

Forbeholdets pris: EUs nye forsvarssamarbejde

Af Christine Nissen og Jakob Dreyer

Migrantstrømme, konflikter med Rusland, terrorangreb, Brexit og præsident Donald Trump har på kort tid forandret Europas sikkerhedspolitiske virkelighed. I lyset af forandringerne har EU i 2017 lanceret en række forsvarspolitiske initiativer, som kun få troede mulige for blot få år siden, herunder etableringen af et 'permanent, struktureret forsvarssamarbejde' og en forsvarsfond. Danmark står grundet sit forsvarsforbehold uden for denne udvikling og risikerer derfor at stå isoleret i en usikker tid.

Ideen om at tilføje en forsvarspolitisk dimension til EU-samarbejdet er ikke ny. Den har eksisteret siden tiden efter Anden Verdenskrig, hvor Frankrig, Italien, Vesttyskland og Benelux-landene tog initiativ til et fælleseuropæisk forsvarsforbund. Et forbund, der skulle skabe en overstatslig europæisk hær med fælles forsvarsbudget og kapabiliteter for de deltagende lande. Drømmen brast dog allerede i 1954, da det franske parlament nedstemte forslaget.

Efter mange års dvale og flere forfejlede

forsøg, etablerede og operationaliserede EU i 2003 endelig sin egen sikkerheds- og forsvarspolitik, efter Balkan-krigene havde udstillet behovet for, at Europa blev i stand til at tage mere ansvar på den internationale scene.

EU's nye sikkerheds- og forsvarspolitik var dog ikke styret af traditionel sikkerhedstænkning om beskyttelse af det europæiske territorium og dets borgere, men i stedet af visionen om at skabe en mere fredelig verden gennem langsigtede missioner, der var fokuseret på at fremme europæiske værdier og typisk foregik i lande langt væk fra Europas geografiske kerne.

EU's nye rolle på den globale scene var således primært civil og humanitær, hvilket ikke mindst blev muliggjort af NATO og USA's sikkerhedsgaranti til de europæiske lande.

Eksterne trusler og interne

I dag gennemlever Europa en hurtigt skiftende sikkerhedspolitisk virkelighed. Rusland truer den europæiske sikkerhedsorden, krige i Mellemøsten og Afrika har ført store migrationsstrømme til

Christine Nissen er forsker ved DIIS, hendes primære forskningsområde er EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder Den Europæiske Udenrigstjenestes virksomhed.

Jakob Dreyer er stud.scient.pol. og sprogofficer. Han er vinder af dette års artikelkonkurrence, og hans bidrag bringes på side 56 i dette nr. af Udenrigs.



FOTO: EU2017EE Estonian Presidency via wikimedia commons

Udenrigsminister Anders Samuelsen sammen med EU's udenrigschef Federica Mogherini og Estlands udenrigsminister Sven Mikser ved et uformelt udenrigsministermøde i EU i september 2017

Europa, og flere terrorangreb har hærgnet europæiske hovedstæder de seneste år. Ligeledes har Præsident Trump understreget det amerikanske krav om, at de europæiske lande tager ansvar for deres egen sikkerhed og bragt usikkerhed om USA's uforbeholdne støtte til NATOs artikel 5.

Derved synes en nærmest 'perfekt storm' at have ramt Europa, hvilket har ansporet EU til at gentænke sin forsvars- og sikkerhedspolitik. Som det står skrevet i EU's nyeste sikkerhedsstrategi, der blev udgivet under en uge efter Storbritanniens beslutning om at melde sig ud af EU, så er 'blød magt ikke længere nok', og det er derfor nødvendigt at 'styrke EU som et sikkerhedsfællesskab, der er pa-

rat til at afskrække, svare igen og beskytte sig selv imod eksterne trusler'.

Foruden de eksterne ændringer af Europas sikkerhedspolitiske situation har interne udviklinger også givet yderligere momentum til et styrket EU-forsvarssamarbejde.

