

NOTAT

3. november 2019

KRAFTIG STIGNING I AKTIVERINGER AF FORSVARSFORBEHOLDET

**Projektmedarbejder,
William Rohde Madsen
+45 33 13 07 30
kontakt@thinkeuropa.dk**

**Forskningschef,
Catharina Sørensen
+45 21 54 88 21
cas@thinkeuropa.dk**

RESUME Danmarks forsvarsforbhold afskærer i højere og højere grad Danmark fra at deltage i EU's forsvars- og sikkerhedssamarbejde. Det viser en optælling, Tænketanken EUROPA har foretaget af alle basisretsakter, som har aktiveret forbeholdet siden det blev indført i 1993. I alt har forsvarsforbholdet været aktiveret 189 gange fordelt på 23 operationer/missioner og fem integrationsmæssige tiltag. Mens forbeholdet fra den første aktivering i 1996 og ti år frem til 2005 blev aktiveret 34 gange, så er det aktiveret 125 gange i løbet af de sidste 10 år. Det svarer til, at mere end to tredjedele af alle aktiveringer i løbet af de 26 år, forbeholdet har været i kraft, er sket i løbet af de sidste 10 år. I 2014 blev forbeholdet aktiveret 23 gange, hvilket er rekord i perioden.

Danmark deltager i EU's Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik, men er afskåret en del af samarbejdet som følge af forsvarsforbholdet. Ser man på, hvor stor en andel de forbeholdsramte retsakter udgør af EU's Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik, så er denne stigende. Mens andelen i 00'erne lå mellem 10-15 pct., så har den de senere år ligget mellem 20-25 pct.

EU's forsvarssamarbejde er mellemstatsligt, og medlemslandene kan til enhver tid egenhændigt beslutte ikke at deltage i en EU-mission eller at nedlægge veto mod nye beslutninger. Danmark er det eneste EU-land, som har afskåret sig selv muligheden for at tilvælge deltagelsen – selv om missionerne eller samarbejdet skulle være i klar dansk interesse. Flere forhold peger på, at en udvikling vil fortsætte, hvor Danmark i højere og højere grad må se til fra sidelinjen på forsvars- og sikkerhedsområdet.

HOVEDKONKLUSIONER:

- Danmark har siden 1993 aktiveret forsvarsforbeholdet 189 gange.
- 125 af de 189 aktiveringer er foretaget inden for de seneste 10 år. Det svarer til mere end to tredjedele af alle aktiveringer af forsvarsforbeholdet.
- Tendensen år for år er tydelig: Forsvarsforbeholdet aktiveres i højere og højere grad. I 2014 blev forbeholdet aktiveret 23 gange, hvilket er rekord i perioden.
- Danmark deltager i EU's Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik, men andelen af forbeholdsramte retsakter under denne er stigende. Mellem 2014-2017 gjaldt det for mellem en femtedel og en tredjedel af alle basisretsakter inden for området.
- Forsvarsforbeholdet har været aktiveret i forbindelse med 23 operationer/missioner og fem integrationsmæssige tiltag. Der er stor forskel på, hvor mange retsakter, der er tilknyttet de enkelte operationer/missioner eller tiltag.
- Den kommende Europa-Kommission under den forhenværende tyske forsvarsminister Ursula von der Leyen har varslet et massivt fokus på forsvarsområdet.
- EU's forsvarssamarbejde forventes at integreres og styrkes yderligere de kommende år på baggrund af stærke interesser i flere medlemslande.
- Det synes derfor sandsynligt, at udviklingen vil fortsætte, så Danmark i stadig større omfang vil være afskåret fra at deltage i EU's forsvars- og sikkerhedssamarbejde.
- Danmark er som det eneste EU-land afskåret fra muligheden for selv at tilvælge at deltage i nye forsvarssamarbejder og militære missioner i EU-regi – selv om samarbejdet og missionerne skulle være i klar dansk interesse.
- Danmarks automatiske udelukkelse fra det forstærkede forsvarssamarbejde PESCO i 2017 markerede den første gang i 14 år, at forbeholdet fik en ny konsekvens af integrationsmæssig karakter.

Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik blev en del af EU-samarbejdet med Maastricht-Traktaten i 1992. Efter det danske nej til traktaten ved folkeafstemningen i juni 1992 tog Danmark bl.a. forbehold på forsvarsområdet. Som følge af Edinburgh-aftalen fra 1993 står der i en protokol til Traktaten om Den Europæiske Union, at Danmark ikke deltager "i udarbejdelsen og gennemførelsen af Unionens afgørelser og aktioner, som har indvirkning på forsvarsområdet".¹ Danmark deltager således i EU's Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik, men står uden for EU's militære missioner samt samarbejdet om udvikling og anskaffelse af militære kapaciteter i EU-regi.

Danmark har siden forsvarsforbeholdets indførelse i november 1993 og frem til og med september i år, aktiveret forbeholdet 189 gange. Den første aktivering fandt sted i 1996 i forbindelse med en evakuering af EU-statsborgere og den seneste den 25. september 2019 i forbindelse med Operation Atalanta i Somalia. Sidste år, i 2018, blev forsvarsforbeholdet i alt aktiveret ni gange. Dette tal ventes at vokse i år, da der i årets første ni måneder allerede er foretaget ni aktiveringer.

Hypigheden for aktiveringer af forsvarsforbeholdet har siden 1996 været skiftende fra år til år, men tendensen er dog klar: Det danske forsvarsforbehold afskærer i højere og højere grad Danmark fra at deltage i EU-missioner og samarbejde på området. Dette fremgår også af figur 1, der viser den historiske udvikling siden forsvarsforbeholdet blev indført.

Baggrund

Dette notat gennemgår antallet af gange, det danske EU-forsvarsforbehold er blevet aktiveret siden 1993. På baggrund af en optælling af basisretsakter i databasen EUR-Lex opgøres det, hvornår aktiveringen fandt sted og i relation til hvilken sag samt det totale omfang af retsakter på området.

Det er flere udfordringer forbundet med optællinger af antallet af aktiveringer i EUR-Lex. Det skyldes f.eks., at forbeholdet somme tider nævnes i forbindelse med henstillinger, der ikke er egentlige retsakter; at en enkelt militær operation typisk dækker over adskillige retsakter fra selve oprettelsen til spørgsmål om udnævnelse af operationschef, forlængelse, mv., og at der ofte over tid kommer op til flere ændringsretsakter til en oprindelig basisretsakt.

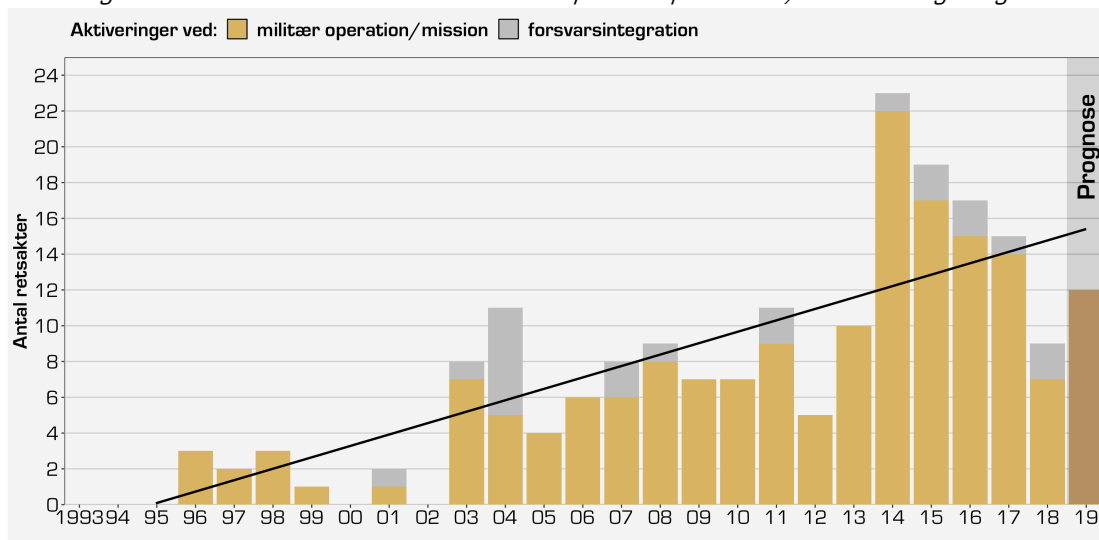
Denne optælling tager udgangspunkt i basisretsakter, dvs. ikke i henstillinger eller ændringsretsakter. Alle basisretsakter for en operation er inkluderet ud fra den betragtning, at de kan sige noget om omfanget af operationen. Den detaljerede metode for optællingen af retsakter er beskrevet sidst i notatet.

Mens der således er forskel på, hvor betydningsfuld hver enkel aktivering er for Danmark, ligger det væsentligste ved denne nye optælling i dokumentationen af forsvarsforbeholdets omfang og udvikling over tid. Udviklingen går entydigt i retning af, at forsvarsforbeholdet afskærer Danmark fra at deltage i en større og større andel af EU's samarbejde på forsvars- og sikkerhedsområdet.

¹ https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2012/pro_22/oj

Figur 1. Forsvarsforbeholdet aktiveres mere og mere

Aktiveringer af Danmarks forsvarsforbehold fordelt på hhv. operationer/missioner og integration



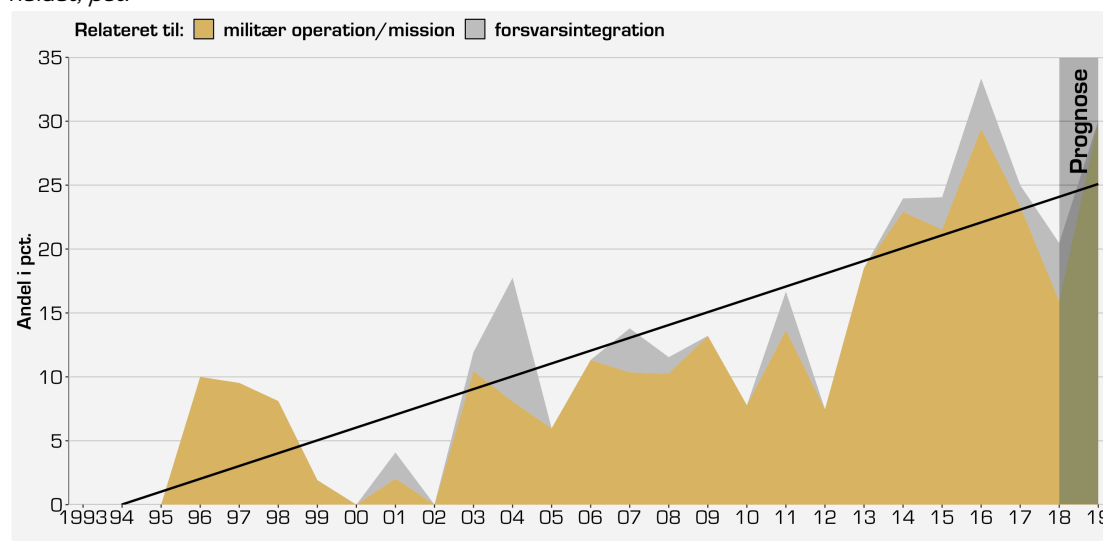
Note: Prognosen for 2019 er baseret på årets niveau frem til og med september. **Kilde:** Tænketanken EUROPA på baggrund af basisretsakter fra EUR-Lex.

Foruden den stigende tendens i antallet af aktiveringer af forsvarsforbeholdet, er der også en udvikling i gang, hvor forbeholdsråmte retsakter udgør en stadig større del af det totale antal retsakter inden for EU's Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik (FUSP), som Danmark er med i. Det er et udtryk for, at forsvarssamarbejdet, hvor Danmark har forbehold, udgør en større og større del af FUSP. Samlet set er der siden 1993 og op til og med september 2019 blevet gennemført 1.400 basisretsakter under FUSP. Heraf har Danmark deltaget i 1.211 retsakter.

Danmark har altså gennem tiden været afskåret fra at deltage i omkring 14 pct. af de FUSP-relaterede basisretsakter siden 1993. Andelen er imidlertid støt stigende, som det fremgår af figur 2. Tendensen er meget klar, og fra 2014-2017 gjaldt det for mellem en femtedel og en tredjedel af alle basisretsakter inden for FUSP. EU's forsvarssamarbejde er mellemstatsligt, og medlemslandene kan til enhver tid egenhændigt beslutte ikke at deltage i en EU-operation eller for den sags skyld i et projekt under det forstærkede forsvarssamarbejde PESCO. Forsvarsforbeholdet forhindrer dog Danmark i blot at have muligheden for at deltage der, hvor vi måtte ønske det. Og vi er det eneste EU-land, som har afskåret os selv muligheden for at tilvælge deltagelsen.

Figur 2. Forbeholdsramte retsakter fylder mere

Andel af EU's Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik som Danmark udelukkes fra pga. forsvarsforbeholdet, pct.



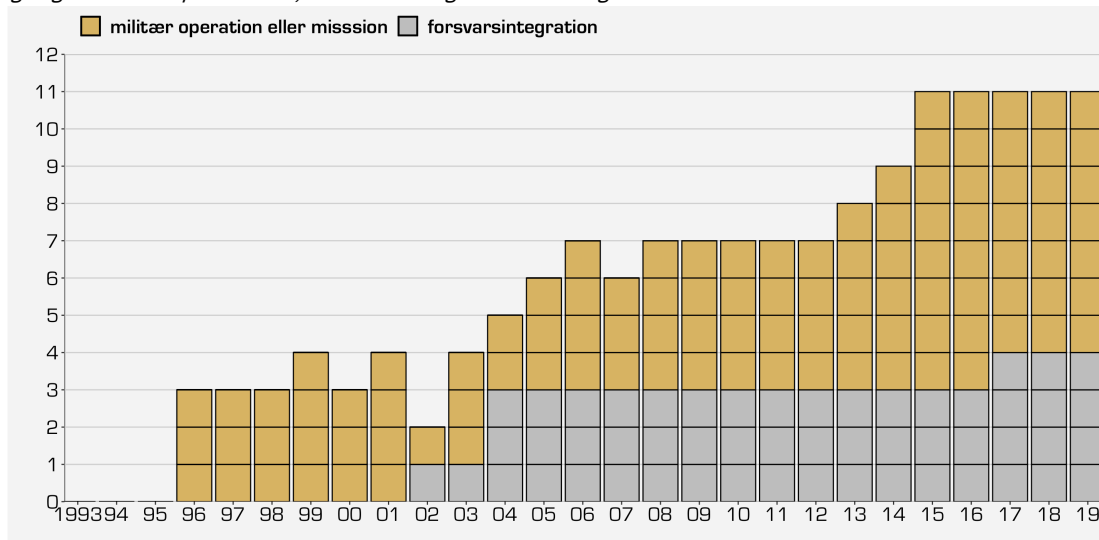
Note: Det proportionelle omfang er målt på andelen af forbeholdsramte basisretsakter inden for FUSP. Prognosen for 2019 er baseret på årets niveau frem til og med september. **Kilde:** Tænk tanken EUROPA på baggrund af basisretsakter fra EUR-Lex.

En anden måde at illustrere forsvarsforbeholdets voksende konsekvenser på, er ved at illustrere det årlige antal af enkeltstående tiltag, som Danmark står uden for, hvor én mission eller ét nyt integrationsinitiativ tæller som én aktivering – uanset antallet af understøttende retsakter. Ifølge EUR-Lex databasen er der tale om 23 operationer/missioner og fem integrationsmæssige tiltag, hvor forsvarsforbeholdet har gjort sig gældende. Tiltagene er vidt forskellige i omfang. EU's EUFOR-mission i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien med start i 2003 medførte fire aktiveringer af forsvarsforbeholdet, mens EU NAVFOR missionen i Somalia har medført 43 aktiveringer. Se tabel 2 i metodeafsnittet sidst i notatet.

I figur 3 repræsenterer hver firkant en militær operation eller et integrationstiltag, som forsvarsforbeholdet udelukker Danmark fra at deltage i. Firkanten er gentaget for hvert år, operationen eller tiltaget fortsat er i kraft. F.eks. repræsenterer en af de grå firkanter fra og med år 2004 forsvarsagenturet EDA, da forsvarsforbeholdet jo hvert år siden 2004 har afskåret Danmark medlemskab af EDA. Da de integrationsmæssige tiltag er varige, markerer Danmarks automatiske udelukkelse fra PESCO i 2017 den første gang siden 2004, at forbeholdet fik en ny konsekvens af integrationsmæssig karakter.

Figur 3. Danmark melder oftere fra

Igangværende operationer/missioner og forsvarsintegration som er omfattet forbeholdet, år for år.



Note: Hver firkant i denne figur repræsenterer enten en forbeholdsramt igangværende operation/mission eller forbeholdsramt forsvarsintegration, såsom PESCO eller EDA. Operationer/missioner og forsvarsintegration går igen hvert år, de er aktive. **Kilde:** Tænketanken EUROPA på baggrund af basisretsakter fra EUR-Lex og EEAS.

Individuelle PESCO-projekter er ikke inkluderet i figur 3, hvor PESCO blot er repræsenteret af en enkelt grå firkant. I 2019 var der 34 igangværende PESCO-projekter såsom Den Europæiske Sanitetskommando, Militær Mobilitet og Center For Krisereaktionsoperationer.² Danmark kan ikke deltage i disse 34 projekter.

Flere konsekvenser på nye områder

Forsvarsforbeholdet dækker som nævnt i praksis over to forhold, nemlig militære missioner og operationer på den ene side, og øvrig forsvarsmæssig integration på den anden side. Som det fremgår af figurerne, har størstedelen af Danmarks historiske aktiveringer af forsvarsforbeholdet været knyttet til de militære missioner. Dette kom f.eks. til udtryk i starten af 00'erne, da NATO's operationer i Makedonien og Bosnien-Hercegovina blev overdraget til EU og dermed aktiverede forsvarsforbeholdet med den konsekvens, at de danske soldater var nødt til at tage tilbage til Danmark.

Danmarks forsvarsforbehold aktiveres i dag stadig mest i forbindelse med militære missioner. F.eks. var Danmark sidste år udelukket fra seks igangværende

² EEAS, Permanent Structured Cooperation (PESCO) factsheet, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/34226/permanent-structured-cooperation-pesco-factsheet_en.

operationer. Det omfattede også missioner med klar strategisk eller humanitær interesse for Danmark som f.eks. Operation Atalanta, en anti-pirateri EU-indsats siden 2008 ud for Somalias kyst, Operation Althea, hvis formål siden 2004 har været at bringe fred og sikkerhed i Bosnien-Hercegovina, og Operation Sophia, en indsats imod menneskesmuglingsruter i Middelhavet siden 2015.

Et af de første eksempler på forsvarsforbeholdets integrationsmæssige konsekvenser kom i 2004 med oprettelsen af Det Europæiske Forsvarsagentur (EDA). I midt-00'erne blev også EU's Satellitcenter, der inddrager satellitdata til brug for sikkerhedspolitisk beslutningstagen, og Athena-mekanismen, der håndterer koordinationen af fælles udgifter ved EU's operationer, indført. Men den vigtigste integrationsmæssige konsekvens af forsvarsforbeholdet indtil videre er formentlig introduktionen af det permanente strukturerede samarbejde for forsvar, PESCO-samarbejdet fra 2017. Med PESCO vokser EDA's rolle og muligheden for en mere gennemgående forandring af måden, forsvarssamarbejde organiseres på i EU. Danmark er det eneste EU-land foruden Storbritannien og Malta, som står uden for PESCO. Storbritannien og Malta havde dog i modsætning til Danmark mulighed for at tilvælge PESCO. Forbeholdet fratager Danmark denne selvbestemmelsesmulighed.

PESCO og den øvrige udvikling af EU's sikkerheds- og forsvarspolitik er bl.a. drevet af de seneste års ændringer i det globale trusselsbillede. I dag fylder f.eks. cyberkrig, organiseret kriminalitet som menneskesmugling, terrorangreb, ustabilitet i EU's nærområder og ukontrolleret migration mere, end det gjorde for få år siden. Hertil kommer usikkerheden fra vores ellers nære allierede i USA og kølige relationer til Rusland. Det har ført til ønsker om, at EU-landene skal blive bedre til at koordinere på området og håndtere sin egen sikkerhed.

Den kommende Europa-Kommission under den forhenværende tyske forsvarsminister Ursula von der Leyen har varslet et massivt fokus på forsvarsområdet. Von der Leyen skriver bl.a. i sine *Political Guidelines*: "We need further bold steps in the next five years towards a genuine European Defence Union".³ Det vil formentlig inkludere oprettelsen af et generaldirektorat for forsvar, 22-dobling af midlerne til området i det kommende syvårige rammebudget samt øget integration af civile- og militære elementer i hvad, der er blevet omtalt som en sikkerhedsunion.

I takt med integrationen på forsvarsområdet i EU er der udsigt til, at det vil blive vanskeligere at adskille de rent militære tiltag, der aktiverer forbeholdet, fra

³ A Union that Strives for more, My Agenda for Europe, Ursula von der Leyen, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf.

missioner, der har både et civilt og militært mål. Det vil yderligere isolere Danmark, fordi vi herved afskæres fra at deltage i en endnu større andel af EU's tiltag. Samlet set tyder det på, at Danmark fremover vil stå uden for en større og større del af EU's Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik.

Metode

Tænketanken EUROPA har på baggrund af søgninger i databasen EUR-Lex kortlagt, at forsvarsforbeholdet er blevet aktiveret 189 gange siden 1993. Tænketankens optælling strækker sig fra 1. november 1993 til og med den 4. oktober 2019. Optællingen bygger på antal forbeholdsramte basisretsakter og inkluderer dermed ikke ændringsretsakter eller henstillinger. Optællingen medtager alle aktiveringer, selvom de ofte henviser til de samme operationer, missioner og institutioner, hvilket giver et billede af udviklingen og omfanget af Danmarks forsvarsforbehold.

Aktiveringer af forsvarsforbeholdet ved basisretsakter er blevet identificeret gennem en indsnævring af retsakter, der nævner Danmark eller citerer forsvarsforbeholdet eller andre relaterede forbeholdsramte institutioner, såsom PESCO og forsvarsagenturet EDA. Efter indsnævringen er hver retsakt blevet undersøgt individuelt og tildelt en kategori (militær operation/mission eller forsvarsintegration). Alle resultater er blevet krydsrefereret mod optællingen af Folketingets EU-oplysning og Forsvarsministeriet.⁴ EU-oplysningens optælling har gjort det muligt at identificere syv aktiveringer, der ellers ikke var blevet noteret i EUR-Lex databasen.

Tænketanken EUROPA's optælling inkluderer både afgørelser af EU-Rådet samt af Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité (PSC), da begge af disse har relevante beføjelser indenfor forsvarssamarbejdet.⁵

Se tabel 1 på næste side.

⁴ Hvor mange EU-initiativer er omfattet af forsvarsforbeholdet?, EU-oplysningen, <https://www.eu.dk/da/spoergsmaal-og-svar-folder/hvor-ofte-har-danmark-aktiveret-forsvarsforbeholdet>.

⁵ Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité (PSC), Det Europæiske Råd, <https://www.consilium.europa.eu/da/council-eu/preparatory-bodies/political-security-committee/>.

Table 1: Aktiveringer per år

År	Kategori	Aktiveringer	Total FUSP basisretsakter	Total aktiveringsandel (pct.)
1993		0	6	0
1994		0	19	0
1995		0	21	0
1996	militær operation/mission	3	30	10
1997	militær operation/mission	2	21	9,5
1998	militær operation/mission	3	37	8,1
1999	militær operation/mission	1	52	1,9
2000		0	40	0
2001	integration	1	49	4,1
	militær operation/mission	1		
2002		0	49	0
2003	integration	1	67	11,9
	militær operation/mission	7		
2004	integration	6	62	17,7
	militær operation/mission	5		
2005	militær operation/mission	4	67	6
2006	militær operation/mission	6	53	11,3
2007	integration	2	58	13,8
	militær operation/mission	6		
2008	integration	1	78	11,5
	militær operation/mission	8		
2009	militær operation/mission	7	53	13,2
2010	militær operation/mission	7	90	7,8
2011	integration	2	66	16,7
	militær operation/mission	9		
2012	militær operation/mission	5	67	7,5
2013	militær operation/mission	10	54	18,5
2014	integration	1	96	24
	militær operation/mission	22		
2015	integration	2	79	24
	militær operation/mission	17		
2016	integration	2	51	33,3
	militær operation/mission	15		
2017	integration	1	60	25
	militær operation/mission	14		
2018	integration	2	44	20,5
	militær operation/mission	7		
2019	militær operation/mission	9*	31*	29*

Note: *pr. den 4. oktober. **Kilde:** Tænketanken EUROPA på baggrund af basisretsakter fra EUR-Lex.

Table 2: Aktiveringer per tiltag

Militær operation/mission	Antal retsakter/aktiveringer	Område	Første aktivering
Evakuering af EU-statsborgere	1		1996
Personelminer	2		1996
Undersøgelse af konflikt omkring Afrikas Store Søer	1	Afrika	1996
Konfliktforebyggelse i Afrika	2	Afrika	1997
Brug af satellitcenter til overvågning i Kosovo	1	Kosovo	1998
MAPE, genoprettelse af funktionsdygtig politistyrke	2	Albanien	1998
WEUDAM, minerydning	1	Kroatien	1998
EUFOR Concordia	4	FYROM	2003
Operation Artemis	3	D.R. Congo	2003
EUFOR ALTHEA	25	Bosnien-Hercegovina	2004
AMIS støtteaktion til den Afrikanske Union i Darfur	5	Sudan	2005
EUFOR RD Congo	5	D.R. Congo	2006
EUFOR Tchad/RCA	4	Tchad/Centralafrikanske Republik	2007
EU NAVCO	1	Somalia	2008
EU NAVFOR Somalia	43	Somalia	2008
EUTM Somalia	10	Somalia	2010
EUFOR Libyen	2	Libyen	2011
EUTM Mali	18	Mali	2013
EUCAP Somalia	1	Somalia	2014
EUFOR RCA	11	Centralafrikanske Republik	2014
EUMAM RCA	5	Centralafrikanske Republik	2015
EUNAVFOR MED	11	Middelhavet	2015
EUTM RCA	10	Centralafrikanske Republik	2016
Integration			
Satellitcenter	2		2001
Personelstatus	1		2003
Athena-mekanisme til finansiering af fælles missioner	6		2004
Forsvarsagenturet (EDA)	9		2004
Det forstærkede samarbejde, PESCO	3		2017

Kilde: Tænketanken EUROPA på baggrund af basisretsakter fra EUR-Lex og EEAS.