

Samlenotat
Rådet for Udenrigsanliggender den 6. marts 2017

4. Sikkerheds- og forsvarspolitisk implementering af EU's Globale Strategi

KOM-dokument foreligger ikke.

Nyt notat.

1. Resumé

Det forventes, at dagordenspunktet vil have til formål at gøre status for arbejdet med at udmønte rådskonklusionerne fra den 14. november 2016 vedr. implementeringen af de sikkerheds- og forsvarspolitiske aspekter af EU's Globale Strategi. Både EU's udenrigs- og forsvarsministre er inviteret til at deltage. Drøftelsen er en forberedelse af Det Europæiske Råd den 9.-10. marts 2017, hvor Rådet skal gøre status for arbejdet. Der forventes vedtaget rådskonklusioner, der 1) politisk tiltræder, at der oprettes en militær planlægnings- og udførelsesenhed i Den Fælles Udenrigstjeneste, 2) tiltræder fremdriften i forhold til arbejdet med forslaget om anvendelsen af traktatens mulighed for at etablere et permanent struktureret samarbejde (PESCO), samt 3) tiltræder fremdriften i forhold til arbejdet med at gennemføre årlige koordinerede reviews på forsvarsområdet. Der lægges op til, at de nye tiltag finansieres inden for de eksisterende budgetlinjer, hvorfor initiativerne ikke medfører direkte merudgifter for Danmarks bidrag til EU. På grund af forsvarsforbeholdet vurderes Danmark ikke for nuværende at kunne deltage i store dele af de nye tiltag, herunder i finansiering. Der er således ikke nationale merudgifter forbundet med tiltagene.

2. Baggrund

Den 14. november 2016 vedtog Rådet (for udenrigsanliggender, FAC) konklusioner omhandlende implementeringen af de sikkerheds- og forsvarspolitiske initiativer i EU's Globale Strategi (EUGS). Det er implementeringen af udvalgte initiativer, der forventes at blive drøftet på rådsmødet den 6. marts 2017.

EUGS havde sit opdrag i Det Europæiske Råds (DER) konklusioner fra juni 2015. EUGS'en blev udarbejdet af udenrigsrepræsentanten Mogherini (HRVP) og præsenteret ved DER i juni 2016. I lyset af den øgede terrortrussel og det øgede konfliktniveau i og omkring Europa pegede strategien på behovet for en styrkelse af EU's sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde (CSDP).

Den 17. oktober 2016 gav Rådet HRVP'en i opdrag at udarbejde forslag til implementeringsplaner for EUGS' initiativer, herunder også for de sikkerheds- og forsvarspolitiske initiativer. På baggrund af HRVP'ens forslag til en sikkerheds- og forsvarspolitisk implementeringsplan vedtog Rådet den 14. november 2016 omfattende konklusioner om EU's ambitionsniveau for CSDP'en og en dertilhørende række af initiativer, som man ønskede iværksat med henblik på at indfri dette ambitionsniveau.

Rådskonklusionerne fra 14. november 2016 var en del af den sikkerheds- og forsvarspolitiske pakke, der blev præsenteret og endosseret ved DER den 15. december 2016. De øvrige ele-

menter i pakken var Kommissionens meddelelse om en forsvarshandlingsplan (EDAP) og en implementeringsplan for EU-NATO fælleserklæringen fra NATO-topmødet i juli 2016.

DER hilste initiativerne velkommen, og understregede vigtigheden i at initiativerne hurtigt blev omsat til konkrete tiltag. DER gav endvidere Rådet til opgave at give en statusrapport for implementeringen ved DER i marts 2017.

3. Formål og indhold

Det forventes, at dagordenspunktet vil have til formål at gøre status for arbejdet med at implementere rådskonklusionerne fra den 14. november 2016.

Både EU's udenrigs- og forsvarsministre er inviteret til at deltage. Drøftelsen er endvidere en forberedelse af DER-mødet den 9-10. marts 2017, hvor Rådet forventes at forelægge en samlet statusrapport for udmøntningen af den sikkerheds- og forsvarspolitiske pakke, som DER endosserede i december 2016.

Fokus for drøftelserne forventes at være på hhv. 1) oprettelsen af en militær planlægnings- og udførelsesenhed i Den Fælles Udenrigstjeneste (FUT), 2) anvendelsen af Traktatens mulighed for at etablere et permanent struktureret samarbejde (PESCO), samt 3) gennemførelsen af et årligt koordineret review på forsvarsområdet (CARD). FUT'en har med opdrag i hhv. Rådets og DER's konklusioner udarbejdet oplæg til hver enkelt tiltag, der pt. forhandles i relevante rådsarbejdsgrupper og komitéer. Forhandlingerne gennemføres ikke parallelt. Det skyldes, at forslagene ikke er lige fremskredne og pga. karakteren af forslagene (fx er PESCO en udmøntning af Traktaten).

