

Folketingets Europaudvalg

Christiansborg, den 28. februar 2003

EU-Konventssekretariatet

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere

samt de danske repræsentanter i Konventet

Sammenfatning af arbejdsgruppe VIII's rapport om forsvar og Konventets bemærkninger hertil

Kort resumé

Anbefalingerne i den endelige rapport fra Konventets arbejdsgruppe VIII om forsvar relaterer sig til fire overordnede emner: Styrkelse af krisestyringsopgaver, indføjelser af en solidaritetsklausul for at imødegå terrortruslen, oprettelse af et europæisk våbenagentur og styrkelse af den institutionelle ramme for FUSP.

Efter Konventets diskussion af rapporten den 20. december 2002 konkluderede gruppens formand Michel BARNIER, at der tilsyneladende blandt Konventets medlemmer er opbakning til følgende tre punkter:

1. Petersberg-opgaverne skal moderniseres, og koordinationen og effektiviteten af EU's krisestyringsmekanismer skal styrkes.
2. Solidaritetsklausulen, som svar på et helt nyt trusselsbillede, skal præciseres og indskrives i den nye traktat.
3. Der skal oprettes et europæisk våbenagentur, åbent for alle medlemslande, men samtidig forpligtende for de deltagende lande.

Det forventes herefter, at Præsidiumet præsenterer udkast til bestemmelser om EU's forsvars- og udenrigspolitik den 24.-25. april 2003. Deadline for ændringsforslag hertil vil være den 5. maj, hvorefter bestemmelserne skal diskuteres på Konventets møde den 15.-16. maj 2003.

Den endelige rapport fra arbejdsgruppe VIII om forsvar (CONV 461/02) blev diskuteret på Konventets møde den 20. december 2002. I dette notat foretages en sammenfatning af rapportens indhold samt de bemærkninger, der blev fremsat på Konventets møde den 20. december 2002. Ifølge det vejledende arbejdsprogram for Konventet (CONV 586/03) forventes Præsidiumet at præsenterer udkast til bestemmelser om EU's forsvars- og udenrigspolitik den 24.-25. april 2003. Deadline for ændringsforslag hertil vil være den 5. maj, hvorefter bestemmelserne skal diskuteres på Konventets møde den 15.-16. maj 2003.

Rapporten fra arbejdsgruppe VIII består af to dele. Del I er en gennemgang af de juridiske rammer for EU's sikkerheds- og forsvarspolitik samt udviklingen siden Det Europæiske Råds

møde i Köln i 1999. I første del påpeges desuden manglerne ved den nuværende sikkerheds- og forsvarspolitik, hvorefter del II indeholder gruppens anbefalinger, der relaterer sig til fire overordnede emner:

- I. Krisestyring
- II. Svar på det ændrede trusselsbillede: mere solidaritet
- III. Kapaciteter og forsvarsmateriel: hen imod et europæisk våbenagentur
- IV. Den institutionelle ramme: et system, der skal styrkes

Ved præsentationen af rapporten den 20. december 2002 gav Michel BARNIER udtryk for, at han ikke forventede, at rapporten ville opnå fuld tilslutning, da landenes status, midler og engagement er for forskellige, men at gruppen ikke har ønsket blot at præsentere en minimalistisk konsensusrapport. Barnier fremhævede i den forbindelse muligheden for forstærket samarbejde og foreslog dannelse af en særlig gruppe, der på linje med euro-gruppen kunne udvikle det forsvarsmæssige samarbejde med udgangspunkt i Petersberg-opgaverne.

• Krisestyring

Opdatering af Petersberg-opgaverne

Petersberg-opgaverne, omhandlet i TEU artikel 17, stk. 2, omfatter i øjeblikket humanitære opgaver og redningsopgaver, fredsbevarende opgaver og kampstyrkers opgaver i forbindelse med krisestyring, herunder fredsbevarelse. Gruppen anbefaler, at Petersberg-opgaverne suppleres med specifik omtale af de nedenfor nævnte opgaver, der kræver militære midler:

- Konfliktforebyggelse
- Fælles aktioner på nedrustningsområdet
- Råd og bistand på militærområdet
- Stabiliseringsoperationer ved afslutningen af konflikter
- Støtte på anmodning af et tredjelandets myndigheder til bekæmpelse af terrorisme

Ved diskussionen af rapporten var et stort antal konventsmedlemmer af den opfattelse, at det er nødvendigt at udbygge Petersberg-opgaverne

I arbejdsgruppen var der yderligere enighed om, at der skal sikres sammenhæng og effektivitet ved iværksættelse af krisestyringsopgaver, uden at dette berører den politiske kontrol. Dette udmøntes i nedenstående forslag.

