

12.03.2024

# EU's forsvarsindustri skal boostes i skyggen af krigen. Men pengene matcher ikke ambitionerne

EU's forsvarsindustrielle strategi lægger op til at genbruge tilgange fra coronakrisen. Men de foreslåede investeringer er beskedne, og landene kan få svært ved at enes om, hvordan man skaffer pengene

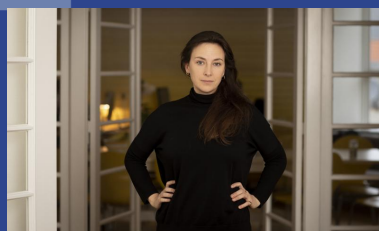
## Skrevet af

**Ditte Brasso Sørensen**

📞 +4561101115

✉️ ditte@thinkeuropa.dk

## Kontakt



**Ditte Brasso Sørensen**

📞 +4561101115

✉️ ditte@thinkeuropa.dk

Verden er blevet mere usikker, og Europas forsvarsindustri skal styrkes. Det var beskeden, da Kommissionen i tirsdags præsenterede sin strategi for europæisk forsvarsindustri.

Det er den første af sin art og understreger, at EU vil vise sin relevans på det forsvarspolitiske område; et område, unionen historisk har holdt sig fra.

Bagtæppet for strategien er Ruslands invasion af Ukraine og det forværrede trusselsbillede i Europa. Oven i kommer udsigten til, at Donald Trump bliver genvalgt, og stigende amerikanske forventninger til, at de europæiske stater kan varetage deres egen sikkerhed.

Kommissionen taler ind i en tid, hvor de europæiske regeringer er i fuld gang med at hæve de nationale forsvarsbudgetter, og hvor der i befolkningerne er opbakning til en fælles forsvarspolitik: I en ny undersøgelse [erklærer 87 procent af europæerne sig således enige i](#), at EU skal have en fælles forsvarspolitik.

Det er dog vigtigt at holde sig for øje, at der bag den umiddelbare enighed uden tvivl gemmer sig divergerende holdninger til, hvad det betyder i praksis, og hvordan ideen bedst føres ud i livet. Det gælder også blandt EU-landene og i industrien, og strategien er også blevet udskudt flere gange, netop fordi man har været uenige om EU's konkrete rolle.

Både ambitioner og tempo er dog vokset, siden Rådet i [2018 gjorde status over EU's sikkerheds- og forsvarssamarbejde](#), hvilket førte til, at man i 2020 indførte en forsvarsdel i EU's budget, oprettede den europæiske forsvarsfond, åbnede for, at unionens midler kunne bruges til at støtte militær mobilitet, og etablerede EU's såkaldte Fredsfacilitet. Nu foreslår Kommissionen blandt andet initiativer, der skal gøre det mere attraktivt at investere i den europæiske forsvarsindustri, gøre det nemmere at opbygge våbenlagre og lettere at sælge våben, ligesom der skal være bedre mulighed for at omlægge civil produktion i krisetid.

## Fra corona til krig

Kommissionsformand Ursula von der Leyen har i ugerne op til lanceringen haft travlt med at fremhæve, at Kommissionen er parat til at påtage sig opgaven. Særligt har hun fremhævet Kommissionens erfaring med coronakrisehåndtering.

Fælles for de to indsatser er, at EU har meget lidt at sige, både når det kommer til sundhed og forsvar. De nationale regeringer har ønsket, at EU holdt sig fra begge områder. I hvert fald indtil krisen ramte.

Det er tydeligt, at Kommissionen har lært noget af pandemihåndteringen. Overordnet er det samme tilgang, man nu bruger på forsvar. Tricket er at definere de opgaver, der skal løses gennem en industripolitisk linse og derved trække dem ind på et område, hvor Kommissionen har kompetence. Kommissionens udspil er altså en forsvarsindustristrategi – med streg under industri.

På samme måde som under pandemien har man her defineret en ny søjle inden for EU's industripolitik, nu med fokus på forsvar. Også flere af de konkrete værktøjer er genbrug.

Fælles indkøb er hjørnестenen i strategien. Det skal være nemmere for EU-lande at indkøbe i fællesskab, og der skal være bedre mulighed for at sikre, at indkøbene kommer europæisk industri til gode. Konkret foreslår Kommissionen frem mod 2030, at intern europæisk handel skal tegne sig for 35 procent af forsvarshandlen, at 50 procent af handlen skal involvere europæiske producenter, og at mindst 40 procent af forsvarsindkøbene skal foretages i fællesskab.

Formålet er at harmonisere det europæiske forsvar, så det sikres, at de nationale systemer kan tale sammen. Samtidig er målet, at de skatte kroner, der investeres på området, også bruges i EU og derved understøtter europæisk produktion og beskæftigelse.

Kommissionen fremsatte allerede i 2023 initiativer, der havde til formål at fremme fælles indkøb af ammunition. Med den nye strategi udbredes den idé til at omfatte hele den forsvarsindustrielle base. Ligheden med pandemihåndteringen er igen tydelig: Her gik man fra fælles indkøb af vacciner og værnemidler til i dag at diskutere fælles indkøb af kritiske lægemidler.

Under pandemien blev det klart, hvor vigtigt det er, at produktionen hurtigt kan omstilles fra hverdag til krisetid – på den baggrund er EU ved at indføre nye regler, der skal give unionen bedre muligheder for at gribe ind over for protektionisme og sikre, at produktion kan koordineres og eventuelt omstilles i en krisesituation. På samme måde stilles der i Kommissionens nye strategiforslag om, at det skal være muligt at gribe ind i og omstille civil produktion i krisetid.

