
NOTAT

Udenrigsministeriet

Nordgruppen

Til: Udenrigspolitisk nævn J.nr.: SP, 500.K.1-1

Fra: Udenrigsministeriet Dato: 13. juni 2005

Emne: **ESDPs udvikling** med særlig fokus på oprettelsen af den civil-militære celle, herunder spørgsmålet om sekundering af en dansk militærekspert, og konsekvenserne af det danske forsvarsforbehold

Resume

EUs sikkerheds- og forsvarspolitik (ESDP) er de seneste år skredet hastigt fremad. Operationer igangsættes, nye initiativer vedtages, og der spores en stigende interesse for at styrke samarbejdet blandt samtlige medlemslande. ESDP er ikke en konkurrent til NATO, men et supplement, idet udgangspunktet er, at EUs koordinerede brug af civile og militære krisestyringsinstrumenter tilfører en merværdi til håndteringen af internationale kriser. Etableringen af den civil-militære celle skal netop styrke samarbejdet mellem civile og militære instrumenter.

Det følger af forsvarsforbeholdet, at Danmark ikke deltager i vedtagelse og gennemførelse af EU-foranstaltninger, der har indvirkning på forsvarsområdet. Danmark deltager på lige fod med andre medlemslande i opbygningen af civile kapaciteter og i civile operationer. Det stadig tættere samarbejde mellem civile og militære instrumenter betyder imidlertid, at konsekvenserne af det danske forsvarsforbehold udstilles endnu tydeligere. Tendensen må ventes at fortsætte.

Konsekvensen af forsvarsforbeholdet er ikke blot, at Danmark må afstå fra at deltage i krisestyringsoperationer, som EU gennemfører, herunder på vegne af FN. Forbeholdet betyder også, at Danmark står uden indflydelse på fastlæggelsen af rammerne for det europæiske forsvarspolitiske samarbejde, som vil have betydning i lang tid fremover. Endeligt får tendensen i stadig stigende grad negativ indflydelse på Danmarks deltagelse i andre samarbejder såsom NATO og det nordiske samarbejde.

- 0 -

Udviklingen inden for ESDP

Overordnet er målsætningen for ESDP, at EU skal oparbejde en evne til at udføre krisestyringsopgaver, hvor de militære og ikke-militære instrumenter spiller sammen. Vedtagelsen af den **europæiske sikkerhedsstrategi** i december 2003 var vigtig som overordnet ramme for det videre arbejde med ESDP og som en bestræbelse på at skabe enighed mellem EU-landene om, hvilke sikkerhedspolitiske udfordringer Europa står overfor. Det var første gang, EU enedes om en overordnet analyse af, hvilke trusler EU står over for, og hvilke midler der skal til for at imødegå disse. Strategien udpeger fem hovedtrusler: terrorisme, masseødelæggelsesvåben, staters sammenbrud, organiseret kriminalitet og regionale konflikter. Hovedtruslerne vurderes at være dynamiske og antages at ville blive langt mere farlige, hvis de

overlades til sig selv. Strategien udpeger multilateralisme som et vigtigt middel til at imødegå disse udfordringer.

Centralt i sikkerhedsstrategien er, at Europa står over for ændrede sikkerhedspolitiske udfordringer, som i højere grad end tidligere kræver aktiv ageren fra EUs side. Sikkerhedsstrategien lægger endvidere op til anvendelse af mange forskellige typer af instrumenter, herunder civile og militære krisestyringsredskaber. Det aktuelle ønske om at forbedre medlemslandenes civile og militære kapaciteter skal således ses i sammenhæng med sikkerhedsstrategiens anbefaling af, at EU påtager sig en større rolle i forbindelse med krisestyring.

Hertil kommer, at FN har udtrykt stor interesse for, at EU på denne måde påtager sig et større globalt ansvar. Særligt EUs succesrige indsats i den Demokratiske Republik Congo (DRC) i 2003, der hindrede en humanitær katastrofe i det østlige DRC og byggede bro til indsættelse af en egentlig FN-fredsstyrke, åbnede FNs øjne for at kunne anvende EU som en regional organisation til krisestyring. FNs generalsekretær har siden understreget vigtigheden af at opbygge regionale organisationers evne til krisehåndtering, og han har i denne sammenhæng eksplicit peget på EUs kampgrupper som et nyttigt redskab.

