

NOTAT

24. august 2017

FORSVARSFORBEHOLD AKTIVT 141 GANGE SIDEN 1993

Kontakt:

Direktør, Bjarke Møller
+45 51 56 19 15
bjm@thinkeuropa.dk

Analytiker, Sarah Vormsby
+45 21 81 56 30
sav@thinkeuropa.dk

RESUME I 25 år har Danmark været afskåret fra at deltage i EU's forsvarssamarbejde på grund af forbeholdet. En ny optælling, som Tænketanken EUROPA har gennemført af alle retsakter på EU's forsvarsområde, viser, at forbeholdet i alt har været aktiveret, dvs. blokeret dansk deltagelse, 141 gange siden 1993, hvor det blev indført. Optællingen viser også, at der forbeholdet i stigende grad er blevet aktiveret de seneste år.

En række forhold peger på, at denne udvikling vil fortsætte. Forsvarspolitikken er øverst på EU's dagsorden, og lande som Frankrig og Tyskland har udtrykt ønske om at styrke det fælles forsvarssamarbejde, så EU bliver bedre rustet til at håndtere opgaver, der foruden en civil indsats også kræver militær kapacitet. I takt med at EU styrker samarbejdet, vil Danmark med forbeholdet stå stadig mere alene og isoleret, og forbeholdet vil afskære Danmark fra både indflydelse og mulighed for at engagere sig i operationer, som er i klar dansk interesse.

Forbeholdet stiller Danmark i en paradoksal situation, hvor vi er deltager militært i missioner under NATO og under EU's samarbejde om ydre grænser, FRONTEX, men hvor vi som det eneste land – ikke bare i EU, men i hele verden – er afskåret fra at deltage i militære missioner under EU's forsvarspolitik. Dette notat viser desuden, at de 25 år gamle bekymringer ift. EU's forsvarssamarbejde, som stadigvæk luftes i den danske debat, er blevet gjort til skamme. EU er ikke på vej til at etablere en hær, der skal erstatte de nationale forsvar, forsvarssamarbejdet har ikke overflødiggjort NATO, og dansk suverænitet over det nationale forsvar vil ikke blive undermineret, da forsvarssamarbejdet kræver enstemmighed.

HOVEDKONKLUSIONER:

- Danmarks forsvarsforbehold har været aktiveret i alt 141 gange, siden det blev indført i 1993. Det viser en optælling af alle retsakter på området foretaget af Tænketanken EUROPA.
- Optællingen viser også en udvikling, hvor forsvarsforbeholdet er blevet aktiveret i stigende grad de senere år.
- Denne udvikling forventes at fortsætte i takt med, at EU styrker forsvarssamarbejdet. Det vil isolere Danmark yderligere.
- Danmark er som følge forbeholdet afskåret fra indflydelse og fra at deltage i operationer, som er i klar dansk interesse. F.eks. har Danmark ikke kunnet deltage i EU's militæroperation mod menneskesmuglere, selv om det fra dansk side anses som vigtigt at komme den kriminalitet til livs, bl.a. på grund af de væsentlige danske interesser inden for søfart.
- Danmark har mulighed for at deltage i alle EU's civile missioner, så længe de ikke har militære aspekter. EU har i alt kørt 34 operationer rundt om i verden, hvoraf 15 stadig er i gang. Ud af de 34 operationer er 12 militæroperationer, mens de resterende 22 er civile missioner, som f.eks. varetager politiopgaver, grænsebevogtning og overvågning.
- Det kan dog blive vanskeligt for Danmark at fortsætte med at bidrage til de civile operationer, da EU har planer om i højere grad at kombinere den civile indsats med en militær dimension. Det vil aktivere det danske forbehold og afskære Danmark fra at bidrage.
- Da Danmark kun er medlem af NATO, og ikke deltager i EU's forsvarssamarbejde, er Danmark afhængig af, at NATO opretter operationer steder, hvor danske interesser er på spil.

En version af dette notat er tidligere udgivet som et kapitel i Tænketanken EUROPA's rapport *Forbeholdslandet Danmark* i anledning af 25-året for de danske forbehold. Rapporten er online på Tænketanken EUROPA's hjemmeside.