Sammenlignet med pandemihåndteringen er der i forsvarsindustriestrategien et større fokus på at sikre, at investeringerne lægges i Europa. Ved at stille krav om, at EU-landenes indkøb skal være europæiske, vil man skabe større forudsigelighed for industrien. Håbet er, at det vil føre til flere investeringer: Når ordrebogen er sikker, vil virksomhederne turde øge produktionen.

Selv om krigen i Ukraine har været katalysator for EU's fokus på området, er strategien ikke et direkte svar på den akutte situation i Ukraine. Fokus er på langsigtet europæisk industriopbygning via incitament, der skal få de nationale regeringer til at øge deres forsvarsbudgetter, koordinere investeringerne og købe europæisk.

## Kronjuvelen mangler

Kommissionen præsenterede også en investeringsplan med 1,5 milliarder euro. Et beløb, der måske kan sætte en retning for nationale investeringer, men som kritiseres for at være langt fra tilstrækkelig.

Industrikommissær Thierry Breton er en kommissær, der tør mene noget. Og han gjorde det under pressemødet klart, at også han finder det afsatte beløb utilstrækkeligt, opgaven taget i betragtning. Han har tidligere – for egen regning – [efterspurgt en pulje på 100 milliarder euro](#). Et fransk ordsprog lyder *l'argent est le nerf de la guerre* – penge er krigens nerve. Og det var tydeligt, at Kommissionens udspil i Bretons optik manglede lidt nerve.

Spørgsmålet er så, hvordan man kommer fra 1,5 milliarder til et beløb, der rykker noget. Der kigges, ligesom under pandemien, mod Den Europæiske Investeringsbank, der opfordres til at åbne for investeringer i forsvar – en umulighed i dag – hvilket både vil sikre direkte finansiering og skabe større finansieringsvilje hos private banker. Men i modsætning til EU's pandemihåndtering stiller Kommissionen ikke her forslag om at optage fælles lån, der kan sikre, at man kommer i mål med visionerne for forsvarsindustrien.

Det har ellers været en del af diskussionerne op til lanceringen, hvor lande som Frankrig, Belgien og Estland har signaleret, at de var villige til at afsøge den vej. Tyskland og Holland har erklæret sig kritiske, og i Danmark [har Mette Frederiksen sagt](#), at man ikke vil afvise fælles gæld på forhånd, men ikke mere end det. Således er de traditionelle positioner trukket op.

Udover de klassiske stridigheder er der andre forhold, som står i vejen for en ny gældsfinansieret EU-fond. For det første er EU's genopretningsplan stadig under afvikling. Det var et vendepunkt, da man som følge af coronakrisen valgte at optage et fælles lån, men da pengene stadig er ved at blive udmøntet – og det har [vist sig svært at få pengene ud og arbejde](#) – er det endnu uklart, om initiativet har været en succes: altså om EU er kommet længere med sine grønne og digitale målsætninger, end man ellers ville. De lande, der i forvejen er skeptiske overfor ny gæld, vil nok fremhæve, at vi bør have bedre viden om resultaterne, før vi gør noget lignende.

Dertil kommer spørgsmålet om tilbagebetaling. Jo flere penge EU låner, jo mere fokus må man forvente, der kommer på spørgsmålet om, hvordan pengene skal betales tilbage. Da man optog det fælles lån under coronakrisen, lavede man en aftale om [at indføre en række nye EU-indkomststrømme, som skulle dække tilbagebetalingen](#). Forhandlingerne om de nye ressourcer er dog endnu ikke begyndt, på trods af at Kommissionen har fremsat flere forslag. Diskussionen om gæld er uløseligt forbundet med diskussionen om tilbagebetaling, og det gør debatten om, hvordan EU selv kan skaffe sig indtægter, mere presserende. En debat, medlemslandene har meget lidt appetit på.

En lige så central udfordring handler om fordeling. Fordelingsnøglen bag EU's genopretningsplan sikrede, at pengene især kom Sydeuropa til gode, mens planens brede fokus på grønne og digitale investeringer gjorde den relevant for samtlige EU-lande. En opgørelse fra [SIPRI](#) viser imidlertid, at de store spillere i den europæiske forsvarsindustri er centreret omkring få lande. Et centralt spørgsmål for en eventuel EU-fond vil derfor være, om pengene skal bruges til at udvide eksisterende produktion, eller om det giver mening at udvikle forsvarsindustri på tværs af alle lande. Man ville nok kunne finde et kompromis, men nationale særinteresser vil besværliggøre forhandlingerne.

Endelig er der spørgsmålet om, hvorvidt EU faktisk må optage sådan et lån, og hvad pengene i så fald må bruges på. Ifølge EU-traktaten må unionens budget ikke anvendes på militær- eller forsvarsområdet. Da EU optog fælles gæld under coronakrisen, brugte man EU-budgettet som garanti. Spørgsmålet er således, om den begrænsning, der ligger på EU-budgettet, også vil gælde for de lån, man måtte optage på baggrund af budgettet. Det er et spørgsmål, der endnu ikke er afklaret juridisk. Hvis den politiske vilje er stor nok, vil man nok kunne finde en løsning, men man må forvente, at det vil rejse en kritisk diskussion om, hvordan de nye ambitioner hænger sammen med EU's traktat.

Kommissionen har med strategien præsenteret et idékatalog, men træder varsomt, for der er både tekniske udfordringer og politisk modstand, der skal overkommes. National suverænitet og forsvar hænger uløseligt sammen, så selv mindre tiltag kan vise sig svære for staterne at acceptere. Kommissionen understregede da også igen og igen på pressemødet, at forsvar er og bliver et nationalt anliggende – men dog et anliggende, hvor man gerne ser større europæisk harmonisering.