



EU-note - INTERN

Til orientering af Forsvarsudvalget og Europaudvalget

Hvordan bliver EU i stand til at forsvare sig selv senest i 2030?

Sammenfatning

Den fælles hvidbog fra Europa-Kommissionen og EU's høje repræsentant for udenrigsanliggender om europæisk forsvarsparathed 2030 er én af Folketingets prioriterede EU-sager for 2025. Forsvarsministeren vil derfor præsentere hvidbogen og regeringens holdning hertil på et lukket møde i Forsvarsudvalget den 16. maj.

I hvidbogen præsenteres en vision for, hvordan EU's medlemslande inden 2030 bliver bedre i stand til at forsvare sig selv, og hvordan EU's forsvarsindustri udvikles på en måde, så den kan levere på de behov, som EU's medlemslande og Ukraine har.

I nærværende note gennemgås det vigtigste indhold i hvidbogen og processen for behandling af den prioriterede sag. Noten afsluttes med forslag til emner, der kan drøftes med ministeren på mødet den 16. maj. Noten er til intern brug.

14. maj 2025

Det Internationale
Sekretariat
Mathias Grønbek
Lydholm (5907)
EU-chefkonsulent

Hvidbog om europæisk forsvarsparathed

Europa-Kommissionen og EU's høje repræsentant for udenrigsanliggender har den 19. marts præsenteret en fælles hvidbog om europæisk forsvarsberedskab frem mod 2030 ([her](#)). Hvidbogen har ikke karakter af lovgivning, men udgør en overordnet strategi for udviklingen på forsvarsområdet i EU, herunder i særdeleshed det forsvarsindustrielle område. I lyset af at forsvarsministeren den 16. maj skal i Folketingets Forsvars-, Samfundssikkerheds- og Beredskabsudvalg (FOU) for at præsentere hvidbogen, vil der i nærværende note blive redegjort for indholdet af hvidbogen og proceduren for behandling af denne i Folketinget. I det afsluttende afsnit præsenteres en række forslag



til diskussionspunkter, der kan tages udgangspunkt i ved mødet med forsvarsministeren.

Behandling af en prioriteret sag i Forsvarsudvalget

Den 29. september 2023 vedtog Europaudvalget en ny beretning om Folketingets prioritering af EU-sager og tidlig inddragelse af fagudvalg og Europaudvalget. Det følger af beretningen, at Folketinget hvert år udvælger 10-15 prioriterede sager, som den ansvarlige minister skal forelægge til en tidlig retningsgivende drøftelse på et lukket møde i fagudvalget. Ministerens forelæggelse skal ske senest 8 uger efter, at den danske sprogversion er offentliggjort.

I forbindelse med drøftelsen i fagudvalget, hvor Europaudvalget også inviteres, redegør ministeren for regeringens foreløbige holdning til sagen. Ministeren fremhæver her nogle af de områder, hvor regeringen på dette tidlige stadium i forhandlingerne ser udfordringer og behov for afklaring. Medlemmerne af fagudvalget og Europaudvalget kan stille spørgsmål og komme med opfordringer til regeringen, i forhold til hvilken linje regeringen skal forfølge i forhandlingerne. Der udarbejdes et detaljeret referat fra mødet, som efterfølgende sendes til ministeren med kopi til europaministeren og Europaudvalget. Referatet skal gøre det muligt for Europaudvalget at følge op på, om ministeren har taget tilstrækkelig højde for fagudvalgets holdninger, når sagen forelægges Europaudvalget til forhandlingsoplæg.

Hvidbogen om europæisk forsvarsberedskab 2030 er én af Folketingets prioriterede EU-sager for 2025.

Hvidbogens hovedelementer

Hvidbogen om europæisk forsvarsberedskab 2030 er blot ét af tre elementer i en bredere forsvarspakke, der, ud over hvidbogen, indeholder et konkret forslag til nyt låneinstrument, der skal sikre en styrket forsvarsindustriel kapacitet i Europa (SAFE) og en meddelelse om medlemsstaternes mulighed for at anvende den nationale undtagelsesklausul inden for de finanspolitiske regler med henblik på at finansiere forsvarsudgifter. Mens de to sidstnævnte elementer har karakter af her og nu-tiltag, der skal sikre finansieringen af oprustning på den helt korte bane, sigter hvidbogen mod at sætte retningen for arbejdet med at styrke det europæiske forsvarsberedskab i de kommende 5 år.

Hvidbogen er struktureret omkring fem hovedindsatsområder:

1. Medlemsstaternes adgang til de nødvendige kapabiliteter.
2. Øget militær støtte til Ukraine.
3. Styrket europæisk forsvarsindustri.
4. Øgede forsvarsinvesteringer.



