er i stigende grad afhængig af eksport, og dette vil give udfordringer i fremtiden. Den første udfordring er forskellene mellem EU-medlemsstaternes politikker og lovgivning vedrørende våbeneksport. I takt med at Europas største producenter af forsvarsmateriel i stigende grad får integrerede forsyningskæder, kan det forhold, at medlemsstaternes har forskellige eksportpolitikker[143], begrænse de store EU-virksomheders muligheder for at være konkurrencedygtige på det internationale marked.

104 Desuden har overførsel af den teknologi, det kræver at få adgang til udenlandske markeder, sammen med betydelige forsvarsinvesteringer i udlandet medført, at nye internationale konkurrenter dukker op[144]. Hvis EU's industri skal bevare sin konkurrencefordel, er den derfor afhængig af sin innovationsevne.

105 EU-medlemsstaternes forsvarsbudgetter er imidlertid præget af en høj andel af personaleudgifter (49 %) sammenlignet med investeringsudgifterne (21 %)[145].

---

[143] "The further development of the Common Position 944/2008/CFSP on arms exports control", undersøgelse til Europa-Parlamentets Underudvalg om Sikkerhed og Forsvar, juli 2018.

[144] "The State of Europe's defence industrial base", NATO's Parlamentariske Forsamling, Økonomi- og Sikkerhedsudvalget, oktober 2017.

[145] Forsvarsdata for 2016-2017, EDA.

Derudover har tidligere nedskæringer i forsvarsbudgetterne påvirket FoU-udgifterne negativt[146]. Det faktum, at medlemsstaterne ikke samlet set når målet om 2 % til forsvarsforskning og -teknologi[147], rejser spørgsmål om deres langsigtede evne til at innovere inden for fremtidens teknologi[148] og truer dermed EDTIB'ens konkurrenceevne.

106 Samarbejdet mellem medlemsstaterne inden for investeringer i FoU og forsvarsmateriel har indtil nu været begrænset og ligget under målet[149] (***figur 10***). Tidligere EU-forsøg på at støtte etableringen af et åbent og konkurrencedygtigt europæisk marked for forsvarsmateriel er slået fejl. Især har der været forskelle mellem medlemslandenes gennemførelse af direktivet om indkøb af forsvarsmateriel fra 2009[150]. En meget stor andel af de offentlige indkøb af forsvarsmateriel, navnlig strategiske forsvarssystemer og systemer af høj værdi, foretages stadig uden for direktivet[151], hvilket betyder, at det primært er nationale virksomheder, der får tildelt kontrakterne.

---

[146] Arbejdsdokument fra Kommissionen, "Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund", SWD(2018) 345 final af 13.6.2018.

[147] I november 2007 godkendte EDA-styringsrådet fire kollektive benchmarks for investeringer:

- Indkøb af materiel: 20 % af de samlede forsvarsudgifter
- Samarbejdsbaseret indkøb af materiel: 35 % af det samlede indkøb af materiel
- Forsvars-FoT: 2 % af de samlede forsvarsudgifter
- Samarbejdsbaseret FoT: 20 % af de samlede udgifter til forsvars-FoT.

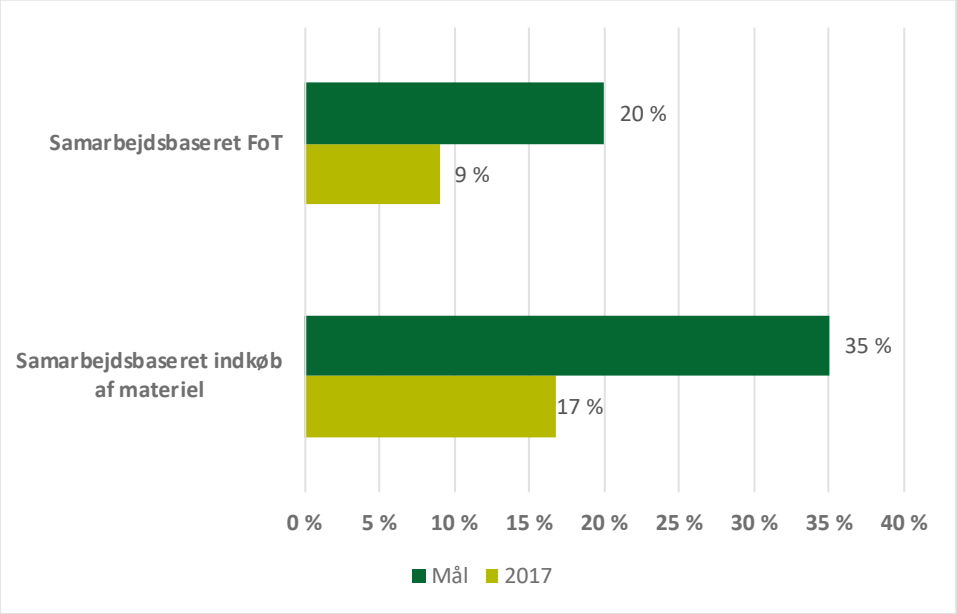
[148] "Coordinated Annual Review on Defence", *EDA factsheet*, 26.11.2018.

[149] Oplysninger om databegrænsningerne vedrørende de oplyste tal findes på https://www.eda.europa.eu/info-hub/publications/publication-details/pub/defence-data-2016-2017.

[150] Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af direktiv 2009/81/EF om offentlige indkøb på forsvars- og sikkerhedsområdet i overensstemmelse med direktivets artikel 73, stk. 2, COM(2016) 762 final af 30.11.2016.

[151] Ibid.

Figur 10 – Benchmarkresultater for samarbejdet mellem medlemsstaterne – 2017



Kilde: Revisionsretten på grundlag af forsvarsdata fra EDA for 2016-2017.

Forsyningssiden: industrien

107 For at tilpasse sig den stigende globalisering på forsvarsmarkedet har forsvarssektoren gennemgået en konsolideringsproces via fusioner og opkøb, så der i dag er nogle få store, multinationale selskaber som BAE, Airbus og Thales. Konsolideringen på tværs af grænser har dog hovedsagelig været begrænset til luftfarts- og elektronikindustrien. Hensynet til de enkelte medlemsstaters suverænitet har betydet, at konsolideringsprocessen primært har fundet sted på nationalt plan, navnlig i sektorerne for landforsvars- og flådemateriel.

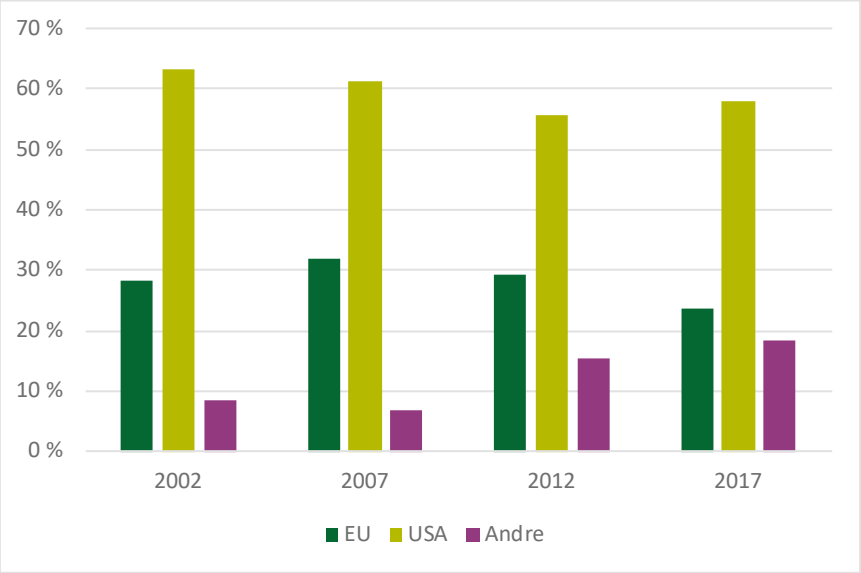
108 Manglende samarbejde på efterspørgselssiden, dvs. mellem medlemsstaterne, har bremset yderligere integration og konsolidering på det europæiske marked for forsvarsmateriel[152]. Denne fragmentering har så igen ført til ineffektivitet i form af overlapning, overkapacitet på nogle områder og manglende mulighed for at udnytte stordriftsfordele, hvilket i sidste ende svækker den europæiske forsvarsindustris konkurrenceevne på det globale marked og, fra et operationelt perspektiv, ikke støtter interoperabilitet mellem medlemsstaternes væbnede styrker. Mens USA har 11

[152] Europa-Kommissionens arbejdsdokument, "Impact assessment accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund", SWD(2018) 345 final, juni 2018.

forsvarsplatforme og -systemer, havde Europa 36 i produktion i 2013[153], og det selv om EU's militærudgifter er 2,5 gange lavere end USA's.

