

DET INTERNATIONALE SEKRETARIAT

UDENRIGSNOTE

TIL ORIENTERING AF

EUU
FOU
NPA
UPN
URU

EU's permanente strukturerede militære samarbejde tager fart

19. april 2018

Sammenfatning

I 2017 accelererede EU's sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde (CSDP) for alvor med etableringen af EU's permanente strukturerede militære samarbejde (PESCO) og Den Europæiske Forsvarsfond. Implementeringen af PESCO og etableringen af forsvarsfonden er nu på EU's dagsorden for 2018 også i parlamentarisk regi.

Med PESCO intensiveres samarbejdet mellem NATO og EU. Derudover er forsvarsfonden, der skal støtte PESCO-samarbejdet underlagt Kommissionen som en del af det industripolitiske samarbejde. Danske virksomheder kan ligesom øvrige EU-landes virksomheder dermed ansøge om midler til forskning og udvikling gennem forsvarsfonden, selvom Danmark ikke deltager i PESCO-samarbejdet pga. forsvarsforbeholdet.

I takt med at PESCO og forsvarsfonden former sig tager denne note temperaturen på implementeringen af PESCO og etableringen af forsvarsfonden.

Kontaktperson

Konsulent Susanne Klint Poulsen

Baggrund

I lyset af den sikkerhedspolitiske udvikling og Brexit tog EU med udgangspunkt i den Globale Strategi fra juni 2016 og med Frankrig og Tyskland i spidsen tilløb til at fremlægge planerne for udbygningen af EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde (CSDP). Ifølge Europa-Parlamentet og Centre for European Reform blev processen yderligere accelereret af seneste års pres fra USA på europæiske lande ift. at tage mere ansvar og øge forsvarsinvesteringerne. PESCO blev lanceret på et møde i Udenrigsrådet den 11. december 2017, hvor etableringen af forsvarsfonden også blev påbegyndt.

PESCO

Det overordnede formål med PESCO er at facilitere en ramme for samarbejde blandt de EU-medlemmer, der kan og vil, indgå i større forpligtigelser på forsvarsområdet. Deployering til EU-missioner og operationer vil ikke foregå i regi af PESCO. PESCO skal derimod bidrage til at nå EU's ambitioner som

anført i EU's Globale Strategi ved at fremme et samarbejde ift. udvikling af militære kapaciteter og dermed mere effektive forsvarsinvesteringer, der skal styrke EU-landenes evne til at deployere sammen.

I alt 25 EU-lande (med undtagelse af Danmark, UK og Malta) indgår i PESCO-samarbejdet. De definerer og godkender udviklingen af PESCO-projekter og den generelle strategi. Det er således alene de 25 medlemslande, som vil have stemmeret. Den oprindelige intention var, at PESCO skulle bestå af en mindre gruppe EU-lande med Tyskland og Frankrig i spidsen. Ultimo 2017 koblede de mere kritiske lande, herunder Polen, Letland og Litauen sig til samarbejdet.

År 2018 er omdrejningspunktet implementeringen af PESCO-samarbejdet, herunder det overordnede design for styringsstrukturen med fokus på bl.a. styringsniveau, reguleringen af landenes forpligtelser under PESCO, inddragelse af tredjelande samt kapacitetsprojekter.

Listen over kapacitetsprojekter udgør p.t. 17 projekter, der blev godkendt på rådsmødet blandt EU's forsvarsministre den 6. marts 2018. Hvert projekt administreres af medlemslandene selv. De omfatter projekter inden for militær mobilitet, maritim overvågning, strategisk kommando og kontrol foranstaltninger for CSDP operationer, en europæisk medicinsk kommando, pansrede infanterikøretøjer og et netværk af europæiske logistiske "knudepunkter" til at støtte operationer. Samlet set skal de udbedre EU's strategiske kapacitetsmangler. De karakteriseres som den første fase af PESCO projekter og forventes delvist at blive finansieret af Kommissionens forsvarsfond. Implementeringshastigheden afhænger af fremdriften i de enkelte medlemsstater. Danmark kan som følge af forsvarsforbeholdet ikke deltage i eller bidrage til at gennemføre projektforslag i rammen af PESCO.

Forsvarsfonden under Kommissionen

Kommissionens forsvarsfond (Den Europæiske Forsvarsfond) blev formelt lanceret i juni 2017. Forsvarsfonden har til formål at skabe bedre betingelser for og motivere EU-landene til at indgå i fælles industriprojekter om forskning på forsvarsområdet, der støttes af fonden. Det skal føre til fælles udvikling og indkøb af forsvarskapaciteter og dermed skabe bedre vilkår for den europæiske forsvarsindustri. Forsvarsfonden skal ses som en mulig finansieringskilde til konkrete kapacitetsprojekter i rammen af PESCO og generelt bidrage til at styrke EU's operative kapacitet og evne til at håndtere europæiske sikkerhedsudfordringer.

Forsvarsfonden er underlagt Kommissionen som en del af EU's industripolitiske samarbejde med hjemmel i traktatens artikel 173 om industripolitik. Forsvarsfonden er således ikke omfattet af forsvarsforbeholdet og det tillader danske virksomheder og forskningsinstitutioner ligesom øvrige EU-landes

virksomheder at ansøge om midler til forskning og udvikling. Den finansieres af EU's eksisterende budget som Danmark betaler til.

Forsvarsfonden består af to programmer: et forskningsprogram med fokus på at udvikle innovative løsninger på forsvarsområdet, hvor op til 90 mio. euro som udgangspunkt er afsat frem til 2020; og et kapacitetsprogram, der har til formål at facilitere samarbejde og koordination om udvikling af fælles kapaciteter med henblik på at nedbringe omkostningerne, hvor 500 mio. euro forventes afsat i perioden 2019-2020. Forsvarsfondens strukturmæssige relationen til PESCO og fondens størrelse efter 2020, der forventes at stige er endnu ikke forhandlet på plads.

Ifølge House of Commons' analyseenhed er europæisk forsvarsindustri mærket af, at europæiske forsvarsudgifter gennem det sidste årti er faldet med 12 pct. Til sammenligning er Kinas forsvarsudgifter i samme periode steget med 150 pct. Med forsvarsfonden er det intentionen, at der vil blive genereret nationale forsvarsinvesteringer for mere end 5 mia. euro. pr. år efter 2020 og Kommissionen vurderer desuden, at der gennem et mere effektivt og koordineret samarbejde medlemsstaterne imellem ift. udviklingen af kapaciteter vil kunne medføre besparelser i milliardklassen (mellem 25 mia. euro – 100 mia. euro.) på forsvarsinvesteringer. Fondens bidrag forventes at udgøre 20 pct. af den samlede udvikling af kapaciteter, mens yderligere 80 pct. af midlerne skal finansieres af medlemslandene selv.

Koblingen til NATO

Samarbejdet mellem NATO og EU har fået fornyet fokus i lyset af den ændrede sikkerhedspolitiske kontekst i og uden for Europa. Hverken NATO eller EU besidder alene alle de nødvendige sikkerheds- og forsvarspolitiske instrumenter, der skal til for at imødegå det aktuelle trusselsbillede. Ifølge EU's Høje Repræsentant, Federica Mogherini vil PESCO gå hånd i hånd med styrkelsen af NATO-EU samarbejdet.

På NATO-topmødet i Warszawa i juli 2016 blev NATO og EU enige om, at de to organisationer kan complimentere hinandens indsatser og instrumenter. NATOs generalsekretær, Jens Stoltenberg og EU's Høje Repræsentant, Federica Mogherini understregede, at man dermed styrker evnen til at dæmme op for de fælles trusler, der rettes mod medlemslandene – et samarbejde, hvor mere end 90 % af befolkningen i EU er borgere i et NATO-land. Samarbejdet blev intensiveret på følgende syv strategiske områder; 1) hybride trusler, 2) operativt samarbejde, herunder på det maritime område, 3) cybersikkerhed- og forsvar, 4) udvikling af militære kapaciteter, der kan samarbejde og supplere hinanden, 5) styrke forsvarsindustrien, 6) koordinering af øvelser og 7) støtte til kapacitetsopbygning i nærområdet.

EU's Høje Repræsentant, Federica Mogherini har understreget, at PESCO ikke er en EU hær. De kapaciteter, der udvikles inden for rammerne af PESCO, er

suveræne kapaciteter og således også til rådighed for andre organisationer, herunder NATO, FN. Der lægges derfor vægt på, at udviklingen af kapaciteter inden for rammerne af PESCO har til hensigt, at komplementere NATO frem for at duplikere. NATO's generalsekretær, Jens Stoltenberg har således også understreget, at NATO støtter PESCO, idet samarbejdet kan bidrage til at styrke EU-landenes forsvar. Det skal ske gennem en koordineret indsats bl.a. ift. NATOs og EU's forsvarsplanlægningsprocesser.

Som opfølgning på fælleserklæringen fra NATO-topmødet i Warszawa har NATO og EU indtil nu vedtaget i alt 74 samarbejdsinitiativer og implementeringsarbejdet er i gang. Blandt de 74 initiativer indgår militær mobilitet, udveksling af oplysninger i kampen mod terror, hybride trusler, samarbejde ift. cybersikkerhed og forsvar samt koordination af antiterrorstøtte til fælles partnere. Flagskibet er militær mobilitet også omtalt som et militært-Schengen-samarbejde, der skal fjerne de barrierer, som forsinker militære transportere gennem medlemslandene. Det handler om at etablere hurtige procedureforhold ift. bl.a. told og farligt gods med fokus på regler og direktiver. Militær mobilitet forventes at være på dagsordenen på NATO-topmødet den 11. – 12. juli 2018.

Perspektiver på vejen frem

Implementeringen af PESCO er i gang og resultaterne i 2018 vil være afgørende for PESCOs videre succes. Man mangler endnu at definere styringsstrukturen for PESCO. På den ene side lægges ansvaret ift. udvikling af kapaciteter ud til nationerne, og på den anden side skal processen styres baseret på EU's behov og mangler og synkronisering mellem de 25 lande skal sikres. Det gælder også koordineringen ift. NATO, herunder relationen mellem de 17 PESCO kapacitetsprojekter og de i alt 74 NATO-EU samarbejdsinitiativer, hvor der er overlap. Endelig står spørgsmålet om forsvarsfondens størrelse efter 2020 samt tredjelandes muligheder for at få andel i fonden endnu uafklaret.

House of Commons' analyseenhed men også bl.a. tænketanken Centre for European Reform stiller spørgsmålstegn ved, om PESCO-samarbejdet har været for inkluderende ift. antallet af medlemslande, der også omfatter lande, "der kun er med for at sænke processen". Samarbejdet er ikke blevet som tilsigtet i EU-traktaten en lille eksklusiv klub af lande. De vurderer, at det kan få konsekvenser for PESCOs reelle slagkraft.

Med Brexit mister Danmark en vigtig partner i EU-kredsen, herunder på den forsvars- og sikkerhedspolitiske dagsorden, hvor EU-landene rykker tættere sammen. UK og Danmark har et tæt forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde. Ifølge DIIS-forsker, Christine Nissen arbejder begge for at fastholde et stærkt transatlantisk forhold mellem EU og USA/NATO. House of Commons analyseenhed understreger dog, at UK i lyset af PESCO har en

interesse i at forhandle et tæt forsvars- og sikkerhedspolitisk partnerskabssamarbejde med EU, der går ud over EU's generelle samarbejde med tredjelande. UK har efter Brexit ikke indflydelse på udviklingen af EU's sikkerheds- og forsvarssamarbejde. Derudover rejses spørgsmålet om UK's adgang til forsvarsfonden som tredjeland, der kan have betydelige industriinteresser. Det vil ifølge Centre for European Reform ligeledes være i EU's interesse henset til, at PESCO næppe vil være troværdig, hvis kapaciteter og styrker ikke følger med. UK har de højeste forsvarsudgifter i EU og UK's kapaciteter udgør 20 pct. af EU's samlede forsvarskapaciteter. De videre forhandlinger vil således vise, hvor langt UK reelt bevæger sig væk fra det europæiske forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejde.

Kilder:

[European Defence: where is it heading, House of Commons Library, Claire Mills, 30. januar 2018](#)

[Permanent Structured Cooperation \(PESCO\), European Parliament, Marts 2018](#)

[Doorstep by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the start of the European Union Foreign Affairs Council in Defence format, 13. november 2017](#)

[A European defence fund, European Commission Press release, 8. juni 2017](#)

[Europe's defence train has left the station - speed and destination unknown, CEPS, 12. december 2018](#)

[Will the EU get serious on Defence?; Centre for European Reform 26. december 2016](#)

[EU defence: the realisation of Permanent Structured Cooperation \(PESCO\), House of Commons Library, 12. december 2017](#)

[Forbeholdets pris: EUs nye forsvarssamarbejde, Christine Nissen og Jakob Dreyer, Udenrigs 3, 2017](#)

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.