

Bryssel den 7.6.2017
COM(2017) 315 final

DISKUSSIONSUNDERLAG
OM DET EUROPEISKA FÖRSVARETS FRAMTID

Diskussionsunderlag om det europeiska försvarets framtid (2025)

Förord

Den 1 mars 2017 lade Europeiska kommissionen fram en vitbok om EU:s framtid. Sedan dess har en rad diskussionsunderlag om centrala frågor för ett framtida EU med 27 medlemsstater lagts fram.

Detta diskussionsunderlag om det europeiska försvarets framtid är det fjärde i serien. Här redovisas tendenser och problem som kommer att vara avgörande för vår säkerhet och vårt försvar i framtiden, och utifrån dessa skisseras tre scenarier för vägen mot en säkerhets- och försvarsunion. Scenarierna utesluter inte varandra, men de utgår från olika ambitionsnivåer för EU:s gemensamma insatser på säkerhets- och försvarsområdet.

Europeiska unionen har åstadkommit en aldrig förut skådad period av fred till vår världsdel. Den ökande instabiliteten i det europeiska grannskapet och längre bort i omvärlden liksom nya säkerhetshot som beror på ekonomiska, miljömässiga och tekniska faktorer utgör emellertid allvarliga problem för vår säkerhet. Medborgarna oroar sig allt mer för säkerheten och förväntar sig att EU ska beskydda dem. Om vi ska infria deras förväntningar måste säkerhet och försvar ges en mer framträdande plats i den europeiska integrationens framtid. Detta nämndes i Romförklaringen, som innehåller en vision om ett säkert EU som vill stärka sin gemensamma säkerhet och sitt gemensamma försvar.

De första ambitiösa stegen mot en säkerhets- och försvarsunion har tagits. Detta diskussionsunderlag kompletterar det pågående arbetet med försvarspaketet, som Europeiska rådet ställde sig bakom i december 2016. Där ingår genomförandet av EU:s globala strategi för säkerhet och försvar, den europeiska försvarshandlingsplanen och vårt samarbete med Nato. Dessa tre byggstenar håller nu på att omsättas i konkret handling: vi reformerar våra strukturer för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, utvecklar civil och militär kapacitet, fördjupar det europeiska försvarssamarbetet och stärker vårt partnerskap med länder och organisationer som FN och Nato. Trots det behöver mer göras om EU ska kunna ta ett större ansvar för den europeiska säkerheten.

Med utgångspunkt i detta är det dags att överväga vilka konkreta ambitioner EU bör ha inom säkerhet och försvar i framtiden. Det här diskussionsunderlaget är kommissionens bidrag till en debatt som kommer att fortsätta i de 27 medlemsstaterna.

Insatserna är mycket höga, både för EU och medborgarna. Det är vårt ansvar att infria löftet om fred för både dagens och morgondagens generationer.

*"I dessa tider av förändring och i medvetenhet om våra medborgares farhågor ställer vi oss bakom Romagendan och förbinder oss att verka för:
[...] en union som är beredd att ta större ansvar och bidra till att skapa en mer konkurrenskraftig och integrerad försvarsindustri, en union som är fast besluten att stärka sin gemensamma säkerhet och sitt gemensamma försvar – även i samarbete med och som komplement till Nordatlantiska fördragsorganisationen – med beaktande av nationella förhållanden och rättsliga åtaganden"*

Romförklaringen, 25 mars 2017

"Jag anser även att vi måste arbeta för ett starkare EU i frågor som rör säkerhet och försvar. EU är visserligen främst en mjuk makt. Men inte ens de största mjuka makterna kan på lång sikt klara sig utan åtminstone en del integrerade försvarskapaciteter."

Jean-Claude Juncker

Europeiska kommissionens ordförande

Politiska riktlinjer för Europeiska kommissionen, 15 juli 2014.

1. Inledning

Vår Europeiska union reste sig ur askan efter två världskrig som skördade 80 miljoner liv, och bars fram av en vision om varaktig fred i den europeiska världsdelen. Mer än sextio år senare har de flesta européer åtnjutit en fred som varat i tre generationer och sju decennier, den längsta tiden i Europas oroliga historia (se figur 1).

Den värld vi lever i må ha ändrats i grunden under den tiden, men vår vilja att välja freden förblir orubblig. I dag har vi fler möjligheter än någonsin i vår vardag, men vi står också inför nya hot och utmaningar. Fred och säkerhet på hemmaplan kan inte längre tas för givna i en omvärld där globala och regionala stormakter åter rustar upp, där terrorister slår till i stadskärnor i Europa och övriga världen och där cyberattacker trappas upp.

Mot denna bakgrund har EU och dess medlemsländer ett ansvar att skydda sina medborgare och värna de europeiska intressena och värderingarna. Säkerhet har blivit en av de viktigaste frågorna för européerna. De förväntar sig att EU ska beskydda dem. De kräver, förtjänar och måste kunna känna sig säkra och trygga i Europa.

Att skydda våra samhällen och friheter är ett gemensamt ansvar. För att vi ska kunna hålla vårt löfte att lämna fred i arv till nästa generation på samma sätt som vi fick den, måste säkerhet och försvar få en mer framträdande roll i den europeiska integrationen. Vår Europeiska union är bäst lämpad att tillföra ett unikt mervärde till framtidens europeiska säkerhet och försvar.

Många av de hot vi står inför i dag gör inte halt vid landsgränserna. Det är visserligen medlemsstaterna som står i främsta ledet och ansvarar för att skicka ut säkerhets- och försvarsstyrkor när det krävs, men dessa nya typer av hot kan bäst förebyggas och angripas i samarbete.

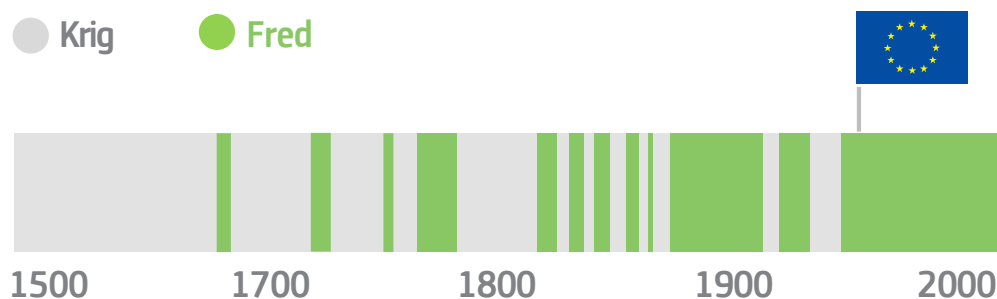
Det samarbetet kan initieras, underlättas och stärkas av EU så att de gemensamma insatserna får större verkan. EU kan ge den grund och de incitament som dess medlemsländer behöver för att utveckla och upprätthålla mer och bättre försvarskapacitet. Det kan ske genom ett mer systematiskt samarbete och gemensam utveckling av den teknik och kapacitet som behövs för att hålla Europa säkert.