Storbritannien har traditionelt været den største modstander af et styrket EU-sikkerheds- og forsvarssamarbejde, og nu, hvor de er på vej ud af unionen, kan de ikke længere blokere tiltag på området.

Brexit har derudover skabt en større politisk opbakning til EU hos de resterende medlemslande, ikke mindst i Tyskland og Frankrig. Storbritanniens beslutning mindede de resterende EU-lande



Som det står skrevet i EU's nyeste sikkerhedsstrategi, der blev udgivet under en uge efter Storbritanniens beslutning om at melde sig ud af EU, så er 'blød magt ikke længere nok', og det er derfor nødvendigt at 'styrke EU som et sikkerhedsfællesskab, der er parat til at afskrække, svare igen og beskytte sig selv imod eksterne trusler'.

om, at internationale institutioner er noget man kan melde sig ud af, og at selve unionens overlevelse derfor kunne være på spil. For at undgå at Storbritanniens exit skulle starte en dominoeffekt måtte EU-medlemmerne bevise EU-projektets fortsatte relevans.

Den ændrede sikkerhedssituation i Europas nærområde gjorde således, at forsvars- og sikkerhedssamarbejdet blev et område, som de fleste EU-lande kunne se fordelene i at styrke.

Mod en fælles EU-forsvarsunion?

Efter EU's sikkerhedsstrategi blev udgivet i juni 2016, er hensigtserklæringerne blevet fulgt op af en række konkrete initiativer, der har til formål at samordne EU-landenes militære indsatser og kapaciteter.

Det fik for nylig EU's udenrigschef, Federica Mogherini, til – ved den årlige konference i Det Europæiske Forsvarsgentur – at erklære, at den gamle drøm om et fælleseuropæisk forsvarssamarbejde er ved at blive til virkelighed: "I dag bygger vi Den Europæiske Union for Forsvars og Sikkerhed. Det er ikke længere en plan, det er ikke en drøm, det er virkelighed. Vores grundlæggeres drøm er endelig ved at gå i opfyldelse."

Det måske mest bemærkelsesværdige nye tiltag er lanceringen af en europæisk forsvarsfond, der skal støtte forskning, indkøb og udvikling af fælles militærkapaciteter. Fonden drives af Europa-Kommissionen, der råder over EU-budgettet, og som ellers aldrig har været involveret i EU's sikkerheds- og forsvarspolitik, der

tidligere var et særskilt, rent mellemstatsligt samarbejde.

Med Forsvarsfonden skal der for første gang bruges penge fra EU's budget til at udvikle en større fælleseuropæisk forsvarsindustri og begrænse problemerne med protektionisme og duplikationer, som har karakteriseret den europæiske forsvarsindustri. Indtil nu har anskaffelse af militære kapaciteter også foregået på nationalt niveau, men fordelene ved fremover at gøre dette i fællesskab er mange, ikke mindst i en tid hvor mange EU-medlemslande står over for at skulle indkøbe nye generationer af våbensystemer, som de færreste har råd til at udvikle alene.

Kommissionens forsvarsfond har til formål at motivere EU-landene til at indgå i fælles forsvarsindustriprojekter, der bliver støttet af fonden. Fonden er så småt begyndt at dele penge ud, og hensigten er, at Europa-Kommissionen efter 2020, hvor det nye EU-budget træder i kraft, årligt vil bidrage med én mia. euro til kapacitetsudvikling og 500 mio. euro til forskning på området.

Ideen er desuden, at Kommissionens bidrag skal udgøre 20 pct. af den samlede fond til udvikling af kapaciteter, mens yderligere 80 pct. af midlerne skal komme fra medlemsstaterne selv.

Selvom der stadig er en lang række ubekendte og ubesvarede spørgsmål, ikke mindst om det rent faktisk vil lykkes Europa-Kommissionen at afsætte 1,5 mia. euro til forsvarsindustrien, er initiativet blevet mødt overraskende positivt af EU's øvrige institutioner, medlemslandene og forsvarsindustrien.

