

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg  
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2  
DK-1448 København K  
Telefon +45 33 92 00 00  
Telefax +45 32 54 05 33  
E-mail: [um@um.dk](mailto:um@um.dk)  
<http://www.um.dk>  
Girokonto 3 00 18 06



Bilag  
6

Journalnummer  
400.C.2-0

Kontor  
EUK

11. juli 2008

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Forsvarsministeriets besvarelse af spørgsmål 104 ad EEU alm. del af den 28. maj 2008 vedrørende notater, der belyser virkningen af det danske forsvarsforbehold.

*P. B. Orskov*



(EUU alm. del - Spørgsmål 104)

**EUU alm. del, spørgsmål 104:**

Ministeren bedes – som lovet på Europaudvalgets møde den 23. maj 2008 – fremsende en samling af notater, der belyser virkningen af det danske forsvarsforbehold.

**Svar:**

Til besvarelse af spørgsmålet vedhæftes følgende notater/materiale:

- Det danske forsvarsforbehold (Forsvarsministeriets notat den 7. juli 2008)
- Redegørelse om forsvarsforbeholdet op til det danske formandskab (Udenrigsministeriet den 8. oktober 2001)
- Liste over retsakter, som har været omfattet af forsvarsforbeholdet (Udenrigsministeriets hjemmeside den 7. juli 2008)
- EU's kampgruppe-koncept (Forsvarsministeriets notat til FEU maj 2008)
- Notat vedr. EU's mission i Tchad (Forsvarsministeriets besvarelse EEU 2869+2870 alm. Del, spørgsmål 1)
- Omkostninger ved afskaffelse af forsvarsforbeholdet (Forsvarsministeriets besvarelse af FOU spørgsmål 142)



## NOTAT

DET DANSKE FORSVARFORBEHOLD

7. juli 2008

### Resumé

Forsvarforbeholdet betyder, at Danmark ikke deltager i vedtagelser af foranstaltninger inden for det forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejde, som har indvirkning på forsvarsområdet. Danmark har således ikke kunnet deltage aktivt i den politiske beslutningsproces omkring EU-ledede militære krisestyringsoperationer, og heller ikke for så vidt angår den praktiske planlægning eller udførelse. Danmark har endvidere ikke kunnet deltage i det militære kapacitetssamarbejde, i det Europæiske Forsvarsagentur eller i EU's kampgrupper.

### Indledning

Det danske forsvarforbehold er indeholdt i Edinburgh-afgørelsen af december 1992. Ved Amsterdamtraktaten blev forbeholdene i Edinburgh-afgørelsen suppleret med en Protokol om Danmarks stilling, som primært havde til formål at sikre, at forbeholdenes rækkevidde ville være uændret, når Amsterdamtraktaten trådte i kraft. Bestemmelserne om forsvarforbeholdet er indeholdt i protokollens art. 6, hvor det fremgår, at:

*Med hensyn til foranstaltninger, der træffes af Rådet inden for artikel 13, stk. 1, og artikel 17 i traktaten om Den Europæiske Union, deltager Danmark ikke i udarbejdelsen og gennemførelsen af Unionens afgørelser og aktioner, som har indvirkning på forsvarsområdet, men Danmark vil ikke hindre, at der udvikles et snævrere samarbejde mellem medlemsstaterne på dette område. Danmark deltager derfor ikke i vedtagelsen heraf. Danmark vil ikke være forpligtet til at bidrage til finansiering af aktionsudgifter i forbindelse med sådanne foranstaltninger.*

Udenrigsministeriet har i samarbejde med Forsvarsministeriet ved flere lejligheder og bl.a. op til det danske EU-formandskab i andet halvår af 2002 udarbejdet redegørelser om forsvarforbeholdet for at præcisere betydningen af dette. Disse redegørelser præciserede bl.a., at forsvarforbeholdet først og fremmest sigtede på konkrete operationer med indvirkning på forsvarsområdet, men at det også fandt anvendelse i relation til selve opbygningen af EU's sikkerheds- og forsvarspolitik, i det omfang dette havde indvirkning på forsvarsområdet – altså samarbejde om udvikling af militære kapaciteter.

### **Generelle konsekvenser af forbeholdet**

Konkret har forsvarsforbeholdet været aktiveret 17 gange i forbindelse med retsakter eller fælles beslutninger.

Idet det fremgår af protokollen om forsvarsforbeholdet, at Danmark ikke vil hindre, at der udvikles et snævrere samarbejde mellem de øvrige EU-lande på forsvarsområdet, har Danmarks profil i EU som udgangspunkt været begrænset til at give udtryk for generelle synspunkter om den overordnede ramme, og om emner med mere generel virkning for EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik. Forsvarsforbeholdet har således hindret en aktiv og dagsordenssættende dansk rolle med hensyn til udviklingen af EU's sikkerheds- og forsvarspolitik, prioritering af EU's indsatser, samt defineringen af fremtidige militære kapacitetsbehov.

Forsvarsforbeholdet har endvidere afskåret regeringen og Folketinget fra stillingtagen i forhold til EU's konkrete militære initiativer og indsatser, herunder også den principielle mulighed for at blokere for iværksættelse af militære operationer.

For så vidt angår konkrete operationer har Danmark måttet afslutte det militære engagement i Makedonien og i Bosnien-Hercegovina, da disse operationer overgik fra NATO til EU i henholdsvis 2003 og 2004. I nogle tilfælde har forsvarsforbeholdet bevirket, at Danmark i FN-regi har støttet op omkring EU's militære operationer, mens Danmark i EU har måttet konstatere, at forbeholdet forhindrede deltagelse. Forbeholdet har således til tider vanskeliggjort en stringent dansk sikkerhedspolitisk linje. Organisatorisk kontekst – og ikke indhold – har været afgørende for, hvorvidt Danmark har kunnet deltage i konkrete operationer og initiativer.

Det har aldrig været hensigten, at forsvarsforbeholdet skulle have indvirkning på Danmarks medlemskab af NATO. Danmark har ikke desto mindre haft begrænset indflydelse i NATO, når særligt fælles EU/NATO-anliggender har været drøftet.

### **Militære konsekvenser**

For en række europæiske landes forsvar udgør deltagelse i EU-operationer og/eller samarbejdet om udvikling af kapaciteter en katalysator for forsvarstransformation.