En av de starka sidorna i EU:s modell är kombinationen av mjuk och hård makt. Det innebär att säkerhets- och försvarspolitikerna används tillsammans med diplomati, sanktioner, utvecklingssamarbete och handelspolitik i konfliktförebyggande syfte. Dessutom främjas fred, en tillväxt som inkluderar alla, mänskliga rättigheter, rättssäkerhet och miljöskydd hemma och utomlands. Enbart mjuk makt kanske inte räcker till i en instabil omvärld, men denna helhetsmodell står i centrum för långsiktig säkerhet.

Vårt EU är också ett unikt forum för att samordna säkerhets- och försvarspolitikerna med viktiga partner som Nato och FN. Incitamenten för ett närmare samarbete mellan EU och Nato är större än någonsin.

I sitt tal om tillståndet i unionen 2016 efterlyste kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker ett EU som skyddar och försvarar, hemma och utomlands. I detta diskussionsunderlag resoneras kring frågor som har betydelse för vår säkerhet och vårt försvar i framtiden. Målet är satt bortom de dagspolitiska debatterna och besluten. Här betraktas de djupare strukturella tendenserna, olika scenarier för hur Europas säkerhet och försvar kan se ut 2025 och möjliga vägar framåt.

Figur 1: Krig och fred i Europas historia



Källa: Europeiska centrumet för politisk strategi

2. Tendenser

Ett antal strategiska, politiska, ekonomiska och tekniska tendenser tyder på att tiden är mogen för ett nytänkande när det gäller EU:s säkerhet och försvar.

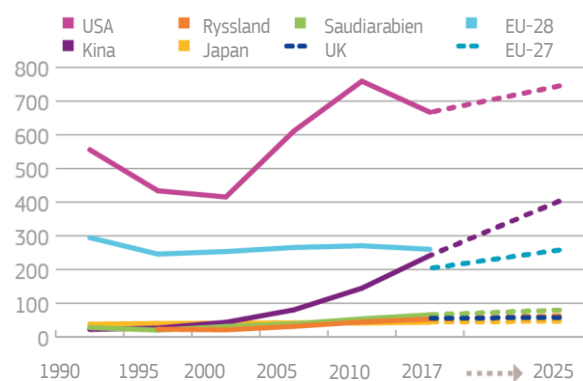
Strategiska faktorer

Efter årtionden av fred i Europa växer nya omständigheter fram inom och utanför våra gränser. Öster om oss står länderna inför ekonomiska och politiska hot och otrygg energiförsörjning. Söder om Medelhavet och i delar av Afrika söder om Sahara har laglösheten brett ut sig och konflikterna har lämnat utrymme för terrorister och brottslingar att frodas. Regionala rivaliteter trappas upp och vi har sett en dramatisk ökning av antalet civila offer och flyktingar i världen: över 60 miljoner människor har fördrivits. I en alltmer uppkopplad omvärld blir gränsen mellan intern och extern säkerhet allt oskarpare. Dessutom kan klimatförändringar och resursbrist i kombination med folkökning och instabila stater också leda till konflikter och oroligheter runt om i världen.

Samtidigt förändras det transatlantiska partnerskapet. Ansvar för att förbättra den europeiska säkerheten vilar först och främst i europeiska händer. Resurserna borde finnas till hands: sammanlagt har de europeiska länderna den näst största militära budgeten i världen. Tillsammans med USA och andra har Europa ett ansvar för fred och säkerhet i världen. Att samarbeta med våra partnerländer kommer visserligen att förbli EU:s normalläge och förstahandsalternativ, men vi bör kunna agera på egen hand när det krävs.

Under 2016 intensifierade de nationella regeringarna sin respons gentemot de överhängande säkerhetshoten och medborgarnas oro. Försvarsbudgetarna ökade därför. Men det är långt kvar till målet. För att utvecklas i riktning mot ett europeiskt strategiskt oberoende krävs att vi spenderar mer på försvar, att vi spenderar bättre och att vi spenderar tillsammans (se figur 2). USA lägger redan nu mer än dubbelt så mycket på försvar som alla medlemsstater tillsammans, och kommer att öka sin försvarsbudget med nästan 10 % under 2018. Kina har under det senaste årtiondet ökat sin budget med 150 %, och en ytterligare ökning på 7 % väntas 2017, medan Ryssland lade 5,4 % av BNP på försvar i fjol.

Figur 2: De europeiska försvarsutgifterna jämfört med omvärldens



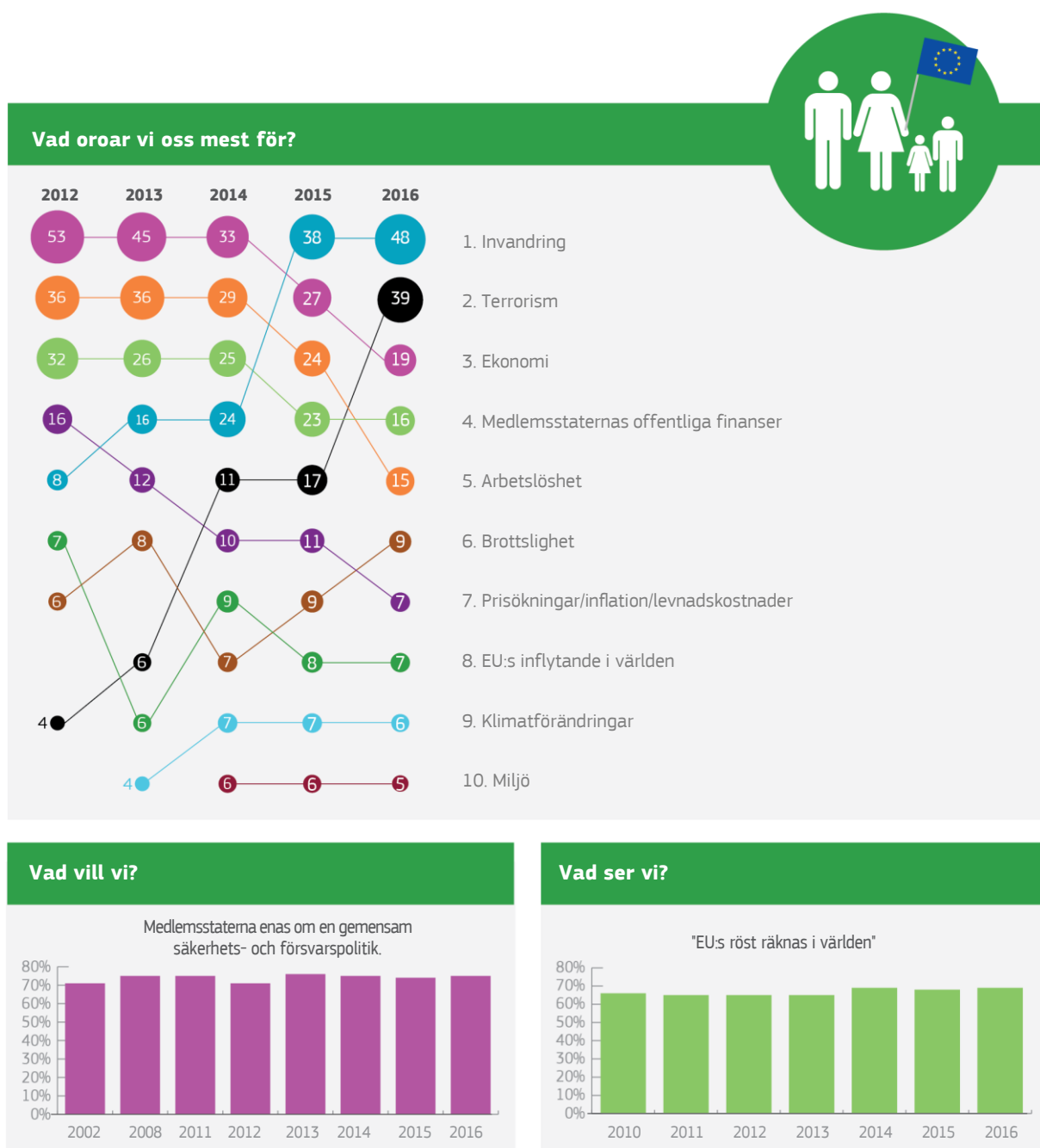
Källa: Stockholms internationella fredsfnorskningsinstitut (uppgifter 2016), Janes, Europeiska centrumet för politisk strategi