Danmarks forbehold over for EU's forsvarspolitik var en reaktion på en politisk og folkelig bekymring om konsekvenserne af en fælles forsvarspolitik i EU. Ville en fælles forsvarspolitik betyde oprettelsen af en EU-hær? Hvilke konsekvenser ville det have for NATO? Og ville det danske forsvar blive erstattet af et europæisk? Som følge af forsvarsforbeholdet deltager Danmark ikke i "udarbejdelsen og gennemførelsen af Unionens afgørelser og aktioner, som har indvirkning på forsvarsområdet".¹ I praksis betyder det, at Danmark er afskåret fra at bidrage til EU-ledede militæroperationer og kampgrupper, samt fra at deltage i samarbejdet om udvikling og anskaffelse af militært udstyr og enheder i EU-regi. Derudover betyder det, at Danmark heller ikke deltager i vedtagelsen og finansieringen af militære operationer og kapaciteter.

Det er svært at opgøre, præcis hvor mange gange Danmark har gjort brug af forsvarsforbeholdet. Mange aktioner bygger på flere beslutninger i Rådet, som Danmark alle sammen står udenfor, og der kan også være tilfælde, hvor en vedtaget beslutning ikke fører til en fælles aktion. Tænketanken EUROPA har på baggrund af søgninger i EUR-lex opgjort, at forbeholdet har været aktiveret 141 gange siden det blev indført i 1993.² Af figur 1 fremgår det videre, at forsvarsforbeholdet i stigende grad har blokeret for dansk deltagelse i EU's forsvarspolitik.

I opgørelse er alle retsakter medtaget, hvor der nævnes, at Danmark er undtaget i henhold til forsvarsforbeholdet, også selvom de f.eks. er knyttet til en allerede igangværende militæroperation. Det er baseret på den vurdering, at det giver et mere retvisende billede af omfanget af aktioner og beslutninger, som Danmark udelukkes fra på grund af forsvarsforbeholdet.³ De 141 gange det danske forsvarsforbehold er blevet aktiveret, repræsenterer 141 afgørelser, fælles aktioner og beslutninger, som ikke gælder for Danmark, og hvor Danmark derfor heller ikke deltager i deres gennemførelse.

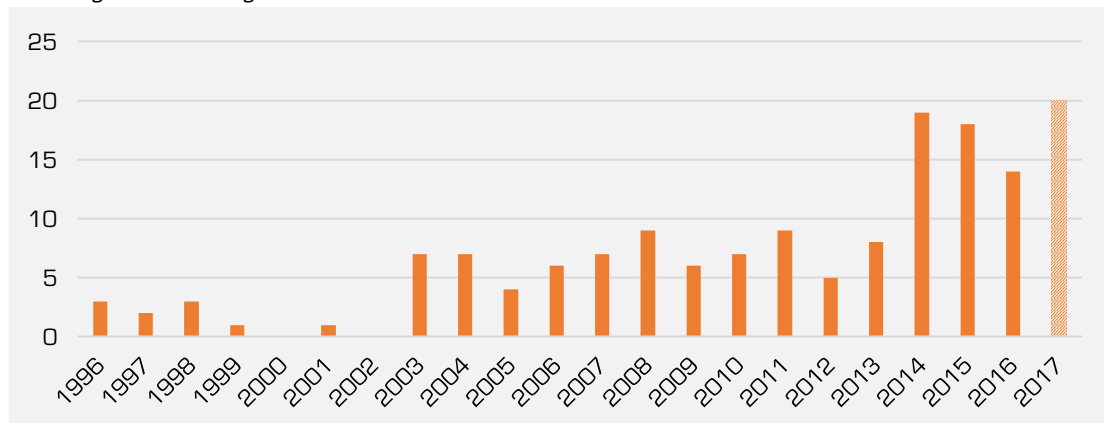
¹ Lissabontraktaten, Protokol om Danmarks stilling, art. 5.

² Der er tale om en kvantitativ optælling af retsakter (afgørelser, direktiver, forordninger, fælles aktioner, holdninger, strategier og beslutninger, samt internationale aftaler) inden for EU's Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik. Optælling er baseret på gældende og ikke-gældende retsakter fra 1993 til og med i dag.

