



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Luxembourg, 17 December 2015

Person in charge: Mr Cédric Scarpellini
International Relations Department
Tel.: (352) 466 966 237
Fax: (352) 466 966 209
E-mail: cscarpellini@chd.lu

Ms Federica Mogherini
High Representative of the Union for Foreign
Affairs and Security Policy/ Vice-President of
the Commission

European Commission
Rue de la Loi / Wetstraat 200
1049 Brussels
Belgium

Object: Follow-up to the Inter-Parliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defense Policy, Luxembourg, 5 and 6 September 2015

Excellency,

I have the honour to transmit to you herewith the follow-up to the Inter-Parliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defense Policy (CSDP), which took place in Luxembourg on 5 and 6 September 2015, within the Parliamentary dimension of the Luxembourg Presidency of the Council of the EU.

In this respect, please find enclosed as announced several contributions of National Parliaments.

Please accept, Excellency, the assurances of my highest consideration.

Yours sincerely,

Henri Kox
Vice-Speaker of the Chamber of the Deputies
Head of the Luxembourg delegation to the Inter-Parliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy

Contribution of the French Assemblée Nationale

**QUATRIÈME PARTIE : LA COOPÉRATION STRUCTURÉE
PERMANENTE (CSP), UN CADRE IDÉAL POUR UNE RELANCE
DE L'EUROPE DE LA DÉFENSE, DANS LE PROLONGEMENT DES
CONCLUSIONS DU CONSEIL EUROPÉEN DES 13 ET
14 DÉCEMBRE 2012**

La mise à l'étude de CSP représente une innovation très importante, sans doute la plus ambitieuse du Traité de Lisbonne en matière de défense.

Pour vos Rapporteurs, la bonne lecture des dispositions du traité de Lisbonne est la suivante : la CSP est un réservoir de capacités nationales, mises à disposition par les États membres. Ces derniers conservent leur souveraineté sur ces capacités nationales : s'ils souhaitent qu'elles ne soient pas mises à disposition pour telle ou telle mission, elles ne doivent pas l'être. Mais sauf opposition étatique, l'Union européenne doit pouvoir puiser dans ce réservoir de capacités, pour les utiliser de façon flexible, en fonction des besoins de telle ou telle mission.

Cependant, le contexte historique dans lequel le Traité de l'Union européenne a été adopté, l'extrême sensibilité qui s'attache aux questions de défense, c'est-à-dire à la souveraineté des États, donnent aux dispositions rédactionnelles du Traité un caractère nécessairement général, qui autorise d'inévitables interprétations.

Cela n'a pas manqué d'être le cas et, s'agissant tout particulièrement de la Coopération Structurée Permanente, certains commentateurs ont fait en sorte d'entourer cette disposition majeure d'un halo de confusion difficilement pénétrable, qui donne à penser qu'elle n'est qu'une « usine à gaz » sans intérêt effectif.

C'est pourquoi l'analyse qui suit s'attache à montrer, sans préjugé, comment la mise en œuvre de la Coopération Structurée Permanente est de nature à répondre dans une mesure très significative à l'impérieux besoin de lancer une initiative politique résolue en matière de défense européenne, propre à déclencher un sursaut salutaire.

Seront donc examinées successivement les caractéristiques de la Coopération Structurée Permanente telles qu'elles résultent des textes, puis sa « valeur ajoutée » pour la défense européenne telle qu'elle résulte de leur exégèse.

I. LES TEXTES RELATIFS À LA CSP

Les articles 42 paragraphe 6 et 46 du TUE modifié offrent la possibilité de mettre en place une coopération structurée permanente entre « les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes » (« Schengen de la défense »). La procédure est considérablement assouplie par rapport aux autres coopérations renforcées puisqu'elle n'est pas soumise à un nombre minimal de participants. L'adhésion d'un État membre à la CSP est autorisée par le Conseil à la majorité qualifiée, après consultation du Haut représentant. Afin de garantir l'efficacité opérationnelle de la coopération, les membres de ce « Schengen de la défense » peuvent, à la majorité qualifiée également, suspendre la participation des États qui ne remplissent plus les critères de capacités ou qui ne peuvent assumer les engagements qu'ils ont souscrits. Enfin et peut-être surtout, si un État participant souhaite pour une raison ou une autre quitter la CSP, il peut le faire sur simple notification de sa décision au Conseil, qui ne peut qu'en prendre acte...

Soulignons également que la règle de la majorité qualifiée ne concerne que l'adhésion à la CSP. Les États qui n'adhèrent pas à la CSP ne peuvent pas, ensuite, bloquer les décisions des États qui y adhèrent : la règle de la majorité qualifiée ne s'applique plus aux décisions prises dans le cadre de la CSP, qui bénéficie donc d'une autonomie de gestion.

Le noyau d'une Europe de la défense a été ainsi clairement, simplement et efficacement défini par le Traité de Lisbonne.

Le Protocole sur la coopération structurée permanente, annexé au TUE et qui a la même valeur juridique, détaille les modalités de fonctionnement de la CSP. Il précise notamment qu'elle est ouverte à tout État membre qui s'engage:

– à **procéder plus intensivement au développement de ses capacités de défense, par le développement de ses contributions nationales et la participation, le cas échéant, à des forces multinationales, aux principaux programmes européens d'équipement et à l'activité de l'Agence européenne de défense ;**

– à **avoir la capacité de fournir, soit à titre national, soit comme composante de groupes multinationaux de forces, des unités de combat ciblées pour les missions envisagées, configurées sur le plan tactique comme un groupement tactique, avec les éléments de soutien, y compris le transport et la logistique, capables d'entreprendre, dans un délai de 5 à 30 jours, des missions visées à l'article 43 du TUE, en particulier pour répondre à des demandes de l'ONU et soutenables pour une période initiale de 30 jours, prorogeable jusqu'à au moins 120 jours.**

Il n'y a donc clairement que ces deux obligations impératives pour entrer dans la CSP, même si par ailleurs, le Protocole précise également que les États membres participant à la CSP s'engagent :

– à coopérer en vue d'atteindre des objectifs concernant le niveau des dépenses d'investissement en matière d'équipements de défense, et à réexaminer régulièrement ces objectifs à la lumière de l'environnement de sécurité et des responsabilités internationales de l'Union ;

– à rapprocher, dans la mesure du possible, leurs outils de défense, notamment en harmonisant l'identification des besoins militaires, en mettant en commun et, le cas échéant, en spécialisant leurs moyens et capacités de défense, ainsi qu'en encourageant la coopération dans les domaines de la formation et de la logistique ;

– à prendre des mesures concrètes pour renforcer la disponibilité, l'interopérabilité, la flexibilité et la capacité de déploiement de leurs forces, notamment en identifiant des objectifs communs en matière de projection de forces ;

– à coopérer afin de s'assurer qu'ils prennent les mesures nécessaires pour combler, sans préjudice des engagements les concernant au sein de l'OTAN, les lacunes constatées dans le cadre du « Mécanisme de développement des capacités » ;

– à participer, le cas échéant, au développement de programmes communs ou européens d'équipements majeurs dans le cadre de l'Agence européenne de défense.

Comme le montre leur lecture, ces autres « engagements » des États souhaitant adhérer à la CSP relèvent plus de leur bonne volonté, de leur démarche responsable, que d'obligations conditionnant leur adhésion.

Le Protocole prévoit enfin que l'Agence européenne de défense contribue à l'évaluation régulière des contributions des États membres participants en matière de capacités et en fait rapport au moins une fois par an. Cette évaluation peut servir de base aux recommandations et aux décisions du Conseil.

II. L'EXÉGÈSE DES TEXTES RELATIFS À LA CSP

A. Un objectif de souplesse : aucune obligation d'augmenter les budgets nationaux de défense

Pour bien comprendre les dispositions relatives à la CSP et les opportunités – hélas non saisies – qu'elle offre, il est nécessaire d'avoir une lecture croisée de ces textes, en particulier du Protocole additionnel qui rend réellement explicite l'objectif de souplesse recherché et proposé par les rédacteurs du TUE.

Rappelons qu'en vertu de l'article 42 paragraphe 6, « *les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes, établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union.* » : ainsi, le Traité de Lisbonne, en instituant la CSP, peut donner l'impression d'engager les Européens à dépenser davantage pour leur défense alors qu'aujourd'hui ces derniers, compte tenu des restrictions budgétaires générales, auraient intérêt à dépenser mieux (ou moins) en mutualisant et en coordonnant leurs efforts. C'est la première des critiques portées à l'encontre de la CSP.

Pourtant, une approche politique et pragmatique des textes relatifs à la CSP permet de dépasser cette apparente contradiction. « *Les engagements plus contraignants* » évoqués à l'article 42 et « *le développement des contributions nationales et la participation, le cas échéant, à des forces multinationales, aux principaux programmes européens d'équipement et à l'activité de l'AED ...* » évoqués dans le Protocole additionnel comme préalables à la participation à la CSP, ne doivent pas être confondus avec une obligation pour les pays candidats d'accroître leur budget national de défense.

Cette lecture est trop simplificatrice. Dépenser mieux n'est pas dépenser plus, et la formule « *remplissent des critères plus élevés de capacités militaires* » fait référence à l'aptitude à remplir des missions avec un outil opérationnel donné et non au montant que tel pays consacre à sa défense. Ainsi une armée de conscription, coûteuse mais non projetable, n'est pas apte à exécuter « *les missions les plus exigeantes* ». La lecture croisée des articles 42 et 46 du TUE et du Protocole additionnel conduit à comprendre que le critère d'entrée est, en fait, l'accroissement de l'effort consenti par les États membres pour le développement de leurs contributions nationales en faveur de la PSDC et non l'augmentation nette de leur budget de défense. Quel intérêt aurait en effet pour la CSP l'augmentation des budgets français ou britannique de la défense pour moderniser leur dissuasion nucléaire ou de tel autre État membre pour améliorer la condition de ses militaires ? Or, c'est pourtant ce que proposent implicitement

ceux qui voudraient fonder sur un pourcentage de PIB consacré à la défense le « ticket d'entrée » dans la CSP.

Le seul référentiel acceptable et compatible avec l'esprit du Traité, pour fixer les critères d'adhésion à la CSP, est celui du niveau d'effort consenti par chaque État membre pour répondre aux exigences de la CSP. C'est un niveau d'effort qui doit être proportionné à ses moyens. Il n'est pas pertinent d'imposer un couplage entre l'effort capacitaire au bénéfice de la CSP et l'effort budgétaire consenti par chaque État membre pour sa défense.

L'interprétation des termes du Traité ne doit pas pour autant conduire à la construction d'une CSP « au rabais ». Au contraire, l'adhésion à la CSP doit être une démarche engageante, assortie pour chaque État membre d'un véritable effort sur la base d'un engagement contractuel.

Il en découle que les critères d'adhésion d'un État à la CSP doivent être la résultante d'un compromis entre l'effort qu'il est capable de consentir et sur lequel il s'engage, et le niveau d'exigence que l'Union européenne estime raisonnable de lui imposer afin de garantir la crédibilité de la CSP. C'est donc une démarche contractuelle, adaptée et engageante, qu'il convient de faire prévaloir sur toute autre perspective basée par exemple sur un pourcentage de dépenses militaires, rapporté au PIB. La CSP doit être capable de prendre en compte la diversité des situations des pays européens, afin d'éviter un phénomène d'exclusion fort peu compatible avec l'idée que l'on doit se faire d'une défense européenne.

La CSP invite chaque pays à se responsabiliser au regard d'un engagement européen collectif, à dépenser mieux en faveur de la PSDC, sans nécessairement dépenser plus. Les États européens ont depuis l'origine de l'Union européenne accepté et largement mis en œuvre une discipline communautaire dont les effets s'observent au quotidien. Un dispositif de sanctions vient parfois appuyer, si nécessaire, les rappels à l'observation de la règle commune et des engagements pris : toutefois, pas de sanctions prévues dans le cadre de la CSP, l'État ne respectant pas ses engagements risquant, au plus, de voir la suspension de sa participation décidée par les autres, s'il n'en décide pas de lui-même.

B. Des critères d'adhésion très ouverts

Une autre question qui revient dans le débat sur la CSP est la taille que celle-ci doit prendre. Doit-elle revêtir la forme d'un groupe restreint constitué des États dotés de la défense la mieux pourvue ou, à l'inverse, doit-elle être ouverte au plus grand nombre ? Le débat entre CSP « sélective » et CSP « inclusive » est politiquement désastreux et doit être évité à tout prix. Au demeurant on ne peut envisager de progrès dans la mise en œuvre de la CSP sans que soient surmontées les difficultés liées aux fortes disparités entre les pays de

l'Union européenne, qu'il s'agisse de leurs moyens militaires ou de leurs capacités en matière de recherche et de production industrielle de défense, et de leurs budgets. Les dispositions du Protocole additionnel sur la CSP offrent heureusement la solution à cette problématique en différenciant clairement l'adhésion obligatoire à la compétence « génération de forces » et celle facultative à la compétence « programmes d'armement ».

La composante « génération de forces » implique (cf. article I du Protocole additionnel) « *d'avoir la capacité de fournir (...) soit à titre national, soit comme composante de groupes multinationaux des unités de combat ciblées pour les missions envisagées, configurées sur le plan tactique comme un groupement tactique, avec les éléments de soutien, y compris de transport et la logistique, capables d'entreprendre, dans un délai de 5 à 30 jours, des missions visées à l'article 43 du TUE en particulier pour répondre à des demandes de l'ONU, et soutenables pour une période initiale de 30 jours, prorogeable jusqu'à au moins 120 jours* ». De nombreux pays européens sont à même de répondre à cette exigence. Il suffirait que soit individuellement, soit par regroupement comme savent le faire par exemple les Scandinaves, les États apportent une contribution dont l'unité de base serait le groupement tactique. Rien n'interdit évidemment dans le Traité aux pays à fort potentiel militaire de faire plus ou beaucoup plus s'ils le souhaitent.

Il convient de souligner, en outre, que cette « capacité à fournir » des unités de combat n'implique pas *a priori* que ces forces soient dédiées uniquement à la CSP.

La composante « programmes d'armement », quant à elle, n'a pas de caractère obligatoire, puisqu'elle repose sur « *la participation, le cas échéant, (...) aux principaux programmes européens d'équipement et à l'activité de l'agence européenne de défense (AED) dans le domaine du développement, des capacités de défense, de la recherche, de l'acquisition et de l'armement* ».

Comment faire plus pragmatique ou plus souple ? Un pays peut donc, à l'extrême limite, s'engager dans la seule compétence « génération de forces » sans pour autant souscrire aux contraintes de la compétence « programmes d'armement ». Cette dernière est en fait une compétence de cooptation, puisque les pays détenteurs du savoir-faire, ainsi que l'AED, seront arbitres des coopérations qu'ils souhaitent entreprendre.

En différenciant la compétence « génération de forces » de la compétence « programmes d'armement », la CSP lève un obstacle majeur à la construction de l'Europe de la défense. Dès lors que tout pays de l'Union européenne peut, si sa candidature est agréée, adhérer à la compétence « génération de forces » et, de ce fait, devenir membre à part entière de la CSP, elle permet au plus grand nombre de pays européens d'adhérer. La CSP pourrait s'affirmer ainsi comme le « principe actif » de l'Europe de la défense, permettant

à l'Union européenne de dépasser certains des obstacles majeurs qui l'entravent et de présenter une image renouvelée de cohésion, de cohérence, de crédibilité et de responsabilité sur la scène internationale.

Ce qui est novateur dans ce mécanisme de générations de forces, qui s'apparente à celui de l'OTAN, c'est l'interopérabilité européenne et le niveau de capacités opérationnelles que la CSP exigera de ces unités de combat. Au regard de la situation actuelle, cela représente un effort certain, mais indispensable. Cet effort particulier renvoie d'ailleurs très précisément au « développement des contributions nationales ». En effet le niveau de qualification opérationnelle, l'interopérabilité indispensable à des groupements tactiques destinés à la CSP, exigeront des États membres un effort financier réel, même s'il est contenu.

On pourra évidemment objecter que ce n'est pas avec un conglomerat de groupements tactiques, aussi performants soient-ils, que l'Union européenne sera en mesure de s'engager ou de peser militairement dans un conflit où qu'il soit.

