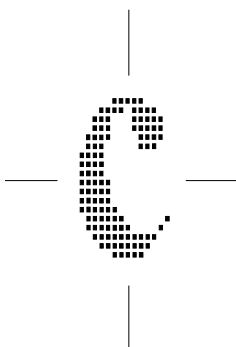


De militaire ambities van de
Europese Unie:

Retoriek of werkelijkheid?

Theo van den Doel

mei 2004



desk top publishing: Birgit Leiteritz

Nederlands Instituut voor
Internationale Betrekkingen
'Clingendael'
Clingendael 7
2597 VH 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 3245384
Telefax 070 - 3746667
Postbus 93080
2509 AB 's-Gravenhage
E-mail: research@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

| | | |
|---|---|----|
| 1 | Inleiding | 5 |
| 2 | Het Europese buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid: 'De stand van zaken' | 7 |
| | Inleiding | 7 |
| | De Helsinki Headline Goal | 8 |
| | Het Europese 'Capabilities Action Plan' (ECAP) | 10 |
| | Verdere ontwikkelingen binnen het GBVB | 11 |
| | De militaire operaties van de EU in de praktijk | 11 |
| | Conclusies | 12 |
| 3 | De Europese grondwet en de gevolgen voor de defensiesamenwerking | 13 |
| | Algemeen | 13 |
| | Het ontwerp van de Europese Grondwet: defensiesamenwerking | 14 |
| | Gevolgen van de verschillende vormen van defensiesamenwerking | 16 |
| | Het Defensie Agentschap | 18 |
| | Conclusies | 20 |
| 4 | Politieke en militaire criteria voor defensiesamenwerking | 21 |
| | Algemeen | 21 |
| | Nauwere Samenwerking | 21 |
| | Politieke criteria | 22 |
| | Militaire criteria | 25 |
| | De Permanente Gestructureerde Samenwerking (PsG) | 27 |
| | Politieke criteria voor de PgS | 30 |
| | Militaire criteria voor de PgS | 31 |
| | Conclusies | 40 |
| 5 | De NAVO 'Response Force' en de 'Rapid Response Capability' van de Europese Unie: Convergentie of divergentie? | 43 |
| | Algemeen | 43 |
| | De NRF en de RRC: convergentie of divergentie? | 43 |
| | Een werkverdeling tussen de NRF en de RRC? | 45 |

| | | |
|-----------|--|----|
| | Conclusies | 47 |
| 6 | Europese defensiesamenwerking en het Nederlandse defensiebeleid | 49 |
| | Algemeen | 49 |
| | Het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid | 50 |
| | Taakspecialisatie en pooling van militaire middelen | 51 |
| | De Nederlandse krijgsmacht | 52 |
| | Nederlandse bijdrage aan de NAVO 'Response Force', de | |
| | 'Rapid Response Capability' van de EU en andere vredesmissies | 54 |
| | Voldoet de Nederlandse krijgsmacht aan de criteria? | 56 |
| | Financiering van vredesmissies: noodzakelijke lastenverdeling | 61 |
| | Conclusies | 63 |
| 7 | Slotbeschouwing | 65 |
| | Eindconclusies | 65 |
| | Slotbeschouwing | 69 |
| 8 | Speciale aandachtspunten voor het Nederlands Voorzitterschap van de Europese Unie | 71 |
| Bijlage 1 | Overzicht van 25 EU-landen waar de strijdkrachten hoofdzakelijk bestaan uit dienstplichtigen of uit vrijwilligers | 73 |
| Bijlage 2 | Lijst van afkortingen | 75 |
| | Over de auteur | 77 |

1 Inleiding

Naar verwachting zal dit jaar het ontwerp van grondwet van de Europese Unie in zijn definitieve vorm worden vastgesteld. De ratificatie zal dan uiterlijk in 2006 zijn beslag kunnen krijgen. Bij aanvaarding van de grondwet wordt op het gebied van veiligheid en defensie weer een stap voorwaarts gezet. Het institutioneel kader wordt verder ingevuld. Tegelijkertijd worden verschillende vormen van defensiesamenwerking nader geregeld.

Van een gemeenschappelijk defensie is echter nog geen sprake. Zolang de Europese Raad met eenparigheid van stemmen hiertoe nog niet heeft besloten, blijft een Europese defensie nog een vage schim aan de horizon. Niettemin biedt het defensiebeleid van de Unie de mogelijkheid dat de lidstaten op vrijwillige basis specifieke samenwerkingsverbanden aangaan.

De wederzijdse bijstandsclausule, in geval dat het grondgebied van één van de lidstaten gewapenderhand wordt aangevallen, maakt deel uit van de ontwerp grondwet, maar heeft echter zijn 'oude' WEU-status verloren. Alle lidstaten zijn er weliswaar aan gehouden, maar de mate van hun verplichtingen is sterk afhankelijk van hun specifieke omstandigheden, zoals het lidmaatschap van de NAVO of de neutrale status waarvoor sommige landen hebben gekozen.

In de ontwerp grondwet worden twee mogelijkheden geboden voor vrijwillige defensie samenwerking. Bij de zogenaamde **nauwere samenwerking** gaat het om een groep van landen die besluiten tot onderlinge samenwerking. Specifieke militaire eisen daarvoor zijn in de grondwet niet geformuleerd.

De andere mogelijkheid is de **permanente gestructureerde samenwerking**. Hier betreft het landen waarvan het militaire vermogen moet voldoen aan hoge militaire eisen en die onderling vergaande verbintenissen willen aangaan. De krijgsmachten van deze landen moeten ook in staat zijn om operaties in het hogere deel van het geweldspectrum te kunnen uitvoeren. Naar verwachting zullen Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk een dergelijk samenwerkingsverband met elkaar aangaan. De groep van samenwerkende landen bepaalt uiteindelijk zelf wie al dan niet tot de groep wordt toegelaten.

De vraag rijst welke politieke en militaire criteria redelijkerwijs aan deze **nauwere** en **permanente gestructureerde samenwerking** kunnen worden gesteld? In hoeverre beantwoorden het Nederlandse parlementaire stelsel en de Nederlandse krijgsmacht aan deze nog vast te stellen criteria? Immers het ligt in de rede

dat Nederland, dat op militair gebied actief samenwerkt met het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, aansluiting wil zoeken bij dit samenwerkingsverband en zich op deze wijze wil scharen bij de koplopers op het gebied van de Europese defensie.

In hoofdstuk 2 zal eerst worden stil gestaan bij de recente ontwikkelingen op het gebied van het Europese Veiligheid- en Defensiebeleid (EVDB). Sinds het aanvaarden van de Helsinki Headline Goal is het EVDB verder ontwikkeld. De huidige stand van zaken (voorjaar 2004) vormt het vertrekpunt voor deze notitie.

In hoofdstuk 3 zal een nadere analyse plaatsvinden van de ontwerp grondwet. Wat betekent de aanvaarding van deze grondwetsartikelen voor het gemeenschappelijke veiligheids- en defensiebeleid van de Unie?

In hoofdstuk 4 worden politieke en militaire criteria ontwikkeld voor de nauwere en de permanent gestructureerde samenwerking. Welke eisen zouden aan een dergelijke samenwerking redelijkerwijs kunnen worden gesteld? Welke criteria zouden de doorslag moeten geven? Hoe verhoudt de nauwere samenwerking zich tot de permanent gestructureerde samenwerking?

In hoofdstuk 5 wordt stilgestaan bij de NATO Response Force (NRF) en de op te richten 'Rapid Response Capability' (RRC) van de EU. Bestaat er een spanningsveld tussen beide snelle reactie-eenheden? Wat voor consequenties zou de deelname aan de permanent gestructureerde defensiesamenwerking kunnen hebben voor de deelname aan de NATO Response Force? Hoe staat het met de verschillen en overeenkomsten tussen deze twee reactiemachten?

In hoofdstuk 6 wordt gezien in hoeverre het Nederlandse defensiebeleid en de krijgsmacht voldoen aan de ontwikkelde politieke en militaire criteria. Tevens wordt gezien in hoeverre de parlementaire besluitvorming die van toepassing is bij de inzet van militaire eenheden voor niet-artikel V operaties (het zogenaamde toetsingskader) een belemmering vormt voor deelneming aan dergelijke snelle reactiemachten.

In hoofdstuk 7 wordt de essay afgesloten met conclusies en aanbevelingen. Er worden voorstellen gedaan voor aanpassing van het Nederlandse besluitvormingsproces m.b.t. inzet van militaire eenheden en een eventuele bijstelling van het vigerende defensiebeleid.

In hoofdstuk 8 wordt tot slot een aantal onderwerpen geagendeerd voor het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie (juli-december 2004).

2 Het Europese buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid: '*De stand van zaken*'

Inleiding

Dertien jaar geleden werd in het Verdrag van Maastricht een ingewikkelde bepaling opgenomen dat het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid alle aangelegenheden omvat die betrekking hebben op de veiligheid van de Unie, met inbegrip van de geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid, dat uiteindelijk tot een gemeenschappelijke defensie zou kunnen leiden. De Europese Unie i.o. had tijdens het Nederlandse voorzitterschap al een voorproefje op het GBVB genomen door te bemiddelen in het conflict in het voormalige Joegoslavië. Het Akkoord van Brioni (1991) dat met de strijdende partijen werd gesloten, had echter maar een korte houdbaarheidsdatum. Er was in feite nog geen sprake van een politieke unie, laat staan van een gemeenschappelijk buitenlands beleid. Het onbrak de 'EU in oprichting' aan gezag op de Balkan. Daarnaast had men geen lessen getrokken uit de bloedige geschiedenis van deze regio. Maar bovenal ontbrak het de EU aan 'hard power'. De eerste scheuren in het 'gemeenschappelijk optreden' werden al snel zichtbaar toen er verdeeldheid ontstond over de erkenning van Kroatië, dat eenzijdig had besloten uit het federale verband van Joegoslavië te stappen. Duitsland had aangegeven de onafhankelijkheid van Kroatië te zullen erkennen en zette daarmee de besluitvorming in Europees verband onder druk. De 'EU i.o.' volgde Duitsland uiteindelijk en gaf daarmee 'carte blanche' aan de overige deelrepublieken om ook uit de federatie te stappen. Het ontwikkelen van een gemeenschappelijk buitenlands beleid bleek minder eenvoudig dan menigeen wellicht dacht.

In juni 1992 werd door de West-Europese Unie haar politiek-militaire ambities geformuleerd. Dit was op zich merkwaardig omdat een gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid nog ontbrak. Ook was er geen veiligheidsconcept. Zo'n strategisch document zou toch op zijn minst aan de militaire ambities ten grondslag zou moeten liggen. De reikwijdte van de uit te voeren militaire operaties werd vastgelegd in de zogenaamde '**Petersbergtaken**'. Behalve humanitaire hulpverlening en peacekeeping operaties werd besloten dat de WEU ook vrede afdwingende missies zou moeten kunnen uitvoeren. In 1997 werden

'de Petersbergtaken' in het Verdrag van Amsterdam vastgelegd en werden daarmee onderdeel van het ambitieniveau en takenpakket van de Europese Unie.

In het Verdrag van Amsterdam werd de geleidelijke integratie van de West-Europese Unie (WEU) in de Europese Unie als optie opgenomen. Vervolgens heeft dit zijn beslag gekregen in het Verdrag van Nice (2000). Bij de integratie van de WEU in de EU stuitten de bepalingen over een gemeenschappelijke defensie echter op bezwaar bij de neutrale landen. Finland, Ierland, Oostenrijk, Zweden en het niet-neutrale Denemarken blokkeerden verdere vooruitgang op dit terrein. Die houding is vandaag de dag nog ongewijzigd. Een collectieve defensie is dan ook nog een brug te ver.

De Helsinki Headline Goal

De resultaten van de Frans-Britse top van St. Malo (december 1998) hebben de ontwikkeling van een eigen militaire capaciteit van de EU een doorslaggevende impuls gegeven. Het Verenigd Koninkrijk, dat als grote mogendheid voornamelijk tot dusver vanaf de zijlijn had toegekeken, beseftte dat Europa meer verantwoordelijkheid voor haar eigen veiligheid moest nemen. Europa was niet in staat gebleken om het conflict in Bosnië te beheersen. Een paar jaar later werd de EU met dezelfde harde werkelijkheid geconfronteerd tijdens het conflict in Kosovo. Dat de tijd van mooie, vrijblijvende resoluties voorbij was en dat nu ook de daad bij het woord moest worden gevoegd, was onontkoombaar. De resultaten van de Frans-Britse Top werden tijdens de Europese Raad van Keulen (juni 1999) verwelkomd. De Raad besloot dat de Europese Unie over de militaire capaciteit moest kunnen beschikken om autonoom militaire operaties uit te kunnen voeren. Op de Top van Helsinki (december 1999) werd het besluit van Keulen nader gepreciseerd.

Tijdens deze top werd de 'Helsinki Headline Goal' geformuleerd waarmee een nieuwe stap werd gezet in de verdere ontwikkeling van het veiligheids- en defensiebeleid. De doelstelling om circa 60.000 militairen, 400 gevechtsvliegtuigen en 100 marineplatforms als onderdeel van een Europese interventiemacht, binnen zestig dagen operationeel te hebben, was een nieuwe mijlpaal. Ofschoon het besluit in militair-operationeel opzicht minder indrukwekkend is. De totale parate sterkte van de strijdkrachten in de EU landen bedraagt 1.7 miljoen militairen en overtreft hiermee verre het aantal van de interventiemacht. Maar er bestaat een kloof tussen kwantiteit en kwaliteit. Waar het natuurlijk omdraait is een goed getrainde, geïntegreerde strijdmacht, die over de noodzakelijke middelen beschikt om de verschillende taken uit te voeren. En daar ontbreekt het nu net aan. Daarenboven dient de interventiemacht minimaal gedurende een jaar een operatie te kunnen uitvoeren. In de praktijk betekent dit doorgaans een aflossing na zes maanden. De dubbele capaciteit dient dus beschikbaar te zijn. Nog geen tien procent van alle troepen van de EU-lidstaten zijn echter inzetbaar voor vredesoperaties buiten de landgrenzen. Wanneer de inzet van een EU-interventie macht daadwerkelijk aan de orde zou zijn, betekent dit dat een beslag wordt gelegd op praktisch alle inzetbare troepen van de EU-lidstaten. Maar een dergelijk 'worst case scenario' is slechts een theoreti-

sche optie. Voorlopig is het nog niet zover. De noodzakelijke militaire capaciteiten ontbreken om operaties uit te voeren op een schaal en met een intensiteit zoals de door de VS geleide operaties vandaag de dag in Afghanistan en Irak.

Tijdens de zogeheten 'Capabilities Improvement Conference' (november 2000) werden de militaire tekortkomingen op pijnlijke wijze duidelijk toen moest worden vastgesteld dat tot 2010 de Europese Unie niet over de capaciteiten beschikt om grootschalige autonome acties uit te voeren¹. De Verklaring van de Top van Laken (2001) waarin werd gesteld dat "***the development of means and capabilities will enable the Union progressively to take on more demanding operations***" was behalve politieke retoriek ook niet gebaseerd op harde feiten. Twee jaar later, tijdens de Top van Thessaloniki (juni 2003) was de toon dan ook meer in overeenstemming met de werkelijkheid. De verklaring spreekt weliswaar over operationele capaciteiten om ***alle*** Petersbergtaken te kunnen uitvoeren maar tegelijkertijd wordt erkend dat dit wordt belemmerd door de eerder vastgestelde militaire tekortkomingen. Het Ierse voorzitterschap zal nieuwe voorstellen ontwikkelen om een aantal meetpunten op weg naar 2010 uit te zetten. In ieder geval is duidelijk dat de lidstaten zich meer zullen moeten richten op de kwaliteit in plaats van op de kwantiteit van hun inbreng.