³ Udelukkes alle beslutninger og aktioner som er tilknyttet en enkelt operation, betyder det, at antallet af aktiveringer af forsvarsforbeholdet forekommer mindre. Det er f.eks. den metode som EU-oplysningen benytter. Vores metode er valgt ud fra den betragtning, at hvis alle aktioner tilknyttet én operation udelukkes, giver det et misvisende billede af forsvarsforbeholdets betydning og omfang. Se EU-oplysningens opgørelse her: <http://www.eu.dk/da/spoergsmaal-og-svar-folder/hvor-ofte-har-danmark-aktiveret-forsvarsforbeholdet>.

Figur 1. Forsvarsforbeholdet aktiveres i stigende grad

Udviklingen i aktiveringer af forsvarsforbeholdet over tid, 1996-2017



Note: Prognosen er en fremskrivning af antallet af aktiveringer de første tre måneder af 2017. Her har forsvarsforbeholdet været aktiveret fem gange. Er niveauet ens for hele året, vil det samlede antal aktiveringer for 2017 ende på 20. Selvom optællingen foretaget af Tænketanken EUROPA går fra 1993-2017, fremgår år 1993-1995 ikke af figuren. Det skyldes, at forsvarsforbeholdet først blev aktiveret i 1996. **Kilde:** Tænketanken EUROPA baseret på data fra EUR-LEX (se metodeboks sidst i notatet).

Under EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvor forsvarspolitikken hører til, er der siden 1993 gennemført 1.237 retsakter. Selv om forsvarsforbeholdet er blevet aktiveret 141 gange, er Danmark altså ikke undtaget fra de 1.096 andre retsakter inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Danmark er altså "kun" afskåret fra at deltage i 11 pct. Fortsætter tendensen skitseret i figur 1, hvor forsvarsforbeholdet i stigende grad aktiveres, vil andelen af det forbeholdsramte område dog sandsynligvis vokse.

Forbeholdet udelukker dansk deltagelse

I 118 af i alt 141 aktiveringer (84 pct.) har forsvarsforbeholdet betydet, at Danmark ikke har kunnet bidrage til gennemførelsen af militæroperationer ledet af EU. Disse operationer har primært fundet sted på Balkan og Afrika, og langt de fleste har været af humanitær karakter med et klart afgrænset formål og folkeretligt mandat.⁴ Udover at forsvarsforbeholdet afholder Danmark fra at deltage i EU's militæroperationer, afholder det os også fra at have indflydelse på operationernes mandat, hvor længe de skal vare, hvor de må agere og hvem, som skal lede dem. Som der står i Udredningen om Dansk Udenrigs- og Sikkerhedspolitik, så "svækkes Danmarks indflydelse – også uden for EU – af forsvarsforbe-

⁴ Se en oversigt over alle EU's civile og militære operationer her:

https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en.

holdet, som udelukker dansk deltagelse i militære aktiviteter under EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik.⁵ Det er paradoksalt, at hvor Danmark i EU har valgt ikke at deltage i militæroperationer, gør vi det i stort omfang hos NATO. Gennem NATO har Danmark efter årtusindskiftet været en aktiv deltager i skarpe operationer – f.eks. har Danmark i samarbejde med forskellige NATO-partnere sendt danske soldater til at kæmpe i Afghanistan, danske F16-piloter var med til at vælte Muammar Gaddafi i Libyen, og det danske luftvåben har også været på vingerne mod IS i Irak.

Da Danmark kun er medlem af NATO, og ikke deltager i EU's forsvarssamarbejde, er Danmark afhængig af, at NATO opretter operationer steder, hvor danske interesser er på spil. Danmark har ikke, ligesom de 21 andre EU-lande, der også er medlemmer af NATO, mulighed for at fremme sine sikkerhedspolitiske interesser i regi af både NATO og EU. F.eks. har Danmark ikke kunnet deltage i EU's militæroperation mod menneskesmuglere, selvom det fra dansk side anses som vigtigt at komme den kriminalitet til livs, bl.a. på grund af de væsentlige danske interesser inden for søfart.⁶ Danmark kunne heller ikke bekæmpe somaliske pirater i Adenbugten, før NATO besluttede sig for at oprette en operation henvendt mod denne trussel.⁷ Det virker derfor kontraproduktivt, at Danmark ikke kan forfølge danske interesser i både NATO og EU.