Chacun sait bien que l'outil dont il faut doter à terme l'Union doit comporter la totalité des composantes indispensables : structures de commandement, moyens de communication, de renseignement, de logistique, mais aussi les composantes aériennes, maritimes et spatiales, etc. S'agissant des structures de commandement, pourquoi ne pas recourir à la structure déjà existante de l'État-major de l'Eurocorps, étoffée ou reconfigurée en tant que de besoin ? (notamment pour lui adjoindre une composante aérienne et navale, permettant la direction d'opérations variées, et non plus uniquement terrestres...)

C. Une coopération stimulante qui laisserait beaucoup de libertés aux États

La CSP ne fait par ailleurs obstacle ni à l'appartenance à l'OTAN des pays de l'Union européenne, ni au libre exercice de la souveraineté et des politiques nationales. Elle est également totalement compatible avec les coopérations bi ou multilatérales comme le stipule l'article 42 paragraphe 3 du TUE : « *Les États membres qui constituent entre eux des forces multinationales peuvent aussi les mettre à la disposition de la politique de sécurité et de défense commune* ».

Il importe également de souligner avec force que l'appartenance à la CSP n'a pas d'effet d'entraînement automatique d'un pays membre dans une opération décidée par l'Union européenne. L'article premier du Protocole sur la CSP est à cet égard particulièrement clair lorsqu'il prévoit la « participation, le cas échéant, à des forces multinationales, aux principaux programmes européens d'équipement et à l'activité de l'Agence. Les États restent donc libres de décider ou non de leur participation. La CSP n'est pas une structure « va-t'en guerre ». Elle n'a pas vocation à interférer dans les processus de déclenchement ou de

direction des opérations militaires ou civilo-militaires. Elle n'est en fait qu'une dynamique capacitaire collective offrant à l'Union européenne les moyens d'atteindre « les objectifs définis par le Conseil ».

La participation opérationnelle aux principaux programmes européens d'équipement et à l'activité de l'Agence, présentée comme une opportunité offerte aux États membres de la CSP, a sa contrepartie qui est de ne pas contribuer au renforcement de la Base Industrielle et Technologique de Défense Européenne (BITD), de ne pas favoriser l'homogénéisation souhaitable du parc « européen » d'équipement militaire aussi rapidement qu'il le faudrait. Mais à contrario, cela préserve les contrats d'armement élaborés par les industriels européens de toute obligation de coopération multinationale dont on connaît les effets calamiteux lorsqu'elle réunit des « coopérants » dépourvus des compétences nécessaires.

Au total, on peut considérer objectivement que dans la situation de consolidation insuffisante où se trouvent les industries de défense européennes, la souplesse et le pragmatisme qui s'attachent à cette obligation optionnelle (compétence armement) favorisent la mise en œuvre de la CSP.

En outre, et sans caricaturer les desseins des rédacteurs du TUE, la CSP peut être vue comme un stimulant de la base industrielle et technologique de la défense européenne. Le Protocole additionnel est en effet consacré pour partie aux voies et moyens pouvant permettre aux États membres de combler leurs lacunes capacitaires. En consacrant le rôle central de l'AED, le Traité a posé le principe qu'il ne devrait pas y avoir de CSP sans AED, ni d'AED sans CSP. La CSP, parce qu'elle pourrait favoriser progressivement des habitudes nouvelles en matière de coopération sur les équipements, de standardisation, d'interopérabilité, pourrait être en fait le pourvoyeur de l'AED, et le serait d'autant mieux qu'elle pourrait exprimer auprès des entreprises européennes, *via* l'AED, les besoins des forces européennes. En effet, quelle alternative peut-on opposer à la CSP ? L'OTAN ? Les coopérations bilatérales ? La CSP, parce qu'elle est avant tout une dynamique capacitaire au service de l'Union européenne, offre avec l'AED les perspectives les moins incertaines pour assurer la pérennité de nos industries de défense, et contribuer à l'émergence du « marché à échelle européenne » évoqué dès 2007 par la Commission dans sa communication « stratégie pour une industrie européenne de défense plus forte et plus compétitive ».

D. Des possibilités de financement communautaire méconnues

La seule faiblesse de la CSP pourrait résider dans son financement, puisque cette question n'est pas explicitement évoquée dans les textes régissant la CSP, mais ne peut pas être ignorée, d'autant plus que le TUE rappelle fermement que le budget de l'Union européenne ne peut pas être sollicité pour « *des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense* » (article 41 paragraphe 2). Toutefois, le TUE ouvre la porte à un

financement communautaire pour « les actions préparatoires » nécessaires à l'exécution des missions PSDC qui peuvent être financées par le budget de l'Union européenne. Dans l'hypothèse où le Conseil n'autoriserait pas le recours au budget communautaire pour financer ces actions préparatoires, il est prévu qu'un « fonds de lancement » constitué de contributions des États membres peut être sollicité, sur proposition du Haut représentant pour la politique étrangère et la politique de sécurité (article 41, paragraphe 3).

On ne peut manquer de regretter le caractère certes limitatif des circonstances dans lesquelles un financement communautaire peut être déclenché. C'est donc sur les États de l'Union que repose encore le financement des opérations auxquelles peut les appeler l'Union elle-même... Mais il faut noter l'inflexion des textes européens et le caractère aujourd'hui moins absolu des tabous pesant sur le financement des opérations militaires par l'Union européenne.

Ainsi, l'expression « activités préparatoires » peut supporter diverses acceptions. Selon que l'on s'en tient aux seules mesures à caractère logistique précédant le déclenchement d'une opération, ou que l'on prend en compte la réalisation ou l'acquisition d'équipements indispensables à l'exécution de la mission (équipements satellitaires, chaînes logistiques, équipements de combat etc.) il existe incontestablement des marges de manœuvre dans ce domaine ouvert par le TUE au financement communautaire. Les « activités préparatoires » peuvent par exemple être menées dans le cadre d'une coopération industrielle ou technologique préalable à une opération militaire ou civile. Dès lors, on pourrait poser le principe que les interventions du budget communautaire seraient prioritairement réservées aux besoins nés de telles activités préparatoires, menées dans le cadre de la Coopération Structurée Permanente, ce qui renforcerait très fortement l'attractivité de celle-ci pour les États membres.

Le rôle de la CSP dans le développement des capacités de l'Union en matière d'action extérieure peut permettre d'espérer, dans un certain nombre de secteurs, la mobilisation de ressources communautaires de nature publique (budget général de l'Union européenne) et privée (Banque européenne d'investissement (BEI), etc...). Le secteur humanitaire et civilo-militaire nécessite des moyens de communication, de transport aérien ou d'hélicoptère, de logistique de théâtre d'opération, qui font aujourd'hui défaut. Ne peut-on imaginer que le budget communautaire participe à la réalisation des équipements indispensables à l'efficacité de l'action décidée par l'Union européenne elle-même? De même le « *plan de développement des capacités* », élaboré conjointement par l'État-major de l'Union européenne et l'AED conformément aux dispositions de l'article 42 paragraphe 3 du TUE sur « *la définition d'une politique européenne des capacités et de l'armement* » a mis en évidence des lacunes capacitaires dans les secteurs où la dualité civilo-militaire n'est pas contestable : communication, surveillance d'espaces maritimes, transport logistique, moyens sanitaires, etc. La dualité de certains équipements pourrait également faciliter l'intervention de ressources publiques communautaires. Une

telles perspectives n'est toutefois crédible que si la CSP présente un caractère assez largement inclusif.

Enfin, il convient également d'évoquer les possibilités d'intervention des fonds du programme civil de recherche et de développement (PCRD) dans ces projets à forte dualité civilo-militaire.

Certes, comme l'a fait remarquer justement M^{me} Claude-France Arnould, Directrice de l'AED, lors du Conseil des ministres de la Défense du 22 mars 2012, les chiffres sont « inquiétants sur la baisse des budgets, particulièrement en matière de recherche et de technologie, et encore plus pour les projets menés en coopération ». Il est donc « urgent de trouver des réponses et de limiter les conséquences des baisses de budget » et surtout « de trouver des synergies avec la Commission européenne ».

Face à cette situation, en clair, il s'agit aujourd'hui d'éviter les doublons, et de voir si certains projets intéressants à la fois la sécurité (projets civils) et la défense (projets militaires) ne pourraient pas être financés sur les budgets de recherche de la Commission européenne, notamment dans le cadre du prochain cadre financier pluri-annuel (2014-2010).

Toutes les technologies nouvelles ou presque étant nées dans le domaine militaire, il serait en effet paradoxal que les restrictions de financement communautaire prévues par l'article 41 paragraphe 2 du TUE continuent à leur être appliquées. Il conviendrait de développer la recherche sur certaines technologies-clés dans le domaine de la défense, appelées à s'étendre aussi dans le champ civil, pour obtenir ainsi un soutien budgétaire pour certains marchés de défense, sans quoi c'est toute notre compétitivité technologique qui risque de s'effondrer dans les dix ou vingt ans à venir...

*

Selon vos rapporteurs, la mise en place de la CSP¹ ne dépend pas, en tout état de cause, d'obstacles financiers, mais bien d'une volonté politique. C'est un cadre à la fois souple et engageant, propre à mobiliser les États de l'Union européenne et à leur ouvrir la voie d'une approche collective, mais pragmatique et réaliste, de leur défense. Certains États ont d'ailleurs manifesté clairement leur intérêt pour la CSP (notamment la Belgique, la Hongrie, la Pologne). Dans le rapport Danjean d'octobre 2012 sur la mise en place de la PSDC, la SEDE (sous-commission « Sécurité et Défense » du Parlement européen) recommande elle-même avec insistance l'utilisation des outils prévus par le Traité de Lisbonne en matière de défense, notamment la

¹ Pour information complémentaire, on trouvera en annexe une excellente étude sur la CSP publiée en décembre 2012 par SYNOPSIS, le Centre de recherche des Ecoles de Coëtquidan.

Coopération structurée permanente. Le Parlement, en adoptant lors de sa séance plénière à Strasbourg le 22 novembre 2012 le rapport Danjean a dressé le même constat : les instruments européens qui sont mis à disposition des États membres et des institutions européennes ne sont pas suffisamment utilisés, alors que simultanément l'Union européenne doit faire face à une baisse significative des capacités d'action de ses États membres, du fait, entre autres, des coupes opérées dans les budgets nationaux de défense.

Les conditions de constitution de la CSP étant au fond assez faciles à remplir, le plus important serait de permettre au processus de démarrer. Une fois que les États membres commenceront une coopération structurée, ils seront pris dans un « engrenage vertueux ».

L'Europe a donc entre les mains l'instrument de relance de sa politique de défense. Elle peut décider de l'utiliser à tout moment. Le voudra-t-elle ?

L'Europe et la Défense

La Coopération Structurée Permanente

(Articles 42 et 46 du Traité de Lisbonne)

Une Euroforce de réaction rapide

Yves Fromion
Député – Assemblée Nationale
Commission de la Défense et des forces armées
Commission des affaires européennes

Avant - propos

L'Union européenne a fait le choix de se doter d'une politique de sécurité et de défense commune (PSDC), partie intégrante du Traité de Lisbonne (TUE), dont la mise en œuvre « *repose sur les capacités fournies par les Etats membres* » (art. 42 TUE).

Il n'est pas inutile d'insister sur cette responsabilité majeure incombant aux Etats de l'UE alors même que l'on entend un concert de critiques s'élever contre l'enlisement de la Défense européenne, évidemment imputé ... à Bruxelles !

Comment ne pas souligner le paradoxe dangereux que constitue, pour la sécurité des Européens, le manque de volonté politique des Etats membres pour mettre en œuvre les dispositions en matière de défense inscrites dans le Traité européen, alors même que les dits Etats montrent une incapacité grandissante à assurer leur propre défense ?

Cette attitude condamnable fait depuis plusieurs années obstacle à la mise en œuvre de la Coopération Structurée Permanente (CSP), prévue aux articles 42 et 46 du TUE et au Protocole additionnel qui s'y rapporte.

L'Assemblée nationale a pris position en faveur de la mise en œuvre de la Coopération structurée permanente, en adoptant le 4 mai 2013 une proposition de résolution européenne à l'initiative des députés Y. FROMION et J.PUEYO.

J'ai personnellement évoqué cette problématique à de nombreuses reprises, par le biais de rapports parlementaires ou d'autres travaux, ainsi qu'à l'occasion des conférences interparlementaires sur la PSDC de Dublin, Athènes, Rome et Riga, y éveillant un intérêt grandissant.

La Haute Représentante, Madame F. Mogherini a fait part publiquement de son intérêt pour la CSP et me l'a confirmé personnellement. Très récemment, un groupe de parlementaires allemands a pris position en faveur du lancement de la CSP. Enfin, Michel Barnier, conseiller spécial de Jean-Claude Juncker pour la politique de défense et de sécurité européenne, a indiqué que la mise en œuvre de la CSP devrait figurer à l'agenda européen en 2016.

Au terme d'années de persévérance, ceux qui ont cru à l'intérêt de la coopération structurée permanente pour faire franchir une marche importante à la défense européenne peuvent espérer toucher au but.

Mais, il faut encore faire œuvre de pédagogie pour lever les incompréhensions ou les réticences.

Yves Fromion

La Coopération structurée permanente : une Euroforce terrestre

L'évolution du contexte stratégique mondial et des problématiques de sécurité qui s'y rattachent emporte deux conséquences pour l'Union européenne :

- Aucun pays européen ne peut désormais prétendre à assurer seul sa sécurité et ainsi s'imposer sur la scène internationale.
- L'Union Européenne ne peut plus s'exonérer de la responsabilité qui lui incombe de se doter progressivement d'une capacité militaire propre à garantir la sécurité de sa population, comme elle s'y est engagée notamment dans le Traité européen, et par ailleurs préserver son autonomie de décision face aux blocs continentaux qui décideront des affaires du monde.

Confrontée à cette situation, l'Union européenne n'a guère de choix. Le concept d'« armée européenne » apparaît aujourd'hui largement irréaliste au regard des institutions européennes et de la diversité des situations des Etats Membres de l'Union.

C'est pourquoi, du fait même de cette diversité, l'UE est condamnée à mettre en œuvre une approche pragmatique, souple, progressive et surtout coopérative en matière de défense. L'expérience démontre, en dépit d'insuffisances que l'on peut dénoncer, la pertinence de cette approche. L'Union européenne doit donc imaginer des itinéraires de convergence permettant de structurer des coopérations robustes entre les Etats membres qui y sont disposés et qui en ont les moyens. Cette démarche doit également s'appliquer à la base industrielle et technologique de défense européenne qu'il convient de préserver et d'adapter à la compétition mondiale. Tel est précisément le dessein formé par le Traité de Lisbonne au travers des dispositions qu'il consacre à la PSDC. Parmi celles-ci figure (art 42 et 46) **la Coopération Structurée Permanente (CSP)**.

La Coopération Structurée Permanente

Cette disposition, prévue aux articles 42 et 46 TUE et décrite dans un protocole additionnel au TUE, présente les caractères suivants :

- Elle vise à la constitution d'un **« réservoir de forces terrestres »** à base de Groupements tactiques mis à la disposition de l'UE par les Etats ayant volontairement intégré la CSP.
- Elle est empreinte de pragmatisme par son caractère **engageant** mais **non contraignant** en terme opérationnel.
- Elle prévoit les critères d'entrée auxquels devront souscrire les Etats membres volontaires. Ils sont réalistes, marqués essentiellement par un accroissement de leur effort en faveur de la Défense européenne et non par l'augmentation en valeur absolue des budgets nationaux de défense, comme on a parfois tendance à l'affirmer.
- Elle présente une compatibilité affirmée avec l'OTAN permettant une double appartenance OTAN/CSP-UE pour les Etats membres qui le souhaitent.
- Le Traité lui assigne le développement d'une synergie active avec l'Agence européenne de défense (AED).
- Elle se caractérise par un coût maîtrisé dans la mesure où les groupements tactiques européens (GTUE) ont des structures et des moyens opératoires inspirés des groupements tactiques de l'OTAN.
- Elle offre l'opportunité de confier à l'Eurocorps, état-major du niveau corps d'armée largement sous-utilisé, la mission d'encadrement fonctionnel, voire opérationnel, des groupements tactiques de la CSP.