109 Den europæiske forsvarsindustris globale position afspejles i dens andel af omsætningen i de 100 største forsvarsvirksomheder[154]. EU's største virksomheder står for en betydelig andel af den globale omsætning (ca. en fjerdedel), men sakker langt bagud i forhold til de amerikanske virksomheder, som har en dominerende position. Tendensen over de sidste 20 år (***figur 11***) viser stigende konkurrence fra virksomheder uden for EU og USA. Hvad angår de største aktører, viser omsætningen i de fem største selskaber i hhv. EU og USA (***figur 12***), at USA's største selskaber opererer i meget større målestok end EU's.

Figur 11 – Fordelingen af de 100 største forsvarsvirksomheders omsætning, 2007 til 2017

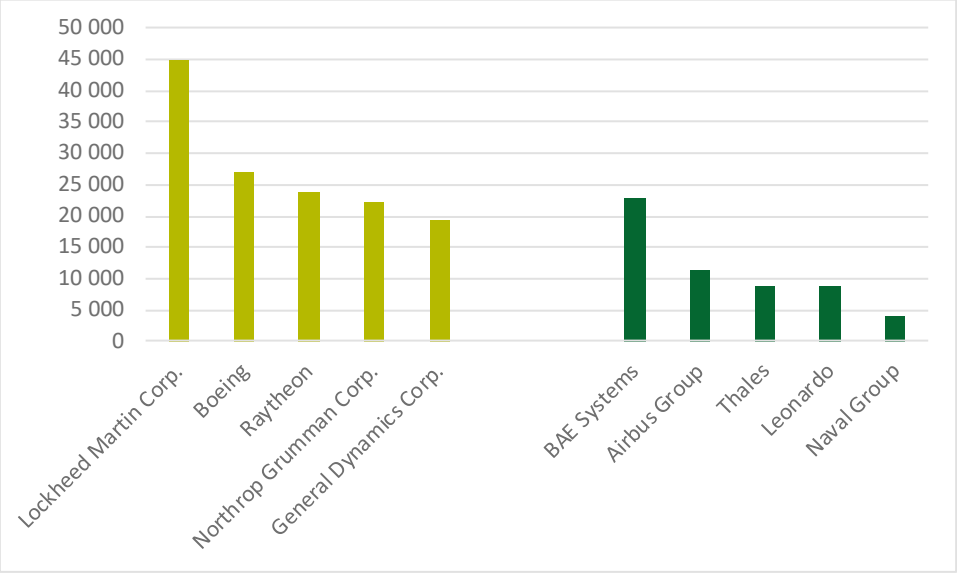


Kilde: Revisionsretten på grundlag af SIPRI-databaser.

[153] V. Briani, "Armaments duplication in Europe: A quantitative assessment", CEPS Policy brief, nr. 297, juli 2013.

[154] SIPRI's top 100-liste omfatter ikke kinesiske våbenproducerende virksomheder.

Figur 12 – Omsætning i de 5 største virksomheder i USA og EU (2017) – millioner USD



Kilde: Revisionsretten på grundlag af SIPRI-databaser.

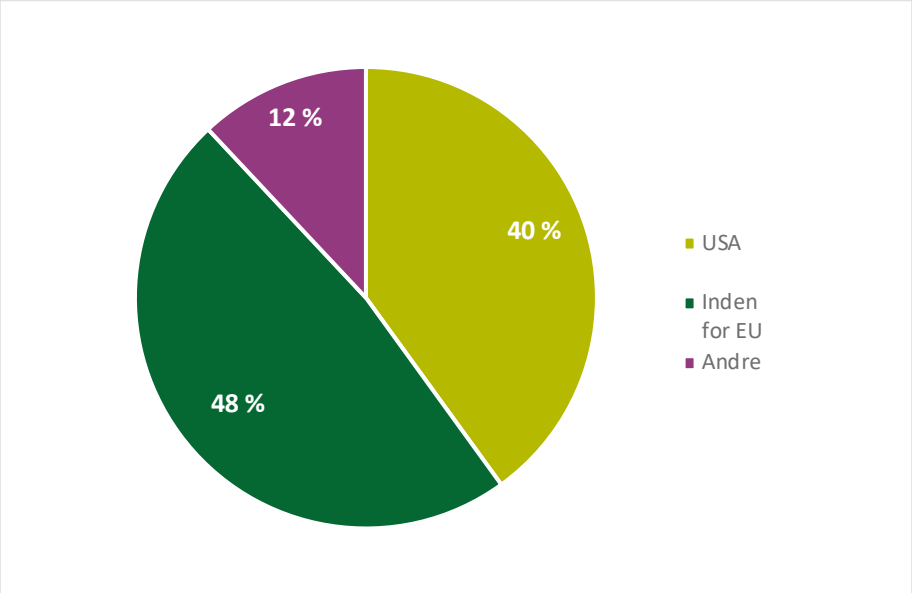
110 Den position, som henholdsvis den europæiske og den amerikanske forsvarsindustrielle base har på det globale marked, understreger den europæiske forsvarsindustris konkurrenceevne. Hvad angår de industrielle og handelsmæssige forbindelser udgør EU's import fra amerikanske virksomheder 40 %, hvilket er tæt på samhandelen mellem EU-medlemsstaterne i perioden 2010-2018 (***figur 13***). I samme periode stammede over 50 % af den amerikanske våbenimport fra EU-medlemsstater[155], men dette udgør kun et begrænset beløb i absolutte tal[156]. Ubalancen i den transatlantiske handel til USA's fordel skyldes i) amerikansk teknologisk dominans, men også ii) handelsrestriktioner på udenlandske og dermed EU-baserede konkurrenters adgang til det amerikanske forsvarsmarked[157] og iii) manglende europæisk præference blandt medlemsstaterne.

[155] Revisionsrettens beregning på grundlag af data fra SIPRI.

[156] Daniel Fiott, EUISS, "The poison pill: EU defence on US terms?", juni 2019.

[157] "Anticipating restructuring in the European defence industry", BIPE, marts 2008.

Figur 13 – Fordelingen i EU's import (2017)

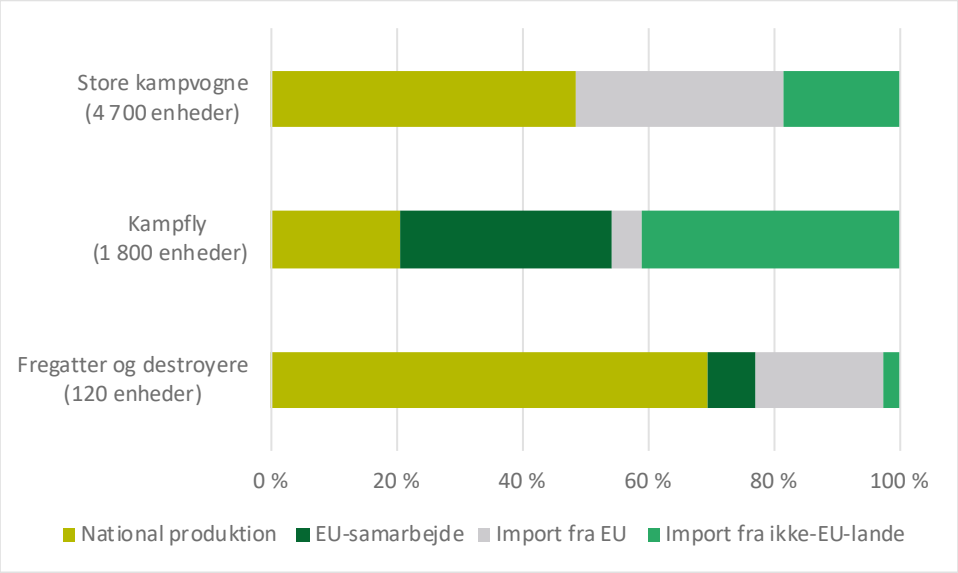


Kilde: Revisionsretten på grundlag af SIPRI-databaser.

111 EDTIB'ens afhængighed af produktion baseret uden for EU varierer i de enkelte segmenter. Som det fremgår af ***figur 14***, kommer 2,5 % af de store krigsskibe, der anvendes af EU-medlemsstaterne, fra leverandører uden for EU, mens andelen er oppe på 18,5 % med hensyn til store kampvogne og 39,3 % med hensyn til kampfly[158].

[158] D. Fiott, "Strategic autonomy: towards 'European Sovereignty' in defence", EUISS, november 2018.

