

U 15/2023 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (*ASAP*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen kommissionens förslag av den 3 maj 2023 till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en akt till stöd för ammunitionstillverkning COM(2023) 237 final samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 15 juni 2023

Försvarsminister Antti Kaikkonen

Konsultativ tjänsteman Tommi Nordberg

**FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM IN-
RÄTTANDE AV ETT INSTRUMENT OCH ETT REGELVERK FÖR STÄRKANDE AV
DEN EUROPEISKA FÖRSVARSHINDUSTRIENS PRODUKTIONSKAPACITET NÄR DET
GÄLLER AMMUNITION****1 Bakgrund**

Den 3 maj 2023 offentliggjorde kommissionen ett nytt förslag till förordning som gäller försvarsindustrins ammunitionsproduktion (Act in Support of Ammunition Production, ASAP). Enligt förslaget ska förordningen vara temporär och gälla till 2025. Om de åtgärder som föreslås i förordningen ska tillämpas även därefter ska övervägas efter mitten av 2024, beroende på det rådande säkerhetsläget i Europa. Avsikten är att den eventuella nya förordningen antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

EU har reagerat på Rysslands anfall med kraftiga sanktioner samordnade med dess partner och med ett ökat stöd till Ukraina. Den 20 februari 2023 fick Josep Borrell, EU:s höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, i uppdrag av utrikesrådet att främja åtgärder som syftar till att stärka vapenstödet till Ukraina och den europeiska försvarsindustrins kapacitet. Ukraina behöver militärt stöd brådskande. Samtidigt måste EU-länderna kunna fylla på sina egna lager.

Den 8 mars 2023 lade EU:s utrikestjänst, Europeiska försvarsbyrån och kommissionen fram ett preliminärt utkast med följande förslag: 1) snabbt stöd till Ukraina i form av artilleriammunition ur medlemsländernas lager och till detta relaterade återbetalningar från den europeiska fredsfaciliteten, 2) gemensamma upphandlingar för leverans av artilleriammunition till Ukraina och för påfyllning av medlemsstaternas lager och 3) åtgärder för att öka den europeiska försvarsindustrins kapacitet och för att med kommissionens stöd undanröja flaskhalsar i produktionen.

Den 20 mars 2023 nådde utrikesrådet på grundval av utrikestjänstens förslag politisk enighet om den ovan nämnda tredelade strategin.

Det föreslås att en miljard euro av den i januari godkända tilläggsfinansieringen på två miljarder euro till den europeiska fredsfaciliteten ska användas för den första delen, det vill säga för medlemsstaternas direkta leveranser, huvudsakligen artilleriammunition på 155 mm, till Ukraina. Den andra miljarden ska användas för den andra delen av strategin, det vill säga för gemensam upphandling av artilleriammunition på 155 mm.

I planeringen av Ukrainas försvarsmaterielstöd har EU:s institutioner och rådet utöver leveranserna av artilleriammunition och gemensamma upphandlingar starkt betonat vikten av den tredje delen, som syftar till att snabbt öka försvarsindustrins produktionskapacitet. Avsikten är att ASAP ska genomföra denna tredje del.

2 Förslagets syfte

Syftet med förordningen är att öka den europeiska försvarsindustrins nuvarande produktionskapacitet och att undanröja identifierade flaskhalsar. Förslaget stöder och bidrar till

ett effektivt genomförande av den första och den andra delen. Förslaget är en del av unionens strategiska mål om att stärka konkurrenskraften och effektiviteten hos den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen (European Defence Technological and Industrial Base, EDTIB) och möjliggöra långsiktigt stöd till Ukraina. Genom det finansiella instrumentet vill man svara på den ökade efterfrågan på ammunition och robotar och främja ammunitionsleveranserna till Ukraina samt påskynda påfyllningen av de nationella ammunitionslagren. Syftet med förordningen är också att främja samarbetet i fråga om upphandlingsförfarandena på försvarsområdet mellan de medlemsländer som deltar i dessa förfaranden.

Kommissionen vill förbättra försvarsindustrins förmåga att svara på den snabbt växande efterfrågan på ammunition med tillräcklig volym. Enligt förslaget stärker åtgärderna den europeiska säkerheten och stöder leveransen av försvarsmateriel till Ukraina.