On constate donc que la CSP n'est pas l'émergence d'une « armée européenne » et qu'elle ne vise pas à l'intégration supranationale des moyens militaires des Etats européens, comme certains affectent de le penser ou de le faire croire.

La CSP a pour objectif la création d'une force terrestre européenne de réaction rapide, une Euroforce.

La CSP n'empiète pas sur la souveraineté des Etats de l'UE, ni sur l'autonomie de leur outil de défense. Elle n'est pas antagoniste avec l'OTAN.

On voit bien l'intérêt de la Coopération structurée permanente :

- La CSP est une disposition du Traité européen (Traité de Lisbonne) qui occupe une place majeure parmi les mesures se rapportant à la PSDC puisqu'elle fait l'objet d'un protocole particulier, outre les deux articles 42 et 46 du TUE qui consacrent son existence.
- Faire l'impasse sur une disposition d'un Traité adopté par la quasi-totalité des Etats membres de l'UE dans un domaine aussi sensible que la Défense, et ce alors même que les citoyens européens expriment leur confiance dans l'Union pour contribuer à leur sécurité, comporte une dimension politique que l'on ne peut ignorer ou minimiser. Il s'agit d'une question de crédibilité pour l'Europe.
- L'importance de la CSP dépasse sa réelle portée militaire. Certes elle n'est qu' « un réservoir de forces terrestres » d'une importance relative (la CSP pourrait dépasser 10.000 hommes), une force de réaction rapide, mais elle doit permettre à l'Euroforce terrestre, qu'elle est appelée à constituer, d'affirmer pour l'Europe, dans des missions d'ampleur limitée, une détermination à agir. Elle constituera également un échelon préparatoire en vue de déploiements de forces plus conséquentes.
- La CSP, qui n'entame en rien la souveraineté des Etats qui y adhèrent, est un jalon supplémentaire sur la voie de l'indispensable coopération européenne en matière de défense. Elle complète les initiatives existantes dans les domaines aériens - l'EATC par exemple - ou naval - le dispositif Atalante - dont le succès est avéré.
- Elle donne enfin du sens au dispositif des Groupements tactiques européens jusqu'ici frappé d'une totale stérilité.
- La CSP, qui n'est pas une fin en soi, constituera un champ d'expérience incomparable pour favoriser l'émergence de convergences entre forces terrestres nationales permettant progressivement la mise en œuvre des capacités beaucoup plus importantes dont dépendra la sécurité de l'Europe.
- La CSP contribuera à crédibiliser et à nourrir l'action de l'Agence européenne de défense et ainsi à soutenir la BITD européenne.
- La CSP, fondée sur le volontariat d'Etats membres davantage préoccupés que d'autres par leur sécurité et celle de l'Europe, et à ce titre dotés des moyens nécessaires, est un outil particulièrement adapté pour tirer vers le haut la construction européenne.

La mise en œuvre de la Coopération structurée permanente soulève, comme il est naturel, de légitimes interrogations. C'est pour tenter d'y répondre, au moins partiellement, que sont établies les annexes à ce document.

La CSP : Les dispositions figurant au TUE

La **Coopération Structurée Permanente** est une coopération européenne unique en son genre qui bénéficie de règles spéciales pour sa création et son fonctionnement.

La **Coopération Structurée Permanente** permet à un groupe d'Etats volontaires de contribuer ensemble à la sécurité de l'Union européenne.

L'article 42 paragraphe 6 dispose que « [...] ces Etats membres, qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes, établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union. »

L'article 46 décrit les modalités de mise en œuvre de la Coopération Structurée Permanente (CSP). Il est complété par le Protocole additionnel sur la CSP. Ce protocole additionnel précise les modalités d'adhésion des Etats membres à la CSP et introduit la notion de groupement tactique européen, considéré comme l'unité élémentaire constitutive du réservoir capacitair constitué autour de la CSP.

La Coopération structurée permanente concourt donc à l'émergence d'un groupe d'Etats membres auquel « le Conseil peut confier la réalisation d'une mission, dans le cadre de l'Union » (article 42 paragraphe 5).

La coopération structurée permanente présente plusieurs caractéristiques importantes :

- elle est unique et permanente, engageante mais non contraignante en matière opérationnelle : il ne s'agit pas d'une collaboration de circonstance.
- elle est instituée à la majorité qualifiée : il revient au Conseil, après consultation du Haut représentant, d'adopter la décision européenne instaurant la CSP et la liste des Etats membres participants. Les critères prévus pour créer la CSP nécessitent un vote à la majorité qualifiée.
- le traité n'établit aucun quota minimum relatif au nombre d'adhérents : cette absence de quota minimum facilite la création de la CSP pour les Etats les plus volontaires.

La Coopération structurée permanente est ainsi un réservoir pérenne de capacités nationales ou multinationales à base de Groupements tactiques, une Euroforce, permettant à l'Union européenne de conduire dans un délai de 5 à 30 jours des missions d'envergure moyenne à dominante terrestre.

L'Union européenne possède déjà quasiment tous les moyens et structures nécessaires à l'émergence d'une CSP : structures de commandements, forces armées, etc. Seule la volonté de quelques Etats-membres fait défaut aujourd'hui.

La CSP : Les critères d'adhésion

Ce que dit le Traité...

Le Protocole sur la Coopération structurée permanente, annexé au TUE et qui a la même valeur juridique, détaille les modalités de fonctionnement de la CSP. Il précise notamment qu'elle est ouverte à tout Etat membre qui s'engage :

- A procéder plus intensivement au développement de ses capacités de défense, par le développement de ses contributions nationales et la participation, le cas échéant, à des forces multinationales, aux principaux programmes européens d'équipement et à l'activité de l'Agence européenne de défense ;
- A avoir la capacité de fournir, soit à titre national, soit comme composante de groupes multinationaux de forces, des unités de combat ciblées pour les missions envisagées, configurées sur le plan tactique comme un **groupement tactique**, avec les éléments de soutien, y compris le transport et la logistique, capables d'entreprendre, dans un délai de 5 à 30 jours, des missions visées à l'article 43 du TUE, en particulier pour répondre à des demandes de l'ONU et soutenables pour une période initiale de 30 jours, prorogeable jusqu'à au moins 120 jours.

Il n'y a donc que deux obligations impératives pour l'Etat membre qui souhaite entrer dans la Coopération structurée permanente : celle de concourir plus intensivement au développement de ses capacités de défense et celle d'avoir la capacité de fournir des unités de combat, sous forme de **groupements tactiques**.

L'obligation de « *procéder plus intensivement au développement de ses capacités de défense par le développement de ses contributions nationales* » ne doit pas être interprétée comme une obligation d'accroître, pour les Etats candidats, leur budget national de défense. La lecture croisée des articles 42 et 46 TUE et du Protocole additionnel conduit à comprendre que le critère d'entrée est, en fait, l'accroissement de l'effort consenti par les Etats membres pour le développement de leurs contributions nationales en faveur de la PSDC et non l'augmentation nette de leur budget de défense national.

Il en découle que les critères d'adhésion d'un Etat à la CSP doivent être la résultante d'un compromis entre l'effort qu'il est capable de consentir et sur lequel il s'engage, et le niveau d'exigence que l'Union européenne estime raisonnable de lui imposer afin de garantir la crédibilité de la CSP. C'est donc une démarche contractuelle, adaptée et engageante, conduite sous l'autorité du Haut représentant pour la PESC/PSDC, qu'il convient de faire prévaloir sur toute autre perspective, basée par exemple sur un pourcentage de dépenses militaires, rapporté au PIB, ce qui n'a guère de sens. L'OTAN en apporte d'ailleurs la preuve.

Les dispositions du Traité font des **groupements tactiques** les pierres angulaires de la CSP.

La CSP : La gestion du dispositif

Rappelons que la CSP ne fait pas obstacle à l'appartenance à l'OTAN des pays de l'Union européenne, ni au libre exercice de la souveraineté et des politiques nationales, ainsi qu'il est affirmé dans les dispositions du Traité européen relatives à la CSP. Elle est également totalement compatible avec les coopérations bi ou multilatérales comme le stipule l'article 42 paragraphe 3 du TUE : « *Les Etats membres qui constituent entre eux des forces multinationales peuvent aussi les mettre à la disposition de la politique de sécurité et de défense communes* ».

Il importe également de souligner avec force que l'appartenance à la CSP n'a pas d'effet d'entraînement automatique d'un Etat membre dans une opération décidée par l'Union européenne. L'article premier du Protocole sur la CSP est à cet égard particulièrement clair lorsqu'il prévoit la « *participation, le cas échéant, à des forces multinationales, aux principaux programmes européens d'équipement et à l'activité de l'Agence* ». Les Etats restent donc libres de décider ou non de leur participation opérationnelle. La CSP n'a pas vocation à interférer dans les processus de déclenchement ou de direction des opérations militaires ou civilo-militaires. Elle n'est en fait qu'une dynamique capacitaire collective offrant à l'Union européenne les moyens d'atteindre « les objectifs fixés par le Conseil ».

Cas d'école

L'intervention de la France au Mali (opération Serval) aurait-elle été envisageable si la Coopération structurée Permanente avait existé ?

La Coopération Structurée Permanente ne fait évidemment pas obstacle à la capacité de tout Etat membre de l'UE de passer des accords de défense avec tel ou tel pays, conformément aux orientations de sa diplomatie.

Le Mali aurait donc pu solliciter, comme il l'a fait, le concours militaire de la France. Il aurait d'ailleurs pu, dans le même temps, solliciter l'intervention de l'Union européenne, dotée par hypothèse de l'Euroforce constituée par la CSP.

Il est évident que la France, du fait de son dispositif militaire prépositionné en Afrique et de l'urgence qui s'attachait à l'intervention, aurait été fondée à engager sans délai ses forces comme elle l'a fait pour stopper l'offensive terroriste.

Mais l'Union européenne aurait pu accompagner en deuxième échelon les forces françaises en puisant dans le réservoir capacitaire, issu de la Coopération Structurée Permanente.

Ainsi, l'Union européenne, au lieu de rester tragiquement impuissante, aurait pu concrètement mettre ses actes en accord avec ses déclarations sur la nécessité de lutter contre le terrorisme dans la bande Sahelo-Sahélienne. Et la France n'aurait pas été isolée... comme elle l'est encore !

Le Protocole souligne que la participation aux programmes d'armement, portés par l'AED, n'a pas de caractère obligatoire. Il fait ainsi la différence entre l'adhésion obligatoire à la compétence de « génération de forces » et celle facultative à la compétence « programme d'armement ». Cette participation optionnelle aux principaux programmes européens d'équipement et à l'activité de l'Agence préserve les programmes d'armements confiés aux industriels européens de toute obligation de coopération multinationale dont on connaît les effets calamiteux lorsqu'elle réunit des « coopérants » dépourvus des compétences nécessaires.

Les règles de prise de décision au sein de la CSP

- Mise en place de la CSP : « Les Etats membres souhaitant participer à la CSP [...] notifient leur intention au Conseil et au haut représentant » (article 4651 TUE). Le Conseil adopte, dans un délai de trois mois, une décision établissant la CSP. Le Conseil statue à la majorité qualifiée.
 - Adhésion ou retrait d'un Etat membre : lorsqu'un Etat membre souhaite rejoindre la CSP, après consultation du haut représentant, le Conseil statue à la majorité qualifiée. « Seuls les membres du Conseil représentant les Etats membres participants prennent part au vote » (article 4653 du TUE). Il en va de même pour le retrait d'un membre de la CSP.
 - Les décisions (autres que celles relatives à la constitution du groupe, à son élargissement ou à la suspension d'un membre) restent prises à l'unanimité des Etats participants à la CSP.
- ⇒ Il est particulièrement important de noter, que de façon dérogatoire aux règles en usage au sein de l'Union européenne, seuls les Etats participants à la CSP décident des mesures qui les concernent.

- ⇒ La Coopération Structurée Permanente offre ainsi un cadre à la fois souple et engageant, propre à mobiliser les Etats de l'Union européenne et à leur ouvrir la voie d'une approche collective, mais pragmatique et réaliste, de leur défense. L'Europe a donc entre les mains l'instrument de relance de sa politique de défense

La CSP : une dynamique capacitaire

1- La CSP et les Groupements tactiques européens (GTUE) :

La CSP constitue le cadre approprié pour la mise en œuvre des groupements tactiques, créés en 2007 et jamais utilisés.

Après l'opération *Artemis* en 2003, conduite de façon autonome par l'Union européenne au titre de sa politique de sécurité et de défense, la nécessité d'un développement plus poussé des capacités de réaction rapide s'est faite cruellement sentir.

Le Conseil européen prévoit ainsi en 2004 que les Etats membres seront « *en mesure, d'ici à 2020, de réagir par une action rapide et décisive, en appliquant une approche totalement cohérente à tout l'éventail des opérations de gestion de crise relevant du traité sur l'Union européenne* ».

Il est donc prévu, depuis 2007, que l'Union dispose en permanence de deux groupements tactiques de 1500 hommes environ, comprenant chacun un bataillon d'infanterie, un état-major et des moyens de soutien tactiques et logistiques, afin d'assurer leur capacité à se déployer et à intervenir rapidement. Ces groupements tactiques répondent aux caractéristiques exigées pour la mise en œuvre de la Coopération structurée permanente.

Le GTUE se présente comme un groupement minimal de forces militaires efficace, crédible et cohérent, déployable rapidement et capable de mener des opérations autonomes ou d'assurer la phase initiale d'opérations de plus grande envergure. Cohérent avec leur vocation de force de réaction rapide, l'engagement des GTUE est réglé de façon à ce qu'ils puissent être déployés 15 jours après que le conseil en a pris la décision. La durée initiale de la mission d'un GTUE est fixée à 30 jours, pouvant être portée à 120 jours.

Le groupement tactique n'a pas de structure fixe. Cette souplesse vise à favoriser une constitution plus aisée des forces nécessaires et un éventail plus large de capacités.

Il n'en demeure pas moins que l'organisation « standard » d'un GTUE est la suivante :

- Un état-major de force déployable,
- Une force interarmée de la taille d'un bataillon,
- Des éléments d'appui tactique,
- Des éléments de soutien logistique.

Un GTUE s'appuie aussi sur des capacités de soutien opérationnelles et stratégiques essentielles définies au préalable, comme le transport stratégique et la logistique. Les Etats membres peuvent également mettre à disposition des capacités spécialisées, qui fournissent aux groupements tactiques des éléments spécifiques.

Les groupements tactiques sont compatibles avec le principe de la multinationalité et peuvent être formés par une nation-cadre ou par une coalition multinationale d'Etats membres.

Les groupements tactiques sont les constituants de la CSP.

L'entraînement opérationnel, qui constitue un impératif pour les groupements tactiques, relève des Etats membres concernés.

La procédure d'engagement des groupements tactiques :

Les groupements tactiques restent en alerte pendant un ou plusieurs semestres.

Les opérations des GTUE sont conçues pour être, en règle générale, menées en vertu d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies. Toutefois, les textes n'en font pas une condition contraignante ; il est donc tout à fait possible d'envisager d'engager les GTUE en opération sans mandat du Conseil de sécurité.

De façon cohérente avec leur vocation de force de réaction rapide, l'engagement des GTUE est réglé de façon à ce qu'ils puissent être déployés 15 jours après que le Conseil de l'Union européenne en a pris la décision.

La durée initiale de la mission d'un GTUE est fixée à 30 jours, pouvant être portée à 120 jours, moyennant un réapprovisionnement approprié.

2- La Brigade franco-allemande :

On entend trop souvent mettre en cause l'intérêt de la Brigade franco-allemande, au point que l'on vient à s'interroger sur sa possible dissolution.

L'emploi de cette unité, chargée de symboles, se heurte à des obstacles paralysants qui aboutissent à un paradoxe navrant : les unités qui la composent sont utilisées isolément par leur pays respectif...dans un contexte de démembrement de la BFA. Or, dans son article 42 paragraphe 2, le TUE stipule que : « *les Etats membres qui constituent entre eux des forces multinationales peuvent aussi les mettre à la disposition de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC)* ».

La CSP, appelée à constituer un outil majeur au service de la PSDC, apparaît donc comme le cadre pertinent pour l'emploi de la Brigade franco-allemande, soit en unité constituée, soit articulée en groupements tactiques.