Hvis EU meningsfuldt skal kunne påtage sig krisestyringsopgaver, må de nødvendige **kapaciteter** være til stede. Det er en forudsætning, at kapaciteterne stilles til rådighed af medlemslandene, da EU ikke selv har militære styrker. EU definerede i 1999 de såkaldte styrkemål (Helsinki Headline Goals), hvor kvantitative mål stod i centrum. I fokus var, at EU skulle leve op til ambitionen om med 60 dages varsel at kunne udsende op til 60.000 mand i op til et år. Helsingfors-målene blev erklæret opfyldt i 2003, om end der samtidig kunne konstateres en række mangler, særligt hvad angår løftekapacitet og dermed evnen til at deployere hurtigt over større afstande. Der kunne også konstateres mangler i styrkernes evne til at påtage sig de mest krævende missionstyper. Dette skulle der rettes op på med de nye styrkemål for 2010, som EU besluttede i maj 2004, hvorved styrkernes kvalitative egenskaber og evne til at kunne rykke hurtigt ud i krisesituationer kom i centrum.

Netop hurtig udrykning er kernen i **EUs kampgruppekoncept**. I november 2004 nåede EU til enighed om opstilling af i alt 13 kampgrupper (hver på ca. 1500 mand med tilknyttet transportkapacitet og støttestruktur). Allerede i dag står der til enhver tid en eller to kampgrupper på højt beredskab, og hensigten er, at der fra 2007 skal stå to-tre kampgrupper ad gangen på højt beredskab til hurtig indsættelse i konfliktområder uden for EU, typisk i fredsskabende operationer under et FN-kap. VII-mandat. FN har således udtrykt stor interesse for dette nye instrument.

UK og Frankrig vil bidrage med rene nationale EU-kampgrupper, men ellers vil EU-kampgrupperne blive oprettet i samarbejde mellem forskellige lande. Multinationalitet er således et væsentligt element i konceptet for EU-kampgrupperne. Sverige planlægger eksempelvis at opstille en kampgruppe i samarbejde med Finland og Estland, hvor Norge i øvrigt også ventes at deltage. Kravene for at kunne deltage i en EU-kampgruppe vil være høje, og de fleste EU-lande besidder kun et begrænset antal styrker af den kvalitet, der vil være behov for til kampgrupperne.

I juni 2004 blev et **europæisk agentur for forsvarsmateriel, forskning og militære kapaciteter** (Forsvarsagenturet) oprettet. Hensigten med Forsvarsagenturet er netop at se på behovet for at udvikle de nødvendige kapabiliteter ud fra ESDPs samlede behov. Forsvarsagenturet skal klarlægge de konkrete operationelle behov og fremme foranstaltninger til opfyldelse af disse. Forsvarsagenturet vil desuden kunne befatte sig med forskningsprojekter, produktionssamarbejde og procedurer for offentlige indkøb.

Opbygningen af ESDP er komplementær til, og ikke konkurrerende i forhold til, den kapacitet, der allerede findes i NATO. Det er netop muligheden for at **blande civile og militære instrumenter** i EUs krisestyring, der giver ESDP en merværdi i forhold til den militære kapacitet, der findes i NATO. Som udviklingen i Bosnien-Herzegovina viser, er det netop denne type blandede indsatser, der i de kommende år ventes at være behov for på Balkan og i Afrika.

Denne tankegang kommer til udtryk ved oprettelsen af en **civil-militær celle** inden for EUs militære stab, som Det Europæiske Råd endosserede på topmødet den 16.-17. december 2004. Formålet med cellen er at styrke EUs evne inden for krisestyringsplanlægning i form af bedre sammenspil mellem EUs civile og militære instrumenter og overordnet forhåndsplanlægning. Organisatorisk placeres den civil-militære celle indenfor EUs militære stab (EUMS), og oprettelsen af cellen betragtes som en reorganisering af EUMS. I tilknytning til den civil-militære celle vil der i slutningen af 2005 blive oprettet et operationscenter, der vil kunne aktiveres som operationshovedkvarter for civile, civile-militære eller rent militære operationer.

Med oprettelsen af cellen – og den deraf følgende reorganisering – nedlægges den nuværende danske stilling i EUMS, idet den sekunderede danskers hovedopgave (koordinationen af civil-militære opgaver) overflyttes til cellen. I fremtiden vil cellen som nævnt blive et omdrejningspunkt for samspillet mellem de civile og militære instrumenter, og dette arbejde vil især foregå under en ”Branch Chief” for ”Civil-Military Strategic Planning”. Danmark prioriterer som bekendt samspillet mellem civile og militære instrumenter højt, og derfor ønskede regeringen at søge den omtalte stilling. I lyset af forsvarsforbeholdet var der imidlertid behov for at sikre, at denne stilling kunne besættes på en sådan måde, at en dansker kunne arbejde i cellen under fuld respekt for forsvarsforbeholdet.

