

U 87/2022 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska utrikestjänstens preliminära förslag om att höja det övergripande finansiella taket för den europeiska fredsfaciliteten för åren 2021–2027

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska utrikestjänstens preliminära förslag av den 21 november 2022 om att höja det övergripande finansiella taket för den europeiska fredsfaciliteten för åren 2021–2027 WK 16109/2022 INIT samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 1 december 2022

Utrikesminister Pekka Haavisto

Lagstiftningsråd Annika Naskila

EUROPEISKA UTRIKESTJÄNSTENS PRELIMINÄRA FÖRSLAG OM ATT HÖJA DET ÖVERGRIPANDE FINANSIELLA TAKET FÖR DEN EUROPEISKA FREDSFACILITETEN FÖR ÅREN 2021–2027**1 Bakgrund**

Den europeiska fredsfaciliteten (*European Peace Facility*, EPF) är ett finansieringsinstrument för EU:s yttre åtgärder utanför EU:s budget som ska stödja EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, förebygga konflikter, bygga fred och stärka den internationella säkerheten. Faciliteten kan användas bland annat för gemensamma kostnader för militära krishanteringsoperationer inom ramen för EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) eller stödåtgärder i anslutning till dem samt för att stärka försvarsmaktens kapacitet i tredje länder. Därtill kan stöd ges för de militära aspekterna av de fredsfrämjande insatser som leds av regionala eller internationella organisationer eller tredjestater.

Facilitetens verksamhetsområde omspannar hela världen och den är underställd rådet och EU:s höga representant. Faciliteten ersatte och utvidgade de tidigare finansiella instrumenten, Athenamekanismen och den fredsbevarande resursen för Afrika.

Den europeiska fredsfaciliteten sammanför två finansieringspelare i ett enda instrument, vilket förenklar beslutsförfarandena och ökar konsekvensen och samstämmigheten i EU:s åtgärder. Operationspelaren används för att finansiera sådana GSFP-operationer som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser. Stödåtgärds spelaren används för att finansiera sådana unionsåtgärder för tredjeländer samt regionala och internationella organisationer som ska stärka landets kapacitet när det gäller militära och försvarsrelaterade frågor samt stödja de militära aspekterna av fredsfrämjande insatser.

Rådet har antagit riktlinjerna och prioriteringarna för de stödåtgärder som ska genomföras inom ramen för EPF 2021–2023 samt facilitetens skyddsåtgärdsdokument, i vilka de grundläggande principerna för efterlevnad och kontroll när det gäller att tillhandahålla militär teknik och krigsmateriel inom ramen för den europeiska fredsfaciliteten fastställs.

För europeiska fredsfaciliteten har fastställts ett övergripande finansiellt tak på 5,692 miljarder euro för perioden 2021–2027. De årliga finansiella tak i faciliteten som anges inom ramen för det övergripande taket har fastställts separat i rådets beslut om inrättande av faciliteten. Faciliteten finansieras genom bidrag från medlemsstaterna på grundval av en fördelningsnyckel grundad på bruttonationalinkomst (BNI). Finlands bidrag till faciliteten har för närvarande fastställts till 1,76 procent.

I och med Rysslands angrepp på Ukraina i februari 2022 har den europeiska fredsfaciliteten för första gången använts för att finansiera stödåtgärder avsedda att stödja medlemsländerna när de levererat både dödligt och icke-dödligt materiel till Ukrainas försvarsmakt. Som stöd för Ukraina har hittills antagits sex biståndspaket som vart och ett uppgått till 0,5 miljarder euro.

Medlemsstaterna har för att bistå Ukrainas försvarsmakt godkänt ett ekonomiskt stöd som överstiger EPF:s årliga finansiella tak för 2022 genom att tillämpa en så kallad frontloading-strategi

(förhandstilldelning), dock inom ramen för det övergripande taket för EPF. Det belopp som överskrider det finansiella taket för 2022 minskar det finansiella taket för de kommande åren.

Hittills har EPF:s sammanlagda finansiering använts till ett belopp om 4,882 miljarder euro. Av detta belopp har 3,148 miljarder euro bundits till brådskande behov inom Ukrainas försvarsmakt, inklusive dödligt och icke-dödligt stöd. EPF:s tillgängliga medel har således använts eller bundits så gott som till fullt belopp (86 procent) redan under facilitetens pågående andra verksamhetsår. I faciliteten kvarstår för närvarande endast 0,81 miljarder euro för åren 2023–2027 (både för Ukrainas behov och för de övriga åtgärder som finansieras via EPF, inklusive operationer och stödåtgärder).