De militære konsekvenser af forsvarsforbeholdet består først og fremmest i, at Danmark ikke har kunnet deltage i EU's indtil videre fem militære operationer. Herudover har Danmark ikke kunnet tilmelde kapaciteter og deltage i den såkaldte Headline Goal proces. Endvidere har forsvarsforbeholdet afskåret Danmark fra deltagelse i udvikling af militære koncepter, samt deltagelse i EU's kampgrupper. Endelig har forsvarsforbeholdet afskåret forsvaret fra deltagelse i det europæiske samarbejde omkring udvikling af militære kapaciteter, herunder deltagelse i Forsvarsagenturet, der blev oprettet i 2004.

Alle øvrige EU-lande deltager i dag i Forsvarsagenturet, der har fire grundlæggende funktioner:

- at udvikle EU-landenes kapaciteter til krisestyring.
- at fremme europæisk forsvarsrelateret forskning og teknologiudvikling
- at fremme europæisk samarbejde om forsvarsmateriel
- at styrke EU's industri- og teknologibase på forsvarsområdet og skabe et konkurrencedygtigt europæisk marked for forsvarsmateriel.

Forsvarsagenturet er primært en "formidler" af kontakter i den forstand, at projekter og initiativer tilknyttet agenturet primært fungerer som en menu af aktiviteter, som de deltagende medlemslande kan deltage i eller afstå fra. Det er således grupperinger af deltagende medlemslande, der udgør interessentkredsen for de individuelle projekter, mens Forsvarsagenturet udgør den institutionelle ramme. Forsvarsagenturet kan ikke selv indkøbe militære kapaciteter. Det er på dette relativt tidlige stadie af Forsvarsagenturets virke vanskeligt at fastlægge betydningen af, at stå udenfor agenturet. De mulige negative conse-

kvenser i forhold til indflydelse og i forhold til dansk forsvarsindustri vurderes dog at være stigende i takt med, at Forsvarsagenturet i tiltagende grad er i stand til at samle europæiske lande omkring konkrete projekter.

#### Samarbejdsrelationer

Det vurderes, at forsvarsforbeholdet i nogle henseender har svækket Danmarks anseelse som militær samarbejdspartner. Danmark bliver anset som "en besværlig partner".

I forbindelse med etableringen af det dansk/tysk/polske korpssamarbejde i Multinational Corps North East (MNC NE) var der for eksempel ønsket om, at dette skulle kunne anvendes i både en NATO- og en EU-sammenhæng. Som følge af forsvarsforbeholdet ville danske officerer imidlertid ikke kunne deltage, hvis Multinational Corps North East skulle anvendes i en EU-sammenhæng, hvilket i praksis ville umuliggøre en sådan anvendelse.

Forsvarsforbeholdet har også haft den effekt, at det afskærer danske NATO-styrker i Kosovo fra at deltage i en gensidig forstærkningsaftale mellem NATO-styrken i Kosovo (KFOR) og EU-styrken i Bosnien. Hvor EU-styrker ville kunne forstærke KFOR i krisesituationer, kan Danmark ikke deltage i en NATO-forstærkning af EU-styrker, hvis dette betyder at danske styrker dermed kommer under EU-kommando.

#### Internationale stillinger

Forsvarsforbeholdet har desuden betydet, at Danmark ikke har besat sin andel af stillinger i EU's militærstab (EUMS). Der er i EUMS tre "øremærkede" danske kvote-stillinger, der i øjeblikket delvist udfyldes af andre medlemslande. Dertil kommer, at Danmark ikke har kunnet søge hovedparten af ikke-kvotestillingerne i EUMS (særligt chef-stillinger). Danmark har dog i en årrække haft udsendt en dansk officer til EUMS i en stilling, der kan varetages i overensstemmelse med forsvarsforbeholdet. Forsvarsforbeholdet har desuden betydet, at Danmark ikke har kunnet sekundere medarbejdere til Forsvarsagenturet. Forsvarsforbeholdets negative indvirkning på dansk besættelse af stillinger har begrænset den danske indsigt og indflydelse i det europæiske arbejde, ligesom der ikke har været et signifikant "tilbageløb" til det nationale niveau af medarbejdere med viden og erfaring fra det europæiske forsvarssamarbejde.

#### Samtænkning

EU besidder et bredt spektrum af virkemidler i form af både civile og militære krisestyringsværktøjer, der kan anvendes samtidigt og i forskellige kombinationer. Disse værktøjer (og samspillet imellem dem) er i EU under stadig udvikling. Forsvarsforbeholdet har lagt bånd på danske muligheder for at bidrage fuldt ud til denne proces. Det kan i den forbindelse nævnes, at Danmark i NATO-regi har været bannerfører for samtænkning.

#### **Økonomiske konsekvenser**

Som det også fremgår af vedlagte besvarelse af FOU spørgsmål 142 (vedrørende omkostninger ved afskaffelse af forsvarsforbeholdet), er det forbundet med en vis usikkerhed at vurdere, hvilke økonomiske konsekvenser forsvarsforbeholdet har haft. Foruden en dansk andel af fællesudgifter samt udgifter forbundet med deltagelse i forsvarsagenturet, ville eventuelle danske styrkebidrag til EU's militære operationer samt deltagelse i EU's kampgrupper også have medført omkostninger. Endelig ville fuld dansk deltagelse have medført behov for besættelse af en række internationale stillinger, ligesom der indenfor forsvarrets hjemlige struktur ville have været en højere personelmæssig prioritering af EU-området.

For så vidt angår fællesfinansieringsdelen bidrager pt. 26 medlemslande til EU's militære operationer i henhold til en fordelingsnøgle baseret på bruttonationalindkomsten. I 2007 omfattede fællesfinansieringsdelen et budget på ca. 30,2 mio. euro, hvilket ud fra en anslået dansk andel på ca. 2 % ville have medført en udgift på ca. 4,5 mio. kr.. Størrelsen af fællesfinansieringen afhænger naturligvis af antal og omfang af militære operationer og vil sandsynligvis være væsentlig højere i 2008 som følge af

militære operationer og vil sandsynligvis være væsentlig højere i 2008 som følge af EU's operation i Tchad og Den Centralafrikanske Republik.

