

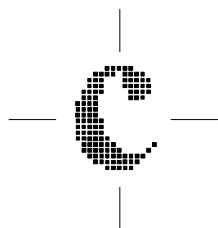
Tussen Euroleger en Madurodamcompagnie

Op zoek naar een Europese defensie

Bert Kreemers

Dick Zandee

december 1999



desk top publishing: Birgit Leiteritz

Nederlands Instituut voor
Internationale Betrekkingen
'Clingendael'
Clingendael 7
2597 VH 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 3245384
Telefax 070 - 3282002
Postbus 93080
2509 AB 's-Gravenhage
E-mail: info@clingendael.nl
Website: <http://www.clingendael.nl>

© Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Instituut *Clingendael*.

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Voorwoord	7
1 De boodschap van Keulen	9
2 Ambities en voorstellen	19
3 Het Europese labyrint	29
4 Schijntegenstellingen	43
Over de auteurs	45

Samenvatting

Een Europees veiligheids- en defensiebeleid met een eigen defensiecapaciteit is dubbel nodig. Om in Europees verband zelfstandig militaire operaties te kunnen uitvoeren is zo'n eigen capaciteit onontbeerlijk. Ook is versterking van de Europese defensiesamenwerking uiterst wenselijk vanwege de huidige onevenwichtige lastenverdeling binnen de NAVO. Zonder Europese defensie zal de band tussen de Verenigde Staten en Europa steeds meer, in plaats van minder, onder spanning staan.

Het primaat van de NAVO voor de verdediging van het bondgenootschappelijke verdragsgebied blijft onverkort gelden. Crisis- en vredesoperaties kunnen in de toekomst onder leiding van de NAVO óf de Europese Unie staan. Het gaat niet om Europa tégen de Verenigde Staten, maar om complementaire verhoudingen. Met andere woorden, een stekker met twee pluggen: afhankelijk van de situatie en het soort optreden gaat de stroom door de NAVO-poot of door de Europese poot.

Tussen Europese ambities en beschikbare capaciteiten mag geen kloof bestaan. De afhankelijkheid van hoogtechnologische middelen van de Verenigde Staten, zoals tijdens de Kosovo-crisis, noodzaakt de Europese Unie voorlopig te kiezen voor een bescheidener ambitieniveau: de uitvoering van moderne, robuuste vredesoperaties.

Een eerste stap naar autonoom Europees optreden kan de overheveling van de huidige door de NAVO geleide vredesoperatie KFOR in Kosovo zijn. In de Verenigde Staten wordt aangedrongen op een grotere Europese rol in vredesoperaties op het Europese continent. Zo'n zelfstandig Europees optreden over enkele jaren kan richting geven aan de opbouw van het institutioneel kader en van de benodigde capaciteiten.

- Om robuuste vredesoperaties zelfstandig te kunnen uitvoeren heeft Europa nodig:
- een flexibel samen te stellen legerkorps met de hierbij horende vervangingscapaciteit, 150.000 tot 200.000 militairen;

- drie á vier mobiele, multinationale hoofdkwartieren met bijbehorende verbindingen;
- grote vrachtvliegtuigen en transportschepen.

Het Nederlandse aandeel in een dergelijke capaciteit komt op basis van het huidige Nederlandse aandeel in de totale defensie-uitgaven van de lidstaten van de Europese Unie (5%) overeen met negen tot twaalf inzetbare bataljons, 7.500 tot 10.000 militairen. Na uitvoering van de nieuwe Defensienota zal Nederland wat gevechtseenheden van de Koninklijke landmacht betreft beschikken over negen parate bataljons.

Voor een Europees optreden in legerkorpsverband zijn dus verschillende aanpassingen nodig. De krijgsmachten van de meeste Europese landen kunnen in hun huidige vorm niet voldoen aan de hoge eisen die ook de NAVO stelt aan het optreden in crisis- en vredesoperaties:

- met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk hebben de Europese landen te weinig parate gevechtseenheden om vaak voor langere periodes aan dergelijke operaties te kunnen deelnemen;
- wat de gevechtseenheden van de Koninklijke landmacht betreft zal na uitvoering van de nieuwe Defensienota bijna zestig procent paraat en inzetbaar zijn, bij de Duitse Bundeswehr geldt dit maar voor een kwart;
- bijna de helft van de lidstaten van de Europese Unie handhaaft de dienstplicht, wat aanpassingen ernstig bemoeilijkt.

Voor *een tweede stap*, bij het ambitieniveau van vredesafdwinging, gelden uiteraard zwaardere eisen. Militaire inzet in het hoogste deel van het geweldsspectrum vereist geïntegreerde inzet van zee-, lucht- en landstrijdkrachten. Inlichtingen en doelopsporing vanuit de ruimte en de lucht zijn in dat geval van groot belang. Middelen voor elektronische oorlogvoering en commandovoering zijn cruciaal. Wapensystemen en munitiesoorten moeten aan optimale eisen voldoen.

Een dergelijk Europees optreden – ingrijpen om vrede af te dwingen – roept veel vragen op. Zo is politiek belangrijk welke gevolgen een dergelijk Europees optreden zou hebben voor de verhoudingen met de Verenigde Staten. Militair gezien zijn vele aanvullende inspanningen nodig, die miljarden euro's zullen vragen. Vooralsnog bieden de defensiebudgetten van de Europese landen weinig ruimte voor zulke inspanningen.

Of de Europese landen een dergelijke capaciteit kunnen verwezenlijken hangt af van de mate waarin de afzonderlijke Europese landen erin slagen hun vaak verouderde of niet geheel aangepaste krijgsmachten te reorganiseren. Ook moet een institutioneel kader tot stand komen waarbinnen Europa actief en desnoods autonoom handelend kan optreden in conflicten aan de grenzen van een steeds omvangrijkere, steeds invloedrijkere Europese Unie. Slaagt Europa daarin niet, dan komt van een Europese defensiecapaciteit niet veel terecht en kan de Europese inbreng in de NAVO ook niet worden versterkt.

Voorwoord

Europa en Defensie. Tot voor kort een paar apart. Maar nu, net zoals vele malen eerder in het lange Europese integratieproces, is er iets gaande tussen die twee. Het mag nu en het moet zelfs, vinden velen. “Dat Europa erover nadenkt hoe het meer kan bijdragen tot zijn eigen veiligheid, is alleen maar goed”, aldus de Amerikaanse ambassadeur bij de NAVO, Alexander Vershbow.¹ Deze gelukwens aan het nieuwe koppel heeft op zichzelf nog niet veel betekenis. Waar moet de Europese defensie haar plaats krijgen? In het Justus Lipsius, het spiksplinternieuwe kantoor van de Europese Unie in Brussel, of in het even verderop gelegen Evere, aan de Boulevard Leopold III, waar Vershbow en zijn collega’s in het hoofdkwartier van de NAVO een oogje in het zeil kunnen houden. Niet iedereen is even gelukkig met de toenadering en samenwerking in Europa op dit gebied. Er heerst angst voor de ondergraving van die andere relatie, de transatlantische band tussen de Verenigde Staten en Canada enerzijds en de 17 Europese bondgenoten anderzijds. En hoe moet een Europees veiligheids- en defensiebeleid gestalte krijgen? Hoe wordt hierover in de Verenigde Staten, in de Europese lid-staten van de NAVO en in de hoofdsteden van de Europese landen, die geen deel uitmaken van de NAVO, gedacht? Wat gaat het kosten en wanneer krijgt het zijn beslag? En liggen er nog problemen op de loer, waardoor de ontwikkeling van zo’n beleid een hachelijke onderneming kan worden?

Vragen te over, waarachter reële problemen én soms misplaatste onzekerheid schuilgaan. In Nederland heerst over dit vraagstuk verdeeldheid en ook onduidelijkheid. De een vreest een Euroleger, dat hij als kiespijn kan missen. De ander is ook niet enthousiast en verwacht dat het nieuwe élan niet meer dan een Madurodamcompagnie zal opleveren. Weer anderen spreken van een historische door-

1) “Militair aandeel VS was in Kosovo onevenredig groot. NAVO-ambassadeur Vershbow vindt dat Europa meer aan defensie moet doen”. In: *De Volkskrant*, 13 november 1999.

braak.² Zoveel hoofden, zoveel zinnen. En dat op een moment dat belangrijke beslissingen worden voorbereid en op afzienbare termijn worden genomen. Hoogste tijd voor een verkenning van het nut, de noodzaak, de mogelijkheden en de beperkingen van een Europese defensie.

2) Zie het debat in de Tweede Kamer over 'De Staat van de Unie', Handelingen van de Tweede Kamer, 30 september 1999.

1 De boodschap van Keulen

Van St. Malo via Keulen naar Helsinki

“Europa is de Rubicon overgetrokken”³, zo luidde het commentaar na de Europese Top van Keulen op 3 en 4 juni dit jaar. In het zo vaak opengeslagen en even vaak dichtgeklapte boek over Europa en defensie ligt sindsdien een bladwijzer, die langzaamaan steeds verder opschuift. Keulen betekent dat de Europese Unie zelf werk wil maken van het hele scala van taken dat de West-Europese Unie in juni 1992 op de Petersberg bij Bonn formuleerde. Voor humanitaire hulp, conflictpreventie, vredesbewarende taken, maar ook vredesafdwinging en crisisbeheersing moet de Europese Unie – zo wilden de Europese regeringsleiders en de Franse en Finse presidenten het in Keulen – de capaciteit krijgen voor “autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so”.

En dit keer moeten op zulke woorden daden volgen: “We therefore commit ourselves to further develop more effective European military capabilities from the basis of existing national, binational and multinational capabilities and to strengthen our own capabilities for that purpose.” Voor vaagheid was in Keulen weinig ruimte: de defensie-uitgaven moeten op peil blijven, de vaak nog op oude leest geschoeide Europese krijgsmachten moeten worden veranderd en met name wat betreft inlichtingenvergaring, vervoer van troepen en materieel over grote afstanden en commandovoering moet het beter. Hier voegde Keulen nog aan toe dat al bestaande nationale en multinationale defensiesamenwerkingsverbanden moeten worden aangepast, samengevoegd en operationeel inzetbaar gemaakt. Ten slotte moet van Keulen dit alles worden voorzien van een stevige industriële en technologische grondslag: een concurrerende en dynamische Europese defensie-industrie.⁴

-
- 3) Zie onder anderen Paul Teunissen, ‘Europese defensiepolitiek: plannen en realiteiten.’ In: *Internationale Spectator*, september 1999, p. 493-500.
- 4) De tekst van paragraaf 2 van de ‘European Council Declaration on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence’ luidt:

Wat zijn het nut en de noodzaak van zulke ogenschijnlijk baanbrekende gedachten en voornemens, waarover de Europese Top van Helsinki op 9 en 10 december de eerste besluiten zal nemen?

Keulen ligt in het epicentrum van een krachtige naschok van een aantal eerdere, min of meer heftige, ongewone en dus historische gebeurtenissen. De eerste schreden om een Europees veiligheids- en defensiebeleid gestalte te geven dateren van de onderhandelingen over de Verdragen van Maastricht en van Amsterdam. In dit laatste verdrag werd op voorstel van Finland en Zweden, die geen deel uitmaken van de NAVO en de West-Europese Unie, afgesproken dat de West-Europese Unie als hoofdaannemer voor het defensiebeleid van de Europese Unie zou gaan functioneren. Doel: uitvoering van de zojuist genoemde Petersberg-taken.

