



UDENRIGSMINISTERIET

 **FORSVARSMINISTERIET**

EU'S SIKKERHEDS- OG FORSVARSPOLITISKE SAMARBEJDE OG DET DANSKE FORSVARSFORBEHOLD

REDEGØRELSE

INDHOLDSFORTEGNELSE

SAMMENFATNING	4
1 INDLEDNING	6
2 DET DANSKE FORSVARFORBEHOLD	7
3 EU'S SIKKERHEDS- OG FORSVARSPOLITISKE SAMARBEJDE	9
3.1 Samarbejdets særlige karakter	9
3.2 Samarbejdets udvikling over tid inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik	11
4 EU-TILTAG HELT ELLER DELVIST OMFATTET AF FORSVARFORBEHOLDET	15
4.1 EU's krisestyringsmissioner og -operationer	15
4.2 Det Permanente Strukturerede Samarbejde på forsvarsområdet (PESCO)	16
4.3 Den Europæiske Forsvarsfond	18
4.4 Det Europæiske Forsvarsagentur	19
4.5 EU's kapabilitetsudviklingsplan og årlige gennemgange af medlemsstaternes forsvarskapabiliteter	20
4.6 Den Europæiske Fredsfacilitet	20
4.7 EU's kampgrupper	21
4.8 EU's Satellitcenter	21
4.9 EU's koordinerede maritime tilstedeværelse	22
4.10 EU's militære strukturer	22
5 TENDENSER I EU'S FORSVARSSAMARBEJDE OG SAMLEDE OPTRÆDEN UDADTIL I DE KOMMENDE ÅR	24
BILAG 1: RETSAKTER OMFATTET AF FORSVARFORBEHOLDET	27
BILAG 2: FORKORTELSER	32

SAMMENFATNING

I forlængelse af Ruslands invasion af Ukraine den 24. februar 2022 har partierne bag det nationale kompromis om dansk sikkerhedspolitik af 6. marts 2022 anbefalet, at det danske forsvarsforbehold afskaffes. Partierne er enige om, at der skal afholdes en folkeafstemning herom den 1. juni 2022. Sammen med blandt andet folkeoplysnings- og debataktiviteter skal denne redegørelse bidrage til at give befolkningen et klart grundlag for at tage stilling til, om forsvarsforbeholdet bør afskaffes.

Forsvarsforbeholdet betyder, at Danmark ikke kan deltage i EU-tiltag som har indvirkning på forsvarsområdet. Dette har stået fast siden 1993, hvor forsvarsforbeholdet trådte i kraft.

I de første år var EU's samarbejde på forsvarsområdet meget begrænset, og Danmark aktiverede derfor kun sjældent sit forsvarsforbehold. Det har ændret sig efterhånden som EU's sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde gradvist har taget form i takt med, at det sikkerhedspolitiske landskab og europæiske trusselsbillede har ændret sig.

Op gennem 1990'erne og 2000'erne fokuserede samarbejdet primært på at etablere og styrke EU's evne til, på egen hånd, at gennemføre civile og militære krisestyringsoperationer og -missioner. I dag omfatter samarbejdet også bredere spørgsmål om forsvarsplanlægning og kapacitetsudvikling på forsvarsområdet samt imødegåelse af nye trusler, herunder cybersikkerhed og hybrid krigsførelse. Denne udvikling har ikke ændret den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik grundlæggende mellemstatslige karakter eller ændret forudsætningen om, at EU's forsvarspolitik til enhver tid skal være forenelig med NATO's politik.

Samarbejdet er i de seneste år formet af EU-medlemsstaternes reaktion på det stadig mere anspændte forhold til Rusland efter landets ulovlige annektering af Krim i 2014, USA's stadig mere udtalte forventning, om at europæiske lande i højere grad selv tager ansvar for egen sikkerhed og den teknologiske og digitale udvikling, der har ændret krigens karakter. EU's medlemsstater har på den baggrund søgt at styrke den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik og øge det strategiske samspil mellem forsvarsområdet og andre af EU's politikområder. Det gælder ikke mindst brugen af industri- og forskningspolitiske virkemidler til at fremme kapacitetsudvikling på forsvarsområdet.

Samtidig er der etableret konkrete samarbejdsrelationer mellem EU og NATO, der er udtryk for et historisk højt ambitionsniveau for samarbejdet. Der er en udbredt forståelse for, at NATO varetager den kollektive sikkerhed, mens EU i stigende grad spiller en rolle på områder, hvor NATO ikke har markant fokus eller relevante redskaber.

Ruslands invasion af Ukraine i 2022 har skabt en helt ny sikkerhedspolitisk situation i Europa, og yderligere bestyrket ønsket om at øge EU's evne til at bidrage til europæisk sikkerhed. Det har desuden givet sig udslag i en markant større villighed fra EU-medlemsstaterne til at investere i og prioritere sikkerhed og forsvar.

Redegørelsen gennemgår på den baggrund de væsentligste EU-tiltag, Danmark i dag står helt eller delvist uden for som følge af det danske forsvarsforbehold, eller som på anden vis har relation til forsvarsforbeholdet.

Forsvarsforbeholdet indebærer, at Danmark ikke kan deltage i udarbejdelsen, vedtagelsen, gennemførelsen eller finansieringen af EU's militære krisestyringsmissioner og -operationer. Forsvarsforbeholdet betød for eksempel, at Danmark trak sine styrkebidrag til to NATO-operationer på Balkan hjem, da EU overtog ledelsen af disse i 2003 og 2004.

Forsvarsforbeholdet indebærer, at Danmark ikke kan deltage i EU samarbejdet om udviklingen af forsvarskapaciteter (PESCO). Danske virksomheder kan dog indgå i PESCO-projekter.

Forsvarsforbeholdet omfatter ikke Den Europæiske Forsvarsfond, da fonden er forankret i EU-samarbejdet om industri. Danmark deltager som følge af forsvarsforbeholdet dog ikke i de processer i regi af Det Europæiske Forsvarsagentur, der spiller ind i fastlæggelsen af de overordnede prioriteter for Forsvarsfonden.

Forsvarsforbeholdet betyder, at Danmark ikke kan være en del af Det Europæiske Forsvarsagentur. Danmark har dog mulighed for at deltage i enkelte af agenturets aktiviteter, der er relateret til bredere EU-politikker, såsom industri, forskning og transport.

Forsvarsforbeholdet betyder, at Danmark ikke kan deltage i Det Europæiske Forsvarsagentur udformning af kapabilitetsudviklingsplaner og årlige gennemgange af medlemsstaternes forsvarskapaciteter.

Forsvarsforbeholdet betyder, at Danmark ikke bidrager til Den Europæiske Fredsfacilitets finansiering af EU's egne militære krisestyringsmissioner og -operationer. Danmark bidrager derimod som udgangspunkt fuldt ud til bistandsforanstaltninger, der sigter på at styrke et tredjelandes militære kapaciteter samt støtte fredsbevarende operationer, som ledes af regionale eller internationale aktører eller tredjelande.

Forsvarsforbeholdet betyder, at Danmark ikke deltager i EU's kampgrupper.

Forsvarsforbeholdet betyder, at Danmark kun deltager i civile aspekter af EU's Satellitcenters arbejde.

Forsvarsforbeholdet forhindrer ikke dansk deltagelse i EU's koordinerende ramme for nationale bidrag indsat i et givent maritimt område. Rammen er dog fortsat under udvikling, hvorfor forsvarsforbeholdet kan udfordre dansk deltagelse på sigt.

Forsvarsforbeholdet betyder, at Danmark kun i meget begrænset omfang deltager i EU's militære strukturer. Danmark kan dog godt udveksle efterretninger, så længe oplysningerne ikke tjener til brug for EU-ledede militære operationer.

Redegørelsen kan selvsagt ikke konkludere på den fremtidige udvikling på området, men det står klart, at Ruslands invasion af Ukraine vil få betydning for den videre udvikling af EU's sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde. Det kan med udgangspunkt i EU's nyligt vedtagne Strategiske Kompas konstateres, at diskussionen om, hvordan – og hvorvidt – EU i samklang med USA, NATO og andre partnere kan tage mere ansvar for egen sikkerhed, i den seneste tid er blevet mere konkret og håndgribelig.

1 INDLEDNING

Regeringen (Socialdemokratiet), Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Det Konservative Folkeparti indgik den 6. marts 2022 en aftale om et nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik. Partierne bag det nationale kompromis er enige om, at den europæiske sikkerhed er truet, og at Danmark skal være rustet til den nye situation i fællesskab med sine allierede i NATO og EU.

Det nationale kompromis indeholder en række tiltag, der skal styrke det danske forsvarsberedskab og mulighederne for at manøvrere i den nye sikkerhedspolitiske situation, der er affødt af Ruslands invasion af Ukraine. Konkret afsættes en generel reserve på 3,5 milliarder kr. årligt i 2022 og 2023, herunder til aktuelle økonomiske ubalancer i Forsvaret, forhøjet beredskab, afledte indsatser, styrket diplomati og humanitær indsats med videre. Dertil er det aftalt, at Forsvaret gives et historisk løft til to procent af BNP inden udgangen af 2033, og at der skal iværksættes initiativer, der yderligere udfaser gas, så Danmark bliver uafhængig af russisk gas.

Samtidig er aftalepartierne enige om at anbefale, at det danske forsvarsforbehold afskaffes. Anbefalingen afspejler partiernes enighed om, at de grundlæggende ændringer af den sikkerhedspolitiske situation i Europa og et nyt normalbillede stiller nye krav til Danmarks helhjertede engagement i udviklingen af den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik. Aftalepartierne er i den forbindelse enige om, at der skal afholdes en folkeafstemning om afskaffelse af forsvarsforbeholdet den 1. juni 2022.

Regeringen lægger vægt på, at den danske befolkning skal have et klart grundlag for at tage stilling i en folkeafstemning om afskaffelse af forsvarsforbeholdet. Denne redegørelse skal sammen med blandt andet folkeoplysnings- og debataktiviteter bidrage til at sikre dette grundlag.

Redegørelsen beskriver indledningsvist den historiske baggrund for forsvarsforbeholdet i form af det nationale kompromis fra 1992 og den efterfølgende Edinburgh-afgørelse, som er grundlaget for de danske EU-forbehold. Desuden redegøres der for indholdet af det danske forsvarsforbehold.

Redegørelsen opridser herefter EU's sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejdes grundlæggende mellemstatslige karakter og giver en gennemgang af den europæiske politikudvikling inden for området fra 1990'erne og frem til i dag.

Redegørelsen gennemgår derefter i al væsentlighed de tiltag inden for EU's sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde, der enten er helt eller delvist omfattet af det danske forsvarsforbehold eller på anden vis har en relation dertil.

Afslutningsvis peger redegørelsen på tendenser og udviklingstræk, der tegner sig for de kommende års udvikling af EU's sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde.

2 DET DANSKE FORSVARSFORBEHOLD

I februar 1992 blev de 12 medlemmer af Det Europæiske Fællesskab (EF) enige om et nyt og bredere grundlag for deres videre samarbejde. Traktaten, der fastlagde dette og omdannede EF til EU (Den Europæiske Union), blev underskrevet i den nederlandske by Maastricht og skulle efterfølgende godkendes i de enkelte medlemsstater.

I Danmark afholdt man en folkeafstemning om Maastricht-traktaten den 2. juni 1992. Et flertal af vælgere (50,7 procent) stemte nej, og Danmark kunne derfor ikke ratificere den nye traktat. De øvrige 11 medlemsstater, der alle havde ratificeret traktaten nationalt, ønskede ikke at genåbne traktaten. Der måtte findes en anden løsning, hvis Danmark skulle forblive medlem af det europæiske samarbejde.