Als men in de praktijk de uitgangspunten hanteert, zoals die destijds zijn afgesproken op de Top van Helsinki, dan zal de Unie ook niet snel op de proef worden gesteld. Dit komt er op neer dat de collectieve defensie voor alles een primaire aangelegenheid van de NAVO blijft. In het Strategie Document van Solana wordt dat nog eens onderstreept². Voor zover het geen klassieke vredesoperaties betreft, ligt het initiatief bij de NAVO (optie 1). Ingeval de NAVO als geheel besluit om niet op te treden, komt het initiatief bij de EU te liggen (optie 2). In dat geval zijn er twee mogelijkheden. De EU voert de operatie uit met behulp van NAVO-middelen met als militaire commandant de plaatsvervangend SACEUR, dan wel de EU voert de operatie zelfstandig uit, zonder gebruik te maken van de NAVO middelen. Die laatste optie betreft een volledige autonome EU-operatie. In geval de NAVO besluit om een operatie niet uit te voeren en tegelijkertijd ook geen toestemming geeft om de NAVO middelen voor die specifieke operatie aan de EU beschikbaar te stellen, staat de EU de komende jaren nog met lege handen. Immers de militaire operationele capaciteiten ontbreken om grootschalige operaties op grote afstand gedurende langere tijd uit te kunnen voeren. De kans dat de EU gebruik kan maken van de NAVO middelen is wel fors toegenomen nu Turkije als NAVO-lid zijn obstructie hier tegen heeft gestaakt en heeft ingestemd met het Berlijn Plus Akkoord. Dit akkoord, dat al dateert van april 1999 en voortbouwt op de afspraken zoals die tussen de NAVO en de WEU in 1996 in Berlijn zijn gemaakt, regelt de procedures op welke wijze NAVO-middelen voor EU-operaties kunnen worden ingezet. Het Berlijn Plus Akkoord is echter geen wonderolie. Het is geen recept voor alle

-
- 1) Council-General Affairs/Defence: Military Capabilities Commitment Declaration, Brussels, 20 November 2000, Press release nr 13427/2/00.
 - 2) Javier Solana, A secure Europe in a Better World. European Security Strategy. Vastgesteld door de Europese Raad op 13 December 2003.

tekortkomingen. De collectieve middelen van de NAVO zijn immers ook beperkt. Het succes van de NAVO-operaties is nog steeds sterk afhankelijk van de militaire inbreng van de Verenigde Staten.

Het Europese 'Capabilities Action Plan' (ECAP)

De realiteit van de Helsinki Headline Goal heeft de Europese lidstaten doen beseffen dat er een grote kloof gaapt tussen de politieke en militaire ambities enerzijds en de daadwerkelijke beschikbare militaire capaciteiten anderzijds. Sinds begin jaren negentig is er in veel Europese landen uitsluitend het vredesdividend geïnd. Daarnaast heeft men om de kool en de geit te sparen bij de bezuinigingen veelal de kaasschaafmethode gehanteerd. Fundamentele keuzes werden ontlopen. Er ontstond een toenemende discrepantie tussen het beschikbare defensiebudget en de omvang van de strijdkrachten. Dit is ten koste gegaan van de investeringen in modern defensiematerieel. Tegelijkertijd kon men vraagtekens plaatsen bij de effectiviteit van de besteding van de defensiegelden. Veel geld werd immers geïnvesteerd in personele en materiële middelen die geen bijdrage leverden om de nieuwe veiligheidsrisico's te kunnen aanpakken.

In reactie op de geconstateerde tekortkomingen hebben de EU-lidstaten met het Capabilities Action Plan (december 2001) een beleid uitgezet om de tekorten op het gebied van de militaire capaciteiten op te heffen. Het ECAP kan niet los worden gezien van het Defense Capability Initiative (DCI) waartoe de NAVO reeds in 1999 had besloten. Het DCI heeft als doelstelling de effectiviteit van multinationale operaties te vergroten, specifiek gericht op de verbetering van de interoperabiliteit. Hiertoe moeten meer dan vijftig vastgestelde tekortkomingen worden opgelost. Het DCI kreeg een nieuwe impuls bij de NAVO top in Praag (2002) waar de 'Prague Capabilities Commitments' (PCC) werden vastgesteld. Het ECAP is complementair aan het PCC. De afstemming vindt plaats in de EU-NATO Working Capability Group. Op deze wijze wordt bewaakt dat bij de uitvoering van het ECAP geen onnodige duplicatie in middelen ontstaat. Sommige landen, zoals Frankrijk en België, hebben daar weliswaar minder problemen mee, maar die luxe kunnen de Europese landen zich nu eenmaal niet veroorloven.

Door uitvoering van PCC en ECAP maken de Europese landen zich minder afhankelijk van de Verenigde Staten en kan Europa meer verantwoordelijkheid dragen voor zijn veiligheid. Echter, alleen in het geval dat de EU over alle vereiste militaire capaciteiten beschikt en op alle geweldsniveaus een bijdrage kan leveren, kan zij pas haar rol als 'global actor' ook daadwerkelijk waarmaken.

Indien de tekortkomingen niet worden opgeheven komt de geloofwaardigheid van de Unie onder druk te staan. Er staat derhalve veel op het spel. Internationaal terrorisme veelal gevoed door islamitisch fundamentalisme, verspreiding van massavernietigingswapens en de georganiseerde misdaad vormen een bedreiging voor vrede en welvaart. Zij kunnen de stabiliteit van de westerse democratieën ondermijnen wanneer hiertegen niet doeltreffend wordt opgetreden.

Verdere ontwikkelingen binnen het GBVB

De ontwikkeling van het GBVB is pas laat op gang gekomen. De eerste tien jaar is er weinig vooruitgang geboekt. De intergouvernementele inbedding en de unanimiteitsvereiste zijn daar natuurlijk debet aan geweest. In het GBVB is een hoofdrol weggelegd voor de Europese Raad en de Raad van Ministers. De bijrollen zijn voor de Commissie en het Europees Parlement. Met de aanstelling van een Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB, een beleidsgroep in het Raadssecretariaat en de instelling van een permanent Politiek- en Veiligheidscomité, een Militair Comité en een beperkte militaire staf zijn de laatste jaren forse stappen voorwaarts gezet. Maar hiermee is het bouwwerk nog niet af. Het initiatief van de Belgische premier Verhofstadt om samen met Frankrijk, Duitsland en Luxemburg na te denken over een eigen militair hoofdkwartier was voor de overige lidstaten echter onaanvaardbaar. Immers een dergelijk hoofdkwartier zou een duplicatie vormen ten opzichte van de bestaande middelen binnen de NAVO. Voor kleinschalige autonome EU-operaties behoeft men slechts te kunnen beschikken over een beperkte, strategische planningscapaciteit. Immers wanneer eenmaal het besluit om militair op te treden is genomen wordt de operationele planning door een **'framework nation'** uitgevoerd. In die gevallen dat men gebruik maakt van NAVO middelen kan worden volstaan met een EU-cel op het militair hoofdkwartier van de NAVO.

De militaire operaties van de EU in de praktijk

Bij een gebrekkig ontwikkeld buitenlands- en veiligheidsbeleid mag men ook geen verstrekkende militaire operaties verwachten. Daarnaast is het ook vooral de lengte van de militaire polstok geweest, die de afgelopen jaren de omvang en reikwijdte van de militaire operaties heeft bepaald. In de praktijk liep de inzet van militaire capaciteiten in de tred met de ontwikkelingen in Brussel. Terugkijkend zijn het bescheiden stapjes, maar wel in een richting waar de Europese landen steeds meer verantwoordelijkheid gingen dragen voor de Europese veiligheid. De overname van de NAVO missie Fox in Macedonië door de EU (2003) en de voorziene overname van de SFOR-missie in Bosnië door EUFOR (eind 2004) zijn hier van het bewijs. Maar beide missies zijn operaties die meer voldoen aan de **kenmerken** van 'klassieke peacekeeping missies' en vereisen slechts een beperkte troepeninzet met relatief eenvoudige middelen. De kortstondige, autonome missie naar de Congo (Artemis) dient dan eerder als een uitzondering te worden gezien in plaats van een verdere definitieve ontwikkeling in de richting van het dragen van 'global responsibilities' door de EU. Desalniettemin heeft de operatie Artemis de aanzet gegeven tot de verdere stap in de ontwikkeling van het EVDB. Het succes van Artemis is uiteindelijk de impuls geweest voor de permanente gestructureerde samenwerking zoals die thans in de ontwerp grondwet is opgenomen.

Zo lang de Europese landen nog niet in staat zijn zonder militaire steun van de VS of zonder gebruik van NAVO middelen, grootschalige operaties uit te voeren, is de EU veroordeeld tot kleinschalige missies met weinig risico's.

Het betreft dan stabilisatie missies die meer het kenmerk dragen van klassieke vredesoperaties dan wel bedoeld zijn als ondersteuning van het wederopbouwproces, het bevorderen van 'good governance' en het creëren van voorwaarden voor het handhaven van de nationale rechtsorde (de 'rule of law'). Alleen in geval de Europese Unie zelfstandig kan beschikken over alle noodzakelijk middelen en zijn eigen afhankelijkheid heeft verkleind kan er pas sprake zijn van militaire operaties die hoog in het geweldspectrum worden uitgevoerd. Voorwaarde is dan wel dat het institutioneel kader dat hier bij hoort zich ook kwalitatief heeft ontwikkeld, zodat militaire operaties slagvaardig kunnen worden uitgevoerd

Conclusies

- Het EVDB heeft zich de afgelopen tien jaar stap voor stap ontwikkeld. Maar ook vandaag is een collectieve defensie nog een verweg gelegen doel.
- Het besluit om een operationele krijgsmacht van ongeveer 60.000 militairen, als onderdeel van een Europese Interventiemacht op te richten was een nieuwe mijlpaal in het veiligheids- en defensiebeleid van de EU. Het besluit is echter minder indrukwekkend dan het lijkt. De totale parate sterkte van de strijdkrachten van alle EU-lidstaten bedraagt al zo'n 1.7 miljoen militairen.
- Met de introductie van het 'Capabilities Action Plan', heeft de EU een geloofwaardige stap gezet om de operationele capaciteiten te verbeteren. Het ECAP sluit na aan op het 'Prague Capability Commitment' van de NAVO.
- Zo lang de Helsinki Headline Goal nog niet is gerealiseerd kan de Europese Unie geen rol spelen op het wereldtoneel. Tot die tijd zal zij zich moeten beperken tot de uitvoering van kleinschalige en weinig risicovolle militaire missies.

3 De Europese Grondwet en de gevolgen voor de defensiesamenwerking

Algemeen

Tijdens de Europese Raad van Laken (15 december 2001) werd het besluit genomen om een Grondwet voor Europa op te stellen. In 2002 en 2003 heeft de Europese Conventie, samengesteld uit de vertegenwoordigers van alle lidstaten, een ontwerptekst opgesteld. De verwachte aanvaarding in 2004 van de definitieve grondwettekst kan als een nieuwe mijlpaal in de geschiedenis van de Europese Unie worden beschouwd. De grondwet is enerzijds een codificatie van bestaande afspraken, maar anderzijds worden ook een aantal stappen voorwaarts gezet. Vooral op het gebied van het veiligheids- en defensiebeleid komen de ontwikkelingen in een stroomversnelling. Op dit terrein wordt een keuzemenu aangeboden. De landen, die hun veiligheids- en defensiebeleid vooral via de EU vorm willen geven, krijgen hiervoor volop de gelegenheid. In de grondwet wordt ook de neutraliteit of de status van de niet-gebonden landen gerespecteerd. Maar ook de atlantici behouden binnen de nieuwe grondwet de ruimte om hun eigen koers te blijven varen.

In de artikelen 39 en 40 zijn de bijzondere bepalingen opgesomd betreffende de uitvoering van het gemeenschappelijke veiligheids- en defensiebeleid. Uitgangspunt is dat het beleid integraal deel uitmaakt van het buitenlands beleid van de Unie. Het uitgangspunt is dat de Unie over een operationeel vermogen beschikt dat niet alleen op militaire, maar ook op civiele middelen steunt. De missies van de Unie zijn gericht op handhaving van de vrede, conflict preventie en versterking van de internationale veiligheid. Dit alles overeenkomstig de beginselen van het Handvest van de VN. De slagvaardigheid van het beleid wordt evenwel sterk aan banden gelegd door het unanimiteitsbeginsel, waaraan alle besluiten van de Europese Raad in eerste instantie zijn onderworpen (artikel 39, lid 7). De Raad kan echter bij unanimititeit besluiten dat de Raad van Ministers kan handelen op basis van een gekwalificeerde meerderheid (artikel 30, lid 8). Een dergelijk besluit kan het besluitvormingsproces ten goede komen, vooral in die gevallen waar een snelle en effectieve besluitvorming gewenst is.

De aanstelling van een minister van Buitenlands Zaken voor de Unie is een verdere stap op weg naar institutionalisering van het buitenlands- en veilig

heidsbeleid. De speelruimte van deze minister zal in hoofdzaak toch worden bepaald door de grote landen. De steun van deze landen is vooralsnog een voorwaarde om tot een gemeenschappelijk optreden te komen. In de grondwet wordt weliswaar benadrukt dat de lidstaten, voordat zij op het terrein van het buitenlands beleid een politiek standpunt innemen, elkaar eerst zullen consulteren. Maar de kans dat dit ook werkelijk zal gebeuren is niet groot. Parijs of Berlijn zal niet snel de ‘fungerend voorzitter’ bellen of de Unie-minister consulteren, alvorens president Chirac of bondskanselier Schröder een standpunt inneemt op het terrein van het buitenlandse en veiligheidsbeleid. Het omgekeerde zal eerder het geval zijn.

Lidstaten kunnen ook met multinationale eenheden (Eurocorps, Duits-Nederlands hoofdkwartier enz.) bijdragen aan de uitvoering van het veiligheids- en defensiebeleid. Voor de verschillende vormen van defensiesamenwerking zijn separate besluitvormingsprocedures uitgewerkt.

In artikel 40, lid 2 is vastgelegd dat het beleid van de Unie in overeenstemming moet zijn met het veiligheids en defensiebeleid van de NAVO. Het is dan ook een taak van de EU-lidstaten die tevens lid zijn van de NAVO om de uitvoering van dit principe ook in de praktijk te bewaken.

Het ontwerp van de Europese Grondwet: defensiesamenwerking

In de grondwet worden vier verschillende vormen van militaire samenwerking nader uitgewerkt. Het betreft:

1 Nauwere samenwerking in het kader van de wederzijdse defensie

Zo lang de Europese Raad nog niet heeft besloten tot een gemeenschappelijk Europese defensie kan de EU niet worden beschouwd als een collectieve defensieorganisatie. In de ontwerp grondwet was echter wel een wederzijdse bijstandsclausule opgenomen. De clausule kon min of meer worden vergeleken met artikel 5 van het WEU-verdrag. De deelnemende lidstaten verplichten zich tot bijstand met militaire en alle andere middelen die hen ter beschikking staan. Artikel 51 van het VN Handvest geldt hierbij als uitgangspunt. De lidstaten konden op vrijwillige basis voor deze bijstandsclausule opteren door zich simpelweg aan te melden voor de nauwere samenwerkingsvorm (oorspronkelijk artikel 40, lid 7). Deze vorm van nauwere samenwerking staat los van de Solidariteitsclausule, die optreden van de Unie regelt in geval van een terreuraanslag, een natuurramp of een ramp door menselijk optreden.

Een aantal lidstaten voelden echter weinig voor deze bijstandsclausule. In het geamendeerde artikel 40, lid 7 geldt de ‘wederzijdse bijstand’ alleen voor die lidstaten die zich daartoe verplicht voelen. Het artikel respecteert volledig de verplichtingen die lidstaten hebben in het kader van het NAVO bondgenootschap dan wel de beperkingen die zij zichzelf hebben opgelegd in het kader van hun nationale veiligheids- en defensiebeleid (Ierland, Oostenrijk, Zweden, Finland, Denemarken).

2 *De Solidariteitsclausule*

Artikel 42 is gebaseerd op de onderlinge solidariteit ingeval een lidstaat slachtoffer wordt van een terroristische aanval of een (natuur)ramp. In dat geval zal de Unie en haar leden alle middelen ter beschikking stellen om de getroffen lidstaat te helpen. Het is uiteraard de regering van het getroffen land die de hulp moet inroepen. De coördinatie ligt in handen van de Raad van Ministers die wordt bijgestaan door het Politieke- en Veiligheidscomité. Maar de Solidariteitsclausule omvat ook preventieve actie. Dit impliceert een actieve opstelling van de Unie bij de bestrijding van het terrorisme.

3 *Nauwere samenwerking bij de uitvoering van militaire missies*

Een nauwere samenwerking tussen de lidstaten bij de uitvoering van militaire missies kan zich voordoen als de Unie als geheel niet bereid is om bepaalde doelstellingen binnen een redelijke termijn gezamenlijk te verwezenlijken (artikel 43, lid 2). Het betreft in dat geval de samenwerking tussen een groep van landen na machtiging van de Raad van Ministers (*'coalition of the willing and able'*). Voorwaarde is wel dat éénderde van de lidstaten opteert voor deze samenwerking. Vooraf wordt advies ingewonnen bij de minister van buitenlandse zaken van de Unie en de Europese Commissie (artikel III-325). De kans op deze vorm van samenwerking is realistisch. Er is maar een beperkt aantal lidstaten dat in Unie-verband geen verplichtingen op veiligheids- en defensiegebied wil aangaan. Hierbij valt onder meer te denken aan Ierland, Denemarken en Zweden.

4 *De permanente gestructureerde samenwerking op militair gebied*

Die lidstaten waarvan de militaire vermogens voldoen aan hogere criteria en die op veiligheids- en defensiegebied reeds verplichtingen zijn aangegaan om ook veeleisende operaties te kunnen uitvoeren, kunnen zich aanmelden voor de permanente gestructureerde samenwerking (artikel 40, lid 6). De meeste lidstaten zullen niet aan de gestelde eisen kunnen voldoen. De gestructureerde samenwerking zal uiteindelijk door een 'exclusieve groep' van landen worden gevormd. Is eenmaal door een aantal landen besloten tot deze vorm van samenwerking, dan beslissen ook diezelfde landen over de criteria en de verdere toelating van nieuwe 'leden'. Het ligt in de bedoeling voordat de grondwet in werking treedt, deze groep zich al heeft geformeerd en de spelregels heeft vastgesteld. Niet later dan drie maanden nadat men zich heeft aangemeld wordt er over de toelating besloten. Het is de Raad van Ministers, die met een gekwalificeerde meerderheid daartoe besluit. Indien blijkt dat een deelnemer aan de gestructureerde samenwerking niet meer aan de gestelde criteria voldoet kan de Raad van Ministers, waar alleen de deelnemende landen zitting in hebben, besluiten om de desbetreffende lidstaat van deelneming uit te sluiten (artikel III-213).

Gevolgen van de verschillende vormen van defensiesamenwerking

De nauwere samenwerking en de collectieve defensie

Artikel V, de wederzijdse bijstandsclausule, was de kern van het WEU-verdrag. De verplichtingen reikten verder dan artikel V van het NAVO-verdrag. Niettemin heeft de bijstandsclausule uit het WEU-verdrag de afgelopen decennia nauwelijks betekenis gehad. De hoofdreden hiervan was dat de WEU als militaire organisatie, door de oprichting van de NAVO, nooit tot wasdom is gekomen. De bijstandsclausule uit het WEU-verdrag bleef een dode letter. De WEU was geen geïntegreerde militaire organisatie en het ontbrak aan de noodzakelijke 'hard power' zoals die binnen de NAVO door de Verenigde Staten werd ingebracht. De positie van de NAVO als de enige geloofwaardige defensieorganisatie is dan ook onveranderd gebleven. Om die reden was er dan ook onvoldoende draagvlak om de bijstandsclausule van het WEU-verdrag over te hevelen naar de grondwet van de Europese Unie. Nu de 'collectieve defensie' in de grondwet is geregeld, kan bij aanvaarding daarvan het WEU-verdrag worden *opgeheven*.

De geamendeerde 'bijstandsclausule' in de ontwerp-grondwet heeft vooral een symbolische waarde. Er zijn geen voorzieningen opgenomen voor verdere implementatie. Dat is ook niet onoverkomelijk. Het zou onverstandig zijn om de schaarse defensiebudgetten ook nog eens aan te wenden voor het opzetten van een collectieve defensie binnen de Unie. Voor alle lidstaten van de Europese Unie staat immers het lidmaatschap van de NAVO open.

De Solidariteitsclausule

De Solidariteitsclausule beperkt zich niet alleen tot steun in geval van een (natuur)ramp of een terroristische aanslag, maar strekt zich ook uit tot samenwerking bij de bestrijding van het terrorisme. De noodzaak voor een dergelijke aanpak is nog eens onderstreept door de aanslagen in Madrid. De Raad van Ministers moet regelingen treffen om de Solidariteitsclausule te operationaliseren. Dat is geen gemakkelijke opgave. De overeenkomst, die tussen de NAVO en de Unie is gesloten om geclassificeerde informatie uit te wisselen, is hiervoor niet toereikend. Waar het om draait is dat de inlichtingendiensten van de lidstaten onderling meer informatie gaan uitwisselen en dat ook op het niveau van de Unie een inlichtingeneenheid wordt opgezet. Een dergelijke inlichtingeneenheid zou niet alleen de verkregen inlichtingen van de verschillende lidstaten moeten analyseren, maar ook een koppeling tot stand moeten brengen tussen de inlichtingen die in de derde pijler (Europol) en in de Tweede Pijler (GBVB) worden verzameld. De recent aangestelde Coördinator voor Terrorismebestrijding zou de operationalisering hiervan in zijn takenpakket moeten krijgen.

Daarnaast zou aan de Solidariteitsclausule inhoud kunnen worden gegeven door overeenkomsten te sluiten met derde landen waarin wordt afgesproken nauwer samen te werken op het gebied van de bestrijding van het terrorisme.

Om de Solidariteitsclausule verder inhoud te geven dient niet alleen te worden gedacht aan steun met civiele middelen, maar het gebruik van militaire middelen en eenheden moet niet worden uitgesloten. Het zijn immers de strijdkrachten die over een specifieke capaciteiten beschikken om in geval van rampen steun te verlenen. Door middel van een landencatalogus kan inzichtelijk worden gemaakt over welke middelen de lidstaten beschikken en op welke wijze deze beschikbaar kunnen komen. Het is van belang dat zoveel mogelijk zaken worden voorbereid, zodat in geval van een ramp ook daadwerkelijk van een snelle inzet sprake kan zijn.

De nauwere samenwerking bij de uitvoering van militaire missies: de minimum optie

In het Verdrag van Amsterdam werd voor het eerst de mogelijkheid voor nauwere samenwerking (*enhanced cooperation*) opgenomen. Van dit artikel werd toen nog de samenwerking op het gebied van veiligheid en defensie uitgesloten. In de ontwerp grondwet is deze beperking nu vervallen. De nauwere samenwerking kan nu ook voor het EVDB worden aangegaan. Maar voor de grote landen gaat deze stap niet ver genoeg. Zij richten zich op samenwerking om de meest veeleisende militaire missies uit te voeren. Alle politieke aandacht gaat dan ook uit naar de 'permanente gestructureerde samenwerking'. Maar veel landen zullen zich niet kunnen kwalificeren voor deze vergaande samenwerking. Zij beschikken eenvoudigweg niet over de vereiste capaciteiten. De nauwere samenwerking biedt dan voor deze landen een alternatief. Voor de nauwere samenwerking zijn tot dusver geen politieke en militaire criteria ontwikkeld. Dat is wel van belang voor de praktische uitvoering van deze samenwerkingsvorm. Daarnaast zou de kwalificatie voor deze samenwerking min of meer als randvoorwaarde kunnen gelden om later deel te kunnen nemen aan permanente gestructureerde samenwerking. Het ligt dan voor de hand dat landen, die zichzelf bij voorbaat niet voor deze vergaande samenwerking willen uitsluiten, zullen opteren voor de nauwere samenwerking.

Het is ook in het belang van de Unie dat invulling wordt gegeven aan de nauwere samenwerking. Het betreft hier vredesmissies die zijn gebaseerd op hoofdstuk VI van het VN-handvest. De voorziene overname van de SFOR-missie in Bosnië leent zich uitstekend voor een dergelijke samenwerkingsvorm. De deelname van een groep landen, die zich committeert om gedurende een bepaalde periode in Unie-verband troepen te leveren voor deze missie, zou via deze samenwerkingsvorm kunnen worden gerealiseerd.

In de ontwerp grondwet is de deelname van minimaal acht landen een vereiste voor deze samenwerkingsvorm. Men mag er van uitgaan dat dit geen belemmering zal vormen, temeer daar de meeste landen zich voor de andere samenwerkingsvorm niet zullen kwalificeren. Ook de eis, zoals vastgelegd in de ontwerp grondwet, dat een gekwalificeerde meerderheid van de Europese Raad met de nauwere samenwerkingsvorm op het gebied van veiligheid en defensie moet instemmen, lijkt een haalbare kaart.

De algemene politieke en militaire criteria voor deelname aan de nauwere samenwerking worden behandeld in hoofdstuk 4.

De Permanente Gestructureerde Samenwerking

Met de introductie van de permanente gestructureerde samenwerking (PgS) wordt een stap voorwaarts gezet in de verder implementatie van het veiligheids- en defensiebeleid. Tegelijkertijd bestaat er een kans op een 'waterscheiding' tussen de lidstaten. De landen, die deelnemen aan de PgS, moeten er voor waken dat zij zich niet als een exclusieve club gaan opstellen. Het gevaar daarop is wel aanwezig, in het bijzonder door het exclusieve karakter van de Raad van Ministers die alleen uit de deelnemende landen is samengesteld. Er kan een spanningsveld ontstaan tussen enerzijds de gewenste besluitvaardigheid en anderzijds de democratische legitimering. Immers het merendeel van de lidstaten kijkt van de zijlijn toe.

Bij de implementatie van de permanente gestructureerde samenwerking zullen de 'grote drie' zeker het voortouw nemen. De PgS opent voor hen de mogelijkheid om hun eigen tempo te bepalen. Of deze defensiesamenwerking in de komende jaren daadwerkelijk een snelle ontwikkeling zal doormaken, is overigens afhankelijk van vele factoren. Zo is het de vraag hoe snel Duitsland zijn strijdkrachten reorganiseert en moderniseert. Hoe snel zullen de gewenste capaciteiten ook daadwerkelijk beschikbaar komen? Daarnaast kan men zich afvragen of het Verenigd Koninkrijk, voordat het zich aan een autonome operatie bindt, eerst Washington zal consulteren. Bovendien zal de ontwikkeling ook sterk worden beïnvloed door de successen die al dan niet met de uitvoering van de missies worden behaald.

De PgS heeft het autonome optreden van de Unie als uitgangspunt. Dat is opmerkelijk gezien het bestaande Berlijn Plus akkoord met de NAVO. Immers de inzet van een 'battlegroup' met ondersteuning van NAVO-middelen is geen ondenkbare optie. Door geen gebruik te maken van de NAVO middelen beperkt de Unie haar eigen mogelijkheden. Een argument kan zijn dat de Berlijn Plus procedure niet past in de snelle besluitvorming die noodzakelijk is in het kader van de PgS. Maar anderzijds kan men niet uitsluiten dat men de vorming van de PgS de grote landen met Frankrijk voorop, een politiek signaal hebben willen afgeven om te laten zien dat Europa ook zonder de NAVO in staat is om verantwoordelijkheid te dragen.

De specifieke politieke en militaire criteria voor deelname aan de permanente gestructureerde samenwerking worden behandeld in hoofdstuk 4.

Het Defensie Agentschap³

Bij de behandeling van de gevolgen van de diverse defensiesamenwerkingsvormen mag het nieuwe Defensie Agentschap (artikel 40, lid 3) niet onvermeld blijven. Het defensieagentschap wordt het Europese bureau voor bewapening en onderzoek en heeft mede tot taak de militaire behoeften voor de Unie als

3) Op 17 november 2003 besloot de Raad van Ministers van Buitenlandse Zaken tot oprichting van het Defensie Agentschap.

geheel vast te stellen. Het Defensie Agentschap heeft een intergouvernementeel karakter en is een adviesorgaan voor de Raad van Ministers.

Voor de oprichting van een dergelijk agentschap bestaat een harde noodzaak. De huidige versnippering is te groot. De bestaande agentschappen zoals WEAG, WEAO en OCCAR zullen dan ook in het nieuwe defensie agentschap moeten opgaan. Daarnaast worden de defensiebudgetten in de EU-landen niet doelmatig besteed. Er is te veel van hetzelfde. Europa loopt ten opzichte van de Verenigde Staten achter op het gebied van *research* en *development*. De gezamenlijke EU-landen besteden zo'n 10 miljard euro aan research. In de VS is dit 53 miljard. De VS besteden alleen al aan militair onderzoek meer dan de totale defensiebudgetten van Duitsland en het Verenigd Koninkrijk tezamen. Bovendien bestaat er een grote technologische kloof tussen Europa en de VS. Wat het Defensie Agentschap zou moeten doen is een samenwerking initiëren tussen de EU en het VS op het gebied van de ontwikkeling van nieuwe wapenplatforms. In Europa worden de laatste jaren wapensystemen (anti-tank, UAV) ontwikkeld die al lang in de VS operationeel zijn. De schaarse R&D budgetten worden dus ook nog eens keer verkeerd aangewend.

De geschiedenis van de Europese defensie materiële samenwerking kent weinig hoogtepunten, maar wel veel dieptepunten. De meeste Europese materiële projecten duurden langer dan gepland, leidden vaak tot forse kostenoverschrijding en leverden in sommige gevallen een technisch verouderd product op. Veel researchprogramma's zijn nog op nationale leest geschoeid, waardoor er binnen de Unie geen sprake is van efficiënte inzet van de beschikbare capaciteit. Voor de samenwerking met de VS is het allereerst van belang dat de bestaande wettelijke obstakels in dat land met betrekking tot de overdracht van technologie worden geslecht. Maar ook de Europese Unie kan een betekenisvolle stap zetten door de afschaffing van artikel 296 van Verdrag van de Europese Unie. Dit artikel beschermt de nationale defensie industrie doordat de mededingingsregels, zoals die binnen de Unie gelden, niet van toepassing zijn. Het is nog een overblijfsel van de Koude Oorlog. Als men werkelijk wil dat de defensiegelden efficiënt worden besteed dan moet de Unie ook defensiematerieel onderdeel maken van de gemeenschappelijke markt. Dit komt niet alleen de interoperabiliteit ten goede, maar opent ook de mogelijkheid voor kostenreductie als gevolg van de ontstane concurrentie tussen bedrijven onderling en maakt een einde aan de bescherming van de nationale defensie-industrieën.

Het Defensie Agentschap zou ook de ontwikkeling van convergentie criteria voor zijn rekening kunnen nemen. Een dergelijk instrument kan worden gebruikt als onderdeel voor de beoordeling van de lidstaten die willen deelnemen aan de verschillende vormen van defensiesamenwerking. Het gebruik van alleen financiële gegevens geeft geen inzicht in de operationele capaciteiten en is minder bruikbaar voor besluitvorming. Er kunnen vraagtekens worden geplaatst bij het voorstel om het Agentschap vanaf het begin al een leidende rol te geven bij de beoordeling van landen. Het Agentschap mist de expertise en ervaring om deze taak al vanaf 2006 te kunnen uitvoeren.

Conclusies

- Het geamendeerde artikel 40, lid 7 over de collectieve defensie komt tegemoet aan de bezwaren van de lidstaten die ook NAVO-lid zijn dan wel de voorkeur geven aan een neutrale of niet-gebonden status. Nu de implementatieprocedure voor de collectieve defensie ook geen deel meer uitmaakt van de ontwerp grondwet betekent dit min of meer ook het definitieve einde van het WEU-verdrag. Er is nu geen reden meer om dit verdrag nog langer in stand te houden.
- De Solidariteitsclausule strekt zich ook uit tot de bestrijding van het terrorisme. Dit is alleen op een effectieve wijze mogelijk als de Unie ook een rol gaat vervullen op inlichtingengebied.
- Niet alleen militaire inlichtingen, maar ook de inlichtingen van civiele instanties (Europol/Derde Pijler) kunnen van belang zijn voor het EVDB. De Unie zou daarom haar eigen Inlichtingen Eenheid moeten oprichten, die zich zowel op de Tweede als op de Derde Pijler richt.
- De oprichting van het Defensie Agentschap is een harde noodzaak. De huidige samenwerking binnen de Unie is te versnipperd. De kloof op technologiegebied tussen Europa en de VS is groot. Het Agentschap zou zich dan ook moeten richten op de samenwerking met de VS. Het artikel 296 van het EU-verdrag moeten worden geschrapt. De verwerving van defensiematerieel dient onderdeel te zijn van de gemeenschappelijke markt. Er is geen enkele valide reden om vandaag de dag nog de nationale defensie industrie te beschermen. Het schrappen van dit artikel komt de verdere ontwikkeling van het EVDB en het functioneren van het Defensie Agentschap ten goede.
- Het gebruik van alleen financiële gegevens om de rangorde van een land op defensiegebied te bepalen, is achterhaald. Er dient een aantal convergentiecriteria te worden ontwikkeld die meer inzicht geven in de operationele defensie capaciteiten van een land.
- Het EVDB (artikel 40, lid 2) benadrukt dat het beleid van de Unie in overeenstemming moet zijn met het veiligheids- en defensie beleid van de NAVO. Duplicatie van middelen moet worden voorkomen. Bij voorkeur dient gebruik te worden gemaakt van de Berlijn Plus Overeenkomst.

4 Politieke en militaire criteria voor defensiesamenwerking

Algemeen

De ontwerp grondwet, zoals in hoofdstuk 3 beschreven, opent voor de lidstaten de mogelijkheid voor verschillende vormen van defensiesamenwerking. In dit hoofdstuk worden politieke en militaire toetsingscriteria ontwikkeld die zouden kunnen worden gebruikt bij de beslissing om lidstaten al dan niet tot deze vormen van defensiesamenwerking toe te laten. De criteria zouden als basis kunnen dienen voor de landen die zich willen kwalificeren voor de **nauwere samenwerking** en de **permanente gestructureerde samenwerking**. Deze laatste samenwerkingsvorm betreft onder meer de uitvoering van veeleisende missies zoals vredesafdwingende operaties.⁴ Het is vanzelfsprekend dat de (minimum) eisen, die worden ontwikkeld voor de nauwere samenwerking, ook van toepassing zijn voor die landen die zich willen kwalificeren voor de uitvoering van militaire missies in het kader van de permanente gestructureerde samenwerking.