Dit moet de toen kersverse Britse regering aan het denken hebben gezet. Gedane zaken nemen geen keer. De aanzetten tot een Europees veiligheids- en defensiebeleid waren sinds de ratificatie van het Verdrag van Amsterdam 'acquis'. Maar deze voorzichtige aanzetten missen – dat zal in Londen ook wel zijn vastgesteld – de hierbij horende militaire onderbouwing. Het einde van de Koude Oorlog was in naam de testamentair executeur van het geldende veiligheids- en defensiebeleid van de Europese landen, maar veel binnen de eigen krijgsmachten is, zij het in aanmerkelijk afgeslankte vorm, hetzelfde gebleven. Binnen Europa is sprake van een enorme versnippering. Het verzoek van de Britse 'prime minister' aan zijn ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie om "evidence of undogmatic thinking" leidde tot een doorbraak in de tot dan toe geharnaste verhoudingen in de discussies over een Europees veiligheids- en defensiebeleid. Tony Blair brak op 23 oktober 1998 tijdens een informele Europese Top in het Oostenrijkse Pörschach de ban en begon in de woorden van 'The Times' "an unwise sortie into the

"We are convinced that to fully assume its tasks in the field of conflict prevention and crisis management the European Union must have at its disposal the appropriate capabilities and instruments. We therefore commit ourselves to further develop more effective European military capabilities from the basis of existing national, binational and multinational capabilities and to strengthen our own capabilities for that purpose. This requires the maintenance of a sustained defence effort, the implementation of the necessary adaptations and notably the reinforcement of our capabilities in the field of intelligence, strategic transport, command and control. This also requires efforts to adapt, exercise and bring together national and multinational European forces.

We also recognise the need to undertake sustained efforts to strengthen the industrial and technological defence base, which we want to be competitive and dynamic. We are determined to foster the restructuring of the European defence industries amongst the States involved. With industry we will therefore work towards closer and more efficient defence industry collaboration. We will seek further progress in the harmonisation of military requirements and the planning and procurement of arms, as Member States consider appropriate."

trenches of European defence”.⁵ Vervolgens ging er geen week voorbij of de minister van Buitenlandse Zaken en vooral de minister van Defensie vuurden het ene pleidooi na het andere af voor een hechtere Europese defensiesamenwerking om het Verdrag van Maastricht kracht bij te zetten én om de gigantische wanverhouding in de NAVO tussen de input van de Europese landen op defensiegebied en de output aan de kaak te stellen.⁶

Binnen de NAVO nemen de Europese landen met bijna tweederde van de totale omvang van de strijdkrachten in aantallen militairen maar veertig procent van de defensie-uitgaven van alle lidstaten van de NAVO voor hun rekening. Slechts eenderde van de totale materieelinvesteringen komt uit de beurs van de Europese NAVO-landen. Bij de uitgaven voor ontwikkeling en onderzoek is dat maar eenzesde. Nog belangrijker, zo waarschuwde de Britse minister van Defensie Robertson, is dat het Europese landen aan de middelen ontbreekt om de in resoluties van de Veiligheidsraad uitgesproken dreiging met luchtaanvallen inzake Kosovo daadwerkelijk kracht bij te zetten. “And we frequently neglect the vital logistical tail that would be required to sustain our armed forces over a long duration, far from home”, zo maakte Robertson de balans op nog voordat vier maanden later de eerste NAVO-vliegtuigen opstegen en het conflict in Kosovo een nieuwe wending nam.

Het Verenigd Koninkrijk, met de hoogste defensie-uitgaven binnen de NAVO na de Verenigde Staten, brak een lans voor een hele serie veranderingen, omdat “we must develop, for Europe, a capability that matches the aspirations that we rightly have for a strong voice in affairs that affect our security interests”.

Twee dagen na deze uitspraken vond in de Bretonse havenplaats St. Malo de jaarlijkse ontmoeting plaats tussen de Franse president, de Franse premier en de Britse eerste minister. Het Britse gehamer op een sterkere Europese defensiesamenwerking “to have a capacity for autonomous action” klonk als muziek in de oren van de Fransen, die instemden met het Britse verlangen bij de ontwikkeling van zo’n capaciteit te handelen “in conformity with our respective obligations in Nato (-) which is the foundation of the *collective defence* (cursivering BK/DZ) of its

5) “Blair’s Second Front”. In: *The Times*, 23 oktober 1998.

6) 11 november 1998, Speech by the Secretary of State for Defence, The Right Hon George Robertson MP: “The New Nato”; 16 november 1998, Minister van Buitenlandse Zaken Robert Cook, zie *NRC Handelsblad*, 17 november 1998, “Europa mist durf voor eigen defensie”; 19 november 1998, Speech by the Secretary of State for Defence, the Right Hon George Robertson MP: “Globalisation of Defence”; 25 november 1998, Speech by the Secretary of State for Defence, The Right Hon George Robertson MP to the Parliamentary Aerospace Group; 26 november 1998: Speech by the Secretary of State for Defence, The Right Hon George Robertson MP: “European Defence: More than Words”; 1 december 1998: Speech by the Secretary of State for Defence, The Right Hon George Robertson MP: “Defence in Europe”.

members.”⁷ De verwarring was groot, niet alleen onder de Europese bondgenoten. Een diplomaat in het gevolg van Tony Blair kreeg in St. Malo een telefoontje van een totaal verbouwvereerde Britse ambassadeur in Washington. “Yes, it is true”, was de reactie. De Amerikanen reageerden overigens niet afwijzend.⁸

Ook zonder aspiraties voor het opbouwen van een eigen capaciteit bestaat in Europa de noodzaak de bakens te verzetten. Tien jaar na de val van de Berlijnse Muur beschikken de meeste Europese NAVO-landen over krijgsmachten die zich nog steeds grotendeels richten op de in 1989 verdwenen dreiging uit het Oosten. In slechts vijf van de vijftien krijgsmachten van NAVO-landen, die ook behoren tot de Europese Unie, komen geen dienstplichtigen voor. In maar twee van deze vijftien landen, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, is vastgelegd dat alle beschikbare gevechtseenheden ook parate eenheden zullen zijn. Deze twee landen nemen samen met Duitsland tweederde van de defensie-uitgaven van de lidstaten van de Europese Unie voor hun rekening.

Naast deze drie landen levert Italië met 11,8% een substantiële bijdrage en volgen Nederland en Spanje met respectievelijk 5,1 en 4,4%. De andere negen lidstaten van de Europese Unie zitten daar weer ver onder, hoewel sommigen, met name Denemarken, Zweden en Finland, bovenproportioneel bijdragen aan vredes- en crisisbeheersingsoperaties.

7) “Joint Declaration issued at the British-French Summit, Saint-Malo, France, 3-4 December 1998.”

8) “That is why we welcome the call from Tony Blair, the UK prime minister, for Europeans to consider ways they can take more responsibility for their own security and defence. Our interest is clear: we want a Europe that can act. We want a Europe with modern, flexible military forces that are capable of putting out fires in Europe’s backyard and working with us through an alliance to defend our common interests. European efforts to do more for Europe’s own defence make it easier, not harder, for us to remain engaged”. Madeleine Albright, in: “The right balance will secure Nato’s future”, *Financial Times*, 7 december 1998. Albright verbond hieraan drie voorwaarden: “no decoupling, no duplication, no discrimination against Nato members who are not EU members”. Ze voegde hieraan toe: “The goal outlined by Mr Blair is consistent with these principles”.

De woordvoerder van Madeleine Albright deed op 30 november jl. mee: “The way we feel about it is that we’re encouraged, we’re supportive, we’re welcoming efforts by key European allies - those who have the capability or the potential to improve their capability. That means Germany, France, the United Kingdom, others. Certainly, those three are important countries who, if they don’t change their practices and develop improved capabilities, Europe as a whole will not develop improved capabilities and the European pillar *will* not be improved, which is something we support.” Transcript State Department Noon Briefing, November 30, 1999.

Tabel 1 *Aandeel defensie afzonderlijke lidstaten van de Europese Unie*

	defensiebegroting 1999 in miljarden \$	% van totaal	aantal militairen (landen met dienstplichtigen met * gemarkeerd)	% van totaal
België	2,5	1,8%	41.750	2,3%
Denemarken*	2,6	1,9%	24.300	1,4%
Duitsland*	24,7	18%	332.800	18,6%
Finland*	1,5	1,1%	31.700	1,8%
Frankrijk*	29,5	21,5%	317.300	17,7%
Ierland	0,8	0,6%	11.500	0,6%
Italië*	16,2	11,8%	265.500	14,8%
Luxemburg	0,1	-	768	-
Nederland	7,0	5,1%	56.380	3,1%
Oostenrijk*	1,8	1,3%	40.500	2,8%
Portugal*	1,6	1,2%	49.700	2,8%
Spanje*	6,0	4,4%	186.500	10,4%
Verenigd Koninkrijk	34,6	25,2%	212.400	11,9%
Zweden*	4,5	3,3%	53.100	3,0%
Totaal	137,2	100%	1.789.868	100%

Bron: The Military Balance 1999-2000. Frankrijk, Italië en Spanje hebben besloten de dienstplicht af te schaffen.

De balans van Kosovo

Kosovo onderstreepte het onvermogen om met verouderde krijgsmachten de verwachtingen van St. Malo en Keulen in te lossen. Kosovo maakte ook duidelijk dat binnen de NAVO geen sprake is van een uitgebalanceerde, over de bondgenoten in evenredigheid verdeelde, gezamenlijke militaire samenwerking. De Verenigde Staten namen driekwart van het totale aantal aan de Operatie 'Allied Force' deelnemende vliegtuigen voor hun rekening. Ze voerden tweederde van de gevechtsmissies uit; de Europese bondgenoten gezamenlijk slechts eenderde. Drie

landen – Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Nederland – voerden op hun beurt driekwart van het Europese aandeel van de NAVO-gevechtsmissies uit.

Andere Europese tekortkomingen deden zich voor waar ‘high technology’ in het geding is. Juist vanwege de politiek zo hoog opgeschroefde eisen voor minimalisering van het aantal slachtoffers onder burgers en maximalisering van de veiligheid van de piloten vervulde hoogwaardige technologie een cruciale rol. Een paar voorbeelden van de afhankelijkheid van dergelijke ‘high tech’ Amerikaanse systemen en middelen:

- zonder Amerikaanse vliegtuigen, uitgerust voor elektronische oorlogvoering tegen de Servische luchtverdedigingswapens, kon geen enkele gevechtsmissie worden uitgevoerd;
- geen enkel Europees land beschikt over een gronddoelverkenningssysteem vanuit vliegtuigen; de Europese luchtmachten zijn wat dit betreft volledig afhankelijk van de Amerikaanse JSTARS vliegtuigen, die vanuit de lucht zorgen voor doelopsporingsgegevens;
- slecht weer legde de meeste Europese landen ernstige beperkingen op bij de uitvoering van luchtaanvallen; met uitzondering van een kleine Britse bijdrage vuurden de Verenigde Staten alle, meer dan driehonderd, kruisvluchtwapens af; de Verenigde Staten beschikten als enige over JDAM, Joint Direct Attack Munitions, die met aansturing vanuit satellieten in staat zijn ook bij slecht weer hun doelwitten met ongekeerde precisie te raken;
- eenderde van het totaal aantal afgeworpen bommen, ongeveer 23.000, bestond uit verschillende soorten ‘precision-guided munitions’; de Verenigde Staten leverden het grootste aandeel hierin.

De Verenigde Staten hebben vergaande lessen getrokken uit Operatie ‘Allied Force’, die deze onevenwichtigheden alleen zullen vergroten. Alle gevechtsvliegtuigen zullen met JDAM worden uitgerust, terwijl in de meeste, maar niet alle, Europese luchtmachten de ‘domme’ bommen worden vervangen door ‘precision-guided munitions’. Dat zet de Europese luchtmachten op meer dan een volle ronde achterstand. Het aantal vliegtuigen voor ISR, ‘Intelligence, Surveillance and Reconnaissance’, zal worden uitgebreid. Het Verenigd Koninkrijk is het enige Europese land dat een dergelijke capaciteit in zijn luchtmacht wil opnemen. Verbeterde radarwaarneming zal worden ontwikkeld om ‘decoys’, nagmaakte doelwitten, te onderscheiden van echte tanks en pantservoertuigen. Minder ‘high tech’-achtige middelen worden ook uitgebreid: vliegtuigen voor het vervoer over langere afstanden, tankervliegtuigen en communicatiemiddelen.