Anti-pirateri operation i EU og NATO

EU's anti-pirateri indsats i Somalia er en fin illustration af det paradoksale ved, at Danmark kan deltage i NATO-operationer, men ikke i EU's. EU igangsatte i 2008 Operation Atalanta, som skulle beskytte transport af humanitær hjælp til Somalia samt øge sikkerheden for de tusindvis af fragtskibe, som sejler igennem Adenbugten hvert år. Foruden at afskrække og forebygge piratangreb monitorerer operationen også fiskeriet ud for Somalias kyst for at mindske illegalt fiskeri, som har været en bidragende faktor til opblomstringen af somaliske pirateri. Danmark er afskåret fra at deltage i operationen på grund af forsvarsforbeholdet, men har i stedet deltaget i en NATO-operation i området. Folketinget anerkendte altså, at det var i dansk interesse af beskytte fragtskibe i området fra pirater.

Det kontraproduktive i Danmarks situation viser sig ved, at en række af de deltagende lande i NATO's operation (f.eks. Spanien, Italien og Norge), også deltog i EU's. Fra politisk blev det vurderet, at det gav mening at deltage i begge operationer. En af årsagerne kan meget vel have været operationernes forskellige mandater og de værktøjer, som organisationerne havde til rådighed. Hvor NATO udelukkende fokuserede på den militære del, arbejdede EU ud fra en kombination af civile og militære redskaber, som kunne skabe en langsigtet løsning på pirateriproblemet. EU trænede f.eks. kystvagterne i området, samt sikkerhedsstyrkerne i Somalia. Og endelig giver EU en stor humanitær hjælp til Somalia. Væsentlige dele af den indsats kunne Danmark ikke bidrage til.

⁵ Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid. Vejen for Danmarks interesser og værdier mod 2030. Udredning om dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, maj 2016, s. 75.

⁶ EU forlænger og udvider flådeoperation ud for Libyen, TV2 Nyhederne, 20 juni 2016, <http://nyheder.tv2.dk/udland/2016-06-20-eu-forlaenger-og-udvider-fladeoperation-ud-for-libyen-0>.

⁷ Indsatsen mod pirateri, Forsvarsministeriet, 5. april 2017, <http://www.fmn.dk/videnom/Pages/danmarks-indsats-mod-pirateri.aspx>.

Ikke kun EU's medlemslande, men også tredjelande har mange gange vurderet, at EU-ledede operationer er værd at deltage i. I alt har 45 tredjelande⁸ deltaget i EU's operationer rundt om i verden.⁹ I realiteten betyder det, at Danmark – trods sit EU medlemskab – er det eneste land i verden, som ikke kan deltage i en EU-ledet militæroperation. Ser man f.eks. på Norge, som vi normalt sammenligner os med, men som ikke er medlem af EU, har landet deltaget i to af EU's militære operationer.¹⁰ Men også lande som USA, Rusland, Chile og New Zealand har bidraget til EU's operationer.

Danmark har dog siden forbeholdets oprettelse i 1993 forsøgt at arbejde sig rundt om forsvarsforbeholdet for at varetage danske interesser. Det ses f.eks. ved at det danske flyvevåben sender fly og mandskab til grænseovervågningsoperationer gennem FRONTEX i Afrika og Middelhavet.¹¹ Her har Danmark nu tre gange sendt et Challengerfly og dets mandskab afsted til en operation under EU-ledelse på trods af forsvarsforbeholdet. Danmark deltager i FRONTEX gennem vores deltagelse i Schengen-samarbejdet, og selvom agenturet i den forstand ikke hører under forsvarspolitikken, sender Danmark altså alligevel militært mandskab afsted. Det virker paradoksalt, at Danmark er villig til at deltage militært under FRONTEX, men ikke under forsvarspolitikken.

Danmark bidrager til EU's civile indsats

EU har i alt kørt 34 operationer rundt om i verden, hvoraf 15 stadig er i gang. Ud af de 34 operationer er 12 militæroperationer, mens de resterende 22 er civile missioner, som f.eks. varetager politiopgaver, grænsebevogtning, overvågning eller kapacitetsopbygning. Danmark har mulighed for at deltage i alle EU's civile missioner, så længe de ikke har militære aspekter. Det har Danmark gjort adskillige gange. Ud af de i alt 9 igangværende civile missioner deltager Danmark i 7.¹² Danmark deltager altså i den civile del af forsvarssamarbejdet.