I relation til deltagelse i EU's Forsvarsagentur finansieres budgettet af medlemslandene, ligeledes i henhold til en fordelingsøgle baseret på bruttonationalindkomsten. Det samlede budget for Forsvarsagenturet var i 2007 på ca. 22 mio. euro. En anslået dansk andel heraf på ca. 2 % svarer til ca. 0,44 mio. euro (ca. 3,3 mio. kr.).

For så vidt angår EU's Satellitcenter deltager Danmark i dag i centrets civile aktiviteter, og Danmark har erklæret sig villig til at bidrage til at dække de af centrets udgifter, som ikke er forsvarsrelaterede. Danmark tilbød i 2007 at bidrage med 190.000 euro (ca. 1,4 mio. kr.). Såfremt Danmark ikke havde haft et forsvarsforbehold – og dermed kunne deltage i de forsvarsrelaterede aktiviteter i EU's Satellitcenter – ville det nuværende bidrag (i 2007) skulle forøges med ca. 21.000 euro (ca. 0,2 mio. kr.).

# REDEGØRELSE OM FORSVARSFORBEHOLDET OP TIL DET DANSKE FORMANDSKAB

Udenrigsministeriets redegørelse om forsvarsforbeholdet op til det danske formandskab af rådsmøde d. 8. oktober 2001.

Udenrigsministeriets redegørelse om forsvarsforbeholdet op til det danske formandskab af rådsmøde d. 8. oktober 2001.

## 1. Det danske forsvarsforbehold.

Det danske forsvarsforbehold er indeholdt i afsnit C i Edinburgh-afgørelsen af december 1992 om visse problemer, som Danmark har rejst vedrørende traktaten om Den Europæiske Union. Afgørelsen er truffet af stats- og regeringscheferne, forsamlet i Det Europæiske Råd. Kernen i forbeholdet er, at Danmark ikke deltager i foranstaltninger, der har indvirkning på forsvarsområdet. Ved Amsterdam-traktaten blev forbeholdene i Edinburgh-afgørelsen suppleret med en Protokol om Danmarks stilling, som er knyttet til Amsterdam-traktaten. Formålet med protokollen var først og fremmest at sikre, at forbeholdenes rækkevidde ville være uændret, når Amsterdam-traktaten trådte i kraft. Bestemmelserne om forsvarsforbeholdet er indeholdt i protokollens art. 6. Danmark er efter denne artikel heller ikke forpligtet til at deltage i finansieringen af udgifter, der falder under forbeholdet, bortset fra administrative udgifter.

Det er et led i forbeholdet, at Danmark ikke vil hindre, at der udvikles et snævrere samarbejde mellem medlemsstaterne på dette område. I Edinburgh-afgørelsens præambel noterer stats- og regeringscheferne sig, at Danmark ikke agter at anvende forbeholdene på en sådan måde, at det hindrer et snævrere samarbejde og virke blandt medlemsstater. Denne tilkendegivelse er konkretiseret i relation til forsvarsforbeholdet i afsnit C i Edinburgh-afgørelsen og art. 6 i Protokollen om Danmarks Stilling. Det siges her, at "Danmark ikke vil hindre, at der udvikles et snævre-re samarbejde mellem medlemsstater på dette område", hvilket indebærer, at Danmark ikke vil modsætte sig vedtagelser, der har indvirkning på forsvarsområdet.

Ifølge art. 7 i Protokollen om Danmarks stilling kan Danmark til enhver tid i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser underrette de øvrige medlemsstater om, at det ikke længere ønsker at benytte sig af alle eller en del af bestemmelserne i protokollen. En dansk meddelelse herom vil først kunne afgives, efter at spørgsmålet har været undergivet en folkeafstemning.

Selv om forbeholdet er gældende umiddelbart i kraft af Edinburgh-afgørelsen og protokollen om Danmarks stilling, har regeringen hidtil afgivet en erklæring om forbeholdet, ikke blot hvor dette konkret og aktuelt blev anvendt, men også hver gang en vedtagelse i Rådet konkret kunne forudses at give anledning til senere opfølgning i Rådet, der kunne falde ind under forsvarsforbeholdet. Opbygningen af ESDP indebærer imidlertid, at antallet af sager, der behandles i Rådet, og som på et senere tidspunkt kan give anledning til opfølgningsvedtagelser, der berører forbeholdet, er steget markant. Af denne grund finder regeringen det mest hensigtsmæssigt fremover alene at afgive en formel erklæring, hver gang Danmark direkte og konkret påberåber sig forsvarsforbeholdet – eller hvor dette af særlige grunde i øvrigt er hensigtsmæssigt. Dette ændrer naturligvis ikke ved forsvarsforbeholdets rækkevidde.

Regeringens holdning til deltagelsen i opbygningen af ESDP er baseret på Folketingets vedtagelser, senest i december 1999, hvor Folketinget opfordrede regeringen til "nøje at følge udviklingen og deltage aktivt i alle drøftelserne og sikre danske interesser i det videre arbejde i EU om krisestyring og den europæiske forsvarsdimension under fuld respekt for det danske forbehold".

ESDP er i en udviklings- og opbygningsfase med målet om at kunne erklære EU operationel på dette område ved udgangen af 2001. Det er derfor ikke på indeværende tidspunkt muligt i alle detaljer af forudse, hvorledes det danske forsvarsforbehold vil spille ind i de forskellige mulige scenarier, som kan tænkes. I det følgende gives derfor alene et overordnet overblik over de grundlæggende synspunkter, som man fra dansk side vil lægge til grund.

## 2. Indvirkning på forsvarsområdet

Under Maastricht-traktaten anmodede Rådet i en række tilfælde WEU om at gennemføre konkrete aktioner med hjemmel i traktatens art J.4, stk. 2. Da anvendelsen af art J.4, stk.2 efter sin ordlyd forudsætter, at den pågældende aktion har indvirkning på forsvarsområdet, gjorde Danmark brug af forbeholdet i alle disse tilfælde, uagtet at det efter dansk opfattelse ikke altid var klart, at de pågældende aktioner efter en naturlig opfattelse kunne siges at have indvirkning på forsvarsområdet.