Waar de Verenigde Staten in hoog tempo verdere verbeteringen in hun strijdkrachten doorvoeren, aarzelen de meeste Europese bondgenoten om hun krijgsmachten om te schakelen en geschikt te maken voor ‘crisis response’ operaties, met de hierbijhorende nadruk op parate, snel inzetbare eenheden die vaak gedurende langere tijd, ver van hun thuisbasis worden ingezet. De militaire les van

Kosovo is dat Europa grote tekorten heeft wat ‘low tech’ middelen betreft en mijlenver achterblijft op het gebied van ‘high tech’ middelen. Onbemande verkenningsvliegtuigen, waarover een aantal Europese landen beschikt, zijn hierop een gunstige uitzondering. Deze ‘unmanned aerial vehicles’ hebben hun nut bewezen bij de opsporing van Servische pantservoertuigen en tanks in Kosovo.

De Europese Unie speelde een bijrol in de Kosovo-crisis en was niet in staat diplomatieke inspanningen te ondersteunen met militaire macht, wanneer de Unie voor een hoog diplomatiek profiel zou hebben gekozen. Ook wat grondtroepen voor vredesoperaties betreft zitten de Europese NAVO-landen aan hun plafond. Hun legers bezitten onvoldoende parate componenten om gedurende een langere periode dergelijke operaties te kunnen volhouden. Europa worstelt met het probleem van ‘sustainment’, het voortzettingsvermogen. Om gedurende langere tijd aan vredesoperaties te kunnen deelnemen moeten naast elke deelnemende eenheid drie tot vijf andere parate eenheden beschikbaar zijn voor aflossing. Uit tabel 2 blijkt dat alleen de krijgsmachten van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, na voltooiing van lopende herstructureringen, wat hun gevechtseenheden betreft voor de volle honderd procent inzetbaar zijn. Nederland en vooral Duitsland hebben te weinig parate gevechtseenheden en hebben hierdoor maar beperkte mogelijkheden voor deelname aan crisis- en vredesoperaties. Het gaat hier om een vrij algemeen probleem in de krijgsmachten van de Europese landen. Om het Europese aandeel in KFOR, veertigduizend militairen oftewel iets meer dan twee procent van de totale omvang van de krijgsmachten van de Europese landen, te leveren, “you had to sweat and strain all your resources”.⁹

9) Interview met Lord Robertson, in: *Financial Times*, 15 september 1999.

Tabel 2 *Inzetbaarheid landstrijdkrachten in niet-mobilisabele gevechtseenheden*

	Kolom 1 Totaal aantal eenheden van bataljonsgrootte, tenzij anders aangegeven	Kolom 2 Snel inzetbaar ¹⁰	% (kolom 2: kolom 1)
Verenigd Koninkrijk	40	40	100%
Frankrijk	53	53	100%
Nederland	52 compagnieën ¹¹	30	58%
Duitsland	88 ¹²	22	25%

Bronnen: Strategic Defence Review; Jane's Defence Weekly, 7 juli en 15 september 1999; Defensienota 2000.

Vergroting van een dergelijke capaciteit is ook in het licht van het nieuwe Strategische Concept van de NAVO gewenst. Om veiligheid en stabiliteit in het "Euro-Atlantisch gebied" te vergroten, is de NAVO bereid, van geval tot geval en op basis van consensus, bij te dragen aan conflictpreventie en crisismanagement, met inbegrip van 'crisis response'-operaties. Aan dergelijke nieuwe missies moeten hoge eisen worden gesteld: de voor dit doel in te zetten eenheden met de daarbij horende bewapening, materieel en logistieke aanvoer moeten worden ingezet en voortgezet over een langere tijdperiode. Wat dit betreft bestaat tussen de vergroting van de Europese Veiligheids- en Defensie Identiteit binnen de NAVO en de eigen Europese aanzetten tot een gezamenlijke capaciteit voor een Europees veiligheids- en defensiebeleid geen spanning. Beiden richten zich op crisis- en vredesoperaties en laten het primaat voor de collectieve verdedigingstaak aan de NAVO: "It will enable all European Allies to make a more coherent and effective contribution to the missions and activities of the Alliance as an expression of our shared responsibilities; it will reinforce the transatlantic partnership; and it will assist the European Allies to act by themselves as required through the readiness of the Alliance, on a case-by-case basis and by consensus, to make assets and capabi-

-
- 10) Het gaat hier om niet-mobilisabele eenheden. De termijnen waarbinnen deze eenheden kunnen worden ingezet variëren.
- 11) Planning op basis van de Defensienota 2000, blz. 137. Het betreft 52 compagnieën (pantserinfanterie, tank en verkenning) van de 1 Divisie en de 13de Luchtmobiele brigade. Het percentage parate gevechtseenheden van de 1 Divisie bedraagt 49% na uitvoering van de Defensienota 2000.
- 12) De Bundeswehr bestaat uit Hauptverteidigungskräfte (deels mobilisabele, voor crisis- en vredesoperaties niet-inzetbare eenheden) en Krisenreaktionskräfte. In kolom 2 is het aantal bataljons van de Krisenreaktionskräfte vermeld.

lities available for operations in which the Alliance is not engaged militarily under the political control and strategic direction either of the WEU or as otherwise agreed, taking into account the full participation of all European Allies if they were so to choose”.¹³

Hoe kunnen de Europese NAVO-landen, hoe kunnen de lidstaten van de Europese Unie deze beloftes van Washington en Keulen waarmaken?

13) “The Alliance’s Strategic Concept”, paragraaf 30.

2 Ambities en voorstellen

Het Europese ambitieniveau

“Wat is dat, zo’n Eurokorps? Een uitgebreid Duits-Nederlands legerkorps? (..) Wat willen de Fransen en de Britten, die nota bene zelf nog helemaal niet zijn geïntegreerd. Ik heb nog geen begin van een antwoord.”¹⁴ Voorstellen en ideeën genoeg, tastbare resultaten van vele jaren discussie, initiatieven en plechtige verklaringen zijn er echter niet. Maar de hartenkreet van de Nederlandse minister komt wel op een merkwaardig moment. Vlak na de eerste Algemene Raad van de Europese ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, vlak voor de Europese Top van Helsinki. Zijn we inderdaad nog lichtjaren verwijderd van een grootschalige, volledig Europese vredesoperatie zonder de NAVO?

Het antwoord is ontkennend, als het aan de meeste Europese landen ligt. Europa zoekt naar de vorm waarin het zijn veiligheids- en defensiebeleid gestalte kan geven. “Europe needs genuine military operational capability – not least forces able to react quickly and work together effectively – and genuine political will. Without these, we will always be talking about an empty shell”, aldus de Britse eerste minister Blair.¹⁵ Zijn hoofdmotief is dat de samengebalde economische kracht van de landen van de Europese Unie een uitgesproken politieke en uiteindelijk ook militaire Europese rol op het wereldtoneel betekent. De Europese diplomatie kan alleen maar effectief worden benut met een militaire stok achter de deur. Autonoom, wat niet hetzelfde is als tegen de wil en de belangen van de Verenigde Staten in.

Het Europese ambitieniveau is hoog, maar niet onbegrensd: het hele spectrum van de Petersberg-taken, die zijn vermeld in het Verdrag van Amsterdam. De beperking van het ambitieniveau ligt niet in de mate waarin sprake kan zijn van het

14) *Trouw*, 19 november 1999: “De Grave sceptisch over groot Eurokorps”.

15) Speech by the Prime Minister, Mr. Tony Blair, to the North Atlantic Council, Edinburgh, 13 November 1998.

gebruik van geweld. De ervaring leert dat kleinschalige conflicten snel kunnen uitmonden in grootschalige conflicten. Op 30 september 1991 vergaderden de landen van de West-Europese Unie over de inzet van een paar duizend militairen in voormalig Joegoslavië. De politieke wil daartoe ontbrak. Niet een bescheiden WEU-vredesmacht, maar enkele tientallen ‘monitors’ van de Europese Unie (toen nog Europese Gemeenschappen) waren het antwoord op de vraag wat Europa op dat moment in het Joegoslavische conflict betekende. Nu lijkt het anders. Europa moet vrede kunnen afdwingen, uiteraard met gebruik van alle politieke, diplomatieke en economische middelen, wanneer nodig ook met militair ingrijpen.

Om dit waar te kunnen maken, moet – zo leren de afgelopen tien jaren met vele moeizaam verlopen en mislukte pogingen om crises te beheersen – aan drie voorwaarden worden voldaan: (i) politieke wil; (ii) een goed functionerend plannings- en besluitvormingskader; en (iii) de benodigde militaire middelen.

In de drie grote crises in de afgelopen tien jaren hebben de Verenigde Staten een hoofdrol vervuld. Bij de bevrijding van Koeweit, de beëindiging van de oorlog in Bosnië en Herzegovina en het conflict in Kosovo. De rechtstreekse betrokkenheid van de Verenigde Staten was doorslaggevend voor het verloop van deze crises. Maar dat gebeurde niet automatisch. De Amerikaanse Senaat stemde slechts met een uiterst kleine marge in met de inzet van Amerikaanse troepen tegen Irak. In Bosnië en Herzegovina en in Kosovo moesten de Europese landen wachten totdat ook de Verenigde Staten zichzelf hadden overtuigd van de noodzaak handelend op te treden. Met de Verenigde Staten biedt de NAVO een beproefd kader voor de planning, de besluitvorming en de uitvoering van militaire operaties. Het Militair Comité en de permanente NAVO-raad voorzien hierin. De NAVO beschikt ook over een aantal voorzieningen: hoofdkwartieren, de gemeenschappelijke AWACS-vliegtuigen en een NAVO-pijpleidingsnet. Alles bij elkaar zo’n dertienduizend militairen en burgermedewerkers. Veel minder dan doorgaans wordt gedacht, maar deze plannings- en commandovoeringscapaciteit van de geïntegreerde militaire structuur is een onmisbaar element bij de voorbereiding en uitvoering van militaire operaties.

De lidstaten leveren de hardware: gevechtsvliegtuigen en ondersteunende toestellen, zee- en landmachteenheden. Veel van de voor de inzet in militaire operaties benodigde middelen zijn eigen, nationale middelen. De NAVO beschikt niet over waarnemingssatellieten, de NAVO heeft geen JSTARS en geen transportmiddelen voor het vervoer van troepen en materieel over grote afstanden of binnen het operatiegebied. Logistieke ondersteuning en de vergaring van inlichtingen zijn nationale verantwoordelijkheden, waarvoor tot op de dag van vandaag negentien verschillende nationale organisaties bestaan.

Waar binnen de NAVO politieke wil de motor achter het nemen van vergaande, uiteindelijk zelfs militaire maatregelen is, geldt dit binnen de Europese Unie evenzeer. Net zoals dat geldt voor de NAVO is zekerheid hierover binnen de

Europese Unie geen vaststaand gegeven. Voor optreden in ogenschijnlijk kleine operaties met weinig risico's ligt dit natuurlijk makkelijker dan voor de mogelijke inzet in complexere situaties.

Wat betreft plannings- en besluitvormingscapaciteit ontbreekt het de Europese Unie momenteel aan institutioneel kader. Naar verwachting zal de Europese Raad in Helsinki hierover besluiten nemen.

Op het punt van de militaire capaciteiten is het beeld ingewikkelder. De Europese landen leveren het merendeel van de militairen voor de vredesmachten in Bosnië en Herzegowina en in Kosovo. In het lagere deel van het geweldsspectrum, zoals vredesoperaties, zou Europa op eigen benen kunnen staan. Het beschikt over de benodigde capaciteiten. Het vraagstuk vernauwt zich hier tot organisatie, beschikbaarheid en commandovoering, waarvoor oplossingen denkbaar zijn. Anders is de situatie bij optreden in het hogere deel van het geweldsspectrum. Zoals in de Kosovo-crisis is gebleken zijn de Europese landen vergaand afhankelijk van de Verenigde Staten, wanneer het modern oorlogvoerend optreden in de lucht betreft. Door de koppeling van zee-, land- en luchtop treden geldt dezelfde afhankelijkheid voor militaire interventies op de grond in het hoogste deel van het geweldsspectrum, zoals destijds in de Koeweit-crisis.

Welke militaire operaties zou Europa op de korte termijn zelf kunnen uitvoeren en welke aanpassingen zijn vereist voor een hoger ambitieniveau op de lange termijn?