Nauwere samenwerking

Men mag aannemen dat de beslissing van de Raad van Ministers om de uitvoering van een taak om te dragen aan een groep lidstaten teneinde de waarden van de Unie te beschermen en haar belangen te dienen (artikel 40, lid 5), betrekking heeft op die lidstaten die niet alleen bereid, maar ook in staat zijn om die taken uit te voeren. In de praktijk zal dit er op neer komen dat deze landen onderling een militaire samenwerking aangaan. Een dergelijke samenwerking kan worden beschouwd als '**nauwere samenwerking**' zoals bedoeld in artikel 43. Deze samenwerkingsvorm heeft betrekking op militaire en civiele operaties zoals vredesmissies, conflict preventie en de wederopbouw na de beëindiging van een conflict. De operaties hebben een laag risicogehalte en het mandaat is doorgaans gebaseerd op hoofdstuk VI van het VN-handvest. Tot nu toe zijn voor een dergelijke politieke en militaire samenwerking in de ontwerp grondwet geen voorwaarden

4) Zie voor de verschillende typen vredesafdwingende operaties: Rob de Wijk, Vechten met één hand op de rug, p. 26, Clingendael notitie nr. 1, maart 1998.

opgenomen. Dat neemt niet weg dat het toch wenselijk is voor deze samenwerkingsvorm toelatings- en deelnemingscriteria te ontwikkelen. Het stellen van minimale eisen is van belang voor het met succes kunnen uitvoeren van militaire operaties. Zeker nu de Unie meer verantwoordelijkheid op zich gaat nemen door de overname van de SFOR-missie in Bosnië. Ook wordt op deze wijze het 'European Capabilities Action Plan'-proces gestimuleerd en kunnen de nieuwe lidstaten nauwer bij de ontwikkeling van het Europese veiligheids- en defensiebeleid worden betrokken.

Politieke criteria

1 Politieke cohesie

De politieke cohesie binnen een groep, alsmede tussen de groepsleden onderling, is van groot belang in geval deze leden als groep verstrekkende politieke verantwoordelijkheden op zich nemen. Die landen, die met elkaar een samenwerkingsverband aangaan met als doel namens de Europese Unie militaire operaties uit te voeren dienen in het algemeen eenzelfde opvatting te hebben over belangrijke buitenlands- en veiligheidspolitieke onderwerpen. Als dit niet het geval is, kan dit tijdens de uitvoering van missies al snel leiden tot meningsverschillen. Hierbij is de Unie niet gebaat. De politieke cohesie tussen de deelnemende landen is dus van groot belang. De cohesie in een grote groep kan zwakker zijn dan in een kleine groep. De kans op verschillende opvattingen en gezichtspunten is in ieder geval groter. De mate van politieke cohesie tussen de leden van een samenwerkingsverband dient een belangrijke factor te zijn die als criterium voor politieke en militaire samenwerking kan worden gebruikt. De mate van politieke cohesie kan worden afgeleid op welke wijze landen dezelfde politieke standpunten innemen, de mate waarin hun bilaterale contacten zijn ontwikkeld en of er sprake is van gemeenschappelijke ervaring binnen multinationale (defensie) samenwerkingsverbanden.

2 Politieke Doelstelling

Behalve de onderlinge cohesie is het ook van belang dat de deelnemende landen geen uiteenlopende visies hebben op de doelstelling van missies en de wijze waarop deze moeten worden uitgevoerd. Een heldere doelstelling is van belang. Wat voorkomen moet worden is dat omwille van de politieke consensus genoeg wordt genomen met een vage formulering teneinde alle deelnemende landen tevreden te stellen. Een gemeenschappelijke opvatting over het te bereiken politieke doel, op welke wijze de politieke doelstelling met inzet van militaire middelen kan worden behaald, het beleid na uitvoering van de missie ('follow-up' strategie) zouden als voorwaarden kunnen worden gesteld aan de leden die een militaire operatie willen uitvoeren.

3 Het nationale politieke besluitvormingsproces

Het nationale besluitvormingsproces moet zijn afgerond voordat door de Raad van Ministers het finale besluit wordt genomen om een groep lidstaten een missie toe te vertrouwen. Dat is de juiste volgorde. Het is moeilijk voor te stellen dat de Raad een dergelijk besluit neemt en dat nadien door een parlement van de deelnemende lidstaten dit besluit alsnog wordt verworpen. Het is dus van belang dat er voor dergelijke situaties een adequate procedure wordt ontwikkeld, die het mogelijk maakt op korte termijn en op effectieve wijze het nationale besluitvormingsproces af te ronden.

In beginsel moet elke missie van de Europese Unie door de Verenigde Naties zijn gemandateerd. Vredesmissies, die zijn gebaseerd op hoofdstuk VI van het VN-handvest, zijn min of meer voorspelbaar. Zij komen in ieder geval niet uit de lucht vallen. De bureaucratische VN-procedures scheppen doorgaans voldoende tijd voor overleg op nationaal niveau. Dat geldt echter niet voor de missies die binnen het kader van de permanente gestructureerde samenwerking plaatsvinden. Hier zal naar verwachting de druk en de urgentie groter zijn. De landen, die deel willen nemen aan de permanente gestructureerde samenwerking, moeten er voor zorgdragen dat de nationale besluitvormingsprocedure niet de bottleneck wordt voor de Brusselse besluitvorming. In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op welke wijze in Nederland de parlementaire besluitvormingsprocedure zou kunnen worden aangepast aan de nieuwe situatie.

4 De bijdrage aan de Helsinki Headline Goal

De EU-lidstaten hebben ingestemd met de implementatie van de Helsinki Headline Goal. Men mag dan ook verwachten dat de lidstaten, die opteren voor defensiesamenwerking, op tijd voldoen aan de door hen toegezegde bijdrage. Een effectieve bijdrage aan de realisatie van de Headline Goal en het Actieplan (ECAP) zouden als toetredingscriteria kunnen worden gehanteerd. In geval een land zijn toezeggingen niet nakomt dient dit consequenties te hebben voor de deelname aan de verschillende vormen van defensiesamenwerking.

5 Lidmaatschap van het Europese Defensie Agentschap

Het Defensie Agentschap coördineert het defensieonderzoek, stelt de operationele eisen vast waaraan defensiematerieel moet voldoen en ontwikkelt procedures voor de verwerving van materieel dat deel uitmaakt van Europese materieelprogramma's. De landen, die het veiligheids- en defensiebeleid van de Unie actief willen ondersteunen en ook meer verantwoordelijkheid op zich willen nemen, zouden ook deel uit moeten maken van het Defensie Agentschap. Dat neemt niet weg dat de participatie in Europese materieelprojecten voor de deelnemende landen een vrije keuze moet blijven. De geschiedenis van de Europese materieelprojecten geeft daar alle aanleiding toe.

6 De defensie inspanningen van een lidstaat

Behalve de bereidheid van een land om deel te willen nemen aan militaire operaties is het ook van belang dat de desbetreffende krijgsmacht daarvoor geschikt is. Niet alle EU-lidstaten nemen regelmatig deel aan vredesoperaties en hebben hun geschiktheid nog niet aangetoond. Het is daarom aan te bevelen dat de Europese Unie convergentiecriteria ontwikkelt die kunnen worden gebruikt bij de toelating tot de nauwere samenwerking en de permanente gestructureerde samenwerking. Deze criteria moeten de meest relevante elementen bevatten om de operationele geschiktheid van krijgsmachten voor de uitvoering van vredesmissies te kunnen beoordelen⁵. De hoogte van het defensiebudget is immers voor de vaststelling van de operationele capaciteiten niet maatgevend. Het jaarlijkse materieelinvesteringspercentage is van belang. De deelname aan multinationale of binationale militaire verbanden, het aantal en de samenstelling van de parate strijdkrachten, de mobiliteit, de duur van de militaire basisopleiding en training. Is er sprake van een vrijwilligers leger of een kader-militie leger? Wat is de actieve bijdrage aan vredesoperaties? Al deze aspecten (niet limitatief) kunnen onderdeel zijn van de zogenaamde 'convergentie box'. Op basis van de mate waarin zij bijdragen aan een operationeel inzetbare strijdmacht wordt een waardering in punten toegekend. Vervolgens kan door middel van een wegingsfactor (bijvoorbeeld schaal 1-5) een verdere precisering plaatsvinden. De vraag of een land een krijgsmacht heeft die bestaat uit dienstplichtigen of uit vrijwilligers is nu eenmaal van een andere orde dan de defensie-uitgaven per hoofd van de bevolking. Het uiteindelijke puntenaantal is bepalend voor de plaats op de internationale ranglijst. Het gebruik van convergentie criteria kan alleen nuttig zijn als er een min of meer algemeen geaccepteerd 'puntensysteem' is ontwikkeld. Een heldere definitie van elk te gebruiken criterium is daarvoor een vereiste. Ook dient men het eens te zijn over de waardering per onderdeel en de toe te passen wegingsfactoren.

De Europese Unie (bij voorkeur samen met de NAVO) zou dergelijke convergentie criteria kunnen ontwikkelen. De criteria kunnen worden gebruikt om lidstaten toe te laten dan wel uit te sluiten van de deelname aan de nauwere en permanente gestructureerde samenwerking.⁶ Het totale puntenaantal zou bepalend moeten zijn of de krijgsmacht van een bepaald land wel of niet geschikt is om op een effectieve wijze bij te dragen aan militaire operaties. De ondergrens van het vereiste aantal punten zou moeten worden vastgesteld door het Militaire Comité. Vervolgens zou het als een voorstel moeten worden aangeboden.

5) Zie ook Antonio Missiroli, *European Security Defence*, *European Foreign Affairs Review*, Vol 4, No 4 (Winter 1999) en Rob de Wijk, *Convergence Criteria: Measuring Input or Output?*, *European Foreign Affairs Review*, Vol 5, No 3, (Herfst 2000).

6) De NAVO worstelt met hetzelfde probleem. De huidige financiële data zijn niet erg bruikbaar. De vorige Secretaris-generaal Lord Robertson ontwikkelde zijn eigen criteria, waarbij de operationele capaciteiten en de deelname aan vredesoperaties de meest doorslaggevende factoren waren voor de plaats op de ranglijst.

den aan de Raad van Ministers. Politieke instemming is een vereiste voor de geloofwaardigheid en de acceptatie van het beoordelingssysteem.

Convergentie criteria box (voorbeeld)

| <i>Criteria</i> | <i>Punten</i> | <i>Wegingsfactor</i> | <i>Totaal</i> |
|---|----------------------|-----------------------------|----------------------|
| 1 Defensie uitgaven (US \$) in % of BNP | 10 | 1 | 10 |
| 2 Defensie uitgaven per inwoner | 10 | 2 | 20 |
| 3 Investeringspercentage | 20 | 3 | 60 |
| 4 Dienstplicht/vrijwilligers | 10/30 | 3 | 30/90 |
| 5 Totale parate (operationele) sterkte | 20 | 2 | 40 |
| 6 Snelle inzetbare eenheden (>5 days) | 50 | 5 | 250 |
| 7 Parate sterkte beschikbaar voor vredesmissies | 30 | 3 | 90 |
| 8 Actieve sterkte in vredesmissies | 30 | 4 | 120 |
| 9 Deelname in multinationale verbanden | 30 | 3 | 90 |
| 10 'Niche' capaciteiten | 20 | 4 | 80 |
| 11 Geschiktheid als framework/lead nation | 30 | 4 | 120 |

Militaire criteria

De militaire criteria moeten een doorslaggevende factor zijn in het gehele proces. Het zijn de militairen die het karwei moeten opknappen. De Unie en haar leden kunnen slechts hun politieke doelstellingen behalen als de militaire voorbereiding op een adequate manier heeft plaatsgevonden en op basis daarvan de juiste strijdkrachten zijn geselecteerd om de missie namens de Unie uit te voeren. Voor de uitvoering van missies in multinationaal verband draait het om de operationele inzetbaarheid (***geschiktheid***, ***beschikbaarheid*** en ***geoevendheid***.) Hierbij zou men de volgende criteria kunnen hanteren:

Operationele Capaciteiten

De operationele capaciteiten van de strijdkrachten vormen de sleutel tot succes. De te stellen eisen zijn afhankelijk van de taak en de missie die moeten worden uitgevoerd. Het begint met de ***geschiktheid*** van strijdkrachten. De samenstelling, de bewapening en de uitrusting van de eenheden dient te zijn toegesneden op de uit te voeren missies. De mobiliteit van de militaire eenheden is ook een voorwaarde om effectief in multinationale verbanden te kunnen opereren. Het vereiste niveau van mobiliteit hangt af van de soort operatie. Een vredesoperatie, zoals die door de VN op Cyprus wordt uitgevoerd, stelt nu eenmaal geen hoge eisen aan de mobiliteit van de troepen. Maar dergelijke omstandigheden zijn vandaag de dag eerder uitzondering dan regel.

Ook de capaciteiten van de gevechts- en logistieke ondersteuning behoren tot de kritische factoren. Eenheden moeten in staat zijn om gedurende een bepaalde periode (meestal wordt een eis van 30 dagen gesteld) hun missie zelfstandig te kunnen uitvoeren zonder dat op derden een beroep kan worden gedaan.

Strijdkrachten kunnen niet opereren zonder de juiste **communicatiemiddelen**. Deelnemende landen moeten kunnen beschikken over communicatiesystemen waarmee zij ook in een multinationaal verband kunnen opereren. Daarnaast is het spreken van dezelfde taal en het gebruik van dezelfde procedures eveneens een voorwaarde voor gezamenlijk optreden. De operationele eisen moeten in overeenstemming zijn met de NAVO richtlijnen. De EU moet voorkomen dat het haar eigen militaire eisen gaat ontwikkelen. Dit leidt alleen maar tot verwarring en meer bureaucratie. Daar zit niemand op te wachten.

Vervolgens is de **beschikbaarheid** van de eenheden een essentiële factor. De strijdkrachten die onder meer als taak hebben om te worden ingezet voor vredesoperaties dienen een actieve status te hebben met een daarbij behorende **gereedheidstatus** (vanaf 30 dagen). De capaciteiten voor (snelle) **ontplooiing** zijn eveneens van belang. Strijdkrachten worden nu eenmaal niet meer primair ingezet voor de verdediging van het eigen grondgebied, maar zij opereren ver weg van de eigen landsgrenzen. Het is daarom van belang dat landen kunnen beschikken over strategische transportcapaciteit. Dit kan vervoerscapaciteit zijn waarover men zelf beschikt, maar in een dergelijke behoefte kan ook worden voorzien door 'pooling' of op contractbasis (bijvoorbeeld trekkingsrechten of bilaterale overeenkomsten).

De **ge oefendheid** en ervaring van militaire eenheden met de uitvoering van vredesmissies zijn eveneens kritische succesfactoren. Het niveau van de opleiding en training is hier van belang. Voor de uitvoering van klassieke vredesoperaties is een gemiddeld niveau van capaciteiten, ervaring enz. voldoende. Het gaat hier om een basisopleiding, zoals die voor elke gevechtssoldaat geldt, aangevuld met een specifiek missiegerichte training. Dergelijke taken zijn in bepaalde gevallen zelfs ook nog uit te voeren door dienstplichtigen. Van groot belang is dat alle deelnemende landen hun troepen trainen op basis van eenzelfde militaire doctrine, gebaseerd op het principe '**train as you fight**'. Natuurlijk bestaat er verschil in de training voor klassieke vredesmissies of de training voor de uitvoering van vredesafdwingende operaties. Omdat de EU geen eigen militaire doctrine heeft, is het van belang dat alle deelnemende landen in een samenwerkingsverband eenzelfde doctrine hanteren. Om het belang hiervan te benadrukken dient dit aspect als militair toelatingscriterium te worden gehanteerd.

Daarnaast is de toegang tot '**inlichtingeninformatie**' van belang. Zonder inlichtingen is een militaire eenheid als een blinde zonder geleidehond. Landen, die een zwakke inlichtingenpositie hebben, worden hiermee tijdens de uitvoering van de missie geconfronteerd. Het delen van inlichtingen tussen landen is nu eenmaal geen eenrichtingsverkeer.

Het optreden van multinationale strijdkrachten kan alleen maar effectief zijn als de deelnemende eenheden over een bepaald niveau van **interoperabiliteit** beschikken. Strijdkrachten die volledig zijn aangewezen op hun thuisbasis en geen expertise hebben in het uitvoeren van gezamenlijke operaties, zijn niet geschikt om deel te nemen aan multinationale formaties.

