

NOTAT

6. april 2017

FRANSK FORSVAR FÅR MERE MAGT I EU OG NATO EFTER BREXIT

Kontakt:

Analytiker, Sarah Vormsby

+45 21 81 56 30

sav@thinkeuropa.dk

RESUME Brexit kan blive en gamechanger for forsvarssamarbejdet i EU. Briterne har tidligere blokeret for øget integration i EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik af frygt for, at man kopierer NATO. Men uden truslen om et britisk veto kan EU-landene nu rykke tættere sammen. Frankrig og Tyskland erklærede umiddelbart efter Brexit-afstemningen, at man nu skulle styrke EU's forsvarssamarbejde. Og EU har efterfølgende fremlagt planer om bl.a. at lancere en forsvarsfond, et permanent struktureret samarbejde og koordinerede investeringsplaner.

Brexit er en stor mulighed for Frankrig for at få øget indflydelse på EU's forsvarssamarbejde, men også på NATO. Flere NATO-lande har ytret ønske om at fjerne briterne fra positionen som Deputy Supreme Allied Commander i NATO til fordel for et EU-medlem. Frankrig er en oplagt kandidat. Også Tyskland kan se sin indflydelse på forsvarssamarbejdet i EU øget efter Brexit.

Et britisk exit fra EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik vil altså have negative konsekvenser for briterne. De risikerer at blive afskåret fra indflydelse på et tidspunkt, hvor EU's forsvarssamarbejde er i udvikling, og hvor EU har planer om at støtte de nationale forsvar økonomisk. Den britiske forsvarsindustri står derfor også til at gå glip af store beløbssummer til bl.a. forskning i militær teknologi.

EU-landene er dog ikke interesseret i et hårdt Brexit fra forsvarssamarbejdet. Uden briterne mister EU 25 pct. af Europas mest avancerede militære aktiver, og vil blive særdeles svækket ift. at agere militært. Hvordan Storbritanniens forhold til EU bliver på forsvarsområdet er dog et åbent spørgsmål. Dette notat tegner tre scenarier.

HOVEDKONKLUSIONER:

- Et britisk exit kan ende med at blive en *gamechanger* for EU's forsvarssamarbejde. Brexit rykker nemlig ved den interne magtbalance i europæisk forsvar, hvor både Frankrig og Tyskland står til at få øget indflydelse. Med nyt lederskab og uden truslen om et britisk veto kan forsvarssamarbejdet gå i en ny retning og fokusere mere på "hard defence".
- Brexit er en mulighed for EU for at øge integrationen på forsvarsområdet. Både Tyskland og Frankrig har efter Brexit-afstemningen taget initiativ til at EU skal gøre mere på forsvar, og at EU-landene skal gå tættere sammen om bl.a. militærinvesteringer, forskning og "hard defence".
- Briternes exit fra EU's forsvarssamarbejde vil også være en ny mulighed for Frankrig, som kan få en større rolle som katalysator for integrationen i EU's forsvarssamarbejde. Også fransk indflydelse i NATO kan blive øget, hvis en franskmand erstatter briterne som NATO's Deputy Supreme Allied Commander.
- Også tyskerne kan få større indflydelse på forsvarssamarbejdet efter Brexit. Selvom briterne og tyskerne har aftalt at øge det bilaterale samarbejde mellem de to lande, kan et Brexit meget vel betyde, at Tyskland, bliver den nye parløber med Frankrig på forsvar i EU.
- Briterne har dog en interesse i at fortsætte sin relation til EU's forsvarssamarbejde. Ud over tabet af indflydelse kan Brexit også få økonomiske konsekvenser for den britiske forsvarsindustri, som risikerer at gå glip af nye EU fondsmidler, højtuddannet arbejdskraft og eksportmuligheder.
- Fra EU's side er der samtidig en interesse for at sørge for, at briterne fortsat kan deltage i EU's operationer rundt om i verden. Briterne har det største militærbudget af EU-landene, og har 25 pct. af EU's avancerede militære aktiver. Et hårdt Brexit kan derfor svække EU's evne til at agere militært rundt om i verden.