De följande EPF-stödpaketen för Ukraina förväntas under första hälften av 2023. Faciliteten kan enligt Europeiska utrikestjänsten i praktiken inte fungera länge till genom att fortsätta förhandstilldela medel. Det återstående beloppet på 0,81 miljarder euro räcker endast till ett motsvarande stödpaket som tidigare inom ramen för det fortsatta stödet till Ukraina via EPF.

Stödet via EPF har en viktig motiverande effekt när det gäller medlemsstaternas fortsatta stöd- och donationsåtgärder till förmån för Ukraina, eftersom det i praktiken erbjuder medlemsländerna finansiell kompensation från EPF. Medlemsländerna har hittills anhängit om återbetalning till ett belopp om 5,1 miljarder euro för det försvarsmateriel de donerat till Ukraina.

Europeiska unionen fattade i utrikesrådet den 15 november 2022 beslut om att inleda ett militärt biståndsuppdrag i Ukraina (*EU Military Assistance Mission in support of Ukraine*, EUMAM Ukraine). De så kallade gemensamma kostnaderna för EUMAM-uppdraget täcks från EPF. Kostnaderna för uppdraget beräknas till 20 miljoner euro år 2022 och 70 miljoner euro år 2023. Rådet antog inom ramen för den europeiska fredsfaciliteten en stödåtgärd på 16 miljoner euro i syfte att stödja den utbildning som ges via uppdraget EUMAM Ukraine. Även behoven efter kriget kommer sannolikt att vara stora i Ukrainas försvarsmakt.

2 Förslagets syfte

Europeiska utrikestjänsten överlämnade den 21 november 2022 sitt preliminära förslag till medlemsländerna som ett icke-papper (*Non-Paper on financial sustainability of the European Peace Facility – Way Ahead* WK 16109/2022 INIT), som syftar till att säkerställa tillräcklig finansiering för att EU-länderna ska kunna fortsätta stödja Ukraina med försvarsmateriel via EPF.

Europeiska utrikestjänsten rekommenderar starkt att det övergripande finansiella taket för EPF höjs så att EPF kan fortsätta stödja Ukraina liksom även främja EU:s säkerhetsintressen i den övriga världen. Enligt Europeiska utrikestjänsten handlar det om EU:s trovärdighet som en pålitlig säkerhetsaktör med en global strategi. EU:s mål om att ta ett större ansvar för sin egen säkerhet som fastställs i den strategiska kompassen förutsätter ett kontinuerligt engagemang i hanteringen och förebyggandet av många olika säkerhetshot. Medlemsstaterna har även upprepade gånger vidhållit att de har för avsikt att bibehålla en viss nivå för EPF:s globala mål i synnerhet i Afrika och EU:s grannskap.

Europeiska utrikestjänsten föreslår följande alternativ för att säkerställa en tillräcklig finansiering via EPF:

1. Höjning med ett engångsbelopp

EPF:s övergripande tak höjs med ett engångsbelopp på 5,5 miljarder euro (fram till 2027, i 2018 års priser, omvandlat till nuvarande priser cirka 6,27 miljarder euro). Detta belopp gör det möjligt att dels fortsätta stödja Ukraina, dels fortsätta facilitetens globala uppgifter och förbättrar förutsägbarheten av facilitetens användning. Engångsbeloppet skulle enligt Europeiska utrikes-tjänsten även eliminera behovet av ständiga anhållanden om tilläggsfinansiering.