Fra dansk side blev der udarbejdet et oplæg til en løsning i oktober 1992 i form af det nationale kompromis, som syv (Socialdemokratiet, Det Konservative Folkeparti, Venstre, Socialistisk Folkeparti, Centrum-Demokraterne, Radikale Venstre og Kristeligt Folkeparti) af Folketingets daværende otte partier stod bag. Det nationale kompromis pegede på fire områder, hvor Danmark skulle stå uden for det fremtidige europæiske samarbejde: forsvarspolitik, den økonomiske og monetære union, unionsborgerskab samt retlige og indre anliggender.

På dette grundlag forhandlede den danske regering med de 11 andre EU-lande om Danmarks fortsatte stilling i EU. Drøftelserne resulterede i Edinburgh-afgørelsen, der blev vedtaget af EU's stats- og regeringschefer på Det Europæiske Råds møde i december 1992. Edinburgh-afgørelsen gav Danmark mulighed for at ratificere Maastricht-traktaten med forbehold for de fire områder, det nationale kompromis havde peget på.

Ved en ny folkeafstemning den 18. maj 1993 støttede et flertal af de danske vælgere (56,7 procent), at Danmark tiltrådte Maastricht-traktaten sammen med Edinburgh-afgørelsen, der indeholdt de fire danske forbehold. Maastricht-traktaten og forbeholdene trådte herefter i kraft den 1. november 1993.

Det er alene op til Danmark at afgøre, om forsvarsforbeholdet skal afskaffes. Partierne bag det nationale kompromis fra 1992 var dog enige om, at forbeholdene kun kan afskaffes gennem en folkeafstemning.

Selve forsvarsforbeholdet er fastsat i afsnit C i Edinburgh-afgørelsen, hvor der står, at Danmark ikke deltager "i udarbejdelsen og gennemførelsen af afgørelser og aktioner inden for Unionen, som har indvirkning på forsvarsområdet". Edinburgh-afgørelsen er stadig gældende.

Med Amsterdam-traktaten blev der i 1999 gennemført ændringer i blandt andet den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik. Edinburgh-afgørelsen blev i den forbindelse suppleret med en særlig forbeholdsprotokol knyttet til Amsterdam-traktaten (protokol nr. 5 om Danmarks stilling). Formålet med protokollen var navnlig at sikre, at forbeholdenes rækkevidde ville være uændrede, når Amsterdam-traktaten trådte i kraft.

Lissabon-traktaten, der trådte i kraft i 2009, indebar en række yderligere ændringer i samarbejdet om den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik. Protokollen om Danmarks stilling blev på den baggrund tilpasset med henblik på at sikre, at forsvarsforbeholdet kunne videreføres uændret.

FAKTABOKS 1: PROTOKOLLEN OM DANMARKS STILLING

Den fulde ordlyd af stk. 1, i artikel 5 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, som i dag er gældende, er som følger:

”Med hensyn til foranstaltninger, der træffes af Rådet i henhold til artikel 26, stk. 1, artikel 42 og artikel 43-46 i traktaten om Den Europæiske Union, deltager Danmark ikke i udarbejdelsen og gennemførelsen af Unionens afgørelser og aktioner, som har indvirkning på forsvarsområdet.

Danmark deltager derfor ikke i vedtagelsen af beslutninger, der har indvirkning på forsvarsområdet. Danmark vil dog ikke forhindre de andre medlemsstater i at udvikle deres samarbejde yderligere på dette område. Danmark vil ikke være forpligtet til at bidrage til finansiering af aktionsudgifter i forbindelse med sådanne foranstaltninger eller til at stille militær kapacitet til rådighed for Unionen.”

Forsvarsforbeholdet gælder den del af samarbejdet inden for traktatgrundlagets bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (EU-traktatens afsnit V, der omfatter artikel 21-46), der har indvirkning på forsvarsområdet, herunder navnlig bestemmelserne om den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (EU-traktatens afsnit V, kapitel 2, anden. afdeling, der omfatter artikel 42-46). Det bemærkes, at det følger forudsætningsvis af artikel 5 i protokollen, der er citeret umiddelbart ovenfor, at Danmark allerede i dag er omfattet af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, i det omfang der ikke er tale om afgørelser og aktioner med indvirkning på forsvarsområdet.

Som følge af det danske forsvarsforbehold har Danmark været afskåret fra at deltage i EU-foranstaltninger inden for den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, som har indvirkning på forsvarsområdet. For at afgøre hvilke dele af samarbejdet Danmark kan deltage i, og hvilke dele Danmark ikke kan deltage i, skal der fra sag til sag foretages en konkret vurdering af, om EU-foranstaltningen har indvirkning på forsvarsområdet. Forbeholdet omfatter kun *retsakter*, der vedtages *med hjemmel i EU-traktatens artikel 26, stk. 1, artikel 42 og artikel 43-46*, og som samtidig har *indvirkning på forsvarsområdet*. Danmark kan på den baggrund deltage fuldt ud i de civile aspekter af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik og i politiske drøftelser af forsvarsrelaterede spørgsmål i Rådet og Det Europæiske Råd. Forsvarsforbeholdet finder alene anvendelse for den danske stat. Private danske aktører, herunder private virksomheder, kan uagtet forsvarsforbeholdet deltage i fælles EU-programmer på området.

Kapitlet nedenfor beskriver, hvad den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik er, og hvordan den har udviklet sig siden 1993. Det efterfølgende kapitel redegør for de forskellige væsentlige EU-tiltag, der fortsat er gældende, og som er helt eller delvist omfattet af det danske forsvarsforbehold – eller som på anden vis er påvirket af forsvarsforbeholdet.

3 EU'S SIKKERHEDS- OG FORSVARSPOLITISKE SAMARBEJDE

3.1 SAMARBEJDETS SÆRLIGE KARAKTER

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, har en grundlæggende mellemstatslig karakter. Samarbejdet adskiller sig dermed markant fra andre dele af EU-samarbejdet, blandt andet fordi Europa-Kommissionen, Europa-Parlamentet og EU-Domstolen ifølge traktatgrundlaget har stærkt begrænsede roller. Særligt for den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik gælder, at medlemsstaterne selv beslutter omfanget af deres egen deltagelse

FAKTABOKS 2: TRAKTATGRUNDLAGET FOR EU'S FÆLLES UDENRIGS- OG SIKKERHEDSPOLITIK

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik er fastlagt i EU-traktatens afsnit V, der omfatter artikel 21-46. Den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik udgør en integrerende del af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, og de særlige bestemmelser herom i EU-traktatens afsnit V, kapitel 2, anden. afdeling (artikel 42-46), skal derfor ses i sammenhæng med de øvrige bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, udgør et særskilt kompetenceområde, der ligger uden for den almindelige opdeling af Unionens beføjelser i ene-kompetence, delt kompetence og understøttende tiltag ¹

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik er "underlagt særlige regler og procedurer".² Det dækker blandt andet over, at enstemmighed er den absolutte hovedregel, når der skal træffes beslutninger. Alle medlemsstater har således som det altovervejende udgangspunkt en veto, dvs. adgang til at stemme imod en beslutning og dermed hindre en beslutning, som man ikke er enig i. Dette hensyn er særligt sikret i traktaten, når det gælder afgørelser, der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet (se faktaboks 3).

Den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik udgør en integrerende del af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og "sikrer Unionen en operationel kapacitet, der gør brug af civile og militære midler".³ Det fremgår af EU-traktaten, at disse midler kan anvendes i forbindelse med opgaver uden for Unionens område med henblik på fredsbevarelse, konfliktforebyggelse og styrkelse af den internationale sikkerhed i overensstemmelse med principperne i FN-pagten, og at udførelsen af disse hverv bygger på kapaciteter, der tilvejebringes af medlemsstaterne.⁴ EU har ikke egne militære styrker. Det er medlemsstaterne, der stiller civil og militær kapacitet til rådighed for Unionen til gennemførelse af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik. Bestemmelsen forpligter samtidig medlemsstaterne til gradvist at forbedre deres militære kapacitet.⁵

¹ Jf. herved Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (EUF-traktaten), artikel 2, stk. 4, og EU-traktatens artikel 24, stk. 1, 2. afsnit, og artikel 40.

² Jf. EU-traktatens artikel 24, stk. 1.

³ Jf. EU-traktatens art. 42, stk. 1.

⁴ Jf. EU-traktatens art. 42, stk. 1.

⁵ Jf. EU-traktatens art. 42, stk. 3.

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – og dermed også den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik – defineres og gennemføres af Det Europæiske Råd og Rådet. Den højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik (udenrigsrepræsentanten) og medlemsstaterne står for gennemførelsen af politikken. Retten til at fremsætte forslag – initiativretten – ligger hos medlemsstaterne og udenrigsrepræsentanten.

Europa-Kommissionen har ingen initiativret inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Europa-Parlamentets rolle er begrænset til, at udenrigsrepræsentanten regelmæssigt hører Europa-Parlamentet om de vigtigste aspekter og grundlæggende valg i forbindelse med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, og underretter Europa-Parlamentet om udviklingen i disse politikker. Udenrigsrepræsentanten skal i den forbindelse påse, at der tages behørigt hensyn til Europa-Parlamentets synspunkter.⁶

Det fremgår af EU-traktaten, at den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik omfatter gradvis udformning af en fælles forsvarspolitik.⁷ Denne vil føre til "et fælles forsvar, når Det Europæiske Råd med enstemmighed træffer beslutning herom". I så fald vil Det Europæiske Råd henstille til medlemsstaterne, at beslutningen vedtages i overensstemmelse med medlemsstaternes forfatningsmæssige bestemmelser; det vil i Danmark sige Grundloven. Bestemmelsen er således udtryk for en særlig bekræftelse af samarbejdets mellemstatslige karakter på dette punkt. Det følger videre af bestemmelsen, at den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik skal overholde medlemsstaternes forpligtelser under NATO.

Der kan ikke vedtages lovgivningsmæssige retsakter inden for det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde.⁸ Der er alene adgang til at træffe afgørelser samt indgå aftaler med tredjelande. EU-Domstolen har ikke kompetence med hensyn til bestemmelser inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, bortset fra kompetence til at kontrollere, om landene overholder EU-traktatens artikel 40 om anvendelsen af EU-institutionernes procedurer og omfanget af deres beføjelser, samt til at prøve lovligheden af visse restriktive foranstaltninger mod fysiske eller juridiske personer.⁹

⁶ Jf. EU-traktatens artikel 36.

⁷ Jf. EU-traktatens Artikel 42, stk. 2.

⁸ Jf. EU-traktatens artikel 24, stk. 1, og artikel 31, stk. 1.

⁹ Jf. EUF-traktatens artikel 275, stk. 2.

FAKTABOKS 3: REGLER FOR AFSTEMNING M.V.

Afgørelser om den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik vedtages af Rådet med enstemmighed, jf. EU-traktatens artikel 42, stk. 4.

EU-traktatens artikel 31, stk. 1, indeholder samtidig en generel regel om såkaldt "konstruktiv afståelse". Såfremt en medlemsstat afholder sig fra at stemme – og i denne sammenhæng afgiver en formel erklæring om baggrunden for stemmeundladelsen – er den pågældende medlemsstat ikke forpligtet til at anvende afgørelsen. Medlemsstaten skal dog samtidig afholde sig fra enhver handling, som vil kunne komme i konflikt med eller hindre en handling fra Unionens side på grundlag af den pågældende afgørelse. Muligheden for konstruktiv afståelse anvendes i praksis uhyre sjældent.

Artikel 31, stk. 2, fastlægger en række afgrænsede tilfælde, hvor Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal frem for enstemmighed. Denne bestemmelse gælder dog ikke for afgørelser, der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet, jf. artikel 31, stk. 4. Kvalificeret flertal er således udelukket på de dele af samarbejdet, der er omfattet af det danske forsvarsforbehold.