La remise en cause de la Brigade franco-allemande apparaît comme une renonciation politiquement inacceptable. En mettant en œuvre la CSP, on donne enfin à la Brigade l'environnement fonctionnel qui lui est indispensable.

3- L'Eurocorps :

L'Eurocorps, créé en 1992 et devenu opérationnel en 1995, est un Etat-major de corps d'armée pouvant « engager » jusqu'à 60 000 hommes. En dehors des cinq « nations-cadres » (France, Allemagne, Belgique, Espagne et Luxembourg), quatre « nations associées » (Italie, Grèce, Turquie et Pologne) détachent un nombre limité d'officiers à l'Eurocorps, qui se trouve à Strasbourg. L'Etat-major est composé de près de 400 personnes et la brigade multinationale d'appui au commandement comporte environ 600 militaires. L'Eurocorps est susceptible de répondre à des

PCL XL error

Position: 126209

Operator: Text

Error: InternalError Dx50

Subsystem: TEXT

Europe and Defence

Permanent Structured Cooperation

(Articles 42 and 46 of the Lisbon Treaty)

A rapid response Euroforce

Y. Fromion
MP - National Assembly
Defence Committee
Committee on European Affairs
National Assembly

Foreword

The European Union has chosen to adopt a Common Security and Defense Policy (CSDP), integral part of the Lisbon Treaty (TEU) whose implementation *"shall be undertaken using capabilities provided by the Member States"* (Art. 42 TEU).

There is no need to dwell on this major responsibility incumbent upon EU states, even as we hear a chorus of criticism against the sluggishness of the European Defense, for which Brussels naturally takes the blame!

How not to emphasize on the dangerous paradox for the security of Europe, consisting in the Member States' lack of political will to implement the defense provisions of the European Treaty, even as the said States show a growing inability to defend themselves ?

For many years this reprehensible attitude puts obstacle to the implementation of the Permanent Structured Cooperation, planned in Articles 42 and 46 of the TEU and in the Additional Protocol which relates to it.

The French National Assembly has taken up a position in favor of the implementation of the Permanent Structured Cooperation, by adopting the 4th of May 2013 a European resolution proposal on the initiative of Deputies Y. FROMION and J.PUEYO.

I have personally raised this issue on many occasions, through parliamentary reports and other works, as well as during the inter-parliamentary conferences on CSDP in Dublin, Athens, Rome and Riga, awakening a growing interest there.

The High Representative, Ms Federica Mogherini, announced publicly her interest for PSC and confirmed it to me expressly. Very recently German parliamentarians have called for the implementation of the PSC. At least, Michel Barnier, special advisor to Jean-Claude Juncker for Security and Defense Policy, stressed that implementation of PSC should appear in the European schedule for 2016.

At the end of several years of persistence, those who believed in the interest of the Permanent Structured Cooperation to make an important walking step to European Defense, can now hope to reach the goal.

But it is still necessary to act as pedagogy to raise the misunderstandings and the doubts.

Yves Fromion

The PCS: a ground Euroforce

The changing global strategic environment and the security issues connected with it have two consequences for the European Union:

- No European country can now claim to be able to ensure its security alone and thereby impose itself on the international stage.
- The European Union can no longer exempt herself from the responsibility for being gradually equipped with a military capacity able to ensure the safety of its population, as it has undertaken to do, particularly in the European Treaty, and moreover, to preserve its autonomy of decision faced with the continental blocks that will determine world affairs.

The European Union has little choice faced with this situation. The concept of a "European army" at present appears to be largely illusory in view of the European institutions and the diversity of situations of the EU Member States.

Therefore, and precisely because of this diversity, the EU is being forced to implement a pragmatic, flexible, incremental and above all, cooperative defence system. Experience shows the relevance of this approach, despite the shortcomings that may be criticised. The European Union must therefore come up with converging routes to help structure strong cooperation between those Member States who are in favour of it and who have the resources. This approach should also apply to the industrial and technological base of European defence that must be preserved and adapted to international competition. This is precisely the plan formed by the Lisbon Treaty through the provisions that it devotes to the CSDP. Among these is (Art. 42 and 46) Permanent Structured Cooperation (PSC).

Permanent Structured Cooperation.

This provision, provided for in Articles 42 and 46 of the EU Treaty and described in an additional protocol to the EU Treaty, has the following characteristics:

- It aims to create a "pool of ground troops" based on battle groups (EUBG) made available to the EU by the Member States which have voluntarily joined the PSC.
- It is decidedly pragmatic in its engaging character, but is non-binding in operational terms.
- The entry criteria imposed on the voluntary Member States are realistic, marked mainly by an increase in their efforts in support of European defence and not by the absolute increase in national defence budgets as people tend to believe.
- It has confirmed compatibility with NATO, making double NATO / PSC-EU membership possible for the Member States that want it.
- The Treaty promotes the development of an active synergy with the European Defence Agency (EDA).
- It is characterised by controlled costs to the extent that European battle groups (EUBG) have structures and operating means inspired by NATO's battle groups.
- It offers the opportunity to entrust the Eurocorps, the largely underused military staff at army corps level, with the task of ensuring the functional or operational supervision of the PSC battle groups.

This shows that the PSC is not the emergence of a "European army" and that it is not aimed at the supranational integration of the military assets of European states, as some pretend to think or to persuade.

The PSC aims to create a quick response European ground force, or a Euroforce.

The PSC does not encroach on the sovereignty of EU states, nor on the autonomy of their defence systems. It is not an antagonist to NATO.

The benefits of Permanent Structured Cooperation are obvious :

- PSC is a provision of the EU Treaty (Lisbon Treaty) which occupies a major place among the measures relating to the CSDP because it has been the subject of a special protocol, in addition to articles 42 and 46 of the EU Treaty, which consecrate its existence.
- Ignoring a provision of a Treaty adopted by virtually all EU Member States in an area as sensitive as defence, and this even as European citizens are expressing their confidence in the Union to contribute to their security, has a political dimension that is impossible to ignore or play down. This is a matter of credibility for Europe.
- The importance of the PSC goes beyond its real military significance. Although it is only "a pool of ground troops" of a fair size (the PSC could exceed 10,000 men), or a quick response force, it must enable the land Euroforce that it is intended to form for Europe to affirm a determination to act in limited scope missions. It will also be a preparatory step towards the deployment of more substantial forces.
- The PSC, which will not detract from the sovereignty of the States that join it, is another milestone on the road to essential European cooperation on defence matters. It complements existing initiatives in the aerial - the EATC for example - or naval - the Atalante system- fields, the success of which is proven.
- The PSC finally gives meaning to the European battle groups, which have been totally sterile to date.
- The PSC, which is not an end in itself, will be an incomparable field of experience to encourage the development of convergence between national ground forces, gradually allowing the implementation of the much larger capacities on which Europe's security depends.
- The PSC will contribute to lend credibility and feed the work of the European Defence Agency, thereby supporting the European EDTIB.
- The PSC, based on voluntary participation of Member States that were more concerned for their safety and that of Europe than others, and as such having the necessary resources, is a significant means for pulling the construction of Europe upwards.

The implementation of the Permanent Structured Cooperation raises, as is only natural, legitimate questions. It is in an attempt to respond to these, at least partially, that the appendices to this document have been established.

The PCS: The provisions contained in the EU Treaty

The Permanent Structured Cooperation is a one of a kind European cooperation mechanism benefiting from special provisions for its establishment and functioning.

The Permanent Structured Cooperation allows a group of volunteer States to contribute to the security of the European Union together.

Paragraph 6 of Article 42 states that " [...] *those Member States whose military capabilities fulfil the highest criteria and which have made the most binding commitments to one another in this area with a view to the most demanding missions shall establish permanent structured cooperation within the Union framework.*"

Article 46 describes the implementation arrangements for the Permanent Structured Cooperation (PSC). It is supplemented by the Additional Protocol on the PSC. This Additional Protocol specifies the terms of membership to the PSC for the Member States and introduces the concept of a European battle group, which is considered as the elementary unit constituting the capability pool formed around the PSC.

The Permanent Structured Cooperation therefore contributes to the emergence of a group of Member States to which *"the Council may entrust the execution of a task, within the Union framework"* (Article 42, Paragraph 5).

The Permanent Structured Cooperation has several important characteristics:

- it is unique and permanent, engaging, but non-binding for operational matters: it is not a collaboration of circumstances.
- it is introduced by a qualified majority: it is up to Council, after consulting the High Representative, to adopt the European decision establishing the PSC and the list of participating Member States. The criteria provided to create the PSC require a vote by a qualified majority.
- the treaty does not establish a minimum quota on the number of members: this absence of a minimum quota facilitates the creation of the PSC for the most committed States.

The Permanent Structured Cooperation is therefore a sustainable national or multinational capability pool based on Battle groups and a Euroforce, allowing the European Union to conduct medium-sized dominant ground missions within 5 to 30 days.

The European Union already has virtually all of the means and structures required for the emergence of a PSC: command structures, armed forces, etc. Only the commitment of certain Member States is currently lacking.

The PCS: Membership criteria

What it says in the Treaty ...

The Protocol on the Permanent Structured Cooperation, which is annexed to the EU Treaty and which has the same legal value, details the operating methods of the PSC. It specifies in particular that it is open to any Member State that commits to:

- Proceed more intensively to develop its defence capacities through the development of its national contributions and participate, where appropriate, in multinational forces, the main European equipment programmes and the activity of the European Defence Agency;
- Have the ability to provide, either at national level or as a part of multinational force groups, targeted combat units for the missions planned, configured on a tactical level as a **battle group**, with support elements, including transport and logistics, capable of carrying out, within a period of 5 to 30 days, the missions referred to in Article 43 of the EU Treaty, particularly to comply with UN requests, sustained for an initial period of 30 days and extendible for at least 120 days.

There are currently only two mandatory obligations for Member States wishing to join the Permanent Structured Cooperation: that of competing more intensively to develop their defence capabilities and that of having the ability to provide combat units, in the form of **battle groups**.

The obligation to "*proceed more intensively to develop their defence capacities through the development of their national contributions*" should not be interpreted as an obligation to increase their national defence budget by the applicant States. Joint reading of Articles 42 and 46 of the EU Treaty and the Additional Protocol leads to an understanding that the entry criterion is, in fact, an increase in the efforts made by Member States for the development of their national contributions in support of the CSDP and not a net increase in their national defence budget.

This implies that the criteria for a State's membership of the PSC must be the result of a compromise between the effort it is able to make and to which it is committed, and the level of requirements that the European Union considers it reasonable to impose on it in order to ensure the credibility of the PSC. It is therefore an adapted and engaging contractual approach, driven under the authority of the High Representative for the CFSP/CSDP, that must be made to prevail over any other perspective based, for example, on a percentage of military spending in relation to GDP, which makes little sense. NATO also provides proof of this.

The provisions of the Treaty make **battle groups** the cornerstones of the PSC.

The PCS: Managing the system

Remember that the PSC does not prejudice the NATO membership of European Union countries or the free exercise of sovereignty and national policies, as is stated in the provisions of the European Treaty regarding the PSC. It is also fully compatible with bilateral or multilateral cooperation as stipulated in Article 42, Paragraph 3 of the EU Treaty: "*Those Member States which together establish multinational forces may also make them available to the common security and defence policy*".

It is also important to strongly emphasise that belonging to the PSC has no automatic effect of involving a Member State in an operation decided on by the European Union. The first article of the Protocol on the PSC is particularly clear in this regard when it provides for "participation, where appropriate, in multinational forces, the main European equipment programmes and the activity of the Agency". States therefore remain free to decide on their operational involvement or not. The PSC is not intended to interfere in the initiation or management processes for military or civil-military operations. It is really just a dynamic collective capability giving the European Union the means to achieve "the objectives set by the Council".

Case study

Would the French intervention in Mali (Serval operation) have been possible if the Permanent Structured Cooperation had existed?

The Permanent Structured Cooperation obviously does not prevent any EU member state from concluding defence agreements with individual countries, along the lines of its diplomacy.

Mali could therefore have been seeking, as it did, military assistance from France. Assuming that the Euroforce would have been constituted under the PSC, Mali could also have requested, at the same time, the intervention of the European Union.

Because of its military presence in Africa and the urgency to intervene, France was obviously founded to engage its armed forces without delay, as it has done to stop the terrorist offensive.

But in the second stage, the European Union could have assisted French forces by drawing on the capacities resulting from the Permanent Structured Cooperation.

Thus, the European Union, instead of remaining tragically powerless, could stand by what it says about the need to fight terrorism in the Saharo-Sahelian band. And France would not be isolated... as it still is |

The Protocol emphasises that participation in armament programmes, driven by the EDA, does not have a binding character. It thus distinguishes between the mandatory membership of the "force generation" jurisdiction and the optional membership of the "armament programme" jurisdiction. This optional participation in the main European equipment programmes, and the Agency's activity, keep the armament programmes entrusted to European industrialists free from any multinational cooperation obligation, whose disastrous effects when bringing together "cooperation partners" lacking the necessary skills are well known.

The rules for decision making within the PSC

- **Implementation of the PSC:** *"Those Member States which wish to participate in the PSC [...], shall notify their intention to the Council and to the High Representative"* (Article 46§1 of the EU Treaty) The Council shall, within three months, adopt a decision establishing the PSC. The Council shall decide by a qualified majority.
 - **Membership or removal of a Member State:** when a Member State wishes to join the PSC, after consulting the High Representative, the Council shall decide by a qualified majority. "Only members of the Council representing the participating Member States shall take part in the vote" (Article 46§3 of the EU Treaty). The same applies for removing a member from the PSC.
 - **Decisions (other than those relating to the establishment of the group, its expansion or the suspension of a member) are taken unanimously by the participating States.**
- ⇒ **It is particularly important to note that as an exception to the rules in use within the European Union, only the States participating in the PSC decide on the measures that affect them.**

- ⇒ **The Permanent Structured Cooperation thus provides a framework which is both flexible and engaging, able to mobilise the European Union States and which paves the way for them to have an approach that is collective, but also pragmatic and realistic, for their defence. Europe therefore has an instrument to revive its defence policy in its hands.**

The PSC : a dynamic of capabilities

1- The PSC and the European battle groups (EUBG):

The PSC provides an appropriate framework for implementing battle groups, which were created in 2007 and have never been used.

After Operation *Artemis* in 2003, which was conducted independently by the European Union pursuant to its security and defence policy, the need to further develop rapid response capabilities was cruelly felt.

In 2004, the European Council therefore declared that the Member States should be "*capable, by 2020, of responding with rapid and decisive action by applying a fully coherent approach to the whole spectrum of crisis management operations coming under the Treaty on the European Union*".

It has therefore been planned, since 2007, for the Union to always have two battle groups of around 1,500 men, each consisting of an infantry battalion, a military staff and tactical support and logistical means, in order to ensure their ability to deploy and respond quickly. These battle groups meet the characteristics required for implementing the Permanent Structured Cooperation.

The EUBG is presented as a minimal grouping of effective, credible and coherent military forces that is rapidly deployable, able to conduct autonomous operations and secure the initial phase of larger operations. Consistent with their vocation as a rapid response force, the commitment of EUBGs is adjusted so that they can be deployed 15 days after the Council has made the decision. The initial duration of a EUBG mission is set at 30 days and can be increased to 120 days.

The battle group has no fixed structure. This flexibility aims to facilitate an easier composition of the forces required and a wider range of capabilities.

The fact nevertheless remains that the "standard" organisation of a EUBG is as follows:

- A deployable military staff for the force,
- An Inter-army force the size of a battalion,
- Tactical support elements,
- Logistical support elements.

A EUBG also relies on key operational and strategic support capabilities defined in advance, such as strategic transport and logistics. Member States may also make specialised capabilities available, which provide battle groups with specific elements.

The battle groups are compatible with the principle of multinationality and can be formed by a framework nation or by a multinational coalition of the Member States.

The battle groups are the components of the PSC.

Operational training, which is imperative for the battle groups, is the responsibility of the Member States involved.

The engagement procedure for battle groups:

The battle groups remain on alert for one or more semesters. The "standby duty" table is established in conference on commitment offers in terms of military capabilities.