De korte termijn

De realiteit gebiedt te zeggen dat Europa op korte termijn (komende 5 jaar) slechts in staat zal zijn zelfstandig op te treden in het lagere deel van het geweldsspectrum. Operaties, zoals thans uitgevoerd onder NAVO-leiding in Bosnië en Herzegowina en in Kosovo, kunnen in beginsel ook onder leiding van de Europese Unie en met eigen Europese capaciteiten worden uitgevoerd. Althans, wanneer het optreden in de lucht beperkt blijft. De Europese landen kunnen niet zelfstandig een 'no fly'-zone afdwingen. Maar voor vredesoperaties op de grond hebben ze de vereiste middelen, kunde en ervaring. Bovendien biedt optreden in Europees verband een additioneel voordeel: de civiel-militaire samenwerking kan beter worden voorbereid door de directe betrokkenheid van de Europese Unie bij reconstructie en economische wederopbouw in post-conflict situaties. Vanwege de cruciale rol van de internationale politie (thans in het kader van de Verenigde Naties) voor het herstel van orde en gezag in voormalige conflictgebieden, dient de Europese Unie dan tevens aandacht te besteden aan de oprichting van eigen 'pool' van civiele politie en speciale politie (gendarmerie-type) voor vredesoperaties.

Een eerste stap naar autonoom Europees optreden zou kunnen zijn om de huidige vredesmacht KFOR in Bosnië en Herzegowina binnen enige jaren over te hevelen van NAVO-leiding naar EU-leiding. In de Verenigde Staten wordt

aangedrongen op een grotere Europese rol in vredesoperaties.¹⁶ Een dergelijke ambitie kan richting geven aan de opbouw van het institutioneel kader en van de benodigde capaciteiten. Het maakt zelfstandig Europees optreden zichtbaar en het toont de Verenigde Staten dat Europa niet blijft steken in theoretische debatten, maar zijn verantwoordelijkheden en zijn aandeel in de lasten neemt.

De lange termijn

Voor de lange termijn (5-20 jaar) zou Europa een hoger ambitieniveau kunnen vaststellen. De Europese Unie dient de beschikking te krijgen over capaciteiten om in te grijpen in situaties waarin de Verenigde Staten niet kunnen of willen optreden. Het gaat hierbij om vermogens om desnoods met inzet van geweld conflicten te beëindigen, waarbij geïntegreerd optreden van land-, lucht- en zeestrijdkrachten aan de orde is. De Europese Unie dient vast te stellen welke omvang een dergelijke Europese capaciteit – die tevens inzetbaar is in NAVO-verband voor optreden gezamenlijk met de Verenigde Staten – dient te hebben. Daarbij zouden de Europese landen de Kosovo-crisis als richtsnoer kunnen gebruiken. Het gaat immers niet om de oprichting van Europese militaire capaciteiten voor grootschalige conflicten, maar om vrede af te dwingen in lokale of regionale conflicten. De geweldsintensiteit kan zonodig hoog zijn, de omvang van de capaciteit kan evenwel worden beperkt.

De tweede stap voor zelfstandig Europees optreden zou gericht kunnen zijn op de opbouw van een capaciteit, die de Europese Unie in de periode 2005-2020 de mogelijkheid moet bieden autonoom in crises à la Kosovo militair te interveniëren. Zo'n ambitieniveau stelt eisen aan de herstructurering van de strijdkrachten van de Europese landen, aan de aanschaf van nieuwe, hoogtechnologische middelen en aan de professionalisering van de nu nog vaak uit dienstplichtigen bestaande krijgsmachten.

16) “We will encourage our allies to take a broader role. We will not be hasty. But we will not be permanent peacekeepers dividing warring parties. This is not our strength or our calling. (...) And our allies know that if America is committed everywhere, our commitments everywhere are suspect. We must be selective in the use of our military, precisely because America has other great responsibilities that cannot be slighted or compromised.” George W. Bush Jr. In: “A period of consequences”, Speech September 23, 1999 (www.georgewbush.com). Zie ook Ivo Daalder, “Bosnia after SFOR: Options for Continued US Engagement” in: *Survival* vol. 39 no. 4 Winter 1997-1998.

Vereiste capaciteiten

Gaat de Europese Unie zich voorlopig beperken tot vredesoperaties of moet zij ook kunnen ingrijpen in conflicten om vrede af te dwingen? Deze vraag naar het ambitieniveau is bepalend voor vaststelling van de benodigde militaire capaciteiten. Maar de vraag laat zich ook om andere redenen stellen. Een Europa dat zich beperkt tot vredesoperaties blijft de ongelijke van de Verenigde Staten, die kunnen optreden in het gehele geweldsspectrum. Voorkomen moet worden dat de Amerikanen alleen optreden in de lucht en Europa het ‘softe’ werk uitvoert op de grond. Waar het om gaat is dat op den duur de lasten voor alle vormen van optreden gelijk worden verdeeld. Waarmee dient Europa thans te beginnen?

Voor vredesoperaties ligt op basis van recente ervaringen een capaciteit van de omvang van een legerkorps voor de hand. De NAVO-vredesmacht in Bosnië en Herzegovina had aanvankelijk een sterkte van ruim vijftigduizend militairen; KFOR kent een vergelijkbare omvang. Bij moderne vredesoperaties zijn twee elementen van groot belang. *Allereerst*: het robuuste karakter van de vredesmacht om de veiligheid te handhaven, waarbij snelle ontplooiing van kernonderdelen op de belangrijkste locaties essentieel is. Voor het laatste zijn mobiele, snel inzetbare eenheden met transport- en bewapende helikopters van groot belang. Dergelijke mobiele capaciteiten zijn overigens ook later nodig om snel versterkingen aan te voeren naar lokale ‘hot spots’. Robuuste vredesmachten dienen ook over tanks, artillerie en pantservoertuigen te beschikken, maar vaste verbanden bestaan niet in vredesoperaties. Flexibiliteit is het sleutelwoord: samenstelling en omvang van de eenheden verschillen per situatie en zullen zich wijzigen naarmate de vredesoperatie voortduurt. Dit pleit voor een Europese capaciteit, weliswaar op legerkorpsniveau, maar flexibel samen te stellen afhankelijk van de situatie. Aan een permanent ingericht legerkorps met gelijksoortige divisies en brigades bestaat derhalve geen behoefte meer. Het *tweede* element betreft de ondersteuning van activiteiten van andere organisaties en lokale autoriteiten, aangeduid als civiel-militaire samenwerking. Vredesoperaties vragen veel genie, logistiek zoals transportmiddelen en aangepaste medische ondersteuning om de burgerbevolking te kunnen helpen. Een cruciaal probleem blijft de ordehandhaving, waarvoor snel inzetbare internationale civiele capaciteiten ontbreken. Bij de uitwerking van Europese capaciteiten verdienen deze aspecten bijzondere aandacht. Daarbij valt te bezien in welke mate civiele organisaties en verbanden ingezet kunnen worden deze tekortkomingen op te heffen. Te denken valt aan een Europese ‘pool’ van oproepbaar medisch personeel en van politiefunctionarissen.

In algemene zin heeft Europa voor vredesoperaties nodig:

- *aflossingscapaciteit*: een vredesmacht van maximaal legerkorpsomvang moet enige malen vervangen kunnen worden; de Europese landen dienen dus niet

- 50.000, maar 150.000 tot 200.000 militairen permanent inzetbaar te hebben voor vredesoperaties op legerkorpsniveau;
- *hoofdkwartieren en verbindingen*: mobiele, multinationale staven dienen beschikbaar te zijn op legerkorpsniveau; gezien de aflossingsvereisten gaat het om drie à vier mobiele hoofdkwartieren met bijbehorende, interoperabele verbindingsmiddelen;
 - *strategische transportcapaciteit*: grote vrachtvliegtuigen en transportschepen zijn nodig voor het vervoer van materieel en personeel over ruime afstanden.

Bij een hoger ambitieniveau van vredesafdwinging gelden uiteraard hogere eisen. Militair optreden in het hoogste deel van het geweldsspectrum vereist geïntegreerde inzet van zee-, lucht- en landstrijdkrachten. Inlichtingen en doelopsporing vanuit de ruimte en de lucht zijn in dat geval van groot belang. Satellieten zijn nodig voor waarneming en positiebepaling. Commandovoering is ingewikkelder en stelt verdergaande eisen dan bij vredesoperaties op de grond. Doelopsporing vanuit de lucht moet ook bij slecht weer mogelijk zijn. Middelen voor elektronische oorlogvoering en andere hoogtechnologische middelen spelen een cruciale rol. Wapensystemen en munitiesoorten dienen aan de hoogste eisen te voldoen. Maar ook minder geavanceerde middelen zoals tankervliegtuigen en transportmiddelen dienen in ruime mate voorhanden te zijn.

Een reële Europese capaciteit

Herstructurering van verouderde krijgsmachten in verscheidene Europese landen schrijdt voort, maar vergt in ieder geval veel tijd. Ontwikkeling en aanschaf van ontbrekende middelen kosten veel geld. De benodigde euro's voor Europese satellieten, doelopsporingsmiddelen en commandoposten en hoogtechnologische gevechtscapaciteiten zijn niet in voldoende mate beschikbaar. De Europese Unie zal om deze redenen voorlopig gedwongen zijn een beperkt ambitieniveau na te streven. Dat betekent echter niet dat de Unie in het voetspoor van de West-Europese Unie moet treden met zeer kleinschalige operaties, zoals douaneboten op de Donau en politie-optreden in Mostar.¹⁷ Wanneer dit het ambitieniveau zou zijn, dan was er geen enkele reden om een nieuw Europees veiligheids- en defensiebeleid te ontwikkelen.

Wat is vereist om de Europese Unie binnen enige jaren in staat te stellen op legerkorpsniveau vredesoperaties van het moderne robuuste type uit te voeren?

17) De West-Europese Unie voerde ten tijde van de economische en handelssancties tegen Klein-Joegoslavië een douane-operatie uit op de Donau. In Mostar leverde de WEU de politiecomponent van het tijdelijk EU-bestuur van deze stad voordat het Dayton-vredesakkoord in werking trad.

- Ten eerste: voor vredesoperaties van de omvang van KFOR, ongeveer 50.000 militairen, moeten de Europese landen *150.000 tot 200.000 inzetbare militairen* hebben vanwege de aflossingseisen. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zullen tegen 2002 gezamenlijk zo'n 100 bataljons, ongeveer 100.000 militairen, beschikbaar hebben. Van de overige Europese landen mogen evenzeer substantiële bijdragen worden verwacht. Dit vereist evenwel verdergaande herstructurering van de landmachten in deze landen om hun capaciteit voor dergelijk optreden te vergroten. Dit geldt allereerst voor Duitsland, maar tevens voor de kleinere Europese landen. Nederland is op de goede weg, maar de Koninklijke landmacht blijft vooralsnog kampen met het probleem van te weinig parate capaciteit. Uitgaande van de procentuele bijdrage van Nederland aan de defensie-uitgaven van de Unielanden, ongeveer 5%, zou de Nederlandse bijdrage aan een 'Europees legerkorps' moeten bestaan uit 2.500 militairen. Dit laat zich vertalen in drie bataljons, hetgeen afhankelijk van aflossingscriteria een sterkte van 9 tot 12 inzetbare bataljons vereist ofwel 7.500 tot 10.000 militairen.¹⁸
- Ten tweede: *mobiele hoofdkwartieren* op legerkorpsniveau met bijbehorende verbindingsmiddelen; minimaal drie van dergelijke hoofdkwartieren zijn nodig in verband met aflossing, maar een hoger aantal zou wenselijk zijn gezien de lange duur van vredesoperaties. Het Britse 'Permanent Joint Headquarters' en het Franse 'Centre Operationel Interarmées' kunnen modules leveren voor dergelijke hoofdkwartieren, maar dienen zich te 'multinationaliseren' en mobiel te worden. Op afzienbare termijn kunnen ook de staven van het Eurocorps en van het Duits-Nederlandse legerkorps beschikbaar komen voor dergelijke inzet. Daarnaast blijft op korte termijn de mogelijkheid voorhanden om een NAVO-hoofdkwartier te 'lenen' voor een Europese operatie, waarvoor dan wel instemming van de NAVO-Raad nodig is. Europese onderdelen treden dan op met NAVO-middelen in een 'Combined Joint Task Force'. Hiervoor zijn procedures en regelingen getroffen tussen de NAVO en de West-Europese Unie, die in februari 2000 worden getest in de gecombineerde NAVO-WEU oefening. De NAVO en de Europese Unie moeten deze arrangementen zo spoedig mogelijk overnemen en zonodig aanpassen.