5. Styrket sikkerhed gennem partnerskaber.

Adgang til de nødvendige kapaciteter

Kommissionen og den høje repræsentant vurderer, at EU's medlemslande står over for en række kritiske kapacitetsmangler, der mindsker deres evne til at gennemføre militære operationer. Konkret identificerer Kommissionen og den høje repræsentant syv kritiske områder, som bør adresseres i fællesskab. Det drejer sig om:

1. Luft- og missilforsvar.
2. Artillerisystemer.
3. Ammunition og missiler.
4. Droner og anti-dronesystemer.
5. Kunstig intelligens.
6. Militær mobilitet.
7. Strategiske støttefunktioner og beskyttelse af kritisk infrastruktur.

Manglerne på disse områder håndteres bedst ved, at EU-landene i fællesskab gennemfører indkøbs- og anskaffelsesprocesser. Ved at samle medlemsstaternes efterspørgsel vil den europæiske våbenindustri kunne planlægge større og mere længerevarende ordrer. Dette er nødvendigt, for at industrien kan gennemføre de nødvendige investeringer med henblik på opskalering. Kommissionen og den høje repræsentant peger på, at de fælles indkøb og anskaffelser kan ske via eksisterende strukturer, herunder Det Europæiske Forsvarsagentur (EDA) og NATO's Støtte og Indkøbsagentur, men Kommissionen tilkendegiver også, at den er villig til at påtage sig rollen.

Et andet konkret problem er den militære mobilitet i Europa. Den svækkes bl.a. af de eksisterende regulatoriske barrierer (f.eks. ansøgningsprocedurer) på forsvarsområdet. I hvidbogen argumenteres også for, at der er behov for regelforenkling. Kommissionen vil derfor fremsætte et forslag allerede i juni 2025 med henblik på regelforenkling på området.

Men også rent fysiske forhindringer giver problemer for den militære mobilitet i Europa. Kommissionen nævner bl.a., at centrale jernbanestrækninger og tunneller ikke er dimensioneret til militær anvendelse. Kommissionen og den høje repræsentant peger derfor på 500 konkrete infrastrukturprojekter, som bør gennemføres.



Øget militær støtte til Ukraine

Hvis Europa skal være sikkert, kræver det ifølge Kommissionen og den høje repræsentant øget militær støtte til Ukraine. Det kan ske via to overordnede spor:

1. Gennem donationer af forskellige former for militær støtte, træning af det ukrainske forsvar, direkte støtte til den ukrainske forsvarsindustri og anden direkte støtte.
2. Øget integration af Ukraine og den ukrainske forsvarsindustri i EU's forsvarsindustrielle samarbejde.

Styrkelse af europæisk forsvarsindustri

Den europæiske forsvarsindustri er fortsat fragmenteret og primært rettet mod egne nationale markeder. Forsvarsindustrien i EU har derfor ikke tilstrækkelig kapacitet til at imødekomme den forøgede efterspørgsel. Der er derfor behov for en særlig indsats for at øge dens kapacitet. I hvidbogen anbefaler Kommissionen og den højtstående repræsentant, at man sætter ind på følgende fem konkrete indsatsområder:

1. Sikre aggregeret efterspørgsel (også jf. fælles indkøb ovenfor).
2. Robuste forsyningskæder og reduktion af kritiske uafhængigheder.
3. Et reelt indre marked for forsvarsprodukter.
4. Øget forskning og innovation på forsvarsområdet.
5. Kvalificeret arbejdskraft.

Mange af tiltagene er allerede lanceret i regi af program for den europæiske forsvarsindustri (EDIP), som Forsvarsudvalget behandlede som en prioriteret EU-sag i 2024. EDIP er dog endnu ikke vedtaget, idet der har været uenighed internt i Rådet om, hvor stor en andel af midlerne, der skal gå til støtte af indkøb af europæiske forsvarsindustrielle produkter.

Øgede forsvarsinvesteringer

En genoprustning i medlemslandene vil ifølge Kommissionen og den høje repræsentant kræve store investeringer. De peger derfor i hvidbogen på seks tiltag, som skal være med til at imødekomme de mest presserende behov:

1. SAFE: Et nyt midlertidigt låneinstrument. Med sikkerhed i EU-budgettet optages et fælles lån på 1.117,5 mia. euro, der anvendes til genudlån til de medlemslande, der måtte ønske dette med henblik på forsvarsinvesteringer. Forslaget er fremsat parallelt med hvidbogen.
2. Opfordring til at anvende den nationale undtagelsesklausul i EU's finanspolitiske regler, så medlemsstaterne får øget fleksibilitet for at øge forsvarsudgifterne med op til yderligere 1,5 pct. af bnp om året i