Det fremgår endvidere af EU-traktaten, at man ikke uden anvendelse af den almindelige procedure for revision af traktaterne, jf. EU-traktatens artikel 48, stk. 2-5, vil kunne overgå fra enstemmighed til kvalificeret flertal, når det gælder afgørelser, der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet, jf. EU-traktatens artikel 48, stk. 7, sidste pkt.

Der gælder særlige regler omkring afstemning med videre i relation til Det Europæiske Forsvarsagentur, jf. EU-traktatens artikel 45, og inden for rammerne af Det Permanente Strukturerede Samarbejde (PESCO), jf. EU-traktatens artikel 46. I medfør af disse kan visse afgørelser træffes med kvalificeret flertal. Medlemsstaternes deltagelse i både Forsvarsagenturet og PESCO hviler på frivillighed.

3.2 SAMARBEJDETS UDVIKLING OVER TID INDEN FOR RAMMERNE AF DEN FÆLLES UDENRIGS- OG SIKKERHEDSPOLITIK

Udviklingen af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik er sket under indtryk af tendenser og begivenheder, der har præget europæisk og international politik siden 1993. Dette afsnit giver et kort rids over de væsentligste fikspunkter i udviklingen frem til i dag.

De første år op gennem 1990'erne tog samarbejdet kun langsomt form. Men under indtryk af især konflikterne på Balkan, var der bred enighed om, at EU skulle påtage sig et større ansvar for at sikre fred og stabilitet på det europæiske kontinent. Der var dog ikke enighed om hvordan.

Med indgåelsen af Amsterdam-traktaten i 1997 blev der formuleret et mål om, at EU skulle kunne løfte forskellige former for blødere krisestyringsopgaver: de såkaldte Petersberg-opgaver, der oprindeligt var formuleret i regi af den Vesteuropæiske Union.¹⁰ Amsterdam-traktaten fastlagde samtidig relationen mellem medlemsstaternes forpligtelser i medfør af henholdsvis EU-retten og NATO-medlemskab og fastslog, at EU's forsvarspolitik til enhver tid skal være forenelig med NATO's politik. Det fremgår således af EU's traktatgrundlag, at NATO har en fortrinsstilling i EU.

¹⁰ Den Vesteuropæiske Union, også kendt som Vestunionen, var en militær alliance, der blev oprettet i marts 1948 af Storbritannien, Frankrig og Beneluxlandene. Petersberg-opgaverne omfatter humanitære opgaver og redningsopgaver, fredsbevarende opgaver og kampstyrkers opgaver i forbindelse med krisestyring, herunder fredsskabelse.

Det Europæiske Råds møde i Helsinki i december 1999 markerer det første fikspunkt for realiseringen af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik. Det var på dette møde, at EU's stats- og regeringschefer besluttede, at EU skulle have en politisk, civil og militær struktur, der kunne sætte EU i stand til at agere samlet, også militært, i internationale kriser. Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité (PSC), hvor medlemsstaterne er repræsenteret på ambassadørniveau, er det samlende organ i denne struktur. EU's Militærkomité (EUMC) og EU's Militærstab (EUMS) udgør sammen med den Politisk-Militære Gruppe (PMG) og Udvalget for Civile Aspekter af Krisestyring (CIVCOM) centrale underliggende organer. På topmødet i Helsinki vedtog man samtidig en handlingsplan for EU's ikke-militære krisestyring og fastsatte en række konkrete mål for udviklingen af EU's militære formåen med henblik på at løfte Petersberg-opgaverne.

Stats- og regeringschefernes mål om at EU skulle kunne gennemføre egne krisestyringsoperationer blev indfriet i 2003, da EU overtog ledelsen af NATO's militæroperation i Den tidligere jugoslaviske republik Makedonien (FYROM, i dag Nordmakedonien). Dette var den første EU-ledede militære krisestyringsoperation. Året efter overtog EU ledelsen af endnu en NATO-ledet operation – operation SFOR i Bosnien. På grund af forsvarsforholdet trak Danmark sine styrkebidrag til de to NATO-operationer hjem, da de overgik til EU-ledelse. Siden har EU gennemført en bred vifte af civile og militære krisestyringsoperationer og -missioner.

I 2003 udgav EU sin første sikkerhedsstrategi "Et sikkert Europa i en bedre verden". Strategien blev udarbejdet i kølvandet på terrorangrebene på USA den 11. september 2001 og under indtryk af europæisk splittelse i forhold til krigen i Irak. Strategien fremhævede international konflikthåndtering som en af EU's vigtigste sikkerhedsprioriteter. Samtidig understregede strategien, at nye trusler og udfordringer - terrorisme, spredning af masseødelæggelsesvåben, regionale konflikter, sammenbrudte stater og organiseret kriminalitet - ikke kunne imødegås med militære midler alene. Der var brug for både civile og militære indsatser, ligesom der var brug for at kunne trække på eksterne politikområder, der lå uden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, særligt den fælles handelspolitik samt EU's udviklingssamarbejde og humanitære bistand. Strategien konsoliderede dermed EU's integrerede tilgang til krisestyring, konflikthåndtering og fremme af fred og stabilitet, sådan som den også eksisterer i dag.

Maastricht-traktaten havde i sin tid knyttet Den Vesteuropæiske Union (WEU) til EU. Udviklingen af den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik skubbede dog WEU i baggrunden blandt andet ved at etablere muligheden for direkte samarbejde mellem NATO og EU om sikkerhedspolitiske aktioner uden WEU som bindeled. Blandt andet i lyset af dette blev WEU's organisation gradvist overført til EU. Processen blev fuldført i 2009 med Lissabon-traktaten, og den 30. juni 2011 blev WEU formelt nedlagt.

Lissabon-traktaten er det næste store fikspunkt i udviklingen af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik. Traktaten sigtede blandt andet på at sætte EU i stand til at påtage sig et større globalt ansvar ved at styrke EU's evne til at optræde samlet udadtil. Det skete først og fremmest gennem udvidelse af udenrigsrepræsentantens embede og etablering af en Fælles Udenrigstjeneste under dennes ledelse. Samtidig fik EU status som en juridisk person, der kan indgå internationale aftaler med tredjelande og internationale organisationer på Unionens vegne. I praksis betyder det, at EU kan optræde mere samlet internationalt og varetage alle sine eksterne politikker (blandt andet handelspolitik, udviklingspolitik, miljøpolitik og mere generelt udenrigs- og sikkerhedspolitik) som en enhedsaktør.

Lissabon-traktaten indførte også en række nye bestemmelser på forsvarsområdet,¹¹ og traktatfæstede det Europæiske Forsvarsagentur, der var oprettet under Rådet i 2004, og som er åbent for alle medlemsstater, der måtte ønske at deltage.

¹¹ Jf. EU-traktaten, afsnit V, kapitel 2, anden afdeling.

For det første præciserede traktaten de sikkerheds- og forsvarspolitiske opgaver, som EU ved hjælp af civile og militære midler skal kunne løse. Specifikt drejer det sig om aktioner på nedrustningsområdet, humanitære opgaver og redningsopgaver, rådgivnings- og bistandsopgaver på det militære område, konfliktforebyggende og fredsbevarende opgaver og kampstyrkers opgaver i forbindelse med krisestyring, herunder fredsskabelse og postkonflikt-stabiliseringsoperationer. Samtidig blev det slået fast, at disse opgaver også kan bidrage til bekæmpelse af terrorisme.

For det andet blev det muligt for de medlemsstater, der måtte ønske det, at etablere et permanent struktureret samarbejde (PESCO) på forsvarsområdet. Det var dog en forudsætning, at samarbejdet stod åbent for andre EU-medlemsstater, så de kunne tilslutte sig det på et senere tidspunkt, hvis de måtte ønske det.

For det tredje forpligtede Lissabon-traktaten medlemsstaterne til gradvist at forbedre deres militære kapacitet og – blandt andet gennem Forsvarsagenturet – samarbejde om deres kapacitets- og forsvarsmaterielpolitik. Samtidigt etableredes en forbindelse mellem den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik og nogle af Unionens andre politikker, fordi traktaten lagde op til, at Forsvarsagenturet og Europa-Kommissionen skulle samarbejde, når det var nødvendigt. Dette gælder for eksempel Unionens forsknings-, industri- og transportpolitikker. Blandt andet i forlængelse heraf er der i Europa-Kommissionen etableret et ny generaldirektorat med ansvar for forsvarsindustri (og rummet). Disse bestemmelser ændrede ikke ved, at fastlæggelsen af et lands konkrete militære kapacitet grundlæggende var og fortsat er et nationalt anliggende. Traktaten angav således ikke specifikke kapacitetsniveauer. Der ændredes heller ikke ved, at medlemsstaterne selv fastlægger deres nationale forsvarsbudgetter og afgør, om de ønsker at stille militære eller andre midler til rådighed for konkrete EU-ledede krisestyringsmissioner og -operationer.

For det fjerde indførte Lissabon-traktaten en forpligtelse for medlemsstaterne til at bistå hinanden i tilfælde af, at en medlemsstat udsættes for væbnet angreb.¹² Ligesom man indførte en mere generel solidaritetsbestemmelse, der rakte ud over forsvarsområdet og forpligtede medlemsstaterne til at yde bistand, hvis en medlemsstat udsættes for terrorangreb, natur- eller menneskeskabte katastrofer.¹³ Lissabon-traktaten fastslår, at det til enhver tid er op til hver enkel medlemsstat selv at afgøre, hvilken form for hjælp og bistand man vil yde en anden medlemsstat, der måtte blive udsat for et væbnet angreb. Samtidig bekræftede traktaten NATO's fortrinsstilling, som var slået fast med Amsterdam-traktaten: NATO er fundamentet for det kollektive forsvar for de allierede lande, og forpligtelsen til militær bistand mellem NATO-lande ligger fortsat i NATO-regi.

Endelig understregede Lissabon-traktaten, at multilateralisme, menneskerettigheder og forsvaret for en regelbaseret international orden udgør de styrende principper for EU's ageren i verden.¹⁴ Dette omfatter både EU's medlemsstater og de partnere og tredjelande, der måtte bidrage til eller deltage i EU's krisestyringsmissioner og -operationer. EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik gennemføres ofte i samarbejde med andre internationale og regionale organisationer, navnlig De Forenede Nationer (FN), Den Nordatlantiske Traktats Organisation (NATO), Den Afrikanske Union (AU) og Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE).

Det næste store fikspunkt for EU's sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde indtrådte i årene efter Ruslands ulovlige annektering af Krim i 2014. I lyset af den forværrede sikkerhedspolitiske situation

12 Jf. EU-traktatens artikel 42, stk. 7. EU-traktatens artikel 42, stk. 7 har været påberåbt én gang. Frankrig aktiverede bestemmelsen i kølvandet på de voldsomme terrorangreb i Paris den 13.-14. november 2015. Efterfølgende valgte en række EU-lande på bilateralt grundlag at stille med forskellige bidrag, blandt andet for at støtte eller aflaste franske væbnede styrker i Sahel og Irak.

13 Jf. EUF-traktatens artikel 222.

14 Jf. EU-traktatens artikel 21.

i Europa og USA's stadig mere udtalte ønsker om, at Europa skulle påtage sig et større ansvar for sikkerheden på kontinentet, bad Det Europæiske Råd udenrigsrepræsentanten om at udarbejde en ny global EU-strategi for udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Strategien fra juni 2016 afløste EU's sikkerhedsstrategi fra 2003 og satte rammerne for et styrket sikkerheds- og forsvarspolitisk samarbejde.