18) De Defensienota 2000, p. 6, spreekt over "24 parate bataljons grondtroepen voor uitzendingen". Wat betreft gevechtseenheden zullen, na uitvoering van de Defensienota, volledig paraat zijn: drie pantserinfanteriebataljons en de drie bataljons van de luchtmobiele brigade. Drie tankbataljons zijn half paraat en drie verkenningsskadrons volledig, hetgeen zich laat vertalen in bijna drie parate tankbataljons. De Koninklijke landmacht heeft dus negen bataljons beschikbaar wanneer het gevechtseenheden betreft. Daarnaast zullen drie parate bataljons van het Korps Mariniers inzetbaar zijn. De overige twaalf "eenheden van bataljonsgrootte" vervullen speciale taken en leveren logistieke ondersteuning.

- Ten derde: een Europese *strategische lucht- en zeetransportcapaciteit*, die in staat is leidende elementen van een vredesmacht snel in een operatiegebied te brengen met grote transportvliegtuigen en zwaardere onderdelen met transportschepen. Het Duitse voorstel om een Europese ‘pool’ van strategische transportvliegtuigen op te richten dient zo spoedig mogelijk te worden uitgewerkt. Voorts verdient de Brits-Franse overeenkomst om gebruik te maken van elkaars zee-, land- en luchttransportmiddelen navolging door andere Europese landen. Nederland zou het initiatief kunnen nemen voor de oprichting van een Europese ‘pool’ van maritieme transportmiddelen. Hierbij dient ook aandacht te worden besteed aan mogelijk gebruik van civiele middelen. Twee kanttekeningen zijn te maken wat betreft Europese strategische transportmiddelen. Allereerst moet aanschaf van grote transportvliegtuigen en -schepen geen doel op zichzelf zijn, maar verbonden zijn met het ambitieniveau van Europa. Voor ‘Desert Storm’ gold een andere strategische transportbehoefte dan voor KFOR.¹⁹ Ten tweede is de geografische reikwijdte van militair optreden van Europa van invloed. Als de Europese Unie voornamelijk wil optreden bij crises in de eigen achtertuin, dan betreft het relatief beperkte afstanden, waarvoor ook weg- en spoorverbindingen zeer geschikte aan- en afvoerroutes bieden. Overigens dienen de Europese landen ook vast te stellen welke verdere functies lucht- en zeestrijdkrachten dienen te vervullen bij vredesoperaties, naast het leveren van strategisch transport.

Uiteraard kunnen Europese vredesoperaties ook een geringere omvang hebben dan het legerkorpsniveau. Uit de beschikbare eenheden en hoofdkwartieren zijn modulair vredesmachts op te bouwen, die ‘tailor made’ zijn voor een specifieke situatie. Voor de samenstelling van Europese vredesmachts kan de methodiek van de ‘force generation’-conferenties te worden gebruikt, die in NAVO-verband zeer nuttig is gebleken voor afstemming van de bijdragen van de lidstaten en deelnemende niet-NAVO landen.

19) De Verenigde Staten beschikken over driehonderd ‘inter-theatre’ transportvliegtuigen (C-5, C-141, KC-10, C-17) en over ruim vierhonderd ‘intra-theatre’ transporttoestellen (C-130). De Europese landen beschikken over ruim 400, voor het overgrote deel, ‘intra-theatre’ transportvliegtuigen, waarvan bijna driehonderd aan vervanging toe zijn. De nog in ontwikkeling zijnde (militaire) Airbus 400M zou, aangevuld met een aantal grotere Amerikaanse C-17 vliegtuigen, aan deze behoefte kunnen voldoen. Op basis van een productieomvang van 288 toestellen zal de Airbus 400M 75 miljoen dollar per stuk kosten. De C-17 kost 200 miljoen per stuk. In totaal worden de kosten van vervanging en versterking van de Europese luchttransportvloot op 25 miljard dollar geschat.

Appels en peren

De Euro, die ene Europese munt, is er gekomen dankzij de straffe toepassing van een aantal convergentiecriteria. Landen die niet voldeden aan deze criteria kwalificeerden zich daardoor niet voor toetreding tot de finale fase van de Europese Monetaire Unie.

Zal het zo ook gaan bij de vorming van een Europees defensiebeleid, dat uiteindelijk eveneens gezamenlijke instellingen – een permanent comité van vertegenwoordigers, een militair comité en een staf – zal krijgen?

Het antwoord op deze vraag staat eigenlijk wel vast: neen. De omstandigheden waarin stap voor stap kan worden toegewerkt naar een gezamenlijk Europees veiligheids- en defensiebeleid verschillen hemelsbreed van de situatie van waaruit de Europese ministers van Financiën aan hun mars naar de euro begonnen. Het vooruitzicht van een Economische en Monetaire Unie gaf de ministers van Financiën de mogelijkheid om gezamenlijk een aanpak te kiezen die ze afzonderlijk ook al bepleitten in hun eigen land.

De toepassing van convergentiecriteria op defensiegebied, een gezamenlijk idee van de Britse en Italiaanse ministers van Defensie, zal in de meeste Europese landen tot een hoger defensiebudget leiden. Dat is de eerste reden waarom de toepassing van dergelijke criteria tot niets zal leiden.

Een tweede reden is gelegen in de aard van de mogelijk te hanteren criteria. Er zijn input-gerichte criteria en er zijn output-gerichte criteria. Wat de input-gerichte criteria betreft kan worden gedacht aan de hoogte van het defensiebudget als percentage van het Bruto Nationaal Product, het aandeel van de materieelinvesteringen in het totale budget en het aandeel van de onderzoeks- en ontwikkelingsuitgaven in dit budget. Wat de output-gerichte criteria betreft worden vaak de militaire omvang van de afzonderlijke krijgsmachten genoemd, evenals het aantal snel inzetbare eenheden en het aantal in operaties ingezette militairen.

Alle criteria zijn maar beperkt bruikbaar, omdat ze slechts een deel van de werkelijkheid beslaan. Wat de hoogte van het defensiebudget als percentage van het Bruto Nationaal Product betreft komen onherroepelijk vragen op over de in de meeste Europese landen gehanteerde, verschillende indeling van dergelijke budgetten. In de Nederlandse en Noorse defensiebegrotingen maken pensioenen en wachtgeld een groot deel van de budgetten uit. In Nederland zijn ook nog eens de contributies aan de Verenigde Naties in de defensiebegroting opgenomen. In Italië is een omvangrijk politie-apparaat, de Carabinieri, binnen de krijgsmacht ondergebracht. Hoe scheef de toepassing van dit criterium is, blijkt wel uit de percentages die Griekenland en Turkije in deze ronde behalen. Zij scoren torenhoog, maar de aard en omvang van hun krijgsmachten lijken niet erg op wat in Europees verband wordt beoogd.

Deze gevarieerde indelingen verstoren de mogelijkheid van een reële vergelijking van de materieelinvesteringen. Dat geldt ook voor de ruimte voor onderzoeks- en ontwikkelingsuitgaven. Maar ook al zou een opschoning van de defensiebudgetten mogelijk zijn, dan zegt zo'n vergelijking bij gebrek aan informatie over het doel van dergelijke uitgaven niet veel.

Ook de output-gerichte criteria bieden geen richtsnoer voor het 'gelijkrichten' van de verschillende defensie-inspanningen. Landen met dienstplicht hebben relatief veel militairen in dienst én tegelijkertijd zijn ze nauwelijks in staat om eenheden voor vredes- en crisisoperaties in te zetten. Het aantal inzetbare eenheden biedt ook geen vingerwijzing voor een evenredige bijdrage. Vaak verschillen de inzetbaarheidscriteria die een vergelijking mogelijk zouden moeten maken. Tenslotte het aantal ingezette militairen. Weer gaat het om appels en peren. Moeten bij de ingezette Britse militairen ook de in Noord-Ierland gestationeerde eenheden worden meegeteld? Een vergelijkbare vraag is te stellen over de inzet van Amerikaanse en Britse toestellen die de 'no fly'-zone boven Noord- en Zuid-Irak controleren en tegelijkertijd meedoen aan 'Desert Fox', de Amerikaanse en Britse pogingen om met luchtaanvallen onwelgevallige activiteiten van Saddam Hussein te beantwoorden.

3 Het Europese labyrnt

Verschillende visies van de Europese landen

Europa is van ver gekomen sinds het eind van de Tweede Wereldoorlog. Ongekende vormen van samenwerking en integratie zijn totstandgebracht op economisch en financieel gebied. Hoewel op militair terrein nauwe, onderlinge samenwerkingsverbanden bestaan – meestal op bilaterale basis – is de nationale soevereiniteit op defensiegebied nadrukkelijk blijven gelden. Het wekt zodoende geen verbazing dat de Europese landen afwijkende visies hebben op het Europese veiligheids- en defensiebeleid. Welke invalshoeken hebben de grote Europese landen en waar staat Nederland?

Het Verenigd Koninkrijk

Onder leiding van *Prime Minister Blair* heeft het Verenigd Koninkrijk het roer omgegooid. Sinds het najaar van 1998 is Londen pleitbezorger van de oprichting van een Europese defensiecapaciteit. Het Verenigd Koninkrijk trapt niet meer op de rem maar op het gaspedaal. De regering-Blair schenkt veel aandacht aan de ontwikkeling van de capaciteiten en legt minder nadruk op het institutionele vraagstuk. Wat betreft het ambitieniveau heeft Londen zich uitgesproken voor de mogelijkheid van Europees autonoom optreden tot het legerkorpsniveau, in beginsel voor vredesoperaties, maar eventueel ook voor Petersberg-taken in het hogere deel van het geweldsspectrum. Het snel inzetbare legerkorps met een omvang van ongeveer 40.000 militairen zou in 2003 beschikbaar moeten zijn. Het moet geen permanent legerkorps met vaste structuren zijn, maar het dient, afhankelijk van de situatie, modulair te worden opgebouwd uit direct beschikbare eenheden van Europese Unie-landen en niet tot de Unie behorende Europese NAVO-landen. Het legerkorps moet wel beschikken over eigen commandovoering en logistieke ondersteuning. Het dient inzetbaar te zijn binnen, maar ook in directe

omgeving van Europa en moet een operatie minimaal twee jaar kunnen volhouden.

Het wekt overigens geen verbazing dat ideeën over een snel inzetbaar legerkorps in Londen in vruchtbare bodem vallen. Allereerst heeft het Verenigd Koninkrijk in NAVO-verband ruime ervaring met het ‘ACE Rapid Reaction Corps’ (ARRC), dat onder Britse leiding staat. De ARRC-staf is in Bosnië en Herzegovina en in Kosovo ingezet in het kader van vredesoperaties. Ten tweede heeft het Verenigd Koninkrijk eigen snel inzetbare eenheden beschikbaar voor een dergelijk legerkorps. Ten derde probeert Londen te voorkomen dat het bestaande Eurocorps de centrale plaats krijgt toebedeeld als Europese defensiecapaciteit. In de Britse visie zou het snel inzetbare legerkorps onder leiding staan van de plaatsvervangend commandant van de NAVO-strijdkrachten in Europa (*Deputy SACEUR*) en zowel inzetbaar zijn in NAVO-verband als onder leiding van de Europese Unie.

Frankrijk

In de discussie over Europese defensie neemt Frankrijk uiteraard een centrale positie in. Onder President Chirac is de Franse positie geëvolueerd in de richting van verdere toenadering tot de geïntegreerde militaire structuur van de NAVO, terwijl Parijs tegelijkertijd de Britse ommezwaai aangrijpt om de ontwikkeling van een Europees Veiligheids- en Defensiebeleid te versnellen. Frankrijk heeft aan alle crisisbeheersingsoperaties van de NAVO (vanaf 1992) deelgenomen en steunt de nieuwe functie van de NAVO op dit gebied. Parijs benadrukt echter evenzeer dat de Europese Unie, met inzet van eigen militaire middelen, in staat moet zijn op te treden in crisissituaties. In de Franse benadering is autonoom Europees optreden een duidelijk alternatief voor optreden in NAVO-kader.

