



STORTINGET

Innst. 491 S

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra utenriks- og forsvarskomiteen

Prop. 174 S (2020–2021)

Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av en forordning om opprettelse av Det europeiske forsvarsfondet

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Bakgrunn

Regjeringen ber Stortinget om samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av en forordning om opprettelse av Det europeiske forsvarsfondet.

Det europeiske forsvarsfondet (European Defence Fund, EDF) er etablert som et EU-program for perioden 2021–2027. Gjennom romertallsvedtak XXIV i Innst. 87 S (2020–2021) til Prop. 14 S (2020–2021), ny langtidsplan for forsvarssektoren, vedtok Stortinget at Norge skal delta i EDF fra oppstarten i 2021.

Utenriksdepartementet viser i proposisjonen til at forordningen om opprettelse av EDF ennå ikke er formelt vedtatt i EU, men er ventet vedtatt i april 2021. Norsk deltakelse i EDF vil være basert på en beslutning i EØS-komiteen.

For at Norge skal kunne delta fra oppstart, bes det om Stortingets samtykke før forordningen er endelig vedtatt av EU og før det er truffet beslutning i EØS-komiteen. Beslutningen i EØS-komiteen er ventet i juni/juli 2021.

Forsvarsdepartementet tilrår at Norge deltar i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avta-

len av forordningen. Utenriksdepartementet slutter seg til denne tilrådommen.

Ettersom deltakelsen innebærer økonomiske utgifter av en viss størrelse som skal finansieres over flere år, må Stortinget gi sitt samtykke til deltakelse i EØS-komiteens beslutning, jf. Grunnloven § 26 andre ledd.

EØS-avtalens regler om programsamarbeid vil utgjøre det rettslige grunnlag for norsk deltakelse i EDF. EØS-komiteens beslutning innebærer at EDF-forordningen innlemmes i EØS-avtalens protokoll 31 om samarbeid på særlige områder utenfor de fire friheter. Proposisjonens kapittel 4 og 5 gjør nærmere rede for konstitusjonelle forhold og for utkastet til beslutning i EØS-komiteen. Sistnevnte er vedlagt i uoffisiell norsk oversettelse.

Proposisjonen er basert på det siste offisielle utkastet til forordning, som er den versjonen Rådet og Europaparlamentet oppnådde enighet om i desember 2020. Det forventes ingen endringer av betydning i utkastet før det blir vedtatt, men dersom det blir vesentlige endringer i forordningen eller EØS-komiteebeslutningen, vil saken bli fremlagt for Stortinget på nytt.

1.2 Nærmere om EDF og forordningen

EDF er et av flere initiativ som har til hensikt å forbedre forsvarssamarbeidet mellom medlemstatene i EU, styrke Europas evne til å gjennomføre militære operasjoner, og generelt ta et større ansvar for sikkerheten i og rundt Europa. Det skal bidra til europeisk flernasjonalt samarbeid om forsvarskapabiliteter og omfatte teknologi i alle utviklingsfaser (Technology readiness levels, TRL-skalaen).

EDF er blant annet basert på EUs nye globale strategi fra 2016 og inngår også som en viktig del av arbeidet med EUs kommende strategi for forsvars- og sikkerhets-

politikk. Målet er at denne strategien skal omfatte både en felles trusselvurdering, felles ambisjoner på forsvarsområdet og utvikling av forsvarskapabiliteter. Europeisk forsvarsindustri er i stor grad fragmentert langs nasjonale skillelinjer, og målet er å styrke og konsolidere den gjennom støtte til samarbeid og felles utvikling av militære kapabiliteter.

Det vises i proposisjonen til at norsk forsvarsindustri er sterkt eksportrettet, med Europa som et betydelig marked. For norsk forsvarsindustri er EDF derfor et viktig tiltak for å sikre adgang til det europeiske markedet. Industri- og FoU-aktører får også tilgang til prosjektf finansiering i hele TRL-skalaen. Videre gir EDF mulighet til å inngå i flernasjonalt europeisk FoU- og industri-samarbeid, hvor norske forskningsmiljøer og forsvarsindustri allerede er tett integrert. EDF henvender seg til industri- og FoU-aktører både innenfor og utenfor forsvarssektoren, og bidrar således til et styrket sivil-militært samarbeid. Regjeringen viser til at norske FoU-aktører, både i og utenfor forsvarssektoren, gjennom deltakelse i EDF får nye muligheter til å delta i flernasjonalt samarbeid, og dermed tilgang til kunnskap med en verdi som antas å overstige kontingenten som Norge betaler inn.

Det vises til at EØS-avtalen gir norske aktører full adgang til å delta i programaktiviteter. Gjennom deltakelse i komiteer og ekspertgrupper har Norge svært gode muligheter til å påvirke innholdet i EDF og posisjonere norske aktører.