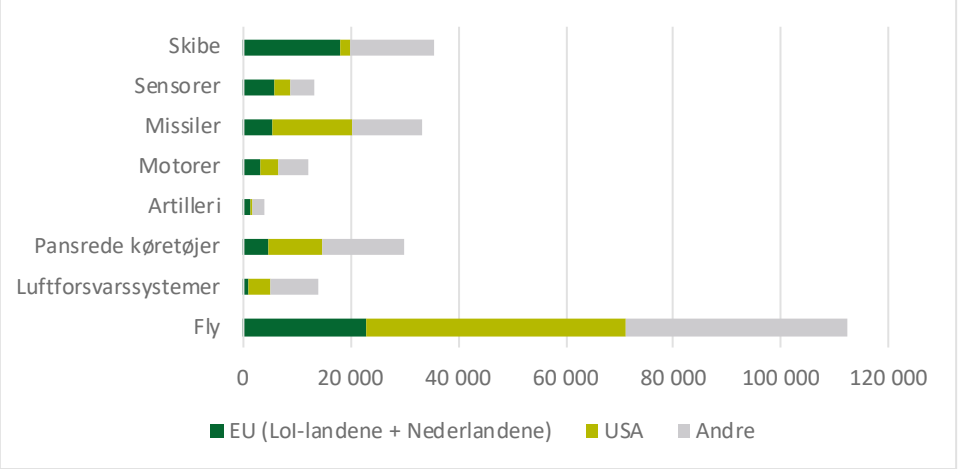
Figur 14 – Oprindelse for forsvarsprodukter, der anvendes i EU (2017)



Kilde: Revisionsretten på grundlag af EUISS – "Strategic autonomy: towards 'European Sovereignty' in defence" – november 2018.

112 På globalt plan er USA's dominerende position inden for international handel ikke lige stor i alle segmenter. Amerikanske forsvarsvirksomheder har især en klar førerposition inden for eksport af fly, luftforsvarssystemer, pansrede køretøjer og missiler. Omvendt har EU-virksomheder[159] en konkurrencemæssig fordel inden for eksport af skibe og sensorer (*figur 15*).

Figur 15 – Oprindelse for forsvarsprodukter på internationale markeder ("trend indicator values") – 2010-2018



Kilde: Revisionsretten på grundlag af SIPRI-databaser.

[159] Baseret på tal for LoI-landene og Nederlandene, der står for 95 % af EU's eksport.

113 Der foreligger ikke en samlet oversigt over afhængigheden af udlandet i forsyningskæden, men det rapporteres det ofte, at den europæiske forsvarsindustri er afhængig af bestemte teknologier eller delkomponenter (USA) og vigtige råstoffer (Kina). EDTIB'en er f.eks. fuldstændig afhængig af import fra et lille antal tredjelande med hensyn til 19 af de 39 vigtige råstoffer, der er nødvendige for dens produktionsprocesser[160]. Denne afhængighed af leverancer udefra er en trussel mod ikke blot EU-medlemsstaternes handlefrihed, men også den europæiske forsvarsindustris konkurrenceevne.

2.3 Styrkelse af samarbejdet på EU-niveau

114 Med udgangspunkt i det rationale, at et styrket samarbejde mellem medlemsstaterne vil forbedre deres forsvarskapabiliteter og styrke den europæiske forsvarsindustri, er der i de seneste år iværksat adskillige initiativer for at fremme forsvarssamarbejdet på EU-niveau.

Kapacitetsudviklingsplanen

115 Kapacitetsudviklingsplanen (CDP) er både et dokument og en proces, der er udviklet af EDA i samarbejde med EUMS/EUMC og medlemsstaterne. Den giver et overblik over kapacitetskravene med sigte på at gøre de nationale forsvarsplanlægningsprocesser mere ensartede og støtte medlemsstaternes samarbejde inden for kapacitetsudvikling.

116 CDP'en bliver opdateret løbende og blev revideret og vedtaget af medlemsstaterne i juni 2018. CDP'en fra 2018 tager især højde for EU's nye ambitionsniveau som fastsat i EUGS (jf. ***tekstboks 1***) og afspejler behovet for "bredspektrede" kapabiliteter, navnlig kapabiliteter på højt niveau til lands, i luften, i rummet, til søs og inden for cyberkrigsførelse[161]. Som led i 2018-proceduren udpegede EDA 11 strategiske prioriteter[162] (jf. ***bilag III***), der omfatter kort- til langsigtede behov og muligheder for kapacitetsudvikling.

---

[160] "Exploring Europe's capability requirements for 2035 and beyond", EDA, juni 2018.

[161] "The EU Capability Development Priorities", 2018-revisionen af CDP, EDA.

[162] Prioriteterne er yderligere opdelt i 38 detaljerede underområder i 2018-revisionen af CDP, "The EU Capability Development Priorities".

CARD

117 Den samordnede årlige gennemgang vedrørende forsvar (CARD) blev indført efter medlemsstaternes vedtagelse af IPSD i november 2016. CARD er en mellemstatslig mekanisme, der gennemføres på frivillig basis med det mål at sikre en mere struktureret metode til at udvikle de nødvendige kapabiliteter, baseret på større gennemsigtighed og tilsagn fra medlemsstaterne[163].

118 Formålet med CARD er at strukturere planlægningsprocessen og styrke samarbejdet på EU-plan gennem større gennemsigtighed og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne. Ved hjælp af EDA's systematiske overvågning giver CARD-processen et overblik over i) medlemsstaternes forsvarsplaner; ii) de fremskridt, der er gjort med hensyn til CDP-prioriteterne, og iii) udviklingen i det europæiske samarbejde.

119 Den første CARD blev gennemført som et prøveforløb i efteråret 2018. På grundlag af dette prøveforløb forventes en fuld CARD at blive gennemført i efteråret 2019.

Tekstboks 5

Konklusioner fra CARD-prøveforløbet i 2018[164]

Den første CARD-rapport bemærkede nogle positive tendenser på det seneste, navnlig i niveauet af forsvarsudgifterne og samarbejdsprogrammernes relative andel af kapabilitetsudviklingen i medlemsstaterne.

Forsvars-FoT er dog fortsat et område, der giver anledning til bekymring, fordi den andel af investeringerne, der tildeles dette område, er faldende. Dette udgør en trussel mod medlemsstaternes langsigtede innovationsevne inden for fremtidige teknologier.

PESCO

120 Det permanente strukturerede samarbejde (PESCO) blev indført med Lissabontraktaten i 2009[165]. Traktaten banede vejen for, at "[de] medlemsstater, der opfylder højere kriterier for militær kapacitet, og som har indgået mere bindende

---

[163] "Implementation Plan on Security and Defence", 14.11.2016.

[164] "Coordinated Annual Review on Defence", *EDA factsheet*, 26.11.2018.

[165] Artikel 42, stk. 6, og 46 samt protokol nr. 10 til TEU.

forpligtelser", kunne udbygge deres samarbejde om forsvar betydeligt. PESCO er en proces, der er drevet af medlemsstaterne inden for EU's rammer. Fordi samarbejdet både er en permanent ramme og en struktureret proces, adskiller det sig fra andre ad hoc-samarbejdsrammer.

121 PESCO blev formelt oprettet den 11. december 2017[166] med deltagelse af 25 medlemsstater[167]. Det består af to niveauer: i) opfyldelse af forpligtelser på højt plan og ii) udvikling af samarbejdsbaserede forsvarsprojekter.

122 Et af de vigtigste kendetegn ved PESCO er, at de indgåede forpligtelser er af juridisk bindende karakter. De deltagende medlemsstater har indgået 20 forpligtelser om at investere i, planlægge, udvikle og anvende forsvarskapabiliteter[168]. Fremskridt hen imod opfyldelsen af forpligtelserne vurderes årligt af den højtstående repræsentant på grundlag af de nationale gennemførelsesplaner, medlemsstaterne har indsendt.

123 PESCO's andet niveau omhandler samarbejdsprojekter. Rådet har indtil videre vedtaget i alt 34 projekter[169], der vedrører både kapabilitetsudvikling og operationer. Medlemsstaternes deltagelse i de enkelte projekter er frivillig, og hvert projekt har i gennemsnit deltagelse af fem medlemsstater. De kapabiliteter, der udvikles inden for rammerne af PESCO, ejes af medlemsstaterne, som kan vælge at bruge dem inden for andre rammer, f.eks. NATO.

Den Europæiske Forsvarsfond

124 Idéen om en europæisk forsvarsfond blev præsenteret af Kommissionen i den europæiske handlingsplan for forsvarsområdet i november 2016 (jf. punkt ***40***). I praksis blev to pilotprogrammer oprettet i perioden 2017-2020 med det formål at afprøve gennemførligheden og merværdien ved at handle på EU-niveau samt at bane vejen for den kommende europæiske forsvarsfond, der vil blive gennemført i den kommende FFR (2021-2027):

---

[166] Rådets afgørelse (FUSP) 2017/2315 af 11. december 2017 om etablering af et permanent struktureret samarbejde (PESCO) og fastlæggelse af listen over deltagende medlemsstater.

[167] Danmark, Malta og Det Forenede Kongerige deltager ikke i PESCO.

[168] https://pesco.europa.eu/.

[169] De første 17 projekter blev godkendt den 6. marts 2018, og Rådet godkendte yderligere 17 projekter den 19. november 2018.

- den forberedende foranstaltning vedrørende forsvarsforskning (PADR) med 90 millioner euro til at støtte samarbejdsbaserede FoT-projekter i 2017-2019

- programmet for udvikling af den europæiske forsvarsindustri (EDIDP) med 500 millioner euro til at medfinansiere fælles industriprojekter i udviklingsfasen i 2019-2020 (***tekstboks 6***).