Under overskriften "Fælles vision, fælles handling – et stærkere Europa" understregede EU's globale strategi, at blød magt ikke var nok, og at EU måtte være beredt på og i stand til at afværge, reagere på og beskytte sig mod ydre trusler. I forlængelse heraf fremlagde udenrigsrepræsentanten en gennemførelsesplan for EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik med tre hovedprioriteter: Reaktion på eksterne konflikter og kriser, kapacitetsopbygning af partnere samt beskyttelse af Unionen og dens borgere. Planen indeholdt en række forslag om sikkerhed og forsvar, der siden er blevet udmøntet. Heraf er Den Europæiske Forsvarsfond, Det Permanente Strukturerede Samarbejde (PESCO) og Den Europæiske Fredsfacilitet blandt de væsentligste. På forskellig vis illustrerer disse tiltag, der gennemgås i kapitel 4 nedenfor, hvordan den europæiske sikkerheds- og forsvarsdiskussion siden 1993 har udviklet sig fra primært at handle om civil og militær krisestyring til i dag at omfatte dels en bredere vifte af spørgsmål, ikke mindst inden for EU-medlemsstaternes samordning af forsvarsplanlægning og kapabilitetsudvikling, dels en bredere palet af politikker, instrumenter og partnere i en stadig mere uforudsigelig og anspændt sikkerhedspolitisk situation.

Ruslands invasion af Ukraine den 24. februar 2022 har på få uger vist sig som det næste afgørende fikspunkt for den europæiske sikkerhedsarkitektur og den internationale regelbaserede orden. Den drastiske forværring af forholdet til Rusland vil have afgørende betydning for de strategiske beslutninger og diskussioner, der vil foregå ikke kun i EU, men også i NATO. EU har netop vedtaget sit Strategiske Kompas, mens NATO fortsat arbejder på at opdatere sit strategiske koncept fra 2010. Tilsammen forventes disse dokumenter at sætte retning og indhold for de næste mange års sikkerhedspolitiske fokus. De tendenser og perspektiver, den ændrede sikkerhedspolitiske situation tegner for de kommende års udvikling af EU's sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde, behandles i redegørelsens afsluttende kapitel.

4 EU-TILTAG HELT ELLER DELVIST OMFATTET AF FORSVARFORBEHOLDET

Dette kapitel gennemgår de centrale politikområder, rammer og institutioner, der er etableret i EU, siden det sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde blev etableret i 1993, og som fortsat er en del af samarbejdet. Gennemgangen tager udgangspunkt i de væsentligste sagskomplekser og strukturer, der er eller har været helt eller delvist omfattet af forsvarsforbeholdet, eller hvor forsvarsforbeholdet på anden vis er relevant. Det betyder i sagens natur, at oversigten fokuserer på de forsvarsrelaterede og militære aspekter af samarbejdet og dermed i vid udstrækning ikke behandler EU's civile tiltag, som Danmark fuldt ud deltager i. Oversigten giver således ikke en udtømmende beskrivelse af EU's sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde.

En samlet oversigt over retsakter omfattet af forsvarsforbeholdet fremgår af bilag 1.

4.1 EU'S KRISESTYRINGSMISSIONER OG -OPERATIONER

Den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik har været operativ siden 2003, hvor EU overtog ledelsen af NATO's militære operation i FYROM (i dag Nordmakedonien) og FN's politimission i Bosnien-Hercegovina. EU har siden da gennemført og afsluttet i alt 19 militære og civile krisestyringsindsatser. Aktuelt har EU syv militære og 11 civile missioner og operationer. Indsætsernes konkrete opgaver varierer, men der er som hovedregel tale om relativt små engagementer med et begrænset antal udsendte. Der er i alt ca. 4.000 udsendte til EU's aktive krisestyringsmissioner og -operationer, nogenlunde ligeligt fordelt mellem civile og militære indsatser.

EU har fire aktive militære træningsmissioner: EUTM Mali, EUTM Somalia, EUTM Mozambique og EUTM RCA (i Den Centralafrikanske Republik). Målet med disse er at træne, uddanne og rådgive militære styrker i blandt andet menneskerettigheder, humanitær folkeret og beskyttelse af civile. Herudover har EU to militære operationer med fokus på maritim sikkerhed, i henholdsvis farvandet ud for Afrikas Horn (EUNAVFOR ATALANTA ud for Somalia) og i Middelhavet (EUNAVFOR MED IRINI ud for Libyen). Hertil kommer EU's ældste og største operation, EUFOR ALTHEA, der siden 2004 har været deployeret til Bosnien-Hercegovina for at træne væbnede styrker og støtte Bosnien-Hercegovinas myndigheder i at opretholde Dayton-fredsftalen fra 1995.

EU har tillige 11 aktive civile krisestyringsmissioner, der søger at skabe stabilitet i skrøbelige og svage stater gennem opbygning af blandt andet retsvæsen og politi, grænseadministration, civil administration og lignende. Geografisk er de udsendt til EU's østlige nærområde (Kosovo, Georgien og Ukraine, der dog pt. er evakueret), Afrika (Somalia, Niger, Mali, Libyen og Den Centralafrikanske Republik) samt Mellemøsten (Irak, Ramallah og Gaza).

De civile missioner finansieres over EU's budget, mens EU's militære missioner og operationer finansieres uden for EU's budget i alt overvejende grad af de lande, der bidrager med personel og materiel til den konkrete krisestyringsindsats. En mindre andel, de såkaldte fællesudgifter, finansieres via Den Europæiske Fredsfacilitet, der blev etableret i 2021 (se afsnit 4.6). Tidligere skete det via den såkaldte Athena-mekanisme fra 2004.

EU kan endvidere gennemføre krisestyring af både civil og militær karakter. EU har dog ikke på nuværende tidspunkt igangværende missioner eller operationer, der rummer både civile og militære komponenter. EU's militære krisestyringsoperationer bygger som udgangspunkt på FN-mandater el-

ler sker på anmodning fra partnerlandet, hvor operationen finder sted. Det er muligt for tredjelande at bidrage til EU's krisestyringsmissioner og -operationer, hvilket for eksempel Norge har benyttet sig af. EU har endvidere løbende indgået internationale aftaler til understøttelse af EU's missioner.

Forbeholdet indebærer, at Danmark ikke kan deltage i udarbejdelsen, vedtagelsen, gennemførelsen eller finansieringen af EU's militære krisestyringsmissioner og -operationer. Er der tale om missioner eller operationer, der rummer både civile og militære dele, kan Danmark deltage, hvis elementerne kan adskilles tilstrækkeligt, så Danmark ikke med deltagelsen kan komme til at gennemføre de militære dele af tiltaget. Danmark kan dog deltage fuldt ud i EU's civile missioner. Danmark er en væsentlig bidragsyder til de civile missioner og udlåner aktuelt personel til otte af de 11 missioner.

4.2 DET PERMANENTE STRUKTUREREDE SAMARBEJDE PÅ FORSVARSOMRÅDET (PESCO)

Det Permanente Strukturerede Samarbejde på forsvarsområdet (PESCO) blev etableret i 2017 som et mellemstatsligt initiativ og har siden da stået centralt i udviklingen af EU's forsvarsdimension. Det traktatmæssige grundlag for PESCO findes i Lissabon-traktaten, men den faktiske realisering af samarbejdet blev bredere og mere inkluderende fra begyndelsen end det snævre samarbejde, der var den oprindelige tanke i 2009. 25 ud af EU's daværende 28 medlemsstater gik således sammen om at aktivere PESCO-bestemmelsen i 2017. Ud over Danmark stod også Malta og Storbritannien uden for, idet sidstnævnte var i færd med at forlade EU.

PESCO-samarbejdet vedrører særligt udvikling af nye forsvarskapaciteter. Det består af to særskilte dele: Et permanent forsvarssamarbejde blandt de deltagende lande, der udgør rammen for øget koordination af landenes forsvarspolitik, og et ad hoc, projektbaseret samarbejde, hvor forskellige grupperinger af lande inden for PESCO kan gå sammen om udviklingen af konkrete projekter, der tilgodeser netop deres nationale forsvarspolitiske behov.

Der gælder 20 forpligtelser for de medlemsstater, der indgår i PESCO-samarbejdet, herunder øgede nationale forsvarsbudgetter og deltagelse i minimum ét PESCO-projekt. Forpligtelserne skal sikre et højt ambitionsniveau for de deltagende medlemsstater og skabe sammenhæng mellem deres nationale forsvarsplaner, således at de tænkes ind i et større europæisk perspektiv. PESCO-samarbejdet skal således ikke alene ses som en række projekter inden for udvalgte områder, men også som en række forpligtelser for de deltagende medlemsstater vedrørende forsvarsinvesteringer, kapacitetsudvikling og operativ parathed (se tabel 1 for en oversigt). Det er dog ikke et krav for deltagelse i PESCO, at en medlemsstat på forhånd lever op til forpligtelserne. Forpligtelserne er en udmøntning af protokol nr. 10 til Lissabon-traktaten.

PESCO-projekter er drevet af medlemsstaternes efterspørgsel og gennemføres ofte i samarbejde med eller af virksomheder og forskningsinstitutter. Der er aktuelt vedtaget 60 PESCO-projekter, der fordeles sig inden for syv overordnede områder: træningsfaciliteter, luftsystemer, landmilitære systemer, maritim sikkerhed, cybersikkerhed, støttekapaciteter og rumfart.

I 2020 blev PESCO-medlemsstaterne enige om regler for, hvordan tredjelande kan deltage i konkrete PESCO-projekter. Det er op til medlemsstaterne, der deltager i de enkelte PESCO-projekter, at træffe beslutning om at invitere et tredjeland til at deltage. Som udløber heraf deltager tre NATO-allierede – USA, Canada og Norge – i det nederlandsk-ledede PESCO-projekt om militær mobilitet. Det er første og pt. eneste PESCO-projekt med tredjelandsdeltagelse. Spørgsmålet om, hvordan virksomheder uden for EU kan deltage i PESCO-projekter, er fortsat under forhandling og derfor endnu uafklaret.

FAKTABOKS 4: PESCO-FORPLIGTELSENE

De medlemsstater, der deltager i PESCO, forpligter sig til:

1. Regelmæssigt at øge forsvarsbudgetterne for at nå de aftalte mål
2. Gradvist og på mellemlang sigt øge forsvarsinvesteringerne til 20 procent af de samlede forsvarsudgifter
3. Styrke fælles, samarbejdsbaserede projekter om forsvarskapaciteter, herunder gennem Den Europæiske Forsvarsfond
4. Øge andelen af udgifter til forsvarsforskning og -teknologi med henblik på at nærme sig 2 procent af de samlede forsvarsudgifter
5. Indføre, at disse forpligtelser regelmæssigt tages op til revision med henblik på Rådets godkendelse
6. Spille en væsentlig rolle i kapacitetsudvikling inden for EU, herunder inden for rammerne af CARD (Den Årlige Koordinerede Gennemgang af Forsvarskapabiliteter)
7. Støtte CARD, men anerkende revisionsprocessens frivillige karakter og de deltagende medlemsstaters individuelle begrænsninger
8. Inddrage Den Europæiske Forsvarsfond intensivt i multinationale indkøb
9. Udarbejde fælles, harmoniserede krav til alle kapacitetsudviklingsprojekter, som medlemsstaterne er enige om
10. Overveje fælles udnyttelse af eksisterende kapaciteter for at optimere ressourcer og øge omkostningseffektivitet
11. Øget indsats inden for samarbejdet om cyberforsvar
12. Øge militære styrkers tilgængelighed og deployeringsevne
13. Øge og udvikle militære styrkers interoperabilitet
14. Tilstræbe en ambitiøs tilgang til fælles finansiering af EU's militære missioner og operationer, ud over hvad der fastlægges som fællesudgifter
15. Bidrage til at afhjælpe kapacitetsmangler identificeret i CPD (kapacitetsudviklingsplanen) og CARD (Den Årlige Koordinerede Gennemgang af Forsvarskapabiliteter).
16. Prioritere europæisk samarbejdsbaseret tilgang til at afhjælpe kapacitetsmangler identificeret på nationalt plan
17. Deltage i mindst ét PESCO-projekt, som udvikler eller skaffer kapaciteter af strategisk relevans
18. Anvende Det Europæiske Forsvarsagentur som forum for fælles kapacitetsudvikling
19. Sikre, at projekter, der vedrører kapaciteter, og som ledes af deltagende medlemsstater, øger den europæiske forsvarsindustri konkurrenceevne
20. Sikre, at samarbejdsprogrammer vedtaget af de deltagende medlemsstater vil have en positiv indvirkning på europæisk forsvarsindustri og -teknologi

PESCO-samarbejdet er grundlæggende mellemstatsligt. Det overordnede politiske styringsniveau varetages af Rådet (EU's forsvarsministre) i et særligt PESCO-format. Alle beslutninger træffes ved enstemmighed blandt de deltagende medlemsstater. De eneste undtagelser, hvor Rådet kan træffe afgørelse med kvalificeret flertal, er afgrænset til to situationer: 1) hvor Rådet bekræfter deltagelsen af en medlemsstat, der ønsker at indgå i PESCO, og 2) når der træffes afgørelse om suspension af en medlemsstat, der ikke længere opfylder kriterierne eller ikke er i stand til at overholde forpligtelserne. Lande, der står uden for PESCO-samarbejdet, har hverken mulighed for at påvirke PESCO-samarbejdets generelle udvikling eller vedtagelsen af enkeltprojekter.