En britisk exit kan ende med at blive en *gamechanger* for EU's forsvarssamarbejde. Hvis ikke Storbritannien er en del af samarbejdet, vil EU-landenes fælles militære styrke med et slag blive reduceret med en femtedel. Det kan sætte gang i en proces, der kan få de tilbageblevne EU-lande til at rykke tættere sammen, hvor ikke mindst Frankrig og Tyskland vil sætte mere fart i EU's forsvarspolitiske samarbejde. Men der er også en risiko for fragmentering, og det er usikkert, hvilke forsvarsmæssige relationer briterne får til EU-landene efter Brexit.

I sit brev til EU med aktiveringen af artikel 50 lagde den britiske premierminister Theresa May hårdt ud og fremlagde EU's fremtidige sikkerhed som et kort på forhandlingsbordet. Det skabte en vis irritation i EU-hovedstæderne, og nogle opfattede det som endnu en britisk trussel før forhandlingerne. Der er dog ingen tvivl om, at netop på forsvarsområdet har briterne meget at byde på.

Storbritannien er med et forbrug på 2,17 pct. af BNP det land i EU, der har det største forsvarsbudget og dermed væsentlig for EU's militære formåen.¹ Det gælder også i absolutte tal, hvor Storbritannien bruger omkring 40 mia. euro på forsvaret² – det gør Storbritannien til den næststørste militærmagt i NATO (næstefter USA) og betyder, at Storbritannien udgør en femtedel af EU-landenes samlede forsvarsbudget på knap 200 mia. euro. Ifølge en rangordning foretaget af Business Insider i 2014 råder briterne over verdens femtestærkeste hær, hvilket gør den til EU's højst placerede. Frankrig og Tyskland indtager hhv. en sjette- og en syvendeplads.³ Som Tænketanken EUROPA i et tidligere notat har pointeret, vil et Brexit fra EU's forsvarssamarbejde betyde en markant reduktion i EU's militære formåen.⁴

Men et britisk exit fra EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik kan også få flere negative konsekvenser for briterne selv. De risikerer at blive afskåret fra indflydelse på et tidspunkt, hvor EU's forsvarssamarbejde er i udvikling, og hvor EU har planer om at støtte de nationale forsvar økonomisk. Den britiske forsvarsindustri står derfor til at gå glip af store beløbssummer til bl.a. forskning i militær teknologi. Også briternes bilaterale samarbejde med de europæiske lande

¹ Defence Expenditure of NATO Countries (2009-2016), NATO, marts 2017 (http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_142152.htm).

² Defence and security after Brexit, Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU, Compendium Report, James Black, Alex Hall, Kate Cox, Marta Kepe, Erik Silfversten, RAND Europe, 2017, s. 36.

³ The 35 most powerful militaries in the world, Business Insider (UK), 10. juli 2014 (<http://www.businessinsider.com/35-most-powerful-militaries-in-the-world-2014-7?i=UK&IR=T&IR=T>).

⁴ Brexit vil medføre betydelig reduktion af EU's militære tyngde, Bjarke Møller og Malte Kjems, Tænketanken EUROPA, 14. juni 2016.

kan blive påvirket, og selv briternes traditionelle position i NATO kan stå for skud efter Brexit.

Mens forhandlingerne står på, er det dog ikke givet endnu, at briterne ikke fortsat vil have en tilknytning til EU's forsvarssamarbejde. Hvordan Storbritanniens forhold til EU bliver efter Brexit, er dog et åbent spørgsmål. Et som kompliceres af, at ingen af de modeller man skeler til i forhandlingerne, kommer med en specifik forsvars- og sikkerhedsdimension.

Tænketanken EUROPA ser her nærmere på tre mulige scenarier for Storbritanniens relation til EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, samt vurderer hvert scenarier fordele og ulemper for hhv. EU og Storbritannien. Samtidig vurderes konsekvenserne af Brexit for forsvarsindustrien og for Storbritanniens rolle som forsvarspolitisk aktør i Europa og globalt.

Scenarie 1: Soft Brexit - Case-by-case

Siden Storbritannien er en af de største og mest avancerede militærmagter i EU og et ud af to lande, som har et operativt hovedkvarter, og dermed kan kommandere en EU-operation, vil Brexit fra EU's forsvarssamarbejde være et tilbageskridt for EU. I hvert fald når det gælder gennemførelsen af operationer. For britisk side vil det også give briterne færre muligheder for at yde indflydelse på den aktive del af forsvarspolitikken i EU. Storbritannien og EU kan derfor meget vel tænkes at anse det som værende i begge interesse, at der fortsat er en britisk deltagelse i forsvarssamarbejdet via en case-by-case tilknytning.