Anvendelse af bestemmelsen om Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité

Ifølge Nice-traktatens formulering af artikel 25 TEU kan Rådet overdrage sin beslutningskompetence til Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité (PSC) med henblik på den politiske kontrol og strategiske ledelse af en krisestyringsoperation besluttet af Rådet. Rådet kan beslutte, at det skal være for hele operationens varighed. Gruppen anbefaler, at denne bestemmelse tages i anvendelse.

Styrkelse af den højtstående repræsentants rolle

Gruppen anbefaler at styrke den højtstående repræsentants (HR) rolle. Selve beslutningen om at iværksætte en operation på krisestyringsområdet skal forblive Rådets kompetence, men HR bør have initiativret på krisestyringsområdet, således at det påhviler HR at forelægge Rådet forslag om, hvilken type af operation der er behov for, og hvilke midler der er nødvendige for at gennemføre operationen.

Ansvar for koordinering af operationen skal ligge hos HR, som skal sikre sammenhæng i relation til såvel aktionens civile som militære aspekter. HR skal referere til Rådet og operere inden for retningslinjer godkendt af Rådet.

HR skal i særligt presserende tilfælde være beføjet til under permanent tæt kontakt til Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité samt med reference til Rådet at træffe de nødvendige beslutninger. Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité varetager den politiske kontrol og den strategiske ledelse af en krisestyringsoperation. HR skal have pligt til regelmæssigt at underrette Rådet om sine aktiviteter. Under HR skal den øverstbefalende for operationens militære aspekter samt de ansvarlige for operationens civile aspekter referere til HR.

Forholdene på stedet bør afspejle arrangementerne i Bruxelles

Gruppen foreslår endvidere, at der på stedet for en krisestyringsoperation indføres arrangementer, der afspejler arrangementerne i Bruxelles. Dette indebærer introduktion af særlige repræsentanter på stedet til at koordinere mellem de civile og militære arrangementer. Disse repræsentanter refererer til HR eller en anden person, der af Rådet er udpeget hertil.

Hurtig adgang til finansiering af krisestyringsoperationer

Gruppen påpeger, at iværksættelse af operationer på krisestyringsområdet kræver hurtig adgang til finansiering.

For så vidt angår den *civile del* har gruppen med opmærksomhed noteret sig anbefalingerne fra arbejdsgruppe VII vedrørende EU's optræden udadtil. Disse anbefalinger går ud på, at Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik (FUSP) via EU-budgettet tildeles midler, som gør det muligt at reagere på uventede internationale kriser eller politiske prioriteter, og at HR bør have en vis selvstændig adgang til at finansiere aktiviteter, der falder ind under dennes mandat. HR bør derfor have mulighed for i hastetilfælde at finansiere den indledende forberedelse af civile krisestyringsopgaver. Dette skal ske på grundlag af klare retningslinjer fra Rådet og på betingelse af en godkendelse fra PSC samt under overholdelse af de budgetlofter, budgetmyndigheden har fastlagt. Der bør også afsættes midler til krisestyringsoperationer, der indeholder et element af forsvar. Der skal indføres en større margen for ikke-allokerede udgifter i de vigtigste bistandsprogrammer til at reagere på uventede situationer, og der skal indføres passende procedurer, for at der kan ske omgående udbetaling og handling i rette tid.

For så vidt angår finansiering af de *militære aspekter* anbefaler et flertal af gruppen, at der - baseret på bidrag fra medlemsstaterne - oprettes en fond af et relativt beskedent omfang. Fonden skal finansiere de forberedende faser i militære operationer eller operationer, hvor det endnu ikke er fastlagt om operationen er af militær eller civil art. Fondens forvaltning skal reguleres via en finansforordning og være underlagt politisk og finansiel kontrol.