PESCO støttes af et fælles sekretariat med medarbejdere fra henholdsvis den Fælles Udenrigstjeneste, Det Europæiske Forsvarsagentur og EU's Militærstab. Sekretariatet udgør et fælles kontaktpunkt for de deltagende medlemsstater.

PESCO-samarbejdet har ikke et selvstændigt budget. PESCO-projekterne finansieres primært af de deltagende medlemsstater i overensstemmelse med deres respektive nationale beslutningsprocesser herfor. PESCO-projekter kan søge finansiering inden for rammerne af den Europæiske Forsvarsfond og derigennem opnå en særlig bonus som incitament for udvidelsen af det eksisterende samarbejde. For Forsvarsfondens testprogram for 2020 blev der godkendt fondstildelinger til 15 projekter udviklet i PESCO. Kommissionen godkendte for 2020 i alt 26 projekter. PESCO-projekter udgjorde over halvdelen af de succesfulde ansøgninger.

PESCO-samarbejdets mellemstatslige og frivillige karakter understreges af, at forsvarsmateriel, der rekvireres inden for rammerne af PESCO, tilhører de enkelte medlemsstater, der indgår i samarbejdet. Der er således ikke tale om EU-ejede kapabiliteter.

Danmark har på grund af forsvarsforbeholdet ikke mulighed for at deltage i PESCO-samarbejdet. Danske virksomheder kan dog indgå i PESCO-projekter.

4.3 DEN EUROPÆISKE FORSVARSFOND

Den Europæiske Forsvarsfond (EDF) blev oprettet i maj 2021 under EU's budget på baggrund af aftalen om EU's flerårige finansielle ramme for 2021-2027. Fondens formål er at 1) forbedre den europæiske forsvarsindustri konkurrenceevne, 2) støtte målrettede forsknings- og udviklingsprojekter som en enkelt medlemsstat ikke kan finansiere alene og 3) reducere unødvendige duplikationer og derigennem bidrage til mere effektiv brug af nationale forsvarsbudgetter.

Virksomheder og forskningsinstitutioner i EU's medlemsstater kan søge midler under fonden. Fonden er vedtaget inden for rammerne af EU's indre marked og hører dermed ikke under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Etableringen af fonden ændrer ikke ved, at beslutninger om investeringer i forsvar og udviklingen af forsvarskapabiliteter er et nationalt anliggende, der alene afgøres af den enkelte medlemsstat. Fondens finansielle ramme er ca. 8. milliarder euro (løbende priser) for perioden 2021-2027.

Forud for etableringen af fonden havde Europa-Kommissionen kørt to prøveprogrammer for at teste merværdien af EU-finansiering af henholdsvis forskning i forsvarsteknologi og udvikling af kapaciteter. Forsvarsfonden viderefører begge formål og har midler dedikeret til forskning (tilskud til forskningssamarbejde inden for innovative teknologier relateret til sikkerhed og forsvar) og til kapacitetsudvikling (incitamenter for EU-medlemsstaterne til at samarbejde om fælles udvikling og indkøb af forsvarsmateriel).

Implementeringen af Forsvarsfonden understøttes af en programkomité, der består af Europa-Kommissionen og medlemsstaterne, og hvor Det Europæiske Forsvarsagentur er med som observatør. Programkomiteen skal særligt sikre, at der er sammenhæng mellem forsknings- og udviklingsaktiviteter og medlemsstaternes indmeldte behov.

Fondens overordnede teknologiske prioriteringer formuleres med udgangspunkt i de centrale prioriteter, der er fastlagt i CDP- og CARD-processerne (se afsnit 4.5), der også danner grundlag for medlemsstaternes PESCO-samarbejde. De årlige arbejdsprogrammer udvikles med udgangspunkt i medlemsstaternes indmeldte og konsoliderede behov.

Forsvarsfonden er ikke omfattet af Danmarks forsvarsforbehold, da fonden er forankret i EU-samarbejdet om industri. Danske virksomheder og forskningsinstitutioner kan søge midler under fonden. Danske myndigheder deltager i programkomiteen og udarbejdelsen af de årlige arbejdsprogrammer på lige fod med andre medlemsstater. Danmark deltager som følge af forsvarsforbeholdet dog ikke i de processer i regi af Forsvarsagenturet, der spiller ind i fastlæggelsen af de overordnede prioriteter for Forsvarsfonden, navnlig CARD og CDP.

4.4 DET EUROPÆISKE FORSVARSAGENTUR

Det Europæiske Forsvarsagentur ligger i Bruxelles. Det blev oprettet som et mellemstatsligt agentur under Rådet i 2004 og er efterfølgende traktatfæstet i Lissabon-traktaten. Agenturets formål er at styrke EU's forsvarskapacitet på krisestyringsområdet, udvikle og fremme EU-samarbejde om forsvarsmateriel, styrke teknologi og forskning inden for forsvarsområdet samt skabe et konkurrence-dygtigt europæisk marked for forsvarsmateriel. Det er frivilligt at deltage i agenturet. Dets arbejde finansieres af de deltagende medlemsstater. Alle EU-medlemsstater, undtagen Danmark, deltager i agenturet.

Forsvarsagenturet fungerer som bindeled mellem medlemsstaterne og EU's forsvarspolitikker. Agenturet har også aftaler med en række lande uden for EU, herunder Norge, Serbien, Schweiz og Ukraine. Inden for rammerne af den fælles EU-NATO-erklæring fra 2016 samarbejder agenturet også med NATO, ligesom der arbejdes på at indgå en administrativ aftale med USA.

I takt med at EU's samarbejde om udvikling og indkøb af forsvarsmateriel har udviklet sig – særligt med etableringen af den Europæiske Forsvarsfond og PESCO – har Forsvarsagenturet fået en stadig mere central placering. Dette skyldes især agenturets arbejde med kapabilitetsudviklingsplaner (CDP) og de årlige gennemgange af medlemsstaternes forsvarskapabiliteter (CARD), der er med til at forme beslutninger om konkrete projekter inden for både Den Europæiske Forsvarsfond og PESCO (se afsnit 4.2, 4.3 og 4.5).

En del af agenturets arbejde sigter på at finde tekniske samarbejdsløsninger, så de deltagende lande kan få mere ud af deres eksisterende militære kapabiliteter i fællesskab. Det maritime overvågningsprogram, MARSUR, der blev etableret i 2005, er et konkret eksempel på dette. Projektet sigter på at forbedre udvekslingen af operationel information blandt de deltagende lande for på den måde at skabe et bedre samlet billede af situationen i et givent maritimt område. MARSUR anvendes i forbindelse med CMP-projektet (se afsnit 4.9).

Endelig danner agenturet ramme om forskellige former for samarbejde mellem nationale eksperter fra medlemsstaterne, forsvarsindustrien og forskningsverdenen om emner af fælles interesse. Det gælder for eksempel på cyberområdet, hvor agenturet for nyligt har gennemført en øvelse i cyberforsvar for militære computerberedskabsteams.

Som følge af forsvarsforbeholdet kan Danmark ikke være en del af Det Europæiske Forsvarsagentur. Danmark har dog mulighed for at deltage i enkelte af agenturets aktiviteter, der er relateret til bredere EU-politikker. Konkret deltager Danmark i seks arbejdsgrupper, herunder på områder som militær mobilitet og forskning i forsvar, der relaterer sig til EU's industri-, forsknings- og transportpolitikker.

4.5 EU'S KAPABILITETSUDVIKLINGSPLAN OG ÅRLIGE GENNEMGANGE AF MEDLEMSSTATERNES FORSVARSKAPABILITETER

Siden 2008 har Det Europæiske Forsvarsagentur i samarbejde med de deltagende medlemsstater, EUMC og EUMS formuleret såkaldte kapabilitetsudviklingsplaner (CDP).

Målet er at etablere et samlet overblik over medlemsstaternes militære kapabiliteter og identificere områder, hvor der er potentiale for multinationalt samarbejde, der kan udfylde eventuelle mangler. Medlemsstaterne bidrager til processen, som blandt andet omfatter en selvevaluering af kapabilitetsmangler. CDP vedtages af Forsvarsagenturets styringsråd, hvor medlemsstaterne også deltager. De områder, der identificeres i CDP, udgør de overordnede, prioriterede kapacitetsområder for blandt andet Den Europæiske Forsvarsfond og PESCO-samarbejdet. Den seneste CDP-revision fandt sted i 2018 og identificerede 11 overordnede prioritetsområder på tværs af EU og inden for alle militære domæner (land, luft, maritim, cyber og rummet).

For yderligere at konkretisere kapabilitetsudviklingsplanen gennemfører Forsvarsagenturet årlige gennemgange af medlemsstaternes forsvarskapabiliteter (CARD). Første gennemgang fandt sted i 2019/2020. Den igangværende gennemgang blev indledt i december 2021. Ved at forbinde medlemsstaternes nationale forsvarsplanlægning med EU-niveaue for kapabilitetsudvikling søger man at skabe synergi på tværs af medlemsstaterne og undgå duplikering.

Konkret foregår gennemgangen ved, at medlemsstaterne indgiver relevante oplysninger om deres planer for Forsvaret til Forsvarsagenturet. På baggrund af oplysningerne gennemføres årlige bilaterale drøftelser mellem medlemsstaterne og Forsvarsagenturet.

I det seneste CARD (2019/2020) blev afdækket 55 samarbejdsmuligheder og seks fokusområder. Opfølgningen på CARD kan ske inden for rammerne af PESCO-samarbejdet og/eller den Europæiske Forsvarsfond.

Danmark kan på grund af forsvarsforbeholdet ikke være med i Det Europæiske Forsvarsagentur og deltager ikke i dets processer og beslutninger vedrørende CDP og CARD.

4.6 DEN EUROPÆISKE FREDSFACILITET

Den Europæiske Fredsfacilitet blev etableret af Rådet i marts 2021 efter tre års forhandlinger. Det er et finansielt instrument, der har til formål at styrke EU's profil som en relevant, global udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktør. Faciliteten har et budgetloft på omkring 5,7 milliarder euro (løbende priser) for perioden 2021-2027 fordelt på to søjler: Én til finansiering af fællesudgifterne til EU's egne militære krisestyringsoperationer og -missioner og én, der kan finansiere bistandsforanstaltninger til opbygning af militære kapaciteter i tredjelande samt militære aspekter af fredsbevarende operationer, som ledes af regionale eller internationale organisationer eller tredjelande, herunder gennem leverancer af forskellige former for våben og militært udstyr fra medlemsstaterne.