EDF er etablert som et EU-program med et budsjett på nesten 8 mrd. euro for årene 2021–2027. Programmet er delt i to deler: en forskningsdel og en utviklingsdel. Utviklingsdelen utgjør to tredjedeler av budsjettet, retter seg primært mot forsvarsindustrien, og dekker de øvre nivåene av TRL-skalaen. EDF vil ikke fullfinansiere utviklingsaktivitetene, og forutsetter samfinansiering mellom deltakende myndigheter og forsvarsindustri. Forskningsdelen retter seg mot de lavere nivåene av TRL-skalaen, og her dekker EDF inntil 100 prosent av utgiftene. For både forsknings- og utviklingsdelen vil aktører danne konsortier på tvers av minimum tre medlemsstater, og i fellesskap fremme prosjektsøknader til Kommisjonen. De viktigste kriteriene for beregning av dekningsgrad er TRL-nivå og aktørenes størrelse.

Proposisjonen opplyser at nye forsvarskapabiliteter har blitt så teknologisk avanserte og kostbare at få stater kan bære forskning, utvikling, anskaffelse, drift, vedlikehold og oppgraderinger alene. Flernasjonalt samarbeid er i økende grad en forutsetning. Flernasjonale utviklings- og anskaffelsesløp bidrar til å styrke alliertes evne til å operere sammen.

EDF har sammen med Permanent strukturert samarbeid (Permanent Structured Cooperation, PESCO) og Koordinert årlig gjennomgang av EU-staters forsvar (Coordinated Annual Review on Defence, CARD) som

formål å styrke EUs forsvar og sikkerhet. Det europeiske forsvarsbyrået (European Defence Agency, EDA) bidrar også til forsvarssamarbeidet i Europa. Her deltar Norge aktivt gjennom en administrativ avtale. PESCO har nå blitt åpnet for deltakelse fra tredjeland på prosjektbasis. Her har Forsvarsdepartementet til hensikt å søke deltakelse i relevante prosjekter. Overordnet går utviklingen mot stadig større komplementaritet og integrasjon mellom ulike EU-initiativ på forsvarssiden.

Regjeringen mener norsk EDF-deltakelse er i tråd med politiske mål om europeisk samarbeid på forsvarsområdet og for å gi norsk forsvarsindustri bedre adgang til det europeiske forsvarsmarkedet. Videre bygger dette opp under det sikkerhetspolitiske samarbeidet med EU, og gir nok en plattform for samarbeid med nære allierte i Europa, både innenfor forskning, utvikling av materiell, sikkerhetspolitisk og militært operativt samarbeid. En sentral målsetting for EDF er å skape merverdi for NATO, gjennom å styrke den europeiske søylen i alliansen. Gjennom deltakelse i EDF bidrar dermed Norge også til alliert sikkerhet og forsvar.

EDF har samme hjemmelsgrunnlaget som Horisont Europa, rammeprogrammet for forskning og innovasjon. Horisont Europa-forordningen viser til at forskningsaktivitetene på forsvarsområdet gjennomføres gjennom EDF. EDF bygges opp med mange av de samme strukturene som Horisont Europa. I oppfølgingen av EDF vil det fra norsk side være hensiktsmessig å se på mulighetene for synergier med andre EU-programmer der Norge deltar, for eksempel Horisont Europa og EUs romprogram.

Det er vist til at forordningen inneholder en tydelig reservasjon mot å bidra til utvikling av systemer og teknologi som er i strid med folkeretten. Den angir særskilt at utvikling av offensive dødelige autonome våpen uten meningsfull menneskelig kontroll for bruk mot mennesker er et område fondet kan ikke støtte.

Proposisjonens kapittel 3 går nærmere gjennom de ulike artiklene i forordningen. Utkast til EDF-forordning i uoffisiell norsk oversettelse er vedlagt proposisjonen.

1.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er i proposisjonen vist til at de budsjettmessige konsekvensene for 2021 for Norges deltakelse i EDF ble fremlagt i Innst. 2 S (2020–2021) som ble vedtatt av Stortinget 3. desember 2020. Gjennom romertallsvedtak XXIV i Innst. 87 S (2020–2021) til Prop. 14 S (2020–2021), ny langtidsplan for forsvarssektoren, vedtok Stortinget at Norge skal delta i EDF fra oppstarten i 2021. EØS-EFTA-statenes finansielle bidrag til EDF bestemmes i henhold til EØS-avtalens artikkel 82 nr. 1 bokstav a. Norges andel av totalbudsjettet vil i tråd med vanlig praksis for EU-programmer tilsvare Norges BNP-andel, for tiden 2,51 prosent. De samlede kontingentutgiftene

ved Norges deltakelse i EDF for perioden 2021–2027 er anslått til 1,956 mrd. 2021-kroner.

