



## NOTAT

DET DANSKE FORSVARFORBEHOLD

7. juli 2008

### Resumé

Forsvarsforbeholdet betyder, at Danmark ikke deltager i vedtagelser af foranstaltninger inden for det forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejde, som har indvirkning på forsvarsområdet. Danmark har således ikke kunnet deltage aktivt i den politiske beslutningsproces omkring EU-ledede militære krisestyringsoperationer, og heller ikke for så vidt angår den praktiske planlægning eller udførelse. Danmark har endvidere ikke kunnet deltage i det militære kapacitetssamarbejde, i det Europæiske Forsvarsagentur eller i EU's kampgrupper.

### Indledning

Det danske forsvarsforbehold er indeholdt i Edinburgh-afgørelsen af december 1992. Ved Amsterdamtraktaten blev forbeholdene i Edinburgh-afgørelsen suppleret med en Protokol om Danmarks stilling, som primært havde til formål at sikre, at forbeholdenes rækkevidde ville være uændret, når Amsterdamtraktaten trådte i kraft. Bestemmelserne om forsvarsforbeholdet er indeholdt i protokollens art. 6, hvor det fremgår, at:

*Med hensyn til foranstaltninger, der træffes af Rådet inden for artikel 13, stk. 1, og artikel 17 i traktaten om Den Europæiske Union, deltager Danmark ikke i udarbejdelsen og gennemførelsen af Unionens afgørelser og aktioner, som har indvirkning på forsvarsområdet, men Danmark vil ikke hindre, at der udvikles et snævrere samarbejde mellem medlemsstaterne på dette område. Danmark deltager derfor ikke i vedtagelsen heraf. Danmark vil ikke være forpligtet til at bidrage til finansiering af aktionsudgifter i forbindelse med sådanne foranstaltninger.*

Udenrigsministeriet har i samarbejde med Forsvarsministeriet ved flere lejligheder og bl.a. op til det danske EU-formandskab i andet halvår af 2002 udarbejdet redegørelser om forsvarsforbeholdet for at præcisere betydningen af dette. Disse redegørelser præciserede bl.a., at forsvarsforbeholdet først og fremmest sigtede på konkrete operationer med indvirkning på forsvarsområdet, men at det også fandt anvendelse i relation til selve opbygningen af EU's sikkerheds- og forsvarspolitik, i det omfang dette havde indvirkning på forsvarsområdet – altså samarbejde om udvikling af militære kapaciteter.

### **Generelle konsekvenser af forbeholdet**

Konkret har forsvarsforbeholdet været aktiveret 17 gange i forbindelse med retsakter eller fælles beslutninger.

Idet det fremgår af protokollen om forsvarsforbeholdet, at Danmark ikke vil hindre, at der udvikles et snævrere samarbejde mellem de øvrige EU-lande på forsvarsområdet, har Danmarks profil i EU som udgangspunkt været begrænset til at give udtryk for generelle synspunkter om den overordnede ramme, og om emner med mere generel virkning for EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik. Forsvarsforbeholdet har således hindret en aktiv og dagsordenssættende dansk rolle med hensyn til udviklingen af EU's sikkerheds- og forsvarspolitik, prioritering af EU's indsatser, samt defineringen af fremtidige militære kapacitetsbehov.

Forsvarsforbeholdet har endvidere afskåret regeringen og Folketinget fra stillingtagen i forhold til EU's konkrete militære initiativer og indsatser, herunder også den principielle mulighed for at blokere for iværksættelse af militære operationer.

For så vidt angår konkrete operationer har Danmark måttet afslutte det militære engagement i Makedonien og i Bosnien-Hercegovina, da disse operationer overgik fra NATO til EU i henholdsvis 2003 og 2004. I nogle tilfælde har forsvarsforbeholdet bevirket, at Danmark i FN-regi har støttet op omkring EU's militære operationer, mens Danmark i EU har måttet konstatere, at forbeholdet forhindrede deltagelse. Forbeholdet har således til tider vanskeliggjort en stringent dansk sikkerhedspolitisk linje. Organisatorisk kontekst – og ikke indhold – har været afgørende for, hvorvidt Danmark har kunnet deltage i konkrete operationer og initiativer.