De Permanente Gestructureerde Samenwerking (PgS)⁷

Algemeen

De realisatie van Helsinki Headline Goal met als hoofddoelstelling een 'interventiemacht' inzetbaar binnen 30-60 dagen en met een sterkte van zo'n 60.000 militairen, vergt meer tijd dan men oorspronkelijk had gedacht. Het nieuwe tijdspad, dat tot 2010 loopt, kan alleen worden verwezenlijkt indien de lidstaten hun strijdkrachten reorganiseren, herstructuren, hun investeringen verhogen en hun defensiebudget op een meer effectieve wijze benutten. Gebeurt dit niet, dan zal ook dit tijdspad onder druk komen te staan.

Er zijn binnen de Europese Unie geen lidstaten die nu al in bilateraal of in multilateraal verband samenwerken met als hoofddoel de uitvoering van ***de meest veeleisende niet-artikel V operaties***, zoals vredesafdwingende operaties. Maar als de NAVO als geheel besluit om niet op te treden, dient er een alternatief te zijn. Nu de realisatie van een interventiemacht voor de korte termijn niet haalbaar is, wil de EU een zogenoemde 'Rapid Response Capability' (RRC) ontwikkelen. Deze RRC treedt op in het kader van de 'permanente gestructureerde samenwerking' en kan worden gekenschetst als de meest vergaande defensiesamenwerking binnen de Unie tot nu toe. Het opent de mogelijkheid voor een lidstaat om meer verantwoordelijkheid op het gebied van veiligheid en defensie op zich te nemen. Het betreft autonome operaties, dat wil zeggen dat er geen gebruik wordt gemaakt van de NAVO planningscapaciteit en overige NAVO-middelen. Het RRC-concept is gebaseerd op militair optreden in beginsel op verzoek van de VN (hoofdstuk VII mandaat). Het succes van de in 2003 uitgevoerde operatie Artemis heeft de weg geëffend voor deze vorm van vergaande samenwerking.

Het concept protocol voor de permanente gestructureerde samenwerking geeft meer inzicht in de eisen die aan de deelnemende landen worden gesteld. Zo moeten de landen participeren in de belangrijkste Europese wapenprogramma's van het Defensie Agentschap. Maar een verplichte deelname is minder gewenst. Daar zijn verschillende argumenten voor. De recente geschiedenis van Europese wapenprogramma's is kort samen te vatten: te laat, te duur en soms zelfs operationeel achterhaald. Dat het nieuwe Agentschap dit in één klap kan veranderen is een illusie.

Er bestaat geen duidelijkheid op welke wijze de reeds bestaande materieel-samenwerkingsverbanden (WEAG, OCCAR, LOI) zullen worden beëindigd. De lidstaten zullen een vrije keuze moeten behouden of zij willen deelnemen aan Europese wapenprogramma's of dat zij kiezen voor samenwerking binnen de NAVO dan wel Amerikaans materieel prefereren. Zo lang de interoperabiliteit niet in gevaar komt, dient de deelname aan de Europese wapenprogramma's geen dwingende voorwaarde te zijn voor deelname aan de PgS. Een dergelijke

7) IGC 2003, document 57/03 - 60/3 (addendum bij het voorstel van het voorzitterschap).

lijke benadering is ook in het belang van Nederland. Een groot deel van het defensiematerieel wordt nog steeds betrokken van buiten de Europese Unie.

De PgS partners verbinden zich om deel te nemen met een complete 'battlegroup' (nationaal samengesteld) dan wel aan een bijdrage te leveren aan een breder samengestelde gevechtsgroep (bi- of multinational). De doelstellingen moeten uiterlijk in 2007 zijn behaald. De PgS moet in staat zijn om alle 'Petersbergtaken' uit te voeren, inbegrepen de vredesafdwingend missies. De RRC-eenheden, de ondersteuning inbegrepen, moeten in staat zijn om hun taken na 15 dagen (tot een maximum van 30 dagen) te kunnen uitvoeren. Daarnaast moeten zij over het vermogen beschikken om voor een periode van 30 – 120 dagen zelfstandig te kunnen optreden.

De deelnemende landen zullen ook afspraken maken over het investeringspercentage. Een goede definitie is hierbij van belang. Het ligt voor de hand dat er een splitsing wordt gemaakt tussen concrete materieelinvesteringen en R&D. Vervuiling van het percentage, zoals in Nederland waar de investeringen in infrastructuur ook zijn inbegrepen, moet worden vermeden. De praktijk heeft uitgewezen dat een investeringspercentage van 20-25 procent een minimum vereiste is voor een moderne krijgsmacht. Nederland heeft ook altijd een dergelijk percentage nagestreefd, maar in de praktijk bijna nooit gehaald. Het investeringspercentage voor de landmacht is de laatste jaren zelfs naar vijftien procent gedaald. Voor Nederland ligt hier dan ook een forse opgave.

Een andere doelstelling van de PgS-landen is hun strijdkrachten meer onderling op elkaar af te stemmen en samen te werken op het gebied van de logistiek en gezamenlijke training van de eenheden. Ook staat pooling van middelen en taakspecialisatie op de agenda.

Het 'Battlegroup' concept⁸

Het 'battlegroupconcept' is het politiek-militaire instrument om de PgS operationeel te maken. De deelnemende landen verplichten zich tot het ter beschikking stellen van snel inzetbare eenheden. Per missie wordt een gevechtsgroep samengesteld die is toegesneden op de specifieke taakuitvoering. Het hoofdbestanddeel van de gevechtsgroep is een infanteriebataljon, aangevuld met gevechtsondersteuning, logistiek en strategische transportcapaciteit. De totale sterkte bedraagt zo'n 1500 militairen. De gevechtsgroep moet in staat zijn om binnen 15 dagen zijn taakuitvoering in een crisisgebied te kunnen aanvangen. Dat betekent dat de eenheid een gereedheidstatus van minimaal tien dagen moet hebben. De overige tijd is noodzakelijk voor verplaatsing en ontplooiing. Hoeveel landen er deel zullen nemen is sterk afhankelijk van de soort missie, de noodzakelijke middelen en de politieke context.

De landen, die niet in staat zijn om een volledige 'battlegroup' te leveren, kunnen wel bijdragen met specialistische eenheden of zogenaamde 'niche eenheden'. Op deze wijze wordt voorkomen dat de kleinere landen die wel meer

8) The Battle Groups Concept, UK-France-Germany Food for thought paper, Brussels, February 2004.

verantwoordelijkheid willen dragen, alleen maar vanaf de zijlijn moeten toekijken. Hierbij geldt echter wel dat de ***militaire effectiviteit*** voorop blijft staan. Immers, relatief kleine formaties die zijn samengesteld uit verschillende lidstaten, kunnen de missie ook bemoeilijken. Behalve een militair effectieve samenstelling moet ook de onderlinge interoperabiliteit van de eenheden nauwlettend worden bewaakt.

De 'battlegroup' moet in staat zijn om in zogenaamde '***failed or failing states***' op te treden. Dergelijke taken kunnen door de 'battlegroup' alleen maar goed worden uitgevoerd als de eenheden ook gezamenlijk trainen en zich gezamenlijk voorbereiden op de missie. Dat vereist een complexe organisatie en planning voordat de 'battlegroup' als geheel in staat is om de verschillende missies te kunnen uitvoeren. Deze cruciale taak neemt de Unie niet op zich, maar blijft een verantwoordelijkheid van de lidstaten. Dit is één van de zwakke schakels van het concept.

Een andere eis betreft de beschikbaarheid van strategische vervoerscapaciteit. Slechts een paar landen beschikt over een beperkt aantal middelen. De productie van de nieuwe Airbus zal de capaciteit binnen de EU weliswaar vergroten, maar zover is het nog lang niet. Bij de huidige tekortkomingen biedt alleen een multinationale aanpak een oplossing. Voor de initiële ontplooiing van een 'battlegroup' naar een Afrikaans theater zijn ongeveer 200 transportvliegtuigen nodig (C-130 of C17 -outsized). Zeevervoer is nauwelijks een alternatief in het geval dat snel moet worden opgetreden. Maar op dezelfde luchtvervoercapaciteit kan ook een beroep worden gedaan door de NAVO. Een exclusieve reservering voor de RRC van de EU is praktisch uitgesloten. Het onderstreept nog eens dat een autonome operatie van de EU alleen werkelijkheid kan worden als de EU en haar leden zelf over voldoende middelen beschikken. Maar de tekorten om grootschalige operaties te kunnen uitvoeren zijn niet vóór 2010 opgelost.

De militaire leiding over de 'battlegroup' berust bij een '***framework nation***'. Deze lidstaat stelt een eigen hoofdkwartier met de daarbij behorende commandovoeringsmiddelen ter beschikking. De hoofdkwartieren, die hiervoor in aanmerking komen, moeten binnen de 10 dagen ontplooid kunnen worden. Zij maken deel uit van de zogenaamde 'Force Catalogue'. De politieke leiding gedurende de uitvoering van de missie is een verantwoordelijkheid van de Raad van Ministers. Deze Raad bestaat slechts uit de landen die de missie uitvoeren. In de praktijk is het dus mogelijk dat twee of drie landen de politieke leiding over een EU-missie hebben.

Het militaire succes van een operatie is afhankelijk van tal van factoren. Het betreft zowel militaire als niet-militaire factoren. Een van de belangrijkste sleutels voor succes is het kunnen beschikken over strategische- en tactische inlichtingen. Het verzamelen van inlichtingen is een nationale verantwoordelijkheid. Het delen van inlichtingen met derden is een gevoelig onderwerp. Zo lang op politiek niveau over de uitwisseling ervan geen bindende afspraken worden gemaakt, kan de uitvoering van de missies en daarmee ook de slaagkans worden bemoeilijkt.

Politieke criteria voor de PgS (in aanvulling op de criteria geformuleerd voor de nauwere samenwerking)

1 Op maat gesneden politiek besluitvormingsproces

De eenheden behorend tot de 'battlegroup' moeten in een periode van 15 –30 dagen kunnen worden ingezet. Voor planningsdoeleinden geldt een termijn van 10 dagen. Immers de verplaatsing naar het operatiegebied vergt ook enkele dagen. Het nationale besluitvormingsproces moet zijn toegesneden op deze nieuwe situatie. In die landen waar het parlement de beslissing van de regering voor de deelname aan militaire missies (niet-artikel V operaties) moet goedkeuren is de beschikbare tijd voor debat erg beperkt.⁹ Een dergelijke situatie is niet van toepassing op die landen waar de regering, zonder consultatie vooraf met het parlement, kan besluiten om troepen naar het buitenland te sturen. De landen, waar de regering een dergelijke bevoegdheid heeft, zijn Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. In Duitsland is instemming van het parlement vereist. In Nederland bestaat weliswaar **formeel** geen instemmingvereiste van het parlement, maar het is ondenkbaar dat de krijgsmacht wordt ingezet voor niet-artikel V operaties op het moment dat het parlement in meerderheid daartegen is. De landen, die wel willen deelnemen aan de PgS, maar door hun besluitvormingsproces daar nog in worden beperkt, zullen moeten bezien op welke wijze deze beperkingen zijn op te heffen. Om het nationale besluitvormingsproces te faciliteren zal ook de Raad van Ministers zijn eigen procedures moeten evalueren met als doel zoveel mogelijk tijd te creëren voor de besluitvorming op nationaal niveau. In hoofdstuk 6 wordt verder aandacht besteed aan het Nederlandse besluitvormingsproces en worden voorstellen gedaan ter verbetering.

2 Bereidheid om risico's te delen

De deelname aan militaire operaties is niet zonder risico's. Het is van belang dat de groep lidstaten, die op defensiegebied nauw met elkaar samenwerken ook bereid zijn om de politieke, maar bovenal de militaire risico's met elkaar te delen. In het geval een militaire operatie anders afloopt dan verwacht, moeten de betrokken landen eensgezind en daadkrachtig optreden. Het delen van risico's dient onderdeel te zijn van het militaire planningsproces en het politieke besluitvormingsproces zowel op nationaal als op het niveau van de Unie. Dit dient zowel tot uiting te komen in de soort eenheden die wordt geleverd, als in de taakstelling bij de uitvoering van de missie.

9) Zie de bijlage bij NATO Notes, a survey for the parliamentary approval for missions abroad among the NATO countries, Brussels, 2003. <http://www.cesd.org>

3 Actief lid van bestaande multinationale samenwerkingsverbanden

De landen, die al op een structurele basis een kwalitatieve bijdrage leveren aan multinational samenwerkingsverbanden, zijn meer geschikt om deel te nemen aan de PgS dan de landen die deze ervaring niet hebben. Immers de deelname in multinationale verbanden vereist een zeker niveau van interoperabiliteit en van capaciteiten op het gebied van commandovoering.

Militaire criteria voor de PgS (aanvullend op de criteria die voor de nauwere samenwerking zijn geformuleerd)

De strijdkrachten die deel uitmaken van de PgS moeten niet alleen voldoen aan de criteria voor de nauwere samenwerking maar moeten aan strengere maatstaven voldoen om ook in het hogere deel van het geweldspectrum missies te kunnen uitvoeren. Dergelijke eisen zijn in het algemeen toepasbaar op eenheden voor expeditionair optreden. Krijgsmachten, die hiertoe niet zijn ingericht en waarvan de eenheden geen ervaring op dit terrein hebben, zijn niet geschikt om aan de PgS deel te nemen. Krijgsmachten die uitsluitend nog zijn samengesteld uit dienstplichtigen, vallen om die reden al af (zie bijlage 1). De terreinen waarvoor de hogere maatstaven gelden zijn hieronder bij de operationele capaciteiten vermeld. Daarnaast is het van belang dat de samenstelling van de battlegroup een effectieve en slagvaardige missie mogelijk maakt. Ook hier geldt het adagium dat het geheel meer is dan de som van de delen. De aanvullende eisen die hieronder worden geformuleerd dienen door het Militaire Comité nader in detail te worden gepreciseerd, zodat deze als operationele eisen in het kader van certificering kunnen worden toegepast.

Expeditionair vermogen

De inrichting van de krijgsmacht (structuur, organisatie, personele en materiële middelen) en de operationele capaciteiten van de eenheden zijn bepalend of een krijgsmacht al dan niet over een expeditionair vermogen beschikt. Het kunnen beschikken over een dergelijk vermogen zou een randvoorwaarde moeten zijn om deel te kunnen nemen aan de PgS. Dat gaat verder dan alleen het expeditionaire vermogen van de enkelvoudige eenheid.

Hoger niveau op het gebied van operationele capaciteiten

Dit geldt vooral voor de aspecten: bewapening, mobiliteit, flexibiliteit en voortzettingsvermogen, inclusief het vermogen om 'stand alone' operaties uit te voeren. De volledig logistieke ondersteuning voor een periode van tenminste 120 dagen dient te zijn gegarandeerd.

Dit betekent dat het deelnemende land voorzieningen moet hebben getroffen om ook op grote afstand de logistieke ondersteuning voor de deelnemende eenheid te kunnen garanderen. Expeditionaire krijgsmachten beschikken van huis uit over dit vermogen.

Dit eisenpakket stijgt ver uit boven de eisen die normaliter gelden voor eenheden die uitsluitend worden ingezet voor 'peace keeping' missies of bijvoorbeeld voor de uitvoering van humanitaire opdrachten.

Hoge graad van gereedheid en mogelijkheid voor snelle ontplooiing (binnen 10 dagen)

Eenheden die deeluitmaken van een 'battlegroup' formatie moeten in staat zijn om binnen 10 dagen naar een operatiegebied te kunnen vertrekken. Dat betekent dat een eenheid niet alleen voortdurend over een hoge graad van geoefendheid dient te beschikken maar dat ook alle voorbereidingen moeten zijn getroffen om verplaatsing, ontplooiing en inzet van de eenheid binnen de daarvoor gestelde tijd mogelijk te maken.

In staat zijn om 'high intensity' operaties uit te voeren

De 'battlegroup' moet over formaties kunnen beschikken die in staat zijn op een hoog geweldsniveau rond de klok te kunnen optreden. Dit stelt hoge eisen aan de training van het personeel, de bewapening, 'force protection', de gevechts- en logistieke ondersteuning en het voortzettingsvermogen (escalatiedominantie inbegrepen).

Effectieve samenstelling van de strijdkrachten

De 'battlegroup' dient zo te zijn samengesteld dat alle elementen om de missie te doen slagen onder deel uitmaken van de 'force structure'. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat te veel landen aan één 'battlegroup' troepen leveren. Daar waarbij VN-operaties een breed politiek draagvlak ook tot uiting komt in de verscheidenheid in deelname, dient hier juist de militaire effectiviteit voorop te staan.