Politiska faktorer

EU:s ledare har åtagit sig att stärka Europas säkerhet och försvar. Det är vad allmänheten begär och förväntar sig av dem. Opinionsundersökningar visar tydligt att brist på säkerhet är den fråga som oroar mest hos EU:s medborgare (figur 3), även om skälen till oro varierar mellan länderna.

Människorna i EU är också eniga om att för att åstadkomma säkerhet krävs samfäll handling av EU-länderna. Stora majoriteter i alla medlemsstater vill ha ”mer Europa” inom säkerhet och försvar (figur 3). I en union där varor, tjänster, pengar och personer rör sig fritt kan säkerheten inte delas upp eller helt garanteras av medlemsstaterna på egen hand. Européernas budskap är otvetydigt: säkerhet och försvar bör vara en omistlig del av vad vår Europeiska union gör.

Figur 3 Allmänhetens oro och önskemål



Källa: Eurobarometer

Ekonomiska och tekniska faktorer

Dagens försvarsmarknader är mycket splittrade, vilket leder till bristande kompatibilitet och alternativkostnader på minst 30 miljarder euro. I förhållande till utgifterna är försvarskapaciteten oerhört låg (se figur 4), och det finns stora skillnader mellan medlemsstaternas bidrag till försvaret i Europa.

I en uppkopplad, konflikthärjad och komplex värld är medlemsstaterna helt enkelt för små för att klara det på egen hand. Stormakter i kontinentformat är helt enkelt bättre på det än små eller medelstora EU-länder. Stordriftsfördelarna är viktigare än någonsin för att öka effektiviteten.

Detta är särskilt viktigt eftersom läget fortsätter att vara ansträngt för de nationella budgetarna. Balansen mellan begränsat budgetutrymme och konkurrerande politiska prioriteringar kommer att fortsätta att känneteckna många medlemsstats finanspolitik. Samtidigt hårdnar konkurrensen mellan globala industriföretag, vilket kräver effektivare resursanvändning (cirkulär ekonomi). För att Europa ska kunna konkurrera på världsmarknaden måste man samla och integrera den bästa industri- och teknikkapaciteten.

Ny teknik förändrar också i grunden säkerhets- och försvarspolitikens karaktär. Stordata, molnteknik, obemannade farkoster och artificiell intelligens håller på att revolutionera försvaret. Dessa faktorer ökar också den civila sektorns teknikförsprång på försvarsområdet. Tillgången till sådan relativt lättillgänglig teknik möjliggör också snabb utveckling av okonventionella, transnationella och asymmetriska hot, såsom hybridhot, terror, cyberangrepp och kemiska, biologiska och radiologiska attacker. Den enorma ökningen av internetanvändare har gjort it-brottslighet och terroristernas användning av nätet till den nya fronten i tjugohundratalets krigföring.

I framtiden förutsätter en verkningsfull europeisk säkerhets- och försvarspolitik en effektiv samordning av EU:s och medlemsstaternas FoU-investeringar. Det gör att man kan hålla jämna steg med utvecklingen och bygga upp den teknik- och industribas som Europa behöver för sitt strategiska oberoende.

Figur 4: Överlappningar i de europeiska försvarsutgifterna

Försvarsutgifter

Summa

% av BNP

% av totala försvarsutgifter

- Personal
- Materiel (inköp av materiel och FoU)
- Övrigt
- Drift och underhåll

Investeringar per soldat

Inköp av materiel och FoU

Överlappning av system i bruk

Antal vapensystem*

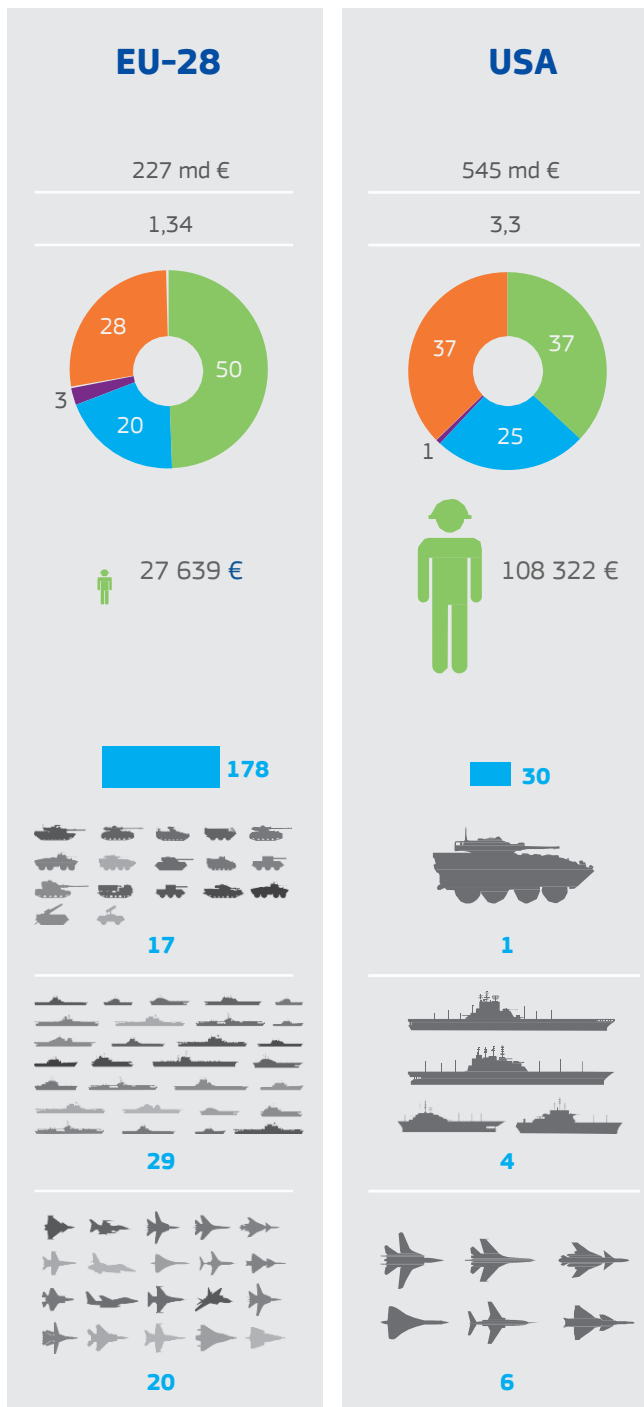
Exempel:

Tunga stridsvagnar

Jagare/fregatter

Jaktplan

*Valda kategorier av vapensystem



Källa: Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (uppgifter 2016), Internationella institutet för strategiska studier (Military Balance 2017), Europeiska centrumet för politisk strategi

3. Europa 2025 – mot en säkerhets- och försvarsunion

Säkerhetshot finns nära våra gränser och medborgare. De politiska ledarna har redan börjat reagera på denna utveckling. En rad initiativ är under utarbetande för att genomföra den globala strategin på säkerhets- och försvarsområdet, utveckla starkare relationer mellan EU och Nato och låta medlemsstaterna bedriva försvarsforskning och ta fram försvarskapacitet tillsammans.

Grunderna för en europeisk säkerhets- och försvarsunion håller på att läggas. Endast genom att beslutsamt gå vidare på denna väg kan våra medborgare vara och känna sig säkra. Detta förutsätter framsteg på en rad områden.

För det första förutsätter starkare, mer suveräna medlemsstater i en globaliserad värld med samarbete inom EU, även när det gäller försvarspolitik. Det ska ske med fullständig respekt för varje lands konstitutionella rättigheter och ansvarsområden. I själva verket bidrar systematiskt försvarssamarbete och gradvis integration till att upprätthålla deras nationella suveränitet.

För det andra har det historiskt funnits skillnader i hotuppfattning och strategisk kultur. Hotens karaktär har också ändrats med tiden. Vi står nu inför hybridhot och gränsöverskridande hot liksom inför betydande följdverkningar av konflikter i vårt närområde. En säkerhets- och försvarsunion bör uppmuntra ökad tillnärmning av strategiska kulturer liksom en samsyn om hot och lämpliga reaktioner. Detta förutsätter gemensamma beslut och insatser liksom större ekonomisk solidaritet på europeisk nivå.

För det tredje förändras det transatlantiska partnerskapet. Mer än någonsin behöver Europa ta ökat ansvar för sin egen säkerhet. Precis som nu torde EU och Nato fortsätta att samordna sin verksamhet inom både hård och mjuk säkerhet. Samtidigt tillhandahåller EU grunderna för hur de 27 medlemsstaterna efter Brexit (varav 21 är med i Nato, se figur 5) kollektivt kan stärka sitt försvar och åtgärda befintliga brister. Detta skulle låta EU-27 få större inflytande över sin egen säkerhet och utgöra ett stort steg framåt för att bidra till fred och säkerhet i omvärlden.

För det fjärde behöver vi öka och effektivisera försvarsutgifterna. Överlappningar mellan medlemsstaterna kan påverka kompatibiliteten mellan deras försvarsmateriel. Det kan också leda till brister i de väpnade styrkornas förberedelser och beredskap och luckor i försvarskapaciteten. För att åtgärda detta bör medlemsstaternas försvarsutgifter samordnas bättre. Lejonparten av försvarsanslagen kommer att fortsätta att komma från nationella källor. En EU-budget som återspeglar nya försvarspolitiska ambitioner i kombination med en storskalig europeisk försvarsfond torde göra det möjligt för Europa att styra utgifterna bättre och få mer valuta för pengarna. Europeiska rådet kan överväga hur dagens begränsningar av gemensam finansiering av EU:s militära aspekter kan övervinnas på vägen mot ett gemensamt försvar.

Slutligen kräver systematisk samverkan och integration på försvarsområdet en verklig inre försvarsmarknad. Detta innebär att man uppmuntrar konkurrens i industri, gränsöverskridande tillgång för småföretag i leveranskedjan, specialisering, stordriftsfördelar för leverantörer, optimerad tillverkningskapacitet, lägre produktionskostnader och ökad försörjningstrygghet. En inre försvarsmarknad skulle också underlätta avgörande forskning och uppstarts företag för att utveckla den nyckelteknik som Europa behöver för sin säkerhet. Det kommer dock även att

uppstå omställningskostnader och legitima farhågor att beakta genom lämpliga åtgärder för att skydda nationella säkerhetsintressen.

Figur 5: EU-länder och Natoländer (2017)



Källa: Europeiska centrumet för politisk strategi

Beroende på medlemsstaternas politiska vilja att göra framsteg i dessa frågor kan tre scenarier tänkas fram till 2025.

Scenarierna är alla successiva steg åt samma håll och tar i beaktande de tendenser och strategiska faktorer som nämns ovan. Scenariernas beståndsdelar är inte uttömmande och utesluter inte varandra. I stället framhävs olika element i olika ambitionsnivåer för säkerhets- och försvarsunionen, när det gäller solidaritet, insatser, kapacitet, industri och medelstilldelning. Scenarierna illustrerar i vilken utsträckning EU:s potentiella mervärde kan förverkligas, beroende på medlemsstaternas vilja. Några av inslagen i scenarierna övervägs redan eller har redan genomförts. De tre scenarierna är avsedda som exempel och föregriper inte kommissionens slutliga rättsliga och politiska ställningstagande.

a) Säkerhets- och försvarssamarbete

Enligt detta scenario samarbetar EU-27-länderna kring säkerhet och försvar oftare än tidigare.

Samarbetet förblir mestadels frivilligt, och bygger på särskilda beslut om och när nya hot eller kriser uppträder. Även om en allt mer komplex och instabil värld kräver mer samarbete än under tidigare årtionden, är medlemsstaterna inte politiskt eller juridiskt bundna av en gemensam färdriktning inom säkerhets- och försvarspolitik. Solidariteten tolkas och kommer till uttryck av varje enskild medlemsstat i varje enskilt fall.

EU fortsätter att ha kapacitet att skicka ut civila uppdrag och förhållandevis småskaliga militära uppdrag och insatser för krishantering. EU ägnar sig mest åt uppdrag för

kapacitetsuppbyggnad för att stärka partnerländernas säkerhets- och försvarsstyrkor, och på samma gång stärka EU:s egen motståndskraft. I insatser i större skala eller med högre komplexitet går de mest kapabla medlemsstaterna före. I samtliga fall beror EU:s strategiska manöverutrymme på graden av enighet mellan medlemsstaterna.

EU kompletterar de enskilda medlemsstaternas och våra viktigaste partners insatser. Särskilt fortsätter samarbetet med Nato att intensifieras kring bl.a. hybridhot, it-säkerhet och sjöfartssäkerhet, där verkningsfulla insatser kräver en kombination av hård och mjuk makt. Om både EU och Nato är inblandade fortsätter dock Nato att använda sin mer omfattande militära kapacitet, medan EU utnyttjar sin större verktygslåda och kombinerar sina mjukare verktyg, instrument och åtgärder med målmedvetna militära insatser.