Den model kunne fungere på den måde, at Storbritannien hver gang EU skal igangsætte en militær operation, vil få mulighed for at deltage ved at bidrage med personel og udstyr. Den model minder om den mulighed som andre tredjelande har for at deltage i EU's militære operationer. F.eks. har Norge indgået en Framework Participation Agreement med EU, som danner det juridiske og politiske grundlag for dets bidrag til EU's operation. I 2014 havde Norge deltaget i 11 EU-operationer.⁵ Det paradoksale set med danske briller i det scenarium er, at selv uden for EU vil Storbritannien kunne deltage i langt mere og i mere udbredt grad end Danmark kan på grund af forsvarsforbeholdet. At dette scenarium anses som det mest sandsynlige og fordelagtige for briterne udstiller på samme tid det ufordelagtige ved den danske model.

Med en case-by-case tilknytning vil Storbritannien med al sandsynlighed kunne bibeholde sit nuværende engagement og fremadrette deltage i EU's operationer på

⁵ CSDP: getting third states on board, Thierry Tardy, Brief Issue No. 6, EUISS, marts 2014.

lige vilkår med EU-landene. I et scenarium med en case-by-case tilknytning kunne man endda forestille sig, at Storbritannien ville give ad hoc bidrag til nogle af de konkrete militære operationer i EU-regi. Storbritannien har på nuværende tidspunkt følgende engagementer under EU's forsvarssamarbejde:

- Støtte til EU's kampgrupper gennem tilføjelsen af tropper og udstyr.
- Støtte til følgende EU operationer:
 - EUFOR Operation Althea,
 - EU's styrke i Bosnien (31 udsendte),
 - EU's træningsmission i Mali (26 udsendte),
 - EUNAVFOR MED Operation Sophia
- Storbritannien styrer det operative hovedkvarter for Operation Atalanta

Samtidig vil Storbritannien også kunne fortsætte med at bidrage til EU's kampgrupper på samme måde som Norge og Tyrkiet tidligere har gjort.

I dette scenarium kan man også forestille sig, at Storbritannien vil få en associeringsaftale med EU's forsvarsagentur (EDA). EDA har allerede administrative aftaler med Norge (2006), Schweiz (2012), Serbien (2013) og Ukraine (2015).⁶ De aftaler gør det muligt for landene at bidrage til EDA-støttede projekter samt deltage i EDA komiteer ved invitationer, der dog er underlagt veto fra EU-landene. Derudover har associeringslande ikke stemmeret i EDA.

Scenarie 2: En ny rammeaftale

Et andet scenarie er at EU og Storbritannien indgår en decideret forsvarsaftale, som giver briterne mulighed for at fortsætte deres samarbejde med EU på forsvarsområdet. Her kunne en aftale være en overbygning på EU's nuværende Framework Participation Agreements. Disse aftaler indebærer på nuværende tidspunkt primært en aftale om tredjelandets bidrag til EU-operationer, og for nogen også en administrativ aftale med EDA. Man kunne her forestille sig en udvidelse af rammeaftalen, med et udvidet samarbejde på bordet for briterne i Brexit-forhandlingerne.⁷

Udover at Storbritannien kunne vælge en associeringsaftale til EDA i dette scenarium kunne man også forestille sig, at aftalen indebar et fuldt medlemskab af EDA, eller en form for deltagelse som ville give Storbritannien indflydelse på beslutningerne om forsvarsområdet i EU. Da Storbritanniens bidrag til EDA i

⁶ Member States, EDA, 2017 (<https://www.eda.europa.eu/Aboutus/who-we-are/member-states>).

⁷ The Implications of Brexit for the EU's Common Security and Defence Policy, Giovanni Faleg, CEPS, 26 juli 2016 (<https://www.ceps.eu/publications/implications-brexit-eu's-common-security-and-defence-policy>).