2. Gradvis höjning

Det övergripande taket kompletteras i två omgångar. Enligt Europeiska utrikestjänstens förslag ska beslut om en första höjning på 2 miljarder euro (i 2018 års priser, omvandlat till nuvarande priser cirka 2,28 miljarder euro) för att fortsätta det militära stödet till Ukraina fattas i slutet av 2022. Ett slutligt beslut om en höjning av det övergripande taket, som ska användas för att finansiera även facilitetens globala uppgifter (fram till 2027), ska fattas 2023 eller i början av 2024.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

Rådet har den 22 mars 2021 lämnat beslut (Gusp) 2021/509 om inrättande av en europeisk fredsfacilitet och om upphävande av beslut (Gusp) 2015/528. I artikel 2 fastställs det finansiella taket för genomförandet av faciliteten för perioden 2021–2027. En höjning av det övergripande finansiella taket kräver därför sannolikt även en ändring av rådets beslut. Ett officiellt förslag om att ändra beslutet har dock ännu inte lämnats, och förslagets exakta rättsliga grund klarnar således i ett senare skede då ett officiellt förslag av den höga representanten fås i ärendet. I beslutet om den europeiska fredsfaciliteten utgörs den rättsliga grunden av artiklarna 28.1, 41.2, 42.4 och 30.1 i fördraget om Europeiska unionen.

Ett politiskt beslut om en eventuell höjning av det övergripande taket för den europeiska fredsfaciliteten fattas i Europeiska rådet.

Med stöd av texten i det preliminära förslaget och de motiveringar som Europeiska utrikestjänsten har framfört hittills, anser statsrådet att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

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

Förslaget innehåller inte bestämmelser som omfattas av grundlagen och det har inte konsekvenser för tillgodoseendet av skyldigheterna avseende grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter.

5 Förslagets konsekvenser

Europeiska utrikestjänsten rekommenderar i sitt preliminära förslag att höjningen av det övergripande taket från medlemsstaternas håll inledningsvis görs som åtaganden, och att de egentliga tilläggsbeloppen betalas från och med 2024. Tilläggsmedlen ska användas i EPF:s verksamhet under 2024–2027.

Europeiska utrikestjänstens preliminära förslag ökar utgifterna i statsbudgeten enligt följande:

1. Höjning med ett engångsbelopp

Om EPF:s övergripande tak höjs med ett engångsbelopp på 5,5 miljarder euro (i 2018 års priser, omvandlat till nuvarande priser cirka 6,27 miljarder euro) innebär det som budgetåtaganden för Finlands del en ökning på cirka 96,8 miljoner euro (i 2018 års priser, omvandlat till nuvarande priser cirka 110 miljoner euro). Åtagandena ska betalas från och med 2024.

2. Gradvis höjning

Om det övergripande taket kompletteras i två omgångar innebär det enligt Europeiska utrikes tjänstens preliminära förslag om en första höjning på 2 miljarder euro (i 2018 års priser, omvandlat till nuvarande priser cirka 2,28 miljarder euro) för att fortsätta det militära stödet till Ukraina som budgetåtaganden för Finlands del en ökning på cirka 35,2 miljoner euro (i 2018 års priser, omvandlat till nuvarande priser cirka 40,1 miljoner euro). Åtagandena ska betalas från och med 2024.

Finlands bidrag till den europeiska fredsfaciliteten finansieras under utrikesministeriets moment Vissa medlemsavgifter 24.90.99. I beslutet om ramarna för statsfinanserna för åren 2023–2026 finns inga reserveringar för de öknings för Finland som beror på Europeiska utrikes tjänstens preliminära förslag (i alternativ 1 i nuvarande priser 110 miljoner euro och i alternativ 2 i nuvarande priser 40,1 miljoner euro).

6 Ålands behörighet

Åland har inte behörighet i frågor som gäller Europeiska unionens utrikesfinansiering.

7 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner och medlemsstaternas ståndpunkter

Behandlingen av det preliminära förslaget inleddes i rådet den 17 november 2022 i kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik. Coreper II diskuterade hur EPF:s finansieringssituation kan lösas utifrån Europeiska utrikes tjänstens icke-papper som uppdaterats den 21 november 2022 och de alternativ som föreslogs i dokumentet den 23 november och den 30 november 2022.

Europeiska utrikes tjänsten föreslår att medlemsstaterna ska avancera i sin beslutsprocess ännu under 2022. Diskussionen om EPF:s tilläggsfinansiering kan vid behov fortsättas i utrikesrådet den 12 december 2022 eller vid Coreper II-mötet som bereder utrikesrådets möte i december. Ett politiskt beslut om tilläggsfinansieringen ska fattas vid Europeiska rådets möte 15–16.12.2022.