Op kunnen treden als 'framework nation'

De militaire operaties binnen het kader van PgS zijn gebaseerd op de aanname dat één van de deelnemers fungeert als 'framework' natie. Deze lidstaat geeft leiding aan de operatie en stelt een (nationaal) hoofdkwartier ter beschikking. In geval een land, of een binationaal verband, over een dergelijke capaciteit beschikt is dit een aanbeveling om deel te nemen in de PgS.

Vermogen om een exit-strategie te kunnen ondersteunen

Bij missies met een hoog risico is het van belang dat ook over een scenario wordt beschikt om de missie voortijdig te beëindigen. Hiervoor kunnen verschillende redenen (politiek, militair) voor zijn, maar één van de opties die moet worden voorbereid is het afbreken van de missie onder moeilijke omstandigheden. '**No entry without exit**' dient dan ook één van de beginselen te zijn bij de militaire planning van de missies voor de 'battlegroup'. Niet elk land beschikt over het vermogen om een exit-strategie te ondersteunen. Doorgaans zijn alleen de grote landen, zoals Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hiertoe zelfstandig

in staat. Dat neemt niet weg dat ook andere landen over bepaalde middelen (bijvoorbeeld special forces, transporthelikopters) kunnen beschikken die een dergelijke exit-strategie kunnen ondersteunen. Het beschikken over een dergelijk vermogen dient geen harde randvoorwaarde te zijn maar is wel een aanbeveling om voor deelname aan de PgS in aanmerking te komen. Om een exit-strategie met succes te kunnen uitvoeren dienen de eenheden ter plaatse (*'in place forces'*) over een zekere escalatiedominantie te beschikken.

De Criteria Box

Politieke criteria

| <i>Nauwere Samenwerking</i> | <i>Permanente gestructureerde samenwerking</i> |
|--|---|
| Politieke cohesie | Idem |
| Politieke doelstelling | Idem |
| Nationaal politiek besluitvormingsproces | Idem plus aanvullende eisen |
| Defensie record (convergentie box) | Idem |
| Lidmaatschap van het Defensie Agentschap | Idem |
| Inbreng in de Helsinki Headline Goal en ECAP | Idem |
| | Participatie in een multinationalaal samenwerkingsverband |
| | Bereidheid om risico's te delen |

Militaire criteria

| <i>Nauwere Samenwerking</i> | <i>Permanente gestructureerde samenwerking</i> |
|--|---|
| | Vrijwilligerskrijgsmacht |
| Operationele Capaciteiten (midden niveau) Geschiktheid: bewapening, uitrusting, mobiliteit, ondersteuning, voortzettings vermogen, communicatie | Expeditionair vermogen als resultaat van: Operationele capaciteiten (hoger niveau) mobiliteit, flexibiliteit, bewapening, 'force protection', interoperabiliteit en multinationaliteit Volledige ondersteuning (120 dagen) In staat om 'stand alone' operaties uit te voeren |
| Beschikbaarheid: gereedheidsstatus, ontplooiingscapaciteiten | Hogere graad van gereedheid en snelle mogelijkheid tot ontplooiing (binnen 10 dagen) Hoger niveau van training. In staat zijn om high intensity operaties uit te voeren Escalatiedominantie |
| Geoefendheid: doctrine, interoperabiliteit | |
| Inlichtingen | Effectieve samenstelling van de 'battlegroup' |
| | Geschiktheid als 'framework' natie * |
| | Vermogen om exit-strategie te kunnen ondersteunen * |
| * aanbeveling, geen randvoorwaarde | |

Evaluatie

Het PgS initiatief is in de eerste plaats van politieke aard met als doel de militair-operationele slagvaardigheid van de Unie te vergroten. Deze vorm van defensiesamenwerking is weer een stap in de richting die uiteindelijk moet leiden tot een gemeenschappelijke defensie. Maar hiervoor is nog een lange weg te gaan. In elk geval is de PgS goed voor de geloofwaardigheid van het buitenlands- en veiligheidsbeleid van de Unie. Door het gebruik van een 'bottom-up model' (van het nauwere samenwerkingsmodel naar het PgS-model) kan elk land zelf beslissen op welk moment men al dan niet wil toetreden tot deze vorm van vergaande militaire samenwerking.

Militaire eisen

Het is de bedoeling dat het Militaire Comité van de Unie, in nauw overleg met de VN, gedetailleerde militaire operationele eisen zal ontwikkelen voor de 'battlegroup'. Men kan zich afvragen of het inschakelen van de VN in dit proces wenselijk is. De VN hebben niet de ervaring en de expertise in huis om als een gelijke partner de militaire eisen te formuleren. De VN heeft een lange geschiedenis en ervaring op het gebied van de uitvoering van klassieke vredesmissies, maar nauwelijks ervaring in de uitvoering van vredesafdwingende missies. Een nauwe consultatie met de VN zou wel eens kunnen leiden tot een eisenpakket dat vooral politiek wordt ingekleurd. Dat is niet wenselijk. De militaire vereisten moeten doorslaggevend zijn voor de omvang en samenstelling van de 'battlegroup'. Wat de EU voor de uitvoering van haar missie nodig heeft is een VN-mandaat en niet meer. Men moet vrij zijn om te handelen zo lang men het vastgestelde mandaat niet overschrijdt. Ook de EU zelf zou zich niet moeten wagen aan het ontwikkelen van eigen militaire eisen. Men zou in de eerste plaats gebruik moeten maken van de expertise, de ervaring en de reeds bestaande militaire operationele eisen die door de NAVO zijn ontwikkeld. Met name de eisen die voor de NATO Response Force (NRF) gelden zouden in hoofdzaak ook richtinggevend moeten zijn voor het 'battlegroup' concept. Deze komen overeen met de hiervoor ontwikkelde militaire criteria. De hoge militaire eisen die aan expeditie-eenheden met een dergelijk breed takenpakket moeten worden gesteld kan als 'rem' dienen om te voorkomen dat om louter politieke redenen landen tot de PgS worden toegelaten.

Politieke ambitie en militaire opties

De politieke ambitie en de militaire opties van de 'battlegroup' zijn nauw met elkaar verbonden. Het is sterk afhankelijk van het ambitieniveau van de Unie en de opvattingen van de deelnemende landen in de PgS. Zoals gezegd kan de Unie op de korte termijn alleen maar kleinschalige militaire operaties uitvoeren. Hier ligt immers een directe relatie met de verwezenlijking van de Helsinki Headline Goal en het ECAP. Maar er is wel een keuze mogelijk in de soort operaties die de Unie wil uitvoeren. Als de Unie werkelijk een substantiële stap voorwaarts wil maken dan zou zij een 'robuuste militaire optie' niet moeten uitsluiten. Een dergelijke optie zou dan uiteraard deel moeten uitmaken van het planningsproces. Als men echter niet verder komt dan de gelijktijdige ontplooi-

ing van één of ten hoogste twee 'battlegroups' dan zijn de militaire opties erg beperkt. Om dit te illustreren zijn twee scenario's uitgewerkt.

Scenario 1: vredesafdwinging als robuuste optie

De initiële militaire behoefte die door het Militaire Comité van de EU is vastgesteld bedraagt 7-9 'battlegroups'. Het is niet duidelijk of bij de vaststelling van deze omvang de politieke óf de militaire overwegingen de doorslag hebben gegeven. Vanuit militair oogpunt bezien, vereist een scenario waarin een vredesafdwingende operatie gedurende 24 uur moet worden uitgevoerd in ieder geval meer dan één 'battlegroup'. Het hangt natuurlijk van de specifieke omstandigheden af, maar voor een dergelijke operatie is het kunnen beschikken over 'escalatiedominantie' een absolute vereiste. Ook de beschikbaarheid van luchtsteun kan voor de uitvoering van de operatie noodzakelijk zijn. Een 'battlegroup', met als kern een infanteriebataljon (drie gevechtscompagnieën) die op 24-uurs basis opereert, heeft in de praktijk maar de beschikking over de gevechtskracht van één compagnie (op basis van een schema van 8 uur continue inzet, 8 uur 'rust' en 8 uur inzet als reserve-eenheid). Een dergelijke gevechtskracht is te beperkt om een vredesafdwingende operatie te kunnen uitvoeren. Het zou een enorme vergissing zijn als men de **Operatie Artemis** zou gebruiken als de dominante blauwdruk voor het 'battlegroup' concept. Elke militaire operatie heeft zijn eigen karakteristieken. Om in een vijandige omgeving gedurende 24 uur 'robuust' te kunnen opereren en teneinde ook over de noodzakelijk escalatiedominantie te kunnen beschikken zou men voor planningsdoeleinden uit moeten gaan van een formatie van drie 'battlegroups' (totaal zo'n 4500 militairen) en een snel inzetbaar hoofdkwartier. Als men er vanuit gaat dat er door elke deelnemer een 'battlegroup' kan worden geleverd, dan zijn er ten minste drie landen bij de missie betrokken. Maar in de praktijk zullen dit er wellicht meer zijn door toevoeging van 'niche' capaciteiten. Het aantal deelnemers is natuurlijk ook van invloed op het verloop van het besluitvormingsproces. Dat geldt zowel voor het proces binnen de Raad van Ministers van de EU als in de deelnemende landen zelf. In ieder geval zal het besluitvormingsproces snel en slagvaardig moeten verlopen. In het uiterste geval zou men kunnen besluiten om de meerderheidsregel toe te passen maar onder zo'n gesternte zou een missie eigenlijk niet van start mogen gaan. De besluitvorming tussen de deelnemende landen onderling dient gebaseerd te zijn op unanimité. Als men de juiste toelatingscriteria heeft gehanteerd (politieke cohesie, een zelfde politieke doelstelling) is de kans op politieke verdeeldheid alleen maar een theoretische optie.

Om zo'n robuuste militaire operatie te kunnen uitvoeren moet ook op realistische wijze worden geoefend. Een dergelijke training moet gezamenlijk met alle deelnemende eenheden plaatsvinden. In het concept gaat men er echter van uit dat dit een verantwoordelijkheid is van de lidstaten zelf. De vraag kan worden opgeworpen wat hiervan in de praktijk terechtkomt. Twee of meer landen die gezamenlijk een 'battlegroup' vormen moeten hun eigen trainings- en oefenprogramma opzetten. Op welke wijze het interservice karakter (**jointness**) kan worden beoefend blijft een vraag. Ook is niet voorzien in het oefenen van het gezamenlijk optreden (**combined**) van meerdere 'battlegroups'. Het ont-

breken van regie en voorzieningen om multinationalaal optreden in diverse scenario's te kunnen beoefenen, betekent in feite dat een robuuste optie in militaire zin ook niet aan de orde kan zijn. Eén manier om dit manco op te lossen is dat men zoveel mogelijk gebruik maakt van reeds bestaande multi- of binationale verbanden (zoals in de Nederlandse situatie bijvoorbeeld de UK-NL Amfibische gevechtsgroep). Maar ook dan zijn alle knelpunten nog niet opgelost.

De gevechtsgroep is immers geen 'staande eenheid', maar hooguit een 'stand-by' eenheid. Een dergelijk concept heeft binnen de VN in ieder geval nooit gewerkt. Er wordt door de EU **geen** rotatielijst van de eenheden gemaakt. Ook dat is de verantwoordelijkheid van de deelnemende landen zelf. Maar hier wringt ook de schoen. In het geval van de Nederlandse situatie kunnen de twee beschikbare mariniersbataljons niet voortdurend gereserveerd blijven voor de RRC. Indien Nederland toch structureel wil blijven bijdragen zal het andere (landmacht)eenheden moeten aanwijzen. In dit geval betekent dit dan men ook op zoek moet naar een nieuwe partner. Mocht die worden gevonden dan zal men eerst moeten beginnen met de opleiding en de gezamenlijke training van deze eenheden. Kortom de deelnemende landen zullen dit allemaal zelf moeten initiëren en uitvoeren. Dat is een zwakte van het concept en maakt de uitvoering van een robuuste optie dan ook minder waarschijnlijk.

Bij meer risicovolle operaties zal ook rekening moeten worden gehouden met een scenario waarbij de uitvoering van de missie moet worden gestaakt. Het valt niet uit te sluiten dat een dergelijke terugtrekking van de troepen onder moeilijke omstandigheden zal moeten plaatsvinden. Bij dergelijke risicovolle operaties dient er een **exit-strategie** te zijn. Alleen Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zijn in staat om de hieraan verbonden operaties zelfstandig uit te voeren. Politieke en militaire betrokkenheid van één van deze twee landen bij de uitvoering van meer risicovolle missies is derhalve noodzakelijk.

De aflossing van de 'battlegroup(s)'

Wanneer de 'battlegroups' worden ingezet voor een robuuste optie moet in de planningsfase al rekening worden gehouden met de aflossing. Immers men kan er op voorhand niet van uit gaan dat na 1-3 maanden het karwei geklaard is. Dat geldt ook voor die situaties waarin de 'battlegroup' als een 'initial entry force' wordt ingezet. Met andere woorden als de Europese Raad unaniem instemt met een bepaalde missie moet niet alleen duidelijk zijn welke landen deze missie gaan uitvoeren, maar ook welke landen er na enkele maanden voor de **aflossing** zullen zorgen. De meest eenvoudige oplossing is natuurlijk dat de betrokken landen daar zelf voor zorgen, maar dat werpt natuurlijk wel een ander licht op de deelname aan de permanente gestructureerde samenwerking. Het zal veel meer operationele capaciteit van de deelnemende landen vergen waardoor de politieke opties voor deelname aan andere operaties worden beperkt. Dat is politiek geen aantrekkelijk vooruitzicht. In feite zou dit er op neer komen dat naast de eenheid die deelneemt als 'entry force', het betrokken land ook een andere eenheid ter beschikking moet hebben voor de aflossing te zijner tijd. In die situatie zijn twee opties denkbaar. De initiële 'entry force' is in zijn missie geslaagd en kan worden afgelost door eenheden die voor verdere stabilisatie in het gebied moeten zorgdragen. Dergelijke eenheden zijn anders van samenstel-

ling en zullen ook onder een ander mandaat (VN-handvest, hoofdstuk VI) opereren. Een andere situatie is ook denkbaar, namelijk dat de doelstelling nog niet is behaald en dat de missie met hetzelfde mandaat en onder dezelfde omstandigheden moet worden voortgezet. Dat betekent dat de ingezette 'battlegroups' door andere gevechtseenheden moeten worden afgelost. Voor planningsdoel-einden dienen dan ook bij de start van de missie minimaal 2-3 gevechtsgroepen voor aflossing beschikbaar te zijn.

De vraag is relevant of men de last van de aflossing in deze twee genoemde opties bij de deelnemende landen moet neerleggen, of zijn er nog andere mogelijkheden? In geval van de aflossing door een stabilisatiemacht zijn er meer mogelijkheden. In de eerste plaats zouden de EU-lidstaten die niet deelnemen aan de permanente gestructureerde samenwerking, maar wel bereid zijn eenheden te leveren voor missies lager in het geweldspectrum, voor de aflossing kunnen zorgdragen. Deze militaire bijdrage zou het beste vorm kunnen worden gegeven door middel van de eerder genoemde **nauwere samenwerking** (enhanced cooperation). Immers op deze wijze kan men, zoals eerder voorgesteld, eisen stellen aan de kwaliteit van de eenheden. Het raamwerk waarbinnen men opereert is duidelijk en de procedures en bevoegdheden zijn in de ontwerp grondwet helder gedefinieerd. Het is dus in het belang van de Unie maar ook zeker in het belang van de landen die deelnemen in de PgS om het concept van de 'nauwere samenwerking' verder te operationaliseren. De wenselijkheid hiervan is toegenomen door de oprichting van de NRF. De meeste militaire eenheden van de lidstaten zijn niet exclusief toegewezen aan een bepaalde organisatie. De eenheden zijn over het algemeen 'double hatted'. Veel EU-landen, die ook lid zijn van de NAVO, beschikken slechts over een beperkte militaire capaciteit. Maar om de geloofwaardigheid van beide concepten niet te ondermijnen zal men keuzes moeten maken. Dat geldt zeker voor die landen die beschikken over bepaalde 'niche' capaciteiten. 'Double hatted' eenheden passen niet in een concept van een snelle inzetbare reactiemacht. Niet alleen de betrokken landen zelf, maar ook de NAVO en de EU zullen dit onder ogen moeten zien. Wanneer de EU hiervoor geen strikte regels stelt, is de kans groot dat deze 'standby force' eenzelfde lot is beschoren als de 'standby forces' van de VN.