I målet att stärka industrin ingår särskilt att initiera och påskynda industrins anpassning. Detta kan inkludera till exempel att förbättra anpassningsförmågan i leveranskedjorna för ammunition och påskynda anpassningen, att skapa ny tillverkningskapacitet eller öka nuvarande produktion och att förkorta leveranstiderna för beställningar av försvarsprodukter genom gränsöverskridande samarbete.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

ASAP-förslaget består av två pelare: ett finansieringsprogram på 500 miljoner euro för att finansiera stärkandet av produktionskapaciteten och ett regelverk för att harmonisera och prioritera ammunitionsbeställningar. Förslagets definition av stödberättigande försvarsprodukter omfattar artilleriammunition och robotar.

Finansiellt instrument

Det finansiella instrumentet grundar sig på artikel 173 i EUF-fördraget, en artikel vars syfte är att stärka industrins konkurrenskraft. Förslaget fokuserar på ammunition och produktion av robotar. Enligt kommissionen behövs strukturella förändringar i Europa, och med EU:s ekonomiska incitament kan produktionskapaciteten ökas. Budgeten för det finansiella instrumentet föreslås bli 500 miljoner euro. Det föreslås att 260 miljoner euro överförs från Europeiska försvarsfonden (European Defence Fund, EDF) och 240 miljoner euro från instrumentet för gemensam upphandling Edirpa (European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement Act), som är under beredning.

Från EU:s budget ska 40–60 procent av projektfinansieringen komma. Detta innebär att man vill kanalisera totalt cirka en miljard euro till stärkande av produktionskapaciteten. Syftet med finansieringen är att påskynda och öka ammunitionstillverkningen och öka det gränsöverskridande samarbetet. Det ska också bli möjligt att styra upp till 50 miljoner euro via en så kallad expansionsfond med hjälp av vilken privat finansiering ska mobiliseras. Kommissionen ska ännu undersöka hur man bäst ska genomföra detta tilläggsinstrument på 50 miljoner euro, men det ska ingå i den finansieringshelheten på 500 miljoner euro som beskrivs ovan.

Det finansiella instrumentet ska genomföras i synergi med andra EU-program så att ett projekt kan få finansiering även från andra EU-program eller instrument, såvida finansieringen inte täcker samma kostnader. Medlemsstaterna ska också ha möjlighet att inkludera projekt baserade

på ASAP i sina återhämtnings- och resiliensplaner, förutsatt att projekten uppfyller villkoren i båda instrumenten.

Det finansiella instrumentet genomförs genom ett arbetsprogram. Kommissionen ska anta arbetsprogrammet genom en genomförandeakt i enlighet med ett granskningsförfarande. I arbetsprogrammet fastställs också finansieringsprioriteringarna. Vid genomförande av instrumentet ska kommissionen bistås av en programkommitté som bildas av medlemsländerna och vars verksamhet grundar sig på förordning (EU) nr 182/2011. Europeiska försvarsbyrån ska bjudas in för att lämna synpunkter och ställa sin sakkunskap till kommitténs förfogande i egenskap av observatör. Europeiska utrikestjänsten ska också bjudas in att delta i kommittén.

Instrumentet ska tillhandahålla ekonomiskt stöd till åtgärder genom vilka man tar itu med flaskhalsar i produktionskapaciteten och leveranskedjorna. Stödberättigande åtgärder ska uteslutande avse produktionskapacitet för relevanta försvarsprodukter, inbegripet komponenter och råvaror.

Till de stödberättigande åtgärderna hör också personalutbildning, testning av försvarsprodukter och inrättande av gränsöverskridande sektorpartnerskap.

Stödmottagarna kan vara företag som i sin helhet är etablerade i ett EU-land eller i ett associerat tredjeland, oberoende av om de är offentligt ägda eller privatägda. De får inte vara föremål för kontroll som utövas av ett icke-associerat tredjeland eller av en enhet i ett icke-associerat tredjeland.

En rättslig enhet som är etablerad i unionen eller ett associerat tredjeland och som kontrolleras av ett icke-associerat tredjeland eller en enhet i ett icke-associerat tredjeland kan vara stödmottagare endast om enheten gör sådana garantier tillgängliga som godkänts av den medlemsstat eller det associerade tredjeland där enheten är etablerad.

Expansionsfond

Det finansiella instrumentet ger också möjlighet att inrätta en mindre fond med ett kapital på högst 50 miljoner euro. Det huvudsakliga syftet med den är att öka den privata sektorns finansiering av försvarsindustrins produktion. Syftet med fonden är att:

- förbättra hävstångseffekten i unionens budgetutgifter och attrahera privat finansiering,
- stödja företag som har svårt att få finansiering och svara på behovet att stödja resiliensen hos unionens försvarsindustri,
- påskynda investeringar inom tillverkningen av relevanta försvarsprodukter, mobilisera finansiering från både den offentliga och den privata sektorn och samtidigt öka försörjningstryggheten i värdekedjan för hela unionens försvarsindustri.