EUBG operations are generally designed to be conducted under a United Nations Security Council resolution. However, the texts do not make it a binding condition; so it is quite possible to consider engaging a EUBG operation without a Security Council mandate.

Consistent with their vocation as rapid reaction force, the engagement of EUBG is adjusted so that they can be deployed 15 days after the Council has made a decision.

The initial duration of a EUBG mission is set at 30 days and can be increased to 120 days, as long as appropriate replenishment is provided for.

2- The Franco-German Brigade:

We often hear of the benefits of the Franco-German Brigade being questioned, to the point that people are talking about its possible dissolution.

The use of this unit, full of symbolism, is fraught with crippling obstacles that lead to a sad paradox: the units that compose it are used by their respective countries in isolation, in a context of disbanding the FGB. But in its Article 42, paragraph 2, the EU Treaty states that: *"Those Member States which together establish multinational forces may also make them available to the common security and defence policy (CSDP)."*

The PSC, which is called on to form a major tool to serve the CSDP, therefore appears to be the appropriate framework for using the French-German Brigade, either as a formed unit, or made up of battle groups.

Questioning the Franco-German Brigade appears to be a politically unacceptable surrender. By implementing the PSC, it finally gives the Brigade the functional environment that is indispensable for it.

3- The Eurocorps:

The Eurocorps, which was created in 1992 and became operational in 1995, is an army corps level military staff that can "draw on" up to 60,000 men. Apart from the five "framework nations" (France, Germany, Belgium, Spain and Luxembourg), four "associated nations" (Italy, Greece, Turkey and Poland) provide a limited number of detached officers to the Eurocorps, which is located in Strasbourg. The Military Staff is composed of nearly 400 people and the supporting multinational brigade command has about 600 troops. The Eurocorps is likely to respond to requests from the UN, NATO and the EU. It has all the necessary command and control means, light and air-transportable or heavy. This Military Staff also has a particular legitimacy: any engagement by the European Corps corps is the expression of the joint political and diplomatic commitment of five European nations.

This powerful Military Staff has been used very rarely. It is nevertheless able to conduct the planning of a ground operation within a short time. It therefore seems perfectly suited for ensuring the functional and operational supervision of battle groups contributing to the Permanent Structured Cooperation, subject to arrangements being struck between the "framework nations" of the Eurocorps and the European Union.

It should be noted that the Franco-German Brigade is intended to be under the command of the Eurocorps.

The PSC : a stimulus for the European EDTIB

The creation of the European Defence Agency aims to streamline of armament programmes within the European Union.

in spite of some results that deserve attention, especially in the field of research, the findings are disappointing, despite the efforts made.

This is due in particular to the difficulties in consolidating national defence industries, which have great excess capacity. It is also clear that the logic behind the NATO operation has long favoured the penetration of the US defence industry into European national forces.

European armies taken together are therefore a very expensive and inefficient organisational model. The industries are engaged in a devastating competition that has the effect of burdening their financial resources and their capacity to innovate. The narrowness of the European market, the overcapacity of production facilities and global competition are additional handicaps.

The European Union cannot overlook such an essential industrial sector. The Permanent Structured Cooperation, interacting with the European Defence Agency, as provided for in the provisions of the Treaty and the Protocol on the PSC, must contribute to streamlining land armament programmes and thus encouraging industrial consolidation in the sector concerned.

Contribution of the German Bundestag



Julia Obermeier
Mitglied des Deutschen Bundestages

Julia Obermeier, MdB, Platz der Republik 1, 11011 Berlin

Ihrer Exzellenz der
Hohen Vertreterin der Union
für Außen- und Sicherheitspolitik
Frau Federica Mogherini
Rat der Europäischen Union

Berlin, 19.11.2015/ch

Julia Obermeier, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin
Telefon: +49 30 227-77188
Fax: +49 30 227-70189
julia.obermeier@bundestag.de

Bürgerbüro:
Ranertstr. 8
81249 München
Telefon: +49 89 89399099
Telefax: +49 89 89399100
julia.obermeier.wk@bundestag.de

www.julia-obermeier.de

Sehr geehrte Frau Hohe Vertreterin,

in den vergangenen zwei Jahren ist die Welt aus den Fugen geraten. Vor den Toren Europas, insbesondere an der Ost- und Südflanke der NATO, häufen sich schwere Krisen. Mit den menschenverachtenden Anschlägen von Paris hat der Terror in Europa eine neue Dimension angenommen. Die veränderte Sicherheitslage stellt die EU und ihre Mitgliedsstaaten vor neue strukturelle Herausforderungen und macht die geplante Aktualisierung der Europäischen Sicherheitsstrategie immer dringlicher.

Als stellvertretendes Mitglied der Interparlamentarischen Konferenz der GASP und GSVP möchte ich Ihrer Aufforderung gerne nachkommen und Ihnen Vorschläge zum Thema Migration und zur zukünftigen europäischen Außen- und Verteidigungspolitik zukommen lassen. Die Vorschläge umfassen zwei Kernbereiche sowie die dazugehörigen konkreten Maßnahmen:

- 1. Stärkung der europäischen Verteidigungsfähigkeit**
 - Durch die heutige Wirtschaftslage und die wachsenden sicherheitspolitischen Herausforderungen ist eine verstärkte europäische Kooperation geboten. Das Schlüsselprojekt *Pooling & Sharing* und die damit zusammenhängenden Fähigkeitsprogramme sollten daher weiter vorangetrieben werden.



- Ein Projekt, von dem viele europäische Partner profitieren würden, sind gemeinsame militärische Systeme zur Verlegung und Evakuierung von Streitkräften und Bürgern. Diese teure aber wichtige Fähigkeit könnte im ersten Schritt durch einen multinationalen Hubschrauberverband realisiert werden.
- Um die Sicherheit der europäischen Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten, benötigen die Streitkräfte der EU-Mitgliedsstaaten qualitativ hochwertiges Gerät und Material. Ein Instrument um die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Verteidigung und die mit ihr verbundene technologische und industrielle Basis zu stärken, sind Investitionen in Forschung und Entwicklung.
 - o Im Haushaltsplan der EU sollten insbesondere Mittel zur Finanzierung von Maßnahmen im Kontext der GASP betriebenen Forschung bereitgestellt werden.
 - o Investitionen der EU in Forschung und Entwicklung sollten genutzt werden, um eine umfangreiche und systematische Verteidigungszusammenarbeit sowie effiziente Industriepartnerschaften zu fördern.
- Militärzulassungen werden in der EU nicht nach einheitlichen Standards vergeben. Hierdurch entstehen der europäischen Verteidigungsindustrie massive Mehraufwände. Eine Harmonisierung dieses Bereichs würde gemeinsame europäische wehrtechnische Entwicklungen attraktiver gestalten.

2. Bewältigung der Flüchtlingskrise

- Eine Einigung der EU-Länder auf eine Liste sicherer Herkunftsstaaten ist zeitnah umzusetzen. Bei Asylbewerbern aus diesen Staaten können die Verfahren beschleunigt werden.
- Der strikte Schutz der europäischen Außengrenzen ist zurzeit nicht gewährleistet.
 - o Der Aufbau einer EU-Küstenwache unter dem Kommando von Frontex würde dazu beitragen hier Abhilfe zu schaffen und Nationalstaaten zu unterstützen, die angesichts der Flüchtlingskrise überfordert sind. Frontex müsste dazu mit



mehr Personal, einem höheren Budget sowie transnationalen Kompetenzen ausgestattet werden.

- o Ergänzend könnte eine GSV-P-Grenzschtutzmission einen Beitrag leisten, den Schutz der EU-Außengrenzen wiederherzustellen.
- Humanitäres und entwicklungspolitisches Engagement, zugeschnitten auf die Anforderungen der Partnerländer im Nahen und Mittleren Osten sowie im nördlichen Afrika, muss intensiviert werden. Dadurch kann die Situation in den Herkunftsländern verbessert und die Staaten ertüchtigt werden, die elementaren staatlichen Sicherheitsaufgaben wahrzunehmen. Hierzu sind Initiativen für Ausbildung, Polizeiaufbau und Grenzschtutz sinnvolle Maßnahmen.
- Die Sahel-Sahara-Region ist besonders betroffen von Menschen-, aber auch Waffen- und Drogenhandel. Die zivilen GSV-P-Missionen EUCAP Sahel Mali und EUCAP Sahel Niger bedürfen daher einer Ausweitung: Durch die Stärkung der Kapazitäten und Fähigkeiten unserer regionalen Partner sollte das integrierte Grenzmanagement umgesetzt werden.

Die Weiterentwicklung der GASP und der GSV-P ist essentiell, damit die EU die aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen bewältigen kann. Ihren weiteren Schritten auf diesem Weg sehe ich daher mit großen Interesse entgegen.

Mit ausgezeichnete Hochachtung

Julia Obermeier

Courtesy Translation

Her Excellency
Ms Federica Mogherini
High Representative of the Union
for Foreign Affairs and Security Policy
Council of the European Union

19 November 2015

Dear High Representative,

In the past two years, the world has spun out of control. At the gates of Europe, especially on NATO's eastern and southern flanks, we are witnessing a mounting number of severe crises. With the inhuman attacks in Paris, terror in Europe has taken on a new dimension. The changed security situation means that the EU and its Member States are facing new structural challenges, and this makes the planned update of the European Security Strategy increasingly urgent.

As a substitute member of the Interparliamentary Conference for the CFSP and CSDP, I would like to take up your invitation to send you proposals on the subject of migration and on the future European foreign and defence policy. The proposals encompass two core areas, as well as concrete measures relating to them:

1. Strengthening Europe's defence capability

- In view of today's economic situation and the growing security-policy challenges, greater European cooperation is necessary. The key project of Pooling & Sharing and the related capability programmes should therefore be advanced further.
- One project from which many European partners would benefit is the establishment of shared military systems to deploy and evacuate military personnel and civilians. This expensive but important capability could, as a first step, be achieved in the form of a multinational helicopter unit.
- To ensure the security of European citizens, the armed forces of the EU Member States need high-quality equipment and materiel. One means of strengthening

the performance capability and competitiveness of European defence and its associated technological and industrial base is investment in research and development.

- Resources should be made available in the EU's budget to finance actions for CFSP-related research, in particular.
- EU investment in research and development should be used to foster comprehensive and systematic defence cooperation and efficient industrial partnerships.
- Military approvals are not issued on the basis of uniform standards in the EU. This results in massive additional costs for the European defence industry. Harmonisation in this area would make joint European technical developments in the field of defence more attractive.

2. Coping with the refugee crisis

- An agreement by EU Member States on a list of safe countries of origin must be implemented promptly. Procedures can be speeded up for asylum applicants from these countries.
- Europe's external borders are not being fully secured at present.
 - The development of an EU coast guard under the command of Frontex would help to remedy this and to support countries which are overstretched in view of the refugee crisis. This would require Frontex to be given more staff, a bigger budget and transnational competences.
 - In addition, a CSDP border management mission could help to restore the security of the EU's external borders.
- Humanitarian and development-policy engagement, tailored to the needs of our partner countries in the Middle East and northern Africa, must be intensified. This can lead to an improvement in the situation in the countries of origin and empower countries to fulfil the state's basic security responsibilities. To this end, initiatives relating to training, the development of the police, and border management are sensible measures.
- The Sahel-Sahara region is particularly affected by human trafficking, but also by arms and drug trafficking. The civilian CSDP missions EUCAP Sahel Mali and EUCAP Sahel Niger therefore need to be expanded: integrated border management should be implemented by strengthening the capacities and capabilities of our regional partners.

The further development of the CFSP and the CSDP is essential to enable the EU to cope with the current security-policy challenges. I therefore look forward with great interest to your next steps towards achieving this goal.

Respectfully yours,

Sgd. Julia Obermeier
Member of the German Bundestag



Doris Wagner
Mitglied des Deutschen Bundestages

Empfehlungen für eine Globale Strategie für die Europäische Union 2016

Sehr geehrte Frau Mogherini,

Sie waren so freundlich, die TeilnehmerInnen der IPC in Luxemburg aufzufordern, Ihnen konkrete Vorschläge für die zukünftige Gestaltung der GSVP und insbesondere der geplanten neuen Europäischen Sicherheitsstrategie zuzusenden. Dieser Aufforderung will ich heute gerne nachkommen - und Ihnen im Folgenden vor allem drei Gedanken nahebringen:

1. „Frieden“ nicht „Stabilität“ muss das Ziel sein.
2. Alle Politikbereiche einbeziehen, nicht nur die klassische Sicherheitspolitik.
3. Krisenprävention stärken und entsprechend institutionell ausbauen.

Ich begrüße es sehr, dass der Auftrag für eine neue Strategie für die Europäische Union unter dem Namen „Globale Strategie“ läuft und nicht mehr „Sicherheitsstrategie“ heißt. Denn wenn wir eines aus den Geschehnissen der vergangenen Jahre gelernt haben, dann, dass wir Sicherheit nicht für uns allein und im Alleingang erreichen können, sondern global denken müssen. Und dabei dürfen wir uns in der Wahl der Mittel nicht auf die Sicherheitspolitik beschränken.

Die beiden vorangegangenen Sicherheitsstrategien der EU von 2003 und 2008 sind dieser Erkenntnis nicht gerecht geworden: Sie waren auf einen engen Begriff von Sicherheit nur für die Bürgerinnen und Bürger der Europäische Union fokussiert und kamen dabei zu dem Ergebnis, dass ein möglichst stabiles Umfeld geschaffen werden müsse. Die Östliche und Südliche Partnerschaft wurden in diesem Sinne als Erfolg gefeiert. Heute wissen wir, dass beide brüchig sind und nicht die erhoffte Stabilität gebracht haben.

So wenig wie Stabilität das Ziel einer zukünftigen Strategie sein darf, so wenig dürfen wir uns in der neuen Strategie auf aktuelle und vermeintlich zukünftige Bedrohungsszenarien beschränken. Wir sehen, dass in der ersten Sicherheitsstrategie von 2003 der Terrorismus als Nachwirkung der Anschläge vom 11. September 2001 klar auf Platz 1 rangiert. 2008 wich er der Einschätzung, Massenvernichtungswaffen seien die Hauptbedrohung für Europas Sicherheit. Es ist richtig und wichtig, sich der aktuellen Herausforderungen bewusst zu sein. Aber es macht wenig Sinn, sie zum Kern einer Strategie zu machen und daraus Handlungsempfehlungen abzuleiten – und dies aus zwei Gründen:

23.11.2015

Platz der Republik 1, 11011 Berlin, Telefon: +49 30 227-73035, Fax: +49 30 227-76034,
doris.wagner@bundestag.de

Erstens läuft eine „Strategie der Bedrohungsszenarien“ Gefahr, sich in kurzen Abständen zu überleben und von neuen Entwicklungen überholt zu werden. Wie wenig sich neue Bedrohungen vorhersehen lassen, haben wir in den letzten Jahren wiederholt erlebt.

Zweitens: Wer die Bedrohung in den Vordergrund stellt, muss in der Folge zu Abwehrmechanismen als Antwort hierauf kommen. Wir sehen aber aktuell, dass eine Politik der Abschottung gegenüber realen Entwicklungen keinen Erfolg hat. Von Datenströmen, Klima- und Umweltveränderungen wussten wir schon lange, dass sie nicht vor Grenzen halt machen. Dass sich aber auch Menschen nicht aufhalten lassen, wenn sie vor Krieg, Not und Elend auf der Flucht sind, zeigen uns die jüngsten Entwicklungen eindrücklich. Maßnahmen, die vornehmlich auf Abwehr und Abschottung setzen, sind demnach keine geeigneten Antworten.

Die Entwicklungen und Ereignisse der letzten Wochen bestätigen einmal mehr, dass wir Sicherheit nicht nur als Sicherheit für uns selbst definieren dürfen. Stattdessen müssen wir über die eigenen Grenzen hinaus denken. Es kann uns nicht egal sein, wenn an anderen Orten Unsicherheit herrscht. Denn die Folgen dieser scheinbar weit entfernten Unsicherheit sind oft unvorhersehbar. Wir haben bspw. zu spät auf den sog. Arabischen Frühling, den Krieg in Syrien und die aktuellen Flüchtlingsbewegungen reagiert und somit war unsere Reaktion unklar und wenig abgestimmt. Unser Engagement findet nachträglich statt, statt vorbeugend zu wirken. Der Fokus jeder neuen Strategie sollte unbedingt auf der Prävention von Krisen liegen.