øjeblikket kun beløber sig til ca. 3.5 mio. pund om året, kunne man forestille sig at den britiske regering anser det som en god investering ift. både at få adgang til EDA-projekter og indsigt i EU's planer på forsvarsområdet.⁸

En aftale om fortsat EDA-medlemskab virker dog kun sandsynligt, hvis Storbritannien forpligter sig til ikke nedlægge veto mod øget integration på forsvarsområdet. Storbritannien er før blevet kritiseret for at blokere væsentlige initiativer i EDA efter sigende ud fra en bekymring om, at det ville krænke national suverænitets eller kopiere NATO. F.eks. har Storbritannien vetoet ethvert forsøg på at øge EDA's budget, som de sidste fem år derfor har været fastfrosset til beskedne 30,5 mio. euro.⁹ Hvis Storbritannien skal have lov til fortsat at deltage i EDA, vil EU-medlemslandene højst sandsynligt have garantier fra den britiske regering om, at man ikke vil blokere for medlemslandenes videre arbejde og integration på området.

Scenarie 3: Hard Brexit

Et sidste scenarium er et, hvor Storbritannien helt forlader EU's forsvarssamarbejde. Det ville betyde, at briterne ikke længere skulle deltage i EU's forsvars- og sikkerhedsaktiviteter, at de skulle fjernes fra vagtplanen for kampgrupperne og tilbagetrække deres bidrag, samt at de skulle fjerne deres nuværende bidrag til EU's operationer.

På kort sigt vil det få store konsekvenser for EU, idet det i markant grad vil reducere EU's militære formåen. Med et britisk exit vil Storbritannien tage en stor del af Europas avancerede militære udstyr med sig. Nogen estimerer siger, at op til 25 pct. af EU's samlede militære kapacitet vil forsvinde med briterne.¹⁰ *Se figur 1.*

Det er dog muligt, at effekten af et Brexit for EU's operationer ikke bliver så omfattende. Storbritannien har de seneste par år mindsket sit engagement til EU's militære operationer, og er kun det femte mest bidragsydende medlemsland efter Frankrig, Italien, Tyskland og Spanien. Og kun den syvende mest bidragsydende, når det gælder de civile operationer. Samlet set står briterne kun for 4,19 pct. af det samlede udsendte personale fra medlemslandene til EU's operationer.¹¹

⁸ Defence and security after Brexit, Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU, Compendium Report, James Black, Alex Hall, Kate Cox, Marta Kepe, Erik Silfversten, RAND Europe, 2017, 45.

⁹ Ibid.

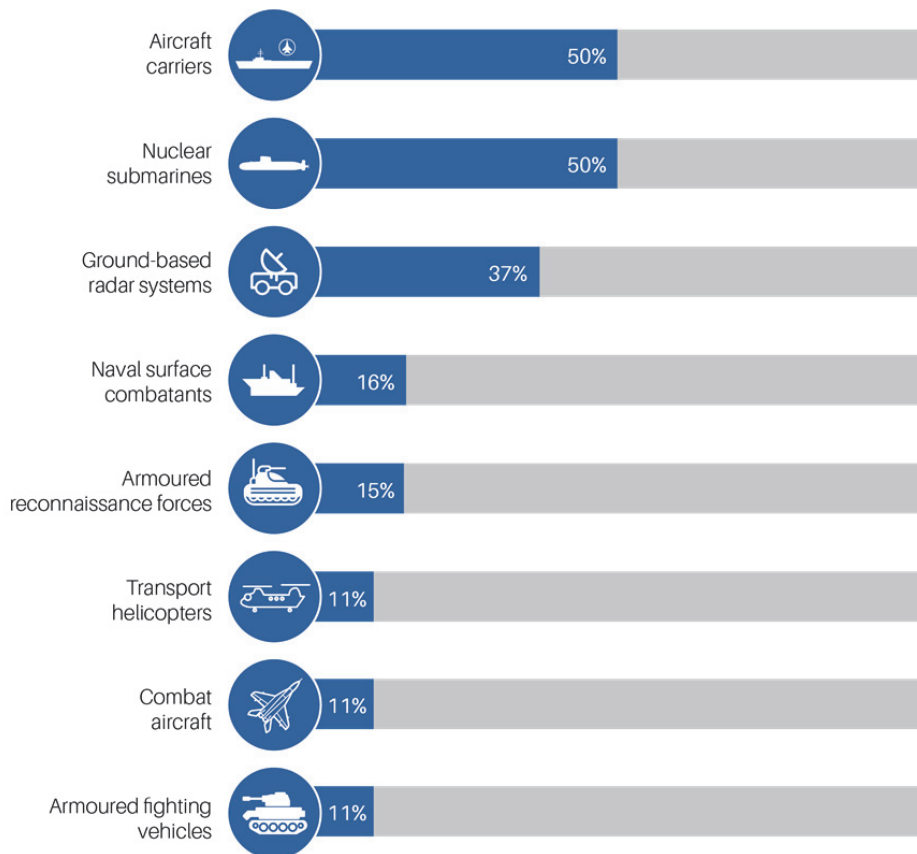
¹⁰ Post-Brexit EU Needs Joint Military HQ, Juncker Says, Reuters World News, 14. September 2016 (<http://www.reuters.com/article/us-eu-juncker-defence-idUSKCN11K143>).