Den Europæiske Fredsfacilitet erstatter den tidligere Afrikanske Fredsfacilitet og Athena-mekanismen (se afsnit 4.2) og introducerer i tillæg hertil en række nye anvendelsesmuligheder. Faciliteten er placeret uden for EU-budgettet og finansieres gennem bidrag fra EU's medlemsstater efter en fordelingsnøgle baseret på landenes BNI. I modsætning til forgængeren, den Afrikanske Fredsfacilitet, er den Europæiske Fredsfacilitet global i sin rækkevidde. Den kan derfor anvendes i krise- og konfliktsituationer i alle tredjelande af strategisk interesse for EU.

Alle EU-medlemsstater inklusiv Danmark har været med i vedtagelsen af Den Europæiske Fredsfacilitet. Alle underliggende indsatser vedtages med enstemmighed.

Ønsket om at levere udstyr til militære enheder i tredjelande udsprang blandt andet af konkrete oplevelser af, at afrikanske styrker knyttet til EU's militære træningsmissioner manglede det fornødne udstyr til at gennemføre træningen. I Den Centralafrikanske Republik trådte Rusland ind og leverede militært udstyr til EU's lokale samarbejdspartnere.

I lyset af den russiske invasion af Ukraine blev der opnået enighed i Rådet om at støtte opbygningen af Ukraines militære kapaciteter via Den Europæiske Fredsfacilitet, blandt andet med finansiering af levering af dødbringende våben.

På grund af forsvarsforbeholdet deltager Danmark ikke i EU's militære krisestyringsmissioner og -operationer og dermed heller ikke i finansieringen heraf, som foregår inden for rammen af fredsfacilitetens ene søjle. Danmark bidrager derimod som udgangspunkt fuldt ud til bistandsforanstaltninger under facilitetens anden søjle, der sigter på at styrke et tredjelandes militære kapaciteter samt militære aspekter af fredsbevarende operationer, som ledes af regionale eller internationale aktører eller tredjelande.

4.7 EU'S KAMPGRUPPER

EU's kampgrupper er et mellemstatsligt og multinationalt koncept, der oprindeligt blev udviklet af EU's Militærstab i 2004. I 2007 nåede kampgruppekonceptet et fuldt operativt niveau. Siden har der i udgangspunktet været to kampgrupper på højt beredskab klar til hurtig indsættelse i konfliktramte områder. Det er frivilligt for EU's medlemsstater at deltage i kampgrupperne.

Alle EU's medlemsstater – med undtagelse af Malta og Danmark – har i årenes løb bidraget til én eller flere kampgrupper. Lande, der ikke er medlem af EU, kan også deltage i EU's kampgrupper. Kampgrupperne har aldrig været indsat i konkrete operationer.

Danmark deltager på grund af forsvarsforbeholdet ikke i EU's kampgrupper.

4.8 EU'S SATELLITCENTER

EU's Satellitcenter blev etableret som et mellemstatsligt agentur under Rådet i 2001. Det ligger i Torrejón de Ardoz uden for Madrid, Spanien. Agenturets arbejde finansieres primært af medlemsstaterne på baggrund af en BNI-fordelingsnøgle. Satellitcenterets opgave er at levere satellitbilleder og analyser af konkrete situationer og udviklinger til EU's institutioner, EU's missioner og operationer samt medlemsstater. Blandt andet bidrog Satellitcenteret i vidt omfang til at afdække udviklingen i Afghanistan i sommeren/efteråret 2021, ligesom centeret også følger krigen i Ukraine. EU's efterretningsenheder er den største aftager af satellitcenterets produkter. Centeret samarbejder desuden med partnerlande og partnere uden for EU, herunder FN, OSCE, Organisationen for Forbud mod Kemiske Våben (OPCW), Det internationale Atomenergiagentur (IAEA) og NATO. I de senere år har også Frontex benyttet sig af Satellitcenterets ydelser.

Danmark deltog ikke i retsaken, der grundlagde Satellitcenteret, da centeret var forudset at være underleverandør til særligt EU's militære missioner og operationer og derfor vurderedes at være omfattet af forsvarsforbeholdet. Det blev dog senere præciseret i den gældende retsakt om centeret, at Danmark kan deltage i civile aspekter af Satellitcenterets arbejde. Modsat antagelsen dengang er langt hovedparten af Satellitcenterets produkter inden for det civile område. Danmark bidrager på den baggrund med et årligt frivilligt bidrag.

4.9 EU'S KOORDINEREDE MARITIME TILSTEDEVÆRELSE

EU's koordinerede maritime tilstedeværelse (CMP) sigter på at give EU en større rolle som global maritim sikkerhedsaktør. CMP blev igangsat ved et pilotprojekt om maritim sikkerhed i Guineabugten i januar 2021. Pilotprojektet består af en militær og en civil søjle. Den militære søjle bygger på bidrag, der indsættes – eller som allerede er indsat – under national kommando i det maritime område. I den civile søjle oprettes et diplomatisk spor, hvor der blandt andet udsendes maritime rådgivere til regionen fra medlemsstaterne, som skal rådgive kyststaterne og koordinere deres indsatser for kapacitetsopbygning.

Den 21. februar 2022 forlængede Rådet pilotprojektet i Guineabugten for en toårig periode og etablerede desuden et nyt maritimt interesseområde med fokus på den nordvestlige del af det Indiske Ocean. Forberedelserne af dette er nu indledt og ventes at have fokus på, og snitflader til, den europæisk-ledede overvågningsmission i Hormuz-strædet (EMASoH) og EU's militære krisestyringsoperation ATALANTA ud for Afrikas Horn.

CMP adskiller sig grundlæggende fra EU's militære krisestyringsoperationer, da CMP ikke er under EU-kommando. CMP er således en koordinerende ramme, der sikrer en passende maritim tilstedeværelse i området.

Forsvarsforbeholdet er ikke til hinder for dansk deltagelse i CMP i dens nuværende form, da CMP ikke er en militær EU-krisestyringsoperation, og fordi bidrag indsættes under national kommando. Danmark kan derfor deltage i CMP-pilotprojektet i Guinea-bugten. CMP er dog fortsat under udvikling, hvorfor forsvarsforbeholdet kan udfordre dansk deltagelse på sigt.

4.10 EU'S MILITÆRE STRUKTURER

Det Europæiske Råd besluttede som nævnt i kapitel 3 på sit møde i Helsinki i 1999 at opbygge en institutionel struktur, der blandt andet kunne understøtte løsningen af EU's militære krisestyringsopgaver.

EU's Militærkomité (EUMC) er det højeste militære organ i denne struktur. Komiteen består af forsvarscheferne i EU's medlemsstater. Det daglige arbejde i komiteen varetages af medlemsstaternes permanente militære repræsentanter i Bruxelles. EUMC rådgiver udenrigsrepræsentanten og den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité (PSC) om alle militære aspekter inden for EU. Danmark har plads i EUMC, men deltager ikke aktivt i drøftelserne på grund af forbeholdet.

EUMC's rådgivning tager blandt andet udgangspunkt i militærfaglige analyser udarbejdet af EU's Militærstab (EUMS). EUMS blev i 2009 omdannet fra at have været en del af Rådsekretariatet til at være en militær komponent i den Fælles Udenrigstjeneste. EUMS er som generaldirektorat i den Fælles Udenrigstjeneste direkte underlagt udenrigsrepræsentanten og arbejder under anvisninger fra og rapporterer også til EUMC. EUMS har blandt andet til opgave at levere 'early warning' og situationsanalyser samt bistå den militærstrategiske planlægning. Forsvarsforbeholdet er ikke til hinder for, at Danmark udlåner medarbejdere til EUMS, så længe sådanne stillinger ikke bidrager til gennemførelsen af foranstaltninger omfattet af forsvarsforbeholdet. I praksis indebærer det en betydelig begrænsning.

For at styrke gennemførelsen af konkrete krisestyringsoperationer etablerede Rådet i juni 2017 EU's Militære Planlægnings- og Gennemførelsesenhed (MPCC) som en ny enhed. Generaldirektøren for EUMS varetager også funktionen som direktør for MPCC. MPCC er en hovedkvartersbaseret kommando- og kontrolstruktur, der skal sikre, at EU's militære missioner og operationer kan koncentrere sig om konkrete aktiviteter i felten. MPCC samarbejder med sit civile modstykke, EU's Civile Gennemførelses- og Planlægningskapacitet (CPCC). I øjeblikket har MPCC ansvar for EU's fire aktive trænings-

missioner, men det er forventningen, at MPCC vil blive styrket i de kommende år med henblik på at kunne virke som hovedkvarter på operativt niveau for flere af EU's militære missioner og operationer. Danmark kan som følge af forsvarsforbeholdet ikke deltage i MPCC.

EU's militære efterretningsprodukter udarbejdes af EU's Militærstabs efterretningsdirektorat (EUMS INT). Produkterne bruges blandt andet til forberedelsen og gennemførelsen af EU's krisestyringsmissioner og -operationer. EU's civile efterretnings- og analysecenter (EU INT-CEN) er ligeledes placeret under den Fælles Udenrigstjeneste, og har til formål at bidrage med efterretningsbaserede produkter, herunder fælles trusselvurderinger, som blandt andet leveres til Europa-Kommissionen og den Fælles Udenrigstjeneste samt medlemsstaterne. I praksis samarbejder EUMS INT og EU INT-CEN tæt, når der udarbejdes produkter. Når de to enheder er fælles om produkterne refereres de til som SIAC (Single Intelligence Analysis Capacity).

Grundet forsvarsforbeholdet deltager Danmark kun i meget begrænset omfang i EU's militære strukturer. Forsvarsforbeholdet er dog ikke til hinder for, at Danmark modtager efterretninger fra EUMS INT og EU INT-CEN, ligesom Danmark kan levere oplysninger til EUMS INT og EU INT-CEN, med mindre oplysningerne skal tjene til brug for EU-ledede militære operationer.

5 TENDENSER I EU'S FORSVARSSAMARBEJDE OG SAMLEDE OPTRÆDEN UDADTIL I DE KOMMENDE ÅR

Som det fremgår af de ovenstående kapitler, har EU's sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde udviklet sig markant i de seneste år. Ruslands invasion af Ukraine ventes at forstærke samarbejdet yderligere og formentlig også øge den hast, hvormed nye initiativer og tiltag introduceres, vedtages og udmøntes. Samarbejdet mellem EU og NATO er tæt og konstruktivt, og der rejses ikke tvivl om NATO's ansvar for den kollektive sikkerhed. Den forværrede sikkerhedspolitiske situation, spiller også ind i den igangværende konference om Europas fremtid, hvor borgere fra hele EU udveksler ideer om EU's fremtid. Der tegner sig klare konturer af et samarbejde, der er i udvikling som følge af medlemsstaternes efterspørgsel.

På mødet i Det Europæiske Råd den 24.-25. marts 2022 endosserede stats- og regeringscheferne således EU's Strategiske Kompas, der skal sætte retningen for EU-samarbejdet om den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik i de næste 5-10 år. Kompasset fremhæver, at Ruslands invasion af Ukraine har bragt krig tilbage til Europa, og at det sikkerhedspolitiske landskab generelt er skærpet. Kompasset omtaler behovet for et "kvantespring" fremad for at møde udfordringerne. Kompasset fokuserer på fire konkrete områder, der skal bidrage til at øge EU's evne og vilje til at handle i lyset af de sikkerhedspolitiske udfordringer: Krisestyring, modstandskraft, kapabiliteter og partnerskaber. Fordelt på disse områder indeholder kompasset en række forslag, hvor nogle af de mest fremtrædende er:

- Etablering af en EU-reaktionskapacitet på op mod 5.000 tropper. Reaktionskapaciteten ventes at bygge videre på det eksisterende kampgruppekoncept og vil alene kunne anvendes til krisestyring uden for EU's territorium. Reaktionskapaciteten vil være baseret på frivillige bidrag fra EU's medlemsstater.
- En hybrid værktøjskasse, der vil muliggøre koordinerede modsvar, såfremt EU eller dets medlemsstater udsættes for hybride angreb på tværs af alle domæner. Modsvar kan blandt andet være i form af diplomatiske reaktioner som fælleserklæringer eller som sanktioner. Men der lægges også op til, at hybride trusler skal kunne håndteres i både EU's civile og militære krisestyringsmissioner og -operationer.
- Et styrket EU-NATO-samarbejde, der ud over en styrket dialog og mødeaktivitet mellem EU og NATO hviler på tættere samarbejde om blandt andet cybersikkerhed, hybride trusler, klimasikkerhed og nye teknologier.
- Mere fleksible beslutningsprocedurer, der vil gøre det lettere at etablere koalitioner af villige inden for en EU-ramme. Det kan indebære øget brug af de muligheder, som EU-traktaten giver for, at de medlemsstater, der ønsker det, kan gå videre med militære krisestyringsoperationer og -missioner i mindre grupper.
- Nye muligheder for samarbejde mellem EU's egne militære krisestyringsoperationer og -missioner og europæisk-ledede ad hoc koalitioner, der står uden for EU-rammen.