Øget fleksibilitet i beslutningstagning og handling herunder tættere samarbejde

Gruppen anbefaler, at igangsættelse af en operation skal ske med enstemmighed, dog med anvendelse af reglerne om konstruktiv afståelse, der eventuelt kan gøres mere fleksible. Medlemsstater, der ikke ønsker at yde aktiv støtte til en operation og ikke ønsker at yde militære bidrag, opfordres til ikke at modsætte sig operationen, men undlade at stemme.

Når operationen herefter er i gang, skal de stater, der ikke har stemt, heller ikke deltage i beslutninger vedrørende operationens gennemførelse, som den oprindeligt er besluttet, men staterne vil dog på et senere tidspunkt kunne tilslutte sig denne. Medlemsstaterne, der ikke har stemt i forbindelse med vedtagelse af en operation, skal dog alligevel deltage i beslutninger, der har betydelige politiske konsekvenser eller grundlæggende ændrer operationskonceptet ud over mandatet eller "terms of reference" for missionen som oprindeligt besluttet.

Gruppen foreslår, at den nye traktat kommer til at indeholde en form for *tættere samarbejde* mellem de medlemsstater, der ønsker at udføre mere krævende missioner og opfylder de nødvendige betingelser for, at deres engagement er troværdigt. En af betingelserne for at deltage i denne form for forsvarssamarbejde skal være en form for formodning om, at på forhånd fastlagte styrker samt kommando- og kontrolkapaciteter er til rådighed. En anden betingelse kan være deltagelse i multinationale styrker med integreret kommando- og kontrolkapacitet, ligesom øvrige vigtige faktorer i den henseende kan være styrkernes parathed, interoperabilitet og deployeringsevne.

Det anføres i rapporten, at visse af gruppens medlemmer har foreslået at ændre bestemmelserne om *forstærket samarbejde*, som de ser ud efter Nice-traktaten ikrafttræden. Bestemmelserne bør generelt være åbne for samarbejde inden for sikkerhed og forsvar, og betingelserne for deres anvendelse gøres mere fleksible. Det anføres dog også i rapporten, at nogle af gruppens medlemmer er imod anvendelse af bestemmelser om forstærket samarbejde på forsvarsområdet.

Adskillige konventsmedlemmer argumenterede for at udvide anvendelsen af forstærket samarbejde til også at omfatte forsvarsområdet. Det blev også foreslået at etablere et samarbejde mellem de mest "forsvarsvillige" lande efter samme skabelon som det kendes fra den såkaldte euro-gruppe. Ben FAYOT fra parlamentet i Luxembourg udtrykte bekymring for, at en sådan struktur netop ville udelukke de lande, der havde størst behov for at være omfattet. En ny gruppe af forsvarevillige skulle være åben for alle og måtte ikke blive en eksklusiv klub, understregede også den portugisiske regeringsrepræsentant Ernâni LOPES. Den svenske regeringsrepræsentant Lena HJELM-WALLÉN var imod at lade forsvarsområdet omfatte af principperne for forstærket samarbejde.

• Svar på det ændrede trusselsbillede: mere solidaritet

Gruppen konstaterer, at trusselsbilledet har ændret sig siden den oprindelige udformning af FUSP. I dag drejer det sig om at imødegå terrortruslen og terroristers brug af masseødelæggelsesvåben rettet mod civilbefolkningen og EU-landenes demokratiske institutioner. For at imødegå det ændrede trusselsbillede forslår gruppen derfor, at der indsættes en *solidaritetsbestemmelse*, som omfatter brug af alle EU's instrumenter til beskyttelse af civilbefolkningerne og de demokratiske institutioner.

Bestemmelsen skal uddybe princippet om solidaritet mellem medlemsstaterne og gælde trusler fra ikke-statslige enheder. Bestemmelsen vil dermed ikke være en bestemmelse om kollektivt forsvar, der medfører forpligtelse til militær bistand. Bistand i henhold til bestemmelsen vil kun blive aktiveret efter anmodning fra civile myndigheder i det pågældende land. Det Europæiske Råd bør regelmæssigt vurdere trusselsbilledet, for at et system til hurtig varsling kan fungere.