- op til 4 år. Kommissionen har udsendt en meddelelse herom parallelt med hvidbogen.
3. Mulighed for omprogrammering af landefordelte samhørighedsmidler til at øge investeringerne i forsvarsrelaterede kapabiliteter.
 4. Opfordring til Den Europæiske Investeringsbank (EIB) om i højere grad at yde lån til investeringer i forsvarsindustri m.v.
 5. Mobilisering af privat kapital til forsvarsindustrien.
 6. Øget forudsigelighed i medlemslandenes langvarige efterspørgsel på forsvarskapabiliteter for at stimulere forsvarsindustriens investeringsvillighed.

Hvidbogen har ikke karakter af lovgivning og indeholder således i sig selv ikke nye midler.

Partnerskaber

I hvidbogen understreger Kommissionen og Den Højtstående Repræsentant, at NATO fortsat er hjørnестenen i Europas kollektive forsvar. Det vil derfor være centralt at styrke EU-NATO-samarbejdet. Samtidig peger de også på nødvendigheden af yderligere partnerskaber. På det forsvarsindustrielle område handler det bl.a. om Japan, Sydkorea, Australien og New Zealand, ligesom samarbejde med Storbritannien, Norge og Canada vil være centralt.

Holdninger til hvidbogen

Interesseorganisationer

Regeringen har gennemført en høring af en række relevante interessenter. Regeringens samlede gennemgang af høringssvarene kan læses i det udvidede grund- og nærhedsnotat [her](#). Blandt interessenterne er der generel opbakning til målsætningerne i hvidbogen, men en række interessenter peger på, at der er behov for, at målsætningerne konkretiseres, og at det gøres tydeligt, hvem der har hvilket ansvar. Yderligere opfordrer flere interessenter til, at der bliver en betydelig byrdelettelse i forhold til eksisterende instrumenter på området (herunder forsvarsfonden).

Andre landes forventede holdninger

Regeringen anfører, at der er generel opbakning til en hurtig implementering af hvidbogen. Et særligt fokuspunkt er samarbejdet med NATO og samspillet med NATO's styrkemål.

En række medlemsstater ser behov for fleksibilitet med henblik på indkøb fra tredjelande, idet det er vurderingen, at den europæiske forsvarsindustri ikke vil kunne imødekomme behovet. Omvendt finder andre medlemsstater, at spørgsmålet om forøgelsen af den europæiske produktionskapacitet bør prioriteres.



Regeringens foreløbige generelle holdning

Af regeringens grund- og nærhedsnotat fremgår følgende holdning, som der vil kunne spørges ind til i forbindelse med ministerens forelæggelse:

»Regeringen støtter ambitionen i hvidbogen om et stærkt europæisk forsvar senest i 2030. I lyset af den hastigt forværrede sikkerhedssituation finder regeringen det særligt vigtigt, at hvidbogen omsættes til konkrete forslag og handling hurtigt og effektivt i alle arbejdsspor. Regeringen finder således, at der er behov for en målrettet indsats, herunder med konkrete mål og milepæle, frem mod 2030 med henblik på hurtigt og omkostningseffektivt at styrke Europas egen forsvarsevne og dermed også understøtte den transatlantiske sikkerhed samt den fortsatte støtte til Ukraine.

Regeringen arbejder for en konkret plan for at opnå målet om et stærkt europæisk forsvar i 2030 gennem opfølgning på hvidbogen, herunder særligt hvordan tiltag inden for de identificerede fem hovedemner kan omsættes til konkrete kapabiliteter.

Regeringen finder det særligt vigtigt, som central forudsætning for et stærkt europæisk forsvar i 2030, at europæisk forsvarsindustri på både produktions-, forsynings- og innovationsområdet styrkes via indsatser på såvel udbuds- som efterspørgselssiden. Regeringen finder det vigtigt, at hvidbogen bidrager til en effektiv arbejdsdeling og bedst mulig udnyttelse af europæisk produktionskapacitet i opbygningen af den samlede forsvarsindustri i Europa. Konkret ses behov for, at der sendes forudsigelige og stærke efterspørgselssignaler til forsvarsindustrien, herunder via koordineret anvendelse af nationale forsvarsbudgetter og øget brug af fælleseuropæisk indkøb og anskaffelser, mere integreret fælleseuropæisk samarbejde gennem hele livscyklussen for forsvarsprodukter samt udvikling af et reelt indre marked for forsvar, forbedring og forenkling af rammevilkårene for den europæiske forsvarsindustri og øget mobilisering af private investeringer. Ydermere finder regeringen det positivt, at hvidbogen lægger op til tiltag for at styrke militær mobilitet, idet evnen til at flytte tropper og materiel ses at være centralt for Europas afskrækkelse og forsvar. Ydermere finder regeringen det centralt, at en hurtig og omkostningseffektiv oprustning af europæisk forsvar sker i synergi med NATO og andre ligesindede partnere. Regeringen finder det her vigtigt, at en forenklingsomnibus for forsvar fremsættes hurtigst muligt mhp. at skabe de rette forudsætninger for et reelt indre marked for forsvarsprodukter samt optimale rammer for et mere integreret fælleseuropæisk samarbejde gennem hele livscyklussen for forsvarsprodukter, herunder særligt fællesindkøb og –projekter.