¹¹ The Implications of Brexit for the EU's Common Security and Defence Policy, Giovanni Faleg, CEPS, 26 juli 2016 (<https://www.ceps.eu/publications/implications-brexit-eu's-common-security-and-defence-policy>).

Selvom EU således mister en stor del af sin militære kapacitet er det muligt, at det vil have en begrænset effekt på EU's vilje og evne til at gennemføre militære operationer.

Figur 1. EU mister en stor del af sin militære kapacitet ved Brexit

Storbritanniens andel af EU's samlede militære udstyr fordelt på kategori



Kilde: Defence and security after Brexit, Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU, Compendium Report, James Black, Alex Hall, Kate Cox, Marta Kepe, Erik Silfversten, RAND Europe, 2017, s. 67.

Som en del af Storbritanniens exit vil briterne også træde ud af EDA. Et britisk exit fra EDA kunne dog vise sig at være til fordel for EU's forsvarssamarbejde. Fordi briterne i flere år, som sagt, har blokeret for at øge EDA's budget er flere eksperter overbevist om, at et britisk exit meget vel vil betyde flere midler til EDA. Storbritannien har ligeledes blokeret for, at EDA har kunnet beskæftige sig med mere "hard defence" og i stedet kun fokusere på lav-intensitets operationer for at undgå overlap med NATO.¹² Et britisk exit kunne derfor også betyde et skift i EDA's fokus. Et sådan skift falder også mere i tråd med udmeldingerne om at styrke

¹² Defence and security after Brexit, Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU, Compendium Report, James Black, Alex Hall, Kate Cox, Marta Kepe, Erik Silfversten, RAND Europe, 2017, 45-46.

forsvarssamarbejdet som Frankrig og Tyskland kom med i kølvandet på briternes beslutning om at forlade EU.

Konsekvenser for den britiske forsvarsindustri

Den britiske forsvarsindustri kunne blive påvirket af de generelle britiske økonomiske og budgetmæssige problemer under Brexit-forhandlingerne. Nogen eksperter er bekymret for, at briterne ikke vil kunne imødekomme målene i deres Strategic Defense and Security Review fra 2015 - her blev 178 mia. pund øremærket til investeringer i militært udstyr over de næste 10 år.¹³ Men med et faldende pund og en presset økonomi, mener nogen eksperter, at Storbritannien ikke kan nå det mål. Skal briterne leve op til deres egne investeringsmål samtidig med at økonomien presses, er det afgørende at forsvarsindustrien ikke bliver udsat for offentlige besparelser.¹⁴

Storbritannien er den 10 største importør af militært udstyr på verdensplan, med et investeringsniveau på knap 20 mia. dollars.¹⁵ I Storbritanniens nye investeringsplaner er en del af importen af både reservedele og nyt udstyr fra amerikanske producenter. Med pundets fald på 15 pct. overfor dollaren kan det blive svært for briterne at nå det planlagte investeringsniveau. Samme udfordring gør sig gældende ift. Europa. Her er ca. 26 pct. af investeringerne allokeret til multinationale europæiske programmer såsom A400M transportfly og Eurofighter Typhoon. Sammenlagt er omkring 18,6 mia. pund sat af til investeringer i USA og Europa over de næste 10 år.¹⁶

Også når det gælder eksporten af militært udstyr kan Brexit få betydning. Den britiske forsvarsindustri har en årlig omsætning på 30 mia. pund inklusiv eksport for 11,9 mia. pund. Den britiske forsvarsindustri er desuden en del af det større Europæiske Forsvar Teknologiske og Industrielle Base, der menes at være 97,3 mia. euro værd på årlig basis, og som støtter 795.000 europæiske jobs - hvoraf 535.000 er jobs i luftfartsindustrien.¹⁷

¹³ Ibid.: 26.