Tekstboks 6

EDIDP – De første fælles forsvarsindustriprojekter

I marts 2019 udsendte Kommissionen det første arbejdsprogram for EDIDP. En del af budgettet på 500 millioner euro er blevet øremærket til indkaldelser af forslag inden for følgende områder[170]:

1) sikring af militære styrkers operationer, beskyttelse og bæredygtighed: 80 millioner euro

2) efterretning, sikker kommunikation og cyberforsvar: 180 millioner euro

3) evne til at gennemføre avancerede operationer: 70 millioner euro

4) innovative forsvarsteknologier og SMV'er: 27 millioner euro.

Derudover udvalgte Kommissionen to projekter til direkte tildeling:

5) 100 millioner euro til udvikling af droner med lang missionstid (RPAS MALE)

6) 37 millioner euro til et sikkert radiosystem (Europæisk sikker softwaredefineret radio).

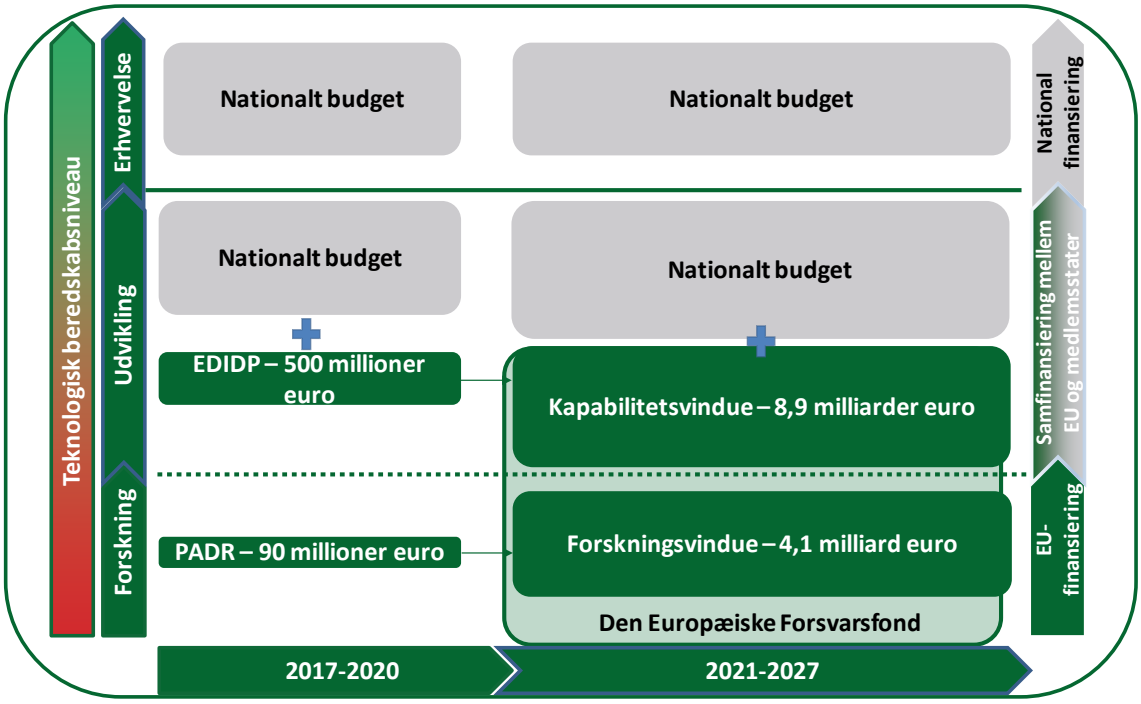
125 I den kommende FFR bygger Den Europæiske Forsvarsfond videre på PADR og EDIDP ved at samle forsknings- og udviklingskomponenterne i en egentlig fond med en betydelig stigning i finansieringen fra 590 millioner euro til 13 milliarder euro. Dette er 22 gange mere end i den aktuelle syvårige periode. Det nuværende forslag har et budget på 13 milliarder euro, fordelt på 4,1 milliarder euro til forskning og 8,9 milliarder euro til udvikling (jf. ***figur 16***), hvilket gør EU til den fjerdestørste europæiske bidragyder til FoU-aktiviteter inden for forsvar[171].

---

[170] En detaljeret liste over foreslåede projekter findes i "Commission Implementing Decision of 19.3.2019 on the financing of the European Defence Industrial Development Programme and the adoption of the work programme for 2019 and 2020, C(2019) 2205 final", C(2019) 2205 final, https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34515.

[171] "EU budget for the future", *European Commission factsheet*, 13.6.2018.

Figur 16 – Den Europæiske Forsvarsfond



Kilde: Revisionsretten.

126 Fondens målsætning er "at fremme konkurrenceevnen, effektiviteten og innovationskapaciteten inden for den europæiske forsvarsindustri […] for således at bidrage til EU's strategiske autonomi […] i industriel og teknologisk henseende"[172]. For at nå dette mål sigter fonden mod at stimulere og støtte samarbejdsforanstaltninger og grænseoverskridende samarbejde ved hjælp af økonomiske incitamenter for retlige enheder inden for både forskning og udvikling.

127 Fonden har følgende centrale elementer:

- Samarbejdsprojekter skal omfatte mindst tre støtteberettigede retlige enheder fra tre medlemsstater eller associerede lande.
- Den foreslåede finansieringssats kan være op til 100 % i forskningsfasen og fra 20 % til 80 % som medfinansiering (sammen med medlemsstaternes budgetter) i udviklingsfasen.
- Bonusser i form af højere finansieringssatser foreslås for at fremme SMV'ers og midcapselskabers deltagelse samt i forbindelse med PESCO-projekter.

[172] Artikel 3 i forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af Den Europæiske Forsvarsfond, dateret 12.12.2018.

- 4-8 % af budgettet på 13 milliarder euro skal øremærkes til at støtte disruptive forsvarsteknologier.

2.4 Performancerelaterede risici i forbindelse med EU's forsvarsprogrammer

128 I forhold til de begrænsede fremskridt på forsvarsområdet, der er sket i EU's historie, kan de seneste initiativer (PESCO, CARD og Den Europæiske Forsvarsfond) betragtes som en markant ændring[173]. Men hvad angår effekten af disse nye EU-initiativer og den deraf følgende hurtige stigning i udgifterne, er flere af de centrale betingelser for initiativernes effektivitet endnu ikke på plads eller stadig ukendte.

En effektiv EU-planlægningsproces

129 En nylig undersøgelse foretaget for Europa-Parlamentet[174] har vist, at initiativer gennemført før 2018-revisionen af CDP (jf. punkt ***116***) ikke formåede at skabe en meningsfuld EU-planlægningsproces som fundament for udviklingskapabiliteter. Der mangler derfor fortsat en hensigtsmæssig forsvarsplanlægningsproces på EU-niveau i form af en hvidbog i stil med de nationale planlægningsdokumenter. I praksis foretager medlemsstaterne forsvarsplanlægning og -indkøb ud fra et nationalt perspektiv, hvilket understreger behovet for større samordning af deres forsvarsplaner[175].

130 EU's planlægningsproces er kompleks og omfatter mange interessenter. I den ovennævnte undersøgelse beskrives den som ikkecyklisk, ufuldstændig på grund af manglen på en klar militær ambition (jf. punkt ***60-61***) og præget af logiske mangler[176]. Den består af fire overlappende lag, som er fragmenteret mellem de interessenter, der

---

[173] European Political Strategy Centre, "Joining forces – the way towards the European Defence Union", februar 2019.

[174] Ifølge forfatteren Frédéric Mauro er den europæiske forsvarsplanlægningsproces ineffektiv og kompliceret og har stort set ikke produceret nogen kapabiliteter, siden den blev indført". "EU Defence: The White Book implementation process", undersøgelse bestilt af Europa-Parlamentets Underudvalg om Sikkerhed og Forsvar, 12.12.2018, s. 64.

[175] EDA, "Factsheet on Coordinated Annual Review on Defence (CARD)", opdateret den 26.11.2018.

[176] Frédéric Mauro, "EU Defence: The White Book implementation process", undersøgelse bestilt af Europa-Parlamentets Underudvalg om Sikkerhed og Forsvar, 12.12.2018.

leder de forskellige processer[177]. Samtidig vil foranstaltninger til at øge kapaciteten i EU's forsvarsplanlægning typisk også øge aktiviteter, der er parallelle med – og potentielt også overlapper – NATO's aktiviteter[178].

131 Som situationen er i dag, mangler der sammenhæng mellem EU's og NATO's kapabilitetsplanlægningsprocesser. NATO's forsvarsplanlægningsproces har eksisteret i næsten 50 år og er blevet beskrevet som en veletableret, struktureret proces[179]. Derimod er EU's nyetablerede kapabilitetsproces endnu ikke moden. CDP og CARD kunne potentielt bringes mere i overensstemmelse med NATO's planlægningsproces for at sikre, at output og tidsfrister er bedre afstemt, og begrænse den ineffektivitet, der skyldes dobbelt processer[180].