Hvis fonden lykkes med dens formål, kan det blive en afgørende brik i planen om at styrke Europas forsvarssamarbejde.

PESCO

Samtidig med forsvarsfondens tilblivelse i sommeren 2017 besluttede EU-landene desuden at gøre brug af en hidtil aldrig anvendt lov-provision i Lissabontraktaten, som gør det muligt for lande, der ønsker det, at indgå i et 'permanent, struktureret samarbejde' om at samordne deres militære indsatser og udvikle kapaciteter. Den oprindelige idé bag PESCO, som dette samarbejde kaldes, var, at de lande, der ønsker at arbejde mere sammen, har mulighed for det, mens de, der ikke er parate, kan springe til senere. Således var PESCO tænkt som en mulighed for at skabe handling på det følsomme forsvarsområde, som EU-landene tidligere har haft svært ved at blive enige om.

I december 2017 blev samarbejdet formelt lanceret af 25 ud af EU's 28 medlemsstater – alle på nær Storbritannien, Malta og Danmark. PESCO er således ikke, som det var tilsigtet i EU-traktaten, blevet en lille, eksklusiv klub af lande, der fører an i tilblivelsen af en Europæisk forsvarsunion, men er i stedet lanceret som et inklusivt samarbejde, hvor alle kan være med.

Dette udfald er resultatet af et tysk-fransk kompromis mellem franske ambitioner og et tysk ønske om inklusion. Kompromiset udgøres af en model, hvor de deltagende lande gennem faser vil udvide forsvarssamarbejdet. For at kunne blive en del af PESCO skal de deltagende lande tilslutte sig en række kriterier, bl.a. øge nationale forsvarsbudgetter og sikre samordning af landenes forsvarsplanlægning, som de så lover at leve op til på sigt, frem for at imødekomme kriterierne

på forhånd, som ellers var den oprindelige tanke.

Ud over at PESCO skal udgøre en generel ramme for øget koordinering af forsvarspolitik i EU-regi, indebærer initiativet også, at EU-landene skal indgå i samarbejde om konkrete forsvarsprojekter inden for PESCO-rammen. Her behøver alle PESCO-landene ikke at deltage, men det giver mindre grupper af lande mulighed for at udvikle projekter, der er i overensstemmelse med netop deres sikkerheds- og forsvarspolitiske interesser.

PESCO er således ikke, som det var tilsigtet i EU-traktaten, blevet en lille, eksklusiv klub af lande, der fører an i tilblivelsen af en Europæisk forsvarsunion, men er i stedet lanceret som et inklusivt samarbejde, hvor alle kan være med.

De første 17 projekter, som EU-landene skal i gang med, er allerede blevet lanceret, om end de fleste har lange udsigter. Eksempler på konkrete PESCO-projekter er udviklingen af en ny type kampvogn, et nyt maritimt droneprogram samt en mobil medicinsk kommando-enhed. Denne del af PESCO-samarbejdet læner sig op ad formålet bag EU's forsvarsfond, og selvom sammenhængen mellem initiativerne stadig ikke er endeligt bestemt, er hensigten, at de skal underbygge hinanden. I modsætning til forsvarsfonden er PESCO dog et mellemstatsligt initiativ, hvor medlemslandene selv bærer ansvaret for dens fremdrift og aktiviteter.

At PESCO nu er blevet lanceret i et format, der ligger nærmest den tyske vision om inklusivitet, betyder, at det er et næsten samlet EU, der bevæger sig mod mere forsvarskoordination, men at det

også er en mindre slagkraftig ramme end den Frankrig – og EU-traktaten – havde tilsigtet. Efter lanceringen af PESCO har Frankrig udgivet et strategisk dokument, der kortlægger en vision for, hvor Frankrig og Europa skal bevæge sig hen militært. Her skitseres en idé om, at man vil lancere en europæisk interventionsstyrke med fælles indsatstropper, der skal gøre det muligt for europæiske lande, der vil og kan, at løse militære opgaver i fællesskab.