Die neue Globale Strategie sollte also nicht versuchen, sich an einer aktuellen Zustandsbeschreibung abzarbeiten. Weit sinnvoller wäre, sich darauf zu besinnen, was die EU zu leisten vermag und wo ihre Stärken liegen.

Die EU ist als Zivilmacht gestartet und hat 2012 den Friedensnobelpreis gewonnen. Dies sollte Ansporn und Motivation für eine strategische Ausrichtung sein. Wenn Frieden – und nicht Stabilität – als übergeordnetes Ziel angestrebt wird, ist dies auch eine klare Botschaft der Werte, die damit transportiert werden. Das Ziel sowie das Festhalten an unseren Werten, wie sie der EU-Vertrag definiert, bleiben unabhängig von der tagesaktuellen politischen Entwicklung bestehen.

Aus diesem Dach lassen sich die Maßnahmen und Instrumente ableiten, die für eine vorausschauende Friedenspolitik notwendig sind. Wenn sie entsprechend gestärkt würden und demselben Ziel folgen, kann die EU als starker und geeinter Akteur auftreten und wahrgenommen werden.

Instrumente, die der friedlichen Entwicklung dienen, finden sich in allen Politikbereichen der EU. Der Anspruch, eine Globale Strategie zu sein, hilft hoffentlich, sie kohärenter und zielgerichteter einzusetzen. Gemeint sind z.B. Konzepte der Handels-, Finanz-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik, die allesamt außerhalb des EAD liegen. Ich

möchte Sie daher ermutigen, die zukünftige „Globale Strategie“ auch genau als solche auszugestalten.

Aber auch innerhalb des EAD gibt es meiner Ansicht nach Reformbedarf. Seit seiner Gründung beklagen die Grünen in Europa ein Ungleichgewicht in der Bewertung von zivilen und militärischen Maßnahmen. Dass seit Gründung der GSVP die zivile Säule viel stärker zum Einsatz kam als die militärische, findet sich weder auf der institutionellen Ebene wieder noch in dem Rückhalt und der Aufmerksamkeit, den die zivilen Missionen genießen. Das zivile Hauptquartier (CPCC) plant und führt mit einer unverhältnismäßig geringen Anzahl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mehr Missionen durch als alle zahlenmäßig stark besetzten militärischen Gremien. Auf diese Weise sind zivile Krisenreaktionsmöglichkeiten viel zu wenig genutzt worden. Es wurden weder Ideen für stehende Reaktionsteams umgesetzt noch einsatzvorbereitende Ausbildungsprogramme und Anwerbungsprozesse genutzt. Im Bereich der Mediation, des Dialogs und der Versöhnung ließe sich viel mehr erreichen, gerade auch im Zusammenspiel mit der Zivilgesellschaft, als dies derzeit geschieht. Der EAD ist für diese Aufgaben – auch personell - nicht entsprechend ausgerüstet und lässt eine entsprechende hierarchische Verankerung vermissen.

Wir haben mit unseren Werten von Freiheit, Gleichheit, Demokratie und Menschenrechten klare grundlegende und nicht verhandelbare Maximen, die unabhängig von der Tagespolitik Bestand haben. Auf ihre Achtung und Durchsetzung in allen relevanten Politikbereichen kommt es an. Sie als Auftrag durchzudeklinieren wäre in der Tat eine Globale Strategie. Ich hoffe, die Verhandlungen und Debatten lassen sich in diesem Sinne beeinflussen und gestalten.

Mit freundlichen Grüßen,

Denis Wagner



Doris Wagner
Member of the German Bundestag

Recommendations for a Global Strategy for the European Union in 2016

Dear Ms Mogherini,

You were kind enough to invite the IPC participants in Luxembourg to send you concrete proposals for the future design of the CSDP and, in particular, the planned new European security strategy. Today I would like to take up that invitation – and put forward three ideas, in particular, below:

1. “Peace”, not “stability”, must be the objective.
2. All policy areas should be included, not just classical security policy.
3. Crisis prevention should be strengthened, and its institutional framework developed accordingly.

I very much welcome the fact that the mandate for a new strategy for the European Union uses the term “Global Strategy” rather than the former “Security Strategy”. For if we have learned one thing from the events of recent years, it is that we cannot achieve security solely for ourselves or by acting alone; instead, we must think in global terms. And in doing so, we must not limit ourselves to security policy in our choice of means.

The EU’s two previous Security Strategies, published in 2003 and 2008, did not reflect this insight: they were focused on a narrow definition of security solely for the citizens of the European Union and came to the conclusion that Europe’s neighbouring regions had to be made as stable as possible. With this in mind, the Eastern and Southern Partnerships were hailed as a success. Today we know that they are both fragile and have not produced the hoped-for stability.

Just as stability must not be the objective of a future strategy, we must not limit ourselves to current and supposed future threat scenarios in the new strategy. In the first Security Strategy in 2003, terrorism was ranked in first place, an after-effect of the September 11 attacks in 2001. In 2008, this was replaced by the view that weapons of mass destruction posed the main threat to Europe’s security. It is right and important that we be conscious of current challenges. But it makes little sense to make them the core of a strategy and develop recommendations for action on that basis – for two reasons:

23 November 2015

Platz der Republik 1, 11011 Berlin, Tel.: +49 30 227-73035, Fax: +49 30 227-76034,
doris.wagner@bundestag.de

Firstly, a strategy based on threat scenarios runs the risk of outliving its usefulness within a short period of time and being overtaken by new developments. We have repeatedly seen in recent years how difficult it is to predict new threats.

Secondly, any decision to put the emphasis on threats means that mechanisms to avert them must be set out as a response. As we are currently seeing, however, a policy of shutting ourselves off from real developments cannot succeed. We have long known that data flows, climate change and environmental shifts do not stop at national borders. However, recent developments offer striking evidence that, likewise, people cannot be stopped when they are fleeing war, hardship and misery. Measures which focus primarily on shutting ourselves off and keeping people or dangers out are therefore not suitable responses.

The developments and events of recent weeks once again confirm that we cannot define security as meaning only our own security. Instead, we must think beyond our own borders. We cannot be indifferent to insecurity elsewhere, for the repercussions of seemingly distant areas of insecurity are often impossible to predict. For example, we were too slow to react to the “Arab Spring”, the war in Syria and the current flows of refugees, and so our response was muddled and poorly coordinated. We react to events instead of taking preventive action. The focus of any new strategy should, without question, be on crisis prevention.

The new Global Strategy should therefore not attempt to grapple with a description of the current situation. It would make far more sense for it to reflect on what the EU is capable of achieving and where its strengths lie.

The EU began life as a civil power and won the Nobel Peace Prize in 2012. This should be a driving force and motivation in its strategic direction. If peace – rather than stability – is the overarching objective for which we strive, then this clearly conveys the values that we espouse. This objective and adherence to our values, as defined in the Treaty on European Union, remain unchanged, irrespective of day-to-day political developments.

Starting with this overarching objective, the measures and instruments necessary for a forward-looking peace policy can be identified. If they are strengthened accordingly and directed towards the same objective, the EU can present itself and be viewed as a strong and united player.

Instruments which promote peaceful development can be found in all of the EU’s policy areas. The aspiration that the new strategy should be a Global Strategy will hopefully help to ensure they are used in a more coherent and targeted manner. This applies, for example, to strategies in the fields of trade, finance, economic and development policy, all of which fall outside the EEAS. I would therefore like to encourage you to design the future “Global Strategy” to be precisely that.

However, there is also a need for reform within the EEAS, in my view. Since its establishment, the Greens in Europe have been criticising the imbalance in the way civilian and military measures are regarded. The fact that, since the establishment of the CSDP, much greater use has been made of the civilian than the military pillar is reflected neither at the institutional level nor in the backing and attention given to civilian missions. The civilian headquarters (CPCC) plans and conducts, with a disproportionately small number of staff, more missions than all of the well-staffed military bodies. As a result, far too little use has been made of civilian crisis response options. Ideas for standing response teams have not been implemented, and pre-deployment training programmes and recruitment processes have not been used. Far more could be achieved in the field of mediation, dialogue and reconciliation, particularly in cooperation with civil society. The EEAS is not properly equipped – including in staffing terms – for these tasks, and they are not appropriately anchored in its hierarchy.

With our values of freedom, equality, democracy and human rights, we have clear, fundamental and non-negotiable maxims which remain valid irrespective of day-to-day politics. It is vital to ensure that they are respected and enforced in all relevant policy areas. Embracing these values as our mission would indeed constitute a Global Strategy. I hope that the negotiations and debates can be guided in this direction.

Yours sincerely,

Denis Wagner

Contribution of the Dutch Eerste Kamer

Eerste
Kamer der Staten-Generaal

H.E. mr. H. Kox
Vice-Speaker of the Chamber of the Deputies
Chambre des députés
19, rue du Marché-aux-Herbes
L-1728 Luxembourg
Luxembourg

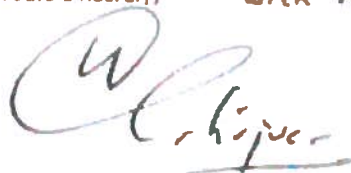
date: 1 December 2015
Subject: Contribution from the Senate of the Netherlands for EU global strategy for foreign and security policy
our reference: 158359u

Dear Mr. Kox, *dear Henri,*

It was a great pleasure to receive your invitation to send in suggestions on potential EU Initiatives in the area of the Common Security and Defence Policy and migration, as a follow up to the Inter-Parliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy which took place in Luxembourg on 5 and 6 September.

Please find enclosed the contribution of the Standing Committee on Foreign Affairs, Defence and Development Cooperation of the Senate of the Netherlands for the future EU global strategy for foreign and security policy of the High Representative of the EU Ms. Federica Mogherini.

Yours sincerely, *with kind regards,*



Prof. dr. N.J. Schrijver
Chair of the Standing Committee on Foreign Affairs, Defence and Development Cooperation
Senate of the Netherlands

1. Comprehensive approach in the EU: *Who to call?*

The EU applies the comprehensive approach to external conflicts and crises. For the member states it remains relatively unclear which EU institutions are primarily involved when it comes to the preparation and central decision making with respect to comprehensive missions. A central, high level (yet non-political), multidisciplinary platform seems to be missing. The Senate of The Netherlands therefore wonders: *Who to call?*

In the Netherlands we have such a platform in which high-level civil servants of all the relevant ministries (foreign affairs, defence, development, security and justice, general affairs) including the Chief of Defence of the Netherlands armed forces participate. This platform advises the cabinet of ministers on all military, civil and comprehensive missions. This immediately highlights the unique aspect of this platform: it contains both the main high level military and political civil servants.

Text for strategy:

Considering that the EU applies the comprehensive approach to external conflicts and crises, a comprehensive, multidisciplinary platform should be established in which both high level military and political civil servants participate in order to tune political will to the available capacities (whether military, civil or other), in order to integrally advise the High Representative on relevant missions.

2. European security needs: *How to create more flexible EU Battlegroups?*¹

The current rotation-cycle based and non-modular composition of the EU Battlegroups leaves little room for flexibility. What we need in order to translate European security needs into a credible set of effective, flexible European capabilities, is a more modular approach to military capacity building and deployment. This modular approach entails a system of standby force packages grouped in clusters of maritime, air and land forces, with each cluster consisting of several equivalent force packages provided by different nations. This makes it possible to replace a force package from a nation deciding against deployment, with a similar force package provided by a nation that is willing to participate in the operation. This system provides political as well as military flexibility, it is a more effective way of creating *coalitions of the willing* and at the same time increases national sovereignty guarantees. Another way of enhancing political flexibility and creating *coalitions of the willing* is by thoroughly revising the Athena mechanism. The current 'costs lie where they fall' principle is not tenable.

Text for strategy:

Considering the current threats to stability and the increased need for possible flexible response by the EU, a thorough revision of the Athena-mechanism and a more modular approach to military capacity building and deployment are necessary, the latter meaning the creation of standby force packages grouped in clusters of maritime, air and land forces, with each cluster consisting of several equivalent force packages provided by different nations.

3. Power in the EU: *How to involve the national parliaments?*

In relation to the EU ambitions regarding the development of the Common Security and Defence Policy (CSDP), the EU should ensure national parliamentary control and not infringe on national sovereignty relating to the command and control of the armed forces

In this respect the Senate of The Netherlands would like to refer to the idea of the Dutch Advisory Council on International Affairs of creating a so-called parliamentary network of standing committees and propose to create these committees between (all of) the member states and the EU. These committees could periodically discuss the defence cooperation in the context of the EU and possible deployment scenarios. The standing committees of the member states contributing to an EU Battlegroup could for example also come together on short term notice when necessary.²

Text for strategy:

A parliamentary network of standing committees should be created in which EU defence cooperation and possible deployment scenarios can be discussed, to ensure national parliamentary control and that there is no infringement on national sovereignty relating to the command and control of the armed forces.

¹ This proposal is based on the joint proposals and statements of the Senate and the House of Representatives of The Netherlands on the EU Battlegroups, as done during the IPC's in Athens, Rome and Riga

² Advisory Council on International Affairs advice "Inzet van snelle reactiemachten", no 96, October 2015

1. Comprehensive approach in the EU: *Who to call?*

The EU applies the comprehensive approach to external conflicts and crises. For the member states it remains relatively unclear which EU institutions are primarily involved when it comes to the preparation and central decision making with respect to comprehensive missions. A central, high level (yet non-political), multidisciplinary platform seems to be missing. The Senate of The Netherlands therefore wonders: *Who to call?*

In the Netherlands we have such a platform in which high-level civil servants of all the relevant ministries (foreign affairs, defence, development, security and justice, general affairs) including the Chief of Defence of the Netherlands armed forces participate. This platform advises the cabinet of ministers on all military, civil and comprehensive missions. This immediately highlights the unique aspect of this platform: it contains both the main high level military and political civil servants.

Text for strategy:

Considering that the EU applies the comprehensive approach to external conflicts and crises, a comprehensive, multidisciplinary platform should be established in which both high level military and political civil servants participate in order to tune political will to the available capacities (whether military, civil or other), in order to integrally advise the High Representative on relevant missions.

2. European security needs: *How to create more flexible EU Battlegroups?*¹

The current rotation-cycle based and non-modular composition of the EU Battlegroups leaves little room for flexibility. What we need in order to translate European security needs into a credible set of effective, flexible European capabilities, is a more modular approach to military capacity building and deployment. This modular approach entails a system of standby force packages grouped in clusters of maritime, air and land forces, with each cluster consisting of several equivalent force packages provided by different nations. This makes it possible to replace a force package from a nation deciding against deployment, with a similar force package provided by a nation that is willing to participate in the operation. This system provides political as well as military flexibility, it is a more effective way of creating *coalitions of the willing* and at the same time increases national sovereignty guarantees. Another way of enhancing political flexibility and creating *coalitions of the willing* is by thoroughly revising the Athena mechanism. The current 'costs lie where they fall' principle is not tenable.

Text for strategy:

Considering the current threats to stability and the increased need for possible flexible response by the EU, a thorough revision of the Athena-mechanism and a more modular approach to military capacity building and deployment are necessary, the latter meaning the creation of standby force packages grouped in clusters of maritime, air and land forces, with each cluster consisting of several equivalent force packages provided by different nations.

3. Power in the EU: *How to involve the national parliaments?*

In relation to the EU ambitions regarding the development of the Common Security and Defence Policy (CSDP), the EU should ensure national parliamentary control and not infringe on national sovereignty relating to the command and control of the armed forces.

In this respect the Senate of The Netherlands would like to refer to the idea of the Dutch Advisory Council on International Affairs of creating a so-called parliamentary network of standing committees and propose to create these committees between (all of) the member states and the EU. These committees could periodically discuss the defence cooperation in the context of the EU and possible deployment scenario's. The standing committees of the member states contributing to an EU Battlegroup could for example also come together on short term notice when necessary.²

Text for strategy:

A parliamentary network of standing committees should be created in which EU defence cooperation and possible deployment scenarios can be discussed, to ensure national parliamentary control and that there is no infringement on national sovereignty relating to the command and control of the armed forces.