Regleringspelare

Artikel 114 i EUF-fördraget föreslås som grund för den temporära regleringspelaren. På grundval av pelaren ska kommissionen ta fram och upprätthålla en lägesbild av försvarsindustrins produktionskapacitet. Avsikten är att man bättre ska kunna förutse flaskhalsar i leveranskedjorna för försvarsprodukter genom att ålägga företag och

medlemsländerna rapporteringsskyldighet. På grundval av övervakningen ska kommissionen upprätta en förteckning över produktionskritiska produkter och komponenter.

Regleringspelaren innefattar också en mekanism för orderprioritering, som kommissionen ska administrera och som är förenad med vite. Om man i en gemensam upphandling som minst tre medlemsländer deltar i eller en upphandling som är avsedd att stödja Ukraina inte kan finna en lämplig leverantör för sin order, kan det aktuella medlemslandet begära att kommissionen ger ordern prioritetstatus. Kommissionen kan ålägga företaget att godkänna den prioriterade ordern och fullgöra den först. Ett åläggande som gäller prioritet ges med samtycke av det medlemsland där företaget är etablerat, och det kan gälla endast en produkt som finns i förteckningen över produktionskritiska produkter och komponenter. Företaget kan vägra att ge ordern prioritet endast av de skäl som anges i förordningen; i annat fall kan det bestraffas med dagliga böter som motsvarar 1,5 procent av företagets dagsomsättning.

I kommissionens förslag till förordning om ett halvledarekosystem (COM(2022) 46 final, ”Chips Act”) har en likadan rapporterings- och prioriteringsmekanism använts som i ASAP-förslaget. I halvledarförordningen är det dock medlemsländerna som ansvarar för datainsamlingen och de prioriterade beställningarna gäller endast vissa typer av företag, som i förväg tagit hänsyn till förordningen i sin affärsverksamhet.

Regleringspelaren ger möjlighet att avvika från enskilda artiklar i försvars- och säkerhetsupphandlingsdirektivet 2009/81/EG, direktiv 2003/88/EG om arbetstidens förläggning och direktiv 2009/43/EG om överföring av försvarsmateriel inom EU. Den ålägger också medlemsländerna att hantera tillståndprocesserna för investeringar som syftar till att öka produktionen av försvarsmateriel snabbt och smidigt. I enlighet med förslagets artikel 17.2 bör ammunitionstillverkning ges prioritet vid tillståndsprövningar som görs från fall till fall.

4 Förslagets rättsliga grund

Syftet med förslaget är att främja den europeiska försvarsindustriella och försvarstekniska basens konkurrenskraft genom att stödja stärkandet av medlemsstaternas ammunitionsproduktionskapacitet. Förslagets första pelare, som gäller det finansiella instrumentet, grundar sig på artikel 17.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Enligt den ska rådet godkänna förslaget med kvalificerad majoritet tillsammans med Europaparlamentet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Insatser som grundar sig på artikel 173 i EUF-fördraget måste ha som syfte att säkerställa att det finns nödvändiga förutsättningar för unionsindustrins konkurrensförmåga. Enligt artikeln ska dessa insatser särskilt inriktas på att:

- påskynda industrins anpassning till strukturförändringar,
- främja en miljö som är gynnsam för initiativ och för utveckling av företag inom hela unionen, särskilt i fråga om små och medelstora företag,
- främja en miljö som är gynnsam för samarbete mellan företag,
- främja ett bättre utnyttjande av de industriella möjligheter som skapas genom politiken inom sektorerna för innovation, forskning och teknisk utveckling.

Artikel 173.3 i EUF-fördraget möjliggör särskilda åtgärder som syftar till att stödja insatser som görs av medlemsstaterna för att förverkliga dessa mål. Tyngdpunkten i den rättsliga grunden

ligger således på främjande av företagens verksamhetsförutsättningar. De åtgärder som ska genomföras får dock inte innehålla någon harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning och andra författningar. Försvarsindustrin och försvarsmaterielen faller inom tillämpningsområdet för artikel 173 i EUF-fördraget, och på denna rättsliga grund kan även andra mål främjas, förutsatt att de är underordnade i förhållande till huvudsyftet och inte ändrar åtgärdens väsentliga karaktär.

Statsrådet bedömer att artikel 173.3 i EUF-fördraget är lämplig rättslig grund för den första pelaren, som gäller förslagets finansiella instrument.

Regleringspelaren baserar sig på artikel 114 i EUF-fördraget, och enligt denna följs också det ordinarie lagstiftningsförfarandet. På grundval av artikel 114 i EUF-fördraget kan medlemsstaternas lagar och andra författningar harmoniseras i syfte att upprätta den inre marknaden och få den att fungera.

EU-domstolen har i sin praxis ansett att unionens lagstiftare när så är möjligt alltid bör använda endast en rättslig grund. Att använda två eller flera parallella rättsliga grunder är en exceptionell lösning. Enligt EU-domstolen är detta möjligt när det är frågan om en insats som har flera samtidiga syften eller har flera beståndsdelar som är oskiljbart förbundna med varandra, utan att någon är sekundär eller indirekt i förhållande till en annan. Statsrådet bedömer att det nu är frågan om en sådan situation. Förslaget har inte ett enda huvudsakligt syfte eller en enda avgörande faktor utan består av två likvärdiga pelare.

Att använda flera rättsliga grunder kräver dessutom alltid att de är ömsesidigt förenliga. Även detta villkor är uppfyllt, eftersom beslutsförfarandet är detsamma i båda rättsliga grunderna. Dessutom kan de två pelarna i förslaget och deras bestämmelser tydligt skiljas från varandra. Detta är väsentligt med tanke på de nu föreslagna rättsliga grundernas inbördes samstämmighet, eftersom artikel 173 i EUF-fördraget uttryckligen förbjuder harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning.

EU-domstolen har i sin praxis ansett att en rättsakt kan godkännas med stöd av artikel 114 i EUF-fördraget endast om det objektivt och faktiskt framgår att dess syfte är att förbättra villkoren i fråga om att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. Om detta villkor är uppfyllt ger artikel 114 i EUF-fördraget unionens lagstiftare ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att välja tillnärmnings- och harmoniseringsåtgärder som behövs i varje enskild situation. Även andra åtgärder än harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning kan ingå i dem.

Enligt kommissionens motiveringar behövs harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning även för att den europeiska försvarsmaterielmarknaden ska fungera. Tryggandet av säkerheten i EU-området kräver en fungerande försvarsmaterielmarknad, och kommissionen anser att utmaningarna inom produkt-ionen i dagsläget hotar försörjningstryggheten. Enligt förslaget har de nationella åtgärder som medlemsländerna vidtagit för att säkra sina egna lager av försvarsmateriel och bland annat olika certifieringar lett till störningar i marknadens funktion och skapat flaskhalsar i produktionskedjorna. Det verkar inte finnas någon annan rättslig grund än artikel 114 i EUF-fördraget för godkännande av regleringspelaren.

Under den fortsatta behandlingen av förslaget kommer statsrådet att närmare granska om artikel 114 i EUF-fördraget är lämplig som rättslig grund för samtliga bestämmelser i förslagets andra pelare. Det är viktigt att bedöma om det huvudsakliga syftet med den andra pelaren är att förbättra villkoren för den inre marknadens funktion och om de valda åtgärderna, såsom insamling

av detaljerad information och prioriterade order, faktiskt förbättrar funktionen hos försvarsmaterielmarknaden, som kämpar med produktionskapaciteten.

5 Förslagets förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Enligt motiveringarna i förordningsförslaget är de enskilda medlemsländerna inte kapabla till sådana samordnade insatser som den europeiska försvarsmaterielmarknaden kräver nu. Om enskilda länder försöker åtgärda obalansen mellan utbud och efterfrågan kan det leda till en spiral av stigande priser och till undanträngning av privata investeringar ("crowding-out"-effekt). Ett ekonomiskt incitament som ska åstadkomma gränsöverskridande industriellt samarbete och minskad fragmentering kan komma endast från unionsnivån.

Insatserna under regleringspelaren syftar till att stärka EDTIB och säkerställa försörjningstryggheten i fråga om viss ammunition. Insamlingen av information i hela unionen ger kommissionen och medlemsstaterna möjlighet att förutse produktionsbrister. Nationella åtgärder skulle inte lika effektivt säkerställa tillgången på materiel.

Enligt motiveringspromemorian till förordningsförslaget är förslaget förenligt med proportionalitetsprincipen, eftersom den geopolitiska situationen och det betydande hotet mot unionens säkerhet kräver åtgärder på unionsnivå. Enligt kommissionen står instrumenten och åtgärderna i ASAP i proportion till omfattningen av problemen i EDTIB och allvaret i dem.

Enligt statsrådets preliminära uppfattning verkar förslaget vara förenligt med subsidiaritetsprincipen, men huruvida proportionalitetsprincipen följs har motiverats bristfälligt. Att proportionalitetsprincipen efterlevs är väsentligt vid beredning av EU-lagstiftning, och under den fortsatta behandlingen av förordningen bör man fästa särskild uppmärksamhet vid den.

6 Förslagets förhållande till grundlagen och till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

De förslag som gäller regleringspelaren inskränker näringsfriheten som tryggas i artikel 16 i Europeiska stadgan om de grundläggande rättigheterna. Inskränkningarna gäller näringsidkarnas frihet att idka näringsverksamhet och ingå avtalsrelationer med parter som de själva väljer. Även skyldigheten att lämna detaljerad information om näringsverksamheten till kommissionen kan anses utgöra en inskränkning av näringsfriheten.

Enligt motiveringspromemorian kommer undantaget i fråga om de grundläggande rättigheterna i enlighet med artikel 52.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna att vara föreskrivet i lag samt förenligt med allmänintresset och säkerheten samt det väsentliga innehållet i näringsfriheten. Enligt promemorian är det viktigt att få information om produktionskapaciteten, och det finns inga andra sätt att få den. Prioriteringsbestämmelserna behövs också med tanke på unionens säkerhet, och inga andra lika effektiva medel har identifierats för detta. Dessutom är inskränkningen av näringsfriheten temporär och företagen har rättsmedel till sitt förfogande.

7 Förslagets konsekvenser

Om förslagets konsekvenser i stort

Kommissionen lägger fram verkställandet av förordningen utan konsekvensbedömning, så att lagstiftarna kan ta emot den så snart som möjligt. Det har inte heller ordnats några samråd med intressenter. Utelämnandet av dessa motiveras med att det är brådskande att öka kapaciteten inom ammunitionsproduktionen. Kommissionen förväntar inte att den nya förordningen kommer att öka den administrativa bördan.

Det finansiella instrumentets konsekvenser

Kommissionen bedömer att det finansiella instrumentet kommer att stärka den europeiska försvarsindustrin och göra det möjligt för den att anpassa sig till den förändrade marknadssituationen och den ökade efterfrågan på vissa typer av krigsmateriel. Även statsrådet bedömer att EU:s finansiella instrument kan uppmuntra företag att göra de investeringar som krävs för att öka produktionskapaciteten och minska riskerna för affärsverksamheten förknippade med investeringarna. Försvarsindustrin har signalerat att ökad produktion utan garantier om framtida tilläggsorder är en utmanande risk för företagen. När det med det finansiella instrumentet blir möjligt att täcka en del av investeringskostnaderna kan affärsrisken bli mer hanterbar. Detta kan också innebära en möjlighet när det gäller att utveckla den nordiska försvarsindustrin och därmed stärka Finlands militära försörjningsberedskap.

Det bedöms att det finansiella instrumentet kommer att förkorta tiden mellan beställningen av produkter och leveransen av dem. Att bygga nya produktionslinjer och utbilda ytterligare personal tar dock tid och investeringarna avspeglas inte omedelbart i produktionsvolymerna.

Även det gränsöverskridande samarbetet förväntas öka, särskilt när det gäller upphandling av råvaror. Det bedöms att försvarsindustrins konkurrenskraft och försörjningsberedskapen på lång sikt kommer att öka. Kommissionen avser att övervaka om instrumentet uppfyller de mål som satts upp för det.

Statsrådet bedömer att det behövs betydande investeringar för att öka produktionskapaciteten och utveckla EDTIB. Statsrådet bedömer att expansionsfonden kan bidra till att försvarsindustrin får sina finansieringsbehov tillgodosedda.

Regleringspelarens konsekvenser

Kommissionen bedömer att rapporteringsskyldigheten gör det möjligt att reagera vid flaskhalsar inom försvarsindustrins produktion. Statsrådet fäster uppmärksamhet vid att rapporteringsskyldigheten kräver att företagen lämnar sådan information som ofta innehåller affärs- och yrkeshemligheter. Avsikten är att den information som kommissionen samlar in också ska diskuteras i den kommitté som medlemsländerna ska bilda, vilket innebär att inte enbart kommissionen kommer att få tillgång till den information som företagen lämnar. På motsvarande sätt kommer medlemsländernas skyldighet att till kommissionen rapportera upphandlingar eller produktion av produktionskritiska produkter eventuellt att innebära att sekretessbelagd information med hög säkerhetsklass måste lämnas till kommissionen.

Kommissionen bedömer att prioriteringsbestämmelserna kommer att säkerställa tillgången till kritiskt materiel. Statsrådet noterar att prioriteringsmekanismen utgör en kopia av en mekanism som används i större omfattning i ett annat sammanhang (Chips Act), i en helt annan industrisektor och på en helt annan marknad och att kommissionen samtidigt ges en uppgift som även medlemsstaterna skulle kunna sköta. Statsrådet har förhållit sig avvaktande till mekanismen i Chips Act-initiativet (U 33/2022 rd).

Statsrådet bedömer att möjligheten att ålägga ett företag att inrikta sina leveranser i strid med sina egna åtaganden skulle innebära en inskränkning av näringsfriheten då det skulle inkräkta på företagets handlingsfrihet och ifrågasätta principen om avtals bindande karaktär.

Enligt förordningen kommer prioriteringsmekanismen inte att leda till att företagen kan hållas privaträttsligt eller offentligrättsligt ansvariga för att de inte fullgör sina tidigare åtaganden. EU-förordningen hindrar dock inte aktörer utanför EU från att hålla företag ansvariga för avtalsbrott. Företagen inom försvarsindustrin har inte heller kunnat beakta prioriteringsbestämmelserna i sina avtal, varvid sannolikheten för avtalsbrott som de blir tvingade till ökar. Det framgår inte av förordningsförslaget hur företagets rättsskydd ska kunna beaktas fullt ut i olika situationer.

Som grund för regleringspelaren använder kommissionen det att de nationella upphandlingarna av försvarsmateriel och ombesörjandet av de egna lagren har lett till marknadsstörningar och flaskhalsar i produktionen. Det bör dock noteras att komponentbristen och utmaningen att producera materiel enligt önskad tidsplan främst beror på att den europeiska försvarsindustrins kapacitet i årtal varit dimensionerad för fredstida behov. Som kommissionen i sin motivering för att använda artikel 114 i EUF-fördraget påpekar kan mer kompatibla komponenter öka det gränsöverskridande samarbetet inom industrin och därmed göra produktionen mer kostnadseffektiv. Den föreslagna regleringspelaren påverkar dock inte skillnaderna i medlemsländernas certifieringar förutom indirekt genom de gemensamma upphandlingarna.

En beställning som medlemsländer gör gemensamt eller en beställning av materiel som doneras till Ukraina kan få prioriteringsstatus. Liknande beställningar kan dock redan stå i kö, och då vore det inte motiverat att ge prioritet. För att kommissionen ska kunna bestämma om en beställning ska ges prioriteringsstatus behöver den även få information om företagets kunder vid den aktuella tidpunkten och om användningsändamålet för den materiel som produceras. Det framgår inte av förslaget till förordning om man kan kräva att företagen lämnar sådan information.

Enligt kommissionen kommer den möjlighet till undantag från enskilda artiklar i direktiven 2009/81/EG och 2003/88/EG att påskynda produktionsökningen och förkorta den tid som upphandlingsprocesserna tar. Statsrådet fäster uppmärksamhet vid att effekten dock beror på hur medlemsstaterna utnyttjar möjligheten. Det finns också skäl att beakta att betydande ändringar av gällande avtal för att tillgodose ytterligare kunders behov inte nödvändigtvis är möjligt med samma villkor som i det ursprungliga avtalet. Att ge andra företag tillgång till ett gällande ramavtal på det sätt som anges i förslaget kan dessutom leda till att konkurrenter får kännedom om företagets avtal.

Artikel 17 i förslaget bör i sin tur påskynda erhållandet av de tillstånd som anknyter till ökning av produktionen. Enligt förordningsförslaget ska medlemsländerna behandla tillståndsansökningar snabbt, och när de avväger olika rättsliga intressen bör de prioritera ökad produktionen av försvarsmateriel. Artikelns ordalydelse lämnar öppet hur långt den begränsar tillståndsmyndighetens utrymme för skönsmässig bedömning, med hänsyn till att förordningen är direkt tillämplig rätt.

Möjligheten till undantag från direktiv 2009/43/EG i sin tur innebär att det under en viss tid inte behövs tillstånd för överföring inom EES av produkter av kategorierna ML3 OCH ML4 i EU:s militära förteckning. Leverantören ska dock informera det medlemsland från vilket produkterna överförs. I vissa medlemsländer har exporttillstånden identifierats som ett hinder för snabb leverans av varor. Befrielse från tillsyn kan emellertid också leda till oegentligheter.