Det er uklart om dette initiativ kommer til at ligge inden for EU-rammen, i NATO eller bliver en ny multilateral 'koalition af villige stater', som det kendes fra USA's interventionsstrategi, men det understreger, at der foregår flere sideløbende udviklinger, som alle har til hensigt at styrke Europas forsvars- og sikkerhedsdimension.

Lang vej igen

Der er stadig lang vej til tilblivelsen af en egentlig europæisk forsvarsunion. Det kommer til at kræve ressourcer, som endnu ikke er sikret; tid, da udviklingerne har lange udsigter; og mest afgørende kommer det til at kræve politisk vilje fra medlemslandene.

Det er også vigtigt at understrege, at konturerne af det fælles forsvarssamarbejde, der nu er ved at tegne sig, er meget anderledes end den gamle føderalistiske drøm fra 1950'erne om en fælleseuropæisk hær. De nye initiativer drives frem af en ad hoc – og med undtagelse af fonden – mellemstatslig proces, som bygger

på frivillige bidrag fra de deltagende medlemmer og er fokuseret på at udvikle konkrete militærkapabiliteter, som mange medlemslande kan se praktiske og økonomiske fordele i.

Dermed udgør EU rammen for et øget forsvarssamarbejde, der er fokuseret på udvikling af militærkapabiliteter, og tanken er da også at styrke EU's overordnede evne til at agere forsvars- og sikkerhedspolitisk. Det er dog i sidste ende landene selv, der anskaffer og bruger kapaciteterne, som de ønsker, måtte det være bilateralt, i EU-regi eller i NATO-regi.

Således er det heller ikke sikkert, at det øgede europæisk forsvarssamarbejde alene kommer til at foregå i EU-regi.

Styrket samarbejde

Ved at fokusere forsvarssamarbejdet på udvikling af fælles militærkapabiliteter, cementeres det også, at EU er ved at bevæge sig ind på et helt nyt område, nemlig varetagelsen af Europas interne sikkerhed, og dermed rykker tættere på det, der er NATOs eksistensgrundlag. Allerede i dag anvendes målet om at beskytte europæiske borgere til at legitimere EU's missioner, herunder 'Operation Sophia' i Middelhavet og EU's engagement i Mali, der beskrives som en del af EU's migrations- og terrorismebekæmpelse snarere end ren altruisme.

Det har derfor også været afgørende for unionen, de deltagende lande og NATO at understrege, at den nuværende proces har til formål at supplere snarere end at udfordre NATO. Et af de mest



Et af de mest fundamentale spørgsmål, der ofte har forhindret EU-landene i at styrke et militært samarbejde i EU-regi, har været frygten for, at det ville duplikere eller udfordre NATO som den primære garant for europæisk sikkerhed og dermed sætte forholdet til USA på spil.

fundamentale spørgsmål, der ofte har forhindret EU-landene i at styrke et militært samarbejde i EU-regi, har været frygten for, at det ville duplikere eller udfordre NATO som den primære garant for europæisk sikkerhed og dermed sætte forholdet til USA på spil. Da EU fik sin forsvars- og sikkerhedspolitik tilbage i 2003, var det efter en kompromisaftale mellem de to organisationer, der understregede, at NATO fortsat var den primære sikkerhedsinstitution i Europa, og at EU kunne få adgang til NATOs militærudstyr og hovedkvarterer i NATO i de tilfælde, hvor NATO ikke selv ønskede at igangsætte en mission. Denne aftale har dog været brugt begrænset efter en række politiske uenigheder, og samarbejdet mellem de to organisationer har indtil nu været minimalt.

Derfor har man i sommeren 2016 udgivet en fælleserklæring mellem EU og NATO, der siden er fulgt op af flere tiltag, som beskriver visionen om fremover at styrke et strategisk partnerskab mellem NATO og EU, hvad angår kapacitetsopbygning, strategisk beslutningstagning og operationelt samarbejde. Selvom det langt fra er sikkert, at det kommer til at foregå gnidningsfrit, forventes det derfor, at de to organisationer fremover vil knytte tættere bånd i det europæiske sikkerhedssamarbejde.