Hoewel President Chirac en de Franse regering het probleem van tekortschietende Europese capaciteiten benadrukken, schenkt Frankrijk ook veel aandacht aan het institutionele kader. Zo willen de Fransen een *Comité Politique et de Sécurité* (COPS) oprichten: een nieuw, permanent EU-orgaan op ambassadeurniveau, vergelijkbaar met de Permanente Raad van de NAVO. Ook streeft Parijs naar spoedige oprichting van een Militair Comité, een Europese Generale Staf en een militair secretariaat.

Het huidige Eurocorps, met zijn hoofdkwartier in Straatsburg, is onvoldoende geschikt voor crisisbeheersingsoperaties. Op initiatief van Frankrijk hebben de vijf deelnemende landen aan het Eurocorps (Frankrijk, Duitsland, België, Luxemburg en Spanje) besloten dit korps voor eind 2000 om te vormen tot een *Corps de Réaction Rapide Européen* (European Rapid Reaction Corps – ERRC). Over vergelijkbare aanpassingen van de eerder voor inzet in WEU-kader opgerichte luchtcomponent *Eurofor* en de maritieme component *Euromarfor* is overleg gaande met de deelnemende Zuid-Europese landen. Het hoofdkwartier van het Eurocorps

zal overigens in de eerstvolgende rotatie het KFOR-hoofdkwartier in Kosovo gaan vormen.

Het Franse ambitieniveau voor de opbouw van een Europese capaciteit ligt hoog. Parijs benadrukt dat de Europese Unie over capaciteiten moet kunnen beschikken om desnoods gevechtshandelingen “*de haute intensité*” te kunnen uitvoeren. Op de korte termijn (2002) wil Frankrijk een legerkorps van de omvang van 50.000 tot 60.000 militairen realiseren, een luchtcomponent van 300 tot 500 vliegtuigen (waarvan 150 tot 300 gevechtsvliegtuigen) en een maritieme eenheid van 15 schepen, inclusief een amfibische gevechtsgroep. Op iets langere termijn, in 2005, zou Europa in staat moeten zijn twee operaties tegelijkertijd uit te voeren, waarvan één in het hogere deel van het geweldsspectrum. Hiervoor zouden zes à zeven brigades bovenop het legerkorps inzetbaar dienen te zijn en 600-700 vliegtuigen, waarvan 400-450 gevechtstoestellen. De Fransen leggen tevens veel accent op versterking van de inlichtingen- en verbindingsmiddelen, inclusief satellieten, waarmee eigen industriële belangen gemoeid zijn.

Duitsland

De Verklaring van St. Malo drong Duitsland in het defensief in het debat over Europese defensie. Tijdens het EU-voorzitterschap in de eerste helft van 1999 heeft de Duitse regering een inhaalslag gemaakt, die een voorlopig hoogtepunt bereikte in het uitvoerige rapport van het voorzitterschap, dat tijdens de Europese Top van Keulen is aanvaard. De Duitse inbreng over de verdere uitwerking van Keulen, met name op het gebied van de gewenste capaciteiten, is evenwel beperkt geweest.

De Duitse belangen bij de ontwikkeling van Europese defensie hangen nauw samen met de nieuwe defensieplannen, waarover de Bondsregering medio 2000 moet beslissen. De Duitse krijgsmacht is nog grotendeels gestructureerd voor een grootschalig conflict en slechts in beperkte mate (25% van de eenheden, 15% van het totale personeelsbestand) inzetbaar voor crisisbeheersingsoperaties. Dienstplicht en verouderde, zware bewapening leggen beperkingen op aan inzet buiten het NAVO-verdragsgebied. Voortgaande bezuinigingen verhogen de problemen voor noodzakelijke herstructureringen en investeringen in nieuw materieel. Duitsland steunt de opbouw van Europese defensiecapaciteiten, maar deze steun is mede gebaseerd op de wens dat daarmee een ommekeer in de bezuinigingen en vergaande hervorming van de *Bundeswehr* kan worden gerealiseerd.

Dit verklaart waarom minister van Defensie Scharping de Franse voorstellen steunt om zo snel mogelijk een Europees legerkorps voor crisisbeheersing beschikbaar te hebben. Scharping's voorstellen om een Europese ‘pool’ van strategische transportvliegtuigen op te bouwen valt evenzeer niet los te zien van de wens van intra-Europese *burden-sharing* voor capaciteiten die (ook) Duitsland thans mist.

Nederland

In het overleg met de Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie op 10 november 1999 heeft minister Van Aartsen uiteengezet dat Nederland “een actieve bijdrage” levert aan de discussies over Europese defensie. Deze bijdrage beslaat vier gebieden: duidelijke vaststelling van de Europese capaciteiten en tekortkomingen in het kader van het *Defence Capabilities Initiative* in de NAVO; spoedige uitwerking van de regelingen voor toegang en gebruik van NAVO-middelen door de Europese Unie; aandacht voor betrokkenheid van de Europese NAVO-landen die thans geen lid zijn de Europese Unie bij de verdere uitwerking van het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB); en het nastreven van verdragswijzigingen voor nieuw in te stellen comités en instituties.

Opvallend is dat drie van de vier aandachtsgebieden betrekking hebben op de NAVO en geen enkele op de essentiële vraag over de aard en omvang van de gewenste Europese defensiecapaciteiten. In de EVDB-notitie onderkent de regering de noodzaak van “heldere doelstellingen en een concreet militair ambitieniveau” voor Europees optreden.²⁰ Helaas heeft het kabinet een ambivalente visie op wát Europa militair moet kunnen en welke omvang de Europese middelen dienen te hebben, nog los van de vraag of deze capaciteit binnen of buiten NAVO-verband wordt ingezet. Waar Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk duidelijke keuzes hebben gemaakt wat betreft aard (het niveau van gevechtsoperaties) en omvang (legerkorps), opteert de Nederlandse regering voor “kleinschalige operaties” voor autonoom Europees optreden. Het blijft onduidelijk wat hieronder moet worden verstaan, al lijkt de regering met de verwijzing naar recente WEU-operaties als voorbeeld een ambitieniveau na te streven dat niet verder reikt dan Donau-boten en politie in de straten van Mostar. In de Tweede Kamer is kritisch gereageerd op het Nederlandse beleid, niet alleen door de oppositie, maar tevens door de regeringspartijen PvdA en D66. De ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie zitten evenwel vast in de klem van hun eigen partij, de VVD, die niet veel ziet in autonoom Europees optreden op defensiegebied. Hierdoor dreigt Nederland zich buiten spel te zetten en lijkt Den Haag af te zien van invloed en inspraak.

Recente Brits-Franse en Frans-Duitse topbijeenkomsten

Op 25 november is tijdens de Brits-Franse top in Londen een gemeenschappelijk verklaring over Europese defensie uitgebracht.²¹ Tony Blair, Jacques Chirac en Lionel Jospin stellen hierin dat Europa autonoom strijdkrachten moet kunnen

20) *Notitie over Europese veiligheids- en defensiebeleid*, DVB/VD-441/99 dd. 29 oktober 1999.

21) *Joint Declaration by the British and French governments on European defence*, Anglo-French Summit, London, Thursday 25 November 1999.

inzetten tot op legerkorpsniveau (50.000-60.000 militairen), inclusief alle noodzakelijke ondersteuning, en met bijbehorende marine en luchtcomponenten. Deze strijdkrachten “should have the full range of capabilities necessary to undertake the most demanding crisis management tasks.” Het hele legerkorps zou binnen 60 dagen operationeel moeten zijn, terwijl een aantal kleinere eenheden op zeer korte termijn inzetbaar moet zijn. Op 30 november sloot Duitsland zich aan bij dit plan tijdens de Franse-Duitse-topbijeenkomst in Parijs. Naast versterking in de onderlinge samenwerking kondigden de beide landen aan te streven naar verdere Europese samenwerking op inlichtingengebied, strategische mobiliteit, commandovoering en communicatie-systemen alsmede een gezamenlijk Europees luchttransportcommando. Andere Europese landen werden uitgenodigd om vooruitlopend op een uitbreiding van het Eurocorps liaison-officieren in Straatsburg te plaatsen en tussen de verschillende defensiestaven officieren uit te wisselen.

De Europese niet-EU NAVO-leden

Zes Europese NAVO-leden zijn geen lid van de Europese Unie: IJsland, Noorwegen, Polen, Tsjechië, Hongarije en Turkije. Vooral Turkije beziet de ontwikkeling van een Europese defensie met argusogen. De kritische houding van Ankara wordt sterk gevoed door de afwijzende houding van de Europese Unie wat betreft een toekomstig EU-lidmaatschap van Turkije. Hierin is onlangs wel enige verbetering opgetreden, maar bij de uitwerking van de relatie NAVO-Europese Unie kan de Turkse regering op de rem trappen. De overige Europese niet-Unie NAVO-leden hebben minder bedenkingen, al vragen de nieuwe NAVO-leden zich wel af welke rol de Europese Unie gaat spelen op het gebied van veiligheid en defensie, nu zij juist daarvoor tot het Atlantisch Bondgenootschap zijn toegetreden.

Het is van belang om deze landen nauw te betrekken bij de verdere uitwerking van structuren en regelingen voor een Europese defensie om een tweedeling tussen Europese Unie- en niet-Unie leden te voorkomen. Vergaande transparantie tussen de Europese Unie en de NAVO levert een belangrijke bijdrage, ook om de niet-Europese NAVO-leden – de Verenigde Staten en Canada – nauw betrokken te houden bij Europees optreden. Tevens moeten de Europese NAVO niet-Unie leden de mogelijkheid hebben volwaardig deel te nemen aan Europese operaties, wanneer zij dat willen. Hier dringt zich de vergelijking op met deelname van niet-NAVO landen aan vredesoperaties onder NAVO-leiding, zoals in Bosnië en Herzegovina en in Kosovo.

De niet-NAVO EU-leden

De Europese Unie kent vier leden die geen lid zijn van de NAVO: Finland, Zweden, Ierland en Oostenrijk. Deze voormalige neutrale en niet-gebonden

landen hebben vanuit historische reflecties bedenkingen tegen ‘militarisering’ van de Europese Unie, ook wanneer Europees optreden zich beperkt tot Petersbergtaken. Enerzijds gebruiken Zweden en Finland de ‘Petersbergtaken’ als richtsnoer voor de reorganisaties van hun krijgsmachten, anderzijds schenkt vooral Zweden veel aandacht aan de niet-militaire aspecten van crisisbeheersing en vredesoperaties, zoals civiele taken op het gebied van politie, mensenrechten en democratisering.

Met de gevoeligheden van deze landen dient rekening te worden gehouden, alleen al omdat zij bij de Europese besluitvorming over Petersbergmissies een volledige stem in het kapittel hebben. Wat betreft vredesoperaties zullen zich waarschijnlijk geen problemen voordoen. De neutrale en niet-gebonden landen kennen een lange traditie van deelname aan vredesoperaties en hebben de afgelopen jaren ook deelgenomen aan vredesmissies op de Balkan onder leiding van de NAVO (IFOR/SFOR en KFOR). Meer weerstand is te verwachten van deze landen wanneer de Europese Unie zou besluiten op te treden in het hogere deel van het geweldsspectrum, met andere woorden te interveniëren in conflicten. De Europese Unie loopt dan snel het gevaar van opsplitsing van de ‘willing’ en de ‘non-willing’. Ook om deze reden is het van belang dat meer duidelijkheid ontstaat over het ambitieniveau van de Europese defensie teneinde vooraf en niet tijdens crises de mogelijkheden en beperkingen van eigen Europees optreden te kennen.

Lacunes en tekortkomingen

Waar zitten de lacunes en tekortkomingen in de strijdkrachten van de negentien NAVO-landen? En wat ontbreekt in de krijgsmachten van de Europese landen om een eigen Europees veiligheids- en defensiebeleid gestalte te geven? Twee vragen waarop grotendeels hetzelfde antwoord komt. Tijdens de NAVO-top in Washington in april van dit jaar nam de NAVO het ‘Defence Capabilities Initiative’, om de belangrijkste tekortkomingen van de bondgenootschappelijke strijdkrachten op te heffen. Inmiddels zijn vijf terreinen aangegeven, waarvoor 58 besluiten worden voorbereid. Op deze lijst met verbeteringen staan meer en een beter gebruik van vliegtuigen en schepen om troepen en materieel over grotere afstanden te vervoeren, een beter communicatienetwerk, geïntegreerde en verbeterde logistieke ondersteuning en de aanschaf van ‘precision guided munitions’. Lang niet alle besluiten zullen een zware aanslag op de defensiebudgetten betekenen. Zo worden ook voorstellen gedaan om met gebruik van containers militair materieel makkelijker en efficiënter te vervoeren.

Er zit tussen zulke voorstellen en een groot deel van de door de West-Europese Unie gemaakte inventarisatie een forse overlap. De meeste van de tien gebieden en ruim twintig voorstellen voor verbetering in de ‘audit’ van de West-

Europese Unie sporen met de lange lijst van het ‘Defence Capabilities Initiative’.²² Interessant zijn de accenten die de West-Europese Unie legt op de gezamenlijke ontwikkeling van een capaciteit voor ‘strategic intelligence’, het ‘poolen’ van de afzonderlijke middelen die de bij de WEU aangesloten 21 landen hebben en het gebruik van waarnemingssatellieten met een hoge resolutie. Een dergelijke aanpak is in het NAVO-initiatief niet terug te vinden.

Tabel 3 *Overzicht van de in de WEU-audit en het Defence Capabilities Initiative aangemerkte terreinen waarop zich tekortkomingen voordoen*

WEU-audit	Defence Capabilities Initiative
Strategic Intelligence (pooling van capaciteiten en toegang en gebruik van hoge-resolutie satellietbeelden)	Inzetbaarheid en mobiliteit
Strategic Planning (selectie van hoofdkwartieren)	Voortzettingsvermogen en logistiek
Beschikbaarheid van troepen	Effectiviteit
Inzetbaarheid en mobiliteit	Overlevingsvermogen
Voortzettingsvermogen en overlevingsvermogen	Communicatie- en informatiesystemen
Interoperabiliteit	
Operationele effectiviteit	
Opzet en structuur gevechtseenheden	

In de NAVO bestaat geen geïntegreerde inlichtingenvergaring. Het gaat hier om een nationale verantwoordelijkheid, waarvoor elke lidstaat zijn eigen middelen benut. Tijdens de conflicten in Bosnië en Herzegovina en in Kosovo bleken ernstige tekortkomingen op inlichtingengebied. Samenwerking en verbetering van de beschikbare middelen zijn een voor de hand liggende oplossingsrichting, waarbij de capaciteit voor analyse en bewerking even belangrijk is als de beschikbaarheid van uiterst nauwkeurige waarnemingsmiddelen, zoals satellieten en JSTARS en onbemande vliegtuigen. Het aanbod van gegevens is zo groot, dat

22) In november 1998 besloten de WEU-ministers een “audit of assets and capabilities for European crisis management operations” uit te voeren. Op de bijeenkomst van de West-Europese Unie in Luxemburg, 23 november 1999, hebben de ministers kennis genomen van de resultaten van deze ‘audit’.

prioriteiten moeten worden gesteld.²³ In situaties, zoals tijdens de Kosovo-crisis, was de beschikbaarheid van dergelijke middelen onmisbaar bij gebrek aan betrouwbare informatie op de grond. De Europese landen namen een groot deel van de informatievergaring, in het bijzonder doelwitopsporing, met onbemande vliegtuigen voor hun rekening. Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Italië en inmiddels ook Nederland beschikken over dergelijke systemen. Het Nederlandse systeem, de Sperwer, is een afgeleide van de Franse 'Crecerelle', maar aangepast aan de Nederlandse eis in de gebiedsverantwoordelijkheid van een divisie verkenningstaken uit te voeren.

De Verenigde Staten zullen uiteindelijk over vijftien JSTARS E-8C vliegtuigen beschikken. Wil Europa autonoom kunnen optreden in crises, dan is een dergelijk waarnemingsvermogen onontbeerlijk. Met dergelijke systemen ontstaat een fijnmazig waarnemingsvermogen, dat zich uitstrekt van de tactische waarneming op de grond, waarvoor binnen de NAVO plannen tot een gemeenschappelijke aanpak worden uitgewerkt tot de strategische betekenis van satellietwaarneming.²⁴ In de Europese Unie zal uiteindelijk het Satellietcentrum van de West-Europese Unie worden opgenomen. De vraag is echter of dit centrum, dat met gebruikmaking van veelal commercieel verkregen beelden, over een beperkte inlichtingencapaciteit beschikt, veel toegevoegde waarde heeft in crisissituaties.²⁵

Dit satellietcentrum zou aan betekenis winnen en een belangrijke bijdrage aan een vergaande mate van samenwerking tussen de Verenigde Staten en de landen van de Europese Unie leveren als afspraken over toegang tot voor Europa relevant beeldmateriaal van de Amerikaanse Key Hole-satellieten zouden kunnen worden gemaakt. De Verenigde Staten beschikken over onvoldoende capaciteit om al het beeldmateriaal te bewerken en te analyseren. Mocht dat niet mogelijk zijn, dan rijst uiteraard de vraag hoe de Franse Helios-satellieten een grotere rol

- 23) Zie: "Pentagon Warned on Spy Data", in: *International Herald Tribune* 13/14 november 1999. "Congress is putting the Pentagon on notice that a new generation of spy satellites – the most expensive intelligence program in the nation's history – will be scaled back next year unless money can be found for computers and communications equipment needed to process the vast stream of data from space."
- 24) "In the area of intelligence gathering, Nato – which has few intelligence assets of its own and is already dependent on its member nations for intelligence contributions – must solicit its members for considerably more input than previously. This implies the acquisition of additional intelligence platforms to complement the concept of Alliance Ground Surveillance, which provides seamless in-depth surveillance at the strategic, operational and tactical levels." Admiral Guido Venturoni in: *NATO Review* Autumn 1999.
- 25) "For operations in Kosovo it can supply precise analyses in less than four days. However, its scope is currently limited by the fact that it is not involved in the programming of the satellites from a number of suppliers.." Report by Mr. Diaz de Mera to the Assembly of the Western European Union, "Space systems for Europe: observation, communications and navigation satellites – reply to the annual report of the Council", 18 May 1999, p. 9.

ten behoeve van inlichtingenvergaring in Europees verband zouden kunnen vervullen.

Europese toegang tot Amerikaans beeldmaterieel heeft uiteraard grote politieke voordelen: het versterkt de Europese defensiesamenwerking en is een concrete vorm van ‘burden-sharing’. Het ligt voor de hand dat meebetalen aan een bestaand waarnemingssatellietstelsel aanzienlijk goedkoper zal zijn dan de ontwikkeling van een geheel eigen systeem met aparte grondstations.

Een tweede, ander accent in de inventarisatie van de West-Europese Unie betreft de identificatie en selectie van hoofdkwartieren die tijdens een operatie als “Operation” of “Force” hoofdkwartieren kunnen worden ingezet. Ook hier ligt de behoefte om in Europees verband te beschikken over dergelijke aan operaties onder leiding van de Europese Unie toe te wijzen hoofdkwartieren in het verlengde van wel in NAVO-verband geconstateerde, maar in het Defence Capabilities Initiative niet opgenomen behoeftes.²⁶

Het institutionele kader

“Waarom kunnen jullie Europeanen ons nou nooit duidelijk maken wat jullie eigenlijk willen?”²⁷ Deze uit de mond van een Amerikaanse opgetekende verzuchting behoort tot het verleden als de Europese Unie erin slaagt een institutioneel kader voor een gezamenlijk Europees veiligheids- en defensiebeleid op te zetten waarbinnen besluiten kunnen worden voorbereid, genomen en met één stem worden uitgedragen.

De Europese Top van Keulen heeft een aantal belangrijke knopen op het institutionele vlak doorgehakt. De vertrekkende secretaris-generaal van de NAVO, Javier Solana, werd benoemd tot Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijke Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de Europese Unie. Vóór het einde van het jaar 2000 moet de Europese Unie hebben vastgesteld wat er voor het voeren van een gezamenlijk Europees veiligheids- en defensiebeleid nodig is. Als dergelijke besluiten dan inderdaad worden genomen, verdwijnt het bestaansrecht van de West-Europese Unie, waarvan een groot aantal taken en instanties worden overgeheveld naar de Europese Unie. In grote lijnen gaf de Europese Top van Keulen al aan hoe de nieuwe architectuur voor een dergelijk beleid er moet uitzien. Om politieke controle te kunnen uitoefenen op en sturing te kunnen geven aan een

-
- 26) “Gen Clark said Nato needed a second rapid reaction corps like the Germany-based, British-led force under the command of LtGen Sir Mike Jackson, which was deployed to Macedonia and then Kosovo”, in: *Financial Times*, 23 September 1999, “Europeans asked to plug gaps in Nato laid bare in Kosovo”.
- 27) Anne Deighton (ed.): “Western European Union 1954-1997: Defence, Security, Integration”, Oxford, 1997, p. 177.

Europees optreden in het kader van de Petersberg-taken, moet de Europese Unie beschikken over een overlegstructuur, over de mogelijkheden om crisissituaties te beoordelen en om inlichtingen te vergaren en te analyseren. Tenslotte moet de Europese Unie over de capaciteit voor “strategische planning” beschikken. Om dit alles mogelijk te maken zijn nodig:

- regelmatige bijeenkomsten van de Algemene Raad van de ministers van Buitenlandse Zaken, waar nodig in aanwezigheid van de ministers van Defensie;
- een permanent overlegorgaan in Brussel, waarin de afzonderlijke landen zijn vertegenwoordigd door vertegenwoordigers met politieke en militaire deskundigheid;
- een militair comité met vertegenwoordigers van de chefs defensiestaf, dat aanbevelingen doet aan het permanente comité van vertegenwoordigers;
- een militaire staf van de Europese Unie, die over een situatiecentrum beschikt;
- “other resources”, waaronder een satellietcentrum en een instituut voor veiligheidsvraagstukken.

Deze afspraken mogen niet los worden gezien van de besluiten van de NAVO-Top in Washington, waar werd vastgelegd dat de Europese Unie toegang zou krijgen tot ‘collective assets and capabilities of the Alliance, for operations in which the Alliance as a whole is not engaged militarily as an Alliance.’ Tot deze ‘assets and capabilities’ horen de ‘planning capabilities’ en ‘a range of European command options for EU-led operations’, waarbij de (Europese) plaatsvervanger van SACEUR een rol kan vervullen.

Zowel in de NAVO als in de Europese Unie bestaat overeenstemming dat deze afspraken betrekking hebben op wat ‘niet-artikel 5-operaties’ worden genoemd. Zowel het Noord-Atlantisch Verdrag als het Verdrag van Brussel, dat aan de West-Europese Unie ten grondslag ligt, kennen een artikel 5, dat betrekking heeft op bijstand in het geval het grondgebied van een van de lidstaten wordt bedreigd. In Keulen werd vastgelegd dat “the different status of member-states with regard to collective defence guarantees will not be affected.” Hiermee lijkt een moeizame discussie over de reikwijdte van beide artikelen 5 voorlopig van de baan. Hetzelfde geldt voor de rol en de status van de Britse en Franse kernmachten, waarover momenteel een diep stilzwijgen heerst.