Icke-konventionella hot som inte passar in i den vanliga uppdelningen mellan inrikes- och utrikespolitik, t.ex. terrorism, hybridhot och cyberattacker, hanteras främst nationellt men kan bekämpas effektivare tack vare mer stöd från EU. EU underlättar informationsspridning för ökad medvetenhet och stärkt motståndskraft hos medlemsstaterna. De nationella säkerhets- och underrättelsetjänsterna utbyter information mer systematiskt för att bättre hjälpa varandra och kollektivt få en bild av externa hot. Medlemsstaterna utbyter i högre grad information om it-hot och cyberattacker, så att de kan ta fram mer verkningsfulla nationella strategier och insatser. EU bidrar också direkt till att stärka motståndskraften hos kritisk infrastruktur, leveranskedjor och samhällen på exempelvis energi- och rymdområdena. Den europeiska gräns- och kustbevakningen bidrar till att övervaka och skydda EU:s yttre gränser.

Försvarssamarbete kvarstår som ett politiskt mål. Mer arbete utförs kollektivt, bl.a. utveckling av viss kritisk teknik eller nödvändig logistik för militära insatser. Det ökade samarbetet drivs främst underifrån av de ekonomiska och tekniska faktorer som nämns ovan. Samarbetet ökar också genom en strävan att öka insynen i medlemsstaternas försvarsplanering, ett nytt europeiskt försvarsforskningsprogram och en ny europeisk försvarsfond för att utveckla ny kapacitet tillsammans. Sådana initiativ främjar EU:s strategiska oberoende inom kritisk teknik och leder till mer valuta för pengarna på försvarsområdet.

Den europeiska försvarsindustrin förblir dock splittrad. Merparten av försvarskapaciteten, särskilt komplexa plattformar, fortsätter att utvecklas och upphandlas nationellt. Medlemsstaternas små ökningar av försvarsanslagen anslås i regel inte till samarbete. Som en följd av det kan få eller inga EU-länder ha kvar väpnade styrkor som kan lösa alla slags uppgifter. EU:s säkerhets- och försvarspolitik fortsätter att bygga på frivilliga nationella bidrag, och det innebär otillräckligt samarbete på kritiska områden, till exempel avancerad kapacitet. Det begränsar EU:s förmåga att ta sig an de mest krävande uppgifterna.

b) Delad säkerhet och delat försvar

I det här scenariot går EU-27-länderna i riktning mot delad säkerhet och delat försvar. De uppvisar betydligt större ekonomisk och operativ solidaritet på försvarsområdet, och bygger upp en bredare och djupare samsyn kring hotbilder och får sina strategiska kulturer att konvergera.

Det får till följd att EU stärker sin förmåga att agera militärt och engagera sig helhjärtat i extern krishantering och uppbyggnad av partnerländernas säkerhets- och försvarskapacitet. Det stärker också EU:s förmåga att skydda Europa på områden på gränsen mellan inrikes- och utrikespolitik, såsom terroristbekämpning, bekämpning av hybridhot och cyberattacker, gränskontroll, sjöfartsskydd och säker energiförsörjning.

EU:s samarbete med Nato ökar. EU och Nato samarbetar systematiskt och samordnar mobiliseringen av alla sina verktyg. Utåt stärker EU och Nato samordningen av sin krishantering och kapacitetsuppbyggnad, t.ex. genom samordnad övervakning, ingripanden mot terroristgrupper, sjöfartssäkerhet eller gränsbevakning. I gränslandet mellan inre och yttre säkerhet kan EU agera mer beslutsamt mot hot och utmaningar som inte når upp till tröskeln i klausulen om kollektivt försvar i Washingtonfördraget.

I fråga om krishantering kan EU avsevärt öka sin förmåga att agera militärt utåt, och bedriva högintensiva insatser i kampen mot terrorism och hybridhot. EU:s uppdrag för kapacitetsuppbyggnad, både civila och militära, byggs ut och hjälper länderna, både i närområdet och längre bort, att bli mer motståndskraftiga. Det underlättas av effektivare och tåligare krishanteringsstrukturer. Det förutsätter också större vilja från de militärt starkaste medlemsstaterna att genomföra krävande krishanteringsuppdrag och insatser gemensamt för EU:s räkning enligt artikel 44 i fördraget om Europeiska unionen. En större handlingsförmåga motsvaras av den politiska viljan att handla. Beslutsfattandet blir snabbare och motsvarar den snabbt föränderliga strategiska miljön. EU blir i förlängningen en starkare, mer reaktionssnabb garant för säkerheten med det strategiska oberoendet att agera på egen hand eller tillsammans med sina partner.

I detta scenario blir EU mer direkt verksamt för att skydda medlemsstaterna och invånarna mot allvarliga attacker mot eller störningar av ett land eller dess kritiska infrastruktur. EU kan möjliggöra samarbete mellan medlemsstaterna i form av systematisk rapportering av cyberangrepp. Detta bidrar till ökad motståndskraft, intensivare övningar mot cyberangrepp och inkludering av ett försvarsperspektiv i dem. Ett starkare samarbete och effektivare lagföring ökar möjligheterna att finna och straffa brottslingar, vilket ger starkare avskräckning mot cyberangrepp. Medlemsstaternas underrättelser (hotanalyser och bedömningar) delas och sammanställs systematiskt, så att EU kan kraftsamla mot terroristfinansiering, organiserad brottslighet och penningtvätt. En utbyggd europeisk gräns- och kustbevakning som utnyttjas fullt ut kan övervaka och skydda EU:s yttre gränser i samverkan med försvarsstyrkorna. EU intensifierar också sitt arbete för diversifierad energiförsörjning, utveckling och främjande av krav på trygg energiförsörjning, beredskap inför hälsohot och bättre riskhantering hos tullmyndigheterna. Slutligen vidareutvecklar EU sina rymdprogram och tillhandahåller fler tjänster för säkerhet och försvar, t.ex. gräns- och sjöfartsövervakning, sök- och räddningstjänster och säkra offentliga kommunikationer. Övervakningen och spårningen kan utökas till att omfatta cyberhot och andra hot mot satellit- och markinfrastruktur.