¹⁴ Brexit countdown leaves British defense industry unease, Andrew Chuter, Defense News, 29 marts 2017 (<http://www.defensenews.com/articles/brexit-formally-kicks-off-as-defense-industrys-future-remains-in-question>).

¹⁵ UK Defence & Security Export Statistics for 2015, UK Trade & Investment, Defence & Security Organisation, 26. juli 2016.

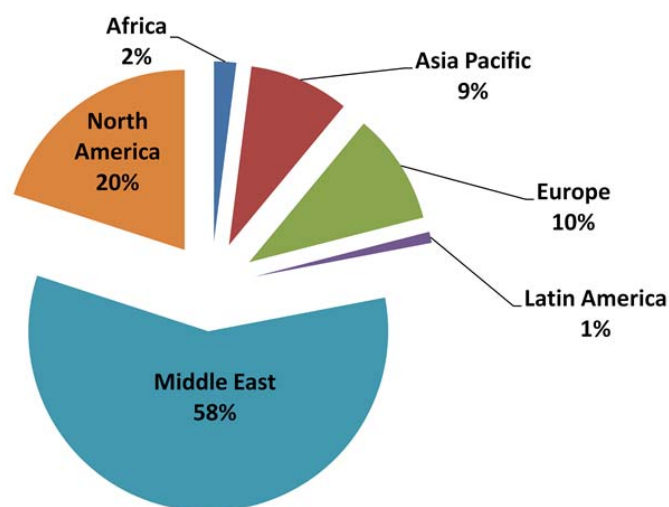
¹⁶ Defence and security after Brexit, Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU, Compendium Report, James Black, Alex Hall, Kate Cox, Marta Kepe, Erik Silfversten, RAND Europe, 2017, s. 38.

¹⁷ Ibid.: s. 53.

Storbritannien eksporterer dog kun 8 pct. af sin samlede forsvarseksport til Europa, og har fra 2006-2015 eksporteret 10 pct. Som det også fremgår af figur 2 er briternes største eksportmarked Mellemøsten. Det betyder, at den britiske forsvarsindustri nok ikke vil blive ramt ligeså hårdt som andre sektorer ved et hårdt Brexit, hvor briterne træder ud af det indre marked. Men opstår der handelsbarrierer mellem Storbritannien og resten af Europa kan det alligevel få økonomiske konsekvenser for industrien.

Figur 2. Den britiske forsvarsindustri eksporterer mest til Mellemøsten

Den britiske forsvarsindustris eksport fra 2016-2015 fordelt på regioner.



Kilde: UK Defence & Security Export Statistics for 2015, UK Trade & Investment, Defence & Security Organisation, 26. juli 2016.

Endelig er der også en bekymring i Storbritannien om, hvorvidt den fremtidige aftale med EU vil indebære restriktioner på den fri bevægelighed. Gør den det, kan det have betydning for den britiske forsvarsindustris evne til at tiltrække højtuddannet arbejdskraft. Officielle estimater siger, at sektoren beskæftiger omkring 215.000 højtuddannede og understøtter ca. 150.000 jobs i forsyningskæden i Storbritannien.¹⁸ Ud af disse er f.eks. hele 16.000 EU-borgere beskæftiget i den britiske luftfartsindustri.¹⁹ Restriktioner på den fri bevægelighed vil meget vel have konsekvenser for virksomheder, der har dele af deres produktion fordelt mellem Storbritannien og andre europæiske lande.

Selvom presset på den britiske økonomi kan få betydning for de britiske myndigheders indkøb af militært udstyr, vil konsekvenserne for industrien uanset

¹⁸ Ibid.: s. 53.