Mens Danmark har kunnet deltage fuldt ud i forberedelsen og vedtagelsen af det Strategiske Kompas, er det vanskeligt at forudsige, i hvor høj grad Danmark vil kunne deltage i udmøntningen af kompasset. Det afhænger af de konkrete tiltag og beslutninger, der vil forme sig i forbindelse med implementeringen af kompasset. Der er dog en klar formodning om, at forsvarsforbeholdet vil forhindre Danmark i at deltage i dele af kompasset, såsom en EU-reaktionskapacitet. Dertil kommer, at kompasset lægger op til i højere grad at koble civile og militære elementer, hvilket kan udfordre dansk deltagelse, såfremt det måtte blive vanskeligt at adskille de to elementer fra hinanden, herunder ek-

sempelvis ved civile krisestyringsmissioner med militære komponenter eller militære indsatser inden for cyberdomænet.

Opfølgningen på det Strategiske Kompas vil ske i et skærpet sikkerhedspolitisk landskab blandt andet som følge af krigen i Ukraine. Der skal træffes væsentlige beslutninger om imødegåelse af trusler mod sikkerheden på det europæiske kontinent, stabiliteten i Europas nærområder og underminering af den internationale regelbaserede orden. EU's geografiske fokus vil givetvis i højere grad, end den globale strategi fra 2016 lagde op til, være på Europa og det europæiske naboskabsområde.

Den fortsatte ustabilitet og skrøbelighed, der præger situationen i store dele af Mellemøsten og Afrika, og som ofte har direkte konsekvenser for sikkerheden i Europa, vil formentligt også fremover gøre det naturligt og nødvendigt for EU at bevare – og måske ligefrem styrke – sit bredspektrede engagement i disse regioner. Dette flugter med det udbredte ønske blandt medlemsstaterne om at signalere Europas vilje til at tage ansvar i forhold til at opretholde fred og stabilitet især i nærområdet. Samtidig vil den stadigvæk større politiske, økonomiske og sikkerhedsmæssige betydning af Asien og Stillehavsregionen føre til et øget pres på og ønske om også fra europæisk side at have mere fokus på denne del af verden.

Der er intet, der tyder på, at usikkerheden og uforudsigeligheden i og omkring Europa vil aftage i de kommende år. Baseret på de initiativer og udviklinger, der allerede er kendt, tegner der sig flere centrale strømpile for udviklingen på området.

Først og fremmest forventes der helt overordnet at være en markant større villighed fra EU-medlemsstaterne til at investere i og prioritere sikkerhed og forsvar. Særligt den tyske udmelding om at oprette en forsvarsfond på 100 milliarder euro må ventes at få indflydelse på tyngden af det europæiske samarbejde, selvsagt i tæt samarbejde med NATO.

I forlængelse heraf vil samarbejdet om innovation og udvikling på det forsvarsindustrielle område blive videreført og sandsynligvis styrket, formentligt inden for rammerne af PESCO og Den Europæiske Forsvarsfond, men også i regi af Det Europæiske Forsvarsagentur. Dertil kommer Europa-Kommissionens forsvarspakke fra februar 2022, der indeholder en bred vifte af initiativer relateret til forsvarsindustri og kapabilitetsudvikling. Disse omhandler emner som hybride trusler, cyberangreb, trusler i rummet, militær mobilitet, klimaforandringer samt nye og disruptive teknologier.

Fælles for disse indsatser er, at de fordrer et øget strategisk samspil mellem EU's politikområder. Det gælder ikke mindst brugen af industri- og forskningspolitiske virkemidler inden for udviklingen af europæiske forsvarskapabiliteter, og det gælder imødegåelsen af de stadigvæk mere komplekse trusler, der følger med den teknologiske og digitale udvikling. Særligt på områder hvor fjendtlig udefrakommende indblanding og manipulation truer EU's værdier, demokrati og velstand, er der ønske om at udvide mulighederne for modsvar til et bredere spektrum.

Cybersikkerhed er et stadigvæk mere centralt arbejdsområde i EU. Det kraftigt forværrede forhold til Rusland har understreget behovet for at hæve det fælles europæiske cybersikkerhedsniveau betragteligt. Gennem stærkere intern robusthed, såvel som ved stærkere modsvar på cyberangreb og et mere aktivt cyberdiplomati. Der er et ønske blandt flere medlemsstater om at øge EU's afskrækkelse på cyberområdet. Dertil kommer, at krigens natur har skiftet karakter, idet krigsførelse i højere grad gør brug af hybride kapaciteter. Dermed er hybrid krigsførelse og brug af cyber blevet sværere at adskille fra det militære.

I det hele taget vil ønsket om at skabe synergi mellem EU's forskellige virkemidler formentligt også være drivende fremover. Bestræbelserne på at samtænke EU's krisestyringsinstrumenter, hvilket har været en dansk mærkesag, må forventes at fortsætte. Etableringen af Den Europæiske Fredsfacilitet

er et konkret eksempel på, hvordan den geopolitiske situation har skærpet EU's ønske om en mere helhedsorienteret tilgang til stabilisering og krisestyring.

Det er kendetegnende, og en forskel i forhold til debatten for 30 år siden, at der tegner sig et tæt og konstruktivt samarbejde mellem EU og NATO. Forholdet mellem EU og NATO er i dag på et historisk ambitiøst niveau. Der er etableret konkrete samarbejdsrelationer mellem de to organisationer, ligesom der er bred enighed om, at et tæt samarbejde er nødvendigt for effektivt at kunne imødegå europæiske sikkerhedsudfordringer. Det fælles samarbejde er formaliseret i to fælleserklæringer fra henholdsvis Warszawa i 2016 og Bruxelles i 2018 og omfatter 74 fælles EU-NATO-samarbejdsområder. Det fremgår af Bruxelles-erklæringen fra 2018, at EU's bestræbelser på at øge det europæiske forsvars- og sikkerhedssamarbejdet styrker den transatlantiske sikkerhed. Det forværrede trusselsbillede giver anledning til et styrket EU-NATO-samarbejde. Der er en udbredt forståelse for, at NATO varetager den kollektive sikkerhed, mens EU i stigende grad spiller en rolle på områder, hvor NATO ikke har markant fokus eller relevante redskaber.

Det transatlantiske sikkerheds- og værdifællesskab har manifesteret sig i reaktionen på Ruslands invasion af Ukraine. Siden Rusland den 24. februar 2022 indledte angrebet på Ukraine har EU i tæt koordination med USA vedtaget omfattende sanktionspakker rettet mod det russiske lederskab og den russiske økonomi samt ydet støtte til Ukraine af politisk, humanitær og militær karakter.

Uanset det videre forløb af krigen i Ukraine synes det at ligge fast, at Ruslands invasion af Ukraine har skabt en helt ny sikkerhedspolitisk situation i Europa. Den langvarige diskussion om, hvordan – og hvorvidt – EU i samklang med USA, NATO og andre partnere kan tage mere ansvar for egen sikkerhed, er blevet mere konkret, håndgribelig og presserende.

BILAG 1: RETSAKTER OMFATTET AF FORSVARSFORBEHOLDET

EU'S KRISESTYRINGSOPERATIONER OG -MISSIONER	
Tiltag	Relevante retsakter
EUTM Mozambique	<p>Rådets afgørelse (FUSP) 2021/1143 af 12. juli 2021 om Den Europæiske Unions militære uddannelsesmission i Mozambique (EUTM Mozambique)</p> <p>Rådets afgørelse (FUSP) 2021/1818 af 15. oktober 2021 om iværksættelse af Den Europæiske Unions militære uddannelsesmission i Mozambique (EUTM Mozambique)</p>
EUNAVFOR MED IRINI	<p>Rådets afgørelse (FUSP) 2020/472 af 31. marts 2020 om Den Europæiske Unions militæroperation i Middelhavsområdet (EUNAVFOR MED IRINI)</p> <p>Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité's afgørelse (FUSP) 2021/1745 af 23. september 2021 om udnævnelse af den øverstbefalende for EU-operationen i Den Europæiske Unions militæroperation i Middelhavsområdet (EUNAVFOR MED IRINI) (EUNAVFOR MED IRINI/3/2021)</p> <p>Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité's afgørelse (FUSP) 2022/... af 29. marts 2022 om udnævnelse af den øverstbefalende for EU-styrken i Den Europæiske Unions militæroperation i Middelhavsområdet (EUNAVFOR MED IRINI) og om ophævelse af afgørelse (FUSP) 2021/1748 (EUNAVFOR MED IRINI/2/2022) <i>[Retsaktens endelige nummer forelå ikke på tidspunktet for redegørelsens færdiggørelse].</i></p>
EUTM RCA	<p>Rådets afgørelse (FUSP) 2016/610 af 19. april 2016 om Den Europæiske Unions militære FSFP-uddannelsesmission i Den Centralafrikanske Republik (EUTM RCA)</p> <p>Rådets afgørelse (FUSP) 2016/1137 af 12. juli 2016 om iværksættelsen af Den Europæiske Unions militære FSFP-uddannelsesmission i Den Centralafrikanske Republik (EUTM RCA)</p> <p>Rådets afgørelse (FUSP) 2016/1791 af 12. juli 2016 om undertegnelse og indgåelse på Unionens vegne af aftalen i form af brevveksling mellem Den Europæiske Union og Den Centralafrikanske Republik om status for Den Europæiske Unions militære FSFP-uddannelsesmission i Den Centralafrikanske Republik (EUTM RCA)</p> <p>Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité's afgørelse (FUSP) 2022/105 af 19. januar 2022 om udnævnelse af den øverstbefalende for EU-missionsstyrken for Den Europæiske Unions militære FSFP-uddannelsesmission i Den Centralafrikanske Republik (EUTM RCA) og om ophævelse af afgørelse (FUSP) 2021/1435 (EUTM RCA/1/2022)</p>