ESDP omfatter krisestyringsopgaver, uanset om disse måtte have indvirkning på forsvarsområdet eller ej. Danmarks forbehold gælder ikke ESDP som sådant, men kun vedtagelser, som har indvirkning på forsvarsområdet. Udfasningen af WEU og opbygningen af EU's egen operationelle kapacitet inden for rammerne af ESDP gør det derfor nødvendigt at vurdere, hvilke afgørelser og aktioner inden for ESDP, som må antages at

have indvirkning på forsvarsområdet og derfor falder ind under forsvarsforbeholdet. I fastlæggelsen heraf tager man fra dansk side udgangspunkt i, at udtrykket "indvirkning på forsvarsområdet" omfatter anvendelsen af "military units from .... armed forces for military tasks", jf. erklæringen fra WEU i Petersberg 1992, idet det netop var disse krisestyringsopgaver, WEU i Petersberg erklærede sig rede til at løse på vegne af Den Europæiske Union. Det er imidlertid ikke blot beslutninger om direkte fysisk anvendelse af militære enheder, der har indvirkning på forsvarsområdet, men også vedtagelser, hvis emne i øvrigt angår anvendelse af "military units .... from armed forces for military tasks".

Der har ikke siden indledningen af drøftelserne om etableringen af ESDP været truffet beslutning om udførelse af operative aktioner med indvirkning på forsvarsområdet. Det skal dog bemærkes, at Danmark i forbindelse med vedtagelsen af fælles holdning om forebyggelse, håndtering og bilæggelse af konflikter i Afrika har afgivet en erklæring om, at man ikke vil deltage i opfølgingsbeslutninger til den fælles holdning, der har indvirkning på forsvarsområdet.

### 3. Udarbejdelse, vedtagelse og iværksættelse af foranstaltninger

A. Drøftelser og vedtagelser af foranstaltninger, der har indvirkning på forsvarsområdet Danmark deltager ikke i udarbejdelsen og vedtagelsen af afgørelser og aktioner, der har indvirkning på forsvarsområdet. Iflg. den praksis, som har været fulgt siden Maastricht-traktatens og Edinburgh-afgørelsen indebærer dette, at Danmark ikke deltager i vedtagelse af retlig bindende karakter. Med hensyn til øvrige vedtagelser kan det efter omstændighederne være hensigtsmæssigt i forbindelse med sådanne konkrete vedtagelser at erindre om forsvarsforbeholdet for at understrege, at Danmark ikke nødvendigvis kan deltage i alle dele af opfølgningen af sådanne vedtagelser. Som nævnt under punkt 1 vil Danmark ikke hindre, at der udvikles et snævrere samarbejde mellem medlemslandene på dette område.

Danmarks deltagelse i drøftelserne op til beslutningstidspunktet sker med respekt af forbeholdet. For spørgsmål, som på alle punkter har indvirkning på forsvarsområdet, vil Danmark derfor begrænse sin deltagelse til synspunkter, der har sammenhæng med EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik, som ESDP er en del af - herunder civile dele af ESDP - eller som berører andre EU-politikker.

EU's integrerede tilgang til krisestyring under ESDP indebærer, at en del aktioner må forventes at omfatte flere sider af ESDP, dvs. såvel den militære som den civile og inden for den civile del evt. også berøre emner, der er reguleret inden for den kommunautaire del af samarbejdet. Regeringen vil - hvor det er praktisk gennemførligt at skelne mellem de forskellige bestanddele - deltage i de dele, som ikke har indvirkning på forsvarsområdet.

### B. Iværksættelse af foranstaltninger

Danmark deltager ikke i iværksættelsen af afgørelser og aktioner, der har indvirkning på forsvarsområdet. Dette betyder, at Danmark ikke vil kunne stille militære styrker fra det danske forsvar til rådighed for militære opgaver under ESDP. Dette gælder også i tilfælde, hvor EU udfører opgaven på mandat fra FN.

Forbeholdet indebærer endvidere, at Danmark i Rådet ikke vil deltage i de gennemførelsesbeslutninger, som har indvirkning på forsvarsområdet. Tilsvarende gælder for gennemførelsesbeslutninger i PSC i de tilfælde, hvor Rådet måtte bemyndige PSC til at træffe konkrete beslutninger af denne art.

Også med hensyn til iværksættelse af trufne vedtagelser vil den danske deltagelse derfor begrænse sig til at tilkendegive grundsynspunkter om EU's generelle politik og påvirkningen af flankerende politikker og civile dele af den pågældende operation.

### 4. Forbeholdet i forhold til udviklingen af ESDP.

Forbeholdet sigter først og fremmest til konkrete operationer med indvirkning på forsvarsområdet, men det finder også anvendelse i relation til selve opbygningen af ESDP i det omfang dette har indvirkning på forsvarsområdet. Forbeholdet indebærer i denne henseende først og fremmest, at Danmark ikke har tilmeldt styrker som en del af EU's "headline goal".

Danmark har endvidere i forbindelse med en række fremskridtsrapporter m.v. om opbygningen af ESDP erindret om forsvarsforbeholdet for at klargøre, at efterfølgende vedtagelser af foranstaltninger til opfølgning af rapporterne kunne falde ind under forsvarsforbeholdet.

Forsvarsforbeholdet indebærer ikke nogen fravigelse af princippet om, at alle medlemsstater deltager i alle institutionerne og for Rådets vedkommende endvidere i alle fora under Rådet. Derfor har Danmark sæde i Militærkomiteen og dens undergrupper, ligesom Danmark har sekunderet p.t. en dansk officer til Rådets militære stab. Danmark deltog i Rådets afgørelser om etablering af Militærkomiteen og den militære stab inden for Rådets generalsekretariat, men erindrede om, at forsvarsforbeholdet indebar begrænsninger i Danmarks deltagelse.

Danmarks repræsentant i Militærkomiteen vil fremover ikke deltage i afstemninger.

I relation til opbygningen af ESDP betyder forbeholdet således, at Danmark - efter samme principper som gælder for operationelle aktioner - i almindelighed begrænser sig til at give

udtryk for generelle synspunkter om den overordnede ramme, som rækker ud over de rent militære spørgsmål, og som vil have generel virkning for EUs udenrigs- og sikkerhedspolitik, de civile dele af ESDP eller EU's politik på andre områder.