Den industriella och tekniska grunden för Finlands försvar med hänsyn till regleringspelarens konsekvenser

Statsrådet fäster uppmärksamhet vid att förslaget till förordning inte anger hur samarbetet mellan kommissionen och medlemsstaten ska organiseras i de insatser som gäller prioriterade order. I Finland är industrin starkt integrerad med försvaret, bl.a. i fråga om service- och underhållsverksamheten. Försvarsförvaltningen och Försörjningsberedskapscentralen har till exempel finansierat kunnande och kapacitet inom industrin som är avgörande med tanke på försörjningsberedskapen.

De finländska aktörerna inom området har ofta produktionsreserveringsavtal (fi. tuotantovaraussopimus) och krigsekonomiavtal (fi. sotataloussopimus) med Försvarsmakten. Försvarsmakten har också några strategiska partner, vars verksamhet är integrerad i Finlands försvarssystem, särskilt med hänsyn till behoven under undantagsförhållanden. I de ovannämnda avtalen kommer man bl.a. överens om hur företaget ska inrikta sin produktion utifrån Försvarsmaktens behov i olika situationer. Kommissionens förslag ingriper i denna avtalsgrund.

Ett särdrag hos EDTIB är att staterna har en nära relation, till och med en ömsesidig beroenderelation, med sitt lands försvarsindustri. Detta faktum kan leda till att prioritetsarrangemanget i praktiken inte ger de resultat som eftersträvas.

Det bör beaktas att en ökning av den industriella produktionskapaciteten kräver tid och pengar. En starkt ökad efterfrågan kräver därför snabba och tillräckligt omfattande stödåtgärder, som bör vara så enkla som möjligt.

Konsekvenser för EU:s budget

Finansieringen av det som föreslås kan täckas helt av medel i unionens nuvarande fleråriga budgetram utan att ytterligare medel beviljas. Det föreslås att anslagen tilldelas under rubrik 5 (Säkerhet och försvar) i den fleråriga budgetramen genom överföring av 260 miljoner euro från Europeiska försvarsfonden och 240 miljoner euro från Edirpa, instrumentet för gemensam upphandling. Edirpa-instrumentet i sin tur ska finansieras genom marginalen och flexibilitetsinstrumentet under rubrik 5. Förslaget betyder inte att Finlands avgifter till EU:s budget kommer att bli högre än vad som planerats för finansieringen av Edirpa (U 74/2022 vp.).

Förslaget påverkar dessutom de administrativa utgifterna, det vill säga rubrik 7 (Europeisk offentlig förvaltning) i budgetramen. ASAP:s administrativa utgifter under åren 2022–2027 kommer att uppgå till cirka 13,3 miljoner euro.

Konsekvenser för lagstiftningen

Europaparlamentets och rådets förordningar är direkt tillämplig rätt i unionens medlemsstater. Förordningen kräver inga ändringar av gällande lagstiftning.

8 Ålands behörighet

Enligt 27 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket behörighet i detta ärende.

9 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Förslaget till förordning behandlas i rådets arbetsgrupp Ad Hoc Working Party on Defence Industry. Kommissionens mål är att inleda trepartsförhandlingar med rådet och parlamentet i början av juni och att förordningen antas under Sveriges ordförandeskap, det vill säga före

utgången av juni 2023. Medlemsländerna, inklusive ordförandelandet Sverige, anser att tidsplanen är utmanande.

Den 9 maj 2023 beslutade Europaparlamentet att det ska behandla förslaget till förordning genom ett brådskande förfarande. Europaparlamentets beslut om det påskyndade förfarandet påverkar också rådets tidsplan, för i ömsesidighetens namn bör även rådet snabbt inta sin ståndpunkt.

10 Nationell behandling av förslaget

U-skrivelsen ska behandlas nationellt i EU-sektionsberedningen 23–24 maj 2023 och i EU-ministerutskottet genom ett skriftligt förfarande 31 maj – 2 juni 2023.

11 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet stöder starkt Ukrainas självständighet, suveränitet och territoriella integritet. Statsrådet framhåller att EU:s starka politiska, ekonomiska och militära stöd till Ukraina samt det humanitära biståndet till Ukraina bör fortsätta och ökas.

Statsrådet stöder den föreslagna tredelade strategin. De tre delar som Europeiska utrikestjänsten före-slår bör främjas samtidigt. Det är viktigt att se till att insatserna för att stödja Ukraina genomförs snabbt, flexibelt och med hänsyn till Ukrainas behov.