Hvorvidt Danmark kan fortsætte med at deltage i den civile del er dog et åbent spørgsmål. Meget peger på, at det vil blive vanskeligt. EU har planer om at øge brugen af civil-militære operationer, hvor EU's blødere civile instrumenter

⁸ Omkring 30 hvis man udelukker de lande, som senere er blevet medlem af EU efter 2004. Landene har deltaget i både civile og militære operationer under EU.

⁹ CSDP: getting third states on board, Thierry Tardy, Brief Issue 6, European Union Institute for Security Studies, marts 2014.

¹⁰ Idib.: s. 3.

¹¹ Danmark udsender Challengerfly, Forsvarsministeriet, 5. maj 2017, <http://www.fmn.dk/nyheder/Pages/danmark-udsender-challengerfly.aspx>.

¹² Se listen over hvilke EU-missioner Danmark deltager i her: <http://um.dk/da/udenrigspolitik/sikkerhedspolitik/missioner-og-operationer/eu-missioner>.

kombineres med mere hårde militære midler.¹³ Det vil gøre det svært for Danmark at afgrænse de civile dele i EU's operationer. Danmarks engagement i EU's missioner kan dermed falde fremover.

Jo flere aktiviteter, der kommer under den militære del, jo større behov får Danmark for at overveje, hvordan forsvarsforbeholdet skal fortolkes i forhold til specifikke opgaver på forsvarsområdet. Her skal man huske på, at det langt hen ad vejen er et dansk fortolkningsspørgsmål, om forbeholdet spærrer for dansk deltagelse. Hvad angår forsvarssamarbejdet har det danske manøvrerum primært været defineret af Danmarks egen forståelse af forbeholdets rækkevidde.¹⁴ Danmark har altså sat sig selv uden for døren.

Danmark uden indflydelse

Udover de 84 pct. af aktiveringerne, som involverer en EU-ledet militæroperation, handler 16 pct. om at udvide forsvarssamarbejdet gennem f.eks. finansieringsmekanismer, oprettelsen af et Forsvarsagentur, brugen af EU's satellitcenter og lignende. Selvom mange af initiativerne blev igangsat i 90'erne og 00'erne, har de fået en større betydning siden deres oprettelse. Ser man f.eks. på Forsvarsagenturet har det fået en stigende betydning siden dets oprettelse i 2004 og dets traktatstadfæstelse med Lissabontraktaten i 2009. Dets formål er at øge medlemslandenes militære kapacitet på en omkostningseffektiv måde ved at fremme forsknings- og forsvarsindustrielle projekter, samt gennem standardisering at sikre teknisk samarbejde mellem de enkelte medlemslande. Alle disse tiltag er med til at styrke EU-landenes militære handlemuligheder.

Det sidste års tid har Kommissionen og EU's højtstående repræsentant præsenteret for udenrigsanliggende og sikkerhedspolitik, Federica Mogherini, præsenteret nye forslag, hvor Forsvarsagenturet bl.a. skal stå for koordineringen og styringen af et permanent struktureret samarbejde på forsvarsområdet, som man håber vil blive igangsat ved udgangen af 2017. En større rolle for Forsvarsagenturet i at koordinere EU-landenes forsvarsprojekter vil betyde, at en større del af forsvarssamarbejdet vil blive styret derfra. Men Danmark sidder som forbeholdsland ikke med i Forsvarsagenturet. Det har både politiske og økonomiske konsekvenser.

Fordi Danmark står uden for døren, har vi ingen mulighed for hverken at yde

¹³ Concept Note: Operational Planning and Conduct Capabilities for CSDP Missions and Operations, Council of the European Union, 6881/17, 6. marts 2017.

¹⁴ ESDP siden Nice og det danske forsvarsforbehold, Henrik Larsen, krigsvidenskab.dk, 1. december 2001, <https://www.krigsvidenskab.dk/esdp-siden-nice-og-det-danske-forsvarsforbehold>.

indflydelse på den retning, som de andre landes forsvarsprojekter tager, eller få indsigt i landenes projekter og prioriteter. Forsvarsagenturets stigende indflydelse vil samtidig betyde, at Danmark i større grad isoleres fra forsvarspolitikken i Europa. Økonomisk set kan Danmarks position også få negative konsekvenser, idet vi ikke får del i støtten til offentlige indkøb af militært udstyr og forskningsprojekter. Selv hvis vi deltog som observatør, ville Danmark stadig have begrænset indflydelse. Ser vi f.eks. på Danmarks deltagelse som observatør i møderne mellem forsvarsministrene og i EU's militærkomite, har vi hverken taleret eller stemmeret. Danmark har ikke mulighed for at varetage sine interesser og blive hørt.

