

Udskriftsdato: 3. januar 2026

2022/1 BSF 11 (Gældende)

Forslag til folketingsbeslutning om Danmarks deltagelse i Det Europæiske Forsvarsagentur og Det Permanente Strukturerede Samarbejde på forsvarsområdet Folketinget meddeler sit samtykke til, at regeringen på Danmarks vegne tilslutter sig Det Europæiske Forsvarsagentur og Det Permanente Strukturerede Samarbejde på forsvarsområdet.

Ministerium: Forsvarsministeriet

Journalnummer: Forsvarsmin., j.nr. 2022/006990

Fremsat den 5. oktober 2022 af forsvarsministeren (Morten Bødskov):

Forslag til folketingsbeslutning

om Danmarks deltagelse i Det Europæiske Forsvarsagentur og Det Permanente Strukturerede Samarbejde på forsvarsområdet

Folketinget meddeler sit samtykke til, at regeringen på Danmarks vegne tilslutter sig Det Europæiske Forsvarsagentur og Det Permanente Strukturerede Samarbejde på forsvarsområdet.

Bemærkninger til forslaget

1. Baggrund

Danmark indtrådte fuldt ud i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar den 1. juli 2022 som følge af lov om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar ved at afskaffe EU-forsvarsforbeholdet (lov nr. 825 af 10. juni 2022). EU's forsvars- og sikkerhedssamarbejde har til formål at sikre Unionen en operationel kapacitet, der gør brug af både civile og militære midler.

Som følge af afskaffelsen af forsvarsforbeholdet har Danmark mulighed for at deltage i Det Europæiske Forsvarsagentur (Forsvarsagenturet) og Det Permanente Strukturerede Samarbejde på forsvarsområdet (PESCO), der begge er centrale dele af EU's forsvarssamarbejde. Ved deltagelse i de to samarbejder vil Danmark kunne være med til at sætte den strategiske retning for EU's sikkerheds- og forsvarspolitik, herunder med henblik på at sikre at samarbejdet i endnu højere grad flugter med danske sikkerhedsinteresser.

Medlemskab af Forsvarsagenturet giver adgang til styrerådsmøder med deltagelse af medlemsstaternes forsvarsministre. Danmark vil have mulighed for at præge udviklingen af nye forsvarsprojekter og være med til at sikre bedre vilkår for danske virksomheder, ligesom medlemskab vil give mulighed for adgang til Forsvarsagenturets forsvarsteknologiske initiativer til gavn for danske universiteter.

Som en del af PESCO-samarbejdet vil Danmark i højere grad kunne præge udviklingen af det forsvarspolitiske samarbejde i EU. Danmark vil have mulighed for at deltage i fælles projekter om udvikling af kapaciteter med særlig dansk interesse. Derudover vil dansk deltagelse i PESCO-projekter kunne styrke danske virksomheders forsknings- og udviklingsaktiviteter, ligesom Forsvaret vil kunne få adgang til ny teknologi og forsvarsmateriel.

For begge samarbejder gælder, at deltagelse er frivillig for EU-medlemsstater. Danmark er således ikke forpligtet til at deltage, ligesom Danmark til enhver tid vil kunne udtræde af det ene eller begge samarbejder.

Med beslutningsforslaget anmodes om Folketingets samtykke til, at regeringen giver meddelelse til Forsvarsagenturet om, at Danmark deltager i Forsvarsagenturet, og at regeringen anmoder om deltagelse i PESCO i henhold til henholdsvis artikel 45, stk. 2, og artikel 46, stk. 3, i Traktaten om Den Europæiske Union (TEU).

2. Det Europæiske Forsvarsagentur

2.1. Generelt om Forsvarsagenturet

Forsvarsagenturet er et mellemstatsligt agentur, som organisatorisk er placeret under Rådet for Den Europæiske Union (Rådet) og er reguleret i artikel 42, stk. 3, og artikel 45 i TEU samt ved rådsafgørelse (Rådets afgørelse FUSP 2015/1835 af 12. oktober 2015 om fastlæggelse af statuten, hjemstedet og de nærmere bestemmelser for Det Europæiske Forsvarsagents drift, EUT 2015 L 266/55). Forsvarsagenturet har til formål at udvikle og fremme EU-samarbejde om forsvarsmateriel, styrke teknologi og forskning inden for forsvarsområdet og skabe et konkurrencedygtigt europæisk marked for forsvarsmateriel.

Forsvarsagenturet fungerer som et bindeled mellem medlemsstaternes militære interessenter og EU's forsvarspolitikker. Agenturets sekretariat er placeret i Bruxelles og har til opgave at hjælpe medlemsstaterne med at forbedre deres kapaciteter. Agenturet arbejder bl.a. med kapacitetsudviklingsplaner og gennemfører årlige gennemgange af medlemsstaternes forsvarskapaciteter med henblik på at bidrage til beslutninger om konkrete projekter under Den Europæiske Forsvarsfond og PESCO. Forsvarsagenturet danner endvidere rammen om forskellige former for samarbejde mellem nationale eksperter fra medlemsstaterne, forsvarsindustrien og forskningsverdenen om emner af fælles interesse.

2.2. Økonomiske konsekvenser

Ved tilslutning til Forsvarsagenturet forpligter Danmark sig til at betale medlemsbidrag via en BNI-for-delingsnøgle.

I 2022 budgetteres med bidrag fra medlemsstater på 36,5 mio. euro, hvorved det danske bidrag skønnes at ville have udgjort 6,4 mio. kr. for hele året. Udgiften for dansk deltagelse estimeres at udgøre op til 1,1 mio. kr. for resten af 2022, afhængigt af dato for tilslutning. I 2023 estimeres udgiften at udgøre ca. 7,5 mio. kr. Udgifterne til Forsvarsagenturet for 2024 og frem forventes at ligge på samme niveau som i 2023, omend der er usikkerhed forbundet hermed.

2.3. Juridiske forhold

Da dansk tilslutning til Forsvarsagenturet indebærer, at Danmark forpligtes til at betale et årligt medlemsbidrag, forelægges sagen for Folketinget under henvisning til grundlovens § 19, stk. 1, med anmodning om, at Folketinget giver sit samtykke til tilslutningen.

3. Det Permanente Strukturerede Samarbejde på forsvarsområdet (PESCO)

3.1. Generelt om PESCO

PESCO er et mellemstatsligt initiativ, som organisatorisk er placeret under Rådet og er reguleret i artikel 42, stk. 6, og artikel 46 i TEU samt ved rådsafgørelse (Rådets afgørelse FUSP 2017/2315 af 11. december 2017 om etablering af et permanent struktureret samarbejde (PESCO) og fastlæggelse af listen over deltagende medlemsstater, EUT 2017 L 331/57). Samarbejdet er frivilligt og åbent for alle medlemsstater og giver ligeledes tredjelande, der ønsker at deltage i konkrete projekter, mulighed herfor på nærmere fastsatte vilkår.

Samarbejdet består af to særskilte dele: Et permanent struktureret forsvarssamarbejde, der udgør rammen for en øget koordination af landenes forsvarspolitik, og et ad hoc, projektbaseret samarbejde, hvor landene frivilligt kan gå sammen om udviklingen af konkrete projekter. Samarbejdet støttes af et fælles sekretariat med medarbejdere fra henholdsvis Den Fælles Udenrigstjeneste, Forsvarsagenturet og EU's Militærstab.

For de medlemsstater, der deltager i PESCO-samarbejdet, gælder 20 mere bindende forpligtelser, der på sigt skal søges indfriet, og som er fastlagt i et bilag til rådsafgørelsen fra 2017. De mere bindende forpligtelser er optrykt som bilag 1 til beslutningsforslaget. De mere bindende forpligtelser angår eksempelvis, at medlemsstaterne regelmæssigt øger de nationale forsvarsbudgetter i faste priser for at nå de aftalte mål, øger indsats inden for cyberområdet m.v., samt at medlemsstaterne deltager i minimum ét PESCO-projekt. Det er ikke en forudsætning for deltagelse, at en medlemsstat på forhånd lever op til forpligtelserne.

PESCO-projekterne har til formål at styrke samarbejdet inden for nærmere definerede områder, f.eks. udvikling af militærkapabiliteter, materielindkøb og cyberforsvar. Projekterne er drevet af medlemsstaterne og gennemføres ofte i samarbejde med eller af virksomheder og forskningsinstitutter. Aktuelt er der vedtaget 60 projekter, der fordeler sig inden for syv overordnede områder: Træningsfaciliteter, luftsystemer, landmilitære systemer, maritim sikkerhed, cybersikkerhed, støttekapaciteter og rumfart. Det er hensigten, at Danmark indledningsvis vil deltage i et PESCO-projekt om udsendelse af cybereksperter til lande, der udsættes for cyberangreb, samt et PESCO-projekt om militær mobilitet.

PESCO-projektet om udsendelse af cybereksperter har til formål at hjælpe EU-lande og -institutioner, missioner og operationer under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik samt partnere med at sikre et højere niveau af cyberrobusthed og i fællesskab reagere på cyberhændelser. Projektet består af et udrykningshold på ca. 8-12 personer, og deltagerlandene beslutter i samråd, hvordan projektet udmøntes.

Projektet om militær mobilitet vedrører muligheden for at flytte militært personel og materiel mellem

medlemsstater. Hensigten med projektet er at skabe en platform for koordination af de deltagende staters tiltag for at sikre militær mobilitet.

3.2. Økonomiske konsekvenser

Samarbejdet har ikke et selvstændigt budget. PESCO-projekterne finansieres som udgangspunkt af medlemsstaterne i overensstemmelse med deres respektive nationale procedurer.

Deltagelse i PESCO-projekter kan indebære merudgifter. Dette afhænger af det enkelte projekt, hvor der vil ske en særskilt stillingtagen til tilvejebringelse af finansiering.

3.3. Juridiske forhold

Dansk deltagelse i PESCO-samarbejdet indebærer, at Danmark deltager i minimum ét PESCO-projekt. Det er hensigten, at Danmark indledningsvis vil deltage i to projekter, jf. afsnit 3.1. Det er samtidig forventningen, at Danmark på et senere tidspunkt vil ønske at deltage i andre eller yderligere projekter. Hvilke fremtidige PESCO-projekter, det måtte dreje sig om, vil afhænge af de tilgængelige muligheder samt danske forsvars- og sikkerhedsinteresser.

Det kan ikke udelukkes, at deltagelse i konkrete projekter fremadrettet vil medføre, at PESCO-samarbejdet samlet set vil indebære juridiske forpligtelser for Danmark, herunder betalingsforpligtelser. Derfor forelægges sagen for Folketinget med anmodning om, at Folketinget giver sit samtykke.

4. Videre procedure

Medlemsstater kan tilslutte sig Forsvarsagenturet ved formelt brev fra forsvarsministeren til Forsvarsagenturet og medlemsstaterne herom.

Deltagelsen i PESCO indledes ved underretning af Unionens Højtstående Repræsentant for Udenrigs- anliggender og Sikkerhedspolitik og de deltagende medlemsstater. Efter underretningen skal Danmark stemmes ind i samarbejdet ved vedtagelse af en rådsafgørelse, der bekræfter Danmarks deltagelse.

Hvis beslutningsforslaget vedtages, igangsætter Forsvarsministeriet de nødvendige skridt til Danmarks deltagelse i begge samarbejder.

BILAG

Liste over ambitiøse og mere bindende fælles forpligtelser, som de deltagende medlemsstater påtager sig på de fem områder, der er fastlagt i artikel 2 i protokol nr. 10

«a) fra og med Lissabontraktatens ikrafttrædelse at samarbejde med henblik på at nå de aftalte mål for niveauet for investeringsudgifter til forsvarsmateriel og til at tage disse mål op til vurdering med jævne mellemrum på baggrund af sikkerhedssituationen og Unionens internationale ansvar.»

På grundlag af de kollektive benchmarks, der blev identificeret i 2007, påtager de deltagende medlemsstater sig følgende forpligtelser:

1. Regelmæssigt at øge forsvarsbudgetterne i faste priser for at nå de aftalte mål.
2. Gradvist og på mellemlang sigt at øge udgifterne til forsvarsinvesteringer til 20 % af de samlede forsvarsudgifter (kollektivt benchmark) med henblik på at afhjælpe strategiske kapacitetsmangler ved at deltage i projekter i overensstemmelse med CDP og den samordnede årlige gennemgang vedrørende forsvar (CARD).
3. At styrke fælles, samarbejdsbaserede projekter omhandlende strategiske forsvarskapaciteter. Sådanne fælles, samarbejdsbaserede projekter bør støttes via Den Europæiske Forsvarsfond, hvis det er nødvendigt og hensigtsmæssigt.
4. At øge andelen af udgifter til forsvarsforskning og -teknologi med henblik på at nærme sig de 2 % af de samlede forsvarsudgifter (kollektivt benchmark).
5. At indføre, at disse forpligtelser regelmæssigt tages op til revision (med henblik på Rådets godkendelse).

«b) så vidt muligt at tilnærme deres forsvarsinstrumenter til hinanden, især ved at harmonisere fastlæggelsen af de militære behov, ved at samle og eventuelt specialisere deres forsvarsaktiver og -kapaciteter og ved at fremme samarbejde inden for uddannelse og logistik.»

6. At spille en væsentlig rolle i forbindelse med kapacitetsudvikling inden for EU, herunder inden for rammerne af CARD, med henblik på at sikre tilgængeligheden af de nødvendige kapaciteter til at nå ambitionsniveauet i Europa.
7. At forpligte sig til at støtte CARD i videst muligt omfang og samtidig anerkende den frivillige karakter af revisionen og de deltagende medlemsstaters individuelle begrænsninger.
8. At forpligte sig til, at en fremtidig europæisk forsvarsfond inddrages intensivt i multinationale indkøb med påvist EU-merværdi.
9. At forpligte sig til at udarbejde harmoniserede krav til alle kapacitetsudviklingsprojekter, som alle de deltagende medlemsstater er enige om.
10. At forpligte sig til at overveje fælles udnyttelse af eksisterende kapaciteter for at optimere de til rådighed værende ressourcer og forbedre deres samlede effektivitet.
11. At forpligte sig til at sikre en øget indsats inden for samarbejdet om cyberforsvar.

«c) at træffe konkrete foranstaltninger for at øge deres styrkers disponibilitet, interoperabilitet, fleksibilitet og deployeringsevne, navnlig ved at fastlægge fælles mål med hensyn til styrkeprojektion, herunder ved eventuelt at revidere deres nationale beslutningsprocedurer.»

12. Med hensyn til styrkernes disponibilitet og deployeringsevne forpligter de deltagende medlemsstater sig til:

— At stille formationer til rådighed, der er strategisk deployerbare, til realiseringen af EU's ambitionsniveau som supplement til en eventuel deployering af en EU-kampgruppe. Denne forpligtelse omfatter hverken en beredskabsstyrke, en stående styrke eller en standbystyrke.

- At udvikle et solidt instrument (f.eks. en database), der kun er tilgængeligt for deltagende medlemsstater og bidragydende stater, hvori der kan registreres disponible og umiddelbart deployerbare kapaciteter med henblik på at lette og fremskynde styrkeopbygningsprocessen.
- At tilstræbe hasteprocedurer i forbindelse med politiske tilsagn på nationalt, herunder eventuel revision af deres nationale beslutningsprocedurer.
- I det omfang midlerne og kapaciteterne tillader det at yde betydelig støtte til FSFP-operationer (f.eks. EUFOR) og -missioner (f.eks. EU-uddannelsesmissioner) — med personel, materiel, uddannelse, øvelsesstøtte, infrastruktur eller lignende — efter enstemmighed i Rådet med forbehold af andre afgørelser om bidrag til FSFP-operationer og forfatningsmæssige begrænsninger af nogen art.
- At yde væsentlig støtte til EU-kampgrupperne ved bekræftelse af bidrag principielt mindst fire år i forvejen, med en standbyperiode i overensstemmelse med kampgruppekonceptet, pligt til at gennemføre EUBG-øvelser i forbindelse med EU-kampgruppernes styrkepakke (rammenation) og/eller til at deltage i disse øvelser (alle EU-medlemsstater, der deltager i EU-kampgrupperne).
- At forenkle og standardisere grænseoverskridende militær transport i Europa med henblik på hurtig deployering af militært materiel og personel.

13. Med hensyn til styrkernes interoperabilitet forpligter de deltagende medlemsstater sig til:

- At udvikle deres interoperabilitet ved:
 - At forpligte sig til at nå til enighed om fælles kriterier for evaluering og validering af EU-kampgruppernes styrkepakke i overensstemmelse med NATO's standarder og bibeholdelse af national certificering.
 - At forpligte sig til at nå til enighed om fælles tekniske og operationelle standarder, idet de skal kunne sikre interoperabilitet med NATO.
- At optimere de multinationale strukturer: de deltagende medlemsstaterne kunne forpligte sig til at gå sammen og spille en aktiv rolle i de vigtigste eksisterende og eventuelle fremtidige strukturer, der deltager i EU's optræden udadtil på militærområdet (Eurokorpset, Euromarfor, den europæiske gendarmeristyrke, MCCE/Atares/SEOS).

14. De deltagende medlemsstater vil bestrebe sig på en ambitiøs tilgang til fælles finansiering af militære CSFP-operationer og -missioner, ud over hvad der fastlægges i som fælles udgifter i Rådets afgørelse om Athena.

»d) at samarbejde for at sikre sig, at de træffer de nødvendige foranstaltninger med henblik på, bl.a. gennem multinationale tiltag og med forbehold af deres relevante forpligtelser inden for Den Nordatlantiske Traktats Organisation, at afhjælpe de mangler, der konstateres inden for rammerne af kapacitetsudviklingsmekanismen.«

15. At bidrage til at afhjælpe manglende kapacitet som identificeret i henhold til kapacitetsudviklingsplanen (CDP) og CARD. Disse kapacitetsprojekter skal øge Europas strategiske uafhængighed og styrke det europæiske forsvars teknologiske og industrielle basis (EDTIB).
16. Som en prioritet at overveje en europæisk samarbejdsbaseret tilgang med henblik på afhjælpe kapacitetsmangler, der identificeres på nationalt plan, og generelt kun anvende en rent national tilgang, hvis en sådan undersøgelse allerede er blevet gennemført.
17. At deltage i mindst ét projekt under PESCO, som udvikler eller skaffer kapacitet, der er identificeret som strategisk relevant af medlemsstaterne.

»e) eventuelt at deltage i udvikling af fælles eller europæiske programmer for større materiel inden for rammerne af Det Europæiske Forsvarsagentur.«

18. At forpligte sig til at anvende EDA som det europæiske forum for fælles kapacitetsudvikling og betragte OCCAR som den foretrukne forvaltningsorganisation for samarbejdsprogrammer.

19. At sikre, at alle de projekter, der vedrører kapaciteter, og som ledes af deltagende medlemsstater, øger den europæiske forsvarsindustri konkurrenceevne ved hjælp af en passende industripolitik, hvormed unødvendige overlapninger undgås.
 20. At sikre, at samarbejdsprogrammerne — der skal kun være til gavn for enheder, der påviseligt skaber en merværdi på EU's område — og erhvervsstrategierne vedtaget af de deltagende medlemsstater vil have en positiv indvirkning på EDTIB.
-