På försvarsområdet är samarbete mellan medlemsstaterna regel snarare än undantag. En medlemsstats nationella försvarsplanering blir långt mer anpassad till de andras, vilket underlättar deras samarbete kring förvärv och underhåll av kapaciteten och därigenom ökad driftskompatibilitet. Överlappningen mellan medlemsstaterna minskar drastiskt. Utveckling och inköp av komplexa plattformar sköts i samarbete. Tack vare en europeisk försvarsfond med högt satta mål kan medlemsstaterna utveckla multinationell kapacitet på flera områden på ett mer systematiskt sätt, bl.a. inom strategiska transporter, fjärrstyrda luftfarkoster, sjöfartsövervakning, satellitkommunikation samt offensiv kapacitet. Denna multinationella kapacitet understöds av gemensamma strukturer för planering, ledning och logistik på EU-nivå. Närmare bestämt bidrar multinationella styrkor i beredskap, en medicinsk stab och en lufttransportledning för hela EU till verkningsfullt stöd till EU:s insatser, medan en gemensam europeisk militär kultur främjas genom gemensam utbildning, och träning och storskaliga övningar. Dessutom utvecklas kritisk teknik i europeiska program, bl.a. inom artificiell intelligens, bioteknik och superdatorer. Ett europeiskt observationscentrum kan inrättas för att

granska utländska direktinvesteringar i sådan kritisk teknik och bedöma konsekvenserna av dem. EU får därigenom ökad handlingsförmåga genom kompatibel militär mark-, luft-, rymd- och sjökapacitet. Resurserna används också rationellare tack vare stordriftsfördelar i en konsoliderad försvarsindustri som är verksam på en EU-omfattande marknad för försvarsmateriel och gynnsamma finansieringsvillkor i leveranskedjan för små och medelstora företag.

c) Gemensamt försvar och gemensam säkerhet

I detta scenario fördjupar medlemsstaterna samarbetet och integrationen ännu mer i riktning mot ett gemensamt försvar och gemensam säkerhet. En sådan försvars- och säkerhetsunion bygger på globala strategiska, ekonomiska och tekniska faktorer och på en politisk impuls från EU-medborgarna om ett gemensamt försvar och gemensam säkerhet för EU.

Solidaritet och ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaterna på säkerhets- och försvarsområdet blir regel genom fullständig tillämpning av artikel 42 i fördraget om Europeiska unionen, som omfattar en gradvis utformning av unionens gemensamma försvarspolitik som leder till ett gemensamt försvar.

Med fullständig hänsyn tagen till skyldigheterna i de medlemsstater som har sitt gemensamma försvar omhändertaget inom Nato, blir skyddet av Europa ett ömsesidigt stärkande ansvar för EU och Nato. Som ett komplement till Nato kan EU:s gemensamma säkerhet och försvar stärka EU:s motståndskraft och skydda mot olika slags aggression, och samtidigt tillhandahålla den trygghet som våra medborgare förväntar sig.

EU får förmågan att sköta avancerade insatser för att bättre skydda Europa, eventuellt även insatser mot terroristgrupper, insatser till sjöss i fientliga vatten eller cyberförsvar.

Säkerhetshoten övervakas systematiskt och analyseras gemensamt, i nära samarbete med nationella säkerhets- och underrättelsetjänster. Beredskapsplanering genomförs på EU-nivå, så att intern och extern säkerhet samverkar närmare. Sammankopplingen mellan nationella säkerhetsintressen leder till genuint europeiska säkerhetsintressen.

Den ökade förmågan att agera på EU-nivå kompletteras av ökad integration av medlemsstaternas väpnade styrkor, vilket ytterligare stärker solidariteten mellan medlemsstaterna. Dessa styrkor är utstationerade i förväg och kan hållas permanent beredda på snabba insatser för EU:s räkning. De genomför regelbundet gemensamma militära övningar i europeiska försvarsskolor, så att en gemensam strategisk kultur växer fram.

Internt stärker EU sin och sina medlemsstaters motståndskraft genom sektoriella strategier för bl.a. it-säkerhet, skydd av kritisk infrastruktur och bekämpning av våldsbejakande extremism. Inom it-säkerheten samordnar EU reaktionsscenarier och insatser vid cyberangrepp eller extern inblandning i medlemsstaternas demokratiska processer, t.ex. systematisk informationsdelning, tekniksamarbete och gemensam doktrin. Den europeiska gräns- och kustbevakningen kan luta sig mot stående europeiska sjöstridskrafter och europeiska underrättelsetillgångar som fjärrstyrda luftfarkoster och satelliter. En europeisk civilskyddsstyrka inrättas för att snabbt reagera på naturkatastrofer och attentat. Fasta arrangemang mellan medlemsstaterna möjliggör snabba förflyttningar av militär materiel i hela EU.

Medlemsstaternas försvarsplanering blir helt synkroniserad, och nationella prioriteringar för kapacitetsutveckling utformas under hänsynstagande till överenskomna europeiska

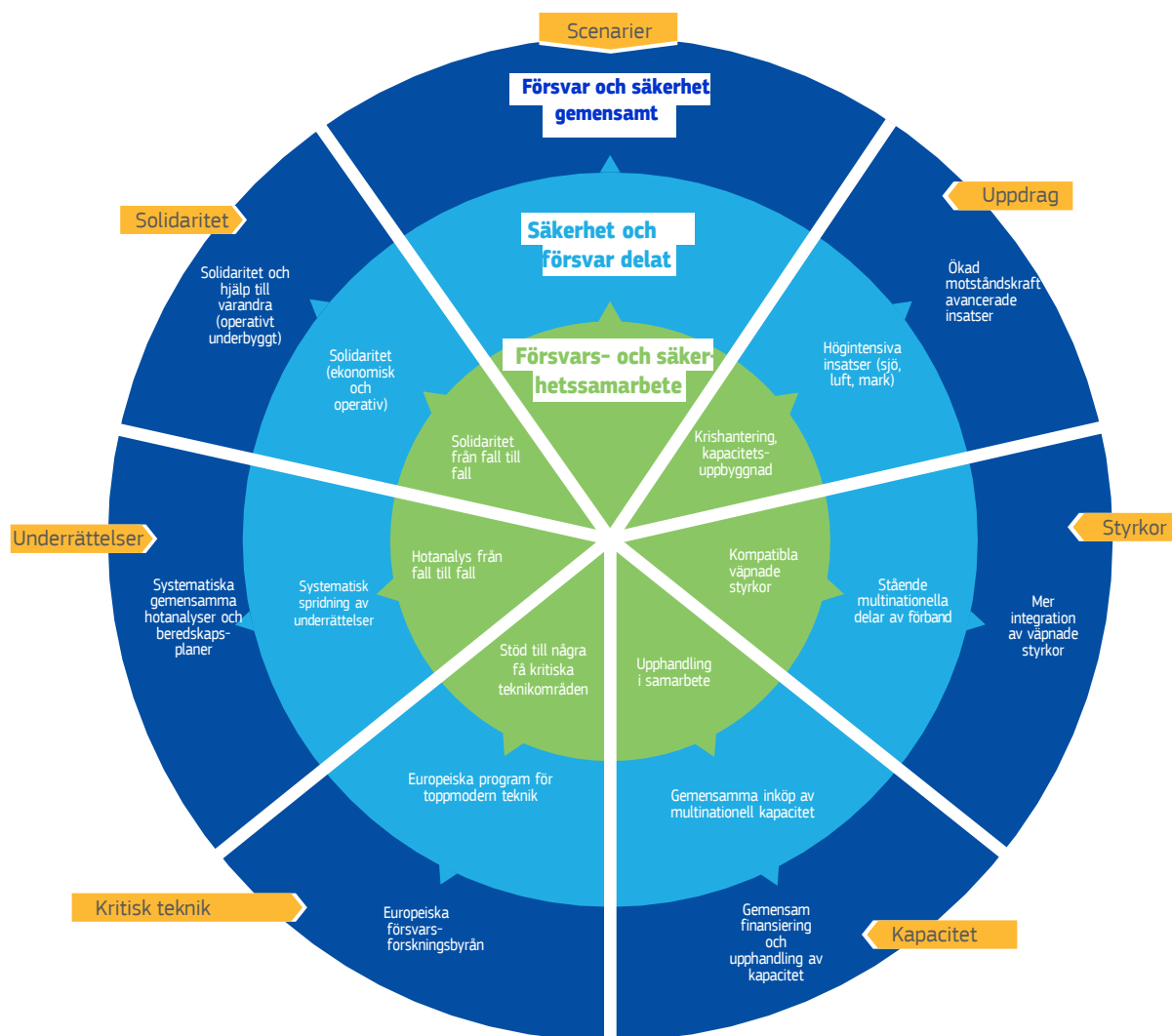
prioriteringar. Kapaciteten utvecklas sedan i nära samarbete, eller till och med integrering eller specialisering.