I det här skedet av förhandlingarna är alla medlemsstaters ståndpunkter inte ännu kända i närmare detalj. Inget medlemsland har ifrågasatt nödvändigheten av att höja det övergripande taket för EPF:s fleråriga finansiering. Medlemsländerna delar en gemensam ambition att höja EPF:s övergripande tak snabbt. Att höja EPF:s finansiella tak gradvis fick inledningsvis mer stöd bland medlemsländerna än engångshöjningen, men situationen verkar vara på väg att ändras. Flera av de medlemsländer som understött en gradvis höjning indikerar att de är öppna även för en konsensuslösning. Flera medlemsländer har även framhållit att de är beredda att gå vidare enligt Europeiska utrikes tjänstens bägge alternativ och har betonat vikten av att nå enighet inom EU. Det har också funnits tankar om att kombinera de två alternativ som Europeiska utrikes tjänsten föreslagit som en kompromisslösning.

8 Nationell behandling

U-skrivelsen behandlas nationellt i ett skriftligt förfarande i EU-ministerutskottet 29–30.11.2022 samt i finansutskottet och vid statsrådets allmänna sammanträde den 1 december 2022.

9 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att EU:s starka politiska, ekonomiska och militära stöd för Ukraina samt det humanitära biståndet till Ukraina ska fortsättas och ökas. Statsrådet är redo att positivt granska nya förslag om att höja stödet till Ukraina och stödja Ukrainas försvarsmakt genom att utnyttja EPF:s finansiering.

Statsrådet betonar att EPF:s funktionsförmåga i det nuvarande läget ska säkerställas och att faciliteten bör kunna svara på de ändringar som rör EU:s säkerhetsmiljö, men finansieringsbehoven inom instrumentet ska prioriteras.

Enligt statsrådet är Finlands primära mål i detta skede av förhandlingarna att stödja Europeiska utrikestjänstens alternativ 2, dvs. en gradvis höjning för att säkerställa EPF:s finansiering så att EPF:s övergripande tak höjs med 2 miljarder euro (i 2018 års priser) för att ges som stöd till Ukraina. Ett slutligt beslut om en höjning av facilitetens övergripande tak, som ska användas även för att finansiera facilitetens globala uppgifter (fram till 2027), ska fattas senare.

Statsrådet anser det viktigt och brådskande att EU når samförstånd om EPF:s fortsatta finansiering. Om konsensus bland medlemsländerna nås i fråga om alternativ 1, dvs. en engångshöjning, är Finland redo att anta ett eventuellt beslut om en finansiering på högst 5,5 miljarder euro (i 2018 års priser) som uppstår som ett resultat av förhandlingarna för att höja fredsfacilitetens övergripande tak.

Finland är redo att öppet och med de övriga medlemsländerna granska även en kompromisslösning som eventuellt förhandlas fram utifrån alternativ 1 och 2 och som inte överstiger 5,5 miljarder euro (i 2018 års priser).

Det primära objektet för den europeiska fredsfacilitetens tilläggsfinansiering ska dock i alla finansieringsalternativ vara en fortsatt finansiering av stödet till Ukraina.

Statsrådet anser att det vore ändamålsenligt att separera finansieringen av stödet till Ukraina till en egen helhet för att möjliggöra en effektiv användning och uppföljning av stödet. I det här fallet förhåller sig statsrådet i princip öppet till att granska även ett nytt finansiellt instrument som eventuellt inrättas för att stödja Ukrainas försvarsmakt.

Statsrådet stöder en bred geografisk täckning för den europeiska fredsfacilitetens uppgifter. Det ligger i Finlands intresse att EU kan trygga stabiliteten i sitt närområde och globalt. För att kunna stärka säkerheten i Europa tillräckligt måste EU enligt statsrådet ha tillgång till ett effektivt instrument för att stödja kapaciteten inom partnerländernas säkerhetssektor, som inkluderar militära aktörer. Det är viktigt att fredsfaciliteten förblir ett flexibelt verktyg som kan användas även i samband med eventuella nya kriser.

Statsrådet anser att det är ändamålsenligt att försöka utvidga fredsfacilitetens stöd till EU:s samarbetspartner med beaktande av centrala partner och geografiska riktningar. Detta tjänar den europeiska fredsfacilitetens ursprungliga syfte och facilitetens trovärdighet som unionens säkerhets- och försvarspolitiska instrument.