Regeringen støtter generelt ambitionen om at styrke små og mellemstore virksomheders (SMV'ers) rolle i forsvarssektoren. Regeringen vil arbejde for, at danske SMV'er får bedst mulige vilkår for deltagelse i hvidbogens initiativer og sikre, at de bidrager til både europæisk og dansk forsvarsinnovation. Regeringen bakker op om målrettede tiltag rettet mod øget SMV-deltagelse i forsvarsrelaterede projekter samt tiltag, der fremmer grænseoverskridende samarbejde. Regeringen er desuden enig i, at det er vigtigt at holde fokus på forsvarsforskning og innovation, ikke mindst indenfor disruptive teknologier såsom kvanteteknologi og autonome systemer. Regeringen støtter, at der tages konkrete tiltag til at understøtte samarbejde mellem militære og civile sektorer, idet der er behov for at fremme øget innovation på forsvarsområdet.

Regeringen støtter desuden hvidbogens fokus på intensiveret støtte til Ukraine som afgørende for Europas sikkerhed og finder det vigtigt at sikre en hurtig og effektiv integration af Ukraine i det europæiske forsvarsindustrielle og kapabilitetsmæssige samarbejde.

Endeligt finder regeringen det centralt, at en hurtig og omkostningseffektiv oprustning af europæisk forsvarsevne sker i synergi med NATO og andre ligesindede partnere. Derfor er det positivt, at hvidbogen fremhæver vigtigheden af partnerskaber.»

Samtidig redegør regeringen også for en række særlige danske opmærksomhedspunkter. Den generelle tilgang er, at det er i Danmarks interesse, at Europa hurtigt og effektivt øger sin forsvarsevne. Regeringen vil i forlængelse heraf være opmærksom på, om og hvordan hvidbogens målsætninger omsættes til konkrete forslag og tiltag, herunder hvordan disse spiller sammen med forsvarrets behov. Yderligere er der et opmærksomhedspunkt, i forhold til om implementeringen af hvidbogens målsætninger fører til en forskydning i ansvars-, arbejds- og kompetencefordelingen mellem medlemslandene og EU's institutioner. Sluttelig peges der også på nødvendigheden af at sikre komplementaritet med eksisterende initiativer, herunder i regi af NATO.

Mulige spørgsmål og diskussionspunkter

- 1) Der er i hvidbogen et stort fokus på, at fælleseuropæiske udbud skal være med til at sikre konkurrencedygtige priser og aggregering af efterspørgslen, så forsvarsindustrien bedre kan planlægge arbejdet og dermed også får et bedre grundlag for nye investeringer. Fra dansk side er man den seneste tid gået den modsatte vej og er gået væk fra udbud til fordel for mere direkte indkøb, der kan ske hurtigere. Der kan eventuelt spørges ind til, om regeringen forventer at ændre sin



tilgang i den kommende tid, og hvilke overvejelser man gør sig om at deltage i fælles indkøb.

- 2) Kommissionen peger i forbindelse med fælleseuropæiske indkøb på, at den, på linje med indkøb af vacciner under covid-19-pandemien, stiller sig til rådighed for at gennemføre fælles indkøb af forsvarsmateriel. Det er i dag ikke en opgave, som Kommissionen gennemfører eller har særskilte erfaringer med. Der kan spørges ind til regeringens overvejelser om, hvorvidt Kommissionen bør påtage sig denne opgave.
3. Hvidbogen peger på to særskilte udfordringer: Der er behov for en hurtig europæiske oprustning og den europæiske forsvarsindustri har i dag ikke tilstrækkelig produktionskapacitet. Løsningerne på de to udfordringer kan være modstridende: Hvis man ønsker en hurtig oprustning på den korte bane, kan den europæiske forsvarsindustri ikke levere, men hvis man ikke bruger den europæiske forsvarsindustri, vil den ikke blive udviklet på den lange bane. Hvilke overvejelser gør regeringen sig herom, og hvordan agter man at finde den rette balance?

Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.