Kapaciteten inom t.ex. rymd-, flyg- och sjöövervakning, kommunikationer, strategiska flygtransporter och it-säkerhet upphandlas gemensamt av medlemsstaterna med stöd av Europeiska försvarsfonden för att garantera att responsen sker omedelbart. EU har förmågan att sätta in spårande och offensiv it-kapacitet. Multinationella utvecklings- och upphandlingsprogram i samarbete byggs ut betydligt inom bl.a. fraktflygplan, helikoptrar, spaning och försvar mot kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära stridsmedel. Bakom allt detta står en genuint europeisk försvarsmarknad med en europeisk mekanism för att övervaka och skydda central strategisk verksamhet från fientliga uppköp utifrån. En särskild europeisk försvarsforskningsbyrå stöder framåtblickande försvarsinnovation och hjälper till att omsätta den i morgondagens militära kapacitet. Det allra senaste kunnandet samlas, så att forskare och uppstartsföretag kan utveckla teknik som svarar mot EU:s säkerhetsutmaningar. Effektiva försvarsbudgetar och bättre resultat på försvarsområdet uppnås genom rätt kombination av konkurrens och konsolidering, specialisering, stordriftsfördelar, delning av dyra militära tullgångar och teknisk innovation som inriktas på att få valuta för pengarna.

	Principer	Åtgärder	Kapacitet	Effektivitet
Scenario a) Säkerhets- och försvars- samarbete	EU kompletterar medlemsstaternas insatser, solidariteten bedöms från fall till fall och tolkas av varje enskild medlemsstat.	Kapacitets-uppbyggnad och mindre krishanterings-insatser, mer underrättelse-utbyte, EU stöder medlemsstaternas motståndskraft. Samarbetet mellan EU och Nato fortsätter som i dag.	Utveckling av viss nyckelteknik på EU-nivå, men svårt att behålla heltäckande kapacitet. Europeiska försvarsfonden används i begränsad utsträckning.	Stordriftsfördelar i inledningsskedet.
Scenario b) Delad säkerhet och delat försvar	EU kompletterar medlemsstaternas insatser, operativ och ekonomisk solidaritet mellan medlemsstaterna som regel.	Krishantering, kapacitets-uppbyggnad och skydd i gränsen mellan inrikes- och utrikespolitik. Medlemsstaterna bistår varandra och övervakar it-hot och delar underrättelser, den europeiska gräns- och kustbevakningen skyddar de yttre gränserna. EU och Nato samordnar med varandra om alla hårda och mjuka	Gemensam finansiering av nyckelkapacitet och gemensamma inköp av multinationell kapacitet med stöd av Europeiska försvarsfonden. Gemensam planering och utveckling av värdekedjor.	Betydande stordriftsfördelar på en europaomfattande försvarsmarknad, gynnsamma finansieringsvillkor i hela leveranskedjan.

		säkerhetsfrågor.		
Scenario c Gemensamt försvar och gemensam säkerhet	Solidaritet och ömsesidigt bistånd, gemensamt försvar i enlighet med EU-fördraget.	Krävande EU-ledda insatser. Gemensam övervakning, hotbedömning och beredskapsplanering. It-säkerhet på EU-nivå. Den europeiska gräns- och kustbevakningen lutar sig mot stående sjöstridskrafter och europeiska underrättelse-tillgångar som drönare och satelliter. Europeisk civil-skyddsstyrka. Som komplement till Nato stärker EU:s gemensamma säkerhet och försvar den europeiska motståndskraften och skyddar mot olika former av angrepp mot EU.	Gemensam finansiering och upphandling av kapacitet med stöd av EU-budgeten. Teknikoberoende.	Effektiva försvarsbudgetar med stordriftsfördelar, specialisering, delning av dyra militära tillgångar och teknisk innovation som inriktas på att få ned försvarskostnaderna och bli bättre på att möta den internationella konkurrensen.

Figur 6: Byggstenarna i en europeisk säkerhets- och försvarsunion



4. Nästa steg

Att stärka den europeiska säkerheten är ett måste. Medlemsstaterna kommer att leda utvecklingen. De kommer att utforma och sätta den europeiska ambitionsnivån, med EU-institutionernas stöd. De initiativ som nu är på gång visar tydligt att medlemsstaterna och EU-institutionerna redan slagit in på denna väg. Men hur snabbt vill medlemsstaterna bygga upp en verklig europeisk säkerhets- och försvarsunion? I vilken omfattning är de villiga att föregripa snarare än reagera på de strategiska förhållandena? I vilken grad anser de att den europeiska säkerheten är ett europeiskt ansvar?

De gamla problemen är kända och måste lösas. EU:s framtid som ett fredsprojekt för morgondagens generationer förutsätter nu även en säkerhets- och försvarsunion. Fram till 2025 kommer medlemsstaterna att välja den väg och den hastighet med vilka de vill gå framåt för att skydda medborgarna.

TILLÄGG

Fördraget om Europeiska unionen Bestämmelser om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken

Artikel 42

1. Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken ska utgöra en integrerande del av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Den 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. Dessa uppgifter ska genomföras med kapacitet som tillhandahålls av medlemsstaterna.

2. Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken ska omfatta den gradvisa utformningen av unionens gemensamma försvarspolitik. Den kommer att leda till ett gemensamt försvar, när Europeiska rådet med enhällighet har beslutat detta. Europeiska rådet ska i så fall rekommendera medlemsstaterna att anta ett sådant beslut i enlighet med sina respektive konstitutionella bestämmelser.

Unionens politik enligt detta avsnitt ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik och den ska respektera de förpliktelser som vissa medlemsstater, som anser att deras gemensamma försvar förverkligas genom Atlantpaksorganisationen (Nato), har enligt Nordatlantiska fördraget och vara förenlig med den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik som har upprättats inom den ramen.

3. I syfte att genomföra den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken ska medlemsstaterna ställa civil och militär kapacitet till unionens förfogande för att bidra till de mål som fastställs av rådet. De medlemsstater som tillsammans upprättar multinationella styrkor får även ställa dem till förfogande för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken.