EUTM Mali	<p>Rådets afgørelse 2013/34/FUSP af 17. januar 2013 om Den Europæiske Unions militærmission for at bidrage til uddannelsen af Malis væbnede styrker (EUTM Mali)</p> <p>Rådets afgørelse 2013/87/FUSP af 18. februar 2013 om iværksættelsen af Den Europæiske Unions militærmission for at bidrage til uddannelsen af Malis væbnede styrker (EUTM Mali)</p> <p>Rådets afgørelse 2013/178/FUSP af 25. februar 2013 om undertegnelse og indgåelse af aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Mali om status i Republikken Mali for Den Europæiske Unions militærmission for at bidrage til uddannelsen af Malis væbnede styrker (EUTM Mali)</p> <p>Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité's afgørelse (FUSP) 2021/2209 af 7. december 2021 om udnævnelse af den øverstbefalende for EU-missionsstyrken under Den Europæiske Unions militærmission for at bidrage til uddannelsen af Malis væbnede styrker (EUTM Mali) og om ophævelse af afgørelse (FUSP) 2021/1083 (EUTM Mali/2/2021)</p>
EUTM Somalia	<p>Rådets afgørelse 2010/96/FUSP af 15. februar 2010 om Den Europæiske Unions militærmission for at bidrage til uddannelsen af somaliske sikkerhedsstyrker</p> <p>Rådets afgørelse 2010/197/FUSP af 31. marts 2010 om iværksættelse af Den Europæiske Unions militærmission for at bidrage til uddannelsen af somaliske sikkerhedsstyrker (EUTM Somalia)</p> <p>Rådets afgørelse (FUSP) 2021/905 af 3. december 2020 om undertegnelse og indgåelse på Unionens vegne af aftalen mellem Den Europæiske Union og Den Føderale Republik Somalia om status for Den Europæiske Unions militærmission for at bidrage til uddannelsen af somaliske sikkerhedsstyrker (EUTM Somalia) i Den Føderale Republik Somalia</p> <p>Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske komité's afgørelse (FUSP) 2022/170 af 8. februar 2022 om udnævnelse af den øverstbefalende for EU-missionen for Den Europæiske Unions militærmission for at bidrage til uddannelsen af somaliske sikkerhedsstyrker (EUTM Somalia) og om ophævelse af afgørelse (FUSP) 2020/1072 (EUTM Somalia/1/2022)</p>

EUNAVFOR ATALANTA	<p>Rådets fælles aktion 2008/851/FUSP af 10. november 2008 om Den Europæiske Unions militæroperation med henblik på at bidrage til at afskrække fra, forebygge og bekæmpe piratvirksomhed og væbnede røverier ud for Somalias kyster</p> <p>Rådets afgørelse 2008/918/FUSP af 8. december 2008 om iværksættelse af Den Europæiske Unions militæroperation med henblik på at bidrage til at afskrække fra, forebygge og bekæmpe den piratvirksomhed og de væbnede røverier, der finder sted ud for Somalias kyst (Atalanta)</p> <p>Rådets afgørelse 2009/29/FUSP af 22. december 2008 om indgåelse af aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Somalia om status for den EU-ledede flådestyrke i Republikken Somalia i forbindelse med EU's militæroperation Atalanta</p> <p>Rådets afgørelse 2009/88/FUSP af 22. december 2008 om indgåelse af aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Djibouti om status for de EU-ledede styrker i Republikken Djibouti i forbindelse med Den Europæiske Unions militæroperation Atalanta</p> <p>Rådets afgørelse 2009/293/FUSP af 26. februar 2009 om brevvekslingen mellem Den Europæiske Union og Kenyas regering om betingelserne og de nærmere bestemmelser for overførsel af personer, der mistænkes for at have begået piratvirksomhed, og som tilbageholdes af den EU-ledede flådestyrke (EUNAVFOR), og beslaglagte genstande i EUNAVFOR's varetægt, fra EUNAVFOR til Kenya og for behandling heraf efter en sådan overførsel</p> <p>Rådets afgørelse 2009/877/FUSP af 23. oktober 2009 om undertegnelse og midlertidig anvendelse af brevvekslingen mellem Den Europæiske Union og Republikken Seychellerne om betingelserne og de nærmere bestemmelser for overførsel af mistænkte pirater og bevæbnede røvere fra EUNAVFOR til Republikken Seychellerne og for behandling heraf efter en sådan overførsel</p> <p>Rådets afgørelse 2009/916/FUSP af 23. oktober 2009 om undertegnelse og indgåelse af aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Seychellerne om status for de EU-ledede styrker i Republikken Seychellerne i forbindelse med Den Europæiske Unions militæroperation Atalanta</p> <p>Rådets afgørelse 2011/640/FUSP af 12. juli 2011 om undertegnelse og indgåelse af en aftale mellem Den Europæiske Union og Republikken Mauritius om betingelserne for overførsel af mistænkte pirater og tilknyttede, beslaglagte genstande fra den EU-ledede flådestyrke til Republikken Mauritius og om forholdene for de mistænkte pirater efter overførsel</p>
-------------------	---

	<p>Rådets afgørelse 2014/198/FUSP af 10. marts 2014 om undertegnelse og indgåelse af en aftale mellem Den Europæiske Union og Den Forenede Republik Tanzania om betingelserne for overførsel af mistænkte pirater og tilknyttede, beslaglagte genstande fra den EU-ledede flådestyrke til Den Forenede Republik Tanzania</p> <p>Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité's Afgørelse (FUSP) 2021/661 af 20. april 2021 om udnævnelse af EU's øverstbefalende for Den Europæiske Unions militæroperation med henblik på at bidrage til at afskrække fra, forebygge og bekæmpe piratvirksomhed og væbnede røverier ud for Somalias kyster (Atalanta) og om ophævelse af afgørelse (FUSP) 2021/87 (ATALANTA/3/2021)</p> <p>Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité's afgørelse (FUSP) 2022/217 af 15. februar 2022 om udnævnelse af den øverstbefalende for EU-styrken i Den Europæiske Unions militæroperation med henblik på at bidrage til at afskrække fra, forebygge og bekæmpe piratvirksomhed og væbnede røverier ud for Somalias kyster (Atalanta) og om ophævelse af afgørelse (FUSP) 2022/41 (ATALANTA/3/2022)</p>
EUFOR ALTHEA	<p>Rådets fælles aktion 2004/570/FUSP af 12. juli 2004 om Den Europæiske Unions militæroperation i Bosnien-Hercegovina</p> <p>Rådets afgørelse 2004/803/FUSP af 25. november 2004 om iværksættelse af Den Europæiske Unions militæroperation i Bosnien-Hercegovina</p> <p>Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité's afgørelse (FUSP) 2020/1010 af 2. juli 2020 om udnævnelse af EU's øverstbefalende for Den Europæiske Unions militæroperation i Bosnien-Hercegovina og om ophævelse af afgørelse (FUSP) 2019/264 (BiH/29/2020)</p> <p>Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité's afgørelse (FUSP) 2022/59 af 10. januar 2022 om udnævnelse af den øverstbefalende for EU-styrken i Den Europæiske Unions militæroperation i Bosnien-Hercegovina og om ophævelse af afgørelse (FUSP) 2021/5 (BiH/32/2022)</p>
Aftale mellem EU og USA	<p>Rådets afgørelse (FUSP) 2016/2360 af 28. november 2016 om undertegnelse og indgåelse af aftalen vedrørende erhvervelse og cross-servicing mellem Den Europæiske Union og Amerikas Forenede Stater</p>

DET PERMANENTE STRUKTUREREDE SAMARBEJDE PÅ FORSVARSOMRÅDET (PESCO)

Rådets afgørelse (FUSP) 2017/2315 af 11. december 2017 om etablering af et permanent struktureret samarbejde (PESCO) og fastlæggelse af listen over deltagende medlemsstater

DET EUROPÆISKE FORSVARSAGENTUR

Rådets afgørelse (FUSP) 2015/1835 af 12. oktober 2015 om fastlæggelse af statuten, hjemstedet og de nærmere bestemmelser for Det Europæiske Forsvarsagenturs drift

DEN EUROPÆISKE FREDSFACILITET

Rådets afgørelse (FUSP) 2021/509 af 22. marts 2021 om oprettelse af en europæisk fredsfacilitet og om ophævelse af afgørelse (FUSP) 2015/528

EU'S SATELLITCENTER

Rådets afgørelse 2014/401/FUSP af 26. juni 2014 om EU-satellitcentret og om ophævelse af fælles aktion 2001/555/FUSP om oprettelse af et EU-satellitcenter

EU'S MILITÆRE STRUKTURER

Rådets afgørelse (EU) 2017/971 af 8. juni 2017 om fastlæggelse af ordningerne for planlægning og gennemførelse af EU's FSFP-militærmissioner uden udøvende beføjelser og om ændring af afgørelse 2010/96/FUSP om Den Europæiske Unions militærmission for at bidrage til uddannelsen af somaliske sikkerhedsstyrker, 2013/34/FUSP om Den Europæiske Unions militærmission for at bidrage til uddannelsen af Malis væbnede styrker (EUTM Mali) og (FUSP) 2016/610 om Den Europæiske Unions militære FSFP-uddannelsesmission i Den Centralafrikanske Republik (EUTM RCA)

BILAG 2: FORKORTELSER

AU	African Union (Den Afrikanske Union)
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations (Sammenslutningen af Sydøstasiatiske Nationer)
BNI	Bruttonationalindkomst
BNP	Bruttonationalprodukt
CARD	Coordinated Annual Review on Defence (Den Årlige Koordinerede Gennemgang af Forsvarskapabiliteter)
CBSD	Capacity Building in support of Security and Development (Kapacitetsopbygning for sikkerhed og udvikling)
CDP	Capability Development Plan (Kapabilitetsudviklingsplan)
CERT	Computer Emergency Response Teams (EU's computerberedskabsteam)
CMP	Coordinated Maritime Presences (Koordinerede maritime tilstedeværelse)
CIVCOM	Committee for Civilian Aspects of Crisis Management (Udvalget for Civile Aspekter af Krisestyring)
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capability (Den Civile Gennemførelses- og Planlægningskapacitet)
CSDP	Common Security and Defence Policy (FSFP, Den Fælles Sikkerheds- og Forsvarspolitik)
CFSP	Common Foreign and Security Policy (FUSP, Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik)
DER	Det Europæiske Råd
EDA	European Defence Agency (Det Europæiske Forsvarsagentur)
EDF	European Defence Fund (Den Europæiske Forsvarsfond)
EDIDP	European Defence Industrial Development Programme (Program for udvikling af den europæiske forsvarsindustri)
EDRP	European Defence Research Programme (Europæisk Forsvarsforskningsprogram)
EF	Det Europæiske Fællesskab
EPF	European Peace Facility (Den Europæiske Fredsfacilitet)
EMASoH	European Maritime Awareness in the Strait of Hormuz (Den Europæiske flådeoperation i Hormuz-strædet)
EPS	European Political Cooperation, EPC (Det Europæiske Politiske Samarbejde)
EU	Den Europæiske Union

EU INTCEN	The European Union Intelligence and Situation Centre (EU's civile efterretnings- og analysecenter)
EUMC	The European Union Military Committee (EU's Militære Komité)
EUMS	The European Union Military Staff (EU's Militærstab)
EUMS INT	The European Union Military Staff – Intelligence Directorate (EU's Militærstabs Efterretningsdirektorat)
FN	De Forenede Nationer
FUT	EU's Fælles Udenrigstjeneste
FYROM	Former Yugoslav Republic of Macedonia (Den tidligere jugoslaviske republik Makedonien)
IAEA	International Atomic Energy Agency (Det Internationale Atomenergiagentur)
MARSUR	Maritime Surveillance (Det maritime overvågningsprogram)
MPCC	Military Planning and Conduct Capability (Den Militære Planlægnings- og Gennemførelseskapabilitet)
NATO	North Atlantic Treaty Organisation (Den Nordatlantiske Traktat Organisation)
NBG	Nordic Battlegroup (Den nordiske kampgruppe)
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe (Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa)
OPCW	Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (Organisationen for Forbud mod Kemiske Våben)
PESCO	Permanent Structured Cooperation (Permanente Strukturerede Samarbejde)
PMG	Politico Military Group (Den Politisk-Militære Gruppe)
PSC	Political and Security Committee (Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité)
RPD	Rapid Deployment Capacity (Den militære reaktionskapacitet)
SIAC	Single Intelligence Analysis Capacity (EU's civile og militære efterretningsanalysekapacitet)
SATCEN	European Union Satellite Centre (EU's Satellitcenter)
TEU	Treaty on European Union (Traktat om Den Europæiske Union)
WEU	Western European Union (Den Vesteuropæiske Union)



UDENRIGSMINISTERIET



FORSVARSMINISTERIET