Det forventes, at Rådet vil vedtage konklusioner med henblik på:

1. På politisk niveau at tiltræde, at der oprettes en militær planlægnings- og udførelsesenhed (MPCC) i Den Fælles Udenrigstjeneste (FUT), hvortil der efterfølgende skal udarbejdes den nødvendige juridiske retsakt m.v.,
2. At tiltræde fremdriften i forhold til arbejdet med forslaget om anvendelsen af Traktatens mulighed for at etablere et permanent struktureret samarbejde (PESCO), samt
3. At tiltræde fremdriften i forhold til arbejdet med at gennemføre årlige koordinerede reviews på forsvarsområdet (CARD).

For så vidt angår den militære planlægning- og udførelsesstruktur, er det forventningen, at Rådet vil tiltræde oprettelsen af den militære planlægnings- og udførelsesenhed (Military Planning and Conduct Capacity, MPCC). MPCC tiltænkes primært at bestå af tre elementer:

Før det første vil selve MPCC på den korte bane blive oprettet i rammen af EU's Militære Stab (EUMS) under FUT'en. Ved at styrke FUT'ens struktur med en militær pendant til den allerede eksisterende civile planlægnings- og udførelsesenhed (CPCC) ønsker man i overensstemmelse med det politiske opdrag at styrke EU's evne til at agere hurtigt og effektivt i forbindelse med planlægningen og udførelsen af CSDP-operationer og -missioner. Konkret skal MPCC bestå af 25-35 personer.

For det andet skal der udpeges en direktør for MPCC, der har det overordnede ansvar for EU's militære operationer og missioner. De enkelte missioner og operationer skal fortsat ledes af en "Mission Force Commandor", der refererer til direktøren for MPCC.

For det tredje skal der oprettes en "Joint Support Coordination Cell" (JSCC), der vil bestå af personel fra MPCC og CPCC, som skal varetage civil-militær koordination af operationer og missioner.

Der ventes ingen ekstraomkostninger med etableringen af MPCC og JSCC, da disse nye tiltag vil blive finansieret inden for rammerne af FUT'ens eksisterende budget.

I forhold til udmøntningen af Traktatens mulighed for permanent struktureret samarbejde, (PESCO), er det forventningen, at Rådet vil blive orienteret om status for arbejdet med FUT'ens tankepapir herom.

FUT'ens forslag beskriver først og fremmest det juridiske grundlag for PESCO (TEU Art. 42, stk-6 og Art. 46 samt Protokol nr. 10), samt hvordan FUT'en udlægger de enkelte bestemmelser. FUT'en lægger i sit forslag vægt på, at PESCO skal være åbent for alle medlemslande, der er villige til at indgå i et intensiveret samarbejde om udvikling af forsvarskapaciteter via 1) nationale bidrag, 2) deltagelse i multinationale projekter, 3) deltagelse i europæiske programmer og 4) deltagelse i Det Europæiske Forsvarsagenturs (EDA) aktiviteter. Hertil kommer, at et medlemsland, der ønsker at være med i PESCO, skal kunne stille med kampenheder og/eller støtteelementer til rådighed for EU's kampgrupper. De mere præcise modaliteter for "adgangskravene" til PESCO-samarbejdet aftales mellem de relevante medlemslande.

Etableringen af et PESCO-samarbejde kræver en rådsafgørelse ved kvalificeret flertal. Konkret foreslår FUT'en, at PESCO-samarbejde implementeres af et overordnet beslutningsorgan samt en række "projektgrupper", hvor de deltagende medlemslande i forskellige formationer kan udbyde og udvikle deres forsvarssamarbejde på et givent område. Det foreslås, at Det Europæiske Forsvarsagentur (EDA) støtter PESCO-samarbejdet med administrative forhold m.v. Det er som udgangspunkt de deltagende medlemslande, der skal finansiere initiativer inden for PESCO. FUT'en lægger dog samtidig op til, at man undersøger muligheden for finansiering via EU-budgettet, eksempelvis via den foreslåede forsvarsfond under Kommissionens forsvarshandlingsplan (EDAP).

På grund af forsvarsforbeholdet forventes Danmark ikke at kunne deltage i PESCO.

Det er forventningen, at medlemslandene vil blive orienteret om status for arbejdet med FUT'ens forslag til et koncept for et koordineret årligt review af medlemslandenes forsvarskapaciteter (Coordinated Annual Review on Defence, (CARD)). Formålet med CARD er at skabe det rette grundlag for en politisk dialog om prioriteterne for det europæiske samarbejde om udvikling af forsvarskapaciteter samt at skabe sammenhæng mellem EU-prioriteterne og de nationale materielinvesteringer. I Det Europæiske Forsvarsagentur (EDA) eksisterer der allerede et vist overblik over medlemsstaternes militære kapaciteter gennem "Capability Development Plan" (CDP). Med CARD ønsker man at styrke gennemsigtigheden om medlemslandenes forsvarskapaciteter- og planlægning samt at gøre regelmæssig status på politisk niveau. Det foreslås, at EDA skal facilitere arbejdet og de administrative forhold i relation til CARD.

Det fremgår af FUT'ens oplæg at deltagelsen i CARD skal bygge på frivillighed. Der lægges i FUT'ens forslag endvidere vægt på, at CARD skal udføres i komplementaritet med NATO's forsvarsplanlægningsproces.

På grund af forsvarsforbeholdet, herunder at Danmark ikke er medlem af EDA (hvor der deles oplysninger om forsvarsforhold i EU), forventes Danmark ikke at kunne deltage i CARD.

I tillæg til ovenstående arbejdes der i relevante arbejdsgrupper også på det videre arbejde med at følge op på en revision af Feira-prioriteterne fra 2000 vedrørende de opgaver, som den civile del af sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde skal varetage, idet dette også fremgår som et opfølgningsspunkt i rådskonklusionerne fra november. Der forventes dog ikke en substansdrøftelse heraf på rådsmødet.

Det forudses, at HRVP'en i sine indledende bemærkninger eller i forbindelse indeværende dagsordenspunkt også vil orientere om status for arbejdet med udmøntningen af Kommissionens forsvarshandlingsplan og eventuelt EU-NATO-fælleserklæringen. Der forudses imidlertid ikke substansdrøftelser af disse emner.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets Udenrigsudvalg (AFET) har i en betænkning af 25. oktober 2016 udtalt ønske om en ambitiøs videreudvikling af EU's forsvarspolitik, herunder en styrkelse af forsvarsindustrielt samarbejde og støtte til forsvarsrelateret forskning. Udvalget udtrykker desuden ønske om et styrket EU-NATO-samarbejde. Europa-Parlamentets Udvalg for det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse (IMCO) har i en betænkning af 12. oktober 2016 udtrykt støtte til en styrkelse af og større strategisk sammenhæng for den Europæiske Forsvarsteknologiske og Industrielle Base (EDTIB).

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

De nye initiativer – MPCC, PESCO og CARD – vil alene have statsfinansielle konsekvenser i form af indvirkningen på EU's budget, hvor Danmark finansierer ca. 2 pct. af udgifterne. Kommissionen lægger dog op til, at de nye tiltag finansieres inden for de eksisterende budgetlinjer, hvorfor initiativerne ikke medfører direkte merudgifter for Danmarks bidrag til EU. På grund af forsvarsforbeholdet vurderes Danmark ikke for nuværende at kunne deltage i de dele af de nye tiltag, som medlemslandene selv finansierer. Der er således ikke nationale merudgifter forbundet hermed.

Det skal afklares nærmere, om initiativer inden for rammen af PESCO eventuelt og via den europæiske forsvarsfond (under forsvarshandlingsplanen EDAP) vil kunne blive finansieret via EU-budgettet, og hvorvidt Danmark i givet fald skal bidrage til finansieringen heraf. Forslaget om forsvarsfonden er dog endnu på et meget tidligt stadium, hvorfor det endnu ikke er muligt at vurdere perspektiverne for denne finansieringsform.

Initiativerne forventes ikke at medføre samfundsøkonomiske, erhvervsøkonomiske, miljømæssige eller lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark.

8. Høring

Ikke relevant.

9. Forhandlingssituationen

Der forventes generel opbakning til rådskonklusionerne, der tiltræder oprettelsen af MPCC og støtter det hidtidige arbejde med hhv. PESCO og CARD.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter overordnet ambitionen om at styrke mulighederne for, at EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik kan bidrage til at håndtere Europas sikkerhedsudfordringer. I de videre drøftelser vil regeringen arbejde for, at udviklingen af CSDP i videst muligt omfang skal ske komplementært til NATO.

Som følge af forsvarsforbeholdet deltager Danmark ikke i udarbejdelsen og gennemførelsen af Unionens afgørelse og aktioner, som har indvirkning på forsvarsområdet.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

De konkrete tiltag har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg. Rådsmødet den 14. november 2016 blev forelagt for udvalget den 11. november 2016.