Det er i proposisjonen vist til at utbetalingsprofilen for Norges deltakelse i EDF ikke er endelig fastsatt. Erfaringer fra tidligere rammeprogrammer viser at utbetaling av kontingenten fordeler seg ujevnt, men stigende, og strekker seg ut over den gitte programperioden. Dette skyldes blant annet at prosjekter som settes i gang mot slutten av perioden, vil fortsette etter at programperioden formelt er avsluttet. Det vil i tillegg være usikkerhet knyttet til en eventuell endring av proporsjonalitetsfaktoren over tid og svingninger i valutakurs. Forsvarsdepartementet har lagt utbetalingsprofilen til det 7. rammeprogram for forskning og teknologisk utvikling til grunn for en mest mulig realistisk budsjettering. Totalt vil utgiftene for norsk EDF-deltakelse omfatte programkontingent samt utgifter knyttet til nasjonale støtteaktiviteter og samfinansiering av utviklingsaktiviteter. De nasjonale støtteaktivitetene skal bidra til at Norge får størst mulig utbytte fra programmet. Regjeringen varsler at den vil se på mulighetene for synergier med nasjonale støtteaktiviteter for andre EU-programmer der Norge deltar, for eksempel Horisont Europa.

Utgiftene som følger av Norges deltakelse i 2021, dekkes innenfor Forsvarsdepartementets gjeldende budsjетtrammer. Regjeringen vil komme tilbake til de årlige utgiftene fra 2022 i de årlige fremleggelsene av Prop. 1 S.

Gjennomføringen av forordningen medfører ikke behov for lov- eller forskriftsendringer.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, lederen Anniken Huitfeldt, Martin Kolberg, Marianne Marthinsen og Jonas Gahr Støre, fra Høyre, Hårek Elvenes, Trond Helleland, Ingjerd Schou og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Siv Jensen, Christian Tybring-Gjedde og Morten Wold, fra Senterpartiet, Emilie Enger Mehl og Liv Signe Navarsete, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Venstre, Trine Skei Grande, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Sigbjørn Toskedal, viser til Prop. 174 S (2020–2021).

Komiteen viser videre til at Stortinget i romertallsvedtak XXIV i Innst. 87 S (2020–2021) til Prop. 14 S (2020–2021), ny langtidsplan for forsvarssektoren, vedtok at Norge skal delta i Det europeiske forsvarsfondet fra oppstarten i 2021. Det europeiske forsvarsfondet (European Defence Fund, EDF) er etablert som et EU-program for perioden 2021–2027.

Komiteen viser til at for at Stortingets vedtak skal kunne realiseres, må Stortinget gi samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av en forordning om opprettelse av Det europeiske forsvarsfondet.

Komiteen viser til proposisjonen, der det fremgår at forordningen om opprettelse av EDF var ventet vedtatt i april 2021 i EU. Denne beslutningen ble fattet av EU i slutten av april. Norsk deltakelse i EDF vil være basert på en beslutning i EØS-komiteen. Komiteen understreker at det dermed er viktig med rask fremdrift i denne saken. Det er antatt at en slik beslutning vil kunne fattes i EØS-komiteen i juli, og at Norge dermed kan slutte seg til, gitt at regjeringen får Stortingets samtykke.

Komiteen er innforstått med at for at Norge skal kunne delta fra oppstart, er det nødvendig med Stortingets samtykke før forordningen er endelig vedtatt av EU, og før det er truffet beslutning i EØS-komiteen. Komiteen viser til at beslutningen i EØS-komiteen er ventet i juni/juli 2021.

Komiteen viser til at deltakelsen innebærer økonomiske utgifter av en viss størrelse som skal finansieres over flere år. Derfor må saken legges frem for Stortinget for samtykke til deltakelse i EØS-komiteens beslutning, jf. Grunnloven § 26 andre ledd.

Komiteen merker seg at utgiftene som følger av Norges deltakelse i 2021, dekkes innenfor Forsvarsdepartementets gjeldende budsjетtrammer, og at regjeringen vil komme tilbake til de årlige utgiftene fra 2022 i de årlige fremleggelsene av Prop. 1 S. Komiteen merker seg også at gjennomføringen av forordningen ikke medfører behov for lov- eller forskriftsendringer.

Komiteen viser til at den norske forsvarsindustrien er viktig for landets totale forsvarsevne. Komiteen viser videre til at den norske forsvarsindustrien er sterkt eksportrettet, med Europa som et betydelig marked. For norsk forsvarsindustri er EDF derfor et viktig tiltak for å sikre adgang til det europeiske markedet.

Medlemene i komiteen frå Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at denne saka kjem til handsaming i Stortinget før den er handsama av EØS-komiteen. Dette er tilfellet for ei rekke EØS-saker fremja i stortingssesjonen 2020–2021. Desse medlemene meiner sakene bør vere ferdig handsama i EØS-komiteen før dei vert førelagt Stortinget. På denne bakgrunnen vert følgjande forslag fremja:

«Prop. 174 S (2020–2021) vert send tilbake til regjeringa.»

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Prop. 174 S (2020–2021) vert send tilbake til regjeringa.

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Stortinget samtykker i deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av en forordning om opprettelse av Det europeiske forsvarsfondet.

Oslo, i utenriks- og forsvarskomiteen, den 19. mai 2021

Anniken Huitfeldt

leder

Geir Sigbjørn Toskedal

ordfører