Bestemmelsen skal gøre det muligt:

- at mobilisere alle instrumenter til rådighed for EU med tiltag på EU's område, hvilket indbefatter militære midler og strukturer, der oprindeligt er oprettet med henblik på Petersberg-opgaverne, men også politisamarbejde og retligt samarbejde, civilbeskyttelse osv.
- Tiltagene skal navnlig forebygge terrortruslen, beskytte civilbefolkningen og de demokratiske institutioner og bistå en medlemsstat på dennes område med at afhjælpe konsekvenserne af et eventuelt terrorangreb.

I rapporten fremhæves det desuden, at enkelte af gruppens medlemmer har foreslået at solidariteten kommer til udtryk i en bredere bestemmelse om solidaritet og fælles sikkerhed.

Gruppen opstiller desuden et scenario med en fælles pool af civile eller militære enheder specialiseret i civilbeskyttelse, der giver mulighed for at gribe effektivt ind i tilfælde af naturkatastrofer eller humanitære katastrofer inden for EU.

På konventsmødet den 20. december 2002 var der blandt medlemmerne bred støtte til forslaget om at udarbejde en solidaritetsklausul, der vil gøre det muligt for EU at imødegå trusler mod demokratiet og civilbefolkningen fra terrorgrupper med alle til rådighed stående midler. De tre regeringsrepræsentanter fra Luxembourg, Tyskland og Frankrig, henholdsvis SANTER, FISCHER og VILLEPIN, støttede alle dette forslag. Santer og Villepin var enige om, at solidaritetsbegrebet i bredere forstand vil blive et ledemotiv for hele det europæiske samarbejde.

En mindre gruppe – herunder den italienske parlamentariker Lamberto DINI - gik ind for, at solidaritetsklausulen også skal omfatte en gensidig forsvarsforpligtelse. Den franske udenrigsminister VILLEPIN fandt, at solidaritetsklausulen er det rigtige strategiske svar til at imødegå det flerdimensionelle trusselsbillede i den nye globale kontekst, og at denne ikke skal begrænses til kun at omfatte terrortruslen, da det er nødvendigt at imødegå et bredt sæt af trusler.

Bestemmelse om kollektivt forsvar

I rapporten anføres, at flere medlemmer af gruppen har foreslået en bestemmelse om kollektivt forsvar. En sådan bestemmelse om kollektivt forsvar er dog uacceptabel for nogle af gruppens medlemmer. Dels på grund af visse medlemsstaters alliancefri status og dels fordi medlemmerne mener, at det kollektive forsvar er sikret indenfor rammerne af NATO.

Under diskussionen af rapporten syntes en stor gruppe af konventsmedlemmer mest indstillede på at fastholde den gensidige forsvarsforpligtelse i NATO, og at EU i øvrigt i videst muligt omfang skulle undgå at dublere NATO. Dette gjaldt bl.a. Peter HAIN, europaparlamentarikeren Timothy KIRKHOPE samt flere af repræsentanterne fra de nye medlemslande, eksempelvis den estiske regeringsrepræsentant Henrik HOLOLEI. Peter HAIN understregede, at forsvars- og sikkerhedspolitik var en afgørende bestanddel af den nationale suverænitet.

Peter SKAARUP vendte sig stærkt imod, at EU skulle udvikle en gensidig forsvarsforpligtelse. Det ville være at gå NATO i bedene og være ødelæggende for det positive transatlantiske samarbejde med USA, som hidtil har garanteret freden for Danmark og de øvrige NATO-lande, sagde han.

Enkelte konventsmedlemmer, anført af den spanske parlamentariker Josep BORRELL, støttede udviklingen af en selvstændig, troværdig forsvarskapacitet i EU, der vil kunne sættes ind i internationale krisesituationer uden forudgående koordination med NATO.

• Kapaciteter og forsvarsmateriel: hen imod et

europæisk agentur

En stor del af gruppens medlemmer støtter rapportens forslag om på mellemstatsligt grundlag at oprette et europæisk agentur for forsvarsmateriel og strategisk forskning.

Agenturet skal primært have til opgave at sikre operationelle behov ved fremme af en harmoniseret indkøbspolitik for medlemsstaterne samt ved støtte til forskning i forsvarsteknologi, herunder militære rumsystemer. Agenturet kunne eventuelt medvirke til at fremme det allerede eksisterende samarbejde inden for forsvarsmaterielområdet mellem visse medlemsstater.

Agenturet skal ligeledes have til opgave at styrke forsvarssektorens industrielle og teknologiske basis. Alle medlemsstater, der ønsker det, skal kunne deltage i agenturet, dog under visse nærmere angivne betingelser.

Forslaget om at oprette et europæisk våbenagentur til at understøtte forskningen inden for teknologi og våbenindustri blev vel modtaget af et flertal af konventsmedlemmerne. Blandt dem, der støttede et europæisk våbenagentur, kan nævnes den hollandske regeringsrepræsentant Gijs de VRIES, de franske parlamentarikere Hubert HAENEL og Pierre LEQUILLER, den irske parlamentariker John BRUTON, Gisela STUART fra House of Commons, den portugisiske parlamentariker Maria Eduarda AZEVEDO og Luxembourgs regeringsrepræsentant Jacques SANTER.

Den hollandske regeringsrepræsentant Gijs de VRIES pegede på, at den nuværende fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik led under mangel på forskningsbaseret viden, økonomiske ressourcer og koordination. Et agentur vil kunne bidrage til at gøre EU til en bæredygtig militær enhed, hvilket også vil kunne styrke EU's rolle i NATO og dermed hele alliancen, sagde de Vries. I flere af indlæggene blev debatten om agenturet kædet sammen med behovet for et forbedret og øget budgetgrundlag for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

• **Den institutionelle ramme: et system, der skal styrkes**

Gruppen anbefaler, at de eksisterende institutionelle strukturer inden for Den Europæiske Sikkerheds- og Forsvarspolitik (ESFP) opretholdes, dog bør der for at sikre en effektiv forsvarspolitik i Rådet være en politisk personlighed, som med reference til Rådet forestår EU's indsats og koordinerer medlemsstaternes indsats på forsvarsområdet. Det bør være HR, som også forestår EU's indsats på ESFP-området.

Gruppen understreger betydningen af politisk kontrol med sikkerheds- og forsvarspolitikken, hvilket involverer både de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet. I rapporten fremføres blandt andet, at de nationale parlamenter skal udøve en permanent kontrol af deres respektive regeringer navnlig på det forsvarspolitiske område. I de fleste medlemsstater skal det nationale parlament godkende anvendelsen af nationale styrker under en operation. Der bør holdes regelmæssige møder i de nationale parlamenters kompetente udvalg for at sikre en bedre informationsudveksling og en mere effektiv politisk kontrol. Nogle medlemmer af gruppen ønsker, at medlemmerne af Europa-Parlamentet skal deltage i disse møder

Under diskussionen af den endelig rapport var konventsmedlemmer fra såvel Europa-Parlamentet som de nationale parlamenter meget opmærksomme på behovet for politisk kontrol af forsvarspolitikken. Blandt andre det tyske parlamentsmedlem Jürgen MEYER, den irske parlamentariker John BRUTON, den franske parlamentariker Hubert HAENEL og europaparlamentarikeren Elmar BROK fremførte, at kun de folkevalgte parlamenter kan tilføre EU's udenrigspolitik den afgørende legitimitet. Europaparlamentarikeren John CUSHNAHAN argumenterede for, at medlemmer af Europa-Parlamentet burde indgå i EU-delegationer ved møder i internationale organisationer.

Opsummering af konventsmedlemmernes modtagelse af rapporten

På Konventets møde den 20. december 2002 var Michel BARNIER positivt overrasket over modtagelsen af arbejdsgruppens anbefalinger, og han noterede sig med tilfredshed, at der havde vist sig at være en meget høj grad af konsen-

sus om i hvert fald følgende tre punkter:

- Petersberg-opgaverne skal moderniseres, og koordinationen og effektiviteten af EU's krisestyringsmekanismer skal styrkes.

- Solidaritetsklausulen, som var et svar på et helt nyt trusselsbillede, skal præciseres og indskrives i den nye traktat.
- Der skal oprettes et europæisk våbenagentur, åbent for alle medlemslande, men samtidig forpligtende for de deltagende lande.

Barnier bemærkede også, at mange af konventsmedlemmerne havde peget på behovet for parlamentarisk kontrol. Et ansvar som særligt ville hvile på de nationale parlamenter, ifølge Barnier.

Med venlig hilsen

Marianne Treumer Ammitzbøll