Of een moeizame discussie over andere onderwerpen op korte termijn kan worden voorkomen is de vraag. Alle EU-lidstaten, dus ook de niet-gebonden landen, krijgen de mogelijkheid volledig en op gelijke basis aan inzet in het kader van de Europese Unie mee te doen. Hoe tegen zo’n ongeclausuleerde uitnodiging zal worden aangekeken na de volgende uitbreiding van de Europese Unie, zal niet lang onbesproken blijven. En dat geldt ook voor de rol van de NAVO-landen, die geen lid zijn van de Europese Unie. Zij krijgen “satisfactory arrangements (..) to

ensure their fullest possible involvement in EU-led operations (...)”. Het is natuurlijk de vraag of de Europese Unie deze belofte kan inlossen in een situatie dat de ‘fullest possible involvement’ van een niet-lid tot gecompliceerde politieke problemen leidt. Hier ligt een eerste verantwoordelijkheid bij de Hoge Vertegenwoordiger van de Europese Unie, die zijn positie wel nog moet afbakenen. Zijn status staat en valt met de ruimte die hij krijgt van het halfjaarlijks wisselende voorzitterschap en de Europese Commissie, die overigens nauwelijks bevoegdheden heeft op dit terrein.²⁸ Hoe sterker zijn positie is, des te beter hij de problemen verbonden aan de inzet van niet-gebonden landen en niet EU-lidstaten kan oplossen. Overigens is de mogelijkheid van ‘constructieve onthouding’ afgesproken, waardoor meningsverschillen over een eventuele inzet kunnen worden vermeden. Maar als veel en vaak van een dergelijke ‘onthouding’ wordt gemaakt gaat het optreden van de Europese Unie over in een ‘coalition of the willing’ en dreigt het gevaar dat binnen de Europese Unie een kerngroep ontstaat van enkele grote landen. Met ruim twee dozijn leden bestaat sowieso het gevaar dat buiten de nu in de Verklaring van Keulen genoemde gremia afzonderlijke kleinere beraden zullen ontstaan. Bijeenkomsten met meer dan vijftig ministers of meer dan 25 permanente vertegenwoordigers lijken bij voorbaat geen effectief werkende groepen.

Europese defensie-industrie

“Geef ons een visie”, luidde de oproep van Manfred Bischoff, voorzitter van de Raad van Bestuur van DASA. “De politiek moet antwoord geven op voor de hand liggende vragen: waar wil Europa heen? Wat verwacht Europa van zijn ‘high technology-’, van zijn defensieindustrie? Welke producten moeten worden gemaakt? Wat is de Europese landen waard dat gezamenlijk te doen?”²⁹

De Europese defensie-industrieën nemen ruim eenderde van de wereldproductie van defensiematerieel voor hun rekening. De jaarlijkse omzet, die de afgelopen jaren dankzij de reducties van de defensiebegrotingen in de belangrijkste afzetgebieden hard is teruggelopen, bedraagt meer dan vijftig miljard dollar. Een klein deel daarvan, 1,7 miljard dollar, is het Nederlandse aandeel hierin. Waar in de Verenigde Staten het leeuwendeel van de militaire productie te vinden is in vier grote conglomeraten van defensiebedrijven, is de Europese defensie-industrie

-
- 28) Hoe deze drie naar buiten treden en de Europese Unie vertegenwoordigen, is nog niet geheel duidelijk. Aan de eerste bijeenkomst van vertegenwoordigers van de Europese Unie en de Verenigde Staten op 9 november in Washington namen Eurocommissaris Chris Patten én de Hoge Vertegenwoordiger Javier Solana én de minister van Buitenlandse Zaken van Finland, Tarja Halonen, deel. Alle drie voerden na afloop namens de Europese Unie het woord tijdens een persconferentie.
- 29) Manfred Bischoff, ‘Sicherheitspolitik und Wirtschaft’. Toespraak ter gelegenheid van de wehrkundetagung, München 3-4 februari 1998. In: *Europäische Sicherheit* 3/98.

versnipperd over tientallen kleinere en grote bedrijven. Twee Europese bedrijven zijn in de top-5 van de grootste defensiebedrijven terug te vinden: European Aeronautic Defence and Space Company (EADS) en British Aerospace (BAe). Op de eigen Europese markt moeten de Europese defensie-industrieën concurreren met hun Amerikaanse tegenvoeters, voorzover de eigen afzetgebieden niet zijn afgeschermd. Met de eigen krijgsmacht als hoofdklant is voor veel nationale defensiebedrijven concurrentie een onbekend verschijnsel. Wat veel bedrijven betreft moet dat zo blijven. De afzetmogelijkheden voor defensiematerieel zijn in Europa met de neergang van de totale defensie-uitgaven afgenomen, de ontwikkelingskosten van nieuw materieel fors toegenomen en de concurrentie van met name hoogwaardige Amerikaanse producten scherper geworden.

En hoewel er hoopgevende ontwikkelingen zijn, verloopt de herstructurering van de Europese defensie-industrie moeizaam. Hoopgevend is dat de greep van de nationale overheden op de eigen defensie-industrieën aan het verslappen is. Met name de privatiseringen van volledig of grotendeels door de eigen overheid gedomineerde defensiebedrijven in Frankrijk, Italië en Spanje heeft de weg geopend naar de bundeling in meer internationaal georiënteerde samenwerkingsverbanden. Het doorbreken van de band met de eigen overheid is ook een voorwaarde voor een bedrijfsmatiger, efficiënter opereren van de geprivatiseerde bedrijven. Hier staat tegenover dat de Europese landen met de Europese wetgeving in de hand concurrentie op de eigen defensiemarkt makkelijk kunnen weren. Artikel 296 van het Europese Unie-Verdrag schept een aparte beschermde status voor de eigen defensie-industrie.³⁰

Hoopgevend is ook dat een aantal 'joint ventures' tot stand zijn gekomen. Een aantal van deze samenwerkingsverbanden boekt successen, maar aan de andere kant zijn sommige samenwerkingsverbanden in grote problemen terecht gekomen, die voor een deel te maken hebben met de ingewikkelde manier waarop een project ontwikkeld wordt en de eigen nationale industrie een evenredig deel van de ontwikkeling en productie moet toebedeeld krijgen. De ontwikkeling van de 'Future Large Aircraft' van Airbus is ver achterop geraakt, de ontwikkeling en de productie van de NH-90 helikopter, het Horizon-fregat, de Cobra-radar en het 'Multi-Role Armoured Vehicle' stagneren. Met de oprichting van OCCAR, de 'Organisme Conjoint de Cooperation de Matière d'Armement' in Bonn, is een belangrijke stap gezet op het loslaten van vaste verdeelsleutels voor de toedeling

30) "The provisions of this Treaty shall not preclude the application of the following rules:
 (a) no Member State shall be obliged to supply information the disclosure of which it considers contrary to the essential interests of its security;
 (b) any Member State may take such measures as it considers necessary for the protection of the essential interests of its security which are connected with the production or trade in arms, munitions and war material; such measures shall not adversely affect the conditions of competition in the common market regarding products which are not intended for specially military purposes."

van delen van de ontwikkeling en productie over de aan een project deelnemende landen.

Van een sterkere politieke en militaire samenwerking in Europees verband mag een impuls worden verwacht naar een verdere rationalisering van de Europese defensie-industrie. Een Europees veiligheids- en defensiebeleid is het antwoord op de vraag van de DASA-topman Bischoff naar een visie, waarop DASA en de andere Europese defensie-bedrijven zich kunnen richten. Hier staat tegenover dat een dergelijke versterking van de positie van de Europese defensie-industrie in de Verenigde Staten kan worden uitgelegd als een poging om de kansen van de Amerikaanse defensie-industrie op de Europese markt te verkleinen. Een voorproefje daarvan waren de pogingen van president Clinton om de Britse regering ervan te weerhouden voor de nieuwe Eurofighter-Typhoon gevechtsvliegtuigen Europese Meteor 'air-to-air' raketten aan te schaffen in plaats van Amerikaanse. Begin volgend jaar zal de Britse regering hierover moeten beslissen en valt ook in Bonn, Parijs en Londen de beslissing over de vervanging en uitbreiding van hun luchtransportvloten, waarvoor naast Airbus ook het Amerikaanse Lockheed en Boeing gegadigden zijn. Nederland zal eind 2000-begin 2001 beslissen over de verdere deelname aan het Amerikaanse 'Joint Strike Fighter'-project, een nieuw gevechtsvliegtuig, waarvoor in Europa met de Eurofighter-Typhoon, de Rafale en de Gripen drie alternatieven zijn.

4 Schijntegenstellingen

Deze verkenning kan slechts een voorlopige balans bieden. Wie omziet naar de afgelopen twaalf maanden ziet dat het taboe op een zelfstandige Europese defensiecapaciteit, ingebed in een gezamenlijk beleid en ingepast in de structuur van de Europese Unie, is doorbroken. Vertrouwde politieke standpunten hebben plaatsgemaakt voor nieuwe, veel meer samenvallende posities, met name tussen de drie grootste lidstaten van de Europese Unie. Snel opeenvolgende stappen op weg naar een gezamenlijke Europese defensiecapaciteit worden pas verwacht op de Europese Top van Parijs eind 2000, maar een versneling van dat proces is ook weer niet uitgesloten. Daarom is elke beschouwing van de kansen en problemen op dit gebied voorlopig.

Of 'Keulen' succesvol kan worden afgerond in Parijs, hangt af van het antwoord op twee vragen. De eerste vraag is of de Europese landen én de Verenigde Staten erin slagen het nu in gang gezette proces op weg naar een gezamenlijk Europees veiligheids- en defensiebeleid hand in hand te laten gaan met de met name van de Europese landen verwachte versterking binnen de NAVO. Een tweede regionale crisis van de aard en intensiteit als Kosovo kan helaas niet worden uitgesloten. Herhaling van de onevenwichtige verdeling van de militaire lasten zoals in de Kosovo-crisis het geval was moet worden voorkomen. Een gezamenlijk Europees veiligheids- en defensiebeleid kan bijdragen aan een betere verdeling van zulke lasten. Het is een opgave zonder weerga. De Europese landen zullen door samenwerking en bundeling van hun defensie-inspanningen snel over de voordelen van schaalvergroting, zoals de Verenigde Staten die al kennen, moeten beschikken.

Spanningen tussen de Verenigde Staten en de Europese bondgenoten over de omvang en richting van de Europese defensiesamenwerking zijn onvermijdelijk, zolang het einddoel en de contouren van deze Europese samenwerking niet duidelijk zijn gemarkeerd. Maar zulke spanningen hoeven de grondslagen van de bondgenootschappelijke samenwerking niet te belasten zolang de Europese Unie zich beperkt tot de Petersberg-taken en het primaat van de NAVO bij de verdedi-

ging van het verdragsgebied, het grondgebied van de 19 lidstaten, niet ter discussie stelt. Het Westen beschikt met een gezamenlijk Europese defensiecapaciteit over twee middelen om crises te beheersen en vredesoperaties uit te voeren. Dat is geen overbodige luxe in een wereld vol conflicten, die om handelen in steeds wisselende internationale verbanden vraagt. Het principe van zo'n duale aanpak staat niet ter discussie, de wijze waarop de regie tussen de NAVO en de Europese Unie wordt gevoerd wel.

Hier doemt de tweede vraag op. In hoeverre is Europa in staat zijn plek in de regiekamer op te eisen? Het antwoord op deze vraag hangt van twee factoren af. De mate waarin de afzonderlijke Europese landen erin slagen hun vaak verouderde of niet geheel aangepaste krijgsmachten te reorganiseren én de totstandkoming van een institutioneel kader waarbinnen Europa actief en desnoods autonoom handelend kan optreden in conflicten aan de grenzen van een steeds omvangrijkere, steeds invloedrijkere Unie.

Deze laatste opgave stelt veel meer en hogere eisen dan het behoud van de band tussen Amerika en Europa. Het is voor de afzienbare toekomst het verschil tussen woorden en daden. Blijven de daden achterwege, dan verdampt niet alleen alles wat zich het afgelopen jaar ontwikkelde. Ook komt dan van de versterking van de Europese inbreng in de NAVO onvoldoende terecht. Wat er in Europa gebeurt en wat binnen de NAVO zou moeten gebeuren zijn in hoge mate twee parallellen. Het zijn geen tegenstellingen, hoogstens schijntegenstellingen. Als de aanzetten tot een gezamenlijk Europees veiligheids- en defensiebeleid vernevelen, blijft er niets over.

Over de auteurs

Drs. H.P.M. Kreemers is sinds september 1999 verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael. Daarvoor was hij plaatsvervangend directeur voorlichting van het ministerie van Defensie.

Drs. D.H. Zandee is sinds januari 1998 verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael. Daarvoor was hij namens het ministerie van Defensie gedetacheerd bij de Internationale Staf van de NAVO in Brussel.