Statsrådet understöder att den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen (ED-TIB) stärks i enlighet med solidaritetsprinciperna och genom satsningar på samordning och prioritering. På grund av den förändrade geopolitiska situationen och kriget i Ukraina finns det ett klart behov av att stödja konkurrenskraften och effektiviteten i den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen för att förbättra unionens resiliens och försörjningsberedskap.

Statsrådet stöder insatser som stärker den europeiska försvarsindustrins kapacitet. Statsrådet anser det vara motiverat att i den exceptionellt snabba förändringen av marknadsläget stödja och påskynda EDTIB:s anpassning till den ökade efterfrågan på de prioriterade produktkategorier som nämns i förslaget. Att identifiera flaskhalsar och öka kapaciteten är nödvändiga åtgärder både för att stödja Ukraina och för att fylla på de nationella ammunitionslagren.

Statsrådet anser det vara bra att de EFTA-länder som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet har möjlighet att delta i instrumentet.

Statsrådet förhåller sig preliminärt avvaktande till kommissionens mål om att samla information för en kontinuerlig lägesbild av hela produktionskedjan och medlemsländernas insatser. Om de föreslagna rapporteringsmekanismerna genomförs bör det säkerställas att affärs- och yrkeshemligheter inte äventyras och att ett eventuellt utbyte av information mellan medlemsländerna har skötts på ett lämpligt sätt och med hänsyn till en eventuell säkerhetsklassificering av material.

Statsrådet anser att den mekanism för prioritering av order som föreslås och som det är meningen att kommissionen ska administrera är problematisk i förslagets nuvarande utformning. Statsrådet framhåller att inskränkningar i de grundläggande rättigheterna enligt artikel 52 i stadgan om de grundläggande rättigheterna bör göras endast av tvingande skäl, och om de görs bör man sörja för att det finns tillräckliga rättsmedel tillgängliga. Om prioriteringsmekanismen genomförs bör grunderna, användningsändamålet och begränsningarna vara exakt definierade. Statsrådet anser det vara viktigt att det under behandlingens gång ges mer detaljerad information

om mekanismens effekter på näringsfriheten och företagens rättsskydd samt om nödvändigheten av de uppgifter som eventuellt ska ges till kommissionen.

Statsrådet anser att det i princip är bra med konkurrens på marknaden för försvarsmateriel. Statsrådet anser dock att möjligheten att avvika från artikel 29.2 i försvars- och säkerhetsupphandlingsdirektivet, det vill säga att öppna ramavtal mer flexibelt utan ny upphandling, vore ett motiverat och konkret sätt att påskynda upphandlingsprocesserna, då det är frågan om en temporär reglering. Om undantaget införs bör man beakta att det krävs ett lämpligt skydd av affärshemligheter.

Statsrådet anser det vara viktigt att de möjligheter som ges i förordningen att avvika från befintlig EU-förordning inte leder till oegentligheter eller till sämre tillsyn över överföringar av försvarsmateriel. Statsrådet anser det också vara viktigt att artikel 17 i förslaget inte begränsar myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning i onödan.

Enligt statsrådet bör den överenskomna budgetramen följas. Statsrådet anser att EU:s befintliga medel ska kunna användas så flexibelt som möjligt för att främja EU:s konkurrenskraft, kristålighet samt gröna och digitala omställning. Statsrådet förhåller sig öppet till eventuella omfördelningsförslag som stödjer förutsättningarna för EU:s försvarsindustri att svara på den plötsligt ökade efterfrågan. Förslaget om att medlen ska gå direkt till industriella aktörer är ändamålsenligt. Utifrån detta förhåller sig statsrådet preliminärt positivt till den finansieringsmodell som kommissionen föreslår.

Statsrådet bedömer att artikel 173.3 i EUF-fördraget är lämplig rättslig grund för den första pelaren, som gäller förslagets finansiella instrument. Däremot förhåller sig statsrådet avvaktande till motiveringarna för tillämpning av artikel 114 i EUF-fördraget. Förordningen motiveras med unionens säkerhet, men motiveringarna ger inget svar på frågan hur de valda åtgärderna skulle eliminera eller minska den nämnda säkerhetsrisken. Under den fortsatta behandlingen av förslaget kommer statsrådet att närmare granska om artikel 114 i EUF-fördraget är lämplig som rättslig grund för förslagets regleringspelare.

Statsrådet kommer att sträva efter att få mer information i fråga om de öppna frågorna och vid behov ska det precisera sina ståndpunkter när förhandlingarna framskrider.