#### 5. Varetagelse af formandskab.

Danmark ser frem til at varetage formandskabet for EU i andet halvår 2002, hvor en række vigtige emner forudses at skulle drøftes. Danmark vil lede arbejdet på en måde, der sikrer en koordineret tilgang på alle områder og vil derigennem tilstræbe fremgang for den europæiske dagsorden. På forsvarsområdet gælder imidlertid særlige forhold. I forbindelse med Det Europæiske Råd afgørelse i Edinburgh i 1992 om Danmarks stilling erklærede den danske regering, "at Danmark vil afstå fra sin ret til at varetage formandskabet for Unionen i alle tilfælde, hvor der er tale om at udarbejde og iværksætte afgørelser og aktioner, der har indvirkning på forsvarsområdet". Det Europæiske Råd tog i en erklæring knyttet til Edinburgh-afgørelsen dette til efterretning, og noterede sig også, at "de regler for overtagelse af formandskabet, der normalt gælder, hvis en formand er ude af stand til at varetage sit hverv, finder da anvendelse. Disse regler finder tillige anvendelse med hensyn til Unionens repræsentation i internationale organisationer, på internationale konferencer og over for tredjelande".

Med udgangspunkt i denne erklæring vil regeringen søge det danske formandskab tilrettelagt således, at formandskabet kan afvikles effektivt. Udfasningen af WEU og etableringen af ESDP bevirker imidlertid, at formandskabet ikke kan tilrettelægges således, at Danmark blot punktvis viger sædet, hvor sager, der vedrører forsvarsforbeholdet, skal vedtages eller iværksættes. Hovedsynspunktet vil være at finde praktiske løsninger, der sikrer en forsvarlig varetagelse af formandskabet.

Udgangspunktet vil være, at Danmark ikke vil varetage formandskabsopgaverne i fora, hvor der altovervejende drøftes emner, der har indvirkning på forsvarsområdet, dvs. forsvarsminister møder (uanset mødets format), Militærkomiteen og arbejdsgrupper under militærkomiteen samt andre arbejdsgrupper, hvor der primært drøftes forsvarsmæssige emner. Også en gruppe som PMG, hvis den fortsætter med sit nuværende arbejdsområde, vil som udgangspunkt være i denne kategori. Uanset, at der i disse grupper måtte blive behandlet emner, der indeholder elementer, der ikke har indvirkning på forsvarsområdet, vil Danmark således være indstillet på ikke at varetage formandskabet i de pågældende fora, herunder i forhold til udarbejdelse af oplæg m.v.

Danmark vil omvendt varetage formandskabet i fora, hvor der drøftes generelle fælles udenrigs- og sikkerhedspolitiske emner, dvs. i Det Europæiske Råd, i Rådet (udenrigsministre), i Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité og i de traditionelle FUSP-arbejdsgrupper. Dette gælder også, hvor der under behandlingen af et dagsordenspunkt måtte indgå elementer, der har indvirkning på forsvarsområdet. Såfremt der imidlertid i Rådet (udenrigsministre) eller i Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité vil blive behandlet et emne, der udelukkende er af forsvarsmæssig karakter, vil man fra dansk side være indstillet på at afstå fra varetagelse af formandskabet vedr. behandlingen af det pågældende punkt. Danmark er selvsagt opmærksom på, at der i krisesituationer under alle omstændigheder kan blive truffet beslutning om, at Generalsekretæren/Den Højtstående Repræsentant varetager formandskabet i Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité.

Tilsvarende synspunkter vil gælde ved afholdelsen af øvelser.

For så vidt angår formandshvervet i forhold til internationale organisationer og overfor tredjelande vil tilsvarende principper så vidt muligt blive lagt til grund, dvs. såfremt der altovervejende behandles emner, der har indvirkning på forsvarsområdet, vil Danmark ligeledes afstå fra at varetage formandshvervet. Danmark vil ikke at varetage formandskabet i relation til de permanente samarbejdsarrangementer med NATO, herunder på rådsniveau, på PSC/NAC-niveau og i de arbejdsgrupper, der måtte blive tale om mellem de to organisationer. Såfremt der imidlertid – typisk på rådsniveau eller PSC/NAC-niveau – vil blive behandlet et emne, der i sin helhed er af ikke-forsvarsmæssig karakter, vil man fra dansk side være indstillet på at varetage formandskabet. Ligeledes vil Danmark ikke varetage formandskabet for dialog med tredjelande, som primært omhandler emner, der har indvirkning på forsvarsområdet, dvs. først og fremmest dialogen med de seks europæiske allierede ikke-EU-lande, samt med kredsen af de 15, der omfatter de europæiske allierede ikke-EU-lande og øvrige kandidatlande.

Danmark vil varetage formandshvervet i forhold til internationale organisationer i øvrigt samt den generelle dialog med tredjelande, uagtet at der her kan indgå elementer af emner, der har indvirkning på forsvarsområdet.

Formandskabsrollen omfatter ikke kun mødeledelse, men også sikring af fremdrift i de sager, der behandles og sammenhæng i forhold til øvrige emner. Disse opgaver vil Danmark varetage undtagen på de områder, der altovervejende er af forsvarsmæssig karakter, fx udviklingen af "headline goal", hvor denne opgave vil skulle løses af andre. Danmark vil søge tæt koordinering med den, der varetager formandskabet i de forskellige fora med henblik på at sikre, at formandskabet afvikles på en sammenhængende og effektiv måde.

Udviklingen med hensyn til etablering af ESDP er ikke færdig, og ikke alle forhold kan fuldstændig overskues på indeværende tidspunkt. Yderligere spørgsmål i relation til udøvelsen af formandskabet bør dog kunne løses på grundlag af de her nævnte grundsynspunkter. I givet fald vil Danmark underrette COREPER herom.

Udenrigsministeriet

<http://www.um.dk/da/menu/udenrigspolitik/fredsikkerhedoginternationalretsorden/eussikkerhedsogforsvarspolitik/detdanskeforbehold/4danforbredeg.htm>

Nedenfor kan du finde de retsakter inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder ESDP, som har været omfattet af forbeholdet. Med andre ord har Danmark i disse tilfælde ikke deltaget i vedtagelse af retsakten som følge af forsvarsforbeholdet:

#### **Militær operation i Tchad og den Centralafrikanske Republik**

Fælles aktion af 15. oktober 2007 om EU's militære styrkebidrag til det østlige Tchad og den Centralafrikanske Republik (Council Joint Action 2007/677/CFSP).