132 De nye initiativer tilfører ekstra elementer til strukturering af planlægningsprocessen. Det er afgørende at sikre sammenhæng og en hensigtsmæssig rækkefølge, dvs. fra prioriteter til kapabilitetsudvikling[181]. I realiteten har det imidlertid endnu ikke været muligt at opnå et logisk flow, fordi de forskellige mekanismer er blevet iværksat sideløbende. De første PESCO-projekter blev således vedtaget i marts 2018, men CDP blev først revideret i juli 2018. Nogle PADR-projekter startede allerede i 2017 og blev efterfulgt af EDIDP i begyndelsen af 2019. EDA gennemførte først et CARD-prøveforløb i november 2018. I praksis er der endnu ikke demonstreret effektive forbindelser og sammenhæng mellem alle disse initiativer.

---

[177] Ifølge forfatterne Frédéric Mauro og Olivier Jehin blev EU-systemet oprettet i flere etaper som lag oven på hinanden, hvilket betyder, at den overordnede sammenhæng på ingen måde er sikret, og at der ikke kun er én kapabilitetsproces i EU, men fire: kapabilitetsudviklingsmekanismen, CDP, CARD og PESCO. "A European Army to do what?", Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) og Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP), april 2019.

[178] Dick Zandee, "PESCO implementation: the next challenge", Clingendael Institute, september 2018.

[179] Frédéric Mauro, "EU Defence: The White Book implementation process", undersøgelse bestilt af Europa-Parlamentets Underudvalg om Sikkerhed og Forsvar, 12.12.2018, s. 12-13.

[180] Processen vedrørende de overordnede mål, som er EU's systemiske tilgang til udvikling af de nødvendige militære kapabiliteter til FSFP, er for nylig blevet synkroniseret med NATO's forsvarsplanlægningsproces hvad angår tidsfrister, taksonomi og værktøjer.

[181] EDA, "Factsheet on Coordinated Annual Review on Defence (CARD)", opdateret den 26.11.2018.

Medlemsstaternes deltagelse

133 Gennemførelsen og effektiviteten af CARD, Den Europæiske Forsvarsfond og PESCO afhænger af, at medlemsstaterne udviser villighed og opfylder deres forpligtelser. Da det er medlemsstaterne, der fastsætter prioriteterne og udvikler og anvender kapabiliteterne, kan de nye initiativer ikke lykkes uden dem[182].

134 Fordi CARD er en frivillig proces, afhænger den i høj grad af medlemsstaternes indbyrdes tillid. PESCO indebærer bindende forpligtelser, men medlemsstaternes villighed til at opfylde dem er en ukendt faktor, som forstærkes af, at det af både retlige og politiske årsager er meget usikkert, om disse forpligtelser kan håndhæves[183].

135 Desuden forudsætter Den Europæiske Forsvarsfond et tilsagn fra de medlemsstater, der skal medfinansiere udviklingsudgifterne. Antallet og typen af projekter vil derfor afhænge af medlemsstaternes villighed til at investere yderligere midler. En anden risiko er, at EU's økonomiske incitamenter erstatter den nationale finansiering i stedet for at supplere den[184].

Indvirkningen på de faktiske kapabilitetsbehov

136 Den markante og hurtige stigning i finansieringen til at støtte forsvarsorienterede FoU-aktiviteter er forbundet med performancerelaterede risici for Den Europæiske Forsvarsfond. Der er især risiko for, at finansieringen bliver anvendt på en måde, der ikke gør den europæiske forsvarsindustri mere konkurrencedygtig, eller ikke opbygger de nødvendige kapabiliteter. Gennemførelsen kræver derfor den rette balance, så det undgås, at finansieringen opfattes som en støtte til SMV'er i mindre medlemsstater eller som et værktøj, der kun er tiltænkt store virksomheder i større medlemsstater[185].

---

[182] Daniel Fiott, "European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges", *Nação e Difesa*, november 2018.

[183] S. Blockmans, "The EU's modular approach to defence integration: An inclusive, ambitious and legally binding PESCO?", 2018, og Daniel Fiott "European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges", *Nação e Difesa*, november 2018.

[184] Bastian Giegerich, "After the EU global strategy: Consulting the Experts", 2016.

[185] Daniel Fiott "European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges", *Nação e Difesa*, november 2018.

137 Med hensyn til PESCO konkluderedes det i en undersøgelse foretaget af European Leadership Network og IISS i februar 2019, at selv om de første 34 PESCO-projekter var nyttige, var det ikke sandsynligt, at de i væsentlig grad ville dække EU's behov, navnlig hvad angår de mangler, der blev konstateret i forbindelse med fastsættelsen af EU's ambitionsniveau[186]. Forsvar indebærer opbygning af konkrete militære kapabiliteter med et klart potentiale til at afværge mulige trusler og forudsætter, at den nødvendige handlekraft er til stede.

Forvaltnings- og ansvarlighedsrammerne

138 Forvaltning på EU-plan er kompleks og omfatter mange interessenter.

139 Navnlig vedrørende udvikling af forsvarskapabiliteter i EU gennemgår forvaltningen en udvikling, der vil ændre den radikalt[187]. Med oprettelsen af Den Europæiske Forsvarsfond er Kommissionen, Europa-Parlamentet og EU-budgettet nu involveret i udvikling af forsvarskapabiliteter – et område, der traditionelt har været underlagt mellemstatslige ordninger. Den Europæiske Forsvarsfond sigter mod at forbinde to forskellige og komplekse systemer – forsvarssystemerne på EU-niveau og nationalt niveau – der har hver deres operationelle karakteristika, traditioner og regler[188].

140 Endelig skal det fra et ansvarlighedsperspektiv påpeges, at FSFP's organer, missioner og operationer ikke er omfattet af de samme revisions- og dechargeordninger (jf. punkt ***26*** og ***27***). I forbindelse med EDA- og FSFP-militærmissioner mangler der således tilsyn fra Europa-Parlamentet, og disse missioner har særlige revisionsordninger og er derfor indtil videre ikke omfattet af Revisionsrettens revisionsbeføjelser. Som tidligere bemærket mener Revisionsretten,

---

[186] Alice Billon-Galland og Yvonni-Stefania Efstathiou, European Leadership Network og IISS, "Are PESCO projects fit for purpose?", 20.2.2019.

[187] Dick Zandee "Developing European defence capabilities - bringing order into disorder", Clingendael Institute, oktober 2017.

[188] Burkard Schmitt, "The European Defence Fund – a potential game-changer for European Defence" i *European Files*, Aerospace and Defence Industries Association of Europe, juni 2018.

at den bør udpeges som ekstern revisor for alle organer, der oprettes til at gennemføre EU-politikker, herunder EDA[189].

141 Udviklingen af et europæisk forsvarssamarbejde, navnlig gennem nye initiativer såsom PESCO, CARD og Den Europæiske Forsvarsfond, vil sandsynligvis skabe yderligere kompleksitet. Det er hensigten, at initiativerne skal styrke hinanden, men de er forskellige og har forskellige retsgrundlag og kan derfor være underlagt forskellige revisions- og dechargeordninger (jf. ***bilag VI***). Dette kan forhindre en effektiv og fyldestgørende kontrol af EU's forsvars- og sikkerhedspolitik. Europa-Parlamentet har gentagne gange opfordret medlemsstaterne til i forbindelse med FSFP at skabe større gennemsigtighed og ansvarlighed og sikre et parlamentarisk tilsyn, der er i tråd med Europa-Parlamentets beføjelser på andre områder[190].

---

[189] Revisionsretten, briefingpapir, "The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework", juli 2018, punkt 33.

[190] Europa-Parlamentets beslutning af 12. december 2018 om årsrapporten om gennemførelsen af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (2018/2099(INI)), punkt 60-63.

Afsluttende bemærkninger

142 Indtil for nylig har der på forsvarsområdet kun været begrænsede tiltag på EU-niveau, og der findes ikke en europæisk forsvarsunion. Men som reaktion på et udfordrende nyt globalt miljø har EU udviklet nye ambitioner og iværksat nye initiativer med henblik på at forbedre samarbejdet mellem medlemsstaterne.

143 Vores mål med denne analyse har været at udpege nogle af de vigtigste udfordringer, som er forbundet med EU's nye ambitionsniveau og den foreslåede stigning i finansieringen. Da det er for tidligt at vurdere effekten af de seneste EU-initiativer, kan merværdien ved at handle på EU-niveau på forsvarsområdet endnu ikke demonstreres i praksis.

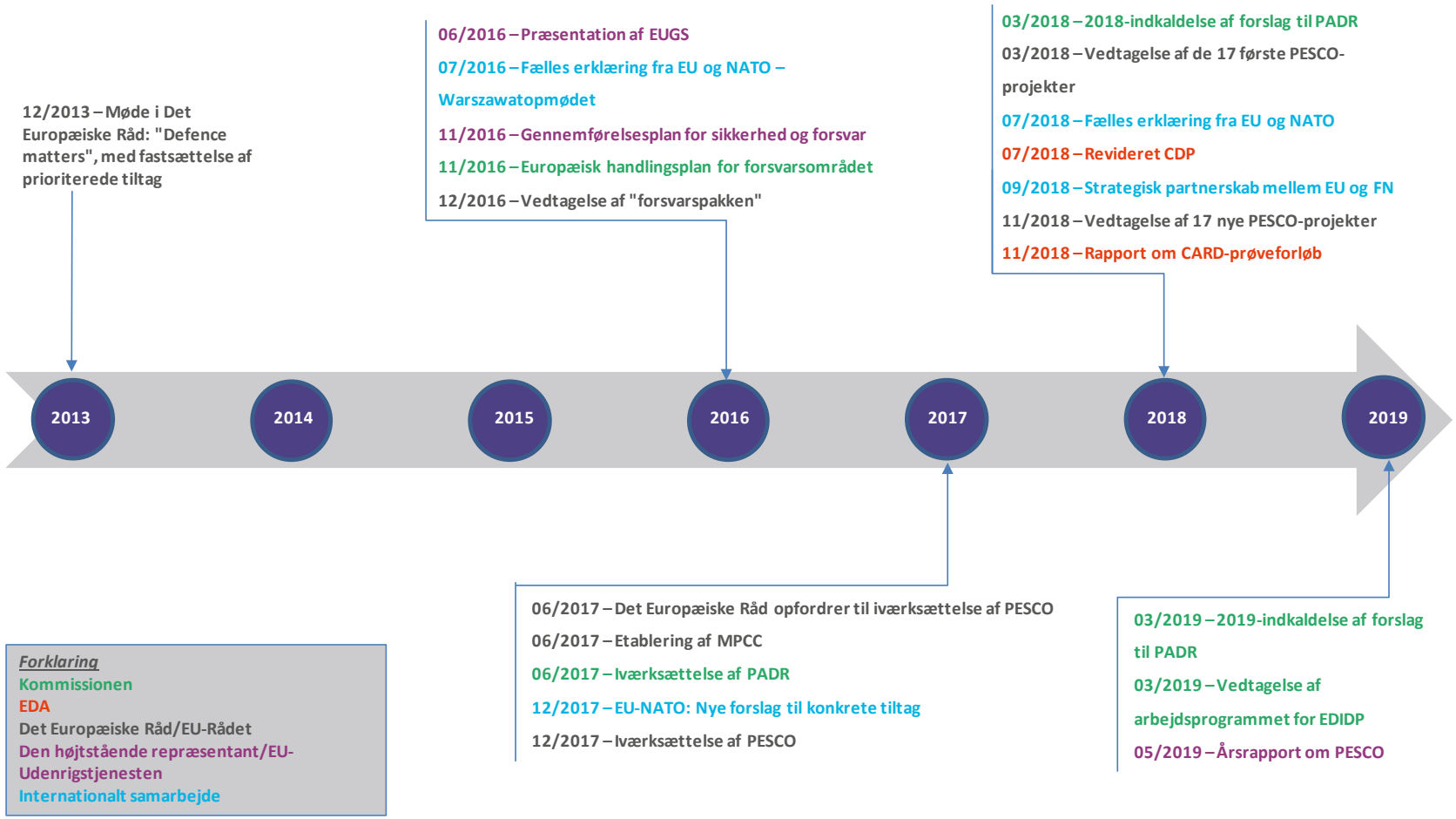
144 At bidrage til en bedre forsvarskapacitet i Europa betyder at skride fra ord til handling og kræver en effektiv gennemførelse af konkrete initiativer med henblik på at støtte en konkurrencedygtig europæisk forsvarsindustri og forbedre medlemsstaternes militære kapabiliteter i fuld komplementaritet med NATO. EU's succes og fremtid på forsvarsområdet afhænger i sidste ende fuldstændig af medlemsstaternes politiske vilje, da de spiller hovedrollen i Europas forsvarsstruktur.

Vedtaget af Afdeling III på mødet den 16. juli 2019.

På Revisionsrettens vegne

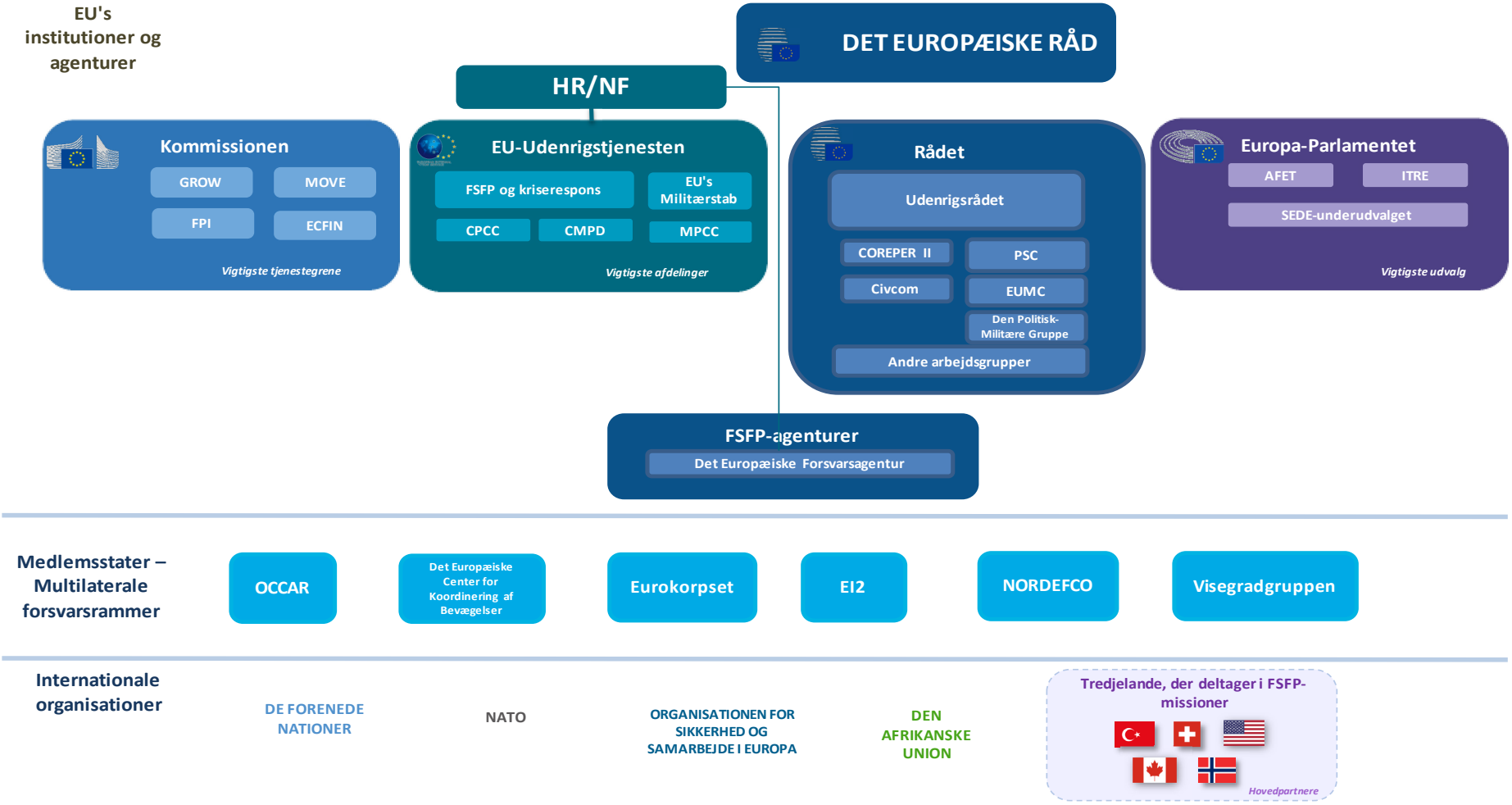
Klaus-Heiner Lehne
Formand

Bilag I — Tidslinje



Kilde: Revisionsretten.

Bilag II – De institutionelle rammer for europæisk forsvar: et komplekst område med mange aktører



Kilde: Revisionsretten.