Danmarks forsvarsforbehold

Da Danmark fik sit forsvarsforbehold i 1993 efter det danske nej til Maastricht-traktaten året forinden, var det uden praktisk politisk betydning, da der dengang ikke eksisterede et EU-samarbejde på området. Det gjorde det muligt for fortalere af et forbehold at binde deres kampagne op på frygten for, at EU skulle udvikle en overnational hær, som ville underminere

Danmarks suverænitet og udfordre NATOs prerogativ for Europæisk sikkerhed.

EU fik som bekendt ikke en overnational hær, og forsvarsforbeholdet har derfor ikke beskyttet Danmark mod suverænitetsafgivelse, men i stedet afholdt Danmark fra at deltage i et mellemstatsligt og dermed frivilligt samarbejde. Da EU's sikkerheds- og forsvarspolitik så blev operationaliseret i 2003, kom forbeholdet til at betyde, at Danmark ikke kunne deltage i EU's militære operationer eller i EU's forsvarsagentur. Konsekvenserne var dog overskuelige, da Danmark i stedet har kunnet prioritere sit aktive engagement i NATO samt et stadig tættere bilateralt bånd med Storbritannien og USA.

Men med de nye EU-forsvarsinitiativer, der indikerer skridt mod et nyt forsvars- og sikkerhedssamarbejde, begynder konsekvenserne af det danske forsvarsforbehold at blive en reel udfordring for Danmark. Konkret betyder forbeholdet, at Danmark ikke kan deltage i PESCO samt dele af forsvarsfonden. Danske virksomheder vil formodentlig godt kunne få adgang til dele af fonden, da den styres af Europa-Kommissionen og kommer til at høre under det indre marked, selvom det endnu ikke ligger endeligt fast, hvordan fonden institutionelt bliver forbundet til EU's forsvarspolitiske område.

De sikkerhedspolitiske udfordringer, som forbeholdet skaber i takt med lanceringen af de nye EU-initiativer, anerkendes i Danmarks nye udenrigspolitiske strategi fra 2017, hvor det noteres, at "konsekvenserne for Danmark af forsvarsforbeholdet vil blive endnu tydeligere og understreger, at udviklingen på området er en helt anden, end den man fra dansk side vendte sig imod i 1992". Det sagt, støtter den danske regering EU's nye tiltag, ligesom et stort flertal i befolkningen

ønsker, at Danmark skal deltage i mere EU sikkerheds- og forsvarssamarbejde.

Ikke 'business as usual'

Det får således politiske og økonomiske konsekvenser for Danmark ikke at kunne tage del i det praktiske samarbejde om at harmonisere forsvarsindustrien og få del i fordelene ved at pulje våbenindkøb og indgå i udviklingen af nye våben. Men en mere fundamental udfordring ved at stå uden for en proces, hvor EU-landene rykker tættere på hinanden, er, at Danmark ikke ligeså let kan basere sin sikkerhedspolitik på Storbritannien og USA som tidligere og må gentænke sine alliancepartnere.

Med Brexit mister Danmark sin vigtigste partner i EU-kredsen, der har promoveret interesser i overensstemmelse med Danmarks, herunder nødvendigheden af et stærkt transatlantisk forhold mellem EU og USA/NATO. Denne rolle kan Storbritannien naturligvis ikke spille i samme omfang uden for EU, og den britiske regering vil desuden skulle bruge en stor del af sine ressourcer på at forhandle Brexit i de kommende år.

Med Brexit mister Danmark sin vigtigste partner i EU-kredsen, der har promoveret interesser i overensstemmelse med Danmarks, herunder nødvendigheden af et stærkt transatlantisk forhold mellem EU og USA/NATO.