#### **Militær operation i den Demokratiske Republik Congo**

Fælles aktion af 27. april 2006 om EU's militære styrkebidrag til den Demokratiske Republik Congo (Council Joint Action 2006/319/CFSP).

#### **Civil-militær støtteoperation til den Afrikanske Unions udvidede mission i Sudan (AMIS II)**

Fælles aktion af 20. juli 2005 om EU's civil-militære støtteaktion til Den Afrikanske Unions operation i Darfur (Council Joint Action 2005/557/CFSP). Danmark deltog som følge af forsvarsforbeholdet kun i aktionens civile del.

#### **Militær operation (Althea) i Bosnien-Hercegovina**

Fælles aktion af 12. juli 2004 om Den Europæiske Unions militæroperation i Bosnien-Hercegovina.

#### **Oprettelse af forsvarsagentur**

Fælles aktion af 12. juli 2004 om oprettelse af det europæiske forsvarsagentur.

#### **Athena-mekanismen**

Rådets afgørelse af 23. februar 2004 om oprettelse af en mekanisme til administration af finansieringen af de fælles udgifter til EU-operationer, der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet.

#### **Militær operation i Den Demokratiske Republik Congo**

Rådets fælles aktion af 5. juni 2003 om en militær operation i Den Demokratiske Republik Congo.

#### **Militær operation i Makedonien**

Fælles aktion af 27. januar 2003 om en EU-styrke i den tidligere jugoslaviske republik Makedonien.

#### **Etablering af EU's satellitcenter**

Fælles aktion af 20. juli 2001 om oprettelse af et EU-satellitcenter.

#### **Politistyrke i Albanien**

Rådsbeslutning af 9. marts 1999 vedrørende et bidrag fra Den Europæiske Union til genoprettelse af en funktionsdygtig politistyrke i Albanien.

#### **Brug af WEU's satellitcenter**

Rådsbeslutning af 13. november 1998 om overvågning af situationen i Kosovo ved hjælp af WEU's satellitcenter.

#### **Minerydning i Kroatien**

Rådsbeslutning af 9. november 1998 om minerydningsbistand til Kroatien

#### **International politimission i Albanien**

Rådsbeslutning af 22. september 1998 om undersøgelse af muligheden for at iværksætte internationale politiaktioner til fordel for de albanske myndigheder.

#### **Konfliktforebyggelse og -løsning i Afrika**

Fælles holdning af 2. juni 1997 vedr. konfliktforebyggelse og -løsning i Afrika.

#### **De store søers område i Afrika**

Fælles aktion af 22. november 1996 vedr. de store søers område i Afrika.

#### **Personelminer**

Fælles aktion af 1. oktober 1996 vedr. personelminer.

#### **Evakuering af EU-statsborgere**

Rådsbeslutning af 27. juni 1996 vedr. evakuering af EU-statsborgere.

<http://www.um.dk/da/menu/Udenrigspolitik/FredSikkerhedOgInternationalRetsorden/EUsSikkerhedsOgForsvarspolitik/DetDanskeForbehold/?WBCMODE=Pre%2cPre%2cPre%2cPre%2cPresentationUnpublish>



Til Folketingets Europaudvalg

CC: Folketingets Forsvarsudvalg

### **EU's kampgruppe-koncept**

Med EU's kampgruppe-koncept har EU-landene styrket evnen til hurtige militære indsættelser. F.eks. kunne kampgrupperne tænkes anvendt som et hurtigt stabiliserende element ved en pludselig opstået humanitær krise, ligesom kampgrupperne kunne sættes ind ved evakuering af EU-statsborgere fra et uro-område. FN har tidligere udtrykt stor tilfredshed med, at EU nu har en sådan kapacitet på højt beredskab.

I november 2004 nåede EU til enighed om opstilling kampgrupper (hver på ca. 1.500 mand med tilknyttet transportkapacitet og støttestruktur). Siden 2006 har der til enhver tid stået én kampgruppe på højt beredskab, og fra 1. januar 2007 står to kampgrupper ad gangen på højt beredskab til hurtig indsættelse i konfliktområder uden for EU. Oversigt over EU's kampgrupper pr. april 2008 er vedlagt som bilag.

Alle EU's medlemslande undtagen Malta og Danmark deltager med bidrag til kampgrupperne på frivillig basis – enten som éne land i én kampgruppe eller sammen med andre lande (som f.eks. den "nordiske kampgruppe"). Derudover deltager ikke-EU-landene Norge, Tyrkiet og Kroatien i EU's kampgrupper.

Militære enheder, der tilknyttes en kampgruppe, står til rådighed for hurtig indsættelse efter national vedtagelse samt Rådets beslutning. Kampgrupperne står på standby i en 6 måneders periode og kan indenfor hele denne periode indsættes i op til 4 måneder (således at enhederne i princippet dedikeres til opgaven i 10 måneder). EU's kampgrupper er indtil videre ikke formelt blevet anvendt, om end EU's operation i Congo i 2003 havde karakteristik af en "kampgruppe-operation". Kravene om hurtig udrykning gør endvidere, at kampgrupperne – i lighed med NATO's Response Forces (NRF) – under alle omstændigheder tjener som et vigtigt instrument til omstilling i en række af EU-landenes forsvar.



(EUU 2869+2870 alm. - Spørgsmål 1)

**EUU 2869+2870, spørgsmål 1:**

Ministeren bedes – som lovet på Europaudvalgets møde den 23. maj 2008 – fremsende et notat, der redegør for situationen i Tchad og status på EU's mission i landet.

**Svar:**

**Situationen i Tchad**

Udenrigsministeriet har oplyst følgende:

Tchad har siden uafhængigheden i 1960 været præget af ustabilitet og vold. Dette skyldes hovedsageligt spændinger mellem den overvejende muslimske befolkning i den nordlige del af landet og den kristne befolkning i den sydlige del af landet. Præsident Déby Itno, som tog magten fra den tidligere diktator Hissene Habre i 1990, udskrev landets første flerpartivalg til præsidentposten i juni 1996, som han selv vandt. I januar 1997 blev der afholdt valg til den lovgivende forsamling, hvor Débys parti Mouvement Patriotique du Salut (MPS) vandt 63 af parlamentets 125 pladser.