Bilag III – Kapabilitetsprioriteter identificeret i centrale EU-dokumenter, 2013-2019

	Det Europæiske Råd 2013	CDP 2014	EU's globale strategi 2016	CDP 2018
Luftfart	Ubemandet luftfartøj (UAV) Luft til luft-tankning	Strategiske luftstyrkekapabiliteter Forskning i lufttrafikstyring i det fælles europæiske luftrum (SESAR)		Luftmobilitet Luftoverlegenhed Integration af militære luftstyrkekapabiliteter i en luftfartssektor i udvikling
Kommando, kontrol, information og cyber	Cyberforsvar Satellitkommunikation	Bekæmpelse af cybertrusler (cyberforsvar) Rumbaseret informationstjeneste Forbedrede informations- og kommunikationstjenester for kamprum Fjernstyret luftfartøj til overvågning Sikring af SATCOM-kapabiliteter	Efterretning, overvågning og rekognoscering Uafhængig adgang til rummet og permanent jordobservation Digitale kapabiliteter og cyberteknologier Fjernstyrede luftfartøjssystemer	Operative kapabiliteter til cyberberedskabsoperationer Rumbaserede informations- og kommunikationstjenester Informationsoverlegenhed
Landforsvar		Taktiske kampkapabiliteter Forbedret logistisk støtte til indsatte styrker Sikring af lægehjælp til operationer		Kampkapabiliteter på landjorden Forbedrede logistiske og lægelige støttekapabiliteter
Flåde		Farvandspatruljering og -eskortering Havovervågningssystemer		Flådemanøvredygtighed Større modstandsdygtighed til søs ved hjælp af undervandskontrol
Tværgående		Energi- og miljøbeskyttelse Modellering, simulering og forsøg	Bredspektrede kapabiliteter til lands, i luften, i rummet og til søs, herunder strategiske katalysatorer	Grænseoverskridende kapabiliteter, der kan bidrage til realisering af EU's ambitionsniveau

Kilde: Revisionsretten på grundlag af:
Rådets konklusioner fra december 2013
Kapacitetsudviklingsplanerne fra 2014 og 2018
EU's globale strategi fra 2016.

Bilag IV — De vigtigste karakteristika for delsektorer i EU's forsvarsindustri (luftfart, landforsvar og flåde) 1/2

	Omsætning (milliarder euro)	Ansatte	Eksempler på produkter	Hovedlokationer	Primære EU-virksomheder	Primære interessenter uden for EU	EU-industriens vigtigste karakteristika
Luftfart	45	187 000	Fly Flymotorer Helikoptere Missiler Rumsystemer	Frankrig Tyskland Italien Sverige Det Forenede Kongerige	BAE Systems (UK) Airbus (EU) Thalès (Fr) Leonardo (It) MBDA (EU)	Lockheed Martin Corp. (USA) Boeing (USA) Raytheon (USA) Northrop Grumman Corp. (USA) General Dynamics Corp. (USA)	Sektoren omfatter en lille gruppe af store industrikoncerner og mange SMV'er og midcapselskaber i forsyningskæden. Den har et højt konsolideringsniveau på nationalt og europæisk plan med globale virksomheder som Airbus og EADS. De primære EU-virksomheder er imidlertid relativt små i forhold til deres amerikanske modparter. Sektoren er FoU-intensiv (op til 30 % af de samlede omkostninger til et kampfly) og tæt forbundet med den civile sektor. Bortset fra enkelte tilfælde (f.eks. BAE Systems, MBDA og Saab) er de primære førende virksomheder engageret i aktiviteter med dobbelt anvendelse og ikke fuldstændig afhængige af forsvarssektoren.
Landforsvar	28	258 000	Pansrede køretøjer (hovedtankvogne osv.) Artilleri Håndvåben og ammunition Motorer Sensorer C4ISR	Frankrig Tyskland Italien Det Forenede Kongerige Finland	BAE Systems (UK) Leonardo (It) Rheinmetall (De) Krauss-Maffei Wegmann (De) Nexter (Fr)	General Dynamics (USA) Oshkosh Corp. (USA) Textron (USA) Mitsubishi Heavy Industries (Jp) Indian Ordnance Factories (In) High Precision Systems (Ru) Uralvagonzavod (Ru)	Sektoren er mindre koncentreret end luftfartssektoren. De primære integratorer er koncentreret i LoI-landene. Men SMV'er spiller også en vigtig rolle som underleverandører og specialiserede produktleverandører, der opererer på nichemarkeder i hele EU. Etableringen af et joint venture ("KNDS") mellem Nexter og Krauss-Maffei Wegmann er et godt eksempel på den nylige konsolidering af sektoren i EU. Sektoren er relativt mere forsvarsafhængig, og statsligt ejerskab forekommer stadig. Sektoren er mindre FoU-intensiv (< 15 % for det landbaserede våbenprogram) end luftfartsindustrien, og der er færre muligheder for dobbelt anvendelse.
Flåde	22		Overfladeskibe Amfibieskibe Ubåde Flådevåben	Frankrig Tyskland Italien Det Forenede Kongerige Spanien Nederlandene	BAE Systems (UK) Naval Group (Fr) ThyssenKrupp (De) Fincantieri (It) Navantia (Sp) Damen (Nl)	Northrop Grumman Corp. (USA) General Dynamics Corp. (USA) Huntington Ingalls Industries (USA) United Shipbuilding Corp. (Ru)	De europæiske leverandører er koncentreret om seks store maritime virksomheder, der fungerer som hovedentreprenører og systemintegratorer. Sektoren er af natur afhængig af en diversificeret forsyningskæde bestående af et stort antal specialiserede leverandører, der ofte har forbindelse til andre sektorer, navnlig elektronik (Thales) eller luftfart i relation til våben og motorer (Rolls Royce og MBDA). Sektoren er relativt afhængig af forsvarsområdet (undtagen Fincantieri). Statsligt ejerskab forekommer ofte (Naval-koncernen, Fincantieri og Navantia), og de primære EU-virksomheder (undtagen BAE Systems) er som regel specialiseret i flådesektoren. De muligheder, der skabes af teknologier med dobbelt anvendelse, bliver i stigende grad udnyttet i forsyningskæden.

Kilder: Revisionsretten på grundlag af:
"ASD Facts and Figures 2017"
Undersøgelse til Europa-Parlamentets Underudvalg om Sikkerhed og Forsvar – "The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)" – juni 2013
Undersøgelse bestilt af EDA "Industrial and Technological Competences in the Naval Sector" – 2016
TNO – "Development of a European Defence Technological and Industrial Base" – 2009
IKEI Research and Consultancy – "Study on the Perspectives of the European Land Armement sector" – 2012

Bilag IV — De vigtigste karakteristika for delsektorer i EU's forsvarsindustri (luftfart, landforsvar og flåde) 2/2

	EU-samarbejde	Vigtigste samarbejdsprogrammer	Kapacitet, kompetencer, konkurrenceevne
Luftfart	Luftfartsindustrien er kendetegnet ved en relativt høj grad af samarbejde og integration i EU sammenlignet med andre sektorer. Der er i de seneste årtier gennemført et betydeligt antal bilaterale og multilaterale samarbejdsprogrammer i EU vedrørende kampfly, helikoptere, UAV'er, missiler og rumsystemer. Der har dog tidligere været overlappende programmer vedrørende kampfly (Rafale, Gripen og Eurofighter).	A400 NH-90 Eurofighter Typhoon MALE RPAS Meteor Tiger	Sektoren kan levere vigtige militære kapabiliteter og banebrydende teknologier såsom moderne kampfly, missiler, helikoptere og kapabiliteter inden for strategisk lufttransport og tankfly. Der er en teknologisk mangel med hensyn til droner af typen Medium-Altitude Long-Endurance (MALE), der indtil nu primært er blevet indkøbt fra USA og Israel. Der er dog iværksat flere samarbejdsprojekter på EU-plan (f.eks. det europæiske MALE RPAS). Industrien har i dag en stærk position med topaktører på det globale marked. Nogle EU-produkter har oplevet kraftig eksport, f.eks. kampfly (Rafale og Typhoon), missiler (MBDA) og helikoptere (Eurocopter). Markedet er dog fortsat domineret af store amerikanske virksomheder, og nytilkomne konkurrenter kan muligvis udfordre EU-industriens konkurrenceevne i denne sektor.
Landforsvar	Der har kun været meget begrænsede EU-samarbejdsprojekter i den del af våbenindustrien, der leverer materiel til landforsvar. Sektoren er kendetegnet af overlappende kapabiliteter ved landegrænserne. I 2018 fandtes der f.eks. 17 typer pansrede infanterikøretøjer i EU. Der er muligheder for flere samarbejdsprogrammer vedrørende den europæiske kampvogn og et kommende artillerisystem, der skal udvikles af Frankrig og Tyskland.	Boxer	Sektoren kan konstruere, fremstille, opgradere og støtte centrale militære kapabiliteter til landbaseret krig, herunder store kampvogne og pansrede kampkøretøjer, ammunition, præcisionsammunition, artillerisystemer og missilaffyringsenheder. Sektoren har en betydelig eksport (Leopard og pansrede køretøjer) til Sydøstasien, Indien, Mellemøsten, Brasilien og Australien. Konkurrencen på det globale marked omfatter aktører fra lande over hele verden (USA, Rusland, Japan, Israel, Indien og Sydkorea). Den europæiske industris konkurrenceevne er hæmmet af de primære EU-virksomheders relativt beskedne størrelse, navnlig sammenlignet med deres amerikanske konkurrenter.
Flåde	Erfaringerne med EU-samarbejdsprojekter er begrænsede i flådesektoren og har primært været bilaterale (FREMM mellem Italien og Frankrig). Sektoren er fortsat organiseret nationalt, idet 60 % til 80 % af alle materialer, komponenter og systemer leveres på nationalt plan af hovedentreprenører. Dette tal stiger til 95 %, hvis EU-samarbejde i forsyningskæden medregnes.	FREMM	Den europæiske flådeindustrikan konstruere, integrere og producere hele viften af centrale kapabiliteter i flådesektoren, fra skibe til næsten alle kernesystemer og -komponenter. Med hensyn til kritiske systemer er den ikke afhængig af lande uden for EU. Industrien har en god konkurrenceevne på de internationale markeder med en stærk markedsandel og eksport, navnlig i markedssegmenter med højere merværdi såsom ubåde, destroyere og fregatter. Flådesektoren er i stigende grad afhængig af eksport. De primære eksportmarkeder er Mellemøsten, Afrika, Asien og Sydamerika. Der er stigende konkurrence fra Kina, Sydkorea og Rusland.