¹ This proposal is based on the joint proposals and statements of the Senate and the House of Representatives of The Netherlands on the EU Battlegroups, as done during the IPC's in Athens, Rome and Riga.

² Advisory Council on International Affairs advice "Inzet van snelle reactiemachten", no. 96, October 2015.

Contribution of the Dutch Tweede Kamer

Recommendations for the Global Strategy on Foreign and Security Policy

Interests

- The EU needs to reconsider the reflection of EU values in multilateral fora and define a holistic view for the international system as such. This needs to be related to the ongoing discussions in various multilateral fora and translated into political will and instruments. The EU should not abandon its pursuit of effective multilateralism, but rather reinvigorate it. (see [Why the EU Is not Promoting Effective Multilateralism](#); [The EU and Effective Multilateralism](#) and [EU Effectiveness and Unity in Multilateral Negotiations](#))
- In conveying its liberal values, the EU and its member states need more pragmatism and less pretention. As the competition between divergent ideas and underlying values grows, mere rhetoric and claiming the moral high ground no longer work – if they ever did. It is good to explicate values in words on certain occasions, but what really matters are actual policies that promote such values directly. The message to the domestic public needs to reflect this as well: the message should be that results are traceable but can hardly be expected in the short term. The new EU trade strategy is a promising example of change in this direction; free trade agreements as a direct way to promote not just (economic) value but European values as well (more specifically: political and economic liberal values such as labour rights, civil liberties, market capitalism). (see [Trade Diplomacy in EU-Asia Relations: Time for a Rethink](#))

Regional focus and relations with partners

- Although it is clear that the European Union has global interests, values of global relevance and objectives that reflect these, a prioritisation of interests, values and objectives is necessary. The EU should lead the way in tackling the threats originating in the immediate neighbourhood: if the EU cannot be decisive here, it will lose all claim to a global role. (see [Defence Matters: More Urgent than Ever](#))
- The Trans-Atlantic relationship should remain a core pillar in the EU's foreign and security policy, at least in the decade to come (more specifically: until more is certain about what a world with different or shared leadership might look like). The more confrontational policy of the United States towards China and the reform of multilateral governance notwithstanding, the powers on both sides of the Atlantic share core fundamental political and economic principles and related interests. The primacy of this relationship should be emphasized. That being said, the EU should not be seen as a lapdog of the US, meaning that policies should at times differ – also as an attempt to steer Washington's policies in a different direction when deemed necessary by the EU. (see [Europe's Response to China's Activism](#))
- The EU and its member states need to develop a shared framework to underpin their dealings with China. Increasingly faced with the choice of engaging, co-opting, or confronting China's growing activism in global economic governance as well as regional security, such a shared framework is required to strengthen the EU's capability to get China out of its comfort zone (the trade field is a good example of this). The (re)establishment of a real China taskforce is a first practical step in this direction. (see [Europe's Response to China's Activism](#))

- In its approach towards Russia and the Eurasian Union, the EU and its member states should adopt a strategy of 'Tentative Compatibility', which would shy away from a new, full partnership with Russia and would instead opt for an ad hoc and more technical relationship, keeping dialogue and options open for times when there would be a better perspective for closer engagement. (see [From Competition to Compatibility: Striking a Eurasian Balance](#))
- The EU needs to strengthen its partnerships with sub-regional organisations (such as AU or ECOWAS) that go beyond financial support. This requires closer cooperation between CSDP, EU delegations and Special Representatives. The deployment of military liaison officers can be helpful in this regard. (see [The EU as a Security Actor in Africa – forthcoming](#))
- The EU and NATO need to redefine their relationship and opt for flexible cooperation ('just do it'). Responses to hybrid threats need to be fully aligned and a more strategic approach is required concerning EU-NATO coordination for military operations. (see [New Threats, New EU and NATO Responses](#) and [European Strategy, European Defence and the CSDP](#))
- The EU should streamline its internal and external communication. Maintaining the traditional separation of internal and external communication spheres is completely out of touch with the reality of vast information flows that simply ignore borders (see [EU Leaders Should Change Tone when Talking to the Rest of the World](#) and [Communicating Europe](#))

Defence matters in the Global Strategy

- The Global Strategy should clearly acknowledge the importance of the contribution of CSDP. The EU needs strategic regional autonomy to deal with the security problems in its neighbourhood. This requires more robust military CSDP capabilities, including an autonomous Military Planning and Conduct Capability. (see [New Threats, New EU and NATO Responses](#))
- A follow-on exercise is required to define priorities for capacities and capability development: the elaboration of a CSDP sub-strategy or a White Book (albeit perhaps under a different title). (see [New Threats, New EU and NATO Responses](#))
- The increasing robustness of opposing forces, for example in Africa, places higher demands on the deployment of EU (military) instruments. More robust military forces for CSDP require *more fire power, more sizeable troop contributions and increased protection*. (see [New Threats, New EU and NATO Responses](#) and [The EU as a Security Actor in Africa – forthcoming](#))
- The EU should facilitate and support deeper defence cooperation, including by using financial incentives (see) and facilitating coordinated capability planning (and concept development), focusing on coordination and monitoring of the Member States' efforts (see [Defence Cooperation in Clusters: Defence Matters: More Urgent than Ever](#) and [Bold Steps in Multinational Cooperation](#))
- The Global Strategy should include the options for flexibility in decision-making in foreign and security policies. The Lisbon Treaty provides various articles that will make this possible (Art 20 and 44 TEU; Art. 329 TFEU). (see [Defence Matters: More Urgent than Ever](#))

The relationship between external and internal security

- Drafting an integrated security and foreign policy strategy should remain an aspiration. For now, it is wiser to focus on a strategy that sets out the priorities for external policies, while clearly highlighting the necessity to involve the linkages between internal and external security policies and instruments. The focus should be on the phased intensification of coordination between the actors responsible for the external and internal policies. (see [The Relationship between External and Internal Security](#) and [Defence Matters: More Urgent than Ever](#))
- Migration across the Mediterranean will not be stopped by the EUNAVFOR Med Sophia operation alone. A truly comprehensive approach of tackling the root causes, improving regional refugee facilities, enhancing border management in transit countries and a common EU asylum policy would provide a sustainable answer to this problem. In the EUNAVFOR Med Sophia operation, close operational coordination between internal and external security instruments can be complemented by pooling & sharing of naval and air assets in order to make optimal use of available resources. (see [New Threats, New EU and NATO Responses](#))

The comprehensive approach

- The Global Strategy should frame processes of cooperation within the comprehensive approach. The comprehensive approach should be translated into clear deliverables by overcoming the separation between the Commission and the EEAS to make a Shared Services Centre possible and resolve the legal issues to make a 'Train and Equip' instrument available to CSDP missions. (see [The EU as a Security Provider](#) and [Defence Matters: More Urgent than Ever](#))
- The EU has to address the threats emanating from the instability in the South – migration, transborder crime and terrorism in particular – through an integrated approach connecting all internal and external security policies and instruments to address both the root causes and the current negative consequences of the conflict in its southern neighbourhood. (see [New Threats, New EU and NATO Responses](#))
- In countering hybrid threats, a common policy framework is an important prerequisite for coordinating the wide range of instruments that the EU has at its disposal. (see [New Threats, New EU and NATO Responses](#))
- More unity of effort is needed in EU crisis management. The Global Strategy should clarify the level of ambition and principles for the application of civilian and military instruments, and ensure that these are put into practice. (see [The EU as a Security Provider](#))
- In its capability development the EU has not sufficiently taken into account the changed security environment and the evolving nature of the threat. Under comprehensive capability development civilian and military institutions should systematically connect requirements, research and user programmes of overlapping dual-use capacities in areas like air transport, reconnaissance, medical support, communications and others. (see [Civil-Military Capacities for European Security ; The EU as a Security Provider](#) and [New Threats, New EU and NATO Responses](#))
- A structural approach towards civil-military interaction is urgently needed. Civil-military synergies need to be fully explored in relation to maritime, border and cyber security. Legal barriers that block structural coordination and integration need to be removed. (see [Civil-Military Capacities for European Security](#))

Contribution of the Slovenian National Assembly



Številka:007-07/15-277/20

PROPOSAL_ EU strategy

Katja Jerman za: eu2015parl

30.11.2015 10:47

Kp: romana.novak

Skp: Barbara Medved-Špiletič, Jožef Horvat, Peter Bahčič, Žan Mahnič

Od: Katja Jerman/Državni zbor

Za: eu2015parl@chd.lu,

Kp: romana.novak@natparl.ep.europa.eu

Skp: Barbara Medved-Špiletič/Državni zbor@DZ, Jožef Horvat/Državni zbor@DZ, Peter Bahčič/Državni zbor@DZ, Žan Mahnič/Državni zbor@DZ

Dear Mr Henri Kox,

With regard to your letter of 30 September 2015, please find enclosed the proposals of the Committee on Foreign Policy and the Committee on Defence of the National Assembly of the Republic of Slovenia for the Inter-Parliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy which is to take place in Hague between 6 and 8 April 2016.

With kind regards from Slovenia,

Jožef Horvat
Chair of the Committee on Foreign Policy

Žan Mahnič
Chair of the Committee on Defence



SI proposal_CFSP_CSDP.pdf

dr. Katja Jerman
Sekretarka
Secretary



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI ZBOR

Odbor za zunanjo politiko, Komisija za narodni skupnosti
Committee on Foreign Policy, Commission for the National Communities, The National Assembly of the Republic of Slovenia
Šubičeva 4 | 10001 Ljubljana, Slovenija | T +386 1 478 9536 | F +386 1 478 9502 | E katja.jerman@drzavni-zbor.si | Spletna stran: www.dz.si





REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI ZBOR

Odbor za obrambo

Odbor za zunanjo politiko

Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana

t: 01 478 94 00, f: 01 478 98 45, e: gp@dz-rs.si, www.dz-rs.si



Številka: 007-07/15-277/20

Datum: 27. 11. 2015

Henri Kox

podpredsednik Poslanske zbornice

predsednik luksemburške delegacije pri Medparlamentarni konferenci

o skupni zunanji in varnostni politiki in skupni varnostni in obrambni politiki

(eu205parl@chd.lu)

Spoštovani g. Henri Kox,

Glede na Vaš dopis z dne 30. septembra 2015 Vam pošiljamo predloge Odbora za zunanjo politiko in Odbora za obrambo Državnega zbora Republike Slovenije za Medparlamentarno konferenco o skupni zunanji in varnostni politiki in skupni varnostni in obrambni politiki, ki bo med 6. in 8. aprilom 2016 potekala v Haagu.

Z lepimi pozdravi iz Slovenije,

Jožef Horvat
predsednik Odbora za zunanjo politiko

Žan Mahnič
predsednik Odbora za obrambo

Predlogi pobud Odbora za zunanjo politiko in odbora za Obrambo Državnega zbora Republike Slovenije za Medparlamentarno konferenco o skupni zunanji in varnostni politiki in skupni varnostni in obrambni politiki (Haag, 6. - 8. 4. 2016)

1. EU je osnovana na vladavini prava, na spoštovanju človekovih pravic in demokratičnih vrednot, zato je pomembno, da izoblikuje enotni glas pri oblikovanju EU politik na zunanjem, varnostnem in obrambnem področju. Le z enotno politiko bo lahko EU utrdila vlogo aktivne igralkе v mednarodni javnosti. Predpogoj enotnega delovanja so prijateljski in dobri bilateralni odnosi na vseh področjih, ki terjajo sinhrono delovanje vseh DČ.
2. EU mora biti aktivna pri preprečevanju kriznih žarišč, delovati mora protikrizno v državah izvora konfliktov in v sodelovanju z njimi spodbujati reforme za krepitev demokracije, pravne države, varovanja človekovih pravic in zagotavljanja blaginje.
3. Za oblikovanje celovite Globalne strategije EU o skupni zunanji in varnostni politiki in skupni varnostni in obrambni politiki je potrebno definirati prednostna področja svojega delovanja, zaznati stopnje ogroženosti in razviti ustrezne ukrepe za preprečevanje le-te. Pri tem naj se EU osredotoča na:
 - a) učinkovito preprečevanje vseh oblik terorizma s hitrim in predvsem preventivnim delovanjem. Pri tem naj bo EU vodilna pri oblikovanju protiterorističnih strategij na globalni ravni;
 - b) ustrezno odzivanje na hibridne grožnje s krepitevijo hibridnega miru;
 - c) oblikovanje mehanizmov za hitro formiranje posebnih enot za zagotavljanje miru in varnosti zunanjih meja EU in v EU sami;
 - d) pospeševanje skupne civilne in obrambne zmogljivosti; pri tem je potrebno okrepiti komplementarno sodelovanje med EU in Natom;
 - e) poenoten in učinkovit odziv EU na migracijske procese in na iz tega izhajajočo migrantsko krizo. EU naj pri tem sledi svojim zunanjepolitičnim in varnostnim prioritetam, pri čemer naj ustrezno zagotovi varovanje svojih zunanjih meja (nujna je dosledna implementacija Schengenskega sporazuma). Za zagotavljanje varnosti držav članic je nujno izpolnjevati zaveze, sprejete v EU inštitucijah. Ključno je, da se inštitucije EU in države članice zaveže k takojšnjemu, enotnemu in učinkovitemu delovanju.
4. EU naj spodbuja partnerstva z državami, ki želijo tesneje sodelovati z EU oz. imajo željo pristopiti k EU (npr. države Vzhodnega partnerstva, Zahodnega Balkana, Turčija, ...). Pri tem naj se oblikujejo individualni pristopi pri vzpostavljanju dialoga, oz. upoštevajo njihove specifične delovanja.
5. Širiti partnerstva EU prek trgovinskih sporazumov.
6. Posledice klimatskih sprememb se odražajo tudi v demografskih procesih, zato je potrebno razviti strategije in akcijske načrte za boj proti klimatskim spremembam.

7. Razvijati je potrebno strategije pri soočanju z demografskimi spremembami in s tem povezanimi globalnimi demografskimi tokovi.
8. Potrebno je zagotavljati energetska varnost in spodbujanje solidarnosti med državami članicami tudi na tem področju. Pri tem je ključno vzdrževati dialog z državami dobaviteljicami.



Jožef Horvat
predsednik Odbora za zunanjo politiko



Žan Mahnič
predsednik Odbora za obrambo



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI ZBOR

Odbor za obrambo

Odbor za zunanjo politiko

Subičeva ulica 4, 1000 Ljubljana

t: 01 478 94 00, f: 01 478 98 45, e: go@dz-rs.si, www.dz-rs.si



No.: 007-07/15-277/

Date: 30. 11. 2015

Henri Kox

Vice-Speaker of the Chamber of Deputies

**Head of the Luxembourg delegation to the Inter-Parliamentary Conference
for the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and
Defence Policy**

(eu205parl@chd.lu)

Dear Mr Henri Kox,

With regard to your letter of 30 September 2015, please find enclosed the proposals of the Committee on Foreign Policy and the Committee on Defence of the National Assembly of the Republic of Slovenia for the Inter-Parliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy which is to take place in Hague between 6 and 8 April 2016.

With kind regards from Slovenia,

Jožef Horvat

Chair of the Committee on Foreign Policy

Žan Mahnič

Chair of the Committee on Defence

**Proposals for initiatives by the Committee on Foreign Policy and the Committee on Defence of the National Assembly of the Republic of Slovenia for the Inter-Parliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy
(Hague, 6 - 8 April 2016)**

1. The EU is founded on the rule of law, the respect for human rights and democratic values, thus it is important to create a unified voice in the formulation of EU policies in foreign, security and defence areas. Only with a uniform policy will the EU be able to consolidate its role of an active player in the international society. The prerequisite for uniform action are friendly and good bilateral relations in all areas, calling for synchronous activities of all Member States.
2. EU must be active in preventing hotspots, it must take anti-crisis measures in the countries where conflicts originate, and cooperate with them to encourage reforms for consolidating democracy, the rule of law, the protection of human rights and building prosperity.
3. To formulate a comprehensive EU global strategy on common foreign and security policy and common security and defence policy, it is necessary to define the priority areas of its scope of action, identify the level of threat and develop appropriate measures for the prevention thereof. In such respect, the EU should focus on:
 - a) effectively preventing all forms of terrorism with rapid and above all preventive action. In this regard, the EU should take a leading role in the formulation of counter-terrorism strategies on a global scale;
 - b) adequately responding to hybrid threats by strengthening hybrid peace;
 - c) creating the mechanisms for a rapid formation of special units intended to ensure peace and security at the EU external borders and within the EU as such;
 - d) stepping up common civil and defence capacities; in such context it is necessary to enhance complementary cooperation between EU and NATO;
 - e) unified and efficient EU's response to migration processes and the consequent migrant crisis. While doing so, the EU should pursue its foreign policy and security priorities, whereby it should adequately secure its external borders (consistent implementation of the Schengen Agreement is crucial). To ensure the security of Member States, it is imperative to fulfil the commitments undertaken in the EU institutions. It is essential that the EU institutions and Member States are urged to immediate, unified and efficient action.
4. The EU should encourage partnerships with countries that wish to more closely cooperate with the EU or wish to join the EU (e.g. the countries of the Eastern Partnership, the Western Balkans, Turkey, etc.). In this respect, individual approaches in establishing a dialogue should be formed and the specifics of their functioning taken into account.
5. It is necessary to extend EU partnerships through trade agreements.