Det har aldrig været hensigten, at forsvarsforbeholdet skulle have indvirkning på Danmarks medlemskab af NATO. Danmark har ikke desto mindre haft begrænset indflydelse i NATO, når særligt fælles EU/NATO-anliggender har været drøftet.

### **Militære konsekvenser**

For en række europæiske landes forsvar udgør deltagelse i EU-operationer og/eller samarbejdet om udvikling af kapaciteter en katalysator for forsvarstransformation.

De militære konsekvenser af forsvarsforbeholdet består først og fremmest i, at Danmark ikke har kunnet deltage i EU's indtil videre fem militære operationer. Herudover har Danmark ikke kunnet tilmelde kapaciteter og deltage i den såkaldte Headline Goal proces. Endvidere har forsvarsforbeholdet afskåret Danmark fra deltagelse i udvikling af militære koncepter, samt deltagelse i EU's kampgrupper. Endelig har forsvarsforbeholdet afskåret forsvaret fra deltagelse i det europæiske samarbejde omkring udvikling af militære kapaciteter, herunder deltagelse i Forsvarsagenturet, der blev oprettet i 2004.

Alle øvrige EU-lande deltager i dag i Forsvarsagenturet, der har fire grundlæggende funktioner:

- at udvikle EU-landenes kapaciteter til krisestyring.
- at fremme europæisk forsvarsrelateret forskning og teknologiudvikling
- at fremme europæisk samarbejde om forsvarsmateriel
- at styrke EU's industri- og teknologibase på forsvarsområdet og skabe et konkurrencedygtigt europæisk marked for forsvarsmateriel.

Forsvarsagenturet er primært en "formidler" af kontakter i den forstand, at projekter og initiativer tilknyttes agenturet primært fungerer som en menu af aktiviteter, som de deltagende medlemslande kan deltage i eller afstå fra. Det er således grupperinger af deltagende medlemslande, der udgør interessentkredsen for de individuelle projekter, mens Forsvarsagenturet udgør den institutionelle ramme. Forsvarsagenturet kan ikke selv indkøbe militære kapaciteter. Det er på dette relativt tidlige stadie af Forsvarsagenturets virke vanskeligt at fastlægge betydningen af, at stå udenfor agenturet. De mulige negative conse-

kvenser i forhold til indflydelse og i forhold til dansk forsvarsindustri vurderes dog at være stigende i takt med, at Forsvarsagenturet i tiltagende grad er i stand til at samle europæiske lande omkring konkrete projekter.

#### Samarbejdsrelationer

Det vurderes, at forsvarsforbeholdet i nogle henseender har svækket Danmarks anseelse som militær samarbejdspartner. Danmark bliver anset som "en besværlig partner".

I forbindelse med etableringen af det dansk/tysk/polske korps samarbejde i Multinational Corps North East (MNC NE) var der for eksempel ønsket om, at dette skulle kunne anvendes i både en NATO- og en EU-sammenhæng. Som følge af forsvarsforbeholdet ville danske officerer imidlertid ikke kunne deltage, hvis Multinational Corps North East skulle anvendes i en EU-sammenhæng, hvilket i praksis ville umuliggøre en sådan anvendelse.

Forsvarsforbeholdet har også haft den effekt, at det afskærer danske NATO-styrker i Kosovo fra at deltage i en gensidig forstærkningsaftale mellem NATO-styrken i Kosovo (KFOR) og EU-styrken i Bosnien. Hvor EU-styrker ville kunne forstærke KFOR i krisesituationer, kan Danmark ikke deltage i en NATO-forstærkning af EU-styrker, hvis dette betyder at danske styrker dermed kommer under EU-kommando.

#### Internationale stillinger

Forsvarsforbeholdet har desuden betydet, at Danmark ikke har besat sin andel af stillinger i EU's militærstab (EUMS). Der er i EUMS tre "øremærkede" danske kvote-stillinger, der i øjeblikket delvist udfyldes af andre medlemslande. Dertil kommer, at Danmark ikke har kunnet søge hovedparten af ikke-kvotestillingerne i EUMS (særligt chef-stillinger). Danmark har dog i en årrække haft udsendt en dansk officer til EUMS i en stilling, der kan varetages i overensstemmelse med forsvarsforbeholdet. Forsvarsforbeholdet har desuden betydet, at Danmark ikke har kunnet sekundere medarbejdere til Forsvarsagenturet. Forsvarsforbeholdets negative indvirkning på dansk besættelse af stillinger har begrænset den danske indsigt og indflydelse i det europæiske arbejde, ligesom der ikke har været et signifikant "tilbageløb" til det nationale niveau af medarbejdere med viden og erfaring fra det europæiske forsvarssamarbejde.

#### Samtænkning

EU besidder et bredt spektrum af virkemidler i form af både civile og militære krisestyringsværktøjer, der kan anvendes samtidigt og i forskellige kombinationer. Disse værktøjer (og samspillet imellem dem) er i EU under stadig udvikling. Forsvarsforbeholdet har lagt bånd på danske muligheder for at bidrage fuldt ud til denne proces. Det kan i den forbindelse nævnes, at Danmark i NATO-regi har været bannerfører for samtænkning.

#### **Økonomiske konsekvenser**

Som det også fremgår af vedlagte besvarelse af FOU spørgsmål 142 (vedrørende omkostninger ved afskaffelse af forsvarsforbeholdet), er det forbundet med en vis usikkerhed at vurdere, hvilke økonomiske konsekvenser forsvarsforbeholdet har haft. Foruden en dansk andel af fællesudgifter samt udgifter forbundet med deltagelse i forsvarsagenturet, ville eventuelle danske styrkebidrag til EU's militære operationer samt deltagelse i EU's kampgrupper også have medført omkostninger. Endelig ville fuld dansk deltagelse have medført behov for besættelse af en række internationale stillinger, ligesom der indenfor forsvarets hjemlige struktur ville have været en højere personelmæssig prioritering af EU-området.

For så vidt angår fællesfinansieringsdelen bidrager pt. 26 medlemslande til EU's militære operationer i henhold til en fordelingsnøgle baseret på bruttonationalindkomsten. I 2007 omfattede fællesfinansieringsdelen et budget på ca. 30,2 mio. euro, hvilket ud fra en anslået dansk andel på ca. 2 % ville have medført en udgift på ca. 4,5 mio. kr.. Størrelsen af fællesfinansieringen afhænger naturligvis af antal og omfang af

militære operationer og vil sandsynligvis være væsentlig højere i 2008 som følge af EU's operation i Tchad og Den Centralafrikanske Republik.

I relation til deltagelse i EU's Forsvarsagentur finansieres budgettet af medlemslandene, ligeledes i henhold til en fordelingsøgle baseret på bruttonationalindkomsten. Det samlede budget for Forsvarsagenturet var i 2007 på ca. 22 mio. euro. En anslået dansk andel heraf på ca. 2 % svarer til ca. 0,44 mio. euro (ca. 3,3 mio. kr.).

For så vidt angår EU's Satellitcenter deltager Danmark i dag i centrets civile aktiviteter, og Danmark har erklæret sig villig til at bidrage til at dække de af centrets udgifter, som ikke er forsvarsrelaterede. Danmark tilbød i 2007 at bidrage med 190.000 euro (ca. 1,4 mio. kr.). Såfremt Danmark ikke havde haft et forsvarsforbehold – og dermed kunne deltage i de forsvarsrelaterede aktiviteter i EU's Satellitcenter – ville det nuværende bidrag (i 2007) skulle forøges med ca. 21.000 euro (ca. 0,2 mio. kr.).