Déby vandt ligeledes præsidentvalget i 2001, og ved parlamentsvalg i foråret 2002 fik præsidentens eget parti Mouvement Patriotique du Salut (MPS) 113 af de 155 pladser i parlamentet. Der blev rapporteret om uregelmæssigheder i forbindelse med valget, ligesom oppositionen beskyldte regeringen for korrupsion og favorisering af præsidentens stammefolk – Zaghawas.

Siden 2004 har tilhængere af en hård kurs i regeringen arbejdet for at ændre lovgivningen, således at præsidenten kan vælges for mere end to perioder. Ved en folkeafstemning den 6. juni 2005 blev loven gennemført med 77 pct. af stemmerne, hvilket gav præsident Déby mulighed for en tredje præsidentperiode ved valget i 2006. Oppositionen krævede valget boykottet, og kritiserede valgresultatet, som gav Déby en tredje periode.

De senere år har sikkerhedssituationen i Tchad udviklet sig i negativ retning som følge af dannelsen af talrige oprørsgrupper, som fortrinsvis opererer i det østlige, sydlige og nordlige Tchad. I april 2006 angreb en koalition af oprørsbevægelser hovedstaden N'Djamena. Offensiven lykkedes dog ikke, og oprørerne blev sendt på flugt af regeringsstyrkerne. Siden er der blevet meldt om sporadiske kampe mellem regeringsstyrker og oprørere i fortrinsvis det østlige Tchad.

Kamphandlinger i Darfur-provinsen i Sudan har medført en flygtningestrøm imod det østlige Tchad, og man regner med, at over 200.000 sudanesiske flygtninge er flygtet over grænsen til Tchad. Konflikterne i det østlige Tchad afledt fra Sudan, kan have en destabiliserende effekt for landet.

Oprørsgrupper indledte den 28. januar 2008 en offensiv i Tchad fra deres baser i Darfur. Efter en hurtig fremrykning gennem Tchad nåede de den 2. februar hovedstaden, N'Djamena, hvor der i to dage var hårde kampe. Oprørerne blev slået tilbage, og befinder sig nu i det sydøstlige Tchad på grænsen til Den Centralafrikanske Republik.

Tchad beskylder Sudan for at støtte de regeringsfjendtlige oprørsgrupper. Omvendt beskylder Sudan Tchads regering for at have støttet et angreb fra en af de sudanesiske oprørsgrupper på Khartoum i maj 2008. De diplomatiske forbindelser mellem de to lande er afbrudt.

De oprørsgrupper, der i januar 2008 nåede N'Djamena, udgør en alliance af de tre primære oprørsgrupper i Tchad: Union des Forces pour la Democratie et le Developpement (UFDD), dannet i 2006 og ledet af Mahamat Nouri, som har haft adskillige ministerposter under præsident Déby, Union des Forces pour la Democratie et le Developpement – Fondamentale (UFDD-F), dannet i 2007 i et split fra UFDD, og Rassemblement des forces pour le Changement (RFC), dannet i 2006 som en paraplyorganisation for adskillige oppositionsgrupper. Gruppen har sin base i samme stamme (Zaghawa) som præsidenten.

Efter angrebet på N'Djamena har præsident Deby i april 2008 udpeget en ny premierminister, Youssouf Saleh Abbas, som har formet en samlingsregering, hvori der indgår fire betydningsfulde medlemmer af oppositionen, herunder to fra den sydlige del af landet, hvor den største del af befolkningen er koncentreret. Den nye premierminister vurderes (i modsætning til forgængeren) som værende åben, pragmatisk og moderat, og han har i sine foreløbige erklæringer udtalt sig om behovet for forsoning. Der er endvidere oprettet en kommission, der skal undersøge begivenhederne omkring angrebet på N'Djamena. EU deltager som observatør i kommissionen.

Selv om præsidenten fremstår svækket efter angrebene på N'Djamena, er der håb om, at der nu er indledt en proces, der kan lede til stabilisering."

### **EU's militære operation i Tchad og Den Centralafrikanske Republik**

EU's ministerråd gav i sine konklusioner af 23. juli 2007 udtryk for sin faste beslutning om fortsat at støtte Den Afrikanske Union og FN's bestræbelser på at finde en løsning på konflikten i Darfur-regionen i Sudan. Rådet understregede endvidere den regionale dimension af Darfur-krisen samt det presserende behov for at imødegå krisens destabiliserende indvirkning på den humanitære og sikkerhedsmæssige situation i nabolandene og samtidig yde støtte til deployeringen af en multidimensional FN-tilstedeværelse i det østlige Tchad og den nordøstlige del af Den Centralafrikanske Republik.

På det grundlag vedtog EU den 15. oktober 2007 en fælles aktion (Rådets fælles aktion 2007/677/FUSP) om gennemførelse af en militær overgangsoperation i Republikken Tchad og Den Centralafrikanske Republik – benævnt EUFOR Tchad/RCA – i overensstemmelse med mandatet i FN's Sikkerhedsråds resolution (UNSCR) 1778 (2007). I henhold hertil blev EU bemyndiget til at gennemføre en operation i disse lande i en periode på 12 måneder fra erklæringen om indledende operativ kapacitet. Myndighederne i Tchad og i Den Centralafrikanske Republik hilste en militær EU-tilstedeværelse i deres respektive lande velkommen.

EU's operation har til formål at bidrage til at forbedre sikkerheden for flygtninge og internt fordrevne, gøre det lettere at yde humanitær bistand samt skabe vilkår, der er gunstige for genopbygnings- og udviklingsarbejdet i disse regioner.

EU's operation blev iværksat den 28. januar 2008 (Rådets afgørelse 2008/101/FUSP). Imidlertid udbrød der samtidig uroligheder i områder, jf. ovenstående beskrivelse af situationen i Tchad, og deployeringen måtte midlertidigt sættes i bero. Efter genoptagelse heraf blev den indledende operative kapacitet opnået

15. marts 2008. Den officielle slutdato for operationen bliver dermed 15. marts 2009, medmindre der opnås enighed om en forlængelse.

EU's operation har en størrelse på ca. 3.700 mand og er under ledelse af en irsk generalløjtnant. 17 EU-medlemslande bidrager til operationen, hvor Frankrig stiller med det største bidrag, mens andre centrale bidragsydere bl.a. omfatter Irland, Østrig, Sverige, Belgien, Polen, Finland og Italien. Danmark deltager som følge af forsvarsforbeholdet ikke i operationen. En række ikke-EU-lande har udvist interesse for at bidrage til operationen, og forhandlinger herom pågår i øjeblikket. Medio juni måned var knap 3.000 mand deployeret og opbygningen af missionen pågår således fortsat.