Kilder: Revisionsretten på grundlag af:
"ASD Facts and Figures 2017"
Undersøgelse til Europa-Parlamentets Underudvalg om Sikkerhed og Forsvar – "The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)" – juni 2013
Undersøgelse bestilt af EDA "Industrial and Technological Competences in the Naval Sector" – 2016
TNO – "Development of a European Defence Technological and Industrial Base" – 2009
IKEI Research and Consultancy – "Study on the Perspectives of the European Land Armement sector" – 2012

Bilag V – SWOT-analyse[191] – EDTIB

Styrker	Svagheder
Europæiske virksomheder er førende på de globale markeder	Fragmenteret forsvarsmarked med overkapacitet, overlapninger og uudnyttede stordriftsfordele
Kapacitet til at konstruere og producere en bred vifte af militære produkter inden for luftfart, landbaseret forsvar, flåde og elektronik	Stigende omkostninger til forsvarsmateriel og -systemer
Erfaring med multinationalt samarbejde (navnlig i luftfartssektoren)	Relativt lave FoU-udgifter
Højtkvalificeret arbejdsstyrke	Mangel på samarbejdsbaserede forsvarsindkøb og FoU-aktiviteter
	Forskelle i medlemsstaternes eksportpolitik
	Begrænset adgang til markeder grænseoverskridende markeder inden for EU, navnlig for SMV'er
Muligheder	**Trusler**
Vækst i de globale militærudgifter	Konkurrence fra eksisterende og nye konkurrenter
Momentum i EU's forsvarssamarbejde med støtte fra medlemsstaterne	Tab af innovationsevne og teknologisk overlegenhed, hvilket forringer den globale konkurrenceevne
Iværksættelse af nye, store samarbejdsprogrammer (Future Combat Air Systems, Eurodron MALE, European Main Battle Tank)	Forsyningssikkerhed i stigende grad afhængig af internationale og komplekse forsyningskæder
Potentiale til rationalisering og omstrukturering, navnlig inden for landforsvar og flåde	Ingen præference for at benytte EU-leverandører blandt medlemsstaterne
Muligheder for dobbelt anvendelse og stigende interaktion med den civile sektor	Høje adgangsbarrierer på markedet uden for EU

Kilde: Revisionsretten.

[191] SWOT: Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats (styrker, svagheder, muligheder og trusler).

Bilag VI — De primære revisionsordninger vedrørende EU-forsvar

		Revisionsretten	Et eller flere revisorkollegier	Nationale revisions-institutioner og -organer
Nuværende FFR (2014-2020)	FUSP-kapitlet, inklusive civile FSFP-missioner	X		
	EU-Udenrigstjenestens administrationsomkostninger, herunder til EU's Militærstab	X		
	FSFP-militærmissioner Fælles driftsomkostninger (Athenamekanismen)		X	
	FSFP-militærmissioner Individuelle driftsomkostninger			X
	FSFP's agenturer, herunder Det Europæiske Forsvarsagentur		X	X
	Fredsfaciliteten for Afrika	X		
	PESCO – Projekter uden EU-budgetmidler		?	
	PESCO – Projekter med EU-budgetmidler	X		
	PADR	X		
	EDIDP	X		
	Kapacitetsopbygning til støtte for sikkerhed og udvikling (finansieret under instrumentet til fremme af stabilitet og fred)	X		
FFR 2021-2027	Den Europæiske Forsvarsfond*	X		
	Den Europæiske Fredsfacilitet**	X		
	Militær mobilitet*	X		

* Baseret på Kommissionens lovgivningsforslag.
** Baseret på forslag fra HR/NF.

Kilde: Revisionsretten.

Akronymer og forkortelser

APF: Fredsfaciliteten for Afrika

CARD: Samordnet årlig gennemgang vedrørende forsvar

CBSD: Kapacitetsopbygning til støtte for sikkerhed og udvikling

CDP: Kapacitetsudviklingsplan

Civcom: Udvalget for de Civile Aspekter af Krisestyring

CPCC: Den Civile Planlægnings- og Gennemførelseskapacitet

DTIB: Forsvarsteknologisk og -industriel base

EDA: Det Europæiske Forsvarsagentur

EDIDP: Program for udvikling af den europæiske forsvarsindustri

EDTIB: Den europæiske forsvarsteknologiske og -industrielle base

EUGS: Den Europæiske Unions globale strategi

EUMC: Den Europæiske Unions Militærkomité

EUMS: Den Europæiske Unions Militærstab

EU-Udenrigstjenesten: Tjenesten for EU's Optræden Udadtil

FFR: Flerårig finansiel ramme

FoT: Forskning og teknologi

FoU: Forskning og udvikling

FPI: Tjenesten for Udenrigspolitiske Instrumenter

FSFP: Den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik

FUSP: Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

GD GROW: Europa-Kommissionens Generaldirektorat for det Indre Marked, Erhvervspolitik, Iværksætteri og SMV'er

HR/NF: Den højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik

IPSD: Gennemførelsesplan for sikkerhed og forsvar

ISSS: Det Internationale Institut for Strategiske Studier

LoI: Hensigtserklæring

MPCC: Den Militære Planlægnings- og Gennemførelseskapacitet

NATO: Den Nordatlantiske Traktats Organisation

NORDEFCO: Det Nordiske Forsvarssamarbejde

OCCAR: Den Fælles Organisation for Forsvarsmaterielsamarbejde

PADR: Den forberedende foranstaltning vedrørende forsvarsforskning

PESCO: Permanent struktureret samarbejde

Revisionsretten: Den Europæiske Revisionsret

SIPRI: Det Internationale Fredsforskningsinstitut i Stockholm

SMV'er: Små og mellemstore virksomheder

TEU: Traktaten om Den Europæiske Union

Holdet bag

Denne analyse - Europæisk forsvar - blev vedtaget af Afdeling III - Foranstaltninger udadtil/Sikkerhed og retfærdighed. Arbejdet blev ledet af Juhan Parts, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Ken-Marti Vaher og attaché Margus Kurm.

OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2019.
Gengivelse er tilladt med kildeangivelse.

Tilladelse til at anvende eller gengive fotos eller andet materiale, hvortil Den Europæiske Union ikke har ophavsretten, skal indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.

Figur 1, kort: © OpenStreetMap contributors. Kartografien i kortfliserne er licenseret i henhold til Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

Forsvar er et særligt område, som er helt centralt for medlemsstaternes nationale suverænitet. Indtil for nylig har der på forsvarsområdet kun været begrænsede tiltag på EU-niveau. Men som reaktion på et udfordrende nyt globalt miljø har EU iværksat nye forsvarsrelaterede initiativer med henblik på at forbedre samarbejdet mellem medlemsstaterne. Dette har bragt forsvarsområdet i Revisionsrettens søgelys, da den betydelige og hurtige stigning i finansieringen til de nye EU-ambitioner og -initiativer er forbundet med performancerelaterede risici. Derfor har Revisionsretten udarbejdet denne analyse, der ikke er baseret på en revision, men på en dokumentgennemgang af publikationer om emnet og interview med medarbejdere fra EU-institutioner og organer såvel som andre institutioner og organer. Analysen har specifikt fokus på i) de retlige, institutionelle og finansielle rammer på forsvarsområdet og ii) den aktuelle situation med hensyn til medlemsstaternes forsvarskapabiliteter og -industrier. Formålet med analysen er at se på EU's forsvarssamarbejde, som det ser ud i dag, og fremhæve nogle af de væsentligste risici, som er forbundet med EU's nye ambitionsniveau og de forsvarsrelaterede initiativer, der er blevet udviklet i de seneste år.

At bidrage til en bedre forsvarskapacitet i Europa betyder at skride fra ord til handling og kræver en effektiv gennemførelse af konkrete initiativer med henblik på at støtte en konkurrencedygtig europæisk forsvarsindustri og forbedre medlemsstaternes militære kapabiliteter i fuld komplementaritet med NATO. EU's succes og fremtid på forsvarsområdet afhænger i sidste ende fuldstændig af medlemsstaternes politiske vilje, da de spiller hovedrollen i Europas forsvarsstruktur.

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

© Den Europæiske Union, 2019

Tilladelse til at anvende eller gengive fotos eller andet materiale, hvortil Den Europæiske Union ikke har ophavsretten, skal indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.

CURIA RATIONUM

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET