



9.08.2023

EU kan spille en vigtig rolle, som Nato ikke udfylder

Nye midler til Europas forsvar kan ikke rette op på sikkerhedsproblemet alene. Kontinentet behøver tættere samarbejde. Her kan EU spille en vigtig rolle, som Nato ikke udfylder.

Skrevet af

Rasmus Egmont Foss

📞 +4561106288

✉️ rasmus@thinkeuropa.dk

Ditte Brasso Sørensen

📞 +4561101115

✉️ ditte@thinkeuropa.dk

DET ER ET europæisk forsvarssamarbejde i rivende udvikling, som Danmark i foråret blev fuldt optaget i, næsten et år efter afskaffelsen af forbeholdet 1. juni 2022. Efter mange års besparelser på forsvarsbudgetterne er Europas regeringer vågnet til dåd: Samtlige stater opruster til et niveau ikke set siden den kolde krig, opildnet af Ruslands invasion af Ukraine.

Men flere penge i nationale kasser er ikke nok. Europas forsvar har længe været »signifikant svagere end summen af dets dele«, som den amerikanske forsvarsminister Robert Gates berømt udtalte i 2011.

11

I 2021 brugte de europæiske Nato-medlemmer mere end fem gange så meget som Rusland på militær, og alligevel er vi fortsat dybt afhængige af amerikansk støtte

...

I 2021 brugte de europæiske Nato-medlemmer mere end fem gange så meget som Rusland på militæret, og alligevel er vi fortsat dybt afhængige af amerikansk støtte til at forsvare eget territorie og sikre stabilitet i Europas nærområder. Noget tyder på, at Europa har lige så meget brug for stærkere forsvarssamarbejde som større budgetter. Hvis de mange nye penge spenderes, som de historisk er blevet, vil de næppe løse Europas sikkerhedsproblem.

Selv blandt skeptikere overfor europæisk forsvarssamarbejde står det nu klart, at EU kan være en løftestang for, at Nato kommer til at stå stærkere, og at Europas sikkerhed fremmes med begge organisationer. EU må nu hjælpe med at bygge en stærk europæisk søjle indenfor Nato. Forsvarspolitik er ganske vist en national kompetence, men de europæiske forsvar skal ud af deres siloer, og industrien trænger til et gevaldigt løft. Det er en opgave, som Nato aldrig vil kunne løse.

I regeringens udspil til et nyt forsvarsforlig lyder det, at Danmark efter afskaffelsen af forbeholdet skal »spille en aktiv rolle i samarbejdet om forsvar og sikkerhed i EU, der skal gå hånd i hånd med indsatserne i Nato«. Men hvad er det for et politisk projekt, Danmark indgår i? Og hvad er det, EU kan, som Nato ikke kan?

KRIGEN I UKRAINE har tydeliggjort, hvordan Nato og EU's forsvarsdimension supplerer hinanden: Nato er egnet til territorialforsvar og har en rodfæstet kommandostruktur,

der kan samle 31 staters tropper i en forenet militær operation med alt, hvad det indebærer af planlægning og koordinering.

11 Der er ikke længere nogen seriøs debat, om det er Nato eller EU; det kan kun være både og.

EU er derimod bedre stillet til at udvikle forsvarsindustrien, rejse ny finansiering og integrere markedet for forsvarsprodukter. I modsætning til Nato kan EU spille en vigtig rolle i at opbygge kapaciteten i medlemslandenes forsvar. Der er ikke længere nogen seriøs debat, om det er Nato eller EU; det kan kun være både og.

Siden etableringen af EU's forsvarspolitik i 1990'erne er den ellers ofte blevet omtalt som en potentiel konkurrent til Nato, ikke mindst af amerikanerne. Da Sovjetunionen og Warszawa-pagten forsvandt, mistede Nato sin formålsgivende fjende, og alliansens raison d'être skulle gentænkes.

USA frygtede, at et selvstændigt europæisk forsvar under fransk ledelse – som den fælles hær på 60.000 foreslået af Jacques Chirac og Tony Blair i 1999 – ville gøre Nato overflødig. Blot fire dage efter Blair og Chiracs erklæring leverede den amerikanske udenrigsminister Madeleine Albright en historisk tale, hvor hun advarede mod at opbygge et europæisk forsvar, der 'duplikerede', 'diskriminerede' eller 'de-linkede' fra Nato, efterfølgende kendt som de tre d'er.

I de følgende årtier definerede Albright-doktrinen den amerikanske holdning til EU's forsvar. USA opfordrede gang på gang de europæiske lande til at bruge flere penge på forsvar, men næsten altid på nationalt plan og sjældent i samarbejde. Samtidig har USA »lobbyet aggressivt imod europæernes indsats for at udvikle deres forsvarsindustri«, som Nick Witney, grundlægger og første chef for Det Europæiske Forsvarsagentur (EDA), har skrevet.

Det handlede til dels om at tilgodese amerikanske forsvarsvirksomheder. Tydeligst blev det, da Trump-regeringen modsatte sig etableringen af det europæiske PESCO-projekt med henvisning til 'duplikation' og 'unødvendig konkurrence mellem Nato og EU' – men senere gav sin støtte, da amerikansk industri kunne deltage.

Ruslands invasion af Ukraine har dog gjort det klart, at Europas forsvar er totalt afhængig af USA, og også *for* afhængig til amerikanernes smag, der helst vil overlade mere ansvar til europæerne selv. Europas afhængighed skyldes ikke kun et underforbrug, men også ringe samarbejde og ineffektiv forvaltning. Klichéen om, at Europa opererer med 178 forskellige våbensystemer mod USA's 30, er for mange blevet symbolet på kontinentets fragmentering.

Potentialet i en stærkere europæisk søjle i Nato er stort: Bedre samarbejde vil give skalafordele og sikre bedre kompatibilitet mellem Europas hære. Krigen har også vist, hvordan EU-landene kan rejse penge, for eksempel til våbenstøtte til Ukraine. Det europæiske samarbejde har helt andre finansielle muskler end Nato, og det kan udnyttes til fælles indkøb, markedsudvikling, forskning og industristøtte. Det er den vej, EU's forsvarssamarbejde bevæger sig nu.

RUSLANDS INVASION af Ukraine har accelereret et forsvarspolitisk samarbejde i EU, der trækker tråde tilbage til 1990'erne og Maastrichttraktaten, som grundlagde EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Balkankrigene – og ikke mindst Europas manglende modsvar – understregede vigtigheden af tættere politisk koordination på området. Samarbejdet blev dog i mange år ikke udvidet, bl.a. fordi eurokrisen og et følgende politisk fokus på at nedbringe offentlige udgifter stjal opmærksomheden.

De seneste år har russisk aggression sammen med Brexit og en tiltagende debat om Europas engagement i Nato-alliancen genoplivet det sikkerhedspolitiske samarbejde i EU. Da Rusland invaderede de to georgiske provinser Abkhasien og Sydossetien i 2008, blev det tydeligt, at Europas nærområder igen var truet.

Den russiske annektering af Krim-halvøen og delvise besættelse af Donbas i 2014 cementerede det billede og ansporede Europa til at styrke sit sikkerhedspolitiske samarbejde, særligt mod øst. Ved Nato's Wales-topmøde samme år lovede medlemmerne igen at hæve forsvarsbudgetterne til 2 procent af BNP, som det oprindeligt var aftalt i 2006.

Med valget af Donald Trump som amerikansk præsident i 2016 blev behovet for et europæisk samarbejde på forsvars- og sikkerhedspolitik igen styrket. Trump formåede med sin kritik af det europæiske engagement i Nato-alliancen at så tvivl om stabiliteten i den amerikanske sikkerhedsgaranti. Selvom USA fortsat er Europas vigtigste sikkerhedspartner, har den amerikanske reorientering mod Asien og Trumps kritik af Nato accelereret den europæiske debat om eget forsvar i lyset af et potentielt vigende amerikansk engagement i Europa.

Også briternes exit fra EU var i 2016 med til at styrke Unionens sikkerhedspolitiske samarbejde. På én og samme tid mistede EU sin vigtigste nationale hær (blot én af to europæiske atommagter) og den stærkeste modstander af et styrket europæisk samarbejde på forsvars- og sikkerhedspolitikken. Storbritanniens beslutning om at forlade EU var således en 'blessing in disguise' for de ambitioner.

DEN FORNYEDE POLITISKE vilje til at styrke samarbejdet skinner igennem i det seneste EU-budget for 2021-2027, som er det første af slagsen, der indeholder et særskilt sikkerheds- og forsvarsbudget på 13,2 mia. euro.

11 EU-landene har fra marts 2022 til marts i år øremærket 5,6 mia. euro i militærstøtte til Ukraine alene

Den langt største post på budgettet er den nyetablerede Den Europæiske Forsvarsfond, som har til formål at styrke samarbejdet om forskning og udvikling i forsvarsindustrien. Forsvarsfondens centrale rolle understreger EU's ambition om at fokusere på at opruste den europæiske forsvarsindustri ved at støtte innovation og udvikling af nye teknologier. Samtidig styrkede medlemslandene samarbejdet udenfor EU's budget med oprettelsen af Den Europæiske Fredsfacilitet (EPF). EU-traktaten forbyder nemlig, at budgettet bruges til initiativer med militære implikationer, fx indkøb af våben.

Den oprindelige budgetramme i EPF var på 5,7 mia. euro over syv år og skulle finansiere EU's militære operationer. Krigen i Ukraine har dog medført et betydeligt merforbrug. EU-landene har fra marts 2022 til marts i år øremærket 5,6 mia. euro i militærstøtte til Ukraine alene. Medlemsstaterne har derfor løbende tilført yderligere midler til EPF, senest yderligere 2 mia. euro i marts 2023, bl.a. øremærket til fælles indkøb af ammunition.

Det styrkede fokus på EU's forsvarssamarbejde har også haft et institutionelt aftryk i Kommissionen, som oprettede et særskilt generaldirektorat for forsvar i 2021 – en slags udbryderkontor fra det europæiske generaldirektorat for industri, der skal sikre den fortsatte udvikling af en innovativ og konkurrencedygtig europæisk forsvarsindustri.

Det seneste år er første gang, at EU-landene i fællesskab yder så signifikant støtte til militære donationer og indkøb af våben. Men stadig er det især det fortsat usikre geopolitiske landkort, hvor frygten for, at en amerikansk præsident igen vil udfordre Nato-alliancen, og hvor Kinas magt er stigende, der nu får de europæiske lande til at sætte gang i udviklingen af europæisk forsvarsindustripolitik.

ACCELERATIONEN af EU's forsvarspolitik drives også frem af nationale investeringer. Tyskland vil bruge 100 mia. euro ekstra på forsvaret, Macron vil hæve Frankrigs syvårige forsvarsbudget med 120 mia. euro, og polske politikere taler om at nå 4 procent af BNP i år. Men hvis de nye penge bruges, som de historisk er blevet – nationalt og ineffektivt – risikerer det blot at forstærke fragmenteringen af Europas forsvar.

EU's magtfulde kommissær for det indre marked, franske Thierry Breton, har derfor præsenteret en ambition om at styrke Europas forsvar gennem en koordineret industripolitik. »Europas forsvarsindustri skal afspejle en krigsøkonomi«, siger han. Første skridt taget i foråret går ud på at øge produktionen af ammunition til Ukraine, den såkaldte ASAP-aftale, der får medfinansiering fra EU's budget. Det bliver en lakmestest for EU's ambitioner om at spille en større rolle.

Sideløbende arbejder Kommissionen på initiativer til at styrke forsvarsindustrien. Under navne som EDIRPA og EDIP vil Bruxelles hjælpe industrien gennem bedre koordinering og finansielle incitament. På sigt er målet også at foretage fælles indkøb efter inspiration fra covid-vacciner, så medlemsstaterne ikke konkurrerer om de samme knappe ressourcer.

Men ambitionerne om en stærk forsvarsdimension i EU har lange udsigter. Medlemsstaterne sidder fortsat solidt plantet i førersædet: I 2021 brugte landene mere end 30 gange så meget på udvikling og indkøb af forsvarsprodukter som EU. Selvom EU løbende får flere forsvarsmidler at råde over, er de bebudede stigninger i nationale budgetter langt større – og udfordringerne ved at øge samarbejdet er mange.

Europas forsvarsindustri er i dag et kludetæppe af nationale løsninger, som er velbeskyttet af stærke interesser og en dybt forankret politisk følsomhed overfor hjemlige virksomheder. Da EDA i november udgav sin årlige vurdering af Europas forsvar, konkluderede den, at »medlemsstaterne generelt kun overvejer at samarbejde, når det overlapper med nationale planer, tilgodeser nationale industrier eller konsoliderer et strategisk partnerskab«. For mange lande handler deltagelsen i

EU's forsvarsdimension snarere om styrke egen industri end at bidrage til det fælles bedste, advarede EDA.

Mellem 2021 og 2022 var europæisk samarbejde om forsvarsinvesteringer faldet og udgjorde nu kun 18 procent af de samlede investeringer. Ukrainekrigen har forstærket en eksisterende trend mod at købe hos leverandører udenfor EU. Polen, der nu indfører den mest ambitiøse stigning i forsvarsbudgettet, køber især fra USA og Sydkorea, og Danmark har kigget mod Israel for indkøb af artilleri – dels fordi de ikke kan vente på langsomme europæiske leverancer, dels for at styrke alliancerne med de lande.

At øge EU's beskedne forsvarsbudget og give flere incitamenter til samarbejde på tværs af grænserne, løser ikke problemet alene. Der er gode grunde til, at Europas forsvarsindustri er så fragmenteret trods et langvarigt mål om tættere samarbejde. Det er besværligt at udvikle nye våben og foretage indkøb sammen med andre lande, og fælles projekter har historisk været dyre og forsinkede. Hver stat har sine egne stridigheder mellem forsvars- og finansministerier, sine egne godkendelsesprocesser i parlamenterne, egne budgetcyklusser og ikke mindst stærke nationale interesser at beskytte. Få europæiske lande har ligesom Danmark mangeårige forlig med lange budgetplaner.

Dertil frygter små lande, at en ensretning af europæisk forsvar vil tilgodese store lande med stærke industrier. Da Frankrig i foråret forsøgte at inkludere en klausul om at købe europæiske produkter i aftalen om ammunition til Ukraine, anså mange østeuropæiske lande det som et forsøg på at styrke fransk forsvarsindustri.

Men når EU skal reducere mængden af forskellige systemer, vil det uundgåeligt konsolidere industrien og overflødig gøre nogle mindre producenter til fordel for de store spillere i Frankrig og Italien. Vejen mod et stærkere europæisk forsvar er således brolagt med dilemmaer mellem national suverænitet og behovet for at samarbejde.

KRIGEN I UKRAINE er et vendepunkt for EU-landenes forsvarspolitiske samarbejde. Vi taler igen i dag om at forsvare europæisk territorie. Det stiller andre krav til militæret og vil sandsynligvis også højne vigtigheden af EU-samarbejdet og få nationale hensyn til at træde lidt i baggrunden. For uden tættere koordinering er der en overhængende fare for, at større budgetter ikke vil løse Europas fundamentale problemer.

Danmark er nu et år efter folkeafstemningen fuldbyrdet med i både Det Europæiske Forsvarsagentur og det permanent strukturerede samarbejde på forsvarsområdet

(PESCO). Vi træder dog ind med et efterslæb på viden og erfaring. Der forestår en stor opgave for danske myndigheder, som skal veksle formel dansk deltagelse til konkrete projekter, der gavner danske sikkerhedspolitiske og forsvarsindustrielle interesser.

Første skridt var at komme med om bordet. Men det er stadig et åbent spørgsmål, hvordan Danmark vil drage nytte af EU's forsvarssamarbejde, og hvilke visioner Danmark har for dets fortsatte udvikling.