Det kan afslutningsvis oplyses, at FN's Sikkerhedsråds resolution 1778 (2007) indeholder en bestemmelse om, at EU og FN inden for en periode på seks måneder fra datoen for indledende operativ kapacitet skal foretage en evaluering af behovene med henblik på opfølgingsordningerne, herunder en eventuel FN-operation. Evalueringen skal således foreligge medio september 2008, og det indledende arbejde er så småt ved at gå i gang.



(FOU alm.del-Spørgsmål 142)

**Spørgsmål nr. 142:**

Hvilke beregninger ligger ministeren inde med til illustration af, hvad det vil koste Danmark at tilslutte sig EU's forsvarsdimension i forbindelse med, at det danske forsvarsforbehold eventuelt blev afskaffet? Skulle ministeren ikke have sådanne beregninger, bedes de udarbejdet detaljeret, idet det antages, at der ved EU's forsvarssamarbejde findes en række udgifter, ligesom det gælder for samarbejdet i eksempelvis NATO.

**Svar:**

I tilfælde af en ophævelse af det danske forsvarsforbehold vil dette medføre en række udgifter. I relation til EU's militære operationer vil det dreje sig om afholdelse af nationale udgifter forbundet med eventuelle danske bidrag til en operation samt bidrag til fællesfinansieringsdelen. Derudover vil der være udgifter forbundet med deltagelse i EU's Forsvarsagentur og et øget bidrag til EU's Satellitcenter. Endelig vil der være behov for øget bemanning i relevante ministerier og respektive underliggende myndigheder samt ved danske repræsentationer i udlandet. Det skal imidlertid understreges, at det er forbundet med en vis usikkerhed at anslå de præcise og detaljerede ekstraudgifter, som en eventuel ophævelse af det danske forsvarsforbehold i givet fald ville medføre.

Det skal endvidere bemærkes, at Danmark allerede i dag via fællesskabsbudgettet bidrager til EU-institutionernes administrationsudgifter inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder EU's sikkerheds- og forsvarspolitik.

Udgifterne forbundet med EU's militære operationer finansieres primært af de bidragydende lande, idet hvert land afholder langt de fleste udgifter forbundet med egne styrkebidrag. Det er i øvrigt generelt det samme princip, der gælder for NATO-operationer. I tilfælde af, at man fra dansk side valgte at stille et bidrag til en EU-operation, ville man således skulle afholde de nationale udgifter forbundet hermed.

En del af udgifterne forbundet med EU's militære operationer kan dog typisk ikke tilskrives et enkelt land, hvorfor der, som det også gør sig gældende i NATO, er en fællesfinansieringsdel. I EU bidrager pt. 26 medlemslande til fællesfinansieringsdelen ved EU's militære operationer i henhold til en fordelingsnøgle baseret på bruttonationalindkomsten. I tilfælde af, at det danske forsvarsforbehold blev ophævet, ville Danmark skulle bidrage til finansieringen af operationer. I 2007 omfattede fællesfinansieringsdelen et budget på ca. 30,2 mio. euro, hvilket ud fra en anslået dansk andel på ca. 2 % ville have medført en udgift på ca. 4,5 mio. kr. Det kan oplyses, at udgiftsniveauet for fællesfinansieringsdelen ved EU's militære operationer naturligvis til enhver tid vil afhænge af antallet, størrelsen og kompleksiteten af EU's militære operationer. Som eksempel kan det nævnes, at fællesudgifterne forbundet med den nuværende militære operation i Tchad i første omgang er anslået til 99,2 mio. euro, jf. Rådets fælles aktion 2007/677/FUSP af 15. oktober 2007.

I relation til dansk deltagelse i EU's Forsvarsagentur vil Danmark skulle bidrage til Forsvarsagenturets budget, der finansieres af medlemslandene i henhold til en fordelingsøgle baseret på bruttonationalindkomsten. Det samlede budget for Forsvarsagenturet var i 2007 på ca. 22 mio. euro. En anslået dansk andel heraf på ca. 2 % svarer til ca. 0,44 mio. euro (ca. 3,3 mio. kr.). Det kan oplyses, at Forsvarsagenturet fortsat befinder sig i en opbyggende og udviklende fase, hvorfor det ikke er muligt at fremskrive udgiftsniveauet for agenturets budget. Udover bidrag til Forsvarsagenturets samlede budget, vil eventuel dansk deltagelse i konkrete projekter medføre udgifter. Det er ikke muligt at anslå omfanget heraf, da det vil afhænge af de konkrete projekter, som Danmark måtte vælge at deltage i.

For så vidt angår EU's Satellitcenter deltager Danmark i dag i centrets civile aktiviteter, og Danmark har erklæret sig villig til at bidrage til at dække de af centrets udgifter, som ikke er forsvarsrelaterede. Danmark tilbød i 2007 at bidrage med 190.000 euro (ca. 1,4 mio. kr.). I tilfælde af en ophævelse af forsvarsforbeholdet – og dermed også deltagelse i de forsvarsrelaterede aktiviteter i EU's Satellitcenter – vurderes dette at ville medføre en forøgelse af det nuværende bidrag med ca. 21.000 euro (ca. 0,2 mio. kr.) til et samlet bidrag på ca. 1,6 mio. kr.

Endelig vil en ophævelse af forsvarsforbeholdet betyde, at der ville skulle afsættes flere ressourcer til bemanning i såvel Danmark som i Bruxelles til sagsbehandling og varetagelse af danske interesser i relation til arbejdet inden for EU's sikkerheds- og forsvarspolitik. Danmark ville derudover f.eks. skulle besætte tre nationale kvotestillinger i EU's militære stab, som i dag ikke er besat som følge af forsvarsforbeholdet. Endelig vil det muligvis være i dansk interesse at besætte andre stillinger i EU's militære stab samt stillinger i Forsvarsagenturet. Det er imidlertid på nuværende tidspunkt ikke muligt at fastlægge præcist, hvor mange stillinger, der kunne blive tale om og derfor ej heller muligt at anslå udgifterne forbundet hermed.