6. The implications of climate change are also reflected in demographic processes, therefore it is necessary to develop strategies and action plans to fight climate change.
7. Strategies tackling demographic changes and the related global demographic flows need to be developed.
8. It is necessary to ensure energy security and promote solidarity among Member States also in this area. In this regard, it is crucial to maintain a dialogue with the supplier countries.

Jožef Horvat
Chair of the Committee on Foreign Policy

Žan Mahnič
Chair of the Committee on Defence

Contribution of the Hungarian National Assembly



H.E. Henri Kox
Vice Speaker of the Chamber of Deputies of the Grand Duchy of Luxembourg
Head of the Delegation to the CFSP/CSDP Inter-Parliamentary Conference

December 15, 2015

Dear Mr Vice Speaker,

Please find enclosed my letter addressed to High Commissioner Mogherini regarding the new European Global Strategy. I am looking forward to working on you on these issues. In the meantime, let me wish you a merry and peaceful Christmas and a happy new year.

Best regards,


NEMETH Zsolt
chair



Federica Mogherini
High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy
Vice President of the Commission

December 15, 2015

Dear High Representative Mogherini, *Dear Federica*

The recent terrorist attacks in Paris and the main challenges in and around Europe further underlined the need for the EU to start a strategic review on how to provide security, freedom and prosperity for its citizens in a more connected, contested and complex world.

The EU needs to adapt to the rapidly changing security environment in order to be in a position to mobilize its comprehensive toolbox and use the various instruments at her disposal in a more coherent and proactive manner. Therefore, the elaboration of a new European Global Strategy (EGS) is timely, which is inter alia necessitated by the recent developments in the EU's Southern and Eastern neighbourhoods, irregular migration, EU enlargement and important institutional reforms since 2003. Moreover, we gained relevant experience in the field of CSDP. The EU has undoubtedly become a prominent actor in the area of civilian and military crisis management. The demand for Europe to assume a greater responsibility in the maintenance of international peace and security is growing.

In the spirit of Lisbon, I fully endorse your approach to involve the European Parliament as well as National Assemblies and the wider CFSP community in the reflection to the foreign policy and security challenges Europe is now facing and call for cohesive joint action. The new EGS can only work if it is widely supported by the European public. It is my strong conviction that ensuring transparency and wide ownership of both Member States and European Institutions will generate the necessary legitimacy and credibility required for the implementation of the EGS. Unity and solidarity among EU Member States should be maintained as a key priority during the process, and the result should further strengthen our cohesion.

Fundamental values and principles driving the EU's external action anchored in Article 2 of the Treaty Establishing the European Union are still valid. But the EGS should strike the appropriate balance and define the strategic interests of the EU, the objectives to be achieved and the level of ambition. The document should be geographically focused concentrating on regions and priority areas where European interests lie, predominantly in our direct neighbourhood and building on the assumptions of the ENP review.

Sectoral policies, above all those connected to energy supply, climate and water protection, trade policy, as well as international development have to be fully harmonized with the EGS. Energy has for a while played a key role in international security policy, but the present and

predicted future massive immigration to Europe has to call our attention to global climate and water policies, as well as to development aid.

The document should be specific about when and where the EU needs to be engaged more actively on the global scale, taking into account that the strategic review itself is a message to the outside world. We need to reflect upon our relations with strategic partners and the institution of strategic partnership itself, and bear in mind that 'strategic' means more than just 'important'. On a global perspective, once again, we need to underline the need for a close Transatlantic partnership at the political, security and economic levels. Reconfirming NATO's central role in ensuring European security we need to further explore opportunities for strengthening NATO-CSDP co-operation and the potential benefits the completion of the Transatlantic Trade and Investment Partnership can assure for our societies.

In my view, the EGS should reflect the unwavering commitment of the EU to the long term security and stability of the Western Balkans and the enlargement process. This issue had been somewhat sidelined in recent years due to the overall enlargement fatigue shown by Member States but the region has returned to the spotlight as a result of the current migratory pressure on the Western Balkans route. We must not forget that maintaining a credible perspective of membership remains our best policy tool to promote basic EU values and ensure continued stability and development for the countries of the region.

Attention has to be paid to the harmonization of the CFSP with the European Neighbourhood Policy and the Eastern and Euro-Mediterranean Partnerships, especially in the light of the ongoing massive migration. The harmony of the Eastern and Southern Neighbourhood Policies is highlighted by the need to prevent that Russia uses her role in Syria to divert attention from the war in Ukraine or other frozen conflicts. The EGS has to walk a fine line when creating a Russia strategy which holds Russia responsible for the developments in Ukraine and, at the same time, considers her a potential and natural ally in the fight against radical Islam.

The EU has to demonstrate solidarity in all aspects of cooperation with Ukraine, and both Ukraine and Turkey have to be offered credible and realistic perspectives, which enjoy general support by Member States.

The realization of the EGS has to be regularly planned and monitored at all levels.

I hope that the process of creating the EGS will reaffirm our shared internal values and will result in the greater synergy of EU internal and external policies, thus, increasing EU leverage abroad. I am looking forward to working with you and Members of National Parliaments and the AFET on providing an ambitious, clear and realistic vision for the EU for the next 5-10 years.

Dear High Representative Mogherini, I hope that you will have a merry and fulfilling Christmas season – despite our not so peaceful environment.

With my best regards,


NEMETH Zsolt
chair

cc: Péter Szijjártó, Minister for Foreign Affairs and Trade of Hungary
Elmar Brok, chair, AFET
Henri Kox, Vice-Speaker of the Chamber of Deputies of the Grand Duchy of
Luxembourg

Contribution of the Italian Senate

SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE AFFARI ESTERI,
EMIGRAZIONE

COMMISSIONE DIFESA

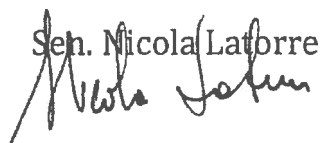
Roma, 22 DIC. 2015
Prot. n. 391 /4^a-U
61113^a

Caro Collega,

in risposta all'invito dell'Alto Rappresentante, formulato in occasione dell'ultima Conferenza interparlamentare PESC/PSDC, e facendo seguito alla proposta inviata per conto della Troika dal Parlamento del Lussemburgo, abbiamo il piacere di trasmettere il contributo delle Commissioni Affari esteri e Difesa del Senato al processo di definizione della nuova strategia globale dell'Unione europea in materia di politica estera e di sicurezza.

Saremo lieti di condividere le nostre riflessioni e di ascoltare le opinioni degli altri Parlamenti, insieme a quelle dell'Alto Rappresentante, in occasione della prossima Conferenza interparlamentare che avrà luogo nel mese di aprile.

Cordiali saluti,

Sen. Nicola Latorre


Sen. Pier Ferdinando Casini


^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^

On. Henri Kox
Vice Presidente della Camera dei
deputati
Capo della Delegazione lussemburghese
alla Conferenza PESC-PSDC
LUSSEMBURGO

SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE AFFARI ESTERI,
EMIGRAZIONE

COMMISSIONE DIFESA

Rome, 22 December 2015

Prot. n. 391/4a-U

611/3a

Courtesy translation

Dear colleague,

in reply to the invitation by the High Representative at the latest CFSP/CSDP Interparliamentary Conference and following the proposal sent by the Parliament of Luxembourg on behalf of the Troika, please find attached herewith the contribution of the Senate committees on Foreign Affairs and on Defence to the definition process of a new global strategy of the European Union on foreign and security policy.

We shall be delighted to share our comments and learn the views of other Parliaments, and those of the High Representative, on the occasion of the next Interparliamentary Conference, to be held in April 2016.

Sincerely,

Sen. Nicola Latorre

Sen. Pier Ferdinando Casini

^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^

Hon. Henri Kox
Vice-Speaker of the Chamber of the Deputies
Head of the Luxembourg delegation
to the Inter-Parliamentary PESC-PSDC Conference
LUXEMBOURG

SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE AFFARI ESTERI,
EMIGRAZIONE

COMMISSIONE DIFESA

Contributo delle Commissioni Affari esteri e Difesa del Senato alla definizione della nuova strategia globale dell'Unione europea in materia di politica estera e di sicurezza

I cambiamenti radicali e drammatici nello scenario internazionale richiedono un'azione più forte, chiara e coerente dell'Unione in materia di politica estera e di sicurezza.

La lotta al terrorismo, le guerre ibride, i flussi migratori, l'instabilità nel Mediterraneo e in Medio Oriente sono solo alcune delle sfide e minacce che l'Unione europea è oggi chiamata a fronteggiare.

In tale contesto, è essenziale dare, innanzitutto, un nuovo impulso alla politica dell'Unione nei confronti dei Paesi del vicinato, rafforzando anche gli strumenti di cooperazione con "i vicini dei vicini". Nel riesame della politica europea di vicinato deve essere assicurata maggiore attenzione nei confronti della situazione geopolitica del Mediterraneo, della sua evoluzione e delle sue problematiche e opportunità. In termini più generali, la politica europea di vicinato deve essere maggiormente integrata con la politica estera e di sicurezza, così da consentire lo sviluppo di sinergie virtuose.

Al tempo stesso, è necessario migliorare il raccordo tra politica di vicinato e politiche migratorie dell'Unione. Proprio la politica di vicinato potrebbe, infatti, rappresentare la sede ottimale per rafforzare il dialogo con i Paesi partner in vista di una gestione condivisa delle dinamiche migratorie, nella direzione di un progressivo superamento di logiche di intervento meramente emergenziali.

Rispetto al fenomeno migratorio, l'Unione europea ha bisogno di un approccio bilanciato e globale, anche dal punto di vista geografico, basato sui principi di solidarietà e responsabilità. In particolare, la Commissione europea e il Servizio europeo per l'azione esterna dovrebbero concludere accordi con i Paesi di origine e di transito per gestire i flussi migratori sin dall'origine e adottare misure concrete, come ad esempio i corridoi umanitari, per prevenire i viaggi pericolosi e il traffico di esseri umani.

Al riguardo, occorre inoltre approntare un sistema migliore di informazione sui migranti lungo tutto il processo di redistribuzione tra Stati membri, con particolare attenzione ai minori non accompagnati, per cui non è, al momento, prevista una specifica procedura di riallocazione.

SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE AFFARI ESTERI,
EMIGRAZIONE

COMMISSIONE DIFESA

Per quanto riguarda la lotta al terrorismo, il miglioramento della cooperazione tra i servizi di *intelligence* europei e l'inclusione degli atti terroristici tra i reati di competenza della Procura europea sono azioni senz'altro prioritarie.

È, poi, necessario sviluppare ulteriori sinergie tra la politica di sicurezza e difesa comune, tanto nella dimensione civile quanto in quella militare, e gli attori dello Spazio di libertà sicurezza e giustizia, quali le Agenzie dell'Unione europea (Agenzia europea per la difesa, Europol, FRONTEX e CEPOL) e Interpol. Appare, in proposito, opportuno rafforzare il ruolo delle missioni militari dell'Unione, anche attraverso l'individuazione di aree prioritarie di intervento, nel quadro di un percorso che muova con determinazione verso una difesa comune europea.

La nuova strategia in materia di politica estera e di sicurezza dovrebbe, altresì, promuovere ogni sforzo per proteggere i siti di interesse culturale e artistico dagli attacchi militari e per sottoporre alla giurisdizione della Corte Penale Internazionale i crimini di distruzione del patrimonio culturale.

L'Alto Rappresentante e gli Stati membri dovrebbero assicurare la piena attuazione della Strategia dell'Unione europea per la cibersecurity, con particolare riguardo allo sviluppo di standard di sicurezza e di regimi di certificazione. Politica e capacità di ciberdifesa sono, infatti, inscindibilmente connesse al quadro della politica di sicurezza e di difesa comune. In tale prospettiva, è indispensabile rafforzare gli investimenti in programmi di ricerca e sviluppo per l'acquisizione delle tecnologie di informazione e comunicazione di cui l'Unione europea ha bisogno, così da contenere i rischi di dipendenza eccessiva da prodotti e servizi provenienti da Paesi terzi.

Il rafforzamento della dimensione parlamentare nel processo di elaborazione e di attuazione della nuova strategia globale dell'Unione in materia di politica estera e di sicurezza, attraverso la definizione in concreto di obiettivi e strumenti, favorisce l'efficacia e l'effettività delle politiche in questione.

SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE AFFARI ESTERI,
EMIGRAZIONE

COMMISSIONE DIFESA

Contribution of the Senate committees on Foreign Affairs and Defence to the definition of a new EU global strategy on foreign and security policy

The dramatic and sweeping changes in the international arena require stronger, clear and consistent EU action in foreign and security policy.

The fight against terrorism, hybrid warfare, migration flows, instability in the Mediterranean and the Middle East are only some of the challenges and threats that the EU is called to tackle.

It is therefore essential to give new momentum to EU policies with neighbourhood countries, also by strengthening cooperation instruments with our neighbours' neighbours. A review of the European Neighbourhood Policy should focus more on the geopolitical situation in the Mediterranean, its developments, its challenges and opportunities. More broadly, the European Neighbourhood Policy should be increasingly integrated with its foreign and security policy. This would help develop positive synergies.

At the same time, the link between neighbourhood policy and immigration policies should be improved. The EU neighbourhood policy could prove an ideal forum to strengthen the dialogue with partner countries with a view to sharing migration management, so as to gradually overcome the present emergency regime in the longer run.

With respect to migration, the EU needs a comprehensive and balanced approach, also from a geographical point of view, based on the principles of solidarity and responsibility. In particular, the European Commission and the European External Action Service should enter agreements with countries of origin and transit in order to manage migration flows where they start and take concrete measures, such as humanitarian corridors, to prevent dangerous journeys and human trafficking.

A better system of information on migrants should be developed, in order to follow migrants throughout the process of redistribution among Member States, with particular focus on unaccompanied minors, for whom no specific resettlement procedures currently exist.

In the fight against terrorism, priority should be given to enhanced cooperation between European intelligence services and the inclusion of terrorist acts among the crimes within the jurisdiction of the European Public Prosecutor.

Further synergies should also be developed between the CSDP, in both its civil and military dimension, and such players in the area of freedom, security and justice as the EU agencies (European Defence Agency, Europol, Frontex and CEPOL) and Interpol. The role of the EU military missions should also be strengthened, also through the identification of priority areas of intervention, as part of a path resolutely leading to a common European defence.

SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE AFFARI ESTERI,
EMIGRAZIONE

COMMISSIONE DIFESA

The new strategy on foreign and security policy should also promote a redoubling of efforts to protect sites of cultural and artistic interest from military attacks and to vest the International Criminal Court with jurisdiction on crimes of destruction of cultural heritage.

The High Representative and the Member States should ensure the full implementation of the EU strategy for cyber security, including the development of security standards and certification schemes. Cyber defence policies and capabilities are inextricably linked to the common security and defence policy. For this purpose, it is essential to strengthen investments in research and development programmes for the acquisition of the information and communications technologies needed by the EU, so as to contain risks of excessive dependence on products and services from third countries.

Strengthening the parliamentary dimension during the development and implementation of the new EU global strategy on foreign and security policy, through the definition of concrete targets and tools, promotes the efficiency and effectiveness of such policies.