



4.07.2024

# Magtskifte i Storbritannien kan puste nyt liv i (forsvars)samarbejdet med EU

Med Ukraine-krigen har Storbritannien indset, at EU er en nødvendig partner. En Labour-regering vil prioritere at styrke forholdet til EU, hvor en 'sikkerhedspagt' kan forbedre det generelle forhold.

## Skrevet af

**Christine Nissen**

📞 26116615

✉️ christine@thinkeuropa.dk

**Emmanuel Molding  
Nielsen**

📞 +45 61 10 66 93

✉️ emmanuel@thinkeuropa.dk

## Kontakt



## Christine Nissen

📞 26116615

✉️ christine@thinkeuropa.dk



## Emmanuel Molding Nielsen

📞 +45 61 10 66 93

✉️ emmanuel@thinkeuropa.dk

## Labours jordskredssejr

D. 4. juli går Storbritannien til valg, og meningsmålinger tyder på en jordskredssejr til oppositionspartiet Labour, der har stået uden for regeringsmagten de sidste 14 år. Labour har erklæret, at en forbedring af forholdet til EU er en udenrigspolitisk "prioritet" for partiet, og i den forbindelse har valget forudsætningerne for at skabe en ny dynamik i forholdet[1]. Den nuværende statsminister Rishi Sunak har stået i spidsen for en gradvis forbedring af forholdet mellem EU og Storbritannien, siden han trådte til i oktober 2022. I februar 2023 forhandlede han en ny aftale om Nordirland, den såkaldte Windsoraftale, og i september 2023 kom der en aftale om Storbritanniens deltagelse i EU's Horizon Europe forsknings- og innovationsprogrammet som associeret medlem.[2] Siden har denne gradvise forbedring af forholdet dog tabt momentum. Sunaks regering har været opslugt af interne stridigheder, og fra EU's side er en styrkelse af relationen til Storbritannien ikke en hovedprioritet.[2]

I denne kontekst bliver en kommende Labour-regerings første udfordring at komme med et samarbejdstilbud, der kan vække EU's interesse og bringe Kommissionen tilbage til forhandlingsbordet. Labour har allerede udelukket en markant ændring af det handelsmæssige samarbejde[3] og har erklæret, at de ikke er interesseret i en mobilitetsaftale for unge, som adskillige EU-medlemsstater ellers kunne fristes af. [4] Til gengæld har 'Handels- og Samarbejdsaftalen' (TCA), der strukturerer det nuværende forhold mellem EU og Storbritannien, ingen ramme for en sikkerhedsmæssig dialog mellem partnerne.[5] Dette gør sikkerhedsområdet til et oplagt udgangspunkt for en forbedring af forholdet. Hvad der præcis er indholdet af en sådan sikkerhedspagt forbliver dog indtil videre uklart.

## Et forandret trusselsbillede efter Putins krig i Ukraine

Ruslands invasion af Ukraine i februar 2022 har medført en ændring af Storbritanniens sikkerhedspolitiske interesser. Kort før krigen præsenterede den britiske regering deres 'Integrated Review' – en vurdering og vision for Storbritanniens rolle i verden – der promoverede en vision for et 'Global Britain'. Tanken var, at Storbritannien skulle gøre større brug af sine historiske bånd til Commonwealth-landene, forsætte sit tætte samarbejde med USA forankret i en NATO-ramme og opruste sin tilstedeværelse i det strategisk vigtige Indo-

Stillehavsområde. EU – og Europa i det hele taget – spillede ikke en væsentlig rolle i denne vision.<sup>[6]</sup> I praksis spillede "Global Britain"-doktrinen dog fallit af flere årsager. For det første havde man ikke ressourcerne til at genskabe Storbritanniens magt på den internationale scene. De britiske ledere var optaget af indenrigspolitiske stridigheder, og post-Brexit forhandlinger med Bruxelles. Derudover indhentede geopolitiske forandringer hurtigt Storbritanniens vision for et "Global Britain". I en verden præget af stigende geopolitisk rivalisering, nye trusler, samt et USA, der kigger mod Asien snarere end mod Europa, blev Storbritanniens europæiske partnere igen uomgængelige.

Ikke mindst Ukraine-krigen har tydeliggjort behovet for at genopbygge relationer med europæiske partnere.<sup>[7]</sup> F.eks. har briterne gennem deres diplomati og betydelige militærstøtte til Ukraine formået at genetablere Storbritannien som en nøglespiller i europæisk sikkerhed.<sup>[8]</sup> Storbritannien er det europæiske land, der har bidraget mest med våbenleverancer til Ukraine.<sup>[9]</sup> Derudover har håndteringen af Ukraine-krisen givet EU og Storbritannien – typisk anført af USA – konkrete muligheder for at samarbejde i regi af NATO og G7 om udmøntningen af sanktioner mod Rusland og koordinering af civil og militær støtte til Ukraine.<sup>[10]</sup> Men bortset fra Sunak-regeringens nævneværdige beslutning om at deltage i et PESCO-mobilitetsprojektet i EU-regi, har De Konservative udvist en præference for *ad hoc* og bilaterale samarbejder med EU-medlemslande. Mao. har krigen i Ukraine øget det sikkerhedspolitiske samarbejde mellem EU og Storbritannien, men har ikke medført en strukturel forandring, da intensiveringen af post-Brexit samarbejdet primært har fortsat i et *ad hoc* og bilateralt spor.<sup>[11]</sup>

Det transatlantiske forhold ses fortsat som altafgørende for Storbritannien. USA's involvering i Ukraine-krisen betragtes som noget, Europa ikke kunne have klaret selv, hvilket understreger USA's rolle som den stabiliserende faktor i den europæiske sikkerhedsorden. Til gengæld styrker de mulige konsekvenser af et Trump-genvalg i november 2024 behovet for en højere grad af samarbejde mellem EU-medlemslandene og Storbritannien.

## Hvordan ser EU's forsvars- & sikkerhedspolitiske samarbejde ud i dag?

- EU's sikkerheds- og forsvarspolitik blev oprettet i starten af 00'erne og udformede sig i det første årti som mindre, fredsbevarende missioner. Sådanne operationer handlede om udbredelsen af europæiske værdier som frihed, demokrati og menneskerightigheder. EU's operationer er ikke-voldelige missioner og ofte begrænsede i størrelse og omfang.
- Siden 2015 har EU's sikkerheds- og forsvarspolitik udviklet sig væk fra dens altruistiske formål til i stedet at fokusere på EU's egeninteresser, herunder at gøre EU bedre rustet til at beskytte det europæiske kontinent. Med lanceringen af det "permanente strukturerede samarbejde på forsvar" (PESCO) og EU's nye Forsvarsfond i 2017 er EU for første gang i sin historie begyndt et egentligt samarbejde om forsvarspolitik.
- Efter Putins invasion af Ukraine er EU's sikkerheds- og forsvarspolitik blevet yderligere styrket med initiativer som den europæiske fredsfacilitet, som bruges til at finansiere våben bl.a. til Ukraine samt nye forsvarsindustri-initiativer, der skal styrke Europas evne til selv at producere militært materiel og få EU-medlemslandene til at indkøbe fællesskab.

## Scenarier for en EU-UK sikkerhedspagt

Labour har ved flere lejligheder lovet, at de vil lave en retslig aftale - en såkaldt "sikkerhedspagt" - der skal formalisere et forsvars- og sikkerhedssamarbejde mellem EU og Storbritannien. Hvordan en sådan pagt ville skulle udformes og hvilke samarbejdsområder, den vil dække, er dog uklart.

Man kan forestille sig, at den som et minimum vil involvere en struktureret dialog, hvor britiske politiske ledere samt embedsværk deltager i EU-konfigurationer, herunder rådsmøder og arbejdsgrupper i Bruxelles<sup>[12]</sup>. På bilateralt niveau vil Storbritannien udvikle tættere relationer med nøglespillere som Frankrig, Tyskland og Polen og så Irland ift. disse to landes i forvejen tættere samarbejde. Ukrainekrisens presserende karakter har gjort effektiv *ad hoc* koordinering mulig, men på længere sigt vil etableringen af formaliserede aftaler fremme større kontinuitet og stabilitet, hvilket ville give klar retning og drivkraft til at håndtere fælles interesser. Det vil også

på sigt være med til at genetablere kontakten mellem britiske og europæiske politikere og embedsfolk, der ellers er svækket siden Brexit.[\[13\]](#)

Udover en struktureret dialog er der en række samarbejdsområder og konkrete initiativer, hvor begge parter kunne drage fordel af et formaliseret samarbejde. Mest under udvikling disse år i EU-rammen er initiativer, der vedrører styrkelsen af en fælles, europæisk forsvarsindustri, hvor industrien i stigende grad udvikler europæisk militært materiel. Både EU-landene og Storbritannien befinder sig i en situation, hvor de mangler kapaciteter på kort og lang sigt samt har øgede forsvarsbudgetter. [\[14\]](#) Men denne udvikling mod en mere aktiv forsvarsindustripolitik – især fra europæisk side – kan også skabe udfordringer for forholdet mellem EU og Storbritannien. En analyse af tænketanken UKICE peger på, at muligheder for deltagelse i EU's forsvarsindustripolitiske initiativer er stærkt begrænset for tredjelande som Storbritannien, som ikke er del af det indre marked.[\[15\]](#) Fra et EU-perspektiv er Storbritannien først og fremmest et tredjeland. Selvom EU betragter London som en vigtig sikkerhedspartner med betydelige kapaciteter, kan EU umiddelbart få svært ved tilbyde Storbritannien et privilegeret forhold, da det ville risikere at devaluere Unionens eget medlemskab. Ligesådan vil Storbritannien også være betænkelige ved en samarbejdsmodel, der kræver at påtage sig forpligtelser, som pålægger EU-medlemslande. Medmindre EU kan finde en politisk gangbar måde at tilbyde Storbritannien en skræddersyet samarbejdsmodel, så betyder EU's industripolitiske udvikling, at det kan blive svært for en kommende Labour-regering at forhandle en sikkerhedspolitisk aftale, der omfatter et forsvarsindustripolitisk samarbejde.

Et andet centralt samarbejdsområde i lyset af den nuværende sikkerhedssituation for Europa er cyber- og hybridtrusler samt mis- og desinformation. EU har gjort fremskridt her ved at styrke sit cyberagentur (ENISA) og vedtage ny lovgivning mod onlinekriminalitet og misbrug. Storbritannien har meget at tilbyde og har tidligere bidraget væsentligt til EU's cybersikkerhed. Under Sunak har man indledt en dialog med EU, men et sådant samarbejde kan styrkes yderligere med gensidig fordel.

Økonomisk sikkerhed er i stigende grad en del af EU's sikkerheds- og forsvarssamarbejde. Storbritannien og EU har arbejdet tæt sammen om sanktioner mod Rusland og kunne i fremtiden samarbejde om økonomisk sikkerhed på flere områder. EU har koordineret reduktionen af afhængighed af russisk olie og gas, undersøgt alternative energikilder, tacklet afhængigheder fra kinesisk teknologi og opbygget forbindelser med ligesindede lande gennem initiativer som Trade and Technology Council og Global Gateway. Storbritannien har forfulgt lignende initiativer.

Begge parter ville drage fordel af tættere samarbejde, for eksempel i reaktionen på USA's restriktioner på handel og investeringer med Kina. Derudover er der meget, der tyder på, at Labour har en ambition om at frame en række mulige samarbejdsområder – alt fra klima og energi, til teknologi og deling af data – som sikkerhedsmæssige henseender i håbet om at forhandle en mere omfattende sikkerhedsaftale med EU. 6/ 7 De seneste års udvikling af den økonomiske sikkerhedsdagsorden blandt europæiske og britiske embedsfolk skaber således en mulighed for i højere grad at sammentænke forsvars-, sikkerheds- og økonomiske interesser. En omfattende aftale om økonomisk sikkerhed eller et EU-UK Trade and Technology Council er eksempler på, hvordan samarbejdet på dette område kunne videreudvikles.[\[16\]](#)

EU's sikkerheds- og forsvarssamarbejde har også et operationelt spor, som Storbritannien oprindeligt har spillet en afgørende rolle i at opbygge. Mens Ukrainekrigen har understreget den afgørende betydning af territorielt forsvar og afskrækkelse gennem NATO, vil der fortsat, og måske i stigende grad, være behov for EU-missioner. Storbritannien kunne fx indgå i EU's operation i Ukraine (EUMAM), der træner ukrainske soldater.[\[17\]](#) Dette indebærer ikke en fuld tilslutning til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. EU er åben for deltagelse af 'partnere', og der findes en lang række lande som Norge, USA, Serbien eller Korea, der har deltaget i sådanne EU-missioner. Mere sensitive spørgsmål omkring finansiering, organisering og missioners mærkning er tidligere blevet løst og kan løses igen.

Der er meget, der tyder på, at de seneste års geopolitiske udviklinger kan bringe EU og Storbritannien tættere sammen efter valget den 4. juli. Selvom Brexit formelt har kappet båndene, så har Ruslands invasion af Ukraine understreget for britiske og europæiske ledere, at deres skæbner er bundet sammen. Labours plan om en sikkerhedspagt med EU kan være nøglen til et stærkere samarbejde, der både bygger på Storbritanniens styrker og taler til EU og Storbritanniens fælles sikkerhedsmæssige udfordringer. Men først skal Labour bevise, at Storbritannien kan være en pålidelig partner efter flere års anstrengt relation under De Konservative. Labours succes med dette vil være afgørende for, om man fra europæisk side også er parat til at gå kreativt til værks med en ny politisk ramme for forholdet, der afspejler Storbritanniens afgørende rolle i Europas sikkerhed.

- [1] <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-labour-starmer-eu-lammy-b2456743.html>
- [2] <https://thinkeuropa.dk/brief/2023-10-nye-toner-fra-london-det-fremtidige-forhold-mellem-eu-og-storbritannien>
- [3] <https://thinkeuropa.dk/brief/2023-10-nye-toner-fra-london-det-fremtidige-forhold-mellem-eu-og-storbritannien>
- [4] <https://ukandeu.ac.uk/it-aint-free-movement-an-eu-uk-youth-mobility-scheme/>
- [5] [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_en)
- [6] <https://www.economist.com/britain/2023/03/13/britain-takes-a-fresh-look-at-its-foreign-policy>
- [7] Melvin, N. (2023), »The UK and European Security: Five Key Lessons from the Ukraine War«, Rusi Journal.
- [8] Whitman, 2023. One year on: the UK's response to Russia's war on Ukraine«, commentary, The authoritative source for independent research on UK-EU relations.
- [9] Statista, 2024. The Countries Sending the Most Military Aid to Ukraine«, februar.
- [10] [https://www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/user\\_upload/EZ\\_EU\\_UK\\_Relations\\_2024\\_E](https://www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/user_upload/EZ_EU_UK_Relations_2024_E)
- [11] <https://ukandeu.ac.uk/wp-content/uploads/2024/03/UKICE-Foreign-Security-and-Defence-Report.pdf>, p. 17
- [12] <https://www.theguardian.com/politics/2024/apr/17/labour-aiming-to-draw-closer-to-europe-on-foreign-and-security-issues>
- [13] <https://ukandeu.ac.uk/labours-eu-strategy-faces-challenges/>
- [14] Adskillige europæiske medlemslande har verdensførende forsvarsindustrier, men på tværs af Europa er industrien karakteriseret af en høj grad af fragmentering og dublering. 78% af europæiske våben indkøb fra 2022-23 var fra ikke-EU-lande, hvilke har sat et fokus på behovet for en højere grad af europæisk våden indkøb, så stigende forsvarsbudgetter i højere grad til gode kommer europæisk industri og økonomi. Udfordringer med skaleringen af den europæiske forsvarsproduktion, herunder ammunition og granater til Ukraine, har også understreget vigtigheden af en styrket produktions kapacitet. En højere grad af fælles indkøb af våben har også til formål at reducere omkostningerne forbundet med europæiske våben indkøb. Se fx [Carnegie Endowments](#) redegørelse af EU's forsvarsindustri strategi og [IRIS's](#) rapport om effekten af krigen i Ukraine på det europæiske forsvarsmarked.
- [15] <https://ukandeu.ac.uk/wp-content/uploads/2024/03/UKICE-Foreign-Security-and-Defence-Report.pdf>
- [16] Se [https://www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/user\\_upload/EZ\\_EU\\_UK\\_Relations\\_2024\\_ENG.pdf](https://www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/user_upload/EZ_EU_UK_Relations_2024_ENG.pdf), p. 5



[17] Andre EU-missioner, f.eks. i Bosnien (Operation Althea) eller mod Houthi-truslen mod international skibsfart (støtte til større samarbejde mellem Operationer Prosperity Guardian og Atlanta) kunne også give mening at have britisk deltagelse.