I forbindelse med oprettelsen af EUMS indgik Danmark i marts-april 2000 en aftale med Rådet, Generalsekretær og Den Høje Repræsentant Javier Solana, der sikrede, at en dansk sekunderet kunne fungere i EUMS under fuld respekt for forbeholdet. Aftalen blev bekræftet i form af en brevveksling mellem den daværende udenrigsminister og Solana, og Danmark har siden brevvekslingen haft en officer sekunderet til EUMS på oberst/kommandør niveau. Solanas brev fra april 2000 præciserede således, at den danske militære ekspert i sin daglige opgavevaretagelse skulle beskæftige sig med opgaver vedr. (1) koordination mellem de militære og de civile krisestyringsredskaber; (2) forbindelse til arbejde med de civile aspekter af krisestyring, der i forvejen foregik i Rådssekretariatet og i Kommissionen; samt (3) forbindelser til relevante organisationer.

Som tilfældet også var ved etableringen af EUMS, gjaldt det for stillingsopslagene til den ny celle, at de indeholder elementer, der isoleret set ville betyde, at Danmark under respekt for forbeholdet ikke kan besætte stillingerne. Fx er der standardformuleringer om, at de ansatte i

cellen i forbindelse med en krisestyringsoperation kan blive overflyttet til operationscentret eller et nationalt EU operationshovedkvarter – og dermed indsat i den operative fase i aktioner, som Danmark ikke vil kunne deltage i på grund af forsvarsforbeholdet. Det var derfor nødvendigt at sikre, at den tidligere brevveksling med Solana ville stå ved magt også for den nye stilling.

Danmark anmodede på den baggrund Solana om at bekræfte, at stillingen i den civile-militære celle ville kunne varetages under respekt af forbeholdet på basis af den oprindelige aftale fra april 2000. Det kunne Solana ikke, hvilket særligt skyldtes principielle betænkeligheder over for en eksplicit begrænsning på anvendelsen af den danske officer. En sådan dansk begrænsning ville gå på tværs af den linie, der blev lagt i den nye organisationsplan for militærstaben, hvor der til militære stillinger i den civile-militære celle er knyttet en generel bestemmelse om, at disse skal kunne forstærke et operationshovedkvarter/operationscenteret. En række lande, herunder bl.a. Storbritannien, har lagt stærk vægt på denne regel – netop for at komme nationale begrænsninger til livs.

Det bemærkes dog, at Solana har indikeret, at dette betyder, at den nuværende dansk-sekunderede officer ville kunne fortsætte i en anden stilling i EUMS med fuld respekt for forsvarsforbeholdet (men altså ikke i cellen), når hans nuværende stilling nedlægges som led i reorganiseringen af militærstaben. Det overvejes fra dansk side, hvorvidt dette arrangement ønskes opretholdt, når den nuværende sekunderingsperiode udløber mod slutningen af 2005.

Mens udviklingen indtil 2003 var koncentreret om opbygningen af de interne strukturer og de fornødne militære og civile kapaciteter, er ESDP nu blevet **operationel**. Alene i 2003 blev der iværksat fire krisestyringsoperationer (to militære i Makedonien og DR Congo, samt to civile i Bosnien-Herzegovina og Makedonien). I 2004 iværksatte EU sin hidtil største stabiliseringsmission (Althea), da EU efterfulgte NATOs SFOR-styrke i Bosnien-Herzegovina i december 2004. Det er en udbredt opfattelse, at Althea er forløbet særdeles succesrigt, og de bosniske myndigheder har udtrykt stor tilfredshed med EUs mission. I 2005 har EU iværksat civile krisestyringsoperationer i Irak og DRC, og der har været fremlagt forslag om nye missioner – det gælder bl.a. i Sudan, men den Afrikanske Union har hidtil været betænkelig ved at anmode EU om at gennemføre en sådan operation uden afrikansk lederskab.

Hidtil har EUs krisestyringsoperationer været *enten* militære *eller* civile. Men både i forbindelse med planlægningen af Althea (Bosnien-Herzegovina) og de seneste sonderinger om en eventuel indsats i Sudan har det været overvejet at iværksætte *blandede* operationer – altså operationer, der anvender både civile og militære instrumenter. Sådanne operationer vil give endnu mere synlige konsekvenser af forsvarsforbeholdet: Afhængig af udformningen af den retsakt, der etablerer operationen, af operations kommandostruktur, af finansieringsformen m.m., vil Danmark nemlig meget vel kunne *risikere* også at måtte afstå fra at deltage i en sådan operation med civile instrumenter.

Generelt om konsekvenserne for Danmark

Udviklingen på ESDP-området betyder, at Danmark på en række områder ikke kan bidrage til EU's udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde. Danmark står helt uden for forsvarsagenturets arbejde, ligesom Danmark ikke har sæde i agenturets bestyrelse. Danmark kan ikke bidrage til de nye styrkemål for 2010, ligesom Danmark ikke kan deltage i de nye EU-kampgrupper, der først og fremmest tænkes indsat i Afrika under FN-mandat og som

brobygger til iværksættelsen af egentlige FN-fredsoperationer. Danmark vil heller ikke på anden måde gennem EU kunne bidrage til FN's militære fredsoperationer.

Der eksisterer ligeledes en markant risiko for marginalisering i udviklingen af kapaciteter: Idet visse kapaciteter er meget omkostningsfulde at anskaffe for mindre lande på egen hånd, går lande i stigende grad sammen om udvikling af multinationale kapaciteter til brug for såvel NATO- som EU-operationer. Den store interesse for at deltage i EU-kampgrupper har i særdeleshed bevirket, at lande har søgt efter partnere, de kan samarbejde med både i EU og NATO (eller Partnerskab for Fred). Det ses også blandt de nordiske lande, hvor PFP-landene, Sverige og Finland, samarbejder med Norge.

Da de øvrige lande på forhånd ved, at et dansk bidrag ikke kan komme på tale til EU-operationer, bliver Danmark i andre landes øjne en mindre interessant partner. Et konkret eksempel er allerede set: Danmark havde tilbudt at stå som "lead nation" på et projekt om lufttransportkapacitet i NATO-regi, og en række af de andre deltagende lande havde udvist interesse for den danske løsning. Danmark måtte imidlertid trække sit tilbud tilbage, fordi flere lande insisterede på, at kapaciteterne skulle stå til rådighed for både NATO og EU.

De lande, der er gået sammen om at oprette den såkaldte nordiske EU kampgruppe – Sverige, Finland, Norge og Estland - har tidligere udtrykt interesse for at anvende dele af det nordiske samarbejde i NORDCAPS til planlægning for og opstilling af den nordiske EU kampgruppe. Dette ville i givet fald have medført, at Danmarks rolle i NORDCAPS havde måttet genovervejes. Der er nu imidlertid fundet en alternativ løsning, men eksemplet viser, at også Danmarks deltagelse i det nordiske samarbejde gradvist besværliggøres af forsvarsforbeholdet.

I forbindelse med EUs overtagelse af NATOs SFOR-operation i Bosnien-Herzegovina indgik NATO og EU en aftale om gensidig anvendelse af taktiske reserver, som kan bruges mellem EUs operation i Bosnien-Herzegovina (EUFOR) og NATOs operation i Kosovo (KFOR). Forsvarsforbeholdet i EU-regi betød imidlertid, at Danmark på forhånd i NATO-sporet måtte fastslå, at danske styrker udsendt til NATO-operation ikke vil kunne sættes under EU-kommando, og dermed heller ikke vil kunne anvendes til forstærkning af EUFOR i en eventuel krisesituation i Bosnien-Herzegovina.

- 0 -

Den manglende imødekommelse af den danske anmodning om at kunne sekundere en militær ekspert til den civil-militære celle understreger endnu en gang den voksende betydning af det danske forsvarsforbehold. Danmark står ikke blot uden indflydelse på fastlæggelsen af rammerne for det europæiske forsvarspolitiske samarbejde. Danmark risikerer også gradvist miste indflydelse på de civile dele af samarbejdet, som Danmark tidligere har kunnet deltage i under respekt for forsvarsforbeholdet.

Intet tyder på, at den hastige udvikling på ESDP-området ikke vil fortsætte, og denne udvikling må ventes fremover at betyde, at konsekvenserne af forsvarsforbeholdet øges mærkbart. Danmark må stå uden for stadigt flere nye tiltag, og forsvarsforbeholdets får gradvist større indflydelse på områder, der ikke relaterer sig direkte til EUs krisestyringsoperationer. Forbeholdet betyder generelt, at Danmark står uden indflydelse på fastlæggelsen af rammerne

for det europæiske forsvarspolitiske samarbejde, som vil have betydning i lang tid fremover. Og forbeholdet mærkes også i NATO-regi.