Medlemsstaterna förbinder sig att gradvis förbättra sin militära kapacitet. Byrån för utveckling av försvarskapacitet och för forskning, anskaffning och försvarsmateriel (nedan kallad Europeiska försvarsbyrån) ska identifiera de operativa behoven, främja åtgärder för att tillgodose dessa, bidra till att identifiera och i förekommande fall genomföra varje åtgärd som behövs för att stärka försvarssektorns industriella och tekniska bas, delta i utformningen av en europeisk politik för kapacitet och försvarsmateriel samt hjälpa rådet att utvärdera om den militära kapaciteten har förbättrats.

4. Beslut om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken, inbegripet beslut som rör inledandet av ett sådant uppdrag som avses i denna artikel, ska antas av rådet med enhällighet på förslag av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik eller på initiativ av en medlemsstat. Den höga representanten får, vid behov tillsammans med kommissionen, föreslå att såväl nationella resurser som unionens instrument används.

5. Rådet får anförtro åt en grupp medlemsstater att genomföra ett uppdrag inom unionens ram för att värna om unionens värden och tjäna dess intressen. Genomförandet av ett sådant uppdrag ska omfattas av artikel 44.

6. De medlemsstater som uppfyller högre krav på militär kapacitet och som har gjort mer bindande åtaganden på området med tanke på de mest krävande uppdragen ska upprätta ett permanent strukturerat samarbete inom ramen för unionen. Detta samarbete ska omfattas av artikel 46. Det ska inte påverka bestämmelserna i artikel 43.

7. Om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Detta ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik.

Åtagandena och samarbetet på detta område ska vara förenliga med åtagandena inom Nordatlantiska fördragsorganisationen, som för de stater som är medlemmar i denna också i fortsättningen ska utgöra grunden för deras kollektiva försvar och den instans som genomför det.

Artikel 43

1. De uppdrag som avses i artikel 42.1 där unionen kan använda civila och militära resurser ska inbegripa 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. Alla dessa uppdrag kan bidra till kampen mot terrorism, inklusive genom stöd till tredjeländer i syfte att bekämpa terrorism på dess territorium.

2. Rådet ska anta beslut om de uppdrag som avses i punkt 1 och ange deras mål, omfattning och de allmänna villkoren för deras genomförande. Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, som arbetar under ledning av rådet och i nära och ständig kontakt med kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik, ska sörja för samordningen av de civila och militära aspekterna av dessa insatser.

Artikel 44

1. Inom ramen för de beslut som antas i enlighet med artikel 43 får rådet anförtro genomförandet av ett uppdrag åt en grupp medlemsstater som så önskar och som förfogar över den kapacitet som krävs för ett sådant uppdrag. Dessa medlemsstater ska i samverkan med unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik sinsemellan komma överens om hur uppdraget ska genomföras.

2. De medlemsstater som deltar i utförandet av uppdraget ska på eget initiativ eller på begäran av en annan medlemsstat regelbundet informera rådet om hur uppdraget fortskrider. De deltagande medlemsstaterna ska omedelbart underrätta rådet om genomförandet av uppdraget får betydande följder eller innebär att det mål, den omfattning eller de närmare villkor för uppdraget som anges i de beslut som avses i punkt 1 måste ändras. Rådet ska i sådana fall anta de beslut som är nödvändiga.

Artikel 45

1. Europeiska försvarsbyrån, som avses i artikel 42.3 och som lyder under rådet, ska ha som uppgift att

- a) bidra till att identifiera medlemsstaternas militära kapacitetsmål och utvärdera hur medlemsstaterna fullgör sina kapacitetsåtaganden,
- b) främja att de operativa behoven harmoniseras och att effektiva och kompatibla anskaffningsmetoder antas,
- c) lägga fram multilaterala projekt för att de militära kapacitetsmålen ska uppnås och sörja för samordning av de program som genomförs av medlemsstaterna och förvaltning av särskilda samarbetsprogram,
- d) stödja försvarsteknikforskning, samordna och planera gemensam forskningsverksamhet och utredningar om tekniska lösningar som motsvarar de framtida operativa behoven,
- e) bidra till att identifiera och i förekommande fall genomföra varje åtgärd som behövs för att stärka försvarssektorns industriella och tekniska bas och göra försvarsutgifterna mer effektiva.

2. Europeiska försvarsbyrån ska vara öppen för alla medlemsstater som önskar delta i den. Rådet ska med kvalificerad majoritet anta ett beslut om stadgan för byrån, dess säte samt regler för dess verksamhet. I beslutet ska hänsyn tas till graden av effektivt deltagande i byråns verksamhet. Vid byrån ska särskilda grupper bildas av medlemsstater som genomför gemensamma projekt. Byrån ska vid behov fullgöra sina uppgifter i samråd med kommissionen.

Artikel 46

1. De medlemsstater som önskar delta i det permanenta strukturerade samarbete som avses i artikel 42.6 och som uppfyller de kriterier och gör de militära kapacitetsåtaganden som anges i protokollet om det permanenta strukturerade samarbetet, ska underrätta rådet och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik om sin avsikt.

2. Inom tre månader från den underrättelse som avses i punkt 1 ska rådet anta ett beslut om upprättande av det permanenta strukturerade samarbetet och fastställa förteckningen över deltagande medlemsstater. Rådet ska besluta med kvalificerad majoritet efter att ha hört den höga representanten.

3. Varje medlemsstat som i ett senare skede önskar delta i det permanenta strukturerade samarbetet ska underrätta rådet och den höga representanten om sin avsikt.

Rådet ska anta ett beslut som bekräftar deltagandet av den berörda medlemsstat som uppfyller kriterierna och gör de åtaganden som avses i artiklarna 1 och 2 i protokollet om det permanenta strukturerade samarbetet. Rådet ska besluta med kvalificerad majoritet efter att ha hört den höga representanten. Endast de rådsmedlemmar som företräder deltagande medlemsstater ska delta i omröstningen.

Kvalificerad majoritet ska definieras i enlighet med artikel 238.3 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

4. Om en deltagande medlemsstat inte längre uppfyller kriterierna eller inte längre kan uppfylla de åtaganden som avses i artiklarna 1 och 2 i protokollet om det permanenta strukturerade samarbetet, får rådet anta ett beslut om tillfälligt upphävande av den medlemsstatens deltagande.

Rådet ska besluta med kvalificerad majoritet. Endast de rådsmedlemmar som företräder deltagande medlemsstater, med undantag av den berörda medlemsstaten, ska delta i omröstningen.

Kvalificerad majoritet ska definieras i enlighet med artikel 238.3 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

5. Om en deltagande medlemsstat önskar lämna det permanenta strukturerade samarbetet, ska den underrätta rådet om sitt beslut, och rådet ska då notera att den berörda medlemsstatens deltagande upphör.

6. Rådets beslut och rekommendationer inom ramen för det permanenta strukturerade samarbetet, med undantag av dem som anges i punkterna 2–5, ska antas med enhällighet. Vid tillämpning av denna punkt ska endast rösterna från de deltagande medlemsstaternas företrädare krävas för enhällighet.