



FOI MEMO

Projekt/Project

Sidnr/Page no

Pesco – framtida utveckling och
konsekvenser för Sverige

1 (31)

Projektnummer/Project no Kund/Customer

B12516

FoT-område

Handläggare/Our reference

Eva Hagström Frisell, Anna Sundberg

Datum/Date

2018-04-26

Memo nummer/number

FOI Memo 6397

Pesco – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige

FOI MEMO	Datum/Date 2018-04-26	Sida/Page 2 (31)
Titel/Title Pesco – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 6397

Innehållsförteckning

Förkortningar	4
1 Inledning	5
1.1 Vad är Pesco?	6
1.2 Syfte och frågeställningar	7
1.3 Material	7
2 Övergripande målsättningar med Pesco	9
2.1 Syfte och ambition med samarbetet	9
2.2 Kopplingen till strategisk autonomi	10
2.3 Synen på samarbetets framtid och utmaningar	11
2.4 Operativa dimensionen framför allt?	13
2.5 Pesco och andra operativa samarbeten	14
2.6 Relationen till Nato och USA	15
3 Praktiskt genomförande av Pesco	17
3.1 Styrning av samarbetet	17
3.1.1 Ett medlemsstatsdrivet samarbete	17
3.1.2 Pesco-sekretariatets roll	18
3.1.3 Kommissionens roll på försvarsområdet	18
3.2 De gemensamma åtagandena	19
3.2.1 Sekvensering och precisering av åtagandena	19
3.2.2 Utvärdering av genomförandet av åtagandena	20
3.3 De gemensamma projekten	21
3.3.1 Processen för att identifiera och välja ut projekt	21
3.3.2 Gemensamma regler för styrning av projekten	22
3.3.3 Finansiering via den europeiska försvarsfonden	22
3.3.4 Tredjelandsdeltagande i projekten	23
4 Pesco och svensk säkerhets- och försvarspolitik	25
4.1 Gemensam svensk målsättning med EU:s försvars-samarbete	25
4.2 Åtagandena ställer krav på nationellt genomförande	26
4.3 Ett breddat fokus för det operativa samarbetet	26
4.4 Möjliga svenska samarbetspartners i den fortsatta utvecklingen ..	28

FOI MEMO	Datum/Date 2018-04-26	Sida/Page 3 (31)
Titel/Title Pesco – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 6397

Källförteckning	29
Skriftliga källor	29
Intervjuer.....	30
Seminarier	31

FOI MEMO	Datum/Date 2018-04-26	Sida/Page 4 (31)
Titel/Title Pesco – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 6397

Förkortningar

CARD	Coordinated Annual Review on Defence
CDP	Capability Development Plan
CMPD	Crisis Management and Planning Directorate
CROC	Crisis Response Operation Core
EDA	European Defence Agency
EDF	European Defence Fund
EDIDP	European Defence Industrial Development Programme
EEAS	European External Action Service
EII	European Intervention Initiative
EUMS	EU Military Staff
FNC	Framework Nations Concept
GSFP	EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik
HR/VP	High Representative/Vice-President of the Commission
Pesco	Permanent Structured Cooperation

FOI MEMO	Datum/Date 2018-04-26	Sida/Page 5 (31)
Titel/Title Pesco – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 6397

1 Inledning

EU:s permanenta strukturerade samarbete (Permanent Structured Cooperation, Pesco) upprättades i december 2017 efter en mycket snabb utvecklingsfas.¹ I samband med lanseringen uttryckte EU-ledarna stora förhoppningar med vad försvarssamarbetet skulle kunna innebära. EU:s höga representant och vice ordförande i kommissionen (High Representative/Vice-President of the Commission, HR/VP) Federica Mogherini kallade det ett historiskt steg, Europeiska rådets ordförande Donald Tusk hävdade att drömmen om en europeisk försvarsgemenskap äntligen hade förverkligats, medan EU-kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker deklarerade att Lissabonfördragets Törnrosa hade väckts ur sin skönhetsömn.²

Startskottet för utvecklingen av Pesco var EU:s globala strategi för utrikes- och säkerhetspolitiken som antogs i juli 2016. Strategin följdes av en rad initiativ och förslag från de stora medlemsstaterna, i synnerhet Tyskland och Frankrike, samt EU-kommissionen för att stärka samarbetet inom säkerhets- och försvarspolitik. Dessa initiativ resulterade i december 2016 i ett brett paket av åtgärder innehållande en implementeringsplan för den globala strategin, EU-kommissionens handlingsplan för försvarsområdet samt konkreta förslag till ett fördjupat samarbete mellan EU och Nato. Under 2017 följde en rad nya initiativ. Vid sidan av Pesco har EU bl.a. lanserat en process för att öka transparensen mellan medlemsstaternas försvarsplanering (Coordinated Annual Review on Defence, CARD), inrättat en planerings- och ledningsfunktion för EU:s militära utbildnings- och träningsinsatser samt tagit initiativ till att skapa en europeisk försvarsfond (European Defence Fund, EDF) som ska stödja försvarsforskning och gemensam utveckling av materiel.

Det nyläckta intresset för säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete inom EU kan förklaras av såväl den externa säkerhetspolitiska utvecklingen som interna förhållanden inom EU. De säkerhetspolitiska utmaningar EU står inför i dess östra och södra grannskap ställer ökade krav på EU:s och medlemsstaternas förmåga att hantera olika typer av hot. Konsekvenserna av den ekonomiska krisen och flyktingströmmar har därtill skapat politiska motsättningar och nya skiljelinjer inom unionen. Detta har rest frågetecken kring den fortsatta EU-integrationen och motiverat nya samlingsinitiativ. Även Storbritanniens kommande utträde ur EU och president Trumps krav på att Europa måste ta ett större ansvar för sin egen säkerhet har skapat nya förutsättningar för ett stärkt säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete inom EU.

Det råder enighet om att utvecklingen av Pesco har varit, med EU-mått mätt, ovanligt snabb.³ Frankrike och Tyskland har haft en särskild betydelse för utvecklingen och enligt övriga medlemsstater har deras engagemang i Pesco varit outhärligt. De båda länderna anses ha gjort ett strategiskt val att satsa på Pesco och tagit på sig att driva utvecklingen framåt. Men allt har

¹ Council of the European Union, Council Decision establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO) and determining the list of Participating Member States, 8 December 2017.

² European External Action Service, Speech by HR/VP Federica Mogherini at the “Building on vision, forward to action: delivering on EU security and defence” event, 13 december 2017, Europeiska Rådet/Europeiska Unionens Råd, Europas försvar förstärks: Kommentarer från Donald Tusk vid evenemanget kring det permanenta strukturerade samarbetet, 14 december 2017 och European Commission – press release, European Commission welcomes first operational steps towards a European Defence Union, 11 december 2017.

³ För en översikt över viktiga steg i utvecklingen av Pesco 2009-2017 se Fiott, Daniel, Missiroli, Antonio och Tardy, Thierry, ”Permanent Structured Cooperation: What’s in a name?”, *Chaillot Paper* No 142, European Union Institute for Security Studies 2017, s. 24-25.

FOI MEMO	Datum/Date 2018-04-26	Sida/Page 6 (31)
Titel/Title Pesco – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 6397

emellertid inte handlat om dessa två länder.⁴ Frankrike och Tyskland har också tydligt involverat Italien och Spanien i processen. Även om dessa två länders reella inflytande och egna bidrag till processen har varit mer oklart är det denna kvartett som stått bakom de främsta initiativen och som i förväg enats om förslag inom Pesco innan de presenterats för övriga.

1.1 Vad är Pesco?

Den ursprungliga idén till Pesco lanserades i det Europeiska konventet 2002 och syftade till att stater med störst militär förmåga skulle kunna skapa en kärngrupp – en *euro zone* – på försvarsområdet för att genomföra de mest krävande krishanteringsinsatserna. Detta förslag inkorporerades 2009 i Lissabonfördraget som dels innehåller bestämmelser om hur beslutsprocessen ska gå till vid en etablering av Pesco, dels ett protokoll som specificerar de kriterier de deltagande staterna ska uppnå och de bindande åtaganden som ska gälla inom Pesco.⁵ I takt med att EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) har utvecklats och det faktum att även relativt små stater deltagit aktivt i EU:s krishanteringsinsatser har en mer inkluderande ansats än vad som ursprungligen avsågs i Europeiska konventet vuxit fram. I juni 2017 deklarerade Europeiska rådet att Pesco skulle vara ”inkluderande och ambitiöst” och i november överlämnades en underrättelse (*notification*) till rådet och HR/VP om upprättandet av Pesco. Underrättelsen anger principerna för samarbetet, de åtaganden medlemsstaterna avser att uppnå samt förslag på hur samarbetet ska styras.⁶ I december 2017 beslutade sig 25 medlemsstater för att delta i Pesco. Endast Danmark, Malta och Storbritannien står i nuläget utanför samarbetet.

I dess nuvarande utformning består Pesco av tre huvudsakliga delar. För det första står rådet, bestående av de deltagande staterna i Pesco, för beslutsfattandet och den övergripande styrningen av samarbetet. Beslut fattas med enhällighet, förutom i frågor som rör enskilda staters deltagande i samarbetet då beslut fattas med kvalificerad majoritet.

För det andra har de deltagande staterna förbundit sig att uppnå en rad bindande gemensamma åtaganden. Dessa 20 åtaganden slogs fast i beslutet om att etablera Pesco, men kan efterhand förnyas av rådet. Åtagandena innebär att länderna ska öka investeringarna i försvarsmateriel; harmonisera sina försvarsstrukturer; vidta åtgärder för att öka de militära styrkornas tillgänglighet, interoperabilitet, flexibilitet och tilltransportförmåga; samarbeta för att åtgärda brister som identifieras genom EU:s mekanism för kapacitetsutveckling samt delta i utvecklingen av större europeiska materielprogram.⁷ De deltagande staterna ska i årliga nationella genomförandeplaner (National Implementation Plans, NIPs) redogöra för hur de ska uppnå åtagandena.

För det tredje har en rad gemensamma projekt initierats av olika grupper av stater. Dessa kan syfta till att stödja förmågeutveckling eller till att underlätta bidrag till EU:s krishanteringsinsatser. I mars 2018 fattade rådet beslut om de första 17 samarbetsprojekten samt

⁴ Kempin, Ronja och Kunz, Barbara, ”France, Germany, and the Quest for European Strategic Autonomy, Franco-German Defence Cooperation in a New Era”, *Notes de l’Ifri/Notes du Cerfa* No. 141, 2017, s. 6-8.

⁵ Konsoliderade versioner av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, Fördraget om Europeiska Unionen, artikel 42.6 och 46 samt Protokoll (nr 10) om det permanenta strukturerade samarbete som inrättas genom artikel 42 i fördraget om Europeiska unionen.

⁶ Europeiska rådet, Försvarssamarbete: 23 medlemsländer undertecknar gemensam anmälan om samarbetet, 13 november 2017.

⁷ För en förteckning över åtagandena se Council of the European Union, Council Decision establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO)...., Annex.

FOI MEMO	Datum/Date 2018-04-26	Sida/Page 7 (31)
Titel/Title Pesco – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 6397

en färdplan med hållpunkter för den fortsatta utvecklingen av Pesco. Enligt färdplanen ska rådets arbete under 2018 fokusera på:

- Sekvensering och precisering av de gemensamma åtagandena.
- Utvärderingsprocessen för de gemensamma åtagandena.
- Processen för identifiering av nästa grupp av projekt.
- Utveckling av gemensamma regler för styrning av projekt.
- Framtagande av regler för tredjelandsdeltagande i enskilda projekt.⁸

1.2 Syfte och frågeställningar

Trots de stora ambitioner som finns med Pesco och de beslut som redan har fattats om genomförandet av samarbetet kvarstår flera centrala frågor. Syftet med denna studie är att analysera några av de utestående frågorna i den fortsatta utvecklingen av Pesco samt att dra slutsatser om deras betydelse för svensk säkerhets- och försvarspolitik.

På en övergripande nivå handlar det om vilka målsättningar medlemsstaterna har med samarbetet. Vad ska det leda till? Vilka dimensioner ska samarbetet fokusera på? Vilka typer av hot/insatser ska det inriktas mot? Hur ska Pesco relatera till Nato och andra samarbeten på försvarsområdet?

På en mer praktisk nivå handlar det om hur samarbetet ska styras för att leverera resultat. Vilken roll ska medlemsstaterna och EU-institutionerna spela? Hur ska de gemensamma åtagandena uppnås och utvärderas? Hur ska de gemensamma projekten väljas ut och styras?

1.3 Material

Studiens skriftliga källor utgörs av officiella EU-dokument och uttalanden, nationella uttalanden samt analyser och forskningsartiklar som behandlar framväxten av Pesco. De skriftliga källorna har kompletterats med intervjuer med företrädare för EU-institutionerna och några medlemsstater för att identifiera utestående frågor och få olika perspektiv på den framtida utvecklingen. Intervjuer har hållits med företrädare för den europeiska utrikestjänsten (European External Action Service, EEAS), Europeiska försvarsbyrån (European Defence Agency, EDA) samt Tysklands, Frankrikes, Polens och Nederländernas EU-representationer i Bryssel.

Urvalet av medlemsstater syftar till att fånga upp olika perspektiv på Pesco samt att identifiera möjliga samarbetspartners för Sverige. Tyskland och Frankrike studeras mot bakgrund av deras ställning i EU och deras drivande roll i upprättandet av samarbetet. Polen befinner sig i den andra änden och tillkännagav sin medverkan i Pesco i ett sent skede. Polen leds för närvarande av en EU-skeptisk regering som prioriterar det säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet inom Nato. Nederländerna är en medelstor stat som ligger någonstans däremellan och leder därtill ett av de Pesco-projekt som Sverige deltar i. Bland de nordiska länderna utgör även Finland en viktig samarbetspart för Sverige i EU-sammanhang, men Finland studeras inte närmare här då länderna redan har en etablerad och nära relation.

⁸ Council of the European Union, Council Recommendation concerning a roadmap for the implementation of PESCO, 6 March 2018.

FOI MEMO	Datum/Date 2018-04-26	Sida/Page 8 (31)
Titel/Title Pesco – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 6397

Det är på sin plats att understryka att valet att genomföra intervjuer i Bryssel, och inte i huvudstäderna, kan färga resultatet på olika sätt. Det har emellertid framstått som särskilt relevant att få just ett Brysselperspektiv i denna studie eftersom utvecklingen på området är så snabb och det har varit viktigt att fånga upp även processrelaterade frågor. Den problematik som finns kopplat till att göra en enskild företrädare till talesperson för en medlemsstat eller större organisation har hanterats genom att i möjligaste mån komplettera intervjuuppgifter med andra källor.

Intervjuer har dessutom hållits i Stockholm med företrädare för Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet och Försvarsmakten samt i Bryssel med den svenska EU-representationen i syfte att få en bild av svenska ställningstaganden. Författarna har även deltagit vid fyra seminarier om Pesco i Bryssel respektive Stockholm.

FOI MEMO	Datum/Date 2018-04-26	Sida/Page 9 (31)
Titel/Title Pesco – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 6397

2 Övergripande målsättningar med Pesco

Enligt Lissabonfördraget var syftet med Pesco att en liten kärna av medlemsstater med en särskilt stark militär förmåga skulle fördjupa sitt samarbete för att genomföra de mest krävande krishanteringsinsatserna. Dagens Pesco består av 25 medlemsstater och samarbetet har snarare en öppen och inkluderande ansats. Lite förenklat beskrivet brukar det förstnämnda betraktas som en traditionell fransk vision och det senare som en tysk idé. Trots den breda uppslutningen bakom Pesco går synsätten i många avseenden fortsatt isär. Det handlar exempelvis om de långsiktiga målen med Pesco, prioriteringen mellan de olika dimensionerna inom samarbetet samt relationen till Nato och andra samarbeten på försvarsområdet.

2.1 Syfte och ambition med samarbetet

De flesta är ense om att det Pesco vi ser idag bygger på en kompromiss som ligger närmare den tyska linjen. Ibland hörs i diskussionen att det finns ett motsatsförhållande mellan å ena sidan en inkluderande ansats och å andra sidan ett ambitiöst samarbete.⁹ Enligt samma argumentation skulle vissa medlemsstater vara besvikna över utvecklingen och ha farhågor att det riskerar att bli alltför urvattnat och präglad av medelvägar.¹⁰ Att Frankrike valt att presentera ett nytt operativt samarbete, European Intervention Initiative (EII), parallellt med Pesco tas ibland för intäkt att landet hellre vill se ett samarbete mellan färre länder. Argumenten för en inkluderande ansats, och som även har uttryckts av franska källor, är att det tvärtom är tack vare det stora antalet länder som Pesco kommer att få tyngd och bli framgångsrikt.

Det finns ett stort mått av samsyn när det gäller vad Pesco kan komma att innebära för enskilda länder, för EU och för Europa som helhet. Samstämmigt understryks att Pesco ska ses som en del av en större utveckling i EU på försvarsområdet. Pesco måste ses i ett sammanhang av flera processer som tillsammans kommer att ha en positiv effekt, såsom exempelvis EU:s förmågeutvecklingsplan (Capability Development Plan, CDP), CARD och EDF.

Förväntningarna kretsar kring att Pesco ska leda till ökad effektivitet och mer samordning på försvarsområdet. I sammanhanget poängteras mål som att överkomma förmågebrister genom mer samordnad försvarsplanering och förmågeutveckling, en mer konkurrenskraftig försvarsindustri och på sikt en ökad försvarsförmåga. Även ekonomiska faktorer finns med i beräkningen. Genom samarbeten finns förhoppningar om synergieffekter och resurseffektivisering men ibland även en positiv inverkan på den egna försvarsindustrin i form av en större marknad, tekniköverföring etc. I förlängningen hoppas man på att utvecklingen kan få betydelse för den nationella säkerheten. Vissa länder betraktar också Pesco som en extra försäkring mot externa hot vid sidan om Nato. Framför allt Frankrike framhåller Pesco som ett steg mot att EU ska kunna genomföra de mest krävande insatserna.¹¹

⁹ Se t.ex. Billon-Galland, Alice och Quencez, Martin, "Can France and Germany Make PESCO Work as a Process Toward EU Defense?", *GMF Policy Brief*, No. 033 2017, s. 2-3 och s. 7-8. De olika ingångsvärdena beskrivs i korthet som att Frankrike velat se strikta antagningskriterier för deltagande stater och ett starkt fokus på operativt engagemang, medan Tyskland stött för den inkluderande ansatsen och genom bredd velat undvika inre splittring.

¹⁰ Franke, Ulrike Esther, "Pesco, the impotent gorilla", *ECFR Note from Berlin*, 17 november 2017.

¹¹ Intervjuer Bryssel, mars 2018. DW, "Changing Europe reviews interest in an EU military", 15 februari 2018, Schultz, Teri, "Can Pesco provide a new European identity?", *DW*, 13 november 2017 och Fiott, Daniel m.fl., "Permanent Structured Cooperation...", s. 47. För en översikt av europeiska försvarssatsningar, brister och svagheter se European Commission, European Political Strategy Centre, In defence of Europe, Issue 4, 15 juni 2015.

FOI MEMO	Datum/Date 2018-04-26	Sida/Page 10 (31)
Titel/Title Pesco – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 6397

Länder som Frankrike och Tyskland sätter också Pesco i relation till den europeiska integrationen som helhet. Pesco beskrivs av tyska källor som det uttalat viktigaste steget för att redan år 2025 uppnå vad Tyskland kallar en europeisk säkerhets- och försvarsunion. Flera officiella EU-företrädare, däribland kommissionens ordförande Juncker, har också beskrivit Pesco som ett steg mot en europeisk försvarsunion som ska bidra till skyddet av EU.¹²

Andra antar ett mer pragmatiskt synsätt. Utan att den för den skull förringa betydelsen av Pesco eller förhoppningarna om dess positiva effekt på europeisk försvarsförmåga undviker de att uttala lika långtgående visioner. Tvärtom ser de en risk med att denna typ av ideologiska diskussion kan bromsa utvecklingen av Pesco.¹³

2.2 Kopplingen till strategisk autonomi

När det gäller de långsiktiga målen finns det enligt vissa synsätt en tydlig länk mellan Pesco och begreppet strategisk autonomi. Oftast tillskrivs Frankrike rollen som begreppets främsta anhängare.

Strategisk autonomi är samtidigt inte ett entydigt definierat begrepp. Utan att konkretiseras närmare, framhålls i EU:s globala strategi att strategisk autonomi är viktigt för EU:s förmåga att bidra till europeisk och internationell säkerhet: ”An appropriate level of ambition and strategic autonomy is important for Europe’s ability to promote peace and security within and beyond its borders.”¹⁴ En i forskningen förekommande definition går ut på att strategisk autonomi rymmer tre dimensioner – en politisk, en operativ och en industriell.¹⁵

Även i våra intervjuer är det tydligt att det finns olika synsätt på begreppets innebörd och relevans för Pesco. Det framhålls genomgående att begreppet är svårdefinierat och att betydelsen är flytande trots att det används. Ibland framhålls att det just är de vaga och öppna formuleringarna som gör det möjligt för vissa länder att alls kunna ställa sig bakom skrivningarna.

En lösare definition som många verkar företräda går ut på att strategisk autonomi betyder att EU ska kunna agera ambitiöst och självständigt när det krävs och i samarbete med andra när det är möjligt. Vad som mer exakt ligger i denna lösare skrivning, som bl.a. återfinns i officiella EU-dokument om Pesco och användes av respondenter under våra intervjuer, varierar dock.¹⁶ En mer maximalistisk definition inbegriper att EU på försvarsområdet ska ha förmåga att självständigt producera, utveckla och leda. Oftare än en sådan holistisk ansats anläggs ofta fokus på någon enskild aspekt. EDA anlägger inte oväntat exempelvis ett mer industriellt fokus och poängterar i sammanhanget den europeiska försvarsindustrins förmåga att ta fram innovativ teknik utan att vara beroende av USA och Asien. Andra väljer att poängtera att EU ska ha egen förmåga att snabbt kunna få insatser på plats.

¹² DW, ”Twenty-five EU states sign PESCO defense pact”, 11 december 2017 och intervjuer Bryssel, mars 2018.

¹³ Intervjuer Bryssel, mars 2018.

¹⁴ European External Action Service, Shared Vision, Common Action: A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy, juni 2016, s. 9.

¹⁵ För en ingående analys av begreppets olika dimensioner se Kempin, Ronja och Kunz, Barbara, ”France, Germany, and the Quest for European Strategic Autonomy...”.

¹⁶ Se t.ex. European External Action Service, Permanent Structured Cooperation – PESCO, Deepening Defence Cooperation among EU Member States, Factsheet, 13 december 2017 och intervjuer Bryssel, mars 2018.

FOI MEMO	Datum/Date 2018-04-26	Sida/Page 11 (31)
Titel/Title Pesco – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 6397

Frankrike använder gärna begreppet strategisk autonomi även i en nationell kontext och betonar då den franska statens förmåga till självständigt beslutsfattande och globalt agerande.¹⁷ I en EU-kontext betonar Frankrike att strategisk autonomi är ett medel för EU att bli mer säkerhetspolitiskt trovärdigt och få fler valmöjligheter när det gäller att kunna agera med eller utan partners. Detta innebär samtidigt inte att förmågeutvecklingen inom Pesco endast ska komma EU till gagn utan att den även ska stärka den europeiska pelaren i Nato och inte minst den europeiska försvarsindustrin. Till skillnad från Frankrike använder Tyskland inte begreppet strategisk autonomi i en nationell kontext.¹⁸ Däremot menar Tyskland att strategisk autonomi i högsta grad är relaterat både till Pesco och målet om en europeisk säkerhets- och försvarsunion. Den tyska regeringen har välkomnat Pesco som ett stort steg mot europeiskt självständighet ("self-reliance") och försvarsminister von der Leyen har beskrivit Pesco som ett steg mot ett europeiskt försvar, "the Army of Europeans".¹⁹ Det handlar för Tyskland även om frågan om duplicering gentemot Nato. Enligt tyskt menande måste EU inom vissa områden duplicera Nato för att uppnå autonomi.²⁰

För länder som Polen och Nederländerna är begreppet mer problematiskt. Deras fokus ligger i mångt och mycket på att beskriva vad strategisk autonomi *inte* är och *inte* får bli: Det får inte handla om att Pesco-länder hindras från att ingå försvarsindustriella avtal med USA. Det får inte användas mot allierade och innebära en motsättning mot Nato eller mot USA. Även EDA har pekat på att begreppet om det dras till sin extrem kan vara problematiskt. Ska EU endast acceptera materiel som helt är tillverkat i Europa? Och enbart logistikstöd från EU-länder?

2.3 Synen på samarbetets framtid och utmaningar

I samband med lanseringen av Pesco hördes i många officiella uttalanden stora ord om den förväntade betydelsen av Pesco för Europa. Även synen på den fortsatta utvecklingen av Pesco präglas av optimism och framtidstro. Pesco beskrivs som något nytt och annorlunda i jämförelse med tidigare initiativ på försvarsområdet. Ett återkommande budskap är att det måste anses vara positivt att en övervägande majoritet av EU:s stater i och med lanseringen av Pesco har ställt sig bakom långtgående åtaganden. I sammanhanget betonas särskilt att åtagandena är både rättsligt och politiskt bindande genom att de fastslagits i ett protokoll och i ett rådsbeslut. En förekommande åsikt är att Pesco innebär att ett stort antal stater har enats om en ambitionshöjning och att detta således kommer att leda till något positivt. Till detta kommer också att det förutses ett inre grupstryck att leva upp till vad som har överenskommit. Det betonas även att samarbetet är strukturerat. Förutom att EU-institutionerna involveras kommer samarbetet att omfatta regelbunden uppföljning och utvärdering. I sammanhanget framhålls särskilt betydelsen av de öppna nationella genomförandeplanerna som ger länderna insyn i varandras arbete och prioriteringar.²¹

I forskningen finns också försök till att ringa in vad som är nytt med Pesco och dess möjliga mervärde. Nyckelorden i sammanhanget kan sägas vara åtaganden, strukturerat och permanent:

Compared with previous EU efforts in the defence domain, the alleged added-value of PeSCo comes from the combination of the nature of the commitments

¹⁷ Kempin, Ronja och Kunz, Barbara, "France, Germany, and the Quest for European Strategic Autonomy...".

¹⁸ Kempin, Ronja och Kunz, Barbara, "France, Germany, and the Quest for European Strategic Autonomy...".

¹⁹ Franke, Ulrike Esther, "Pesco, the impotent gorilla".

²⁰ Intervjuer Bryssel, mars 2018.

²¹ Intervjuer Bryssel, mars 2018.

FOI MEMO	Datum/Date 2018-04-26	Sida/Page 12 (31)
Titel/Title Pesco – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 6397

that member states will make, the accountability that the framework creates for member states and the permanence of the framework. Taken together, these elements are supposed to shape national mindsets and practices, and in the end the form of cooperation, in a way never observed in the past.²²

Även om optimismen således är stor saknas inte en medvetenhet om att det finns utmaningar. Förutom den övergripande utmaningen som består i att alla delar av Pesco ännu inte är utformade och fastslagna så pekas ibland på andra potentiella utmaningar.

En aspekt som lyfts fram är att de olika medlemsstaterna i Pesco i praktiken har olika möjligheter, utifrån sina nationella förhållanden, att uppfylla åtagandena. I anslutning till detta nämns t.ex. risken med att inrikespolitiska förändringar kan minska ett lands engagemang i Pesco och viljan att efterleva åtagandena. Det vore enligt flera länder en tråkig utveckling om det av detta skäl skulle uppstå olika grupperingar inom Pesco. Det understryks istället att det är viktigt att behålla de nuvarande medlemsstaterna inom samarbetet och säkra att det fortsatt är inkluderande.²³

En annan utmaning är att synsätten mellan medlemsstaterna delvis går isär när det gäller vilka eventuella prioriteringar som bör göras inom Pesco. I första hand skiljer sig synsätten åt mellan de som främst poängterar åtagandena och de som framför allt betonar projektens betydelse. Frankrike kan sägas ingå i den första gruppen som hävdar att det är åtagandena som utgör kärnan i Pesco. Projektet ses ur detta perspektiv som viktiga men framför allt som ett medel för att uppfylla åtagandena. Argumentationen tar sin utgångspunkt i att länder mycket väl kan ha projekt utan Pesco och att det redan sedan tidigare finns projekt. De allra flesta projekt kommer inte heller att leda till snabba resultat. Tyskland kan i sin tur ses som ett land som framför allt betonar projektet, ”*the flesh of Pesco*”, och då som ett medel att visa på konkreta resultat och att Pesco är mer än en papperstiger.²⁴

I övrigt anses den största utmaningen vara att hålla uppe momentum och att leverera påtagliga resultat. Det understryks att det är mycket viktigt att visa vad mervärdet med Pesco är. För länder som Tyskland, som särskilt poängterar projektet, framhålls projektet i detta avseende som en viktig nyckel. Enligt samma resonemang hävdas att Pesco genom projektet kan få praktiskt genomslag och synlighet. Projektet kan även bli ett mått på framgång, eller för den skull misslyckande. För att visa på ett mervärde efterlyses högnivåprojekt, av strategisk betydelse. För länder som Frankrike, som snarare betonar åtagandena, framhålls istället vikten av att medlemsstaterna efterlever åtagandena. Vidare måste man säkra att projektet ligger i linje både med EU:s ambitionsnivå och med åtagandena. Detta ligger i sin tur även väl i linje med Frankrikes syn på vikten av att upprätthålla balansen mellan å ena sidan förmågeutveckling och å andra sidan den operativa dimensionen – att skapa förmåga som används.²⁵

Även om tonläget överlag är mycket positivt, saknas inte uttalade skeptiker. En av de mer kritiska är Nick Witney, tidigare EDA:s högste chef, som menar att Pesco blivit alltför inkluderande och att utvecklingen kommer att bromsas av länder som enbart gått med i detta syfte.²⁶ Även från forskarhåll uttrycks ibland en del tvivel om att Pesco i tillräcklig utsträckning

²² Fiott, Daniel, m.fl. ”Permanent Structured Cooperation...”, s. 8.

²³ Intervjuer Bryssel, mars 2018.

²⁴ Intervjuer Bryssel, mars 2018.

²⁵ Freyrie, Michelangelo, ”After PESCO, Should France Wait a German Government?”, *ALEPH, Analisi Strategiche*, 21 november 2017.

²⁶ Franke, Ulrike Esther, ”Pesco, the impotent gorilla”.

FOI MEMO	Datum/Date 2018-04-26	Sida/Page 13 (31)
Titel/Title Pesco – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 6397

skiljer sig från tidigare initiativ och försvarssamarbeten och därmed inte kommer att leda någon större utveckling.²⁷

2.4 Operativa dimensionen framför allt?

Pesco består av två dimensioner – en operativ dimension och en förmågedimension. Synsätten skiljer sig åt när det gäller hur relationen och prioriteringen mellan dessa dimensioner ska se ut.

Sverige betonar ofta Pescos operativa dimension. Det är emellertid svårt att finna brett stöd för att just denna dimension ska ges högre prioritet. Tvärtom står EDA istället för synsättet att Pesco främst bör fokusera på förmågedimensionen och de framtida förmågebehoven. Argumentationen går ut på att med fokus på den operativa dimensionen kommer utvecklingen att i allt för stor utsträckning att präglas av kapacitetsbristerna i dagens EU-insatser, utan att ta hänsyn till de långsiktiga behoven. Nederländerna framhåller att landets begränsade intresse för den operativa dimensionen är präglad av landets mycket begränsade förmåga att bidra till internationella insatser. Det finns också en viss oro eller skepsis hos andra länder mot ett alltför stort fokus på den operativa dimensionen. Det handlar om länder som inte är så stora truppbidragare men ändå redan har nått toppen av sin absoluta förmåga och som i Pescos operativa dimension ser risken för ett utökat externt engagemang.²⁸

En vanligare förekommande åsikt är emellertid att det är viktigt att ingen dimension prioriteras framför en annan. Frankrike uttrycker vikten av balans mellan de olika dimensionerna och ser sig som en förkämpe för detta perspektiv. Ändå pekas just Frankrike ofta ut av andra som det land som ger mest prioritet åt den operativa dimensionen. Det är förvisso också viktigt för Frankrike att Pesco leder till en ökad operativ förmåga. Frankrikes försvarsmakt är synnerligen hårt pressad efter landets omfattande engagemang i Afrika och på det franska territoriet. Även om landet ser sig som en militär stormakt saknar man resurser att på egen hand genomföra långvariga omfattande militära insatser. Istället för att se Pesco som något som riskerar att leda till en tyngre insatsbörda så betraktas Pesco som en väg till avlastning vilket man länge har efterlyst.²⁹

Många anser att Pesco i förlängningen borde kunna ge EU en mer operativ roll. Pesco rymmer både åtaganden och projekt med bäring på den operativa dimensionen. Exempel på åtaganden som kan anses falla inom denna kategori är den uttalade ambitionen att öka interoperabiliteten samt målet att se över finansieringen av insatser. När det gäller det senare är en vanligt förekommande åsikt att den nuvarande principen om att de länder som genomför insatsen får stå för huvuddelen av kostnaden utgör ett hinder för att delta i insatser. Andra hävdar dock att finansieringsfrågan inte är avgörande för medlemsstaternas beslut att delta i insatser utan att deras olika nationella intressen har en större betydelse. Enligt samma argumentation gäller detta förhållande även för Pesco – finns det dels en politisk kraft som trycker på, dels vitala intressen så betyder frågan om finansiering ingenting i sammanhanget.³⁰

Ett viktigt projekt inriktat på att stärka förmågan till nationellt och kollektivt försvar är det projekt, lett av Nederländerna, som syftar till att underlätta den militära rörligheten inom Europa. En grundsten i projektet utgörs av en kartläggning av de olika initiativ om militär

²⁷ Gotkowska, Justyna, ”The trouble with Pesco, the Mirages of European defence”, *OSW Point of view* 69, 2018.

²⁸ Intervjuer Stockholm och Bryssel, mars 2018.

²⁹ Intervju Bryssel, mars 2018 och Nolt, Andreas, ”Changing Europe revives interest in an EU military”, *DW*, 15 februari 2018.

³⁰ Intervjuer Bryssel, mars 2018.

FOI MEMO	Datum/Date 2018-04-26	Sida/Page 14 (31)
Titel/Title Pesco – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 6397

rörlighet som pågår inom andra fora samt förslag om ökad samordning. Ett konkret område som diskuteras inom Pesco-projektet är hur många dagar det ska ta att få diplomatiskt tillstånd för transport av militär personal och materiel och hur medlemsstaternas regler skulle kunna harmoniseras.³¹

Ett projekt som syftar till att stärka EU:s förmåga att genomföra krishanteringsinsatser är det tyskledda EUFOR Crisis Response Operation Core. Detta projekt ska bl.a. ta fram generiska styrkestrukturer upp till armékårsnivå för olika typer av krishanteringsinsatser, vilket skulle kunna underlätta styrkegenereringen vid framtida insatser. Projektet beskrivs ibland som det viktigaste projektet för att implementera de operativa åtagandena.³²

När det gäller vilket syfte den operativa dimensionen har, i betydelsen insatser i tredje land, utanför Europa, eller skydd av EU, så betonade kärngruppen av initiativtagare till Pesco att det handlade om att kunna genomföra de mest krävande krishanteringsinsatserna, med fokus på insatser utanför Europa. Enligt fördraget ska GSFP-insatser genomföras utanför unionen. EEAS har uttryckt att EU:s insatser visserligen *per se* bör vara externa, men att detta i sin tur inte behöver betyda att de enbart genomförs i Afrika vilket hittills ofta varit fallet. Istället kan det exempelvis handla om insatser på en av EU:s yttre gränser. Enligt EU:s ambitionsnivå ingår nu skydd (*protection*) som en del av GSFP. Detta innebär att den operativa dimensionen även kan användas internt. I officiella Pesco-dokument betonas att Pesco är ”en ambitiöst, bindande och inkluderande europeisk rättslig ram för investeringar i säkerheten för och försvaret av EU:s territorium och medborgare”.³³ Kommissionens ordförande Juncker hävdar att Pesco ska bidra till skyddet av EU och får medhåll av HR/VP Federica Mogherini som menar att utvecklingen kan ge ökad trovärdighet åt EU:s förmåga att bidra till såväl sina medborgares säkerhet som globalt.³⁴

I sammanhanget understryks ibland att det är grundläggande att alla Pesco-stater ska känna att de får ut något av samarbetet även om säkerhetsproblemen ser olika ut i EU:s olika delar. Polen betonar att det är viktigt att de förmågor som utvecklas inom Pesco inte är låsta till GSFP-insatser utanför EU utan ”*without chains*”, dvs. förmågor som varje land har rätt att använda var och hur det vill. Det är för övrigt också tydligt att flera av Pesco-projekten kan sägas ha en inre säkerhetsdimension och att de förmågor som utvecklas inom Pesco-projekten också kan användas i andra syften än inom ramen för en extern GSFP-insats. Dessutom kan även externa insatser långt utanför Europa ha en tydlig koppling till EU-ländernas inre säkerhet.³⁵

2.5 Pesco och andra operativa samarbeten

Under senare år har det initierats flera samarbeten mellan länder i Europa som syftar till att stärka ländernas operativa förmåga. Ibland uttrycks från exempelvis forskarhåll förhoppningar om att EU:s operativa förmåga ska kunna stärkas genom att olika militära samarbeten såsom

³¹ Intervjuer Bryssel, mars 2018. Vid sidan av Pesco-projekt pågår arbete om militär rörlighet också inom Nato, inom EU-institutionerna, där kommissionen och EEAS har tagit fram en handlingsplan för militär rörlighet, inom ramen för EU-Nato-samarbetet, inom flera bilaterala projekt samt inom ramen för nationella översyner.

³² Intervjuer Bryssel, mars 2018.

³³ Europeiska rådet, Försvarssamarbete: 23 medlemsländer undertecknar gemensam anmälan... .

³⁴ Se t.ex. European External Action Service, Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the “Building on ...”, 13 december 2017 och DW, ”Twenty-five EU states...”.

³⁵ Intervjuer Bryssel, mars 2018.

FOI MEMO	Datum/Date 2018-04-26	Sida/Page 15 (31)
Titel/Title Pesco – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 6397

det franska EII och det tyska Framework Nations Concept (FNC) tydligt kopplas till Pesco.³⁶ Det är dock lång ifrån säkert att vi får se en sådan utveckling. Såväl Frankrike som Tyskland har nämligen svårt att se att deras initiativ skulle kunna länkas till Pesco och får i flera fall medhåll av andra medlemsstater som är skeptiska till detta. Vid sidan av dessa två samarbeten finns en rad andra samarbeten, t.ex. Joint Expeditionary Force (JEF) som leds av Storbritannien. Detta omnämns dock inte i sammanhanget mot bakgrund av det kommande brittiska utträdet ur EU.

Det franska initiativet EII från september 2017 ses i mångas ögon som Frankrikes svar på ett alltför inkluderande Pesco med alltför liten praktisk betydelse för den operativa förmågan. Franska källor hävdar att EII absolut bör ligga utanför Pesco. Det vore enligt Frankrike ett misstag att i detta skede länka de två till varandra eftersom det i bägge fallen handlar om färsk initiativ som ännu inte hittat sin form utan i högsta grad är under utveckling. För Frankrike är det även av största vikt att säkra samarbetet med viktiga förmågebärare utanför EU som USA och Storbritannien.³⁷ Frankrike vill också hålla EII utanför en bromsande institutionell kontext och har beskrivit att det långsiktiga målet är att länder ska sträva mot att dela en strategisk kultur, via gemensamma insatser och en mer långtgående integration på försvarsområdet. Man tar försvarssamarbetet ett steg till och öppnar upp flera nivåer av sina försvarsmakter, bl.a. genom att utbyta officerare som deltar i beslutsfattande och i planering.³⁸ Polen anser t.ex. det vara oklart hur EII kommer att utformas och befarar att det framför allt syftar till att stödja krishanteringsinsatser i EU:s södra grannskap.³⁹ Tyskland uppger å sin sida att man gärna vill att EII antingen helt integreras i Pesco eller på något sätt länkas till Pesco.

Det tyska FNC-konceptet från 2013 är i sin tur knutet till Nato och syftar till att bygga upp en styrkestruktur upp till kärnivå där andra länder integrerar sina brigader. Från tysk sida uttrycks att det åtminstone i teorin borde vara möjligt att försöka att länka FNC till Pesco inom ramen för ett fördjupat samarbete mellan EU och Nato. I praktiken medges emellertid att detta troligen kommer att vara problematiskt på grund av FNC:s nära koppling till Nato.⁴⁰

2.6 Relationen till Nato och USA

Relationen till Nato är en viktig fråga för många av Pesco-länderna. Redan i de initiala diskussionerna framhölls ofta att utvecklingen av Pesco inte får ske i konkurrens med Nato eller innebära onödig duplicering.⁴¹ Synen på duplicering är i gengäld lite olika i olika länder.

Vissa betonar att det finns en slags naturlig arbetsfördelning, där det finns vissa uppgifter som EU kan göra men som Nato inte kan, och vice versa. Nato ansvarar enligt detta synsätt för

³⁶ Seminarium European Security and Defence College och European Union Institute for Security Studies, ESDC Alumni Seminar 2018, Bryssel, 23 februari 2018, se även Biscop, Sven, "European Defence: What's in the CARDS for PESCO?", *Security Policy Brief* No. 91, Egmont 2017, s. 2 och intervjuer, Bryssel mars 2018.

³⁷ Major, Claudia och Mölling, Christian, "France moves from EU defense to European Defense", Carnegie Europe, 7 december 2017.

³⁸ Intervjuer, Bryssel mars 2018. Diplomatie, Initiative pour l'Europe du Président de la République : une Europe souveraine, unie et démocratique, 26 september 2017 och Gros-Verheyde, Nicholas, "L'initiative européenne d'intervention d'Emmanuel Macron? Explications", *Bruxelles2*, 4 oktober 2017.

³⁹ Intervjuer Bryssel, mars 2018.

⁴⁰ Intervjuer Bryssel, mars 2018.

⁴¹ HR/VP Mogherini gav sin syn på relationen mellan EU-Nato i Prag 2017, EEAS, Speech by Federica Mogherini, High Representative/Vice-President of the European Commission at the High Level Conference 'Defence and Security Conference Prague: European Vision, European Responsibility', 9 juni 2017.

FOI MEMO	Datum/Date 2018-04-26	Sida/Page 16 (31)
Titel/Title Pesco – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 6397

kollektivt försvar, medan EU har en bredare verktygslåda mer anpassad för krishantering och stabiliseringsinsatser.⁴²

Frankrike betonar kopplingen till Europas strategiska autonomi och att Pesco ska stärka den europeiska pelaren i Nato. För Polen med flera länder tycks nyckelorden vara komplement och ömsesidigt förstärkande. Pesco får inte vara ett instrument för att tävla med eller utmana Nato. Istället pekas på behovet av en fortsatt stark transatlantisk länk och att den förmågeutveckling som sker i Pesco-projekten kan användas för att fylla förmågeluckor i allmänhet dvs. i såväl EU som i FN och Nato. Warszawadeklarationen om samarbetet mellan Nato och EU från 2016 har i sammanhanget beskrivits som en bra grundsten.

Tyskland har ett något annorlunda synsätt på duplicering. Enligt Tyskland är det nödvändigt att EU och Pesco inom vissa områden duplicerar Nato just eftersom 22 av medlemsstaterna också är med i Nato och länderna bara har en försvarsmakt vardera. Det gäller t.ex. där Europa har strategiska förmågegap och som därmed anses vara kopplade till den strategiska autonomi. Inom Nato är det USA som står för en del av dessa, såsom exempelvis lufttankningsförmågan. Enligt Tyskland är det viktigt att EU utvecklar denna typ av strategiska stödförmågor för att vid behov kunna använda dem i en EU-insats där USA inte deltar. Enligt detta synsätt behöver EU således förmåga som redan finns i Nato men som tillhandahålls av icke-EU-stater. Kommissionens ordförande Juncker tycks vara inne på samma tankegångar och poängterar att Europa varken kan eller bör outsourca sin säkerhet och sitt försvar.⁴³

Under vintern 2017 hördes positiva uttalanden om Pesco från Natos generalsekreterare Jens Stoltenberg. Han beskrev sig som en trogen anhängare av ett stärkt europeiskt försvar och att han välkomnade Pesco eftersom han var övertygad om att initiativet kunde bidra till just detta. I hans ögon är det i slutändan till gagn även för Nato. Natos generalsekreterare har vidare betonat tre kriterier som bör tjäna som grund för relationen: för det första bör de två organisationernas förmågeutveckling vara samordnad, för det andra bör de styrkor och förmågor som utvecklas inom ramen för Pesco också kunna användas inom Nato och för det tredje bör Pesco kunna vara öppet för icke-EU-medlemmar som är med i Nato.⁴⁴

Den transatlantiska länken betonas av såväl Nato-medlemmar som länder utanför alliansen. Hur USA ställer sig till Pesco kan komma att påverka en del av Pesco-staternas engagemang i Pesco. USA:s president Donald Trump uttryckte tidigt sitt stöd för samarbetet eftersom det precis som USA länge efterlyst syftar till ökade försvarssatsningar i Europa. Trump-administrationen har emellertid lagt stor vikt vid att betona vikten av att Pesco inte underminerar Nato och inte leder till protektionism. Försvarsindustrin i icke-EU-stater ska inte utestängas från samarbetet.⁴⁵

⁴² Intervjuer Bryssel, mars 2018.

⁴³ DW, "Twenty-five EU states sign...".

⁴⁴ DW, "Pesco: EU paves way to defense union", 13 november 2017. Se även Brattberg, Erik, "Beyond European versus Transatlantic Defense", *GMF, Policy Brief*, No. 003, 2018.

⁴⁵ Euractiv, "US offer first reaction to EU defence PESCO pact", 28 februari 2018 och Nagy, Thomas, A., "PESCO and the Return of 'Good Old Skepticism'", *Globsec*, 20 februari 2018 samt Biscop, Sven, "PESCO: Good news for Nato from the EU", *Egmont*, 14 februari 2018.

FOI MEMO	Datum/Date 2018-04-26	Sida/Page 17 (31)
Titel/Title Pesco – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 6397

3 Praktiskt genomförande av Pesco

Den snabba processen bakom etableringen av Pesco innebär att flera centrala frågor i det praktiska genomförandet av samarbetet kvarstår att lösa. I mars 2018 fastställde rådet en färdplan för det fortsatta arbetet under året. De viktiga frågorna i den fortsatta utvecklingen handlar om hur samarbetet ska styras, hur de gemensamma åtagandena ska uppnås samt hur de gemensamma projekten ska utformas för att ge resultat.

3.1 Styrning av samarbetet

3.1.1 Ett medlemsstatsdrivet samarbete

Såsom det redan har framgått har medlemsstaterna haft en helt avgörande roll i framväxten av Pesco. De flesta är eniga om att detta måste gälla även fortsättningsvis. Medlemsstaterna måste fortsätta att vara engagerade för att Pesco ska leverera resultat. Många anser därtill att initiativtagarna Frankrike och Tyskland tillsammans med Italien och Spanien har ett särskilt ansvar att ta ledningen i det fortsatta genomförandet av samarbetet.⁴⁶

Samtidigt har det framförts krav från övriga medlemsstater att ledarskapet inom Pesco måste bli mer inkluderande. Vissa medlemsstater har reagerat negativt på att de endast fått ta ställning till dokument framförhandlade inom kvartetten. Polen efterlyser därför en mer transparent och grundlig process som involverar alla medlemsstater när nya dokument ska tas fram. Det framhålls att det även borde ligga i Frankrikes och Tysklands intresse att involvera övriga för att säkerställa att medlemsstaterna hänger med i utvecklingen och stannar kvar i samarbetet.⁴⁷

Medlemsstaternas inflytande i den fortsatta utvecklingen säkerställs genom att det är rådet i Pesco-format som fattar de övergripande besluten om Pesco. De deltagande staterna kommer att mötas i Pesco-format i Rådet för utrikes frågor samt i Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP), den politisk-militära gruppen (PMG) och EU:s militärkommitté (EU Military Committee, EUMC). Vid möten i Pesco-format kan alla 28 medlemsstater närvara och delta i diskussionerna, men endast de deltagande staterna i Pesco kan anta beslut eller rekommendationer och besluten kommer endast att gälla för dessa stater. Att hålla mötena öppna för alla 28 medlemsstater är ett sätt att öka deras insyn i Pesco och möjliggöra ett framtida deltagande.⁴⁸

Därtill kommer medlemsstaterna att spela en viktig roll i att ta fram förslag till rådsbeslut om det praktiska genomförandet av Pesco. Under 2018 betonas särskilt medlemsstaternas roll när det gäller att utarbeta förslag om sekvenseringen och preciseringen av de gemensamma åtagandena och många förväntar sig ett initiativ från Frankrike och Tyskland eller kvartetten. Nederländerna har även uttryckt ett intresse av att ta fram förslag när det gäller tredjelandsdeltagande i projekten.⁴⁹

⁴⁶ Seminarium European Security and Defence College..., Bryssel, 23 februari 2018.

⁴⁷ Intervjuer Bryssel, mars 2018.

⁴⁸ Intervjuer Bryssel, mars 2018.

⁴⁹ Intervju Bryssel, mars 2018.

FOI MEMO	Datum/Date 2018-04-26	Sida/Page 18 (31)
Titel/Title Pesco – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 6397

3.1.2 Pesco-sekretariatets roll

Vid sidan av medlemsstaterna ser många framför sig att institutionernas roll kommer att stärkas i genomförandet av Pesco. Under HR/VP:s ledning ska tjänstemän från EEAS, bestående av Crisis Management and Planning Directorate (CMPD) och EU:s militära stab (EU Military Staff, EUMS), samt EDA gemensamt utgöra ett sekretariat för Pesco. CMPD ska ansvara för de politiska aspekterna och är mottagare av de nationella genomförandeplanerna. EUMS ska särskilt fokusera på de operativa aspekterna och projektens bidrag till operativa behov, medan EDA särskilt ska fokusera på förmågeaspekter, genomförandet av de gemensamma åtagandena samt projekt som syftar till förmågeutveckling. EDA ska även säkerställa att det inte uppstår onödigt duplicering gentemot andra samarbetsinitiativ på försvarsområdet.⁵⁰ EDA spelar också en central roll i flera processer som relaterar till Pesco, t.ex. CARD och CDP, vilket ger EDA ett relativt stort inflytande.⁵¹

Enligt institutionerna fungerar samarbetet inom Pesco-sekretariatet bra. Totalt arbetar ca 8-10 personer från CMPD, EUMS och EDA med Pesco. De har regelbundna möten och samordnar dagligen sitt arbete. De har även etablerat en gemensam area där all information relaterad till Pesco ska samlas och som ska vara öppen för sekretariatet och de deltagande medlemsstaterna.⁵²

Flera medlemsstater tror att Pesco-sekretariatet kommer att få en mer framträdande roll under 2018 då flera viktiga dokument ska färdigställas. Det framhålls även att institutionerna kan behöva ta en mer aktiv roll om medlemsstaternas intresse minskar. Vissa medlemsstater, t.ex. Polen, stödjer en utökad roll för Pesco-sekretariatet eftersom det anses kunna balansera de större staternas inflytande i processen.⁵³

EU-institutionerna uttrycker dock själva att det är viktigt att institutionerna engagerar sig på en lämplig nivå. De anser sig främst kunna ha en roll att spela när det gäller utvärderingen av de nationella genomförandeplanerna, stöd till medlemsstater som vill lansera nya projekt samt i utvärderingen av projektförslag. Sekretariatet har även föreslagit att de ska ta fram ett tankepapper för att utveckla de gemensamma reglerna för styrning av projekten.⁵⁴

3.1.3 Kommissionens roll på försvarsområdet

Under ledning av Juncker har EU-kommissionen tagit flera initiativ till att utöka sin roll på försvarsområdet, bl.a. genom förslaget om att etablera EDF. Enligt förslaget från juli 2017 ska EDF bestå av ett forskningsprogram (European Defence Research Programme) och ett försvarsindustriellt utvecklingsprogram (European Defence Industrial Development Programme, EDIDP). Kommissionen har dock endast kompetens i försvarsindustrifrågor och EDIDP syftar formellt till att stärka industrins konkurrenskraft. Eftersom kommissionen aldrig tidigare har varit aktiv på försvarsområdet ses det av många som en fundamental förändring. Kommissionens nya roll på detta område har emellertid lett till en maktkamp mellan EEAS, EDA och kommissionen om var försvarsfrågorna ska hanteras.

Kommissionens ökande betydelse på försvarsområdet innebär att EDA ser sin roll utmanas. EDA anser att man har en speciell status i fördragen och en styrelseform som garanterar

⁵⁰ Council of the European Union, Council Decision establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO)..., s. 11-12.

⁵¹ Intervju Bryssel, februari 2018.

⁵² Intervju Bryssel, mars 2018.

⁵³ Intervjuer Bryssel, mars 2018.

⁵⁴ Intervjuer Bryssel, mars 2018.

FOI MEMO	Datum/Date 2018-04-26	Sida/Page 19 (31)
Titel/Title Pesco – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 6397

medlemsstaternas inflytande. Enligt EDA innebär kommissionens nya roll att medlemsstaternas inflytande hotas.⁵⁵ Samtidigt har medlemsstaterna inte velat att EDA ska företräda dem i genomförandekommittén för EDIDP. Detta har av vissa medlemsstater ansetts leda till mer överstatlighet än om varje medlemsstat skulle vara representerad. EDA kommer dock att medverka som observatör inom EDIDP och kommer att spela en viktig roll genom att CDP utgör ett ingångsvärde för att identifiera projekt inom EDIDP. Däremot kommer EDA inte att kunna bli den genomförande aktören för EDIDP, vilket man är för försvarsforskningsprogrammet, eftersom detta inte anses vara förenligt med fördragen.⁵⁶ HR/VP har skapat en Defence Union Task Force för att samordna de olika aktörerna och de processer som pågår.⁵⁷

3.2 De gemensamma åtagandena

3.2.1 Sekvensering och precisering av åtagandena

De ursprungliga tankarna i det europeiska konventet om att de deltagande staterna i Pesco skulle uppnå vissa kriterier för att få delta i samarbetet har inte omsatts i den nuvarande utformningen av samarbetet. Istället har ett mer inkluderande samarbete betonats och de ursprungliga kriterierna har inkorporerats i åtagandena.⁵⁸

Många forskare såväl som medlemsstater framhåller att det är de rättsligt bindande åtagandena som utgör den stora skillnaden mellan Pesco och tidigare samarbetsinitiativ. Många av dessa åtaganden har visserligen funnits sedan tidigare, men bedömningen är att det nu kommer att bli en tydligare process kopplat till åtagandena som skapar ett gruppträck. Det är därför viktigt att ta fram gemensamma definitioner och mätbara indikatorer för åtagandena.⁵⁹

Enligt rådsbeslutet om Pesco ska implementeringen av åtagandena göras i två steg: 2018-2020 respektive 2021-2025. I början av varje fas ska rådet anta mer detaljerade målsättningar för att åtagandena ska nås. Efter varje fas ska en strategisk översyn göras som kan leda till nya åtaganden.⁶⁰ Enligt färdplanen som antogs i mars i år ska rådet i juni ge rekommendationer för fördelningen av åtaganden över tid, ange de mer specifika åtaganden som ska nås fram till 2020 samt indikatorer för att mäta hur de deltagande staterna når dessa åtaganden.⁶¹

Såväl medlemsstaterna som EU-institutionerna betonar att medlemsstaterna har ett särskilt ansvar att vara drivande i preciseringen av åtagandena. Detta är en viktig fråga för både Tyskland och Frankrike. Det är troligt att de tillsammans med Italien och Spanien kommer att ta fram ett gemensamt tankepapper för sekvenseringen och preciseringen av åtagandena. Andra medlemsstater är dock mer återhållsamma och vill inte att preciseringen av åtagandena ska leda till leda till mer tvingande regler för nationell implementering, samtidigt som de inte vill att åtagandena ska urholkas.⁶²

⁵⁵ Intervju Bryssel, februari 2018.

⁵⁶ Intervjuer Bryssel, mars 2018.

⁵⁷ Intervjuer Bryssel, februari och mars 2018.

⁵⁸ Fiott, Daniel m.fl., ”Permanent Structured Cooperation...”, s. 8 och intervju Bryssel, mars 2018.

⁵⁹ Intervjuer Bryssel, mars 2018.

⁶⁰ Council of the European Union, Council Decision establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO)..., s. 8.

⁶¹ Council of the European Union, Council Recommendation concerning a roadmap for..., s. 3.

⁶² Intervjuer Bryssel, mars 2018.

FOI MEMO	Datum/Date 2018-04-26	Sida/Page 20 (31)
Titel/Title Pesco – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 6397

3.2.2 Utvärdering av genomförandet av åtagandena

Medlemsstaternas genomförande av åtagandena ska årligen sammanställas i en nationell genomförandeplan. Dessa planer ska lämnas in till Pesco-sekretariatet och göras tillgängliga för övriga medlemsstater. Enligt rådsbeslutet om etableringen av Pesco ska HR/VP lämna en årlig rapport till rådet som beskriver statusen för implementering inklusive hur varje deltagande stat uppnår sina åtaganden enligt den nationella genomförandeplanen. På basis av denna rapport ska rådet en gång om året granska om de deltagande staterna uppnår de gemensamma åtagandena.⁶³

Medlemsstaterna lämnade i december 2017 in den första nationella genomförandeplanen i samband med att Pesco etablerades och i mars 2018 gav Pesco-sekretariatet en första återkoppling på innehållet. Detta har med början i april följts av bilaterala dialoger med de medlemsstater som så önskar. Nästa omgång av de nationella genomförandeplanerna ska enligt färdplanen lämnas in i januari 2019. Därefter ska HR/VP:s första utvärdering av medlemsstaternas uppfyllande av åtagandena presenteras i mars-april 2019, varefter rådet i Pesco-format i maj 2019 ska besluta om huruvida medlemsstaterna uppfyller åtagandena eller ej.⁶⁴

Enligt rådsbeslutet om att etablera Pesco ska EEAS och EDA bidra till HR/VP:s årliga utvärdering av de nationella genomförandeplanerna. Enligt EU-institutionerna kommer Pesco-sekretariatets utvärdering att fokusera på trender och jämföra innehållet med medlemsstaternas tidigare inlämnade planer. Inför 2019 kommer därför en kolumn för resultat under föregående år att läggas till. Vissa medlemsstater har haft synpunkter på hur denna utvärdering ska gå till och har velat ha insyn i den årliga rapporten innan den presenteras. Det har även framförts att det är viktigt med en bilateral dialog för att åtgärda eventuella brister i de nationella genomförandeplanerna istället för att hänga ut enskilda medlemsstater offentligt. Enligt EU-institutionerna är det dock viktigt att utvärderingen är objektiv och oberoende och inte i förväg har förhandlats med medlemsstaterna.⁶⁵

Enligt bestämmelserna i fördraget kan de deltagande staterna besluta om att utesluta en stat ur samarbetet om den inte uppfyller kriterierna för deltagande eller inte längre når upp till de gemensamma åtagandena. Detta kommer emellertid att vara politiskt känsligt och de flesta har svårt att föreställa sig att en medlemsstat kommer att uteslutas ur Pesco. Enligt rådsbeslutet från december 2017 kan en deltagande stat bara uteslutas efter att den först har getts en tydlig tidplan för att åtgärda bristerna.⁶⁶

Såväl Tyskland och Frankrike som EU-institutionerna anser att omsättandet av åtagandena i ländernas nationella genomförandeplaner och den årliga utvärderingen av dessa kommer att vara nyckeln för att uppnå åtagandena. Ett annat synsätt är att de nationella genomförandeplanerna kan användas som ett instrument internt i medlemsstaterna för att argumentera för större försvarssatsningar.⁶⁷

⁶³ Council of the European Union, Council Decision establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO)...., s. 7 och 11.

⁶⁴ Council of the European Union, Council Recommendation of 6 March 2018 concerning a roadmap for..., s. 5.

⁶⁵ Intervjuer Bryssel, mars 2018.

⁶⁶ Council of the European Union, Council Decision establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO)...., s. 11.

⁶⁷ Intervjuer Bryssel, mars 2018.

FOI MEMO	Datum/Date 2018-04-26	Sida/Page 21 (31)
Titel/Title Pesco – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 6397

3.3 De gemensamma projekten

3.3.1 Processen för att identifiera och välja ut projekt

I mars 2018 fattade rådet beslut om den första uppsättningen av projekt inom Pesco. Av totalt ca 50 projektförslag från medlemsstaterna valdes 17 ut, vilka har delats upp i tre huvudsakliga områden (se tabell nedan). Enligt EU-institutionerna byggde urvalet på hur utvecklade projektförslagen var, vilka som innebar något nytt jämfört med tidigare verksamhet samt vilka som hade flest intresserade medlemsstater.⁶⁸

Tabell 1. Den första uppsättningen av Pesco-projekt

Gemensam utbildning och övning
<ul style="list-style-type: none"> • European Training Mission Competence Centre • European Training Certification Centre for European Armies
Operativa funktioner
<ul style="list-style-type: none"> • European Medical Command • Network of logistic Hubs in Europe and support to Operations • Military Mobility • Strategic Command and Control System for CSDP Missions and Operations • Energy for Operational Function • European Secure Software for Radio Systems
Gemensamma och stödjande förmågor
<ul style="list-style-type: none"> • Armoured Infantry Fighting Vehicle • Indirect Fire Support • Deployable Military Disaster Relief Capability Package • European Crisis Response Operation Core (CROC) • Maritime Surveillance • Maritime Mine Counter Measures • Harbour Protection • European Cyber Information Sharing Platform • European Cyber Rapid Response Teams.

Fortsättningsvis ska en begäran om projektförslag skickas ut i maj och nya projekt lanseras av rådet i november varje år.⁶⁹ Under 2018 kommer tidsfristen för att anmäla projekt att flyttas fram till slutet av juli för att CDP, som kommer att fastställas i slutet av juni, ska kunna beaktas.⁷⁰ Enligt rådsbeslutet från december 2017 kan HR/VP, med stöd av EEAS och EDA, ge en rekommendation kring inlämnade projektförslag. Till stöd för HR/VP ska EEAS, inklusive EUMS, ansvara för att utvärdera hur projekten möter operativa behov, medan EDA ska fokusera på projekt inriktade mot förmågeutveckling.⁷¹

De flesta forskare och praktiker lyfter fram att den andra uppsättningen av projekt bör vara mer strategisk och ta hänsyn till de övriga processer som pågår inom EU. De nya projekten måste bygga på de brister som konstateras i CDP och de slutsatser som kan dras av genomgången av

⁶⁸ Intervjuer Stockholm och Bryssel, februari 2018.

⁶⁹ Council of the European Union, Council Recommendation concerning a roadmap for..., s. 4.

⁷⁰ Intervju Bryssel, mars 2018.

⁷¹ Council of the European Union, Council Decision establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO)...., s. 10.

FOI MEMO	Datum/Date 2018-04-26	Sida/Page 22 (31)
Titel/Title Pesco – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 6397

de olika ländernas försvarsplanering i CARD. Skillnaden mellan dessa är att CDP fokuserar på de brister som finns på EU-nivå, medan CARD syftar till att identifiera möjligheter för europeiskt samarbete utifrån den nationella försvarsplaneringen.⁷² Därtill kan projekten utgå från behov som framkommit inom Natos försvarsplaneringsprocess och därmed utgöra ett komplement till Nato.⁷³ Det är dock fortfarande oklart hur många projekt det kan finnas samtidigt inom Pesco.

Pesco-sekretariatet kommer att spela en viktig roll i att stödja medlemsstaterna i processen för att identifiera och utvärdera nya projektförslag. EDA planerar bl.a. att utveckla en gemensam projektarea där medlemsstaterna kan dela information om föreslagna projekt samt skapa möjligheter för medlemsstater att arrangera workshops kring föreslagna projekt. EDA ska också ta fram en gemensam mall för anmälan av projekt och utveckla metoden för att utvärdera medlemsstaternas projektförslag. EDA föreslår även att man skulle kunna fungera som genomförare av projekt om medlemsstaterna så vill samt att mötesformat inom EDA skulle kunna användas för en regelbunden rapportering av Pesco-projekten.⁷⁴

3.3.2 Gemensamma regler för styrning av projekten

Enligt rådsbeslutet från december 2017 ska de stater som deltar i ett projekt själva bestämma hur det projektet ska styras. Samtidigt anges att rådet ska ta fram en uppsättning gemensamma regler för styrning av projekten och enligt färdplanen för genomförandet av Pesco ska dessa vara klara i juni 2018.⁷⁵

Pesco-sekretariatet har erbjudit sig att bistå med ett tankepapper om viktiga element i dessa gemensamma regler. De flesta medlemsstater vill dock att reglerna inte ska vara alltför omfattande och att de ska kunna tillämpas på ett flexibelt sätt. För Frankrike är det framförallt viktigt att skapa en strukturerad process för att rapportera om framstegen i projekten. För Polen är det centralt att reglerna gör det möjligt för en stat att delta som observatör innan den bestämmer sig för att medverka i ett projekt.⁷⁶

3.3.3 Finansiering via den europeiska försvarsfonden

Den europeiska försvarsfonden ska enligt kommissionens förslag bestå av ett forskningsprogram och ett försvarsindustriellt utvecklingsprogram. Enligt förslaget ska forskningsprogrammet uppgå till 90 miljoner euro fram till och med 2019 och därefter 500 miljoner euro per år. Forskningsprogrammet har under 2017-2019 inrättats som en förberedande åtgärd och kan finansiera upp till 100 procent av gemensamma forskningsprojekt. När det gäller det europeiska försvarsindustriella programmet EDIDP vill kommissionen avsätta 500 miljoner euro under 2019-2020 och därefter 1 miljard euro per år. Målsättningen är att en överenskommelse om EDIDP ska nås mellan parlamentet, rådet och kommissionen i maj 2018. I det försvarsindustriella programmet ska de medverkande företagen stå för huvuddelen av utvecklingskostnaderna, medan kommissionen kan finansiera upp till 20 procent av dessa.⁷⁷

⁷² Fiott, Daniel m.fl., "Permanent Structured Cooperation...", s. 45 och intervju Bryssel, mars 2018.

⁷³ Seminarium, European Security and Defence College..., Bryssel, 23 februari 2018 och intervjuer Bryssel, mars 2018.

⁷⁴ Intervju Bryssel, mars 2018.

⁷⁵ Council of the European Union, Council Decision establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO)...., s. 9-10 och Council of the European Union, Council Recommendation concerning a roadmap for..., s. 4.

⁷⁶ Intervjuer Bryssel, mars 2018.

⁷⁷ Fiott, Daniel m.fl., "Permanent Structured Cooperation...", s. 48-49 och intervjuer Stockholm, mars 2018.

FOI MEMO	Datum/Date 2018-04-26	Sida/Page 23 (31)
Titel/Title Pesco – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 6397

Det finns flera kopplingar mellan EDIDP och Pesco. Enligt kommissionens förslag ska utvecklingsprojekt som även är ett Pesco-projekt kunna få ytterligare 10 procent (dvs. totalt 30 procent) av kostnaderna finansierade via EDIDP. Liksom Pesco-projekten, ska EDIDP utgå från behov som identifierats antingen på EU-nivå inom ramen för CDP eller av enskilda medlemsstater.⁷⁸ Samtidigt finns det en grundläggande skillnad mellan Pesco och EDIDP. Medan Pesco-projekten initieras och drivs mellanstatligt så utgör EDIDP en del av den europeiska gemenskapen där kommissionen spelar en central roll i genomförandet. EDIDP syftar till att stärka industrins konkurrenskraft och kommer att stödja samarbete mellan försvarsföretag. Processen kommer att innebära utlysning av projekt och att projektförslagen utvärderas av oberoende granskare. Det finns därmed ingen garanti för att företag i de länder som ingår i ett Pesco-projekt kommer att beviljas pengar från EDIDP, utan ansökan kommer att vara öppen för alla aktörer. Det är för övrigt inte heller fullt utrett huruvida den tioprocentiga bonusen är förenlig med reglerna på den inre marknaden eller inte.⁷⁹

Många forskare framhåller att EDIDP har en större potential att skapa samarbeten och förändra den europeiska försvarsindustrin än vad Pesco har.⁸⁰ Det lyfts också fram att de föreslagna summorna inom den europeiska försvarsfonden är mycket större än vad Nato kan spendera på forskning och utveckling. Samtidigt finns det en uppenbar risk att etableringen av den europeiska försvarsfonden kommer att få kritik från amerikanskt håll och leda till ökad industriell konkurrens mellan Europa och USA.⁸¹

3.3.4 Tredjelandsdeltagande i projekten

Av rådsbeslutet från december 2017 framgår att länder som inte deltar i Pesco undantagsvis kan bjudas in att delta i enskilda projekt. Enligt färdplanen för genomförandet av Pesco ska rådet fatta beslut om de generella villkoren för tredjelandsdeltagande senast i slutet av 2018, efter att reglerna om sekvenseringen och preciseringen av åtagandena samt de gemensamma reglerna för styrningen av projekt är färdigförhandlade.⁸²

Frågan om tredjelandsdeltagande inom Pesco har också betydelse för möjligheterna att få finansiering via EDIDP, där förhandlingarna om tredjelandsdeltagande planeras starta i juli 2018. I det ursprungliga förslaget om EDIDP fanns krav på att de företag som ska få stöd skulle vara minst till hälften europeiskt ägda. Detta skulle emellertid riskera att utesluta delar av den svenska försvarsindustrin som i stor utsträckning ägs av utländska företag eller är beroende av utländska underleverantörer. Sverige och flera andra medlemsstater har därför hävdats att företagen ska skapa mervärde på EU:s territorium, oavsett vilken ägarstruktur eller nationell tillhörighet de har, för att kunna få stöd.⁸³

Flera medlemsstater lyfter fram vikten av att tredje länder kan delta i enskilda projekt och vissa medlemsstater har redan bjudit in partners till upptaktsmöten i projekten. Det har exempelvis stor praktisk betydelse att länder som USA, Kanada, Storbritannien och Norge kan delta i projektet relaterat till militär rörlighet. Ur ett polskt perspektiv är det dessutom viktigt att EU

⁷⁸ Intervju Bryssel, mars 2018.

⁷⁹ Intervjuer Stockholm och Bryssel, mars 2018.

⁸⁰ de France, Olivier, Major, Claudia och Sartori Paola, "How to Make PeSCO a Success", *ARES Policy Paper* No. 21, 2017, s. 12.

⁸¹ Brattberg, Erik, "Beyond European Versus...", s. 3-4.

⁸² Council of the European Union, Council Decision establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO)...., s. 9 och Council of the European Union, Council Recommendation concerning a roadmap...., s. 4.

⁸³ Government Offices of Sweden, The need to up security cooperation in the EU, Opinion piece, published in Defense News, 11 december 2017, by Peter Hultqvist, Sweden's Minister of Defence och intervjuer Stockholm mars 2018.

FOI MEMO	Datum/Date 2018-04-26	Sida/Page 24 (31)
Titel/Title Pesco – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 6397

genom att tillåta tredjelandsdeltagande sträcker ut en hand till USA och visar att Europa inte stänger dörren för samarbete.⁸⁴ Ett brittiskt deltagande i Pesco-projekt skulle också kunna vara ett sätt att säkerställa ett fortsatt samarbete med Storbritannien på försvarsområdet efter Brexit.⁸⁵

Samtidigt poängteras att frågan om tredjelandsdeltagande är mycket politiskt känslig och att fastställandet av villkoren för detta kommer att bli en av de svåraste frågorna inom Pesco. Detta beror på att några länder är principiella motståndare mot tredjelandsdeltagande på grund av motsättningarna mellan Cypern och Turkiet. Andra är måna om att inte i förväg skapa möjligheter för Storbritannien att delta innan avtalet om det framtida förhållandet mellan EU och Storbritannien förhandlats fram. Det finns även svårigheter relaterade till den generella frågan om vilka olika former av samarbetsavtal EU ska ha med tredje länder, där man inte vill skapa alltför många olika modeller för samarbete eller konkurrens dem emellan.⁸⁶

Efter att de generella villkoren för tredjelandsdeltagande beslutats behöver administrativa arrangemang för deltagande i enskilda projekt tas fram. EDA har i dagsläget avtal med Norge, Schweiz, Ukraina och Serbien om deltagande i projekt. Dessa skulle kunna användas som modell inom Pesco.⁸⁷

⁸⁴ Intervjuer Bryssel, mars 2018.

⁸⁵ Den brittiska regeringen har betonat att den gärna ser att tredje länder får möjlighet att delta i projekten. Se Mills, Claire, "EU Defence: the realisation of Permanent Structured Cooperation (PESCO)", House of Commons Library, *Briefing Paper* No. 8149, 2017, s. 7.

⁸⁶ Intervju Bryssel, mars 2018.

⁸⁷ Intervju Bryssel, mars 2018 och Fiott, Daniel m.fl., "Permanent Structured Cooperation...", s. 35.

FOI MEMO	Datum/Date 2018-04-26	Sida/Page 25 (31)
Titel/Title Pesco – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 6397

4 Pesco och svensk säkerhets- och försvarspolitik

Den fortsatta utvecklingen av Pesco innebär att Sverige måste ompröva vissa väl invanda ställningstaganden inom GSFP. För att kunna vara med och aktivt påverka den fortsatta utvecklingen behöver Sverige även definiera en egen långsiktig målsättning för EU:s samarbete på försvarsområdet.

4.1 Gemensam svensk målsättning med EU:s försvarssamarbete

Våra intervjuer och möten visar att medlemsstaterna och EU-institutionerna har flera olika och delvis motstridiga målsättningar med Pesco. Sverige behöver i den fortsatta utvecklingen förhålla sig till dessa olika målsättningar och formulera en gemensam svensk målsättning för EU:s försvarssamarbete som beaktar Sveriges säkerhets-, försvars- och försvarsindustriella intressen.

Sverige behöver ta hänsyn till att de flesta aktörer ser Pesco som en del av en bredare fördjupning av EU-samarbetet på försvarsområdet. Utvecklingen hänger nära samman med flera andra processer som t.ex. CDP, CARD och EDF. På lång sikt handlar det om att skapa en mer samordnad försvarsplanering, stödja förmågeutveckling, skapa en konkurrenskraftig industri och en ökad försvarsförmåga. Detta ställer den återkommande frågan om huruvida GSFP i förlängningen kan och ska leda till ett gemensamt försvar på sin spets. Om vi vill vara med och forma den fortsatta utvecklingen är det därför än viktigare att Sverige formulerar en egen målsättning för EU:s försvarssamarbete.

För Frankrike, Tyskland och EU-kommissionen utgör dessutom Pesco ett sätt att stärka den europeiska integrationen. Medan Frankrike ser framför sig ett mellanstatligt samarbete som främst ska stärka förmågan att genomföra internationella insatser, är den långsiktiga målsättningen för Tyskland och EU-kommissionen en mer integrerad europeisk säkerhets- och försvarsunion. Det finns dock flera andra länder som har svårt att ställa sig bakom dessa mer långtgående visioner och hellre vill se ett Pesco fokuserat på konkreta samarbetsprojekt och resultat. De svenska argumenten för att gå med i Pesco innefattade båda dessa perspektiv. De handlade dels om behovet av att stärka den europeiska integrationen och motverka centrifugala krafter i Europa, dels om att samarbetet måste bidra till konkret nytta genom att stärka EU som säkerhetspolitisk aktör och bidra till vårt nationella försvar. Sverige betonar också att samarbetet måste behållas mellanstatligt och delar därmed inte målsättningarna om en säkerhets- och försvarsunion.

Det är dock viktigt att förstå att det kan finnas en viss motsättning mellan dessa olika förhållningssätt. Pesco kan t.ex. leda till nya processer och samarbeten som bidrar till säkerhetspolitisk integration utan att för den skull leda till konkret försvarspolitisk nytta. Detta innebär att samarbetet kan ha en större säkerhets- än försvarspolitisk betydelse för Sverige. En relaterad utmaning som har lyfts fram av forskare är att det i stor utsträckning är utrikesministerierna som driver beslutsfattandet inom EU:s säkerhets- och försvarspolitiska samarbete. Detta kan både minska försvarsministeriernas inflytande och deras vilja att omfamna beslutade initiativ. Sverige behöver därför en samlad målsättning för Pesco som tar tillvara såväl de säkerhetspolitiska som de försvarspolitiska målsättningarna med att samarbeta.

FOI MEMO	Datum/Date 2018-04-26	Sida/Page 26 (31)
Titel/Title Pesco – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 6397

En sådan målsättning behöver även innefatta Sveriges försvarsindustriella intressen. Diskussionerna kring Pesco och EU:s bredare försvarssamarbete har en försvarsindustriell dimension som i sin tur hänger nära samman med medlemsstaternas syn på europeisk strategisk autonomi. För de flesta handlar strategisk autonomi om att EU ska kunna agera självständigt när det behövs och i samverkan med andra när det är möjligt. I sammanhanget poängterar dock många att Europa måste ha en konkurrenskraftig försvarsindustri. Bland medlemsstaterna lyfter Frankrike och Tyskland fram de positiva aspekterna av strategisk autonomi – att Europa ska kunna utveckla egna resurser för att kunna agera självständigt, medan länder som Nederländerna och Polen fokuserar på vad strategisk autonomi *inte* får leda till - ett minskat försvarsindustriellt samarbete med länder som USA och Storbritannien eller en försämrad relation till Nato. För Sverige är denna diskussion viktig eftersom delar av den svenska försvarsindustrin är ägd av utländska företag och beroende av underleverantörer utanför EU. Sverige har därför verkat för att reglerna för Pesco och EDF inte diskriminerar svensk försvarsindustri och inte skadar våra bilaterala försvarsmaterielsamarbeten med stater utanför Pesco.

4.2 Åtagandena ställer krav på nationellt genomförande

Sverige behöver även förhålla sig till de olika aktörernas syn på hur de gemensamma åtagandena ska genomföras och huruvida dessa är rättsligt bindande eller inte. Många framhåller att den stora skillnaden mellan Pesco och tidigare initiativ till försvarssamarbete inom EU utgörs just av de rättsligt bindande åtagandena och den strukturerade processen för utvärdering av dessa. De nationella genomförandeplanerna och HR/VP:s årliga utvärdering anses bidra till ett ökat gruppträck, vilket i sin tur kommer att öka pressen på medlemsstaterna att uppnå de gemensamma åtagandena.

För Frankrike, Tyskland och EU-institutionerna är det därför viktigt att precisera och ta fram gemensamma definitioner och indikatorer för att genomföra åtagandena. Andra medlemsstater är mer återhållsamma och vill inte att en precisering av åtagandena ska göra de mer tvingande för enskilda stater. Sverige delar den senare uppfattningen och anser att åtagandena framförallt ska ses som politiskt bindande och inte styrande för det nationella genomförandet. Det gäller dock att vara medveten om den fransk-tyska inställningen. Det finns behov av att noga följa dessa två länders fortsatta arbete kring preciseringen och sekvenseringen av åtagandena likväl som EU-institutionernas utveckling av processen för att utvärdera åtagandena. I förlängningen kommer detta troligen att innebära ökade krav på Sverige att vidta åtgärder och satsa resurser på EU:s försvarssamarbete om vi inte vill riskera att förlora inflytande inom Pesco. De flesta aktörer har visserligen svårt att se att en medlemsstat som inte lever upp till åtagandena verkligen skulle komma att uteslutas ur Pesco. En mer trolig utveckling i sammanhanget är snarare risken att det uppstår olika hastigheter inom Pesco där de stater som inte uppnår åtagandena halkar efter och tappar i inflytande.

4.3 Ett breddat fokus för det operativa samarbetet

Sverige har på olika sätt prioriterat den operativa dimensionen inom Pesco och lyft fram att Pesco särskilt ska bidra till att stärka EU:s operativa krishanteringsförmåga. I den första uppsättningen av projekt har Sverige valt att delta i tre projekt som just fokuserar på gemensam utbildning och övning samt en stärkt operativ förmåga: EU Training Missions Competence Centre, European Medical Command och Military Mobility. Dessutom har Sverige uttryckt ett

FOI MEMO	Datum/Date 2018-04-26	Sida/Page 27 (31)
Titel/Title Pesco – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 6397

intresse för att lansera ett eget projekt i form av ett test- och evalueringscenter i Vidsel.⁸⁸ Sveriges deltagande i projekten utgår från att de ska stödja inrättandet av krishanteringsinsatser, övningar samt underlätta genomförandet av solidaritetsinsatser inom EU.⁸⁹

Det är dock viktigt att komma ihåg att den operativa dimensionen inom Pesco skiljer sig från GSFP:s traditionella fokus på krishanteringsinsatser utanför EU. Pesco är bredare än dagens GSFP eftersom det också inkluderar förmågeutveckling och industriprojekt inriktade på nationell försvarsförmåga. Därtill har EU:s ambitionsnivå breddats till att inkludera skydd av unionen och dess medborgare, vilket skapar en tydligare länk mellan intern och extern säkerhet.

För Sverige har GSFP tidigare handlat om krishanteringsinsatser utanför EU, helst med ett civilt fokus. Inom Pesco borde Sverige emellertid anta ett bredare perspektiv och även stödja samarbetsprojekt som är viktiga för att stärka den nationella försvarsförmågan samt förmågan att genomföra insatser i solidaritet med utsatta medlemsstater. Detta vore ett sätt att öka intresset för Pesco från länder i vårt närområde som i flera fall varit kritiska till att deras säkerhetsutmaningar inte omhändertas inom EU. En ökad delaktighet i Pesco kan åstadkommas genom att nästa uppsättning av projekt antingen fokuserar på förmågor som skapar nytta både för krishanteringsinsatser och nationellt försvar eller att balansen ökar mellan de projekt som inriktas mot krishanteringsinsatser respektive nationellt och kollektivt försvar. Det har exempelvis lyfts fram att Pesco borde fokusera på projekt som syftar till att skapa en gemensam lägesbild, underlätta militär rörlighet samt hantera gråzonkonflikter.⁹⁰ Ett ökat fokus på solidaritetsinsatser och nationell försvarsförmåga inom Pesco skulle även kunna gynna vår nationella säkerhet med tanke på att Sverige till skillnad från huvuddelen av övriga Pesco-stater står utanför Nato.

Pesco är samtidigt smalare än dagens GSFP i och med att det inte omfattar civil krishantering. Eftersom detta är en traditionell svensk prioritering är det viktigt att det skapas en tydlig länk mellan den nya ambitionshöjningen inom den civila krishanteringen – Civco – och Pesco.

I samband med etableringen av Pesco har det även förekommit förslag om att andra försvarssamarbeten som syftar till att stärka den operativa förmågan, såsom det franska EII och det tyska FNC, ska länkas till Pesco. Detta kan å ena sidan betraktas som en möjlighet som ligger väl i linje med Pesco. Men även om detta skulle kunna stärka den operativa dimensionen inom Pesco så finns det å andra sidan en risk att denna typ av fördjupade, men samtidigt avgränsade samarbeten mellan en mindre grupp av stater, skulle kunna leda till splittring och kanske olika inriktningar inom Pesco. Det är även resurskrävande, i synnerhet för mindre stater som Sverige, att samtidigt delta i alltför många olika grupper av försvarssamarbeten. Det verkar inte heller finnas stöd från vare sig Frankrike eller Tyskland för att dessa samarbeten ska inkluderas inom ramen för Pesco. Den operativa dimensionen behöver således stärkas genom andra åtgärder.

Det har bl.a. talats om att en översyn av finansieringsmekanismen för insatser skulle kunna öka medlemsstaternas vilja att bidra till insatser. Därtill hävdas att projektet EUFOR CROC, som handlar om att ta fram generiska styrkestrukturer upp till armékårsnivå, skulle kunna underlätta

⁸⁸ Intervjuer Stockholm, mars 2018.

⁸⁹ Seminarium Folk och Försvar, EU:s säkerhets- och försvarspolitiska förmåga: Vad innebär Pesco i praktiken?, 3 mars 2018.

⁹⁰ Se t.ex. Wieslander, Anna, "Sweden and the CSDP: keen on security and reluctant on defence", *European Leadership Network Commentary*, 26 januari 2018, Fägersten, Björn och Danielsson, August, "Vilken säkerhetspolitisk roll bör EU spela?", *Svenska Dagbladet*, 4 april 2018 och Helwig, Niklas, "New Tasks for EU-NATO Cooperation", *SWP Comment* No. 4, 2018.

FOI MEMO	Datum/Date 2018-04-26	Sida/Page 28 (31)
Titel/Title Pesco – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 6397

styrkegenereringen inför insatser. Det är emellertid omtvistat vilken effekt dessa åtgärder i praktiken skulle kunna få för EU:s förmåga att genomföra krishanteringsinsatser.

4.4 Möjliga svenska samarbetspartners i den fortsatta utvecklingen

Frankrike och Tyskland har tillsammans med Italien och Spanien haft en nyckelroll i etableringen av Pesco. Mycket talar för att dessa stater även kommer att stå för många initiativ i det fortsatta genomförandet av Pesco. För att kunna påverka den framtida utvecklingen behöver Sverige därför måna om relationerna med en eller flera av dessa stater.

Vid sidan av Finland som är en naturlig samarbetspart för Sverige, men som inte studerats närmare i denna studie, skulle Sverige kunna tjäna på att samarbeta närmare med andra länder i olika sakfrågor i den fortsatta utvecklingen av Pesco. Nederländerna och Polen delar Sveriges prioritering att bibehålla ett nära samarbete med viktiga länder utanför EU som t.ex. USA, Storbritannien och Norge. De betonar även att Pesco måste utgöra ett komplement och inte en konkurrent till Nato. Dessa stater prioriterar dock inte på samma sätt som Sverige EU:s förmåga att genomföra krishanteringsinsatser. I denna fråga vore Frankrike en mer naturlig samarbetspartner.

Samtidigt har Sverige som en mindre stat ett intresse av att Pesco-samarbetet bibehålls inom EU:s ram och att det inte bildas en inre kärna som domineras av de större medlemsstaterna. Det nuvarande breda deltagandet i Pesco innebär att samarbetet tydligt länkas till EU och detta är på flera sätt en styrka för samarbetet. Som en mindre stat skulle det även kunna ligga i Sveriges intresse att EU-institutionerna i form av Pesco-sekretariatet ges en mer central roll i genomförandet av Pesco. Detta kan dock vara problematiskt med tanke på att Sverige samtidigt värnar om att EU:s säkerhets- och försvarspolitiska samarbete måste fortsätta vara mellanstatligt.

FOI MEMO	Datum/Date 2018-04-26	Sida/Page 29 (31)
Titel/Title Pesco – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 6397

Källförteckning

Skriftliga källor

Billon-Galland, Alice och Quencez, Martin, ”Can France and Germany Make PESCO Work as a Process Toward EU Defense?”, *GMF Policy Brief* No. 033, 2017.

Biscop, Sven, ”European Defence: What’s in the CARDS for PESCO?”, *Security Policy Brief* No. 91, Egmont 2017.

Biscop, Sven, ”PESCO: Good news for Nato from the EU”, Egmont, 14 februari 2018.

Brattberg, Erik, ”Beyond European versus Transatlantic Defense”, *GMF Policy Brief* No. 3, 2018.

Council of the European Union, Council Decision establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO) and determining the list of Participating Member States, 8 December 2017.

Council of the European Union, Council Recommendation concerning a roadmap for the implementation of PESCO, 6 March 2018.

Diplomatie, Initiative pour l’Europe du Président de la République : une Europe souveraine, unie et démocratique, 26 september 2017.

DW, ”Changing Europe reviews interest in an EU military”, 15 februari 2018.

DW, ”Pesco: EU paves way to defense union”, 13 november 2017.

DW, ”Twenty-five EU states sign PESCO defense pact”, 11 december 2017.

Euractiv, ”US offer first reaction to EU defence PESCO pact”, 28 februari 2018.

European Commission – press release, European Commission welcomes first operational steps towards a European Defence Union, 11 December 2017.

European Commission, European Political Strategy Centre, In defence of Europe, Issue 4, 15 juni 2015.

European External Action Service, Permanent Structured Cooperation – PESCO, Deepening Defence Cooperation among EU Member States, Factsheet, 13 december 2017.

European External Action Service, Shared Vision, Common Action: A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy, juni 2016.

European External Action Service, Speech by Federica Mogherini, High Representative/Vice-President of the European Commission at the High Level Conference ’Defence and Security Conference Prague: European Vision, European Responsibility’, 9 juni 2017.

European External Action Service, Speech by HR/VP Federica Mogherini at the “Building on vision, forward to action: delivering on EU security and defence” event, 13 December 2017.

Europeiska rådet/Europeiska Unionens Råd, Europas försvar förstärks: Kommentarer från Donald Tusk vid evenemanget kring det permanenta strukturerade samarbetet, 14 december 2017.

FOI MEMO	Datum/Date 2018-04-26	Sida/Page 30 (31)
Titel/Title Pesco – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 6397

Europeiska rådet, Försvarssamarbete: 23 medlemsländer undertecknar gemensam anmälan om det permanenta strukturerade samarbetet, 13 november 2017.

Fiott, Daniel, Missiroli, Antonio och Tardy, Thierry, "Permanent Structured Cooperation: What's in a name?", *Chaillot Paper* No 142, European Union Institute for Security Studies 2017.

de France, Olivier, Major, Claudia och Sartori Paola, "How to Make PeSCo a Success", *ARES Policy Paper* No. 21, 2017.

Franke, Ulrike Esther, "Pesco, the impotent gorilla", *ECFR Note from Berlin*, 17 november 2017.

Freyrie, Michelangelo, "After PESCO, Should France Wait a German Government?", 21 november 2017, *ALEPH, Analisi Strategiche*.

Fägersten, Björn och Danielsson, August, "Vilken säkerhetspolitisk roll bör EU spela?", *Svenska Dagbladet*, 4 april 2018.

Gotkowska, Justyna, "The trouble with Pesco, the Mirages of European defence", *Point of view* 69, OSW 2018.

Gros-Verheyde, Nicholas, "L'initiative européenne d'intervention d'Emmanuel Macron? Explications", *Bruxelles2*, 4 oktober 2017.

Helwig, Niklas, "New Tasks for EU-NATO Cooperation", *SWP Comment* No. 4, 2018.

Kempin, Ronja och Kunz, Barbara, "France, Germany, and the Quest for European Strategic Autonomy, Franco-German Defence Cooperation in a New Era", *Notes de l'Ifri/Notes du Cerfa* No. 141, 2017.

Konsoliderade versioner av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Major, Claudia och Mölling, Christian, "France moves from EU defense to European Defense", *Carnegie Europe*, 7 december 2017.

Mills, Claire, "EU Defence: the realisation of Permanent Structured Cooperation (PESCO)", *Briefing Paper* No. 8149, House of Commons Library 2017.

Nagy, Thomas, A., "PESCO and the Return of 'Good Old Skepticism'", *Globsec*, 20 februari 2018.

Nolt, Andreas, "Changing Europe revives interest in an EU military", *DW*, 15 februari 2018.

Schultz, Teri, "Can Pesco provide a new European identity?", *DW*, 13 november 2017.

Wieslander, Anna, "Sweden and the CSDP: keen on security and reluctant on defence", *Commentary*, European Leadership Network 26 januari 2018.

Intervjuer

Bryssel

European Defence Agency, 22 februari och 14 mars 2018.

European External Action Service, Crisis Management and Planning Directorate, 14 mars 2018.

FOI MEMO	Datum/Date 2018-04-26	Sida/Page 31 (31)
Titel/Title Pesco – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 6397

Permanent Representation of the Federal Republic of Germany to the European Union, 15 mars 2018.

Permanent Representation of the Kingdom of the Netherlands to the European Union, 15 mars 2018.

Permanent Representation of the Republic of Poland to the European Union, 15 mars 2018.

Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, 14 mars 2018.

Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen, 15 mars 2018.

Stockholm

Försvarsmakten, Ledningsstabens Inriktningsavdelningen (LEDS INRI), 13 mars 2018.

Försvarsdepartementet, Sekretariatet för säkerhetspolitik, internationella relationer och analys (SI), 13 mars 2018.

Försvarsdepartementet, Enheten för materiel, forskning och utveckling (MFU), 13 mars 2018.

Utrikesdepartementet, Enheten för Europeisk säkerhet (ES), 31 januari och 1 mars 2018.

Seminarier

German Marshall Fund of the United States, European Defense Cooperation in a New Transatlantic Era, Stockholm, 18 januari 2018.

Utrikespolitiska Institutet, Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken - framtida scenarier, Stockholm, 30 januari 2018.

European Security and Defence College och European Union Institute for Security Studies, ESDC Alumni Seminar 2018, Bryssel, 23 februari 2018.

Folk och Försvar, EU:s säkerhets- och försvarspolitiska förmåga: Vad innebär Pesco i praktiken? Stockholm, 3 mars 2018.