Danmark i en "akavet" position

Da Forsvarsminister Claus Hjort Frederiksen deltog i sit første møde mellem de europæiske forsvarsministre, udtrykte han efterfølgende sin frustration over ikke at kunne deltage aktivt i et møde, som omhandlede danske interesser: "Nu starter jeg ikke en debat om vores forsvarsforbehold, for den politik ligger fast. Men det er lidt akavet bare at sidde og lytte på det. [S]om ny forsvarsminister føles det jo mærkeligt at skulle deltage i et møde, der handler om det, der lige præcis er dansk kerneområde – nemlig at bevare freden og opbygning af det civile samfund. Og så sidder vi der med vores forsvarsforbehold og kan ikke deltage. Det er sådan en lidt mærkelig fornemmelse." (Citat af Claus Hjort Frederiksen, 6. marts 2017, Ritzau, www.information.dk/telegram/2017/03/tavs-hjort-foeler-akavet-forsvarsministerdebut-eu)

Gamle bekymringer er blevet gjort til skamme

En af baggrundene til det danske nej til Maastricht-traktaten i 1992 var en bekymring for, at oprettelsen af en fælles forsvarspolitik ville føre til etableringen af en EU-hær. Både vælgere og politikere var bange for, at en EU-hær ville fratage Folketinget kompetencen til at sende danske soldater i krig. Samtidig var der frygt for, at dansk deltagelse i EU's forsvarssamarbejde ville kompromittere Danmarks rolle i NATO og endda gøre NATO overflødig. Den dag i dag bliver disse bekymringer stadig luftet i diskussioner om forsvarsforbeholdet. Men udviklingen af EU's forsvarssamarbejde viser, at de er blevet gjort til skamme.

Ser vi på indvendingen om, at EU's forsvarspolitik ville føre til etableringen af en EU-hær, hvor danske soldater kunne sendes i krig uden Folketingets samtykke, er der for det første ingen EU-hær i dag. For det andet er EU's forsvarspolitik forankret i den mellemstatslige dimension af EU, hvilket betyder, at forsvarspolitiske beslutninger kræver enstemmighed. Her har alle medlemslande har vetoret.¹⁵ Folketingets beslutningsdygtighed er derfor ikke truet, hvis forsvarsforbeholdet afskaffes. For det tredje har EU's forsvarssamarbejde ikke til formål

¹⁵ De Danske Forbehold over for den Europæiske Union: Udviklingen siden 2000, DIIS, s. 42.

at underminere medlemslandenes nationale forsvar. EU spiller derimod en koordinerende rolle, der skal skabe sammenhæng mellem de nationale forsvar. Inden for rammen af EU's forsvarssamarbejde står det desuden frit for medlemslandene, om de vil være med i det europæiske forsvarsagentur (EDA) og i det permanent strukturerede forsvarssamarbejde (PESCO), hvor beslutningerne træffes ved flertalsafgørelser. Det er i dansk interesse at få indflydelse på beslutningerne, men det danske forsvarsforbehold blokerer for dansk deltagelse. Det er ikke hensigtsmæssigt, da EU's forsvarssamarbejde i stigende grad er et vigtigt europæisk supplement til NATO-alliancen, hvor Danmark er et engageret og loyalt medlem.

NATO's betydning er blevet ikke svækket i takt med, at EU's forsvarssamarbejde gradvist er blevet udviklet. I stedet arbejder de to organisationer med forskellige strategiske formål, hvor NATO står som garant for det territoriale forsvar af Europa og "hårde" sikkerhedsopgaver, og EU står for de blødere, humanitære opgaver. Selvom EU nu også er involveret i mere militære opgaver, forsøger de to organisationer at samarbejde og koordinere deres indsats. Det er bl.a. baggrunden for EU-NATO erklæringen i Warszawa sidste år.¹⁶

Med den fælles erklæring er de to organisationer blevet enige om at intensivere samarbejdet yderligere. Det gælder konkrete militæroperationer, men også ift. at stimulere forsvarsindustrien. Med erklæringen vil vi med al sandsynlighed også se en mere lige byrdefordeling ift. militære opgaver og operationer. En sådan udvikling kan betyde, at Danmark på grund af forsvarsforbeholdet risikerer at miste indflydelse i NATO.

Forbehold isolerer Danmark

Det sidste års tid er forsvarssamarbejdet kommet øverst på dagsordenen i EU, og der er blevet præsenteret en række nye forslag, som skal øge integrationen på området. F.eks. har Kommissionen præsenteret en handlingsplan, som involverer oprettelsen af en forsvarsfond, EU har lanceret en Global Strategi og en implementeringsplan specifikt for forsvar og sikkerhed. Ønsket om øget integration på forsvarsområdet kom i kølvandet på briternes beslutning om at forlade EU. Allerede i september, to måneder efter Brexit-afstemningen, udgav de franske og tyske udenrigsministre en fælles erklæring om, at de nu ville kæmpe for et tættere forsvarssamarbejde i EU.¹⁷ Øget integration på forsvars-

¹⁶ EU-NATO Joint Declaration, Rådet, 8. juli 2016, <http://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2016/07/08-eu-nato-joint-declaration/>.

¹⁷ A strong Europe in a world of uncertainties, Jean-Marc Ayrault (FR) og Frank-Walter Steinmeier (DE), 12. september 2016.

området vil dog efter alt at dømme medføre, at det danske forsvarsforbehold i stadig større grad vil blive aktiveret. Som dette notat viser, er det en udvikling, som i allerede har været i gang i løbet af de seneste år.

Udviklingen mod et tættere forsvarssamarbejde kan betyde, at forsvarsforbeholdet i stigende grad vil udelukke Danmark fra beslutninger og initiativer, der skal udvide forsvarssamarbejdet. Som notatet viser, har 84 pct. af aktiveringerne omhandlet gennemførelsen af militære operationer. Hvis EU går videre med sine planer om at lave civil-militære operationer, kan andelen af aktiveringer i forbindelse med operationer stige. Udviklingen i EU's forsvarssamarbejde siden indførelsen af det danske forbehold giver under alle omstændigheder et klart billede af, at forbeholdets konsekvenser stiger i omfang. Alt tyder på, at denne udvikling vil fortsætte.

Metode

Optællingen indeholder 1.239 retsakter kategoriseret under emnegruppen "Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik" pr. 27. april 2017 i Kommissionens register over EU-lovgivning (EUR-lex). Der er alene tale om en kvantitativ optælling. Optællingen indeholder såvel gældende som ikke-gældende retsakter, hvor retsakter dækker over afgørelser, direktiver, forordninger, fælles aktioner, holdninger, strategier og beslutninger, samt internationale aftaler. Da oversigten er udarbejdet på baggrund af databasen EUR-lex kan der forekomme unøjagtigheder.

Dokumenttype	Antal
Afgørelse	643
Aftale	3
Beslutning	4
Direktiv	1
Forordning	104
Fælles aktion	176
Fælles holdning	152
Fælles strategi	3
Gennemførelsesafgørelse	7
Gennemførelsesforordning	21
International aftale	122
Rammeafgørelse	1
Retsakter i alt	1.237

Kilde: EUR-lex, emnekode "Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik" pr. 27. april 2017.

En retsakt vurderes som forbeholdsramt, såfremt Danmark nævnes som undtaget i retsakten i henhold til den danske protokol. I optællingen er alle aktiveringer medtaget, selv hvis en retsakt omhandler en allerede igangværende operation eller mekanisme under forsvarsområdet. Det er sket ud fra den vurdering, at det giver et mere nøjagtigt og retvisende billede af antallet af gange, forsvarsforbeholdet er blevet aktiveret. Tælles de retsakter ikke med, betyder det, at antallet af aktiveringer af forsvarsforbeholdet forekommer mindre, og giver ud fra vores vurdering et misvisende billede af forsvarsforbeholdets betydning og omfang. Det skal dog nævnes, at andre opgørelser derfor kan give et andet samlet antal for forsvarsforbeholdets aktiveringer - det er f.eks. tilfældet hos EU-oplysningen og DIIS.