Storbritannien er derfor en betydeligt mindre attraktiv partner at lægge sig i slipstrømmen af end tidligere. Desuden har May-regeringen udtrykt ønske om, at Storbritannien kan deltage i EU's forsvarssamarbejde efter landets udmeldelse af EU og således lave en 'omvendt Danmark', som

den britiske Professor, Richard Whitmann, har udtrykt det. Hvis det lykkes, vil heller ikke Storbritannien være afskåret fra deltagelse, og Danmark vil på området stå alene uden for EU-samarbejdet.

Hvad angår forholdet til USA, er den amerikanske interesse i den europæiske sikkerhedsarkitektur over en længere periode dalet. Udviklingen er eskaleret under Præsident Trump, der ved at så tvivl om NATO-alliansens ukrænkelighed og kritisere EU-samarbejdet har bidraget til større usikkerhed og skepsis i det transatlantiske forhold.

Også det tættere strategiske partnerskab mellem EU og NATO kan potentielt føre til, at det danske EU-forbehold i fremtiden kan få konsekvenser for Danmarks position i NATO. Danmark kan blive anset som en mindre attraktiv partner, der som det eneste NATO-medlem har behov for at lave en skarp adskillelse mellem de to organisationer og ikke kan være med i fælles EU-NATO aktiviteter.

Her kan man muligvis skabe ad hoc løsninger, hvor man finder en praktisk måde at indgå i dele af samarbejdet, men det vil kræve ressourcer og politisk kapital, der kunne være brugt andetsteds. Indenrigspolitisk kan en sådan tilgang også vække modstand, da man i forsøget på at finde smuthuller, der muliggør deltagelse, kan komme ud i juridiske gråzoner i implementeringen af forbeholdet.

Vejen frem for Danmark

Vigtigheden af at fastholde USA's støtte til NATO vil naturligvis forblive et afgørende sikkerhedspolitisk mål for Danmark, og man skal heller ikke undervurdere, at der stadig er lang vej til europæisk autonomi på området. Men når USA's udenrigspolitiske kurs, Brexit og et forværret trusselsbillede omkring Europas grænser

medfører, at de fleste EU-lande nu ønsker en hidtil ukendt grad af europæisk militært samarbejde, er Europa inde i en sikkerhedspolitisk udvikling, hvor Danmark må tage stilling til sin sikkerhedspolitik på et mere grundlæggende niveau.

I Danmarks udenrigspolitiske strategi noteres det også, at man efter Brexit har tænkt sig at udbygge samarbejdet med traditionelle partnere og søge nye alliancepartnere, der deler interesser og værdier med Danmark. Siden da har udenrigsminister Anders Samuelsen været på rundrejse i europæiske hovedstæder for at finde nye allierede på de områder, der kan hjælpe med at promovere delte interesser i EU.

Det er fornuftigt, at udenrigsministeren søger nye alliancepartnere blandt ligsindede europæiske lande, selvom alliancer med andre mindre europæiske stater ikke ændrer ved det grundvilkår, at Tyskland og Frankrig er de eneste tilbageværende EU-medlemmer med nok tyngde til at lede det europæiske sikkerhedssam-

arbejde. Hvis præsident Emmanuel Macrons tiltag om en europæisk interventionsstyrke ser dagens lys, og det bliver uden for EU-rammen, kunne det åbne en ny mulighed for dansk sikkerhedspolitik, der kan supplere samarbejdet med Storbritannien og USA.

Den europæiske sikkerhedsarkitektur er i forandring. En større del af det sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde foregår i EU under fransk-tysk lederskab, Storbritanniens rolle i den europæiske sikkerhedsarkitektur bliver mindre, og den transatlantiske kløft bliver større. Hvis Danmark ikke finder svar på, hvordan man vil håndtere disse udviklinger, risikerer man gradvist at miste indflydelse og status på det sikkerhedspolitiske område og blive mere isoleret i en periode, hvor den sikkerhedspolitiske situation er sværere og mere omskiftelig end på noget andet tidspunkt efter den kolde krigs afslutning.