¹⁹ Farnborough: What does Brexit mean for the UK aerospace industry?, Royal Aeronautical Society, Juni 2016 (<https://www.aerosociety.com/news/farnborough-what-does-brexit-mean-for-the-uk-aerospace-industry/>)

udfaldet af Brexit-forhandlingerne højst sandsynligt ikke kunne mærkes på den korte bane. Det skyldes næsten udelukkende de nuværende forsvarsprogrammets længde. Investeringsprogrammer i forsvarsindustrien har typisk en lang tidsramme, og vil derfor ikke blive videre påvirket den dag Storbritannien forlader EU.²⁰ På den lange bane er spørgsmålet dog, om briterne vil blive afskåret fra store investeringsmuligheder i Europa fremadrettet?

Briterne kan blive afskåret fra forskningsmidler på forsvar

En kilde til bekymring i den britiske forsvarsindustri er, hvordan fremtiden bliver på området for forskning og udvikling (R&D). Først og fremmest risikerer briterne at få mindsket afgang til forskningsmidler og forskellige fælles forskningsprojekter i Europa. Samtidig risikerer Storbritannien ikke at have adgang til midler fra EU til at støtte forskningsprojekter på forsvarsområdet. På nuværende tidspunkt er briterne afhængige af EU for omkring 25 pct. af deres offentlige forskningsmidler.²¹ Men EU har planer om at øge investeringerne i R&D indenfor forsvar, og briterne risikerer at gå glip af store bevillinger.

Kommissionen foreslog sidste år at oprette en europæiske forsvarsfond, der skal støtte fælles projekter inden for forskning i forsvar og udvikling af militært udstyr. Medlemslandene vil herfra kunne låne midler til at købe militært udstyr til deres nationale forsvar, samt få midler til kollektive forskningsprojekter. Kommissionen vil senere i 2017 lancere en forberedende foranstaltning, hvor der allokeres 90 mio. euro frem til 2020 til forskning. Herefter regner Kommissionen med et årligt budget på 500 mio. euro.²² Med det budget vil EU blive den fjerde største bidragsyder til forsvarsforskning i Europa.

Som udeforstående vil briterne ikke kun blive afskåret fra forskningsmidlerne fra EU, men vil samtidig også være afskåret fra at yde indflydelse på fremtidens R&D i Europa. De andre medlemslande foreslog umiddelbart efter briternes afstemning sidste år nye retninger for samarbejde i EDA, og Frankrig og Tyskland presser f.eks. på for at få forsvar inkluderet i det fælles budget for 2021-2027.²³ Hvis

²⁰ Brexit countdown leaves British defense industry unease, Andrew Chuter, Defense News, 29 marts 2017 (<http://www.defensenews.com/articles/brexit-formally-kicks-off-as-defense-industrys-future-remains-in-question>).

²¹ Defence and security after Brexit, Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU, Compendium Report, James Black, Alex Hall, Kate Cox, Marta Kepe, Erik Silfversten, RAND Europe, 2017, s. 43.

²² European Defence Action Plan, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2016) 950 final, Bruxelles 30. november 2016, s. 6.

²³ Defence and security after Brexit, Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU, Compendium Report, James Black, Alex Hall, Kate Cox, Marta Kepe, Erik Silfversten, RAND Europe, 2017, s. 47.

briterne ikke får forhandlet en aftale på plads, som giver dem mere indflydelse i EDA end associeringslandene, vil briterne med al sandsynlighed miste kontrollen over forskningsdagsordenen på et afgørende tidspunkt for det europæiske forsvarssamarbejde.

Storbritannien vil fortsat samarbejde med EU-landene

Hvis Storbritannien ender med at træde ud af EU's forsvarssamarbejde uden en tilknytningsmodel, vil det ikke betyde enden på samarbejdet mellem briterne og europæerne. Samarbejdet vil være bilateralt eller foregå gennem NATO.

Storbritannien har på nuværende tidspunkt allerede en række bilaterale og multilaterale aftaler på forsvarsområdet med en række europæiske lande. Nogen af disse aftaler indebærer bl.a. at:

- Briterne er en del af Joint Expeditionary Force (JEF) sammen med Norge, Holland, Danmark, Estland, Letland og Litauen.
- De er ved at udvikle en Combined Joint Expeditionary Force (CJEF) med Frankrig, under den Anglo-frankiske Lancaster House Traktat fra 2010.
- De har oprettet en britisk-hollandske Amphibious Force for fælles træning og operationer.

Selvom de nuværende bilaterale og multilaterale aftaler ikke vil blive direkte påvirket af briternes udtræden af EU, er det dog værd at overveje, hvordan Brexit kan få betydning for det videre bilaterale samarbejde mellem Storbritannien og de europæiske lande.

Ser man f.eks. på samarbejdet mellem Storbritannien og Frankrig, de to største militærmagter i Europa, går deres samarbejde langt tilbage. Senest spiller de to Lancaster House Traktater fra 2010 en afgørende rolle. Den ene traktat dækker samarbejde mellem de to landets militær vedrørende træning, militærdoktrin, udvekslingsprogrammer for personale, udlån af militært udstyr og fælles investeringsprogrammer. Den anden fokuserer på samarbejdet mellem landene på det atomare område – som de to eneste atommagter i Europa var et samarbejde mellem de to oplagt.²⁴

Udover de to traktater har landene også samarbejdet om at udvikle kampdroner, og er gået sammen om at undersøge nye luftkampssystemer. Senest har de to

²⁴ Defence and security after Brexit: A snapshot of international perspectives on the implications of the UK's decision to leave the EU, Jeremy Ghez, Magdalena Kirchner, Michael Shurkin, Anna Knack, Alex Hall og James Black, RAND Europe, marts 2017, s. 4.

lande i 2015 besluttet at integrere deres missilindustri.²⁵ Umiddelbart burde samarbejdet mellem de to lande være "Brexit-sikkert". Alligevel er nogen franske embedsfolk bekymrede over, om Brexit signalerer en britisk intention om at trække sig tilbage fra den europæiske og internationale scene, og potentielt gå i en mere isolationistisk retning. Derudover er man fra fransk side også bekymret over fremtidens niveau af britiske militærinvesteringer, og især om det vil være nok til at overholde forpligtelserne i Lancaster House Traktaterne.²⁶

Forholdet mellem Frankrig og Storbritannien kan også blive påvirket af den videre udvikling af forsvarssamarbejdet i EU. Især udviklingen i forholdet mellem Frankrig og Tyskland kan blive afgørende for den retning som forsvarssamarbejdet tager fremadrettet og dermed for, hvilken plads Storbritannien kan indtage på forsvarsområdet i Europa. Tyskland står til potentielt at kunne afløse briterne som Frankrigs partner på forsvarsområdet i EU. Tyskernes lancering af en ny strategi for fremtidens tyske forsvar peger i retningen af større tysk engagement på forsvar i EU.²⁷ Dette til trods for at Merkel og May har ytret ønske om at indgå en bilateral forsvarsaftale efter Brexit.²⁸

Også Storbritanniens rolle i NATO kan blive påvirket af Brexit. Det har nemlig igangsat en diskussion i NATO om, hvorvidt briternes mangeårige plads som Deputy Supreme Allied Commander (DSACEUR) skulle komme til en ende. Briterne har haft positionen siden 1951, men nogle NATO-medlemmer har efter sigende givet udtryk for, at positionen burde gå til nogen, som er medlem af EU.²⁹ Især nu hvor EU og NATO vil øge deres samarbejde. DSACEUR er f.eks. central for at sikre EU's tilgang til NATO's militære aktiver under Berlin Plus aftalen.³⁰ Frankrig er her oplagt som en mulig afløser, og kan tænkes at udnytte Brexit til at skabe større fransk indflydelse i NATO.

²⁵ Ibid.: s. 5.

²⁶ Ibid. s. 6-7.

²⁷ White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, The Federal Government of Germany, 2016.

²⁸ Britain and Germany set to sign defence co-operation deal, Financial Times, 20. marts 2017 (<https://www.ft.com/content/2deb3c7c-0ca7-11e7-b030-768954394623>).

²⁹ UK Foreign and Security Policy after Brexit, Malcom Chalmers, RUSI Briefing Paper, Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, Januar 2017, s. 6.

³⁰ UK Foreign and Security Policy after Brexit, Briefing Paper, Malcom Chalmers, Januar 2017, s. 6.