

Översikt nr 09

SV

Europas försvar



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

2019

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I-XII
Inledning	01-08
Bakgrund	01-03
Om översikten	04-08
1. Försvaret: medlemsstaternas viktiga funktion	09-73
1.1 Försvaret: ett område med särställning i EU:s rättsliga och institutionella ram	09-36
Särskilda försvarsbestämmelser i fördragen	09-19
Viktiga aktörer och styrningsstrukturer	20-27
Insatser och uppdrag inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken	28
Försvarssamarbete i och utanför Europa	29-36
1.2 Den senaste utveckling på EU-nivå: en ny ambitionsnivå	37-54
EU:s globala strategi och den europeiska försvarshandlingsplanen	37-40
Försvarsutgifter i EU	41-54
1.3 Risker med EU:s nya försvarsambitioner	55-73
En ambition för EU:s försvarspolitik	56-68
Samordning med Nato	69-73
2. Försvarsförmåga och försvarsindustri i EU:s medlemsstater: en global position som utmanas	74-141
2.1 Medlemsstaternas förmåga – starka och svaga sidor	75-91
Mäta militär förmåga	75-78
Kvantitativa mått	79-81
Kvalitativ analys	82-88
Konsekvenserna av brexit	89-91
2.2 Betecknande för den europeiska försvarsindustrin	92-113
Försvarssektorn	92-94
Betydelsefulla trender	95-97

Situationen inom den europeiska försvarsindustrin	98-100
Efterfrågesidan: medlemsstaterna	101-106
Utbudssidan: industrin	107-113
2.3 Fördjupat samarbete på EU-nivå	114-127
Förmågeutvecklingsplanen	115-116
Den samordnade årliga försvarsöversikten	117-119
Pesco	120-123
Europeiska försvarsfonden	124-127
2.4 Effektivitetsrisker i samband med EU:s försvarsprogram	128-141
En ändamålsenlig planering på EU-nivå	129-132
Medlemsstaternas deltagande	133-135
Effekten på de verkliga kapacitetsbehoven	136-137
En ram för styrning och redovisningsskyldighet	138-141
Avslutande kommentarer	142-144
Bilaga I – Tidslinje	
Bilaga II – EU:s institutionella ram för försvaret: ett komplext område med många aktörer	
Bilaga III – Förmågeprioriteringar enligt de viktigaste EU-dokumenterna 2013–2019	
Bilaga IV – Nyckelfakta om undersektorerna i EU:s försvarsindustri (flygvapnet, armén, marinen) 1/2	
Bilaga IV – Nyckelfakta om undersektorerna i EU:s försvarsindustri (flygvapnet, armén, marinen) 2/2	
Bilaga V – Swotanalys av den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen	
Bilaga VI – Den huvudsakliga revisionsordningen för EU:s försvar	
Akronymer och förkortningar	

Sammanfattning

I Försvaret är ett specifikt område och centralt för medlemsstaternas nationella suveränitet. För de flesta av EU:s medlemsstater består det europeiska försvaret i princip av två skikt: medlemsstaternas egna förmåga att försvara sig själva och det kollektiva försvaret via Nato. I EU-fördraget betonas den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikens särskilda ställning. Här försäkras även att medlemsstaterna är huvudansvariga, och det finns flera begränsningar för vad EU kan göra på detta område.

II Fram till nyligen hände inte mycket inom försvarsområdet på EU-nivå, och det finns ingen europeisk försvarsunion. På grund av den nya utmanande globala situationen som vi ser i dag har EU dock tagit nya initiativ för att fördjupa samarbetet mellan medlemsstaterna. För 2021–2027 har kommissionen föreslagit att de försvarsrelaterade anslagen till forskning och utveckling ska öka från 590 miljoner euro till 13 miljarder euro. Det är 22 gånger mer än under innevarande sjuårsperiod.

III I och med detta har försvaret blivit en fråga för revisionsrätten, eftersom de stora och snabba ökningarna av anslagen ger upphov till effektivitetsrisker. Försvar handlar om verklig militär förmåga, som tvivellöst avskräcker från möjliga angrepp, och förutsätter att man vid behov står redo att agera.

IV Revisionsrätten har därför tagit fram denna översikt, som är grundad på en analytisk genomgång av offentligt tillgänglig information. I dokumentet behandlas främst i) de rättsliga, institutionella och ekonomiska förutsättningarna på försvarsområdet och ii) medlemsstaternas försvarsförmåga och försvarsindustri. Syftet är att lyfta fram några av de främsta riskerna som EU:s nya ambitionsnivå och de föreslagna ökande anslagen för med sig.

V EU:s försvarsrelaterade initiativ sker på ett område där EU har väldigt lite erfarenhet sedan tidigare. Som det ser ut i dag finns det risk för att lämpliga mål inte har satts upp och att det inte finns tillräckligt bra system för att hantera ökningen av EU:s utgifter och den nya ambitionsnivå som beskrivs i EU:s globala strategi.

VI Det finns tydliga strategiska skillnader mellan EU:s medlemsstater. I synnerhet saknas det en gemensam uppfattning om var hoten finns och en gemensam vision om EU:s roll. Medlemsstaterna har olika insatsregler och en mängd olika åsikter om när militära medel ska tillgripas. Med sådana förutsättningar blir vissa begrepp, som strategiskt oberoende och en europeisk armé, vittomfattande och vaga.

VII Det är ytterst viktigt att EU:s initiativ samordnas och att det skapas synergier med andra organisationer på försvarsområdet, särskilt Nato. EU och Nato står inför samma säkerhetsutmaningar och har därmed gemensamma försvarsintressen. För 22 medlemsstater är Nato alltså den främsta faktorn när det gäller kollektivt försvar. EU:s medlemsstater har en viss militär styrka. Så för att inte slösa med skattebetalarnas pengar är en avgörande och prioriterad fråga i nuläget om EU kan komplettera Nato, så att man inte skapar dubbelarbete och överlappande strukturer.

VIII Betydande och osamordnade nedskärningar i medlemsstaternas försvarsbudgetar har dock, tillsammans med underinvesteringar, påverkat medlemsstaternas militära förmåga. Som det ser ut i dag har medlemsstaterna långt ifrån den militära förmåga som skulle behövas för att leva upp till EU:s militära ambitionsnivå. Denna situation kommer att förvärras på grund av brexit, i och med att Förenade kungariket står för en fjärdedel av EU-ländernas sammanlagda försvarsutgifter.

IX EU:s försvarsutgifter kommer visserligen snart att öka, men det är ändå med små belopp (i genomsnitt ungefär tre miljarder euro per år) jämfört med medlemsstaternas sammanlagda militära utgifter. Enligt uppskattningar skulle det behövas flera hundra miljarder euro för att uppnå den förmåga som krävs för att EU ska kunna försvara sig utan hjälp utifrån. Bara för att uppnå riktlinjen om 2 % av BNP skulle EU-länderna som är med i Nato behöva investera ytterligare 90 miljarder euro per år, vilket innebär en ökning på cirka 45 % jämfört med utgifterna 2017.

X När det gäller effekten av EU:s nya initiativ, och den snabba utgiftsökningen som de innebär, är det flera viktiga förutsättningar som ännu inte föreligger eller som det saknas information om. Det gäller särskilt

- en ändamålsenlig planering på EU-nivå,
- medlemsstaternas deltagande,
- effekten på de verkliga kapacitetsbehoven,
- ramen för styrning och redovisningsskyldighet.

XI Att utöka samarbetet inom säkerhet och försvar i EU har även ansetts vara bra för ekonomin och industrin. Tidigare försök att skapa en öppen och konkurrenskraftig europeisk marknad för försvarsmateriel har misslyckats. Begränsat samarbete mellan medlemsstaterna har lett till ineffektivitet inom EU:s försvarssektor, vilket är ett hot mot försvarsindustrins globala konkurrenskraft och dess möjligheter att tillhandahålla

den militära förmåga som krävs. Den stora ökningen av anslagen till försvarsrelaterad forskning och utveckling riskerar dock också att bli ännu en insats som inte har någon verklig inverkan på den europeiska försvarsindustrins konkurrenskraft.

XII För att stärka försvarsförmågan i Europa räcker det inte bara med stora ord, utan konkreta initiativ måste omsättas i praktiken så att man stöttar en konkurrenskraftig europeisk försvarsindustri och förbättrar medlemsstaternas militära förmåga i fullständig komplementaritet med Nato. I slutändan är EU:s framgång och framtid på försvarsområdet helt beroende av medlemsstaternas politiska vilja, eftersom de spelar en central roll i Europas försvarsstruktur.

Inledning

Bakgrund

01 Den senaste tidens händelseutveckling i världen har lett till att europeiska ledare åter har börjat se försvar som en prioriterad politisk fråga i linje med EU-medborgarnas växande förväntningar vad gäller säkerhet¹. Under de senaste åren har Rysslands annektering av Krim, utvecklingen i de transatlantiska förbindelserna, ökade säkerhetshot, uppkomsten av många nya slag av säkerhetshot och återupptagen stormaktsrivalitet gett ytterligare fart åt försvarssamarbetet i EU.

02 Att utöka säkerhets- och försvarssamarbetet i EU har även ansetts vara bra för ekonomin. Faktum är att försvaret har stor betydelse för ekonomi och industri. Begränsat samarbete mellan medlemsstaterna, tillsammans med nedskärningar i deras försvarsbudgetar sedan 2005, har lett till ineffektivitet inom EU:s försvarssektor, vilket är ett hot mot försvarsindustrins globala konkurrenskraft och innebär att den inte har möjlighet att tillhandahålla den militära förmåga som krävs².

03 Av denna anledning vill man skapa ett starkare EU, och har därför satt upp högre mål för EU och medlemsstaterna i EU:s globala strategi 2016 och i tillhörande genomförandeplan för säkerhet och försvar. Med utgångspunkt i dessa högre mål har flera försvarsrelaterade initiativ och mekanismer utformats under de senaste åren (se [bilaga I](#)). Syftet med översikten är att undersöka hur situationen ser ut för EU:s försvarssamarbete och gå igenom EU:s begynnande försvarspolitik och dess förutsättningar.

Om översikten

04 Vår översikt grundar sig på en analytisk genomgång av offentligt tillgänglig information. Avsikten är inte att den ska ge en historisk beskrivning av vad som ligger bakom EU:s försvarspolitik, utan fokus ligger på dagens situation och på förutsättningarna i den fleråriga budgetramen.

¹ *Eurobarometern* nr 90, november 2018.

² Kommissionens avdelningars konsekvensbedömning om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Europeiska försvarsfonden SWD(2018) 345 final, 13.6.2018.

05 Tanken är att det ska tjäna som underlag för medlagstiftarna vid de strategiska reflektionerna och öka kunskapen hos allmänheten och andra berörda parter. Den ska även ge revisionsrätten kunskaper och intern kompetens som kan behövas vid framtida revisionsarbete på området.

06 I den första delen går vi igenom de rättsliga, institutionella och ekonomiska ramar som styr EU:s försvarspolitik. I den andra delen tittar vi på EU:s försvarsförmåga och försvarsindustri och redogör för några av de initiativ som på sistone har inletts på EU-nivå. I alla delar av dokumentet tar vi upp utmaningarna som kan göra det svårt att uppnå de politiska målen och de främsta riskerna som EU:s nya ambitioner och initiativ, och de ökade försvarsanslagen på EU-nivå, för med sig.

07 Uppgifterna i översikten kommer från följande källor:

- En genomgång av dokument både från EU och från andra källor (tankesmedjor, forskningsinstitut, experter med flera).
- Intervjuer med personal inom EU:s institutioner och organ, samt inom andra institutioner och organisationer (till exempel Nato och tankesmedjor).

08 I översikten har utvecklingen inom EU:s försvarspolitik fram till och med den 17 juni 2019 beaktats. Europeiska kommissionen, Europeiska utrikestjänsten och Europeiska försvarsbyrån har getts tillfälle att uttala sig om utkastet till detta dokument. De åsikter som uttrycks i översikten överensstämmer inte nödvändigtvis med dessa institutioners och organs åsikter.

1. Försvaret: medlemsstaternas viktiga funktion

1.1 Försvaret: ett område med särställning i EU:s rättsliga och institutionella ram

Särskilda försvarsbestämmelser i fördragen

Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken

09 Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP) utgör en integrerad del av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp). GSFP regleras av fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) och ”ska tillförsäkra unionen en operativ kapacitet som stöder sig på civila och militära resurser. Unionen kan använda dessa resurser vid uppdrag utanför unionen för att bevara freden, förebygga konflikter och stärka den internationella säkerheten i enlighet med principerna i Förenta nationernas stadga”³. Därutöver är medlemsstaterna skyldiga att ge stöd och bistånd om en annan medlemsstat ”skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium”⁴.

10 En grundläggande aspekt i Gusp, där alltså även GSFP ingår, är mellanstatligheten, det vill säga att det är medlemsstaterna som spelar huvudrollen. Utrikes- och försvarspolitiken ses i första hand som en verkställande befogenhet och som starka och väsentliga symboler för nationell suveränitet⁵. I EU-fördraget betonas den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikens särställning, och det finns särskilda regler och förfaranden för den.

11 EU-institutionerna har framför allt en annan funktion i GSFP än i annan EU-politik, som bedrivs inom den institutionella ram som beskrivs i fördraget om

³ Artikel 42.1 i den konsoliderade versionen av fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget), EUT C 326, 26.10.2012.

⁴ Frankrike åberopade denna bestämmelse om ömsesidigt bistånd (artikel 42.7 i EU-fördraget) första gången efter terrorattentaten i Paris 2016.

⁵ Europaparlamentets utredningstjänst, *Unlocking the potential of the EU Treaties: An article-by-article analysis of the scope for action* (tillvaratagande av potentialen i EU-fördragen: en analys artikel för artikel av handlingsutrymmet), januari 2019.

Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) (se punkt 19). Kommissionen har ingen initiativrätt⁶, och Europaparlamentet har ingen lagstiftande makt. Förutom i vissa undantagsfall⁷ har Europeiska unionens domstol inte heller någon behörighet när det gäller den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken⁸.

12 EU-fördraget innehåller flera begränsningar av EU:s handlingsutrymme inom GSFP. Den första betydelsefulla begränsningen gäller respekten för ”de förpliktelser som vissa medlemsstater⁹, som anser att deras gemensamma försvar förverkligas genom Atlantpaksorganisationen (Nato), har¹⁰”. Bestämmelserna om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken får inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik, till exempel deras neutralitet.

13 För det andra finns det särskilda bestämmelser för hur medlemsstater kan besluta att inte delta i försvarssamarbetet. Denna möjlighet har utnyttjats av Danmark, som har ett undantag¹¹ och inte deltar i GSFP.

14 För det tredje innehåller EU-fördraget bestämmelser som begränsar hur EU:s budget får användas för försvarsutgifter. EU-budgeten får till exempel inte användas för ”driftsutgifter i samband med operationer som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser”¹². Detta gäller till exempel utgifter för militära insatser som de deltagande medlemsstaterna ska betala (se punkt 49). I syfte att genomföra den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken ska medlemsstaterna dessutom ställa

⁶ Enligt artikel 42.4 i EUF-fördraget ska beslut om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken ”antas av rådet med enhällighet på förslag av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik eller på initiativ av en medlemsstat”.

⁷ Det gäller i första hand kontroll av lagligheten i restriktiva åtgärder som rådet vidtar mot fysiska eller juridiska personer samt kontroll av hur EU-institutionerna genomför den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, som inte ska ”påverka tillämpningen av de förfaranden för eller respektive omfattning av institutionernas befogenheter som anges i fördragen för utövandet av unionsbefogenheterna”.

⁸ Artikel 24.1 i EU-fördraget.

⁹ Av EU:s medlemsstater är 22 med i Nato.

¹⁰ Artikel 42.2 andra stycket i EU-fördraget.

¹¹ Protokoll 22 om Danmarks ställning, fogat till EU-fördraget.

¹² Artikel 41.2 i EU-fördraget.

civil och militär kapacitet till unionens förfogande, men EU får inte ha några egna militära resurser.

15 Med tanke på att den nationella suveräniteten har företräde krävs det, för det fjärde, oftast enhällighet när rådet ska fatta beslut i frågor som rör den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken¹³. Medlemsstaterna har således vetorätt och kan förhindra eller begränsa beslut på EU-nivå.

16 För det femte innehåller fördraget bestämmelser som uttryckligen begränsar den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken till ”uppdrag utanför unionen”¹⁴. Operativt fokus i GSFP ligger därför i första hand på kriser och konflikter utanför EU och inte på försvar av EU:s territorium, som för de flesta länder är Natos ansvar.

17 Bestämmelserna om GSFP i EU-fördraget utgör rättslig grund för ”den gradvisa utformningen av unionens gemensamma försvarspolitik” som ska ”leda till ett gemensamt försvar”¹⁵. Det kan dock endast ske om medlemsstaterna enhälligt beslutar att öka samarbetet i försvarsfrågor inom ramen för EU.

18 I EU-fördraget finns även möjligheter som hittills inte har utnyttjats¹⁶, som att snabbt få fram finansiering till den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken och inleda uppdrag inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken¹⁷. För civila uppdrag kan rådet ”anta ett beslut om de särskilda förfaranden som ska garantera snabb tillgång till anslag i unionens budget [...] särskilt för förberedande verksamhet”. Som förberedelse för militära insatser kan medlemsstaterna upprätta en gemensam ”startfond”. Hittills har rådet dock inte använt sig av något av dessa två alternativ.

¹³ Artikel 42.4 i EUF-fördraget, med undantag för Europeiska försvarsbyrån och inledande av permanent strukturerat samarbete.

¹⁴ Artikel 42.1 i EU-fördraget.

¹⁵ Artikel 42.2 i EU-fördraget.

¹⁶ En utförligare analys finns i *Unlocking the potential of the EU Treaties: An article-by-article analysis of the scope for action* (tillvaratagande av potentialen i EU-fördragen: en analys artikel för artikel av handlingsutrymmet), Europaparlamentets utredningstjänst, januari 2019.

¹⁷ Artikel 41.3 i EU-fördraget.

Försvarsrelaterad EU-politik i enlighet med fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

19 Det kan även finnas en industriell dimension i EU:s åtgärder på försvarsområdet, där EU:s mål är att stödja upprättandet av en stark och konkurrenskraftig europeisk försvarsteknisk och försvarsindustriell bas. När det gäller denna fråga är rättsakter om EU:s politik för till exempel den inre marknaden, forskning och näringsliv, reglerade i EUF-fördraget.

Viktiga aktörer och styrningsstrukturer

20 De institutionella ramarna och styrningsstrukturerna för det europeiska försvaret är komplexa och består av ett stort sammanflätat system med aktörer både inom och utanför EU. GSFP är ett mellanstatligt samarbetsområde, i och med medlemsstaternas, och därmed även Europeiska rådets och Europeiska unionens råds, centrala funktion på området (se [bilaga II](#)).

21 Europeiska rådet beslutar, som det högsta EU-organet, om de allmänna politiska inriktningarna och prioriteringarna. Europeiska rådet utser även den höga representant som ansvarar för Gusp, där GSFP ingår. I december 2013 höll Europeiska rådet för första gången en tematisk debatt om försvaret¹⁸. Sedan dess är det europeiska försvarssamarbetet ett stående inslag på Europeiska rådets dagordning¹⁹.

22 Europeiska unionens råd fattar beslut om GSFP. I de flesta fall agerar rådet enhälligt. Det finns inget särskilt råd för försvar, men försvarsministrarna brukar ha ett eget möte vid utrikesrådets möten och inhämtar råd från flera olika förberedande organ²⁰.

23 Den höga representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik/vice ordföranden lägger fram förslag och verkställer beslut som rör GSFP. Den höga representanten

¹⁸ Europeiska rådets slutsatser av den 19–20 december 2013, EUCO 217/13.

¹⁹ *The European Council's "rolling agenda" on European defence cooperation* (Europeiska rådets "löpande dagordning" om det europeiska försvarssamarbetet), briefing från Europaparlamentets utredningstjänst, juni 2018.

²⁰ Närmare bestämt kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (Kusp), Europeiska unionens militära kommitté (EUMC), gruppen för politiska och militära frågor och kommittén för de civila aspekterna av krishantering (Civcom).

bistås i detta arbete av olika avdelningar och organ inom utrikestjänsten, nämligen Europeiska unionens militära stab (EUMS), direktoratet för krishantering och planering, den civila planerings- och ledningskapaciteten (CPCC) samt den militära planerings- och ledningskapaciteten (MPCC)²¹. Den höga representanten är även vice ordförande för Europeiska kommissionen och ska som sådan samordna EU:s utrikespolitik och se till att den är enhetlig. Vid kommissionen finansieras civila GSFP-uppdrag genom tjänsten för utrikespolitiska instrument (FPI). Tjänsten för utrikespolitiska instrument är direkt underställd den höga representanten och har ett nära samarbete med utrikestjänsten.

24 Samtidigt är ett av kommissionens viktigaste uppdrag att främja den europeiska försvarsindustrins konkurrenskraft (se punkt 46 och punkterna 124–127).

Generaldirektoratet för inre marknaden har huvudansvaret, och har även ansvaret för den inre försvarsmarknaden.

25 Tre byråer arbetar med GSFP, nämligen EDA, Europeiska unionens institut för säkerhetsstudier och Europeiska unionens satellitcentrum. Bland dem har EDA, som inrättades 2004, en central uppgift. EDA bistår rådet och medlemsstaterna i deras strävan att ge unionen bättre försvarsförmåga på området krishantering och upprätthåller GSFP. EDA leds av den höga representanten och har tre huvuduppdrag²²:

- 1) Att vara det främsta mellanstatliga prioriteringsinstrumentet på EU-nivå för stöd till kapacitetsutveckling.
- 2) Att vara det främsta forumet för samarbete och huvudstrukturen för administrativt stöd på EU-nivå för medlemsstaterna i deras arbete med teknik- och kapacitetsutveckling.
- 3) Att vara den centrala aktören när det gäller EU-finansierad försvarsrelaterad verksamhet.

²¹ Den militära planerings- och ledningskapaciteten är sedan 2017 ett permanent operativt högkvarter. Planerings- och ledningskapaciteten ansvarar för den operativa planeringen och ledningen av EU:s icke-verkställande militära uppdrag på strategisk nivå. För tillfället pågår tre utbildningsuppdrag: i Centralafrikanska republiken, Mali och Somalia.

Den 19 november 2018 enades rådet om att utöka den militära planerings- och ledningskapacitetens uppdrag, så att den från och med 2020 ska ha beredskap att leda en verkställande militär insats omfattande högst en EU-stridsgrupp (ungefär 2 000 soldater).

²² Rådets beslut (Gusp) 2015/1835 av den 12 oktober 2015 om Europeiska försvarsbyråns stadga, säte och verksamhetsregler. I maj 2017 ställde sig försvarsministrarna bakom slutsatserna och rekommendationerna i EDA:s långsiktiga översyn om att stärka byråns roll.

26 Europaparlamentet har en begränsad funktion i GSFP. Det finns ett särskilt underutskott för säkerhets- och försvarsfrågor som regelbundet yttrar sig över huvudpunkterna och de grundläggande vägvalen rörande GSFP. Europaparlamentet utvärderar regelbundet utvecklingen inom GSFP och kan lämna rekommendationer till rådet eller den höga representanten. Utanför GSFP har Europaparlamentet i sin roll som medlagstiftare kontrollmakt över försvarsförmågan och forskningsprogrammen som finansieras genom EU:s budget, till exempel den föreslagna europeiska försvarsfonden (se punkt 124). Parlamentet har dock begränsat inflytande i de tidigaste stadierna av EU:s försvarsplanering²³.

27 Europeiska revisionsrättens granskningsbefogenhet gäller främst källorna som finansieringen av de olika delarna i GSFP kommer ifrån. Revisionsrätten har ingen befogenhet att granska militära GSFP-insatser. Detsamma gäller EDA, EDA-finansierade projekt och medlemsstaternas utgifter för GSFP-insatser, vilka granskas av ett särskilt revisorskollegium. Försvarsrelaterade projekt som finansieras genom EU:s budget granskas dock av revisionsrätten. Det gäller även civila GSFP-uppdrag som finansieras via EU:s allmänna budget och som revisionsrätten under de senaste åren har sammanställt två särskilda rapporter om²⁴.

Insatser och uppdrag inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik

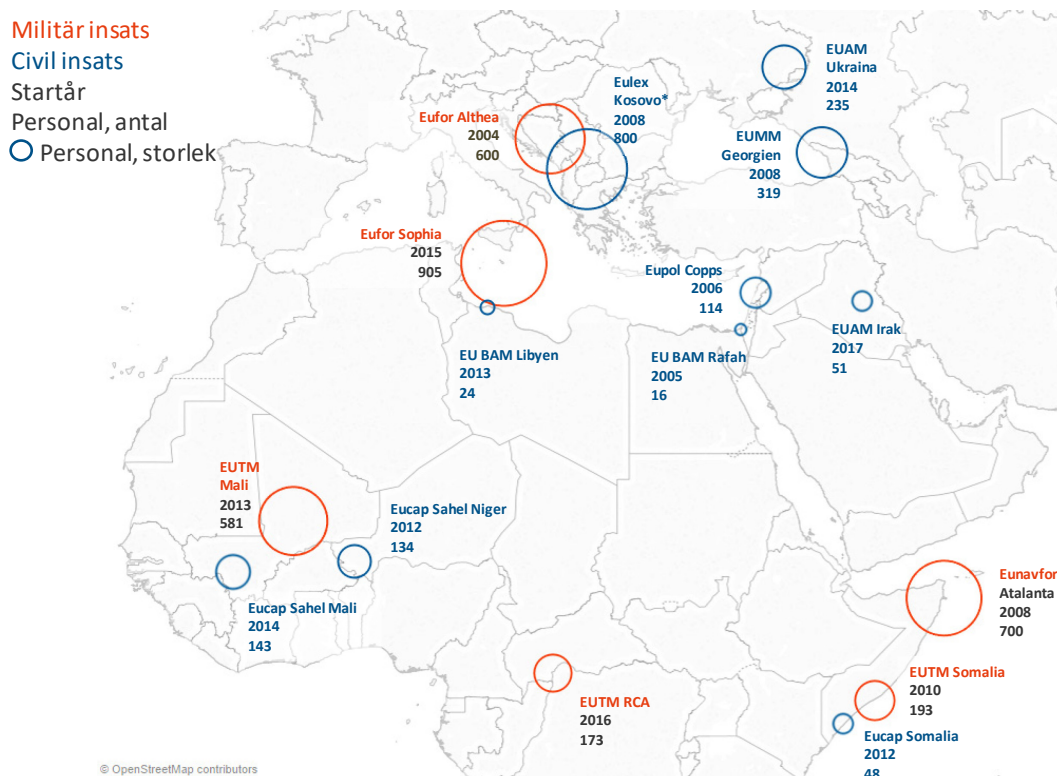
28 Den operativa delen av GSFP har bestått av 35 civila och militära uppdrag och insatser som sedan 2003 genomförts på flera olika håll i världen. Det finns viktiga skillnader mellan dessa två olika typer av uppdrag vad gäller mål, utförande och finansiering. Militära uppdrag och insatser innebär att soldater skickas ut från EU:s medlemsstater för att stävja våld och skapa fred. Under 2017 genomförde EU sex militära uppdrag med militär personal uppgående till cirka 3 200 personer. Civila uppdrag utförs av civil personal, oftast anställda i medlemsstaterna, som domare och poliser, som genom utbildning och rådgivning till de nationella myndigheterna hjälper

²³ Daniel Fiott, *The Scrutiny of the European Defence Fund by the European Parliament and national parliaments* (Europaparlamentets och nationella parlaments granskning av den europeiska försvarsfonden), studie beställd av underutskottet för säkerhet och försvar, april 2019.

²⁴ Särskild rapport nr 15/2018: *Att stärka de interna säkerhetsstyrkornas kapacitet i Niger och Mali: endast begränsade och långsamma framsteg* och särskild rapport nr 7/2015: *Europeiska unionens polisuppdrag i Afghanistan: blandade resultat*.

till med återuppbyggnaden av ett lands institutioner efter en konflikt. Under 2017 deltog cirka 1 880 personer i tio civila uppdrag (se *figur 1*).

Figur 1 – Uppdrag och insatser inom GSFP – december 2017



* Denna beteckning påverkar inte ståndpunkter om Kosovos status och är i överensstämmelse med FN:s säkerhetsråds resolution 1244/1999 och med Internationella domstolens utlåtande om Kosovos självständighetsförklaring.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från utrike tjänstens årsrapport om GSFP-uppdrag och GSFP-insatser 2017 och årsboken om europeisk säkerhet från Europeiska unionens institut för säkerhetsstudier 2018.

Försvarssamarbete i och utanför Europa

29 EU är en av flera samarbetsramar inom försvarsområdet. GSFP är en del i en komplex europeisk säkerhets- och försvarsstruktur som består av flera olika ramar eller "kluster" av samarbeten, antingen på bilateral eller multilateral nivå, utanför EU:s institutionella ram. Under de senaste åren har dessa kluster utvecklats både kvantitativt och kvalitativt²⁵. Initiativen är av olika slag och olika stora och sker både i form av i) utveckling och förvärv av kapacitet och ii) insatser.

²⁵ Dick Zandee, *Clusters: the drivers of European Defence* (kluster: den drivande kraften i det europeiska försvaret), *Nação e Defesa* nr 150, 2018.

30 Två internationella organisationer, Nato och FN, har en central uppgift när det gäller fredsbevarande arbete och andra civila och militära insatser.

Nato

31 Nato är den mäktigaste militära alliansen i världen. Dess huvuduppgifter är kollektivt försvar, krishantering och säkerhetssamarbete²⁶. Principen om kollektivt försvar, som inbegriper ömsesidigt bistånd mellan de allierade, finns inskriven i Natos grundfördrag²⁷.

32 Eftersom medlemskapen överlappar²⁸ står EU och Nato inför samma säkerhetsutmaningar och har därmed gemensamma försvarsintressen. För de flesta av EU:s medlemsstater består det europeiska försvaret i princip av två skikt: medlemsstaternas egna förmåga att försvara sig själva och det kollektiva försvaret via Nato. Mot bakgrund av detta är samarbetet mellan EU och Nato en integrerad del i EU:s arbete för att stärka Europas säkerhet och försvar²⁹. Så som påpekas i EU:s globala strategi³⁰ utgör Nato fortfarande den viktigaste ramen för de flesta medlemsstater när det gäller det gemensamma försvaret. Att vissa av EU:s medlemsstater inte är med i Nato innebär samtidigt att de har ”andra skyldigheter inom ramen för den europeiska försvarsunionen”³¹. Detta förhindrar dock inte att samarbete med EU-medlemsstater utanför Nato är en integrerad del av samarbetet mellan EU och Nato³².

33 För att kunna verka avskräckande och tillhandahålla ett kollektivt försvar enligt sitt uppdrag är det Natos mål att bygga upp sin kapacitet inom alla områden, som

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

²⁷ Artikel 5 i det Nordatlantiska fördraget.

²⁸ Det är 22 av EU:s medlemsstater som är med i Nato och sex (Österrike, Cypern, Finland, Irland, Malta och Sverige) som inte är det, samtidigt som flera länder är med i Nato, men inte i EU (Albanien, Kanada, Island, Montenegro, Norge, Turkiet och Förenta staterna).

²⁹ Den tredje lägesrapporten om genomförandet av den gemensamma uppsättning förslag som godkändes av EU:s och Natos råd den 6 december 2016 och den 5 december 2017, juni 2018.

³⁰ EU:s globala strategi för utrikes- och säkerhetspolitiken, juni 2016.

³¹ Europaparlamentets resolution av den 13 juni 2018 om förbindelserna mellan EU och Nato 2017/2276(INI).

³² Rådets slutsatser om den tredje lägesrapporten om genomförandet av den gemensamma uppsättning förslag som godkändes av EU:s och Natos råd, juni 2018.

kärnvapen, konventionella vapen och robotförsvar. Nato har en tydlig politisk-militär ledningsstruktur med permanenta multinationella högkvarter på strategisk, operativ och taktisk nivå³³ och ungefär 6 800 anställda. Såsom Nato är organiserat är det Natoländerna som tillhandahåller de permanenta eller tillfälliga trupper och högkvarter som krävs för Natos insatser.

34 Förbindelserna mellan EU och Nato formaliserades 2001 och har lett till att ett strategiskt partnerskap har byggts upp. Efter EU:s och Natos gemensamma uttalande 2016³⁴ håller 74 åtgärder på att genomföras på flera områden som valts ut för fördjupat samarbete: hybridhot, operativt samarbete, även till sjöss, it-säkerhet och it-försvar, försvarsförmåga, försvarsindustri och försvarsrelaterad forskning, övningar, kapacitetsuppbyggnad inom försvar och säkerhet, samt dialog mellan EU och Nato.

FN

35 Sedan de första uppdragen och insatserna inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik inleddes 2003 har EU och FN samarbetat när det gäller krishantering och civila, polisiära och militära fredsbevarande insatser. De flesta uppdrag och insatser inom GSFP sker faktiskt inom samma geografiska områden som FN-insatser, vilket ger tillfälle till mer samarbete. I september 2018 förstärkte EU och FN sitt strategiska partnerskap när det gäller fredsfrämjande insatser och krishantering för perioden 2019–2021.

36 Tillsammans är EU och dess medlemsstater de största finansiella bidragsgivarna till FN-systemet. Under 2017 bidrog EU:s medlemsstater med över 31 % av budgeten för FN:s fredsbevarande insatser³⁵. I år, 2019, är det nästan 6 000 soldater, poliser och experter som kommer från EU:s medlemsstater, vilket är ungefär 6,5 % av de fredsbevarande styrkornas personal³⁶. I vissa fall, som i Bosnien och Hercegovina och tidigare i Demokratiska republiken Kongo, har EU tagit över uppdrag från FN.

³³ *The NATO Command Structure* (Natos kommandostruktur), *NATO Factsheet*, februari 2018.

³⁴ <https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>.
Ett andra gemensamt uttalande undertecknades den 10 juli 2018:
https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf.

³⁵ *The European Union at the United Nations* (EU vid FN), faktablad, 21.9.2018.

³⁶ Sammanlagt deltog 89 480 personer i FN:s fredsbevarande insatser i början av 2019, varav 5 965 kom från EU:s medlemsstater. FN, *Summary of Troop Contributing Countries by Ranking* (rangordnande sammanfattning av länder som bidrar med trupper), 28.2.2019.

1.2 Den senaste utveckling på EU-nivå: en ny ambitionsnivå

EU:s globala strategi och den europeiska försvarshandlingsplanen

37 I den globala strategin för Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitik³⁷ beskrivs den strategiska vision som ska ligga till grund för EU:s utrikespolitik³⁸. EU:s globala strategi är uppbyggd kring fem prioriteringar, bland annat unionens säkerhet och en integrerad strategi för konflikter och kriser³⁹.

38 Enligt den globala strategin är strategisk autonomi ett mål för unionen. Strategiskt oberoende definieras som förmågan att agera och samarbeta med internationella och regionala partner där så är möjligt, samtidigt som man kan agera självständigt där och när så krävs⁴⁰.

39 Utifrån den globala strategin och den medföljande genomförandeplanen för säkerhet och försvar fastställde rådet ambitionsnivån för EU i november 2016⁴¹ (se [ruta 1](#)).

³⁷ *Delade visioner, gemensamma åtgärder: Ett starkare Europa. En global strategi för Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitik*, juni 2016.

³⁸ Som en fortsättning på en process som inleddes i december 2013 gav Europeiska rådet i juni 2015 den höga representanten i uppdrag ”att fortsätta arbetet med strategiska överväganden i syfte att i nära samarbete med medlemsstaterna utarbeta en global EU-strategi för utrikes- och säkerhetspolitiken”. Europeiska rådet välkomnade den globala strategin i juni 2016, och rådet antog i november 2016 slutsatser om hur EU:s globala strategi skulle genomföras.

³⁹ De fem prioriteringarna är vår unions säkerhet, staters och samhällens motståndskraft i öster och söder, en integrerad strategi för konflikter och kriser, samarbetsgrundade regionala ordningar och global styrning under 2000-talet.

⁴⁰ *Implementation Plan on Security and Defence* (genomförandeplan för säkerhet och försvar), 14.11.2016.

⁴¹ Rådets slutsatser om genomförande av EU:s globala strategi på säkerhets- och försvarsområdet, 14.11.2016.

Ruta 1

EU:s ambitionsnivå

EU:s ambitionsnivå har en politisk och en militär dimension⁴². Den har fastställts utifrån på varandra följande texter skrivna mellan 1999 och 2016.

Den politiska dimensionen

Den politiska aspekten i EU:s senaste ambitionsnivå beskrivs i den globala strategin och dess tillhörande genomförandeplan. I den globala strategin fastställs tre strategiska prioriteringar när det gäller säkerhet och försvar: i) att reagera på externa konflikter och kriser, ii) att bygga upp våra partners kapacitet och c) att skydda unionen och dess medborgare⁴³.

Den militära dimensionen

När det gäller den militära aspekten är "fullskalig försvarskapacitet"⁴⁴ nödvändig för att dessa mål ska nås. Den globala strategin ledde dock inte till någon fullständig översyn över vilka typer av insatser som EU och medlemsstaterna ska ha förmåga att genomföra⁴⁵. Den militära ambitionsnivå som EU har i dag är fortfarande den som finns beskriven i EU-fördraget och i kapacitetsmålen⁴⁶.

- Enligt EU-fördraget⁴⁷ ska EU och medlemsstaterna ha förmåga att utföra följande insatser: "gemensamma insatser för avrustning, humanitära insatser och räddningsinsatser, militära rådgivnings- och biståndsinsatser, konfliktförebyggande och fredsbevarande insatser, insatser med stridande förband vid krishantering, inklusive fredsskapande åtgärder och stabiliseringsinsatser efter konflikter"⁴⁸.
- Enligt kapacitetsmålen ska EU ha förmåga att inom 60 dagar sätta in 50 000–60 000 man för de mest krävande uppdragen och kunna ha dem kvar på plats i minst ett år⁴⁹.

40 Kommissionen lade fram en europeisk försvarshandlingsplan⁵⁰ i november 2016 om försvarets koppling till industrin. Enligt planen ska

- en europeisk försvarsfond inrättas⁵¹ för att skapa en konkurrenskraftig och innovativ försvarsindustri i Europa,
- medelstora börsnoterade företag och små och medelstora företag längs försvarsleveranskedjorna genom EU-medel och ekonomiskt bistånd från

⁴² *Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit* (att skydda Europa: nå EU:s militära ambitionsnivå mot bakgrund av brexit), IISS och DGAP, november 2018.

Europeiska investeringsbanken⁵² uppmuntras att investera i teknik som kan användas för både civila och militära ändamål,

- den inre marknaden för försvar stärkas genom att direktivet om försvarsupphandlingar⁵³ och direktivet om överföring av försvarsrelaterade produkter⁵⁴ genomförs i praktiken.

-
- ⁴³ De tre strategiska prioriteringarna förklaras mer ingående i rådets slutsatser om genomförandet av den globala strategin på säkerhets- och försvarsområdet från den 14 november 2016.
- ⁴⁴ *Delade visioner, gemensamma åtgärder: Ett starkare Europa. En global strategi för Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitik*, juni 2016.
- ⁴⁵ *Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit* (att skydda Europa: nå EU:s militära ambitionsnivå mot bakgrund av brexit), IISS och DGAP, november 2018.
- ⁴⁶ Kapacitetsmålen är EU:s politiska mål för krishanteringsförmåga, där även den militära ambitionsnivån ingår. De senast formulerade målen var för 2010.
- ⁴⁷ Artikel 43.1 i EU-fördraget.
- ⁴⁸ I bilagan till rådets slutsatser om genomförandet av EU:s globala strategi på säkerhets- och försvarsområdet av den 14 november 2016 ges ytterligare exempel på typer av civila uppdrag och militära insatser som kan utföras inom GSFP enligt EU:s ambitionsnivå.
- ⁴⁹ Enligt det mål man enades om i Europeiska rådet i december 2008 ska EU ha förmåga att genomföra ett antal civila och militära uppdrag och insatser samtidigt i olika scenarier.
- ⁵⁰ En europeisk försvarshandlingsplan, meddelande från kommissionen, COM(2016) 950 final, november 2016.
- ⁵¹ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Europeiska försvarsfonden, COM(2018) 476 final, 13.6.2018.
- ⁵² Enligt det europeiska säkerhetsinitiativet ska Europeiska investeringsbanken tillhandahålla sex miljarder euro för FoU om teknik för dubbla användningsområden, it-säkerhet och civil säkerhet mellan 2018 och 2020. *The EIB Group Operating Framework and Operational Plan 2018* (Europeiska investeringsbanksgruppens rambestämmelser och operativa plan), 12.12.2017.
- ⁵³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggtreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet.
- ⁵⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/43/EG av den 6 maj 2009 om förenkling av villkoren för överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen.

Försvarsutgifter i EU

41 De försvarsrelaterade utgifterna i EU kan delas in i tre kategorier:

- 1) Medlemsstaternas nationella utgifter.
- 2) Medel från EU-budgeten.
- 3) Mekanismer som ingår i EU:s ram men som finansieras av medlemsstaterna utanför EU-budgeten (oftast genom mellanstatliga överenskommelser)⁵⁵.

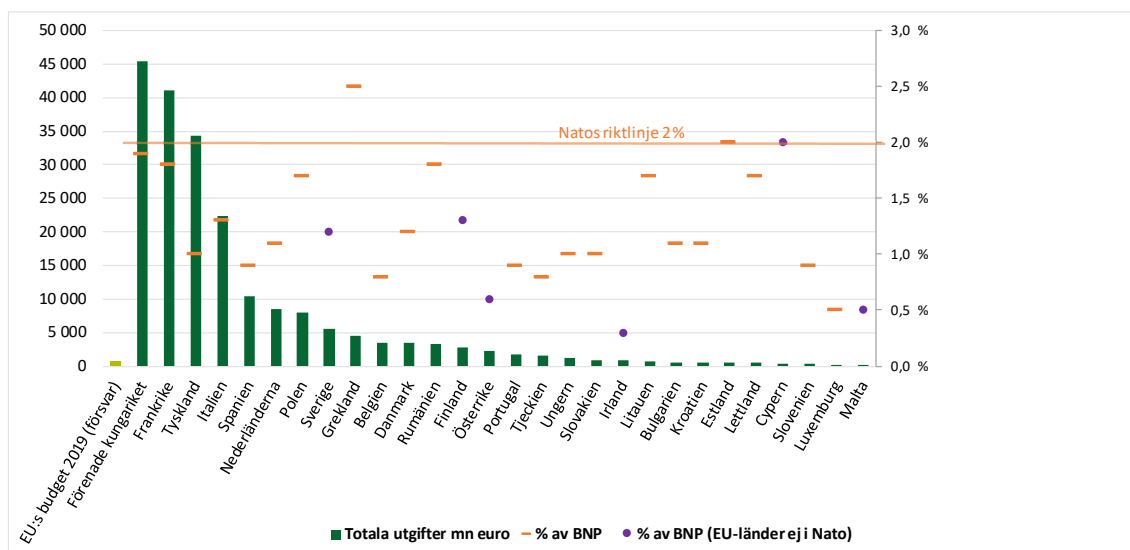
42 EU:s höjda ambitionsnivå visar sig i att de belopp som öronmärks för försvar i EU-budgeten har ökat betydligt, särskilt i nästa fleråriga budgetram (se punkt **52**). Trots att EU:s försvarsutgifter kommer att öka den närmaste tiden är det ändå med väldigt små belopp (i genomsnitt ungefär tre miljarder euro per år) och motsvarar mindre än 2 % av medlemsstaternas sammanlagda militära utgifter. Försvarsutgifter uppkommer främst på nationell nivå.

Medlemsstaternas statsbudgetar

43 Under 2017 avsatte EU:s 28 medlemsstater över 200 miljarder euro från statskassorna till "försvar". De nationella försvarsbudgeterna är mycket större än EU:s försvarsbudget: sammanlagt är de ungefär 75 gånger större än EU:s försvarsbudget i den nuvarande fleråriga budgetramen. I **figur 2** visas de enskilda medlemsstaternas sammanlagda försvarsutgifter för 2017.

⁵⁵ Utgifterna under denna rubrik är i själva verket en del av medlemsstaternas nationella utgifter (1). De redovisas separat för tydlighetens skull.

Figur 2 – Försvarsutgifter i EU, statsbudgetar 2017⁵⁶



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Eurostat.

EU:s budget

44 Försvarsanslagen från EU:s budget kan inte vara hur stora som helst och användas till vad som helst (eftersom det är fördragsreglerat, se punkt 14). Det främsta stödprogrammet för försvarsfrågor är budgetkapitlet för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (se [tabell 1](#)).

⁵⁶ För att det ska gå att jämföra visas även försvarsanslagen från EU-budgeten för 2019.

Tabell 1 – De främsta driftbudgetposterna för Gusp-insatser och säkerhets- och försvarsutgifter, nuvarande fleråriga budgetramen 2014–2020

Budgetpost	Rubrik	Budgeten 2019 (miljoner euro)	2014–2020 (miljoner euro)
Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken			
19 03 01	Gusp: stöd till bevarande av stabiliteten genom uppdrag inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) och Europeiska unionens särskilda representanter	314	2 066
19 03 02	Gusp: stöd till icke-spridning och nedrustning	20	
Instrument som bidrar till stabilitet och fred			
19 02 01	Kapacitetsuppbyggnad till stöd för säkerhet och utveckling	30	100
19 02 02			
21 05 01			
Försvarsindustrins konkurrenskraft och innovationskapacitet			
02 04 77	Förberedande åtgärd för försvarsrelaterad forskning	25	90
02 07 01	Det europeiska försvarsindustriella utvecklingsprogrammet (EDIDP)	245	500
TOTALT		634	2 756

Källa: Revisionsrätten.

45 Medel från EU:s budget får endast gå till civila GSFP-uppdrag. Militära insatser betalas av medlemsstaterna (se punkt 49). Enligt bestämmelserna i EUF-fördraget kan medel från EU:s budget dessutom anslås till försvarsrelaterad forskning och utveckling.

46 Två pilotprogram (den förberedande åtgärden för försvarsrelaterad forskning och det europeiska försvarsindustriella utvecklingsprogrammet) har antagits, vilket visar att EU ökar försvarsanslagen. På forskningsområdet startades den förberedande åtgärden för försvarsrelaterad forskning 2017. Genom den kan forskningsprojekt för militära syften för första gången finansieras direkt genom EU-budgeten (se punkterna 124 till 127).

47 Utöver medlen som går till FoU-projekt, där resultaten kan användas inom försvaret, ger EU även stöd till teknik som kan användas både militärt och civilt. Beroende på vilka mål de har kan europeiska försvarsföretag få tillgång till flera olika finansieringsprogram, främst medel som ska göra företag mer konkurrenskraftiga

(Cosme) samt satellitsystem för navigering och jordobservation (Galileo och Copernicus)⁵⁷.

EU:s mekanismer som finansieras av medlemsstaterna utanför EU:s budget

48 Det finns flera mekanismer på EU-nivå, till exempel Europeiska försvarsbyrån, som finansieras direkt av EU:s medlemsstater. Medlemsstaternas bidrag går till byråns allmänna budget⁵⁸. Medlemsstaterna kan också bestämma om de vill delta i byråns projekt utifrån sina aktuella nationella behov när det passar dem.

49 Det operativa arbetet i de militära uppdragen inom GSFP finansieras på två sätt av de deltagande medlemsstaterna. Dels tillhandahåller de bemanning, arbete och resurser som är nationellt finansierade enligt principen om att var och en ska stå för sina egna kostnader, dels genom ett poolningsystem som kallas Athena.

50 Athena är en pool utanför budgeten där medlemsstaterna lägger in medel⁵⁹. Från den betalas de gemensamma kostnaderna⁶⁰ för EU:s militära insatser, men den står endast för en liten del av de sammanlagda kostnaderna (5–15 %); de flesta kostnaderna⁶¹ betalas direkt av respektive medlemsstat. I dag får sex aktiva militära EU-insatser medel från Athena, vilket motsvarar en årlig budget på ungefär 78 miljoner euro. I *figur 3* visas var finansieringen kommer ifrån, uppdelat efter kostnadslag och typ av GSFP-uppdrag.

⁵⁷ En fullständig förteckning över EU-stöd till projekt för teknik med både militära och civila användningsområden finns på [EDA:s Funding Gateway](#). Företag med säte i Europa kan även få stöd från European Network of Defence-related Regions, www.endr.eu, som har som mål att öka antalet försvarsrelaterade projekt som får tillgång till EU-medel.

⁵⁸ År 2018 låg EDA:s allmänna budget på 33 miljoner euro och dess sammanlagda budget på 94 miljoner euro.

⁵⁹ Var och en av medlemsstaterna betalar utifrån sin BNP. Länder som inte är med i EU men som deltar i GSFP-uppdrag bidrar från fall till fall.

⁶⁰ Såsom kostnader för högkvarter, infrastruktur, sjukvård med mera.

⁶¹ Kostnader för militär personal, materiel med mera.

Figur 3 – Finansiering av GSFP-uppdrag

		Finansieringskälla		
		EU:s allmänna budget	Medlemsstaterna (utom Danmark)	
			Athena (kollektiv finansiering)	Nationella medel
GSFP-uppdrag	Civila	Administrativa* och operativa kostnader		
	Militära	Administrativa kostnader*	Gemensamma operativa kostnader	Respektive lands operativa kostnader

* EU kan endast betala EU-institutionernas förvaltningsutgifter (enligt artikel 41.1 i EU-fördraget).

Källa: Revisionsrätten.

51 Utanför EU:s budget utgår även stöd från Europeiska utvecklingsfonden till Afrikanska unionens arbete för fred och säkerhet genom den fredsbevarande resursen för Afrika⁶². Stödet går bland annat till militär utbildning och försvarsmateriel i Afrikaleda insatser.

Förslag inför framtiden

52 Ambitionen att försvarsfrågor ska spela en större roll i framtiden återspeglas i kommissionens förslag till flerårig budgetram för 2021–2027. Anslaget till försvaret på 22,5 miljarder euro i EU-budgeten⁶³ är en tydlig ökning jämfört med de 2,8 miljarder som anslogs för perioden 2014–2020. I **figur 4** visas de viktigaste ändringarna mellan den nuvarande fleråriga budgetramen och förslagen till nästa budgetram.

53 Instrument utanför budgeten förväntas spela en stor roll i den framtida finansieringen av operativa åtgärder inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) med militära eller försvarsmässiga konsekvenser⁶⁴, vilket framgår av förslaget om att inrätta en europeisk fredsfacilitet utanför den fleråriga budgetramen.

⁶² En översikt över den fredsbevarande resursen för Afrika ges i särskild rapport nr 20/2018, *Den afrikanska freds- och säkerhetsstrukturen: EU:s stöd behöver riktas om*.

⁶³ I förslaget anslås tretton miljarder euro till Europeiska försvarsfonden, 6,5 miljarder euro till militär rörlighet och tre miljarder euro till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

⁶⁴ *Europeiska fredsfaciliteten: En EU-fond utanför budgeten för att skapa fred och öka den internationella säkerheten*, faktablad från utrikestjänsten, juni 2018.

54 Genom den europeiska fredsfaciliteten, som förväntas få in 10,5 miljarder euro under perioden 2021–2027, bygger man ut och slår samman befintliga mekanismer⁶⁵ till en enda fond i syfte att åtgärda dessa mekanismers brister och begränsningar och ”öka unionens förmåga att bevara freden, förhindra konflikter och stärka den internationella säkerheten”⁶⁶. Förslaget innehåller tre huvuddelar:

- 1) Underlätta militära EU-operationer genom en permanent fond som ska stå för en större del av de gemensamma kostnaderna jämfört med Athenamekanismen⁶⁷.
- 2) Göra det möjligt för EU att finansiera fredsfrämjande operationer som leds av tredjestater och internationella organisationer i hela världen⁶⁸.
- 3) Utöka EU:s stöd till väpnade styrkors kapacitetsuppbyggnad i partnerländer.

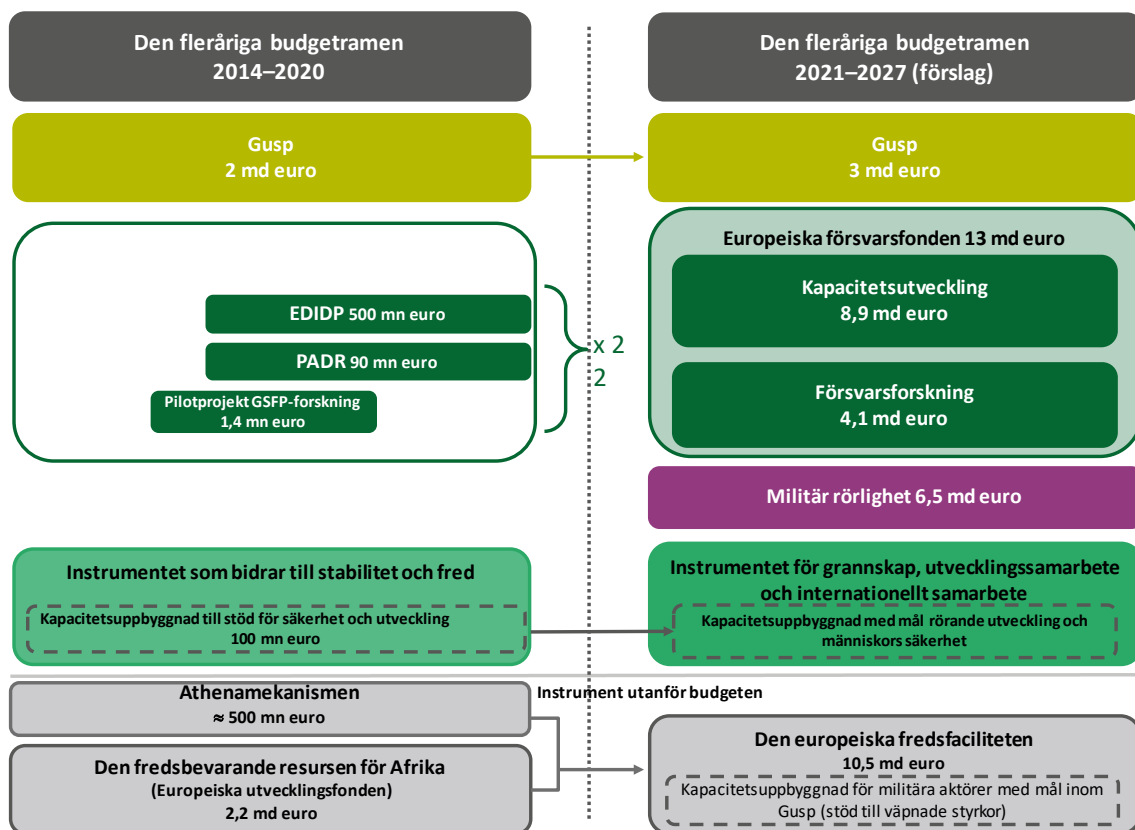
⁶⁵ Den fredsbevarande resursen för Afrika och Athena.

⁶⁶ Förslag den 13 juni 2018 framlagt för rådet av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, med stöd av kommissionen, till rådets beslut om inrättande av en europeisk fredsfacilitet (HR(2018) 94).

⁶⁷ Med faciliteten förväntas de gemensamma kostnaderna för militära insatser utgöra 35–45 % av de sammanlagda kostnaderna för uppdragen jämfört med 5–15 % med den nuvarande Athenamekanismen.

⁶⁸ Stöd från den fredsbevarande resursen för Afrika kan för närvarande endast ges till Afrika och Afrikanska unionen.

Figur 4 – Föreslagna förändringar i EU:s försvarsanslag



Källa: Revisionsrätten.

1.3 Risker med EU:s nya försvarsambitioner

55 EU:s försvarsrelaterade initiativ sker på ett område där EU har väldigt lite erfarenhet sedan tidigare. Politiska uttalanden angående de nya initiativen kan ha lett till förväntningar som EU kanske inte kan leva upp till⁶⁹. Som det ser ut i dag finns det risk för att lämpliga mål inte har satts upp och för att det inte finns tillräckligt bra system för att hantera en ökning av EU:s utgifter och den nya ambitionsnivå som beskrivs i EU:s globala strategi.

⁶⁹ S. Blockmans, *The EU's modular approach to defence integration: An inclusive, ambitious and legally binding PESCO?* (EU:s modulära förhållningssätt till försvarsintegration: ett inkluderande, ambitiöst och rättsligt bindande PESCO?), 2018.

En ambition för EU:s försvarspolitik

56 Försvaret är ett specifikt område och centralt för medlemsstaternas nationella suveränitet. EU:s försvarsrelaterade beslut är därför resultatet av en politisk process bestående av kompromisser mellan många olika motiv och intressen.

57 Det finns dessutom tydliga strategiska skillnader mellan EU:s medlemsstater⁷⁰:

- De har inte samma uppfattning om var hoten finns.
- De har olika institutionella ramar med olika insatsregler och en mängd olika åsikter om när militära medel ska tillgripas.
- De har inte heller samma syn på EU:s roll.

58 Vissa medlemsstater fokuserar till exempel på territorialförsvar mot det militära hotet från Ryssland, medan andra är mer oroliga över säkerhetsutmaningar med ursprung i Nordafrika eller Mellanöstern⁷¹. Vissa medlemsstater har en tradition av att vara neutrala, medan andra inte har något emot att delta i stora insatser.

59 Med sådana förutsättningar blir vissa begrepp, som strategiskt oberoende och en europeisk armé, vittomfattande och vaga. Sådana begrepp kan verka kontraproduktiva för förbindelserna och samarbetet med Nato, ett område som är av avgörande betydelse för de flesta av medlemsstaterna i EU.

Strategiskt oberoende och ambitionsnivå

60 EU:s strategiska oberoende är ett centralt begrepp i den globala strategin (se punkterna 37 till 39)⁷². Eftersom medlemsstaterna inte har någon gemensam uppfattning om vad sådant oberoende innebär omsattes dock inte den globala

⁷⁰ J-D. Giuliani, *Defence: Europe's awakening* (försvar: Europas uppvaknande), *European issues* 474, Fondation Robert Schuman, maj 2018.

⁷¹ *In Defence of Europe – Defence integration as a response to Europe's strategic movement* (till Europas försvar – försvarsintegration som ett svar på Europas strategiska rörelse), strategiskt meddelande från EPSC, juni 2015.

⁷² Begreppet är relativt vanligt förekommande i EU:s officiella dokument. Rådet hävdade till exempel i juni 2019 att "[g]enom att möta Europas nuvarande och framtida behov på säkerhets- och försvarsområdet stärker EU sin kapacitet att agera som säkerhetsgarant, sitt strategiska oberoende och sin förmåga att samarbeta med olika partner."

strategins politiska ambitionsnivå helt i militära termer⁷³. Varken begreppet strategiskt oberoende eller ambitionsnivån, där man hänvisar till fullskalig försvarskapacitet, ger några ledtrådar till vad begreppen mer praktiskt innebär när det kommer till försvarsfrågan⁷⁴.

61 I den globala strategin finns det ingen tydlig, fullständig och detaljerad militär formulering, vilket särskilt skulle behövas i den tredje strategiska prioriteringen i strategin: att skydda Europa och de europeiska medborgarna. Viktiga frågor besvaras inte, till exempel: Är ambitionsnivån om ett oberoende EU begränsad till insatser utanför EU? Eller betyder det att medlemsstaterna även ska ha förmåga att försvara sitt eget territorium⁷⁵? Vissa experter anser därför att det råder oklarhet om EU:s försvarsmål⁷⁶.

62 Den höga ambitionsnivån i den globala strategin (se [ruta 1](#)) står dessutom i kontrast till medlemsstaternas resurser och kapacitet på området. Flera EU-länder har svårt att ens klara av sina bidrag till Nato⁷⁷, som är det främsta försvarssamarbetet för de flesta medlemsstaterna (se [figur 2](#)). Det finns alltså en tydlig diskrepans mellan vad medlemsstaterna förväntas göra och vad de kan åta sig och faktiskt åstadkomma⁷⁸.

”En europeisk armé”

63 Den senaste tiden har ingenting nämnts om en europeisk armé i officiella EU-dokument, men trots det har frågan återigen fått stor uppmärksamhet i den allmänna och politiska debatten, varför den ändå bör undersökas ytterligare i översikten.

⁷³ Jo Coelmont, *European Strategic Autonomy: Which Military Level of Ambition?* (Europas strategiska oberoende: vilken militära ambitionsnivå?), mars 2019.

⁷⁴ Thierry Tardy, *The return of European Defence?* (det europeiska försvarets återkomst?), *European issues* 474, Fondation Robert Schuman, maj 2018.

⁷⁵ Sven Biscop, *EU-NATO relations: a long-term perspective* (förbindelserna mellan EU och Nato: ett långsiktigt perspektiv), *Nação e Defesa*, november 2018.

⁷⁶ Frédéric Mauro och Olivier Jehin, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) och Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP), *A European Army to do what?* (en europeisk armé för att göra vad?), april 2019.

⁷⁷ Vid ett möte i Wales 2014 åtog sig Natos medlemsstater att lägga minst 2 % av sin BNP på försvar senast 2024.

⁷⁸ Herbert Sailer, *EU Capability Development* (EU:s kapacitetsutveckling), handboken för GSFP, maj 2017.

Upprättandet av en europeisk armé, som diskuterades redan på 50-talet⁷⁹, är i själva verket en återkommande fråga i debatten om EU:s försvar, som på senaste tiden dykt upp igen. De politiska uttalandena om att upprätta en europeisk armé är dock tvetydiga och orealistiska under överskådlig framtid⁸⁰. En del tidigare militärer har ifrågasatt nödvändigheten av en europeisk armé, vilket visar att det inte finns några förutsättningar för en sådan armé⁸¹.

64 Alla EU:s medlemsstater är inte överens om vad *ett europeiskt försvar* betyder. Det faktum att det inte finns någon gemensam strategisk kultur eller någon gemensam syn på när militära medel ska sättas in, samt att beslut måste fattas enhälligt, innebär att det är osannolikt att medlemsstaterna skulle kunna komma överens om att sätta in militär i större skala⁸². En del experter tror att idén om en europeisk armé kan skapa ännu djupare klyftor mellan EU:s medlemsstater om man går för långt⁸³.

65 Detta förklarar varför tidigare militära insatser inte skett under EU:s ledning utan genomförts av enskilda länder eller tillfälliga koalitioner av länder. EU:s stridsgrupper har till exempel aldrig utnyttjats, trots att de har stått i beredskap sedan 2007. De 35 uppdrag och insatser som genomförts inom ramen för GSFP har främst varit civila eller lågintensiva militära insatser med fokus på krishantering⁸⁴. EU deltog inte i de mest krävande militära insatserna, som de i Libyen eller Syrien. Unionen har inte heller varit inblandad i försvar och avskräckning om man med det endast menar militärt skydd av territorium och befolkning⁸⁵.

⁷⁹ Fördraget om upprättandet av Europeiska försvarsgemenskapen från 1952 innehöll bestämmelser om en gemensam militär, en gemensam budget och gemensamma institutioner.

⁸⁰ Sophia Besch, Centre for European Reform, *An EU Army? Four reasons it will not happen* (en EU-armé? Fyra skäl till att det inte kommer att hända), maj 2016.

⁸¹ Till exempel [General Charles-Henri Delcour](#), Belgiens tidigare överbefälhavare.

⁸² Dick Zandee, *Core groups: the way to real European Defence* (kärngrupper: vägen till ett sant europeiskt försvar), Egmont Royal Institute for International relations, februari 2017.

⁸³ Se till exempel Vladimir Bilcik, *After the EU global strategy: Consulting the Experts* (efter EU:s globala strategi: experter konsulteras), 2016.

⁸⁴ Frédéric Mauro och Olivier Jehin, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) och Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP), *A European Army to do what?* (en europeisk armé för att göra vad?), april 2019.

⁸⁵ Claudia Major, Carnegie Europe, *Credible EU defence means rethinking sovereignty* (ett trovärdigt EU-försvar innebär en omprövning av suveräniteten), juni 2017.

66 Utifrån en genomgång av publikationer i ämnet⁸⁶ verkar följande krävas för att skapa en trovärdig armé⁸⁷:

- En permanent styrka finansierad genom en gemensam budget.
- Gemensam försvarsplanering för att utveckla och förvärva gemensam kapacitet.
- Självständig militär kapacitet, inbegripet en i alla avseenden väl fungerande lednings- och kontrollstruktur.
- En ändamålsenlig beslutsprocess med en unik kommandostruktur och tydligt ledarskap med befogenhet och laglig rätt att sätta in militära styrkor.
- Civil och demokratisk kontroll över militären och hur militära medel används.

67 Det står klart att ovanstående inte kommer att finnas på EU-nivå inom den närmaste tiden. För att bygga upp en så kallad EU-armé krävs det att nationell självbestämmanderätt förs över till EU:s överstatliga nivå, vilket många medlemsstater motsätter sig⁸⁸.

68 När det gäller kapacitet krävs det avsevärda mängder tid och pengar för att bygga upp en armé. För att ge en bild av vilka belopp vi talar om, utan att göra någon uppskattning av hur mycket pengar som krävs för att bygga upp en armé, skulle de av EU:s medlemsstater som är med i Nato behöva investera 90 miljarder euro mer per år bara för att nå upp till kravet på 2 % av BNP, vilket motsvarar ungefär en 45-procentig ökning jämfört med hur mycket som de lade på försvaret 2017⁸⁹.

Samordning med Nato

69 Det är ytterst viktigt att EU:s initiativ samordnas, och att man hittar synergier med andra organisationer på försvarsområdet, i synnerhet Nato. Medlemsstaterna

⁸⁶ Till exempel Frédéric Mauro och Olivier Jehin, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) och Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP), *A European Army in what form?* (en europeisk armé i vilken form?), april 2019.

Judy Dempsey med bidrag från experter, Carnegie Europe, *Does the EU need its own Army?* (behöver EU en egen armé?), mars 2015.

⁸⁷ Detta är ingen fullständig förteckning över vad som behövs för att sätta samman en armé.

⁸⁸ Claire Mills, *EU Defence: Where is it heading* (EU-försvaret: vart är det på väg?), maj 2019.

⁸⁹ Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Eurostat.

deltar i flera olika försvarssamarbeten (se punkt 29) och det kan leda till att fördelarna med de olika samarbetena försvagas och till konkurrerande verksamheter och dubbelarbete.

70 Det gäller särskilt Nato, eftersom EU:s initiativ kan leda till, eller uppfattas som, dubbelarbete. Natos generalsekreterare har visserligen välkomnat EU:s försvarsinitiativ, men ändå vid flera tillfällen varnat för att dubbelarbete och konkurrens mellan EU och Nato⁹⁰ i slutänden skulle kunna leda till att den transatlantiska länken, och därmed även Europas säkerhet, försvagas. I linje med detta betonade även Förenta staternas regering i maj 2019 att EU:s nya initiativ skulle kunna ge upphov till dubbelarbete, inkompatibla militära system, omfördelning av knappa försvarsresurser och onödigt konkurrens mellan Nato och EU⁹¹.

71 Komplementaritet mellan EU och Nato är en viktig punkt som betonats upprepade gånger i EU:s officiella dokument⁹². Nato har ansvar för sin medlemmars gemensamma försvar. EU:s medlemsstater har en viss militär styrka. Så för att inte slösa med skattebetalarnas pengar är en avgörande och prioriterad fråga i nuläget om EU kan komplettera Nato, så att man inte skapar dubbelarbete och överlappande strukturer. Effektivitet handlar om att undvika alla former av onödigt dubbelarbete, oavsett om det gäller förfaranden, strukturer, som operativ ledning, eller resultat.

72 De senaste framstegen vad gäller samarbetet mellan EU och Nato har rapporterats⁹³. Ett bra exempel på komplementaritet mellan EU och Nato är militär rörlighet, där vi ser att det kan finnas synergier och komplementaritet mellan de båda organisationerna (se [ruta 2](#)).

⁹⁰ Till exempel https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_160495.htm och https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_160241.htm.

⁹¹ Guy Chazan och Michael Peel, *Financial Times*, *US warns against European joint military project* (Förenta staterna varnar emot ett gemensamt europeiskt försvarsprojekt), 14.5.2019.

⁹² Till exempel i EU:s globala strategi för utrikes- och säkerhetspolitik, juni 2016, Europaparlamentets resolution av den 13 juni 2018 om förbindelserna mellan EU och Nato, 2017/2276(INI), den fjärde lägesrapporten om genomförandet av den gemensamma uppsättning förslag som godkändes av EU- och Natoråden den 6 december 2016 och den 5 december 2017, 17.6.2019.

⁹³ Den fjärde lägesrapporten om genomförandet av den gemensamma uppsättning förslag som godkändes av EU- och Natoministrarna den 6 december 2016 och 5 december 2017, 17.6.2019.

Ruta 2

Militär rörlighet

Till skillnad från civila transportmedel kan militär personal och materiel inte röra sig fritt över gränserna inom Schengenområdet⁹⁴.

Detta inverkar menligt på EU:s medlemsstaters möjligheter att sätta in resurser vid kriser, både utanför EU:s territorium inom ramen för GSFP och inom andra ramar, som Nato, och upprätthålla Europas territorialförsvar. Militär rörlighet har pekats ut som ett prioriterat område för samarbete mellan EU och Nato.

Kommissionen lade i mars 2018 fram en handlingsplan för militär rörlighet⁹⁵, med ett anslag på 6,5 miljarder euro under nästa fleråriga budgetram. I planen föreslås operativa åtgärder för militära krav, transportinfrastruktur och förfarandefrågor, hela tiden i samråd med Nato. Det föreslås även att man ska utveckla synergier mellan civila och militära resurser, främst när det gäller att utnyttja det transeuropeiska transportnätet även för militära transporter.

73 Som framgått i den första delen av översikten, och trots den senaste utvecklingen inom EU:s försvarspolitik, är det fortfarande medlemsstaterna som bestämmer när det gäller det europeiska försvaret. Deras ledarroll är fastställd rättsligt, institutionellt och ekonomiskt.

⁹⁴ *Defending Europe: Improving military mobility in the European Union* (att försvara Europa: förbättrad militär rörlighet inom EU), faktablad från Europeiska kommissionen, 2018.

⁹⁵ Europeiska kommissionens och den höga representantens och vice ordförandens gemensamma meddelande till Europaparlamentet och rådet om handlingsplanen för militär rörlighet, JOIN(2018) 5 final, mars 2018.

2. Försvarsförmåga och försvarsindustri i EU:s medlemsstater: en global position som utmanas

74 I den andra delen av översikten tittar vi på det europeiska försvaret ur två synvinklar: dels utifrån försvarsförmåga, dels utifrån försvarsindustrin. Syftet är att redogöra för EU:s nya initiativ på dessa områden och riskerna med initiativen.

2.1 Medlemsstaternas förmåga – starka och svaga sidor

Mäta militär förmåga

75 I militära sammanhang definieras förmåga som en kombination av medel och sätt att utföra en viss uppsättning uppgifter⁹⁶. I denna breda definition ingår materiel, manskap, liksom deras operativa beredskap, och förmåga upprätthålla verksamhet över tid. Syftet med militär förmåga är att uppnå en komparativ militär fördel när det gäller att avskräcka eller bekämpa potentiella eller verkliga fiender.

76 Att mäta militär förmåga och ett lands militärmakt är svårt, och det krävs oftast både kvantitativa och kvalitativa uppgifter som oftast inte är offentliga. För varje givet land kan de starka och svaga sidorna vad gäller militär förmåga endast värderas utifrån i) de hot som anses föreligga, ii) de potentiella fiendernas förmåga och iii) eventuella allierades förmåga.

77 Med ovanstående premisser i åtanke behandlas i detta avsnitt några viktiga punkter vad gäller medlemsstaternas militära förmåga utifrån offentligt tillgänglig

⁹⁶ I EUMC:s ordlista med akronymer och definitioner (2017) definieras militär förmåga som en kombination av medel och sätt att utföra en viss uppsättning uppgifter eller åstadkomma en verkan till en viss nivå under angivna omständigheter. Militär förmåga består vanligtvis av fyra delar: truppstruktur: manskap, antal, storlek och sammansättning; utformning: teknisk nivå på trupper och materiel; beredskap: förmåga att tillhandahålla de resurser som de stridandes befälhavare behöver för att utföra sina uppdrag; uthållighet: förmåga att upprätthålla den nivå och längd på den operativa verksamheten som krävs för att de militära målen ska uppnås.

information. Det rör sig dock inte om någon fullständig utvärdering av deras militära styrka.

78 Hur den militära förmågan ser ut inom EU beror fortfarande till stor del på de olika medlemsstaternas historia, geografi och nationella intressen⁹⁷. Frankrike och Förenade kungariket vill till exempel kunna utföra fullskaliga, även stridsintensiva, insatser med insatsstyrkor som sätts in utanför EU. Tyskland prioriterar å andra sidan territorialförsvaret med tyngre grupperingar⁹⁸.

Kvantitativa mått

79 Det främsta globala måttet för militär förmåga är försvarsbudgeten. Det säger visserligen ingenting om hur effektivt resurserna används, men ger ändå en allmän uppfattning om hur stor och stark militären är i absoluta och jämförbara tal. Sett på detta sätt har EU:s medlemsstater tillsammans världens näst största försvarsbudget efter Förenta staterna (se [figur 8](#)). Betydande och osamordnade nedskärningar i medlemsstaternas försvarsbudgetar mellan 2005 och 2015 har dock, tillsammans med underinvesteringar, påverkat deras militära förmåga⁹⁹.

80 Ett annat viktigt mått är hur många som är sysselsatta inom militären. Om den militära personalen i de olika länderna räknas ihop har EU:s medlemsstater den näst största armén i världen¹⁰⁰. Under de senaste tio åren har antalet militäranställda sammantaget minskat med 23 %. Det sammanlagda antalet insatsklara och bärkraftiga markstyrkor har också sjunkit, men inte lika mycket (se [figur 5](#)).

⁹⁷ Dick Zandee, *Core Groups: the way to real European Defence* (kärngrupper: vägen till ett sant europeiskt försvar), Egmont Royal Institute for International relations, februari 2017.

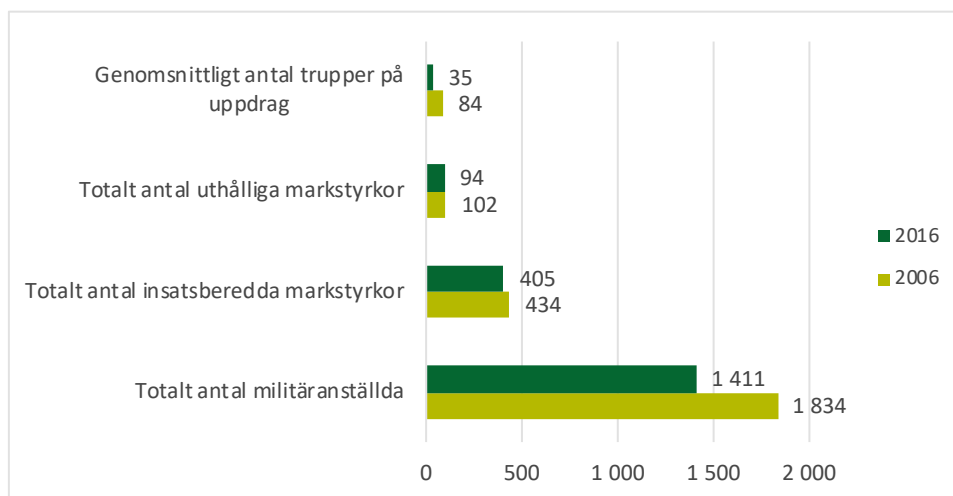
⁹⁸ Margriet Drent, Eric Wilms och Dick Zandee, *Making sense of European Defence* (att förstå det europeiska försvaret), december 2017.

⁹⁹ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Europeiska försvarsfonden, COM(2018) 476 final, 13.6.2018.

McKinsey, *More European, More Connected and More Capable: Building the European Armed Forces of the Future* (mer europeiska, mer sammankopplade och mer kapabla: att bygga framtidens europeiska väpnade styrkor), 2017.

¹⁰⁰ Efter Kina, enligt *The Military Balance 2019* från IISS samt strategiskt meddelande 4/2015 från Europeiska centrumet för politisk strategi *In Defence of Europe* (Europas försvar), 15.6.2015, s. 3.

Figur 5 – Militär personal i EDA:s medlemsstater, utveckling 2006–2016 (i tusental)



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från EDA.

81 Räknat i sammantagen förmåga och omfång innehar EU:s medlemsstater, efter Förenta staterna, en betydande andel av de militära resurserna (*tabell 2*), även om det mesta av deras konventionella materiel har minskat sedan år 2000 (*figur 6*).

Tabell 2 – EU och andra krigsmakter, försvarsmateriel i urval, 2018



* Uppgifter saknas för Ryssland.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter i *The Military Balance 2019* (den militära balansen 2019), International Institute for Strategic Studies (IISS).

Figur 6 – Försvarsmateriel i urval, utvecklingen i EU28 – 2000–2018 (antal enheter)

	2000	2010	2018	2018/2000
Huvudstridsvagnar	15 868	7 131	4 324	-73 %
Bepansrade infanteristridsfordon	8 644	7 379	6 571	-24 %
Taktiska luftfartyg	2 949	2 296	1 863	-37 %
Tankplan	77	66	47	-39 %
Attackhelikoptrar	283	360	373	32 %
Stora ytstridsfartyg	172	146	121	-30 %
Ubåtar	86	66	62	-28 %
Obemannade luftfartyg	22	127	230	945 %

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från IISS *Military Balance*.

Kvalitativ analys

82 Vid analys av militär förmåga krävs mer än en genomgång av kvantitativa uppgifter. Det är särskilt viktigt att titta på kvaliteten på förmågan och vilken typ av förmåga det handlar om för att kunna förstå hur verkningsfulla de militära styrkorna är. Neddragningar i nationella försvarsbudgetar, tillsammans med ett större antal mer intensiva insatser, har inneburit att den befintliga förmågan är satt under stor press. Materielen förnyas mer sällan, vilket har lett till att den militära förmågan har åldrats¹⁰¹, vilket innebär lägre beredskap och operativ användbarhet, liksom större underhålls- och reparationskostnader (se [ruta 3](#)).

Ruta 3

Exempel på beredskapsproblem, Tyskland¹⁰²

I de senaste årsrapporterna från det tyska parlamentets försvarsombudsman redovisas upprepade försvarsbrister i alla delar av militären. I rapporten från 2017 nämner ombudsmannen att den faktiska beredskapen hos Bundeswehrs större vapensystem är dramatiskt låg på många områden¹⁰³.

Till exempel var endast 39 % av stridsvagnarna Leopold 2 i brukbart skick på grund av brist på reservdelar. Vid vissa tidpunkter var ingen av de sex ubåtarna brukbara, och färre än hälften av stridsflygplanen av Eurofighter- och Tornadotyp kunde flyga. Förutom att detta potentiellt skulle kunna innebära att styrkor inte kan sättas in snabbt, har det även inneburit att militär personal inte alltid har haft möjlighet att öva i tillräcklig utsträckning.

83 Medlemsstaternas militära förmåga kännetecknas även av en hög nivå av dubbelarbete och fragmentering, vilket innebär att de europeiska väpnade styrkorna är mindre interoperabla¹⁰⁴. År 2017 fanns det 178 olika vapensystem i bruk i EU,

¹⁰¹ Ungefär 80 % av resurserna för kontroll till sjöss, fregatter och korvetter är till exempel mer än 15 år gamla (källa: EDA, *Future capabilities – emerging trends and key priorities* (framtida kapacitet – nya trender och nyckelprioriteter), 2018).

¹⁰² 59:e och 60:e årsrapporten från [tyska parlamentets försvarsombudsman](#), Hans-Peter Bartels.

¹⁰³ Den 59:e årsrapporten från parlamentets försvarsombudsman, Hans-Peter Bartels, 20.2.2018, s. 41.

¹⁰⁴ *Joining Forces – The Way Towards the European Defence Union* (förena krafterna – vägen framåt mot den europeiska försvarsunionen), Europeiska centrumet för politisk strategi, 14.2.2019.

jämfört med 30 i Förenta staterna¹⁰⁵. Det stora antalet olika system som används, och bristen på gemensamma tekniska standarder, har en negativ effekt på interoperabiliteten mellan de olika försvarsmakterna i Europa. Som det ser ut i dag, där gemensamma uppdrag och insatser är normen, är en viss nivå av interoperabilitet oundgänglig för att det ska gå att samarbeta och uppnå önskade resultat.

84 Genom lärdomar från operativa insatser i Libyen (2011) och Mali (2013–2014) kunde man konstatera att förmågan hade allvarliga brister, vilket blev uppenbart genom att man i hög grad var tvungen att förlita sig på Förenta staternas strategiska förmåga¹⁰⁶. EU och dess allierade uppgav främst att det rådde brist på strategiska stödresurser¹⁰⁷, som precisionsstyrd ammunition, lufttankning, ledning och ordergång, samt underrättelseverksamhet, övervakning och spaning¹⁰⁸. Detsamma gäller strategisk avskräckning (inbegripet kärnvapenförsvar)¹⁰⁹, där EU:s medlemsstater i stor utsträckning är beroende av Förenta staterna¹¹⁰.

85 Samtidigt investerar Ryssland, Kina och andra stora länder stora belopp i förvärv av avancerad kapacitet och i utveckling av innovativ teknik¹¹¹, som hypersoniska

¹⁰⁵ *Defending Europe – The case for greater EU cooperation on security and defence* (försvara Europa – argumentet för större EU-samarbete vad gäller säkerhet och försvar), faktablad från Europeiska kommissionen, 2017.

¹⁰⁶ *NATO chief: Mali shows holes in EU defence* (Nato-chef: Mali visar på luckor i EU:s försvar), *EU Observer*, 4.2.2013.

¹⁰⁷ Strategiska stödresurser gör det möjligt att inleda militära insatser som är ändamålsenliga och uthålliga.

¹⁰⁸ *Presskonferens* med Natos generalsekreterare Anders Fogh Rasmussen efter ett försvarsministermöte den 5 oktober 2011 och *en intervju med generalen Mikhail Kostarakos*, före detta ordförande för Europeiska unionens militära kommitté (EUMC), *European Defence Matters*, nummer 11/2016.

¹⁰⁹ Enligt Sven Biscop är Europa särskilt beroende av Förenta staternas kärnvapenparaply, *Egmont Paper 103, Fighting for Europe: Europe strategic autonomy and the use of force*, (kämpa för Europa: Europas strategiska oberoende och användning av militära medel), januari 2019.

¹¹⁰ *European Strategic Autonomy - Actors, Issues, Conflicts of Interests* (Europas strategiska oberoende – aktörer, problem, intressekonflikter), SWP-studie, Barbara Lippert, Nicolai von Ondarza och Volker Perthes (red.), 2019.

¹¹¹ Allmän rapport till Natos parlamentariska församling, *Maintaining NATO's technological edge: strategic adaptation and defence research and development* (bevarandet av Natos teknologiska övertag: strategisk anpassning och försvars-FoU), oktober 2017.

vapen. Snabb teknisk utveckling ger upphov till nya möjligheter för militären men även till nya behov när det gäller militär förmåga. Så som även påpekas i den globala strategin måste EU:s medlemsstater ”investera i digital kapacitet att säkra data, nätverk och kritisk infrastruktur inom det europeiska digitala området”¹¹². Enligt en rapport som lades fram vid säkerhetskonferensen i München 2017 krävs det investeringar på 30–50 miljarder US-dollar årligen för att modernisera EU:s försvarsmakters sammankoppling och digitalisering¹¹³ på områden som sammankoppling av plattformar och ledning, ordergång, kommunikationer, datorer, underrättelsearbete, övervakning och spaning.

86 Som det ser ut i dag har medlemsstaterna långt ifrån den nödvändiga militära förmåga som skulle behövas för att leva upp till EU:s militära ambitionsnivå¹¹⁴ (se *ruta 1*). I en nyligen genomförd studie gjord av den brittiska tankesmedjan International Institute for Strategic Studies (IISS) och den tyska tankesmedjan DGAP görs en uppskattning av i hur stor utsträckning EU kan leva upp till denna ambitionsnivå, så som medlemsstaternas förmåga ser ut i dag och så som den förväntas se ut 2030¹¹⁵. I studien räknar man med olika scenarier enligt EU:s ambitionsnivå och kommer fram till att det råder omfattande förmågebrist på alla områden och att ofta mindre än en tredjedel av de styrkor som krävs kan tillhandahållas, vilket gör att det europeiska strategiska oberoendet därför är begränsat till lågskaliga insatser.

87 Om EU-länderna i Nato skulle behöva försvara sig själva mot ett militärt angrepp och inte kunna förlita sig på militärt skydd från Förenta staterna räknar man dessutom med att det skulle krävas investeringar på flera hundra miljarder euro för att åtgärda dagens bristande förmåga. I en annan studie från IISS räknar man exempelvis med ett hypotetiskt scenario med ett begränsat regionalt krig i Europa mot ett tredjeland och

¹¹² EU:s globala strategi för utrikes- och säkerhetspolitiken, juni 2016.

¹¹³ Om moderniseringsarbetet genomförs på mellan fem till sju år, *More European, More Connected and More Capable* (mer europeisk, sammankopplad och kapabel), säkerhetskonferensen i München, McKinsey och Hertie school of governance, 2017.

¹¹⁴ I den samordnade årliga försvarsöversikten, faktablad från EDA, 26.11.2018, anges att EU:s militära kommitté i sitt bidrag till provomgången till den samordnade årliga försvarsöversikten fastslagit att EU i dagsläget inte har all den militära förmåga som krävs för att uppnå den militära ambitionsnivån i EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, så som den beskrivs i EU:s globala strategi.

¹¹⁵ *Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit* (att skydda Europa: nå EU:s militära ambitionsnivå mot bakgrund av brexit), IISS och DGAP, november 2018.

gör uppskattningen att de europeiska Natoländerna skulle behöva investera mellan 288 och 357 miljarder US-dollar för att åtgärda de förmågebrister som uppstår i ett sådant scenario¹¹⁶.

88 Att bestämma vilka förmågor som ska prioriteras är ett löpande arbete. Så som visas i *bilaga III* förändras de militära behoven över tid beroende på vilka typer av hot man ser och EU:s ambitionsnivå¹¹⁷. I *ruta 4* visas exempel på ett antal viktiga förmågebrister, enligt tillgänglig information.

Ruta 4

Exempel på förmågebrister

I de akademiska artiklar som publicerats mellan 2016 och 2019 gäller de vanligast förekommande exemplen på förmågebrister i EU:s medlemsstater följande områden:



Flygvapnet – obemannade luftfartyg (drönare), lufttankning, strategiska och taktiska flygtransporter, flyglednings- och kontrollsystem, precisionsstyrd ammunition, robotförsvar, förmåga att upprätthålla tillträdesförbud och avspärrade områden och undertryckande av fiendens luftförsvar.



Rymdteknik – satellitkommunikation och jordobservation, autonom tillgång till rymden.



Informationsöverlägsenhet – underrättelseinsamlings-, övervaknings- och spaningsförmåga.



IKT-teknik – cyberkrigföring, artificiell intelligens.



Marinen – övervakning till sjöss, amfibieskepp, ubåtar, förmåga att sätta in flottstyrkor utomlands.

¹¹⁶ D. Barrie m.fl., *Defending Europe: scenario-based capability requirements for NATO's European members* (att försvara Europa: scenariobaserade kapacitetskrav för Natos europeiska medlemmar), The International Institute for Strategic Studies, april 2019.

¹¹⁷ I vilken utsträckning EU:s militära ambitionsnivå för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken uppnåtts fastställs på EU-nivå i framstegskatalog 18 (sekretessbelagt dokument). Här beskrivs även vilka brister i EU:s militära förmåga som ska prioriteras, de så kallade förmågemålen med hög påverkansgrad. Dessa förmågebrister ska åtgärdas på kort (2026) och medellång (2032) sikt.



Strategiska stödresurser – militär rörlighet, strategiska transporter och medicinsk evakuering.



Markstyrkor – förmåga till markbaserade precisionsanfall, moderna bepansrade stridsfordon.

Konsekvenserna av brexit

89 Utan att göra några förutsägelser om brexit lär ett brittiskt utträde ur EU få konsekvenser för EU:s försvar. Förenade kungariket har traditionellt varit den stat i Europa som har lagt mest pengar på försvaret. År 2017 stod den brittiska försvarsbudgeten för ungefär en fjärdedel av EU:s medlemsstaters sammanlagda försvarsutgifter¹¹⁸. Ur ett annat perspektiv skulle ett brittiskt utträde ur EU innebära att 80 % av Natos försvarsutgifter skulle komma från länder utanför EU¹¹⁹. Brittiska företag har även en stark ställning på den europeiska försvarsmarknaden¹²⁰.

90 När det gäller det operativa arbetet har Förenade kungarikets bidrag till både civila och militära uppdrag och insatser inom ramen för GSFP på det hela taget varit begränsade: landet har stått för ungefär 2,3 % av medlemsstaternas tillhandahållna bemanning, och man har bidragit med sådana resurser som örlogsfartyg, flygplan och truppförstärkningar i beredskap¹²¹. Å andra sidan är förlusten av luftbaserade strategiska stödresurser (lufttankning och underrättelseinsamlings-, övervaknings- och spaningsförmåga) och specialinsatsstyrkor ett exempel på områden som kommer att påverkas i hög grad vid ett eventuellt brittiskt utträde.

91 EU27 kommer alltså att ha betydligt färre resurser för att fylla luckorna vad gäller försvarsförmåga och militär forskning. På båda områdena lär bristerna förvärras vid ett

¹¹⁸ År 2017 investerade Förenade kungariket 45,3 miljarder euro i försvaret, vilket är 22,1 % av de 205,1 miljarder euro som EU28 investerade det året enligt siffror från Eurostat, offentliga sektorns utgifter uppdelade efter ändamål (COFOG), offentliggjorda 22.3.2019.

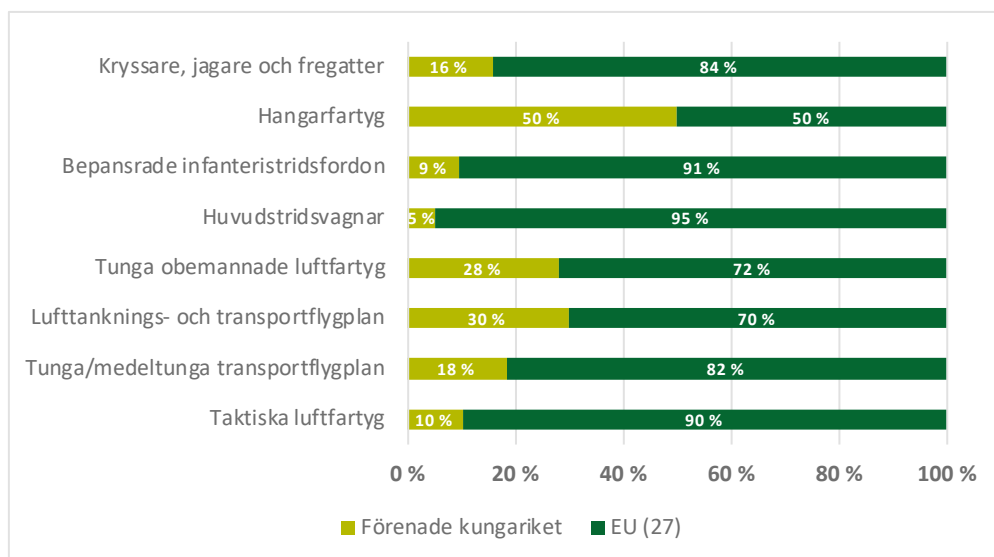
¹¹⁹ Europaparlamentets resolution av den 13 juni 2018 om förbindelserna mellan EU och Nato 2017/2276(INI), punkt 19.

¹²⁰ Enligt SIPRI:s Top 100-lista stod Förenade kungariket för 38 % av den försvarsrelaterade omsättningen för europeiska företag 2018.

¹²¹ *Brexit: Common Security and Defence Policy Missions and Operations* (brexit: uppdrag och operationer inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik), brittiska överhusets EU-utskott, maj 2018.

eventuellt brittiskt utträde: även om bristerna inte är jämnt utspridda skulle brexit innebära en väsentlig minskning av EU:s sammantaga befintliga förmåga (se [figur 7](#)) och innebära att mindre investeras i forskning och utveckling¹²².

Figur 7 – Förenade kungarikets andel av EU- medlemsstaternas försvarsmateriel i urval, 2018



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från IISS Military Balance 2019.

2.2 Betecknande för den europeiska försvarsindustrin

Försvarssektorn

92 Försvarsmarknaden är inte en normal kommersiell marknad. Det som främst kännetecknar den är statens centrala roll. Faktum är att den nationella försvarsmarknaden ofta beskrivs som en monopsoni: det finns bara en köpare, det vill säga staten, och flera leverantörer. Som den enda slutkunden initierar, specificerar, reglerar och finansierar staten utvecklingen och inköpen av försvarsmateriel.

93 Försvarssektorn har strategisk betydelse. Försvarsindustrin bidrar till statens handlingsfrihet genom att framställa den förmåga som krävs och säkerställa försörjningstrygghet. Sektorn är därför strikt reglerad på nationell nivå¹²³. Det kan till

¹²² År 2017 investerade Förenade kungariket 3,2 miljarder euro i försvarsrelaterad forskning och utveckling (enligt uppgifter från EDA).

¹²³ Webbplatsen för generaldirektoratet för inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag.

exempel finnas restriktioner för hur immateriella rättigheter för försvarsprodukter får nyttjas och exporteras¹²⁴. Tillträdet till nationella försvarsmarknader begränsas dessutom ofta genom statens upphandlingsregler, med hänvisning till att viktiga säkerhetsintressen måste skyddas och den inhemska industriella basen stödjas¹²⁵. Detta innebär att hindren för tillträde till och utträde från marknaden är stora.

94 Försvarssektorn är forsknings- och utvecklingsintensiv¹²⁶. För att utveckla sin försvarsförmåga måste en komparativ militär fördel förvärfvas genom innovativ och avancerad teknik. För detta krävs stora inledande investeringar och långa tidshorisonter, utan någon garanti för att försvarsföretagen ska kunna tjäna pengar på produkten i slutändan. För att minska de tekniska och ekonomiska riskerna förknippade med utveckling av försvarsförmåga finansieras försvarsforskningen oftast helt och hållet av staten.

Betydelsefulla trender

95 Försvarsindustrin kännetecknas av nya former av beroenden¹²⁷. För det första har den blivit mer globaliserad. Större försvarsföretag är mer beroende av exportförsäljning, och deras leveranskedjor är mer komplexa, varierade och internationella.

96 Försvarssektorn blir dessutom allt mer beroende av innovation i den civila sektorn¹²⁸. FoU inom teknik med dubbla användningsområden innebär stora möjligheter och utmaningar i och med att nyskapande teknik, som artificiell intelligens,

¹²⁴ *Financial instruments in support of a resilient and autonomous defence sector* (finansiella instrument till stöd för en motståndskraftig och autonom försvarssektor), expertgruppen för finansverktygslådan, november 2018.

¹²⁵ *Europe's Defence Industry: An Economic Perspective* (Europas försvarsindustri: ett ekonomiskt perspektiv), K. Hartley, 2013.

¹²⁶ *Defence Sector Report* (försvarssektorsrapport), brittiska underhusets utskott för utträde ur EU, november 2017.

¹²⁷ *The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)* (utvecklingen av en europeisk försvarsteknisk och försvarsindustriell bas), studie för Europaparlamentets underutskott för säkerhet och försvar, juni 2013.

¹²⁸ M. Drent och D. Zandee, *More European defence cooperation* (mer europeiskt försvarssamarbete), Clingendaelinstitutet, juni 2018.

obemannade fordon, stordata och nanoteknik, främst utvecklas och produceras i den civila sektorn.

97 En annan betydelsefull strukturerande trend inom försvarssektorn är att försvarsmateriel och försvarssystem blir allt dyrare. I dessa tider av teknisk konkurrens är den generationsövergripande kostnadsökningen för försvarsmateriel under de senaste årtiondena inte längre kopplad till ökade försvarsbudgetar och överstiger betydligt budgetarnas ökning. Det har lett till att staten inte längre har råd att köpa lika många enheter, att färre enheter produceras i varje serie, att det finns mindre möjligheter till stordriftsfördelar och att färre nya utvecklingsprojekt genomförs¹²⁹.

Situationen inom den europeiska försvarsindustrin

98 Det finns inga heltäckande uppgifter om den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen¹³⁰. Den europeiska försvarsindustrin omsätter ungefär 100 miljarder euro och sysselsätter direkt cirka 500 000 anställda¹³¹. Den är uppbyggd som en pyramid¹³² med ett begränsat antal större försvarsföretag högst upp som anlitar mindre företag. Under dem finns en lång leveranskedja med 2 000 till 2 500 mindre företag¹³³, främst medelstora börsnoterade företag och små och medelstora företag, som levererar delsystem och komponenter till storföretagen högst upp.

99 Den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen är inte jämnt utspridd inom EU. I analogi med statsbudgetarnas storlek är försvarsindustrin

¹²⁹ Europeiska kommissionens konsekvensbedömning om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Europeiska försvarsfonden, SWD(2018) 345 final, juni 2018.

¹³⁰ Keith Hartley, *Creating a European Defence Industrial Base* (att skapa en europeisk försvarsindustriell bas), 2013.

¹³¹ Webbplatsen för generaldirektoratet för inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag: https://ec.europa.eu/growth/sectors/defence_sv.

¹³² A. Marrone och A. R. Ungaro, *Actors in the European defence policy area: roles and developments* (aktörer på det europeiska försvarspolitiska området: roller och utveckling), *Istituto affari internazionali*, november 2014.

¹³³ Europeiska kommissionens konsekvensbedömning om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Europeiska försvarsfonden, SWD(2018) 345 final, juni 2018.

koncentrerad till de sex länder som skrivit under avsiktsförklaringen¹³⁴, det vill säga Frankrike, Tyskland, Italien, Spanien, Sverige och Förenade kungariket. Dessa länder står för över 80 % av omsättningen inom den europeiska försvarssektorn¹³⁵. Den försvarstekniska och försvarsindustriella basens förmåga, kapacitet och konkurrenskraft varierar mellan medlemsstaterna och undersektorerna¹³⁶ (se [bilaga IV](#) för information om flygvapen-, armé- och marinsektorn). Denna fragmenterade bas är ett resultat av geografiska, historiska och militära förutsättningar som har format industrins uppbyggnad i de olika medlemsstaterna¹³⁷. I Europa finns det lika många försvarstekniska och försvarsindustriella baser som det finns medlemsstater, liksom nationella strategier för sådant som försvar, teknik, marknad, upphandling och liknande¹³⁸.

100 Det finns studier där man har fastställt de starka sidorna i Europas försvarssektor. Europas försvarssektor i stort har bland annat beskrivits som globalt konkurrenskraftig, innovativ, tekniskt avancerad och behovsstyrd¹³⁹. Den europeiska försvarsindustrin kan tillhandahålla hela skalan av försvarsresurser, från stora och komplexa plattformar till innovativa produkter. Flera negativa trender har dock påverkat den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen och dess konkurrenskraft under senare år (se [bilaga V](#)).

¹³⁴ Avsiktsförklaringen skrevs under av sex EU-länder den 20 juli 1998 för att inleda ett samarbete i syfte att underlätta en omstrukturering av den europeiska försvarsindustrin.

¹³⁵ The Aerospace and Defence Industry Association of Europe, *Facts and figures* (fakta och sifferuppgifter), 2017.

¹³⁶ C. Mölling, *Future of the EDTIB at the Defence Council 2013. The German Position, European Realities and December Opportunities* (den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basens framtid vid försvarsrådet 2013. Tysklands position, europeiska realiteter och möjligheter i december), 2013.

¹³⁷ *The State of Europe's defence industrial base* (tillståndet för Europas försvarsindustriella bas), Natos parlamentariska församling, ekonomi- och säkerhetsutskottet, oktober 2017.

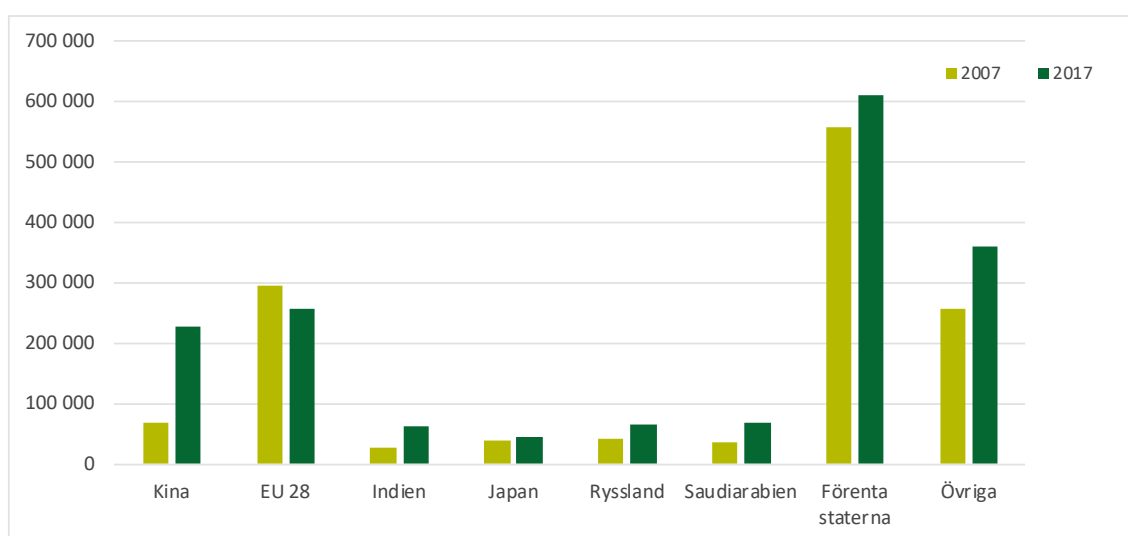
¹³⁸ *The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)* (utvecklingen av en europeisk försvarsteknisk och försvarsindustriell bas), studie för Europaparlamentets underutskott för säkerhet och försvar, juni 2013.

¹³⁹ Rapport från högnivågruppen om den förberedande åtgärden för GSFP-relaterad forskning, februari 2016.

Efterfrågesidan: medlemsstaterna

101 Försvarsindustrins konkurrenskraft är i hög grad beroende av efterfrågan från medlemsstaterna. Mellan 2007 och 2015 gjordes betydande nedskärningar på runt 15 % i EU:s nationella försvarsbudgetar, samtidigt som de militära utgifterna ökade globalt sett. Sedan 2015 har dock trenden när det gäller försvarsanslagen i EU sammantaget varit positiv¹⁴⁰, även om försvarsutgifterna i reala termer fortfarande var lägre 2017 än de var 2007 (*figur 8*).

Figur 8 – Försvarsutgifternas utveckling 2007–2017 (mn USD i dagens kurs)



Källa: Revisionsrätten, på grundval av siffror från SIPRI¹⁴¹.

102 Den krympande inhemska efterfrågan på EU-marknaden, tillsammans med växande efterfrågan på internationella marknader, har lett till att EU:s försvarsindustri har ökat sin export till länder utanför EU¹⁴². Som visas i *figur 9* står EU, trots att man fortfarande ligger efter Förenta staterna och Ryssland, för en stor andel av den totala

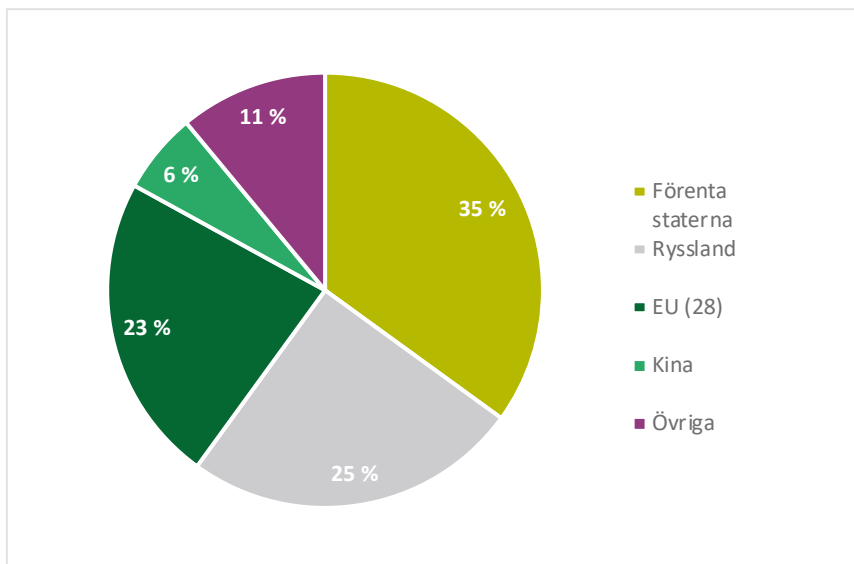
¹⁴⁰ Resultat från provomgången av den samordnade årliga försvarsöversikten.

¹⁴¹ I översikten har vi använt databaserna tillhörande Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) som referens i vår analys. På <https://www.sipri.org/databases> kan du läsa om de underliggande uppgifternas begränsningar och den effekt som dessa begränsningar har på vår analys.

¹⁴² *The extra-EU defence exports' effects on European armaments cooperation* (den utomeuropeiska försvarsexportens effekter på det europeiska samarbetet om försvarsmateriel), studie för Europaparlamentets underutskott för säkerhet och försvar, juni 2015.

vapenexporten, vilket är en illustration av den europeiska försvarsindustrins konkurrenskraft.

Figur 9 – Genomsnittlig andel av vapenexporten 2010–2018 (exklusive export inom EU)



Källa: Revisionsrätten, på grundval av siffror från SIPRI.

103 Den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen är alltmer beroende av export, vilket innebär utmaningar inför framtiden. Den första utmaningen ligger i skillnaderna mellan EU:s medlemsstaters politik och lagar för vapenexport. I och med att leveranskedjorna för Europas större tillverkare av försvarsmateriel blir alltmer sammanflätade kan medlemsstaternas olika ståndpunkter vad gäller export¹⁴³ begränsa större EU-företags möjligheter att stå sig i konkurrensen på den internationella marknaden.

104 Överföringen av teknik som behövs för att få tillträde till utländska marknader, tillsammans med betydande försvarsinvesteringar i andra länder, har dessutom lett till nya internationella konkurrenter¹⁴⁴. För att behålla sin konkurrensfördel är EU:s industri beroende av sin innovationsförmåga.

¹⁴³ *The further development of the Common Position 944/2008/CFSP on arms exports control* (vidareutveckling av den gemensamma ståndpunkten 944/2008/Gusp om kontroll av vapenexport), studie för Europaparlamentets underutskott för säkerhet och försvar, juli 2018.

¹⁴⁴ *The State of Europe's defence industrial base* (tillståndet för Europas försvarsindustriella bas), Natos parlamentariska församling, ekonomi- och säkerhetsutskottet, oktober 2017.

105 Av EU-medlemsstaternas försvarsbudgetar är dock andelen som går till personalkostnader (49 %) stor i jämförelse med den andel som går till investeringar (21 %) ¹⁴⁵. Dessutom har tidigare nedskärningar i försvarsbudgetarna påverkat FoU-satsningarna negativt ¹⁴⁶. Det faktum att medlemsstaterna tillsammans inte uppnår målet på 2 % till försvarsforskning och försvarsteknik ¹⁴⁷ ger upphov till frågor om huruvida de har långsiktig förmåga att utveckla framtidsteknik ¹⁴⁸ och äventyrar den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basens konkurrenskraft.

106 Hittills har samarbetet mellan EU:s medlemsstater när det gäller investeringar i FoU och försvarsmateriel varit begränsat och inte nått upp till målsättningarna ¹⁴⁹ (*figur 10*). Tidigare försök att skapa en öppen och konkurrenskraftig europeisk marknad för försvarsmateriel har misslyckats. Det är i synnerhet införlivandet av försvarsupphandlingsdirektivet från 2009 som varierar mellan medlemsstaterna ¹⁵⁰. En mycket stor andel av utgifterna för försvarsupphandlingar, särskilt för strategiska försvarssystem med högt värde, görs fortfarande utanför direktivet ¹⁵¹, vilket innebär att kontrakten främst går till nationella företag.

¹⁴⁵ Uppgifter om försvaret 2016–2017, EDA.

¹⁴⁶ Kommissionens avdelningars konsekvensbedömning om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Europeiska försvarsfonden SWD(2018) 345 final, 13.6.2018.

¹⁴⁷ I november 2007 godkände Europeiska försvarsbyråns styrelse fyra gemensamma riktmärken för investeringar:

- Materielupphandling: 20 % av de totala försvarsutgifterna.
- Gemensam materielupphandling: 35 % av den totala materielupphandlingen.
- FoTU på försvarsområdet: 2 % av de totala försvarsutgifterna.
- Gemensam FoTU: 20 % av de totala kostnaderna för försvarsrelaterad FoTU.

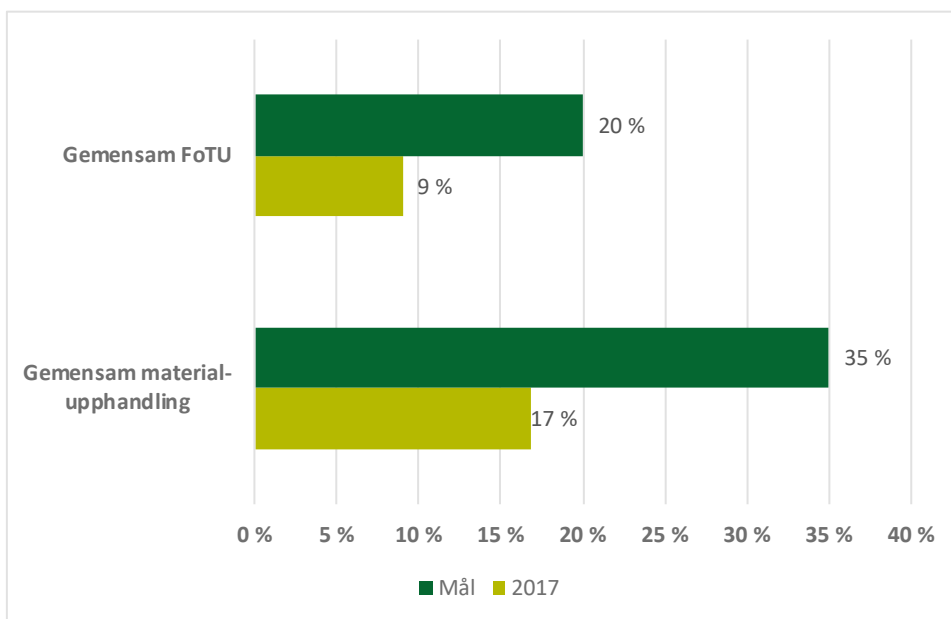
¹⁴⁸ Faktablad från EDA om den samordnade årliga försvarsöversikten, 26.11.2018.

¹⁴⁹ Se <https://www.eda.europa.eu/info-hub/publications/publication-details/pub/defence-data-2016-2017> för information om brister i underlaget till de angivna siffrorna.

¹⁵⁰ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförande av direktiv 2009/81/EG när det gäller offentlig upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, i enlighet med artikel 73.2, COM(2016) 762 final, 30.11.2016.

¹⁵¹ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförande av direktiv 2009/81/EG när det gäller offentlig upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, i enlighet med artikel 73.2, COM(2016) 762 final, 30.11.2016.

Figur 10 – Riktmärken och resultat för samarbete mellan medlemsstaterna 2017



Källa: Revisionsrätten, på grundval av EDA:s försvarsuppgifter 2016–2017.

Utbudssidan: industrin

107 För att anpassa sig till den växande globaliseringen på försvarsmarknaden har försvarssektorn koncentrerats genom sammanslagningar och förvärv, vilket har lett till att vi i dag har ett mindre antal stora multinationella företag, som BAE, Airbus och Thales. Gränsöverskridande sammanslagningar och förvärv har dock främst skett inom flyg- och elektroniksektorn. Hänsyn till ländernas nationella suveränitet har lett till att sammanslagningarna och förvärven främst skett inom respektive land, särskilt inom armé- och marinsegmenten.

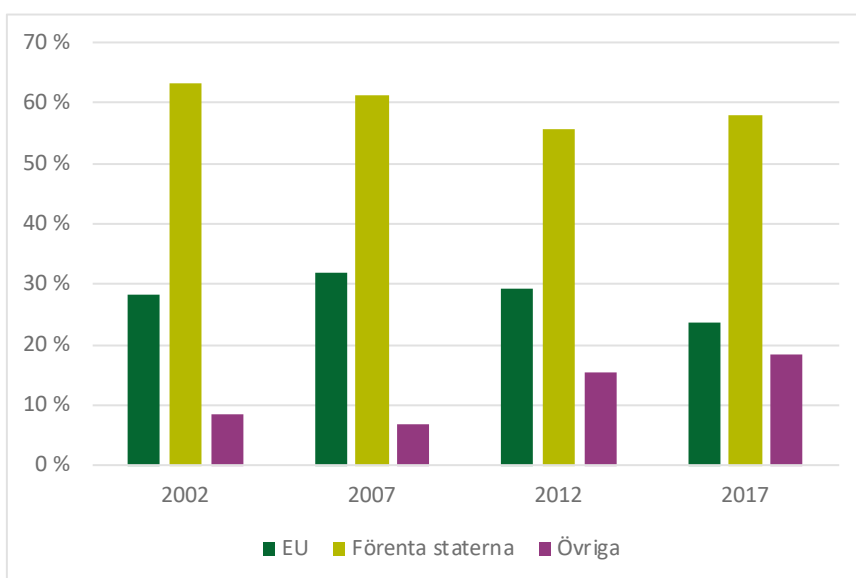
108 Avsaknaden av samarbete på efterfrågesidan, det vill säga mellan medlemsstaterna, har förhindrat ytterligare integration och koncentration på den europeiska försvarsmaterielmarknaden¹⁵². Denna fragmentering leder i sin tur till ineffektivitet i form av dubbelarbete, överkapacitet på vissa områden och missade chanser till stordriftsfördelar, vilket i slutändan inverkar menligt på den europeiska försvarsindustrins konkurrenskraft på den globala marknaden och ur operativ synvinkel innebär sämre interoperabilitet mellan medlemsstaternas försvarsmakter. Jämfört med Förenta staterna, som hade elva försvarsplattformar och försvarssystem,

¹⁵² Europeiska kommissionens konsekvensbedömning om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Europeiska försvarsfonden, SWD(2018) 345 final, juni 2018.

hade Europa 36 olika i produktion 2013¹⁵³, trots att EU:s militära utgifter är 2,5 gånger lägre än Förenta staternas.

109 Att EU:s försvarsindustri har en global ställning framgår av dess andel av omsättningen i de hundra största försvarsföretagen¹⁵⁴. EU:s största företag står för en stor andel av den globala omsättningen (ungefär en fjärdedel) men ligger långt efter amerikanska företag, som har en dominerande ställning. Trenden under de senaste 20 åren (*figur 11*) har varit att konkurrensen från företag utanför EU och Förenta staterna har ökat. När det gäller de största aktörerna visar omsättningen för de fem största företagen i EU och Förenta staterna (*figur 12*) att de största amerikanska företagen verkar i en mycket större skala än företagen i EU.

Figur 11 – De hundra största försvarsföretagens andel av omsättningen 2007 till 2017

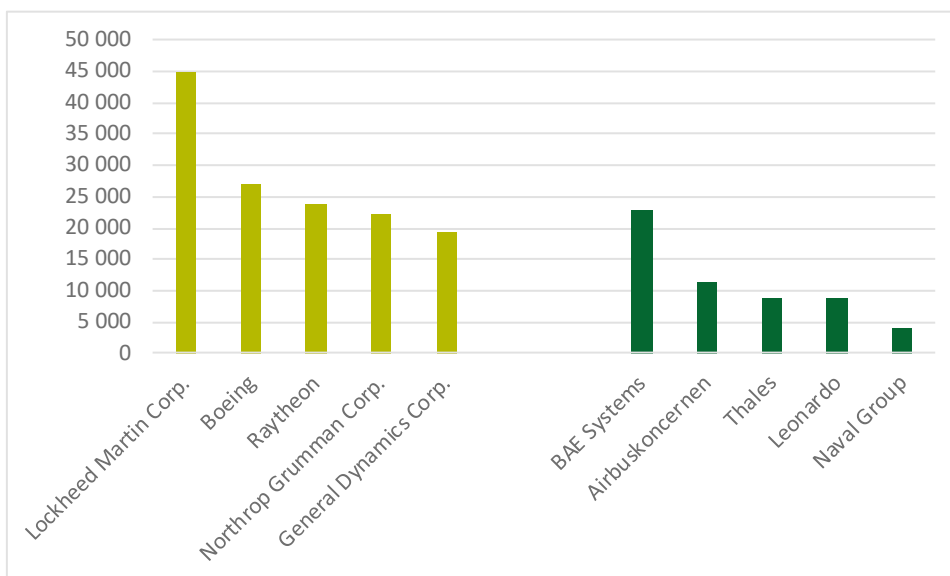


Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från SIPRI:s databas.

¹⁵³ V. Briani, *Armaments duplication in Europe: A quantitative assessment* (rustningsdubbling i Europa: en kvantitativ bedömning), *policy brief* nr 297 från Centre for European Policy Studies, juli 2013.

¹⁵⁴ Kinesiska vapentillverkare ingår inte i SIPRI:s top-100-lista.

Figur 12 – Omsättningen i de fem största företagen i Förenta staterna och EU (2017), i miljoner USD



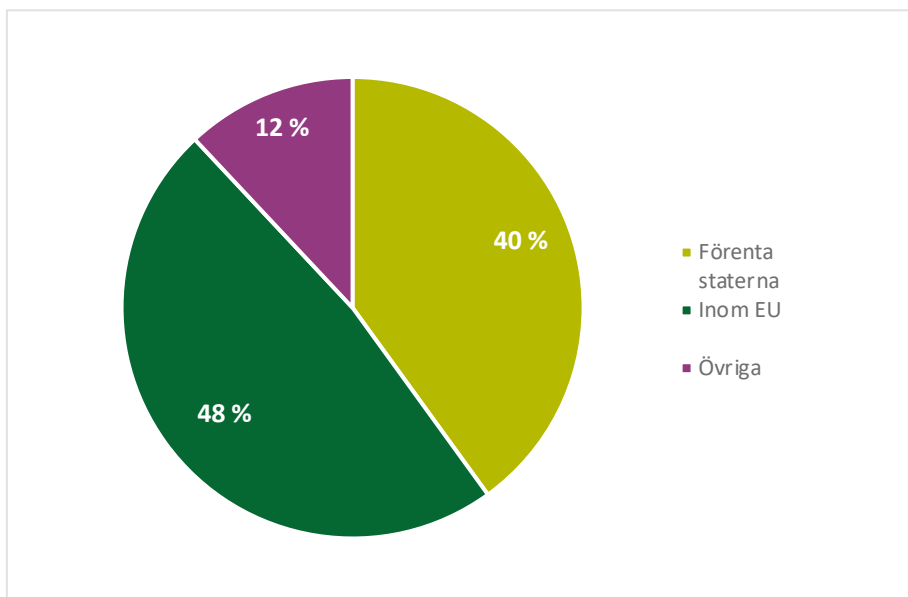
Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från SIPRI:s databas.

110 EU:s och Förenta staternas försvarsindustriella basers positionering på den globala marknaden framhäver den europeiska försvarsindustrins konkurrenskraft. När det gäller industri- och handelsförbindelser var EU:s import från amerikanska företag nästan lika stor som importen mellan EU-länderna under perioden 2010 till 2018, då den uppgick till 40 % (figur 13). Under samma period kom mer än 50 % av Förenta staternas vapenimport från EU:s medlemsstater¹⁵⁵, men det utgör ett mindre belopp i absoluta tal¹⁵⁶. Obalansen i den transatlantiska handeln till Förenta staternas fördel beror på i) Förenta staternas tekniska dominans men även på ii) restriktioner som stänger ute utländska, och därmed även EU-baserade, konkurrenter från den amerikanska försvarsmarknaden¹⁵⁷ och iii) på att medlemsstaterna föredrar att köpa från Förenta staterna.

¹⁵⁵ Revisionsrättens beräkning utifrån uppgifter från SIPRI.

¹⁵⁶ Daniel Fiott, EUISS, *The poison pill: EU defence on US terms?* (giftpillret: EU-försvar på Förenta staterna villkor?), juni 2019.

¹⁵⁷ *Anticipating restructuring in the European defence industry* (företse omstrukturering i den europeiska försvarsindustrin), BIPE, mars 2008.

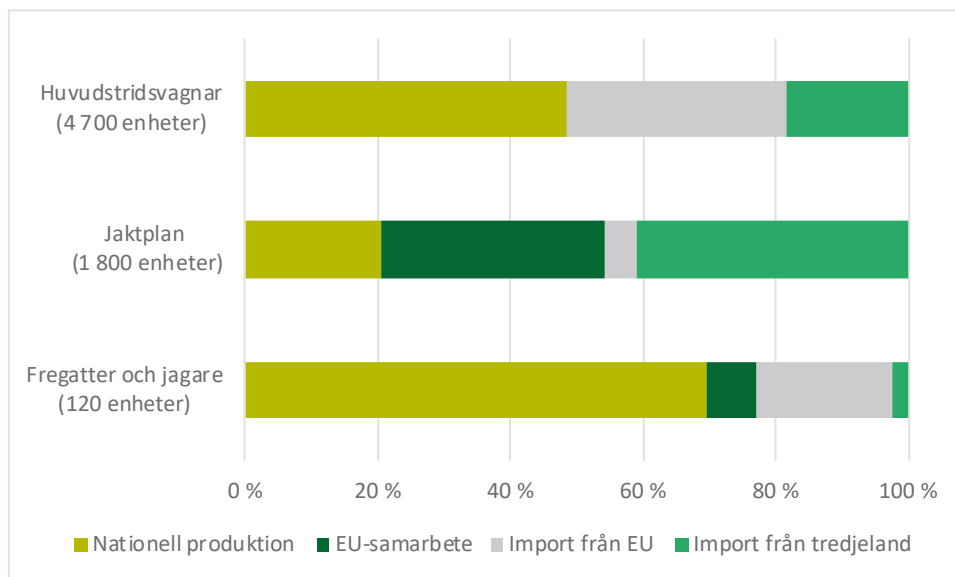
Figur 13 – Andelar av EU:s import (2017)

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från SIPRI:s databas.

111 Hur beroende den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen är av produktion utanför EU varierar mellan olika segment. Som framgår av [figur 14](#) kommer 2,5 % av de största örlogsfartygen som används av EU:s medlemsstater från leverantörer utanför EU, medan siffran höjs till 18,5 % för huvudstridsvagnar och till 39,3 % för jaktflygplan¹⁵⁸.

¹⁵⁸ D. Fiott, *Strategic autonomy: towards "European Sovereignty" in defence* (strategiskt oberoende: mot "europeisk suveränitet" inom försvar), EUISS, november 2018.

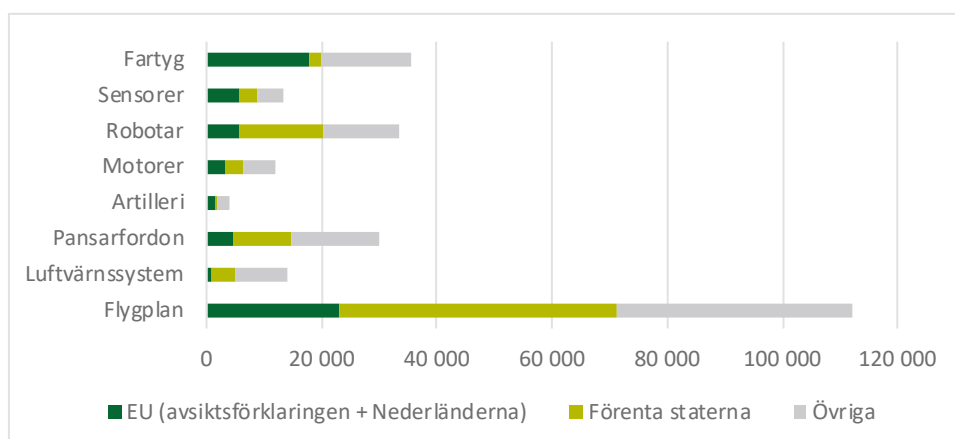
Figur 14 – Ursprung för det försvarsmateriel som används i EU (2017)



Källa: Revisionsrätten, på grundval av *Strategic autonomy: towards "European Sovereignty" in defence?* (strategiskt oberoende: mot "européisk suveränitet" inom försvar), EUISS, november 2018.

112 I den internationella handeln på global nivå har Förenta staterna inte en dominerande ställning inom alla segment. Amerikanska försvarsföretag har framför allt ett tydligt övertag när det gäller export av flygplan, luftvärnssystem, pansarfordon och robotar. Företag inom EU¹⁵⁹ har däremot en konkurrensfördel när det gäller export av fartyg och sensorer (*figur 15*).

Figur 15 – Ursprung för försvarsmateriel på den internationella marknaden (trendindexvärden) 2010–2018



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från SIPRI:s databas.

¹⁵⁹ Här ingår länderna som undertecknat avsiktsförklaringen samt Nederländerna, vilka står för 95 % av EU:s export.

113 Trots att det inte finns någon heltäckande översikt över det utländska beroendet i leveranskedjan hävdas det ofta att den europeiska försvarsindustrin är beroende av viss teknik eller särskilda delkomponenter (från Förenta staterna) och råvaror av avgörande betydelse (från Kina). Den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen är till exempel helt beroende av import från ett litet antal tredjeländer för 19 av de 39 råvaror av avgörande betydelse som krävs i tillverkningen¹⁶⁰. Detta beroende av försörjningskällor utanför EU hotar inte bara medlemsstaternas handlingsfrihet utan även den europeiska försvarsindustrins konkurrenskraft.

2.3 Fördjupat samarbete på EU-nivå

114 Under senare år har flera initiativ tagits för att främja försvarssamarbete på EU-nivå, med motiveringen att ökat samarbete mellan medlemsstaterna ökar deras försvarsförmåga och stärker den europeiska försvarsindustrin.

Förmågeutvecklingsplanen

115 Förmågeutvecklingsplanen är både ett dokument och ett förfarande som utformats av EDA i samarbete med EUMS/EUMC och medlemsstaterna. I planen ges en översikt över kraven på förmåga i syfte att göra de olika ländernas nationella försvarsplanering mer enhetlig och främja samarbete mellan medlemsstaterna när det gäller förmågeutveckling.

116 Planen uppdateras regelbundet och omarbetades och antogs av medlemsstaterna i juni 2018. I förmågeutvecklingsplanen från 2018 tas framför allt hänsyn till EU:s nya ambitionsnivå som beskrivs i den globala strategin (se [ruta 1](#)), och till behovet av fullskalig försvarskapacitet, särskilt när det gäller fullskalig förmåga inom mark-, sjö-, rymd- och cyberkrigföring¹⁶¹. Under förfarandet 2018 fastställde EDA

¹⁶⁰ *Exploring Europe's capability requirements for 2035 and beyond* (utforskning av Europas kapacitetskrav för 2013 och framåt), EDA, juni 2018.

¹⁶¹ *The EU Capability Development Priorities* (EU:s förmågeutvecklingsprioriteringar), 2018 års översyn av förmågeutvecklingsplanen, EDA.

elva strategiska prioriteringar¹⁶² (se *bilaga III*) rörande behov och möjligheter när det gäller försvarsförmågan på kort och lång sikt.

Den samordnade årliga försvarsöversikten

117 Den samordnade årliga försvarsöversikten började sammanställas efter att medlemsstaterna antagit genomförandeplanen för säkerhet och försvar i november 2016. Försvarsöversikten är en mellanstatlig mekanism som det är frivilligt att bidra till. Syftet är att skapa ett mer strukturerat sätt att utveckla den förmåga som krävs genom större öppenhet och åtaganden från medlemsstaterna¹⁶³.

118 Tanken är att översikten ska ge struktur åt planeringsarbetet och leda till fördjupat samarbete på EU-nivå genom större öppenhet och informationsutbyte mellan medlemsstaterna. Genom EDA:s systematiska övervakning leder översiktsprocessen fram till en redogörelse för i) medlemsstaternas försvarsplaner, ii) hur långt man kommit i arbetet med prioriteringarna i förmågeutvecklingsplanen samt iii) hur det europeiska samarbetet fortskrider.

119 Den första översikten genomfördes som en provomgång hösten 2018. På grundval av lärdomarna från provomgången är det tänkt att en fullständig översikt ska göras hösten 2019.

¹⁶² Prioriteringarna är ytterligare uppdelade i 38 detaljerade underområden i den omarbetade planen från 2018, *The EU Capability Development Priorities* (EU:s förmågeutvecklingsprioriteringar).

¹⁶³ *Implementation Plan on Security and Defence* (genomförandeplan för säkerhet och försvar), 14.11.2016.

Ruta 5

Slutsatser från provomgången av den samordnade årliga försvarsöversikten 2018¹⁶⁴

I den första försvarsöversikten konstaterades några positiva trender under senare tid, särskilt när det gäller försvarsanslagens storlek och den relativa andelen samarbetsprogram mellan medlemsstaterna när det gäller utveckling.

FoTU utgör dock alltjämt ett problemområde, i och med att andelen medel som anslagits till det har minskat. Det äventyrar medlemsstaternas långsiktiga möjligheter att utveckla innovativ framtidsteknik.

Pesco

120 Det permanenta strukturerade samarbetet (Pesco) infördes i och med Lissabonfördraget 2009¹⁶⁵. Enligt fördraget kan de ”medlemsstater som uppfyller högre krav på militär kapacitet och som har gjort mer bindande åtaganden på området” avsevärt fördjupa sitt försvarssamarbete. Pesco är ett förfarande inom EU:s ram som styrs av medlemsstaterna. Det är både en permanent ram och ett strukturerat förfarande och skiljer sig därmed från andra tillfälliga samarbetsramar.

121 Pesco upprättades formellt den 11 december 2017¹⁶⁶ med 25 deltagande medlemsstater¹⁶⁷. Samarbetet består av två nivåer: i) fullgörande av åtagandena på hög nivå och ii) utveckling av samverkansinriktade försvarsprojekt.

122 Utmärkande för Pesco är att åtagandena inom samarbetet är rättsligt bindande. De deltagande medlemsstaterna har enats om 20 åtaganden om att investera, planera, utveckla och upprätthålla försvarskapacitet¹⁶⁸. Hur fullgörandet av åtagandena framskrider kontrolleras årligen av den höga representanten utifrån de nationella genomförandeplaner som medlemsstaterna lägger fram.

¹⁶⁴ Faktablad från EDA om den samordnade årliga försvarsöversikten, 26.11.2018.

¹⁶⁵ Artiklarna 42.6 och 46 och protokoll 10 i EU-fördraget.

¹⁶⁶ Rådets beslut (Gusp) 2017/2315 av den 11 december 2017 om upprättande av permanent strukturerat samarbete och om fastställande av förteckningen över deltagande medlemsstater.

¹⁶⁷ Danmark, Malta och Förenade kungariket deltar inte i Pesco.

¹⁶⁸ <https://pesco.europa.eu/>.

123 Den andra nivån i Pesco utgörs av samverkansinriktade projekt. Hittills har rådet godkänt sammanlagt 34 projekt¹⁶⁹ som rör både kapacitetsutveckling och insatser. Det är frivilligt för medlemsstaterna att delta i de enskilda projekten, och som det ser ut i dag deltar i genomsnitt fem medlemsstater i varje projekt. Kapaciteten som utvecklas inom ramen för Pesco ägs av medlemsstaterna, som får använda dem inom ramen för andra samarbeten, till exempel Nato.

Europeiska försvarsfonden

124 Idén om en europeisk försvarsfond lades fram som ett förslag från kommissionen i den europeiska försvarshandlingsplanen i november 2016 (se punkt 40). I praktiken startades två pilotprogram under perioden 2017–2020, i vilka man skulle pröva om det var möjligt och fanns mervärde i att agera på EU-nivå och förbereda den framtida europeiska försvarsfonden, som ska genomföras inom nästa fleråriga budgetram (2021–2027):

- Den förberedande åtgärden för försvarsrelaterad forskning med 90 miljoner euro i stöd till samverkansinriktade FoTU-projekt under perioden 2017–2019.
- Det europeiska försvarsindustriella utvecklingsprogrammet med 500 miljoner euro för samfinansiering av gemensamma industriprojekt i utvecklingsfasen under perioden 2019–2020 (*ruta 6*).

¹⁶⁹ De första 17 projekten godkändes den 6 mars 2018, och rådet enades om ytterligare 17 projekt den 19 november 2018.

Ruta 6

Det europeiska försvarsindustriella utvecklingsprogrammet – de första gemensamma försvarsindustriella projekten

I mars 2019 lade kommissionen fram arbetsprogrammet för det försvarsindustriella utvecklingsprogrammet. En del av budgeten på 500 miljoner euro har anslagits till projektförslag inom följande områden¹⁷⁰:

- 1) Möjliggörande av militärstyrkors insatser, skydd och uthållighet: 80 miljoner euro.
- 2) Underrättelsearbete, säker kommunikation och cyberförsvar: 180 miljoner euro.
- 3) Förmåga att genomföra högkapacitetsinsatser: 70 miljoner euro.
- 4) Innovativ försvarsteknik och små och medelstora företag: 27 miljoner euro.

Därutöver valde kommissionen ut två projekt som beviljades stöd direkt:

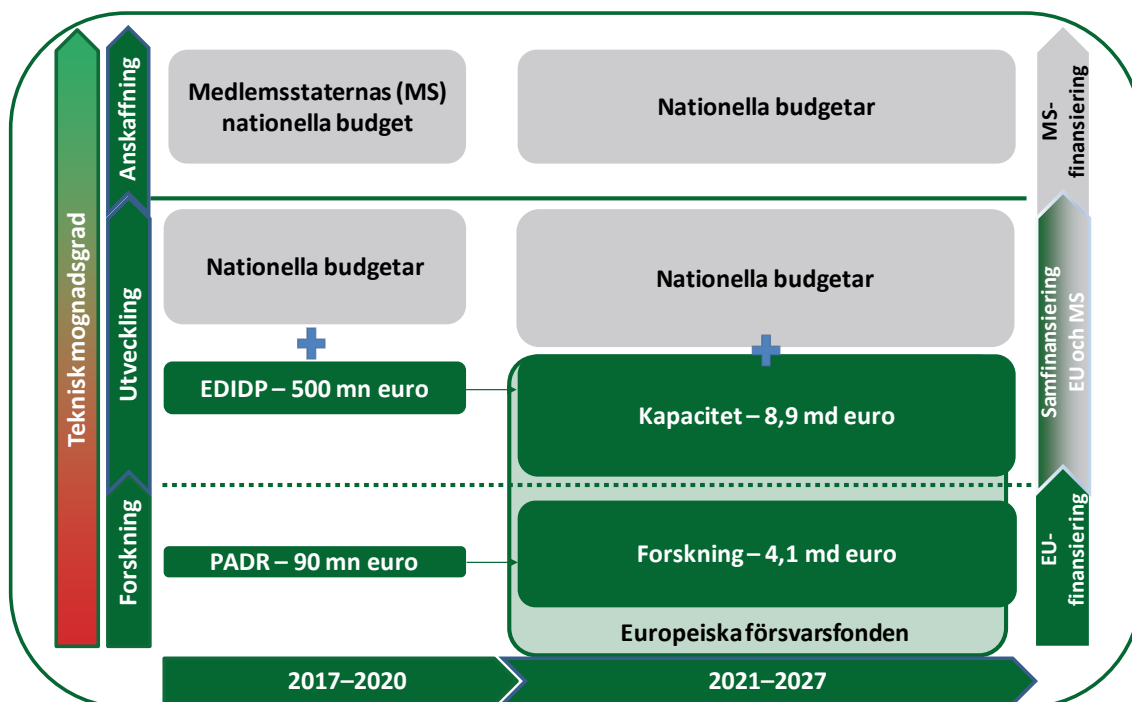
- 5) 100 miljoner euro till utveckling av europeiska drönare med lång uthållighet.
- 6) 37 miljoner euro till europeisk säker mjukvaruradio.

125 Under kommande fleråriga budgetram blir Europeiska försvarsfonden en vidareutveckling av den förberedande åtgärden för försvarsrelaterad forskning och det europeiska försvarsindustriella utvecklingsprogrammet, genom att FoU-delarna läggs samman till en komplett fond med väsentligt ökad finansiering, från 590 miljoner euro till 13 miljarder euro. Det är 22 gånger mer än under innevarande sjuårsperiod. Enligt det nuvarande förslaget ska budgeten ligga på 13 miljarder euro, uppdelat i 4,1 miljarder euro till forskning och 8,9 miljarder euro till utveckling (se *figur 16*), vilket gör EU till den fjärde största givaren av bidrag till försvarsrelaterad forskning och utveckling¹⁷¹.

¹⁷⁰ En utförlig förteckning över föreslagna projekt finns i kommissionens genomförandebeslut av den 19 mars 2019 om finansieringen av det europeiska försvarsindustriella utvecklingsprogrammet och antagandet av arbetsprogrammet för 2019 och 2020, C(2019) 2205 final, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34515>.

¹⁷¹ *En EU-budget för framtiden*, faktablad från Europeiska kommissionen, 13.6.2018.

Figur 16 – Europeiska försvarsfonden



Källa: Revisionsrätten.

126 Fondens mål är ”att främja konkurrenskraften, effektiviteten och innovationsförmågan inom den europeiska försvarsindustrin [...], något som bidrar till unionens strategiska oberoende”, [...] när det gäller teknik och näringsliv¹⁷². För att uppnå detta ska fonden uppmuntra och stödja gemensamma insatser och gränsöverskridande samarbete genom ekonomiska incitament till rättsliga enheter inom både forskning och utveckling.

127 Fondens viktigaste bestämmelser gäller följande aspekter:

- I samverkansprojekt måste minst tre stödberättigade enheter från tre medlemsstater eller associerade länder delta.
- Den föreslagna finansieringsgraden kan vara upp till 100 % för forskningsfasen och från 20 till 80 % i samfinansiering (tillsammans med medel från medlemsstaternas budget) för utvecklingsfasen.
- Bonusar i form av högre finansieringsgrader kan ges som uppmuntran till små och medelstora företag och medelstora börsnoterade företag och för Pescoprojekt.

¹⁷² Artikel 3 i förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Europeiska försvarsfonden, 12.12.2018.

- o En andel på 4–8 % av de 13 miljarderna euro ska öronmärkas för stöd till disruptiv försvarsteknik.

2.4 Effektivitetsrisker i samband med EU:s försvarsprogram

128 Jämfört med de begränsade framstegen som hittills noterats vad gäller försvarsfrågor inom EU kan de nya initiativen (Pesco, den samordnade årliga försvarsöversikten och Europeiska försvarsfonden) ses som ett stort steg framåt¹⁷³. När det gäller effekten av EU:s nya initiativ, och den snabba utgiftsökning som initiativen innebär, saknas dock fortfarande flera viktiga förutsättningar för att de ska bli ändamålsenliga, eller så är förutsättningarna ännu inte kända.

En ändamålsenlig planering på EU-nivå

129 Enligt en nyligen genomförd studie för Europaparlamentet¹⁷⁴ hade man genom tidigare initiativ, före den omarbetade förmågeutvecklingsplanen 2018, inte lyckats skapa någon meningsfull planering på EU-nivå som kunde ge upphov till utvecklingsmöjligheter (se punkt **116**). I dagsläget finns det på EU-nivå fortfarande ingen ordentlig försvarsplaneringsprocess i form av en vitbok motsvarande nationella planeringsdokument. I praktiken genomför medlemsstaterna försvarsplanering och anskaffning utifrån ett nationellt perspektiv, vilket pekar på behovet av större samordning mellan deras försvarsplaner¹⁷⁵.

130 EU:s planeringsprocess är komplex och inbegriper många parter. I ovan nämnda studie beskrivs den som oregelbunden, ofullständig på grund av brist på tydlig militär ambition (se punkterna **60** till **61**) samt full av logiska brister¹⁷⁶. Den består av

¹⁷³ *Joining forces – the way towards the European Defence Union* (förena krafterna – vägen framåt mot den europeiska försvarsunionen), Europeiska centrumet för politisk strategi, februari 2019.

¹⁷⁴ Den europeiska försvarsplaneringsprocessen är ineffektiv och komplicerad och har i princip inte lett till någon förmågeökning sedan den infördes, anser Frédéric Mauro i *EU Defence: The White Book implementation process* (EU-försvaret: genomförandeprocessen för vitboken), en studie beställd av Europaparlamentets underutskott för säkerhet och försvar, 12.12.2018, s. 64.

¹⁷⁵ EDA:s faktablad om den samordnade årliga försvarsöversikten, uppdaterat 26.11.2018.

¹⁷⁶ Frédéric Mauro, *EU Defence: The White Book implementation process* (EU-försvaret: genomförandeprocessen för vitboken), en studie beställd av Europaparlamentets underutskott för säkerhet och försvar, 12.12.2018.

fyra överlappande skikt som är uppdelade mellan de parter som leder de olika processerna¹⁷⁷. När försök görs att öka kapaciteten i EU:s försvarsplanering brukar det dessutom leda till mer arbete som utförs parallellt med Natos arbete och som potentiellt även överlappar Natos arbete¹⁷⁸.

131 I dagsläget finns det ingen enhetlighet i EU:s och Natos kapacitetsplanering. Natos försvarsplaneringsprocess har funnits i nästan 50 år och har beskrivits som en vedertagen, strukturerad process¹⁷⁹. I jämförelse befinner sig EU:s nyligen införda kapacitetsplaneringsprocess ännu på nybörjarstadiet. Det skulle kunna vara möjligt att i större utsträckning samordna förmågeutvecklingsplanen och den samordnade årliga försvarsöversikten med Natos planeringsprocess för att på så sätt säkerställa att det råder samstämmighet i resultaten och tidsplaneringen samt för att begränsa ineffektiviteten med dubbelarbete¹⁸⁰.

132 I och med de nya initiativen införs ytterligare beståndsdelar som ska strukturera upp planeringen. Överensstämmelse och lämplig arbetsordning, det vill säga från prioritering till kapacitetsutveckling, är av yttersta vikt¹⁸¹. Eftersom de olika mekanismerna infördes var för sig har någon logisk arbetsordning dock inte kunnat upprättas. De första Pescoprojekten godkändes i mars 2018, medan förmågeutvecklingsplanen omarbetades först i juli 2018. Parallellt inleddes projekt inom ramen för den förberedande åtgärden för försvarsrelaterad forskning så tidigt

¹⁷⁷ Enligt Frédéric Mauro och Olivier Jehin infördes detta EU-system stegvis, som lager ovanpå varandra, och det finns inget som säkerställer samstämmighet på den övergripande nivån. De skriver vidare att det i själva verket inte finns bara ett förmågeförfarande i EU, utan fyra: mekanismen för kapacitetsutveckling, kapacitetsutvecklingsplanen, den samordnade årliga försvarsöversikten och Pesco. Frédéric Mauro och Olivier Jehin, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) och Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP), *A European Army to do what?* (en europeisk armé för att göra vad?), april 2019.

¹⁷⁸ Dick Zandee, *PESCO implementation: the next challenge* (genomförandet av Pesco: nästa utmaning), Clingendaelinstitutet, september 2018.

¹⁷⁹ Frédéric Mauro, *EU Defence: The White Book implementation process* (EU-försvar: genomförandeprocessen för vitboken), en studie beställd av Europaparlamentets underutskott för säkerhet och försvar, 12.12.2018, s. 12–13.

¹⁸⁰ Kapacitetsmålsprocessen, som är EU:s systematiska metod för att förvärva den militära förmåga som krävs för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, har nyligen synkroniserats med Natos försvarsplaneringsprocess vad gäller tidsplanering, klassificering och verktyg.

¹⁸¹ EDA:s faktablad om den samordnade årliga försvarsöversikten, uppdaterat 26.11.2018.

som 2017, följt av det europeiska försvarsindustriella utvecklingsprogrammet i början av 2019, och EDA genomförde en provomgång av den samordnade årliga försvarsöversikten i november 2018. Än så länge går det inte att se några ändamålsenliga kopplingar eller någon samstämmighet mellan alla de olika initiativen.

Medlemsstaternas deltagande

133 Om försvarsöversikten, Europeiska försvarsfonden och Pesco kommer att förverkligas och kunna fungera ändamålsenligt beror på medlemsstaternas vilja och på att de fullgör sina åtaganden. Eftersom det är medlemsstaterna som fastställer prioriteringarna och utvecklar och använder resurserna kan de nya initiativen inte lyckas utan dem¹⁸².

134 Eftersom deltagandet i försvarsöversikten är frivilligt är den i stor utsträckning beroende av att medlemsstaterna har förtroende för varandra. Pesco inbegriper bindande åtaganden, men medlemsstaternas vilja att fullgöra dem är än så länge en okänd faktor, som förstärks av det faktum att det både rättsligt och politiskt är osäkert om det finns någon möjlighet att tvinga medlemsstaterna att fullgöra åtagandena¹⁸³.

135 Även Europeiska försvarsfonden är beroende av att medlemsstaterna bidrar med stöd till gemensam finansiering av utvecklingskostnader. Hur många projekt och vilken typ av projekt som genomförs kommer alltså att bero på om medlemsstaterna är villiga att satsa extra medel. En annan risk är att EU:s ekonomiska incitament ersätter, snarare än kompletterar, nationell finansiering¹⁸⁴.

¹⁸² Daniel Fiott, *European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges* (europeiska försvarsmarknader och försvarsindustrier: nya initiativ, nya utmaningar), *Nação e Defesa*, november 2018.

¹⁸³ S. Blockmans, *The EU's modular approach to defence integration: An inclusive, ambitious and legally binding PESCO?* (EU:s modulära förhållningssätt till försvarsintegration: ett inkluderande, ambitiöst och rättsligt bindande Pesco?), 2018 och Daniel Fiott, *European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges* (europeiska försvarsmarknader och försvarsindustrier: nya initiativ, nya utmaningar), *Nação e Defesa*, november 2018.

¹⁸⁴ Bastian Giegerich, *After the EU global strategy: Consulting the Experts* (efter EU:s globala strategi: experter konsulteras), 2016.

Effekten på de verkliga kapacitetsbehoven

136 Den stora och snabba ökningen av medel till försvarsinriktad FoU innebär effektivitetsrisker för Europeiska försvarsfonden. Den största risken är att medlen inte går till sådant som gör den europeiska försvarsindustrin mer konkurrenskraftig eller som skapar eller bygger upp den förmåga som krävs. För att fonden ska fungera måste man därför hitta en bra balans så att den inte uppfattas som ett sätt att subventionera små och medelstora företag i mindre medlemsstater eller som ett verktyg som endast är till för stora företag i de större medlemsstaterna¹⁸⁵.

137 När det gäller Pesco kom man i en studie genomförd av European Leadership Network och IISS i februari 2019 fram till att de första 34 Pescoprojekten visserligen hade gjort nytta, men att det var osannolikt att de skulle få någon större effekt när det gäller att tillgodose EU:s behov, särskilt när det gäller bristerna som konstaterats för EU:s ambitionsnivå¹⁸⁶. Försvar handlar om verklig militär förmåga som tvivellöst avskräcker från möjliga angrepp samt förutsätter att man vid behov står redo att agera.

En ram för styrning och redovisningsskyldighet

138 Styrningen på EU-nivå är komplex och inbegriper många parter.

139 Särskilt styrningen av utvecklingen av EU:s försvarsförmåga håller på att förändras i grunden¹⁸⁷. I och med inrättandet av Europeiska försvarsfonden är nu kommissionen, Europaparlamentet och EU:s budget inblandade i utvecklingen av försvarsförmågan, vilket är ett område som traditionellt skötts på mellanstatlig nivå. Tanken är att Europeiska försvarsfonden ska koppla samman två sinsemellan olika och

¹⁸⁵ Daniel Fiott, *European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges* (europeiska försvarsmarknader och försvarsindustrier: nya initiativ, nya utmaningar), *Nação e Defesa*, november 2018.

¹⁸⁶ Alice Billon-Galland och Yvonne-Stefania Efstathiou, European Leadership Network och IISS, *Are PESCO projects fit for purpose?* (är Pesco-projekt ändamålsenliga?), 20.2.2019.

¹⁸⁷ Dick Zandee *Developing European defence capabilities - bringing order into disorder* (utvecklingen av Europas försvarsförmåga – skapa ordning ur oordning), Clingendaelinstitutet, oktober 2017.

komplexa system: EU:s och de nationella försvarssystemen, som vart och ett har särskilda operativa särdrag, traditioner och regler¹⁸⁸.

140 När det gäller redovisningsskyldighet har de olika organen, uppdragen och insatserna inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna olika system för revision och ansvarsbefrielse (se punkterna 26 och 27). Mest anmärkningsvärt är att Europaparlamentet inte har någon kontrollmakt över militära EDA- och GSFP-uppdrag. För dessa uppdrag gäller särskilda revisionsförfaranden, och de omfattas i dagsläget inte av revisionsrättens granskningsmandat. Så som påpekats tidigare anser vi att revisionsrätten ska utses till extern revisor för alla organ som inrättas för att genomföra EU:s politik och därmed även EDA¹⁸⁹.

141 Det är sannolikt att det nya europeiska försvarssamarbetet, särskilt genom Pesco, försvarsöversikten och Europeiska försvarsfonden, leder till ännu större komplexitet. Tanken är att initiativen ska förstärka varandra, men faktum är att de är helt särskilda från varandra och vilar på olika rättsliga grunder, varvid de även kan vara underkastade olika system för revision och ansvarsbefrielse (se *bilaga VI*). Detta kan förhindra verkningsfull och heltäckande kontroll över EU:s försvars- och säkerhetspolitik. Europaparlamentet har upprepade gånger uppmanat medlemsstaterna att öka öppenheten, redovisningsskyldigheten och den parlamentariska kontrollen i linje med parlamentets befogenhet på andra områden¹⁹⁰.

¹⁸⁸ Burkard Schmitt, *The European Defence Fund – a potential game-changer for European Defence* (den europeiska försvarsfonden – en potentiellt avgörande förändrare av det europeiska försvaret), *European Files*, Aerospace and Defence Industries Association of Europe, juni 2018.

¹⁸⁹ Punkt 33 i revisionsrättens briefingdokument om kommissionens förslag till flerårig budgetram för 2021–2027, juli 2018.

¹⁹⁰ Punkterna 60–63 i Europaparlamentets resolution av den 12 december 2018 om årsrapporten om genomförandet av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna (2018/2099(INI)).

Avslutande kommentarer

142 Fram till nyligen hände inte mycket inom försvarsområdet på EU-nivå, och det finns ingen europeisk försvarsunion. På grund av den nya utmanande globala situationen har EU dock fått nya ambitioner och tagit nya initiativ för att fördjupa samarbetet mellan medlemsstaterna.

143 Syftet med översikten har varit att lyfta fram några av de främsta utmaningar som EU:s nya ambitionsnivå på försvarsområdet, och de föreslagna ökande anslagen, för med sig. Eftersom det är för tidigt att dra några slutsatser om effekten av EU:s nya initiativ går det ännu inte att säga något om mervärdet av att agera på EU-nivå när det gäller försvarsområdet.

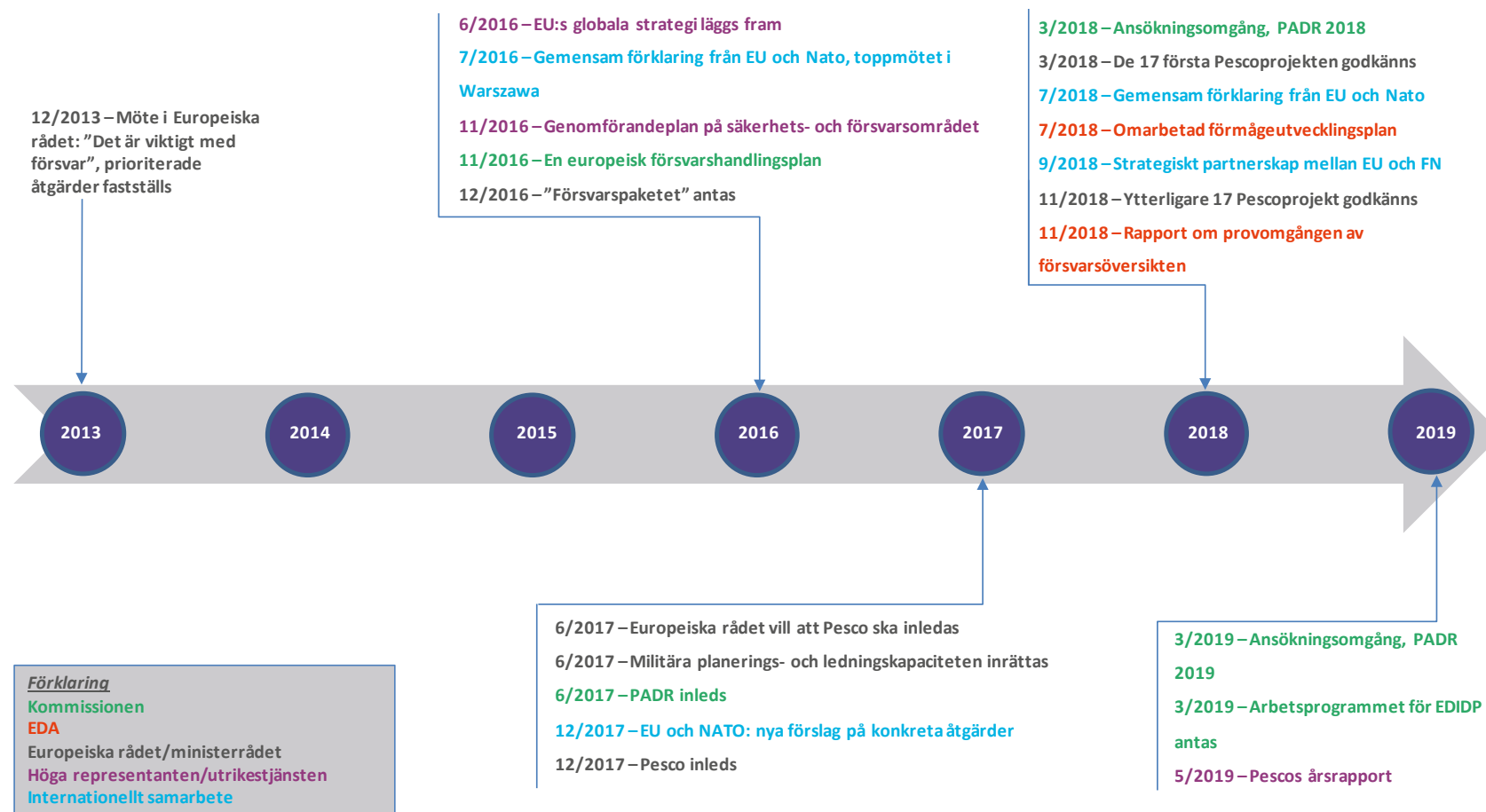
144 För att stärka försvarsförmågan i Europa räcker det inte bara med stora ord, utan konkreta initiativ måste omsättas i praktiken så att man stöttar en konkurrenskraftig europeisk försvarsindustri och förbättrar medlemsstaternas militära förmåga i fullständig komplementaritet med Nato. I slutändan är EU:s framgång och framtid på försvarsområdet helt beroende av medlemsstaternas politiska vilja, eftersom de spelar en central roll i Europas försvarsstruktur.

Denna översikt antogs av avdelning III vid dess sammanträde den 16 juli 2019.

För revisionsrätten

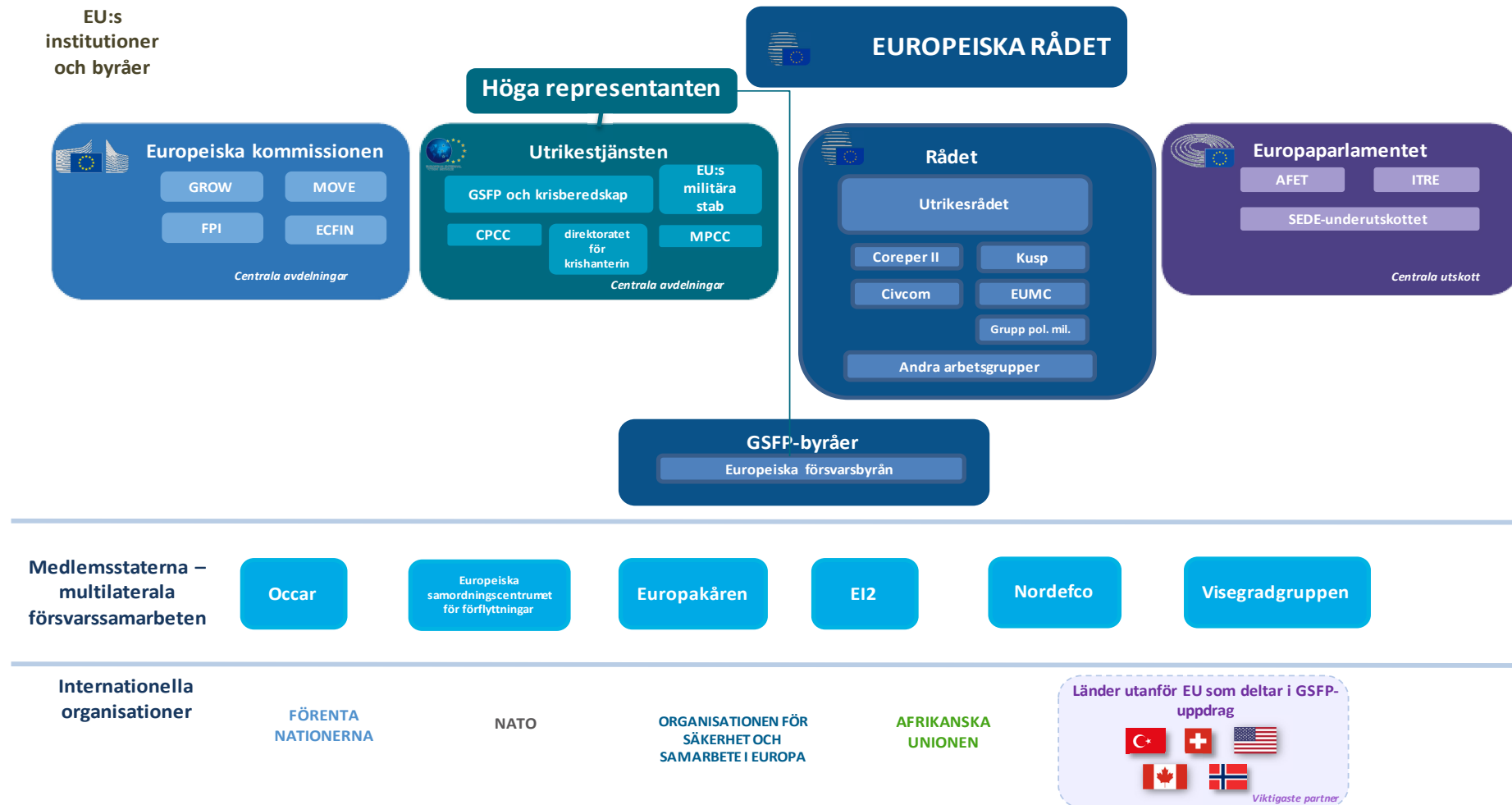
Klaus-Heiner Lehne
ordförande

Bilaga I – Tidslinje



Källa: Revisionsrätten.

Bilaga II – EU:s institutionella ram för försvaret: ett komplext område med många aktörer



Källa: Revisionsrätten.

Bilaga III – Förmågeprioriteringar enligt de viktigaste EU-dokumenterna 2013–2019

	Europeiska rådet 2013	Förmågeutvecklingsplan 2014	EU:s globala strategi 2016	Förmågeutvecklingsplan 2018
Flygvapnet	obemannade luftfartyg lufttankning	flygtransporter inom stridsområden forskningsprogram om flygledningstjänster i det gemensamma europeiska luftrummet (Sesar)		rörlighet i luften överlägsenhet i luftrummet integrering av militär flygförmåga i en föränderlig luftfartssektor
Ledning, information och cyberförmåga	it-försvar satellitkommunikation	försvar mot cyberhot (it-försvar) rymdbaserad informationstjänst förbättrade informations- och kommunikationstjänster i stridsmiljö fjärrstyrda luftfartyg för spaning satellitkommunikationsmöjligheter	underrättelsearbete, övervakning och spaning autonom tillgång till rymden och permanent jordobservation digital förmåga och cyberteknik fjärrstyrda luftfartygssystem	nödvändig förmåga till cyberförsvarsinsatser rymdbaserade informations- och kommunikationstjänster informationsöverlägsenhet
Armén		stridsförmåga inom stridsområdet förbättrat logistiskt stöd till trupper på fältet sjukvårdsstöd vid insatser		markstridsförmåga förbättrad förmåga till logistik- och sjukvårdsstöd
Marinen		sjöpatrullering och eskorter till sjöss övervakning till sjöss		förmåga att agera till sjöss undervattenskontroll som bidrar till uthållighet till sjöss
Övergripande		energi- och miljöskydd modellering, simulering och experiment	fullskalig förmåga på land, i luften, i rymden och till sjöss, inbegripet strategiska stödresurser	områdesövergripande förmåga som bidrar till uppnåendet av EU:s ambitionsnivå

Källa: Europeiska revisionsrätten, på grundval av Europeiska rådets slutsatser i december 2013, kapacitetsutvecklingsplanerna 2014 och 2018, EU:s globala strategi 2016.

Bilaga IV – Nyckelfakta om undersektorerna i EU:s försvarsindustri (flygvapnet, armén, marinen) 1/2

	Omsättning (md euro)	Anställda	Exempel på produkter	Länder	Största EU-företagen	Största aktörerna från tredjeland	Nyckelfakta om industrin i EU
Flygvapnet	45	187 000	flygplan flygmotorer helikoptrar robotar rymdkommunikations system	Frankrike Tyskland Italien Sverige Förenade kungariket	BAE Systems (UK) Airbus (EU) Thalès (FR) Leonardo (IT) MBDA (EU)	Lockheed Martin Corp. (Förenta staterna) Boeing (Förenta staterna) Raytheon (Förenta staterna) Northrop Grumman Corp. (Förenta staterna) General Dynamics Corp. (Förenta staterna)	<p>Sektorn består av ett litet antal stora industrikoncerner med många små och medelstora företag och medelstora börsnoterade företag som underleverantörer.</p> <p>Företagskoncentrationen är hög på nationell och europeisk nivå med globala företag som Airbus och EADS. De europeiska företagen är dock relativt små jämfört med sina amerikanska motsvarigheter.</p> <p>Sektorn är FoU-intensiv (upp till 30 % av de sammanlagda kostnaderna för stridsflygplan) och i stor utsträckning sammanflätad med den civila sektorn. Med några undantag (som BAE Systems, MBDA och Saab) arbetar de främsta stora företagen även med produkter med dubbla användningsområden och är alltså inte helt beroende av försvarssektorn.</p>
Armén	28	258 000	pansarfordon (huvudstridsvagnar m.m.) artilleri handeldvapen och ammunition motorer sensorer ledning, kommunikation, underrättelsearbete	Frankrike Tyskland Italien Förenade kungariket Finland	BAE Systems (UK) Leonardo (IT) Rheinmetall (DE) Krauss-Maffei Wegmann (DE) Nexter (FR)	General Dynamics (Förenta staterna) Oshkosh Corp. (Förenta staterna) Textron (Förenta staterna) Mitsubishi Heavy Industries (JP) Indian Ordnance Factories (IN) High Precision Systems (RU) Uralvagonzavod (RU)	<p>Företagskoncentrationen är mindre än i flygsektorn. De största systemintegratorerna finns i de länder som undertecknat avsiktsförklaringen. Små och medelstora företag är dock viktiga underleverantörer och leverantörer av specialiserade produkter på nischmarknader inom hela EU.</p> <p>Samriskföretaget KNDS, som startats av Nexter och Krauss-Maffei Wegmann, är ett exempel på att koncentrationen håller på att öka inom sektorn i EU.</p> <p>Sektorn är något mer försvarsberoende, och statligt ägande förekommer fortfarande.</p> <p>Sektorn är även mindre FoU-intensiv (< 15 % för materiel för markbaserat försvar) än flygvapensektorn och färre produkter har dubbla användningsområden.</p>
Marinen	22		ytfartyg amfibiefartyg ubåtar marina vapen	Frankrike Tyskland Italien Förenade kungariket Spanien Nederländerna	BAE Systems (UK) Naval Group (FR) ThyssenKrupp (DE) Fincantieri (IT) Navantia (ES) Damen (NL)	Northrop Grumman Corp. (Förenta staterna) General Dynamics Corp. (Förenta staterna) Huntington Ingalls Industries (Förenta staterna) United Shipbuilding Corp. (RU)	<p>De europeiska leverantörerna är koncentrerade runt sex stora marinföretag som fungerar som huvudleverantörer och systemintegratorer. Så som sektorn ser ut är det naturligt att man förlitar sig på en leveranskedja med en mängd olika specialiserade leverantörer, som ofta har kopplingar till andra sektorer, i synnerhet elektroniksektorn (Thales) eller luftfartssektorn för vapen och motorer (Rolls Royce och MBDA).</p> <p>Sektorn är relativt beroende av försvaret (med undantag för Fincantieri). Statligt ägande är relativt vanligt (Naval group, Fincantieri och Navantia), och de största företagen i EU (förutom BAE Systems) är oftast specialiserade inom den marina sektorn.</p> <p>Det börjar bli vanligare att man undersöker möjligheterna till teknik med dubbla användningsområden i leveranskedjan.</p>

Källor: Europeiska revisionsrätten, på grundval av följande:

ASD:s *Fact and Figures* (fakta och sifferuppgifter) 2017.

Studie för Europaparlamentets underutskott för säkerhet och försvar, *The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)* (utvecklingen av en europeisk försvarsteknisk och försvarsindustriell bas), juni 2013.

Studien *Industrial and Technological Competences in the Naval Sector* (industriella och teknologiska kompetenser i den marina sektorn) genomförd på uppdrag av EDA 2016.

TNO, *Development of a European Defence Technological and Industrial Base* (utveckling av en europeisk försvarsteknisk och försvarsindustriell bas), 2009.

IKEl Research and Consultancy studie *Perspectives of the European Land Armament sector* (perspektiv på den europeiska markförsvarsmaterielssektorn), 2012.

Bilaga IV – Nyckelfakta om undersektorerna i EU:s försvarsindustri (flygvapnet, armén, marinen) 2/2

	EU-samarbete	De främsta samarbetsprogrammen	Förmåga, kompetens och konkurrenskraft
Flygvapnet	<p>Det som främst kännetecknar flygsektorn i jämförelse med andra sektorer är den relativt höga nivån av samarbete och integrering inom EU.</p> <p>Många bilaterala och multilaterala samarbetsprojekt har genomförts inom EU under de senaste årtiondena när det gäller stridsflygplan, helikoptrar, obemannade luftfartyg, robotar och rymdkommunikationssystem.</p> <p>Tidigare har det dock förekommit dubbelarbete när det gäller jaktflygplan (Rafale, Gripen och Eurofighter).</p>	<p>A400</p> <p>NH-90</p> <p>Eurofighter Typhoon</p> <p>MALE RPAS</p> <p>Meteor</p> <p>Tiger</p>	<p>Sektorn kan tillhandahålla viktig militär förmåga och spjutpetsteknik, som moderna stridsflygplan, robotar, helikoptrar samt förmåga till strategiska flygtransporter och lufttankning.</p> <p>Det finns teknikbrister när det gäller drönare för medelhög höjd med lång uthållighet (MALE), som hittills köpts in från främst Förenta staterna och Israel. Det pågår dock många samarbetsprojekt på EU-nivå (t.ex. MALE RPAS).</p> <p>Branschen har i dag en bra position på den globala marknaden med flera stora aktörer. Vissa EU-tillverkade produkter presterar bra när det gäller export, till exempel stridsflygplan (Rafale och Typhoon), robotar (MBDA) och helikoptrar (Eurocopter). Marknaden domineras dock fortfarande av stora amerikanska företag, och nya konkurrenter är på uppgång som kan utmana EU-företagens konkurrenskraft på området.</p>
Armén	<p>EU-samarbetena inom markförsvarsmateriel har varit mycket få. Sektorn kännetecknas av dubbelarbete i förmågan längs nationsgränserna. År 2018 fanns det till exempel 17 typer av bepansrade infanteristridsfordon i EU.</p> <p>Det finns möjligheter till flera samarbetsprogram med den europeiska huvudstridsvagnen och ett framtida artillerisystem som Frankrike och Tyskland ska ta fram.</p>	<p>Boxer</p>	<p>Sektorn kan konstruera, tillverka, uppgradera och underhålla viktig militär förmåga för markkrigföring, som huvudstridsvagnar och pansarstridsfordon, ammunition, precisionsstyrd ammunition, artillerisystem och utskjutningsanordningar för robotar.</p> <p>Sektorn presterar bra när det gäller export (Leopard och pansarfordon) till Sydostasien, Indien, länder i Mellanöstern, Brasilien och Australien.</p> <p>Konkurrensen på den globala marknaden består av aktörer från hela världen (Förenta staterna, Ryssland, Japan, Israel, Indien och Sydkorea). EU:s försvarsindustris konkurrenskraft påverkas av att de största EU-företagen är relativt små, särskilt i jämförelse med sina amerikanska konkurrenter.</p>
Marinen	<p>Det finns begränsad erfarenhet av EU-samarbetsprojekt inom marinsektorn, och det hittillsvarande samarbetet har främst skett bilateralt (FREMM mellan Italien och Frankrike).</p> <p>Sektorn har varit organiserad inom varje lands gränser; huvudleverantörerna har köpt 60–80 % av materielen, komponenterna och systemen inom respektive land. Andelen stiger till 95 % om EU-samarbete i leveranskedjan räknas in.</p>	<p>FREMM</p>	<p>Den europeiska marinindustrin kan konstruera, integrera och tillverka alla de produkter som krävs för militär förmåga inom marinen, från fartyg till nästan alla grundläggande system och komponenter. Man är inte beroende av länder utanför EU när det gäller centrala system.</p> <p>Industrin är mycket konkurrenskraftig på internationella marknader, vilket visas av en stor marknadsandel och goda exportresultat, särskilt i marknadssegment med högre mervärde som ubåtar, jagare och fregatter.</p> <p>Marinsektorn blir alltmer exportberoende. De främsta exportmarknaderna är Mellanöstern, Afrika, Asien och Sydamerika. Konkurrensen från Kina, Sydkorea och Ryssland ökar.</p>

Källor: Europeiska revisionsrätten, på grundval av följande:

ASD:s *Fact and Figures* (fakta och sifferuppgifter) 2017.

Studie för Europaparlamentets underutskott för säkerhet och försvar, *The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)* (utvecklingen av en europeisk försvarsteknisk och försvarsindustriell bas), juni 2013.

Studien *Industrial and Technological Competences in the Naval Sector* (industriella och teknologiska kompetenser i den marina sektorn) genomförd på uppdrag av EDA 2016.

TNO, *Development of a European Defence Technological and Industrial Base* (utveckling av en europeisk försvarsteknisk och försvarsindustriell bas), 2009.

IKEI Research and Consultancy's studie *Perspectives of the European Land Armament sector* (perspektiv på den europeiska markförsvarsmaterielssektorn), 2012.

Bilaga V – Swotanalys¹⁹¹ av den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen

Starka sidor	Svaga sidor
Europeiska ledande företags närvaro på de globala marknaderna	Fragmenterad försvarsmarknad med överkapacitet, dubbelarbete och missade chanser till stordriftsfördelar
Förmåga att konstruera och tillverka en stor mängd olika typer av försvarsmateriel inom flyg-, armé-, marin- och elektroniksektorerna	Ökade kostnader för försvarsmateriel och försvarssystem
Erfarenhet av multinationellt samarbete (särskilt i flygsektorn)	Relativt små investeringar i FoU
Högkompetent arbetskraft	Inget samarbete vad gäller upphandling och FoU på försvarsområdet
	Olikheter i medlemsstaternas exportpolitik
	Begränsad tillgång till gränsöverskridande marknader inom EU, särskilt för små och medelstora företag
Möjligheter	Hot
Global upprustning	Konkurrens från gamla och nya konkurrenter
Ökat försvarssamarbete i EU med stöd av medlemsstaterna	Sämlre innovativ förmåga och minskad teknisk överlägsenhet och därmed sämlre global konkurrenskraft
Nya samarbetsprogram inleds (programmet för framtida stridsflygsystem, Eurodrone MALE, den europeiska huvudstridsvagnen)	Försörjningstrygghet med ökat beroende av internationella och invecklade leveranskedjor
Möjligheter till rationalisering och omstrukturering, särskilt inom armén och marinen	Medlemsstaternas tendens att inte föredra leverantörer inom EU
Möjligheter till dubbla användningsområden och växande samarbete med den civila sektorn	Stora hinder för tillträde till marknader utanför EU

Källa: Revisionsrätten.

¹⁹¹ Analys av starka och svaga sidor, möjligheter och hot.

Bilaga VI – Den huvudsakliga revisionsordningen för EU:s försvar

	Revisionsrätten	Revisorskollegier	Nationella revisionsorgan och revisionsmyndigheter	
Budgetramen 2014–2020	GSFP-kapitlet inkl. civila GSFP-uppdrag	X		
	Utrikestjänstens administrativa utgifter, inkl. EU:s militära stab	X		
	Militära GSFP-uppdrag Gemensamma operativa kostnader (Athenmekanismen)		X	
	Militära GSFP-uppdrag Ländernas egna operativa kostnader			X
	GSFP-byråer, inkl. Europeiska försvarsbyrån		X	X
	Fredsbevarande resursen för Afrika	X		
	Pesco, projekt utan finansiering från EU:s budget			?
	Pesco, projekt med finansiering från EU:s budget	X		
	Förberedande åtgärden för försvarsrelaterad forskning	X		
	Europeiska försvarsindustriella utvecklingsprogrammet	X		
	Kapacitetsuppbyggnad till stöd för säkerhet och utveckling (finansierat genom instrumentet som bidrar till stabilitet och fred)	X		
Budgetramen 2021–2027	Europeiska försvarsfonden*	X		
	Den europeiska fredsfaciliteten**	X		
	Militär rörlighet*	X		

* Enligt kommissionens lagförslag

** Enligt förslaget från den höga representanten

Källa: Revisionsrätten.

Akronymer och förkortningar

Civcom: kommittén för de civila aspekterna av krishantering

CPCC: den civila planerings- och ledningskapaciteten

Den höga representanten: unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik/vice ordförande

DG GROW: Europeiska kommissionens generaldirektorat för inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag

EDA: Europeiska försvarsbyrån

EDIDP: det europeiska försvarsindustriella utvecklingsprogrammet

EDTIB: europeisk försvarsteknisk och försvarsindustriell bas

EU-fördraget: fördraget om Europeiska unionen

EUMC: Europeiska unionens militära kommitté

EUMS: Europeiska unionens militära stab

FoTU: forskning och teknisk utveckling

FoU: forskning och utveckling

FPI: tjänsten för utrikespolitiska instrument

GSFP: den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik

Gusp: den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

IISS: Internationella institutet för strategiska studier

MPCC: den militära planerings- och ledningskapaciteten

Nato: Nordatlantiska fördragsorganisationen

Nordefco: Nordic Defence Cooperation, ett försvarssamarbete mellan de nordiska länderna

Occar: organisationen för gemensamt försvarsmaterielsamarbete

PADR: den förberedande åtgärden för försvarsrelaterad forskning

Pesco: permanent strukturerat samarbete

Revisionsrätten: Europeiska unionens revisionsrätt

SIPRI: Stockholms internationella fredsforskningsinstitut

SMF: små och medelstora företag

Utrikestjänsten: Europeiska utrikestjänsten

Revisionsrättens team

Revisionsrättens översikt *Europas försvar* antogs av avdelning III yttre åtgärder, säkerhet och rättvisa. Uppgiften leddes av ledamoten Juhan Parts med stöd av Ken-Marti Vaher (kanslichef) och Margus Kurm (attaché).

MEDDELANDE OM UPPHOVSRÄTT

©Europeiska unionen 2019.

Återgivning är tillåten under förutsättning att källan anges.

För all användning eller återgivning av foton eller annat material som Europeiska unionen inte har upphovsrätten till måste tillstånd inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavaren.

Figur 1, karta: © [OpenStreetMap contributors](#). Kartbakgrund på licens genom [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license](#) (CC BY-SA).

Försvaret är ett specifikt område och centralt för medlemsstaternas nationella suveränitet. Fram till nyligen hände inte mycket inom försvarsområdet på EU-nivå. På grund av den nya utmanande globala situationen som vi ser i dag har EU dock tagit nya försvarsrelaterade initiativ för att fördjupa samarbetet mellan medlemsstaterna. I och med detta har försvaret blivit en fråga för revisionsrätten, i och med att de stora och snabba ökningarna av anslagen som är förknippade med EU:s nya ambitioner ger upphov till effektivitetsrisker. Revisionsrätten har därför tagit fram denna översikt, som inte är en revision utan en analys baserad på en genomgång av dokument om det aktuella ämnet samt intervjuer med personal vid EU:s institutioner och organ, liksom vid andra institutioner och organ. I dokumentet behandlas främst i) de rättsliga, institutionella och ekonomiska förutsättningarna på försvarsområdet och ii) medlemsstaternas försvarsförmåga och försvarsindustri. Vi ville titta på hur den aktuella situationen ser ut när det gäller försvarssamarbete i EU och peka på några av de främsta riskerna med EU:s nya ambitionsnivå och med de försvarsrelaterade initiativ som inletts under de senaste åren.

För att stärka försvarsförmågan i Europa räcker det inte bara med stora ord, utan konkreta initiativ måste omsättas i praktiken så att man stöttar en konkurrenskraftig europeisk försvarsindustri och förbättrar medlemsstaternas militära förmåga i fullständig komplementaritet med Nato. I slutändan är EU:s framgång och framtid på försvarsområdet helt beroende av medlemsstaternas politiska vilja, eftersom de spelar en central roll i Europas försvarsstruktur.

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx

Webbplats: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Europeiska unionen, 2019

För all användning eller återgivning av foton eller annat material som Europeiska unionen inte har upphovsrätten till måste tillstånd inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavaren.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN