

Bruxelles, den 18. november 2024
(OR. en)

14375/24

COPS 619
POLMIL 347
EUMC 539
INDEF 66
CORLX 1109
CFSP/PESC 1633
CSDP/PSDC 809
PESCO 27

RESULTAT AF DRØFTELSENE

fra:	Generalsekretariatet for Rådet
til:	delegationerne
Tidl. dok. nr.:	ST 14373/24 COPS 590 POLMIL 345 EUMC 518 INDEF 60 CORLX 1021 CFSP/PESC 1517 CSDP/PSDC 771 PESCO 22
Vedr.:	Rådets konklusioner om den strategiske gennemgang af PESCO

Vedlagt følger til delegationerne Rådets konklusioner om den strategiske gennemgang af PESCO godkendt af Rådet på samlingen den 18. november 2024.

Rådets konklusioner om den strategiske gennemgang af PESCO

Indledning

1. Rådet ser med tilfredshed på, at det permanente strukturerede samarbejde (PESCO) siden iværksættelsen i 2017 har vist sig at være en central ramme for uddybning af forsvarssamarbejdet mellem de deltagende medlemsstater på EU-plan. Gennem de mere bindende forpligtelser og samarbejdsbaserede projekter inden for rammerne af PESCO har de deltagende medlemsstater intensiveret deres forsvarsindsats. Det omfatter det operative beredskab og interoperabiliteten, forsvarsudgifterne og -investeringerne, kapacitetsudviklingen, deres væbnede styrkers bidrag til de mere krævende opgaver, styrkelsen af den europæiske forsvarsteknologiske og -industrielle base (EDTIB) samt hjælp til at opbygge en fælles strategisk kultur.
2. Rådet understreger betydningen af den strategiske gennemgang af PESCO, der gennemføres i overensstemmelse med Rådets afgørelse om etablering af PESCO¹, som et skridt i retning af et stærkere og mere strategisk og effektivt PESCO efter 2025. Rådet ser med tilfredshed på resultaterne af de drøftelser, som de deltagende medlemsstater har ført med støtte fra PESCO-sekretariatet i refleksionsfasen, og noterer sig henstillingerne i den højtstående repræsentants årlige rapport om status for gennemførelsen af PESCO.

¹ Rådets afgørelse (FUSP) 2017/2315 af 11. december 2017 om etablering af et permanent struktureret samarbejde (PESCO) og fastlæggelse af listen over deltagende medlemsstater.

3. Rådet noterer sig, at de centrale principper og mål for PESCO, der er anført i bilaget til Rådets afgørelse om etablering af PESCO, fortsat er gyldige. PESCO er således stadig en ambitiøs, bindende og inklusiv retlig EU-ramme for investeringer i sikkerhed for og forsvar af EU-medlemsstaternes område og deres borgere. PESCO udgør også et vigtigt politisk redskab for de deltagende medlemsstater til at forbedre deres respektive militære aktiver og forsvarskapaciteter gennem velkoordinerede initiativer og konkrete projekter, som er baseret på de mere bindende forpligtelser. Et stærkere og mere kompetent EU på sikkerheds- og forsvarsområdet vil bidrage positivt til global og transatlantisk sikkerhed og er et supplement til NATO, der fortsat udgør grundlaget for dets medlemmers kollektive forsvar. I den forbindelse minder Rådet om de vejledende principper, der er fastsat i traktaterne, og dem, som Det Europæiske Råd er nået til enighed om.
4. Rådet minder om, at PESCO skal bidrage til at nå Unionens ambitionsniveau og den fælles sikkerheds- og forsvarspolitikks mål og prioriteter og samtidig afspejle de deltagende medlemsstaters behov og krav i det nye sikkerhedsmiljø. For at forblive i centrum for og yderligere styrke EU's forsvarsindsats skal PESCO ajourføres med henblik på at afspejle relevante eksisterende og kommende EU-instrumenter og -politikker, navnlig dem, der følger af det strategiske kompas for sikkerhed og forsvar².

² 7371/22.

5. Rådet understreger, at det er vigtigt at bringe Ukraine tættere på EU's forsvarsinitiativer i overensstemmelse med de fælles sikkerhedsforpligtelser mellem Den Europæiske Union og Ukraine, der blev undertegnet den 27. juni 2024. Rådet understreger, at PESCO, hvor det er relevant, fremover også bør bidrage til EU's bredere bestræbelser på at adressere Ukraines militære behov. Dette bidrager til den overordnede indsats for at øge EU's forsvarsberedskab og giver samtidig medlemsstaterne mulighed for fortsat at yde militær støtte til Ukraine. Militær støtte vil blive givet med fuld respekt for visse medlemsstaters sikkerheds- og forsvarspolitik og under hensyntagen til alle medlemsstaternes sikkerheds- og forsvarsinteresser.
6. På denne baggrund er Rådet enigt om at tilpasse PESCO med henblik på dets nye fase, der starter i 2026, og udstikker følgende retningslinjer i forbindelse med forpligtelser, projekter og arbejdsmetoder.

Forpligtelser

7. Rådet noterer sig, at PESCO uden at sænke det eksisterende ambitionsniveau bør understøttes af forpligtelser, der er mere strategiske og politiske, konkrete og strømlinede og begrænsede i antal. Rådet anbefaler, at det reviderede sæt forpligtelser struktureres på grundlag af centrale områder såsom forsvarsudgifter og -investeringer, kapacitetsudvikling, forsvarsmateriel og industrielt samarbejde samt den operationelle dimension.
8. Rådet fremhæver behovet for, at disse forpligtelser angiver klare og målbare mål, forbedrer gennemførelsen og sikrer gennemsigtighed. Rådet anerkender, at dette vil bidrage til at styrke det politiske tilsyn, støtte de deltagende medlemsstaters rapportering og forenkle vurderingen af PESCO-fremskridt. Dette vil så støtte øget synlighed af PESCO samt øget politisk ejerskab.

9. Rådet ser med tilfredshed på, at flertallet af de deltagende medlemsstater konsekvent har øget forsvarsudgifterne, herunder forsvarsinvesteringerne. Samtidig opfordrer Rådet til, at disse bestræbelser og deres virkning øges yderligere, og ser frem til at strømline de relevante forpligtelser i overensstemmelse hermed, herunder gennem målbare indikatorer for næste PESCO-fase, for navnlig at tilpasse dem til de krav, der følger af sikkerhedsmiljøet, der er i forandring. Det bemærker også, at det er vigtigt at omsætte de øgede nationale budgetter til mere samarbejdsbaserede forsvarsinvesteringer og gøre bedst mulig brug af PESCO sammen med andre EU-instrumenter for at styrke samarbejdet mellem de deltagende medlemsstater med henblik på at levere kapaciteter, der er identificeret som strategisk relevante. Rådet understreger også betydningen af en øget indsats for at nå det kollektive benchmark vedrørende forsvarsforskning og -teknologi og støtte relevante politikker og aktiviteter gennem de tilgængelige værktøjer på EU-plan.

10. Med hensyn til forpligtelserne vedrørende forsvarsplanlægning, harmonisering af krav og gennemførelse af EU-værktøjer og -initiativer understreger Rådet, at der er behov for en mere sammenhængende og effektiv EU-tilgang til kapacitetsudvikling med henblik på at arbejde hen imod fuld interoperabilitet. I denne henseende er kapacitetsudviklingsplanen og EU's deraf følgende kapacitetsudviklingsprioriteter fortsat den centrale reference for EU-dækkende forsvarsplanlægning og for eksisterende og fremtidige forsvarsrelaterede initiativer og politikker og dertil knyttet lovgivning. Rådet understreger, at disse bør styrkes yderligere i alle de relevante forpligtelser. Gennem en samarbejdsbaseret EU-tilgang til kapacitetsudvikling bør de deltagende medlemsstater gøre bedst mulig brug af de samarbejdsmuligheder, der identificeres ved den samordnede årlige gennemgang vedrørende forsvar (CARD), for at identificere fælles projekter og udnytte EU's finansieringsinstrumenter såsom Den Europæiske Forsvarsfond og programmet for den europæiske forsvarsindustri (EDIP), som Kommissionen har foreslået. Rådet understreger Det Europæiske Forsvarsagenturs (EDA's) afgørende rolle og ekspertise med hensyn til at sikre en sammenhængende tilpasning af EU's nuværende og fremtidige forsvarsinitiativer og -politikker og dertil knyttet lovgivning i forbindelse med kapacitetsudviklingscyklussen og tiden derefter. Rådet fremhæver også betydningen af den stadig større sammenhæng i resultaterne mellem EU's og NATO's respektive forsvarsplanlægnings- og kapacitetsudviklingsprocesser i overensstemmelse med dets henstilling af 13. november 2023³.

³ Rådets henstilling af 13. november 2023 om evaluering af de deltagende medlemsstaters fremskridt med at opfylde deres forpligtelser inden for rammerne af det permanente strukturerede samarbejde (PESCO) (C/2023/994).

11. Rådet noterer sig, at de operationelle forpligtelser skal ajourføres under hensyntagen til det strategiske kompas og den seneste udvikling i det globale sikkerhedslandskab. For at bidrage til EU's evne til at handle, øge interoperabiliteten mellem medlemsstaterne og fremme standardisering (i overensstemmelse med NATO's standarder) kan operationelle forpligtelser navnlig støtte operationaliseringen af EU-kapaciteten til hurtig deployering og gennemførelsen af de relaterede EU-liveøvelser under hensyntagen til princippet om kun ét sæt styrker. Rådet gentager også den centrale betydning af den europæiske fredsfacilitet som et globalt instrument til støtte for vores FUSP-/FSFP-mål. Rådet noterer sig desuden, at alle relevante forpligtelser bør omfatte samarbejde på alle operationelle domæner (land, luft, hav, cyberspace og rum) samt strategiske katalysatorer og styrkemultiplikatorer.
12. Rådet understreger også den centrale betydning af at give EU's missioner og operationer tilstrækkeligt personel og tilstrækkelige styrker og kapaciteter samt betydningen af at udvikle operative kapaciteter og fremhæver, at de relevante forpligtelser fortsat er vigtige.

13. Rådet minder om behovet for at styrke EDTIB i overensstemmelse med sine konklusioner fra maj 2024⁴. I denne henseende og med henblik på at styrke PESCO's rolle som en central ramme i EU's værktøjskasse på forsvarsområdet anbefaler Rådet, at forbindelserne mellem PESCO og instrumenter til støtte for EDTIB forstærkes. Forpligtelserne bør ajourføres for yderligere at fremhæve, at det er vigtigt at styrke EDTIB under hensyntagen til de overordnede mål, der er fastlagt i de relevante dokumenter. I sine konklusioner fra maj 2024 så Rådet med tilfredshed på forelæggelsen af den fælles meddelelse fra Europa-Kommissionen og den højtstående repræsentant om en ny strategi for den europæiske forsvarsindustri⁵ og opfordrede til, at alt arbejde hermed videreføres i samarbejde med medlemsstaterne. Desuden bør der lægges vægt på at styrke EDTIB's reaktionsevne og modstandsdygtighed, mindske strategiske afhængighedsforhold, garantere forsyningssikkerheden og støtte mere samarbejdsbaserede indkøb. I denne forbindelse understreger Rådet også betydningen af at fremme SMV'ers og midcapselskabers grænseoverskridende deltagelse i hele EU.

Projekter

14. Rådet anerkender, at PESCO udgør platformen for iværksættelse af projekter af strategisk relevans for EU og dets medlemsstater, herunder for at imødekomme behovene i forbindelse med hele spektret af kapaciteter, også for højintensiv krigsførelse. De bør bidrage til at nå EU's ambitionsniveau og samtidig afhjælpe de deltagende medlemsstaters kapacitetsmangler og opfylde deres behov, herunder i forbindelse med deres internationale og nationale opgaver, og beskytte Unionen og dens borgere.

⁴ 9225/24.

⁵ 7339/24.

15. Rådet understreger, at projekternes kvalitet skal forbedres. I denne forbindelse bør PESCO-projekter udvikles på grundlag af de samarbejdsmuligheder, der identificeres ved CARD, således at de adresserer EU's kapacitetsudviklingsprioriteter for 2023, herunder kapacitetsmålene med stor virkning. De bør bidrage til sammenhængen i EU's kapacitetslandskab og til sammenhængen i resultaterne mellem EU og NATO, hvis kravene overlapper hinanden, og samtidig have en positiv indvirkning på EDTIB og hele EU.
16. Rådet understreger, at det er vigtigt at overholde vurderingskriterierne for projektforslagene. For at fremme udviklingen af strategiske og virkningsfulde projekter bør de respektive projektforslag indeholde klare og målbare mål og tidsfrister, der fastsættes af projektmedlemmerne for at stimulere rettidige fremskridt. Rådet opfordrer også de deltagende medlemsstater til at iværksætte et nyt projekt med helst mindst tre deltagere. Rådet opfordrer også de deltagende medlemsstater til at afslutte projekter, der fungerer dårligt, eller som ikke længere anses for relevante. Desuden fremhæver Rådet muligheden for, at de deltagende medlemsstater også (undtagelsesvis) kan iværksætte nye projekter uden for den toårige projektcyklus, hvis de anses for at være tilstrækkelig modne, og hvis Rådet er nået til enighed herom.

17. Rådet noterer sig, at tilstrækkelige budgetter og en effektiv udnyttelse heraf er en grundlæggende forudsætning for en vellykket udvikling og gennemførelse af projekter. Rådet understreger, at det er vigtigt at udforske finansielle incitamenter til PESCO-projekter, herunder gennem tættere samarbejde med EU-programmer, hvor det er relevant. Det tilskynder de deltagende medlemsstater til fortsat at gøre bedst mulig brug af Den Europæiske Forsvarsfond samt til at undersøge, hvordan andre af EU's finansielle værktøjer og instrumenter, såsom EDIP, som Kommissionen har foreslået, kan anvendes for at øge antallet af samarbejdsbaserede projekter, samarbejde om at afhjælpe kapacitetsmangler, støtte aggregering af efterspørgslen og gøre øget brug af fælles indkøb. Rådet understreger betydningen af at fastlægge klare forbindelser mellem relevante PESCO-projekter og forslag inden for rammerne af Den Europæiske Forsvarsfond.
18. Rådet tilskynder også til en tidligere og mere struktureret inddragelse af slutbrugerne (navnlig de deltagende medlemsstaters væbnede styrker) i hele projektets livscyklus, idet der også drages fordel af ekspertise og samarbejde inden for rammerne af EDA. Rådet minder om Rådets afgørelse om fastsættelse af de generelle betingelser, hvorpå tredjelande undtagelsesvis kan indbydes til at deltage i individuelle PESCO-projekter⁶, særlig artikel 7, og understreger betydningen af at genoptage drøftelserne om det fælles sæt forvaltningsregler⁷ med henblik på eventuelt at tilpasse de nærmere bestemmelser for samarbejde med forsvarsindustrien, forskningsinstitutter og den akademiske verden under fuld overholdelse af Rådets beføjelser.

⁶ Rådets afgørelse (FUSP) 2020/1639 af 5. november 2020 om fastsættelse af de generelle betingelser, hvorpå tredjelande undtagelsesvis kan indbydes til at deltage i individuelle PESCO-projekter.

⁷ Rådets afgørelse (FUSP) 2018/909 af 25. juni 2018 om et fælles sæt forvaltningsregler for PESCO-projekter.

19. Rådet anerkender betydningen af at udnytte resultaterne af vellykkede afsluttede projekter. I denne henseende understreger Rådet behovet for at øge PESCO's synlighed, f.eks. gennem et særligt "PESCO"-mærke og ved proaktivt at kommunikere om virkningen af og bidraget fra vellykkede projekter samt deres mulige overgang til fungerende forsvarskapaciteter. I den forbindelse opfordrer Rådet PESCO-sekretariatet til i samarbejde med de deltagende medlemsstater at fremme det nødvendige arbejde.
20. Rådet minder om de fælles sikkerhedsforpligtelser mellem Den Europæiske Union og Ukraine og noterer sig, at PESCO-projekter kan bidrage yderligere til de mål, der er fastsat deri, herunder gennem udvikling af kapaciteter, der også er nødvendige for højintensiv krigsførelse på det europæiske kontinent. I den forbindelse opfordrer Rådet også de deltagende medlemsstater til med støtte fra PESCO-sekretariatet at lette Ukraines deltagelse i PESCO-projekter inden for den nuværende retlige ramme for tredjelandes deltagelse og til at give mulighed for at udveksle erfaringer fra Ruslands angrebskrig. Rådet understreger også, at dette vil støtte styrkelsen af samarbejdet og føre til gradvis integration af Ukraines forsvarsteknologiske og -industrielle base i EDTIB.

21. Rådet minder om, at tredjelande, der opfylder de generelle betingelser, undtagelsesvis kan indbydes til at deltage i individuelle PESCO-projekter i overensstemmelse med den indbydelsesprocedure, der er fastsat i Rådets afgørelse om fastsættelse af de generelle betingelser, hvorpå tredjelande undtagelsesvis kan indbydes til at deltage i individuelle PESCO-projekter. Tredjelande kan levere en væsentlig merværdi til projektet og bidrage til en styrkelse af PESCO og den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP) og opfylde de mere bindende forpligtelser, som det fremgår af projektet om militær mobilitet. Inden for rammerne af den relevante rådsafgørelse ser Rådet en fordel i at drage yderligere nytte af tredjelandes deltagelse i PESCO-projekter, når denne deltagelse skaber merværdi.

Arbejdsmetoder og PESCO-sekretariatets rolle

22. Rådet fremhæver, at de deltagende medlemsstater, navnlig på politisk plan, fortsat er ansvarlige for oversigten over PESCO, herunder ved at vurdere og gennemgå fremskridt og udstikke den strategiske retning. Hyppigere udvekslinger mellem de deltagende medlemsstater, herunder på minister-, forsvarschef- og ambassadørplan, vil være befordrende med henblik herpå, navnlig på områder, hvor indsatsen skal styrkes yderligere.

23. Rådet bekræfter på ny, at de nationale gennemførelsesplaner spiller en central rolle som et instrument til at fremme gennemsigtighed blandt de deltagende medlemsstater og til at vurdere deres fremskridt med hensyn til at opfylde de mere bindende forpligtelser, også til støtte for den højtstående repræsentants årlige rapport. Rådet opfordrer PESCO-sekretariatet til i samarbejde med de deltagende medlemsstater at forelægge en ajourført og forenklet model for de nationale gennemførelsesplaner til anvendelse i næste PESCO-fase for at gøre de nationale gennemførelsesplaner mere politisk målrettede, koncise og fremtidsorienterede og samtidig rapportere om opfyldelsen af de ajourførte forpligtelser. Rådet ser desuden frem til at fastholde den årlige cyklus med nationale gennemførelsesplaner og den toårige cyklus med politiske erklæringer.
24. Rådet fremhæver den centrale betydning af at forbedre den strategiske kommunikation om PESCO og de deltagende medlemsstaters indsats inden for denne ramme for forskellige målgrupper, herunder EU-borgerne. Det noterer sig, at den årlige rapport, som den højtstående repræsentant udarbejder, og Rådets årlige henstilling bør anvendes til støtte for denne opgave. Effektiv kommunikation vil øge synligheden af PESCO som et centralt EU-forsvarsinitiativ og bidrage yderligere til en bredere EU-kommunikationsindsats på sikkerheds- og forsvarsområdet.
25. Rådet fremhæver også betydningen af yderligere særlige kurser og uddannelsesforløb vedrørende PESCO, der skal afholdes af Det Europæiske Sikkerheds- og Forsvarsakademi (ESDC), hvis der er ressourcer til rådighed.

26. Selv om PESCO forbliver et initiativ, der ledes af medlemsstaterne, glæder Rådet sig over, at PESCO-sekretariatet spiller en stærkere og mere effektiv rolle med hensyn til at opfylde dets mål, navnlig på områderne:
- vurdering af opfyldelsen af forpligtelser
 - vurdering af forslag til nye PESCO-projekter
 - støtte til identificering af projekter efter anmodning fra de deltagende medlemsstater i overensstemmelse med EU's kapacitetsudviklingsprioriteter og de samarbejdsmuligheder, der identificeres ved CARD
 - bistand til de deltagende medlemsstater med projektförvaltning og evaluering af fremskridt, også gennem indsamling og udveksling af bedste praksis
 - bistand til de deltagende medlemsstater med færdiggørelse af de årlige nationale gennemførelsesplaner, også gennem indsamling og udveksling af bedste praksis
 - understøttelse af synergier mellem projekter
 - undersøgelse af synergier med andre relevante initiativer og værktøjer
 - støtte til ESDC i forbindelse med kurser og uddannelsesforløb vedrørende PESCO efter behov
 - og styrkelse af den strategiske kommunikation.

27. Med forbehold af eventuelle fremtidige afgørelser understreger Rådet betydningen af at sikre, at PESCO-sekretariatet har tilstrækkeligt personale.

Vejen frem

28. Rådet ser frem til, at PESCO tilpasses i overensstemmelse med disse rådskonklusioner. Det opfordrer navnlig den højtstående repræsentant til med støtte fra PESCO-sekretariatet rettidigt at foreslå passende ændringer af den retlige ramme for PESCO på grundlag af retningslinjerne i disse konklusioner. Det ser navnlig frem til ændringen af Rådets afgørelse om etablering af PESCO senest i maj 2025 og den mulige ændring af Rådets afgørelse om et fælles sæt forvaltningsregler for PESCO-projekter inden udgangen af 2025, således at der banes vej for, at næste PESCO-fase kan starte i 2026.
-