In het geval de EU in Afrika optreedt is er een andere mogelijkheid om de aflossing van de gevechtsgroep(en) te regelen. Op het Afrikaanse continent neemt de betrokkenheid bij de uitvoering van militaire missies in de regio steeds meer toe. Ook wordt er met financiële hulp van de VN en Westerse landen, waaronder Nederland, een structuur opgezet die dat ook mogelijk moet maken. De ontwikkelingen zijn erg bemoedigend doordat veel Afrikaanse landen ook daadwerkelijk hun verantwoordelijkheid op dit terrein nemen. Wanneer een EU-'battlegroup' is ingezet in Afrika zou moeten worden gezien of de aflossing door eenheden van het Afrikaanse continent zelf zou kunnen plaatsvinden. Dit concept van het gebruik van zogenaamde '**in place forces**' zou door de Unie sterk moeten worden gestimuleerd. Vooraf moet voor planningsdoeleinden natuurlijk duidelijk zijn of van deze troepen daadwerkelijk gebruik kan worden gemaakt.

Een derde mogelijkheid zou zijn om de 'Standby High Readiness Brigade' (Shirbrig) als aflossingseenheid te gebruiken. Maar dat is vooral een theoretische optie. De Shirbrig is een 'snel inzetbare' brigade die als 'entry

force' wordt gebruikt om vredesoperaties (mandaat volgens VN-handvest, hoofdstuk VI) uit te voeren. In de praktijk bleek het concept slechts beperkt te werken. De ('double hatted of triple hatted') eenheden die zijn toegewezen blijken veelal op het cruciale moment niet beschikbaar te zijn, dan wel de politieke wil ontbreekt om aan een missie deel te nemen. De enige waarde die de Shirbrig toe nu toe heeft opgeleverd is het voorzien in commandovoering. Het bestaande 'parate' hoofdkwartier in Kopenhagen wordt daarvoor gebruikt. Nu de EU min of meer eenzelfde snelle reactiemacht kan inzetten op verzoek van de VN kan men de vraag stellen of er nog behoefte is aan een aparte 'stand-by force' zoals de Shirbrig. Immers de Shirbrig maakt gebruik, voor zover het de EU-landen betreft, van dezelfde militaire capaciteit. De deelnemende EU landen, waaronder Nederland, zullen een keuze moeten maken en het nut van het 'Shirbrig concept' moeten heroverwegen. In feite maakt het 'battlegroup concept' de Shirbrig min of meer overbodig. De suggestie dat de Shirbrig als aflossingseenheid voor de 'EU-battlegroup' zou kunnen functioneren is gebaseerd op 'wishful thinking'. Tegen de tijd hebben de meest betrokken landen hun troepen al toegezegd aan de NAVO of aan de EU en zijn zij gehouden aan de lopende operaties. Dat is nu eenmaal het lot van een organisatie met een lage politieke prioriteit, die in de meeste situaties de boot mist, doordat zij moet terug vallen op 'triple-hatted' eenheden.

Een vierde mogelijkheid is om de verantwoordelijkheid van de aflossing exclusief bij de VN te laten. Hiervoor kan worden gekozen, maar dan zou dit in een overeenkomst met de VN moeten worden vastgelegd en integraal deel uit moeten maken van het 'battlegroup' concept. Dat is nog niet het geval en dat betekent dat de EU vooralsnog de aflossing van eenheden van de 'battlegroup' in haar eigen planning moet meenemen.

Conclusie

Uit het bovenstaande valt te concluderen dat de juiste condities ontbreken om in het kader van de permanente gestructureerde samenwerking een robuuste (vredesafdwingende) militaire operatie uit te voeren. Het gehanteerd concept is te vrijblijvend en vertoont te veel lacunes. De initiële sterkte (1-2 gevechtsgroepen) is te beperkt. Er is niet voorzien in versterking. Bij de noodzakelijke 'joint' training kunnen vraagtekens worden geplaatst. Hoe de aflossing van de troepen (follow on forces) zal plaatsvinden is nog onduidelijk. Het is uit oogpunt van solidariteit en lastenverdeling niet reëel om hiervoor de betrokken PgS-landen te laten opdraaien.

Voor de uitvoering van risicovolle missies is de deelname van Frankrijk en/of het Verenigd Koninkrijk een voorwaarde. Zij kunnen als 'framework nation' optreden en beschikken over de middelen om een exit-strategie uit te voeren.

Scenario 2: het 'battlegroup' concept als een politiek instrument

Het besluit om een nieuwe vorm van defensiesamenwerking te ontwikkelen was in de eerste plaats vooral een politieke daad om duidelijk te maken dat Unie bereid is om op korte termijn verdergaande politieke en militaire verantwoorde-

lijkheid te dragen. Ook kan men niet uitsluiten dat het een reactie is geweest op de vorming van de NRF. Voor sommigen landen heeft wellicht de kwestie Irak en de verdeeldheid tussen de VS en sommige Europese landen een rol gespeeld. Maar een feit is dat de politieke stellingname en de militaire invulling niet naadloos op elkaar aansluiten. Het huidige 'battlegroup' concept, is een marginale invulling van de politieke houding om de '**most far reaching and most demanding**' operaties te willen uitvoeren. Met de huidige benadering en de invulling van het concept kunnen, zoals eerder geconstateerd, slechts kleinschalige, niet risicovolle missies worden uitgevoerd. Hier past dus enige bescheidenheid. Men kan dan slechts constateren dat de politieke ambities van de Unie, zoals die in de ontwerp grondwet en in het Strategie document zijn vastgelegd, niet stroken met de militaire capaciteiten. Als dit ook de komende jaren de werkelijkheid wordt zal de interferentie met de NRF er nauwelijks zijn. In dat geval kan men vaststellen dat het 'battlegroup' concept slechts heeft gefunctioneerd als aanjager en als 'force structure' om de militaire capaciteiten van de Unie te verbeteren en het EVDB te versnellen.

Conclusie

De kans is groot dat de militaire operaties van de Unie voorlopig beperkt zullen blijven tot kleinschalige, niet risicovolle missies. De interferentie met de NRF zal er nauwelijks zijn. De PgS wordt vooral gebruikt als aanjager om de militair-operationele capaciteiten van de Unie te verbeteren.

Eindconclusie m.b.t. het 'battlegroup' concept

De inzet van troepen voor een robuuste optie op basis van het huidige 'battlegroup' concept is erg onwaarschijnlijk. Het concept voldoet niet aan een aantal essentiële voorwaarden om een dergelijke robuuste optie geloofwaardig te kunnen uitvoeren. Zo wordt er gebruik gemaakt van 'standby forces' die niet exclusief zijn toegewezen aan de Rapid Response Capability van de Europese Unie. Het concept van 'double hatted' verdraagt zich nu eenmaal niet met het concept van een snel inzetbare reactiemacht. In de tweede plaats wordt gezamenlijke oefening en training aan de lidstaten zelf overgelaten. Ook wordt er niet voorzien in een rotatieschema. De eventuele versterking en aflossing van de eenheden maakt geen deel uit van de integrale planning. Er is niet voorzien in het oefenen en trainen van meerdere battlegroups tegelijk. Toch zijn voor de inzet bij een robuuste optie meerdere 'battlegroups' gelijktijdig nodig.

De politieke ambitie om de **meest veeleisende operaties** te kunnen uitvoeren, kan met de huidige opzet van het 'battlegroup' concept niet worden verwezenlijkt. De praktijk zal dus moeten uitwijzen of de permanente gestructureerde samenwerking alleen is bedoeld om het EDVB proces te versnellen óf dat Europa ook daadwerkelijk meer verantwoordelijkheid op het gebied van de internationale veiligheid op zich wil nemen.

Conclusies

- Niet alleen voor de permanente gestructureerde samenwerking, maar ook voor de nauwere samenwerking is het van belang politieke en militaire criteria te ontwikkelen. Immers ook de militaire operaties in het lagere deel van het geweldspectrum moeten aan een aantal basiseisen voldoen. De politieke en militaire criteria kunnen worden gebruikt als toetsingsinstrument voor toelating tot de verschillende defensiesamenwerkingsvormen.
- De EU zou, bij voorkeur in samenwerking met de NAVO, convergentiecriteria moeten ontwikkelen waardoor het mogelijk wordt de defensiebijdrage van een land op een meer praktijkgerichte wijze vast te stellen. Het gebruik alleen van financiële gegevens, zoals het defensiebudget als percentage van het nationaal inkomen, voldoet niet meer. Het geeft geen betrouwbaar beeld van de capaciteiten van een krijgsmacht. Een puntensysteem zou de bezwaren kunnen wegnemen. Het is dan wel van belang dat een ondergrens wordt vastgesteld door het Militaire Comité.
- De deelname aan de Europese wapenprogramma's van het Defensie Agentschap dient geen dwingende voorwaarde te zijn voor deelname aan de PgS. De mate waarin een land voldoet aan het criterium 'interoperabiliteit' moet bepalend zijn. Een dergelijke benadering is ook in het belang van Nederland. Een groot deel van het defensiematerieel wordt nog steeds betrokken van buiten de EU.
- Het 'battlegroup' concept is ontwikkeld om een snelle reactiecapaciteit ter beschikking te hebben. De kern wordt gevormd door een gevechtseenheid aangevuld met ondersteuning en logistieke elementen, in totaliteit zo'n 1500 militairen.
- De inzet van slechts één gevechtsgroep beperkt de mogelijkheden van de uitvoering van EU-missies. Met een dergelijke sterkte kan men geen risicovolle operaties uitvoeren. De versterking van de gevechtsgroep is niet voorzien. Ook de aflossing maakt geen integraal deel uit van het concept. De nabije toekomst zal uitwijzen of de PgS daadwerkelijk de EU-bijdrage aan vrede en veiligheid versterkt of wel dat het slechts een politiek instrument is om de ontwikkeling van het EVDB te versnellen.
- Kleine landen, die niet met een gehele 'battlegroup' kunnen deelnemen, zouden een bijdrage kunnen leveren met specialistische eenheden. Dergelijke eenheden moeten natuurlijk wel voldoen aan de operationele eisen. Ook moet er voor worden gewaakt dat teveel landen deel uitmaken van een 'battlegroup' formatie. De militaire effectiviteit moet de doorslaggevende factor zijn.
- Landen, die slechts een beperkte militaire capaciteit hebben en die zowel aan de NRF en aan de RRC willen deelnemen, moeten een keuze maken hetzij voor de NRF of voor de RRC. Beide organisaties dienen de deelname van 'double hatted' eenheden af te wijzen. Dergelijke eenheden ondermijnen de geloofwaardigheid van het 'rapid response concept'.
- Het nationale politieke besluitvormingsproces moet aan de nieuwe situatie worden aangepast. Dit is vooral van belang voor die landen waar het parle-

ment een zware stem heeft in de besluitvorming om aan niet-artikel V operaties deel te nemen.

- De consultatie tussen de VN en de EU mag er niet toe leiden dat de samenstelling van de gevechtsgroep door politieke factoren wordt bepaald. De opvatting van de militaire adviseurs moet maatgevend zijn voor de omvang en samenstelling van de strijdkrachten. De ervaring en expertise van de NAVO moeten daarin worden meegenomen.
- Een vredesafdwingende operatie vereist meer dan één gevechtsgroep. Het kunnen beschikken over escalatie dominantie is een randvoorwaarde. Een formatie van drie gevechtsgroepen (totaal met een sterkte van zo'n 4500 man) en een snel inzetbaar hoofdkwartier zouden als basispakket voor planningsdoeleinden moeten gelden.
- Met de invoering van het 'battlegroup' concept is ook de relevantie van de Shirbrig als aflossingseenheid aan de orde. Sommige EU-landen, die deelnemen aan de PgS, putten voor hun bijdrage aan de Shirbrig uit dezelfde capaciteit. Bij het gebruik van de Shirbrig als aflossingseenheid kunnen dan ook vraagtekens worden gezet.

5 De NAVO 'Response Force' en de 'Rapid Response Capability' van de Europese Unie: *Convergentie of divergentie?*

Algemeen

De NRF is oorspronkelijk een voorstel van de VS met als doel de politiek-militaire opties van het bondgenootschap te vergroten. Op de NAVO Top in Praag (november 2002) werd het concept voor de 'NATO Response Force' (NRF) goedgekeurd. De NRF is een 'standing force'. De eenheden zijn uitgerust met modern materieel en zijn in staat om onder nucleaire, biologische en chemische omstandigheden hun taken uit te voeren.¹⁰ De NRF is een politiek-militair instrument dat voor de meest intensieve en risicovolle missies kan worden ingezet. De NRF rol kan zowel machtsvertoon (*showing the force*) inhouden, maar zij is ook in staat om operaties in het kader van artikel V (collectieve defensie) of het scala van niet-artikel V (crisismanagement) operaties uit te voeren. De NRF moet eind 2006 volledig operationeel en op volle sterkte zijn.

De 'Rapid Response Capability' (RRC) van de Europese Unie is een initiatief van Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Zoals in hoofdstuk 4 beschreven moet de RRC, op verzoek van de VN, in staat zijn binnen korte tijd op te kunnen treden. De autonome operaties worden uitgevoerd door speciaal samengestelde 'battlegroups'. De RRC wordt opgericht zodra de grondwet is aanvaard en moet in 2007 volledig operationeel zijn.

De NRF en de RRC: convergentie of divergentie?

Het takenpakket

Er zijn zowel verschillen als overeenkomsten in het takenpakket van de NRF en de RRC. Al hoewel de RRC wordt opgericht om de meest veeleisende taken uit te voeren, is het niet erg waarschijnlijk dat de RRC missies zal uitvoeren zoals die vandaag de dag in Afghanistan plaatsvinden. Het type missie verschilt. Het is aannemelijker dat de RRC optreedt in missies zoals laatst uitgevoerd door Franse eenheden in Afrika (operatie Artemis). De militaire capaciteiten bepalen

10) Zie NATO Notes Vol 5, no 6b.

uiteindelijk de mogelijkheden in termen van intensiteit, aard van geweld en duur van de missie (hoofdstuk 4, scenario 1).

Operationele Capaciteiten van NRF en RRC

De NRF heeft ongeveer een sterkte van 20.000 militairen en is een zogenaamde 'combined joint taskforce'. Deze bestaat uit een landmachteenheid van de grootte van een brigade, een maritieme- en een luchtmachtcomponent. Het geheel wordt ondersteund door gevechtsondersteunende en logistieke eenheden. De NRF wordt getraind om binnen een tijdsbestek van 5-30 dagen overal ter wereld te kunnen optreden. De NRF kan geheel zelfstandig gedurende 30 dagen opereren. De reactiemacht kan zowel worden gebruikt als 'initial entry force', maar kan ook worden ingezet als onderdeel van een grotere formatie. De NRF wordt samengesteld uit gevechtseenheden, die worden gekenmerkt door een hoge mate van interoperabiliteit en uit zogenaamde 'niche' eenheden zoals nbc-eenheden, medische eenheden en 'Special Forces'. De exacte samenstelling van de NRF verschilt per operatie. De eenheden van de NRF komen onder bevel van één van de regionale hoofdkwartieren van de NAVO. Uiteraard kan de NRF volledig terugvallen op de infrastructuur van de NAVO. De verschillende nationale bijdragen maken deel uit van een rotatieschema dat start met een periode van zes maanden van training en certificering. Na deze periode is men gedurende zes maanden 'stand-by' om eventueel voor een missie te worden ingezet. In de praktijk komt het er op neer dat de eenheden gedurende een jaar aan de NRF zijn verbonden. Voor planningsdoeleinden moet men, in geval van eventuele inzet ook nog eens rekening houden met een recuperatieperiode van nog eens zes maanden. In de praktijk komt het er op neer dat de NRF-eenheden gedurende **anderhalf jaar** niet voor andere missies kunnen worden ingezet.¹¹

De omvang en de capaciteiten van de RRC zijn beperkt. De totale sterkte van de negen 'battlegroups' haalt niet de sterkte van de NRF. Dat neemt niet weg dat op bepaalde terreinen (ondersteuning, 'entry force') aan de RRC dezelfde eisen worden gesteld als aan de NRF. De RRC is in vergelijking met de NRF, behalve het verschil in omvang en samenstelling, in hoofdzaak toch gebaseerd op landstrijdkrachten (inclusief een luchtvervoercapaciteit). De inzet van een maritieme component is minder waarschijnlijk temeer daar de EU geen 'standing naval force' over een groot deel van de wereldzeeën heeft varen, zoals dit bij de NAVO het geval is. Bij een snelle inzet kunnen de Europese maritieme eenheden geen substantiële rol spelen.

De NAVO en de EU zullen ook goed moeten bewaken of dezelfde eenheden door de lidstaten niet tegelijkertijd worden aangeboden aan de NRF en de RRC. De meeste landen hebben nu eenmaal een beperkte capaciteit. Beide strijdmachten zullen vooral behoefte hebben aan zogenaamde 'niche' capaciteiten. Maar zoals eerder opgemerkt, het accepteren van 'double hatted' eenheden zou het concept van snel inzetbare reactiemachten ondermijnen. De NAVO maar ook de EU moeten daar dan ook niet aan beginnen.

11) NRF Force for the Future, SHAPE, Belgium, oktober 2003.

De NRF is een '**standing force**', die intensief als geïntegreerde strijdmacht heeft getraind alvorens de operationele 'stand-by' periode van start gaat. Dit is een basiseis voor elke strijdmacht die voor dergelijke taken wordt ingezet. De training van de RRC is een verantwoordelijkheid van de betrokken landen. De training van een enkele 'battlegroup', zonder dat deze in een groter verband heeft geoefend, snijdt niet veel hout. Zo lang dit niet veranderd kan de RRC maar voor zeer beperkte missies worden ingezet.

De beschikbaarheid over hoogwaardige inlichtingeninformatie en analyses is mede een randvoorwaarde voor het succes van de missie. Men mag verwachten dat de NRF gebruik kan maken van de inlichtingen die door de VS worden verstrekt. Een autonome RRC-missie moet het alleen stellen met de inlichtingen die beschikbaar worden gesteld door de betrokken 'RRC' landen. Noch de EU, noch de VN kan in de behoefte van 'hoogwaardige' inlichtingen voorzien. Alleen Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland kunnen een kwalitatieve bijdrage leveren op het gebied van inlichtingen. De vraag is natuurlijk of dit ook gebeurt wanneer zijzelf niet aan een operatie deelnemen. De kans daarop lijkt gering. Alleen al om die reden is het wenselijk dat altijd één van de grote landen deel uitmaakt van de RRC-missie.

Een werkverdeling tussen de NRF en de RRC?

De NAVO en de Europese Unie delen dezelfde gemeenschappelijke waarden en voelen zich verantwoordelijk voor de vrede en veiligheid van hun leden. De NAVO heeft een lange geschiedenis en heeft zijn bestaansrecht bewezen in die situaties waar de veiligheid van haar leden op het spel stond. De geloofwaardigheid van de NAVO valt en staat met de politieke en militaire inbreng van de Verenigde Staten. Desondanks blijft het NAVO-bondgenootschap de hoeksteen van de Europese Veiligheid. Het is om die reden dat de EU alleen maar een aanvullende rol kan vervullen. De NAVO en de EU moeten elkaar dan ook niet beconcurreren maar juist zoeken, daar waar dat wenselijk en haalbaar is, naar een onderlinge taakverdeling.

De operationalisering van het 'battlegroup' concept biedt de Unie nieuwe mogelijkheden om haar bijdrage aan vrede en veiligheid te vergroten. Er is een zekere overlap in de taken van de NRF en de RRC. De landen, die zowel lid zijn van de NAVO als van de EU, zullen moeten beslissen aan welke strijdmacht zij hun troepen aanbieden. Immers beide reactie eenheden doen een beroep op dezelfde capaciteit. Maar de snelle inzet van eenheden verhoudt zich niet met concept van 'double hatted' of zelfs 'triple hatted'. De vraag dient zich dan aan of een zekere taakverdeling tussen de NRF en de RRC een bijdrage levert aan efficiëntere benutting van de beperkte capaciteit.

Een geografische verdeling tussen de NAVO en de EU zou, gezien het gebrek aan strategische vervoerscapaciteit, wellicht een oplossing zijn. Maar de NRF en de RRC zijn nu eenmaal niet uitwisselbaar. De verschillen zijn daarvoor te groot. Om die reden kan men dan ook niet simpelweg Afrika aan de EU toebedelen en het overige deel van de wereld aan de NAVO. Een werkverdeling op basis van de omvang van de operatie (klein/grootschalig) en het geweldsni-

veau (hoog/laag) ligt meer voor de hand. Dat komt er op neer dat de meer risicovolle operaties worden opgesplitst in twee categorieën: **hoog en laag**. De NAVO zou zich kunnen richten op de 'high intensity conflicts', waarbij geïntegreerd optreden van land-, lucht- en zeestrijdkrachten en de inzet van 'high tech assets' een vereiste is. De RRC is meer geschikt om op te treden in die conflicten die minder complex zijn, gekenmerkt worden door een laag geweldsniveau en waar een strijdmacht van beperkte omvang toereikend is. De EU-landen zullen dan ook moeten accepteren, in geval de NAVO niet bereid is om in meer risicovolle operaties op te treden, dat de EU niet de leiding kan nemen als gevolg van de beperkte middelen waarover zij beschikt.

***NATO Response Force en de Rapid Response Capability van de EU:
overeenkomsten en verschillen***

| | <i>NRF</i> | <i>RRC</i> |
|--|------------|------------|
| 'Global responsibilities' | Ja | Nee |
| 'Full spectrum expeditionary capabilities' | Ja | Nee |
| 'Standing force' (rotatie basis) | Ja | Nee |
| Omvang strijdkrachten | 20.000 | 1500* |
| Volledig operationeel | 2006 | 2007 |
| Gereedheidstatus | 5 dagen | 15 dagen |
| Voortzettingsvermogen | 30 dagen | 30 dagen |
| Flexibele samenstelling | Ja | Ja |
| Land, lucht en maritieme component | Ja | Nee** |
| NAVO middelen | Ja | Nee |
| Inlichtingenpositie | Sterk | Zwak |
| Initiële 'entry force' | Ja | Ja |
| Gebruik van dezelfde militaire capaciteit | Ja | Ja |
| Identieke eenheden | Nee | Nee |
| Besluitvormingsproces: een complicatie? | Nee | Ja |

* Het concept is gebaseerd op de inzet van 1 'battlegroup'. In totaal zijn voor planingsdoel-einden 9 'battlegroups' beschikbaar met een totale sterkte van 13.500 personen.

** Het concept sluit een marine- en een luchtmachtcomponent niet expliciet uit, maar gezien het krappe tijdschema van inzet en het mogelijke operatiegebied is met name de inzet van maritieme middelen niet erg waarschijnlijk. Tegelijkertijd kan men vraagtekens stellen bij de noodzaak van gebruik van luchtsteun in een scenario waarin slechts de inzet van 1 'battlegroup' is voorzien.

Conclusies

- De NRF en de RRC zijn niet uitwisselbaar. Er zijn teveel verschillen tussen deze twee snelle reactiemachten. De NRF kan missies uitvoeren in het totale geweldsspectrum; de RRC kan dit niet als gevolg van haar beperkte omvang en middelen.
- Hoogwaardige inlichtingen zijn essentieel voor het welslagen van militaire operaties. De NRF kan gebruik maken van de inlichtingen die door de VS worden verstrekt. De RRC mist deze mogelijkheid, hetgeen de operaties beperkt. Om politieke en militaire redenen is het van belang dat altijd één van de grote landen deelneemt aan een RRC-operatie.
- Een taakverdeling tussen de NRF en RRC, gebaseerd op de capaciteiten van beide reactie-eenheden verdient de voorkeur en versterkt de geloofwaardigheid. Het vergemakkelijkt niet alleen de planning en training, maar ook de politieke besluitvorming.
- 'Niche' capaciteiten zijn schaars en worden in de beide reactiemachten gebruikt. Lidstaten die dergelijke capaciteiten hebben kunnen deze slechts aanbieden aan de NRF of aan de RRC. Men zal dus moeten kiezen. Het concept van 'double hatting' is voor snelle reactiemachten niet bruikbaar. De NAVO en de EU moeten in alle omstandigheden kunnen rekenen op de toegewezen eenheden. Het accepteren van de 'double hatted' eenheden ondermijnt de geloofwaardigheid van het concept.

6 Europese defensiesamenwerking en het Nederlandse defensiebeleid

Algemeen

Sinds begin jaren negentig bevindt de Nederlandse krijgsmacht zich min of meer in een voortdurend aanpassingproces, een overgangsfase van 'een vredesleger' naar een 'expeditionair leger'. Niet alleen de voortdurende veranderende veiligheidssituatie maar ook de bezuinigingen op het defensiebudget waren hier de belangrijkste redenen voor. De input voor de defensieplanning werd niet langer meer bepaald door een collectief vijandbeeld met een daaraan gekoppelde dreiging, maar het waren vooral de politieke ambities en nationale belangen die voortaan de omvang en de taken van de krijgsmacht zouden bepalen.

Het veranderingsproces startte met de Defensienota 1991, die in hoofdzaak was gericht op een inkrimping van de krijgsmacht (vredesdividend). De ingrijpende wijzigingen in de taakstelling vonden plaats met de Prioriteitennota 1993. Alle eenheden van de krijgsmacht moesten geschikt worden gemaakt om deel te kunnen nemen aan vredesmissies. De krijgsmacht moest van een 'kadermilitie leger' worden omgevormd naar een vrijwilligerskrijgsmacht. Nog geen twee jaar later werd als gevolg van nieuwe bezuinigingen de parate sterkte van de krijgsmacht verder teruggebracht. De Defensienota 2000 gaf een verdere aanzet tot de omvorming naar een expeditionair krijgsmacht, weliswaar met in standhouding van een reserve component voor 'slechtere tijden'. De nieuwe forse bezuinigingen in 2002 en 2003 noopten tot een herprioritering van taken en middelen, waarin output en effectiviteit centraal stonden. De nieuwe reorganisatie heeft als doel het afstoten van middelen die geen directe bijdrage leveren aan het expeditionaire vermogen van de krijgsmacht. Dat betekent onder meer dat alle reserve eenheden worden opgeheven. Met de 'vrijgekomen' financiële middelen worden de investeringen verhoogd en de operationele capaciteiten verder verbeterd. Nederland geeft hiermee ook invulling aan de afspraken in het kader van het 'Prague Capabilities Commitment' van de NAVO en het 'Capabilities Action Plan' van de Europese Unie.

Het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid

De NAVO is nog steeds het ankerpunt voor het Nederlandse veiligheids- en defensie beleid. Het Atlantisch bondgenootschap geldt als het essentiële forum voor politieke consultatie en harmonisatie van de defensieplannen. De transatlantische relatie wordt beschouwd als essentiële factor voor de Nederlandse veiligheid.

Sinds de Top van Helsinki en de aanvaarding van de Helsinki Headline Goal is de betekenis van het EVDB binnen het Nederlandse defensiebeleid echter toegenomen. De Nederlandse regering vindt het belangrijk dat de Europese landen op het terrein van de internationale veiligheid meer verantwoordelijkheid op zich nemen. In het defensiebudget zijn dan ook speciale fondsen opgenomen voor de uitvoering van de ECAP-doelstellingen waartoe Nederland zich heeft verplicht. Deze politieke opstelling sluit aan bij de opvatting dat de verdere ontwikkeling van het EVDB een belangrijke complementaire rol ten opzichte van de NAVO kan vervullen. Van concurrentie tussen de NAVO en de EU mag in de Nederlandse opvatting geen sprake zijn. Toch wijst de regering een taakverdeling, waarbij de VS de zware militaire operaties voor haar rekening neemt en Europa de lichtere, van de hand¹². Uiteraard dienen ook de Europese landen hun verantwoordelijkheid te nemen, maar de operationele capaciteiten moeten dat ook mogelijk maken. De Kosovo oorlog heeft het tegendeel aangetoond. Zo lang Europa (tot 2010) niet in staat is grootschalige en zwaardere operaties uit te voeren, zou een taakverdeling tussen de NAVO en de EU juist politieke en militaire helderheid verschaffen.

Een actief beleid met betrekking tot het bevorderen van vrede en veiligheid vereist ook een politieke wil om in een vroegtijdig stadium bij te dragen met militaire middelen. Conflictpreventie of zelfs een pre-emptieve operatie maken daar onderdeel van uit. De Nederlandse regering is bereid om die verantwoordelijkheid met de beschikbare middelen en militaire capaciteiten op haar te nemen¹³. Dat beleid wordt ook in de praktijk toegepast. Sinds begin jaren negentig tot de dag van vandaag heeft de Nederlandse krijgsmacht onafgebroken deelgenomen aan internationale vredesoperaties.

In de afgelopen jaren is de bilaterale en multinationale militaire samenwerking met bondgenoten en andere partners verder versterkt. Het Atlantisch bondgenootschap en de Europese Unie zijn de belangrijkste institutionele kaders daarvoor. De verschillende krijgsmachtdelen werken samen in diverse bi- en multinationale samenwerkingsverbanden zoals de mariniers in de UK-NL Amfibische Gevechtsgroep, de luchtmacht werkt samen in de 'European Air Group (EAG)', de snel inzetbare 'Air Task Force' (DATF) en met de VS en Duitsland op luchtverdedigingsgebied in de 'Extended Air Defence Task Force' (EADTF), de marine met België en Luxemburg in de 'Admiraal Benelux' en de

12) Politieke uitgangspunten voor Nederlandse deelname aan mogelijke vredesmissies. Brief aan de Tweede Kamer, 8 april 2004.

13) Ministerie van Defensie, De Prinsjesdagbrief, 16 september 2003. Toespraak Minister van Defensie, voor KVBK, 1 maart 2004.

landmacht werkt samen met Duitsland in het Duits-Nederlandse hoofdkwartier. Nederland heeft zelf verschillende initiatieven genomen om de Europese militaire bijdragen effectiever te maken door onder meer het oprichten van een coördinatieceel voor strategische lucht- en zeetransportcapaciteit.

Taakspecialisatie en pooling van militaire middelen

Taakspecialisatie

De Nederlandse regering is een voorstander van taakspecialisatie. Op deze wijze kan een effectiever gebruik worden gemaakt van de beperkte defensiebudgetten. Een studiegroep, die de mogelijkheden daarvoor heeft onderzocht, kwam echter tot de conclusie dat er voor taakspecialisatie bij de andere NAVO- en EU landen weinig enthousiasme bestaat.¹⁴

Taakspecialisatie heeft lange tijd op de agenda van de NAVO gestaan, zonder dat er enige vooruitgang werd geboekt. Ook binnen de EU is taakspecialisatie een onderdeel van het debat maar voorstellen op dat gebied zijn tot nu toe niet gedaan. De vaak gehanteerde stelling dat bij taakspecialisatie ook een deel van de soevereiniteit verloren gaat, is geen sterk argument. Het is juist dat men niet meer over alle middelen zeggenschap heeft en de afhankelijkheid van anderen vergroot. Maar bij participatie in multinationale of supranationale organisaties levert men per definitie zeggenschap in. Dat de meeste landen nog steeds voor een complete 'gereedschapskist' gaan is merkwaardig. Immers de realiteit is, met uitzondering van de grote landen, dat geen enkel ander land zelfstandig een militaire operatie kan uitvoeren. Men blijft altijd afhankelijk van de bijdrage van andere landen. De militaire effectiviteit van deze 'complete set van (mini)strijdkrachten' is dus erg beperkt. Daarenboven hebben in de afgelopen tien jaar de meeste kleinere EU – lidstaten hun defensiebudgetten alleen maar verlaagd en hun strijdkrachten aanzienlijk ingekrompen. Niet alleen de omvang van hun land-, zee- en luchtstrijdkrachten is verder afgenomen, maar dat geldt ook voor de materieelinvesteringen. Een 'werkverdeling' tussen de kleinere landen is dan ook de meest voor de hand liggende optie. Er zijn landen die in bepaalde gebieden comparatieve voordelen hebben, die zich uitstekend lenen voor taakspecialisatie. Multinationale samenwerkingsverbanden kunnen als opmaat hiertoe dienen.

De 'Rapid Reaction Capability' van de EU (maar ook de NRF) opent hiervoor nieuwe mogelijkheden. Kleine landen kunnen een bijdrage leveren aan een 'battlegroup' met zogenaamde 'niche' capaciteiten. De eenheden, waarvan binnen de NAVO en de EU een overschot is, en waarvoor geen scenario's zijn om deze in de nabije toekomst ook te kunnen inzetten, moeten zo snel mogelijk worden uitgefaseerd. Dat vereist in de eerste plaats politieke wil. De Unie dient binnen het EVDB proces deze onderwerpen te agenderen. De aanstaande uit-

14) IBO Werkgroep, Rapport Taakspecialisatie: 'het schiet niet echt op', december 2002.

breiding van de Unie opent nieuwe mogelijkheden hiervoor. Veel kleine, nieuwe lidstaten kunnen zich geen volwaardige en moderne strijdkrachten veroorloven. Elk land zal dus een zo effectief mogelijk gebruik moeten maken van zijn defensiebudget. Meer veiligheid met minder geld dat is de uitdaging waarvoor men staat. Taakspecialisatie biedt deze mogelijkheid. Taakspecialisatie is in principe toepasbaar op alle krijgsmachtdelen, maar er zijn natuurlijk ook beperkingen.

De veiligheid van haar burgers is een hoofdtaak voor nationale overheden. Om te voorkomen dat het grondgebied van een land kwetsbaar wordt, moeten de terreinen waarop taakspecialisatie van toepassing is, goed worden afgebakend. Taakspecialisatie is niet van toepassing op die middelen die een rol vervullen in de beveiliging van het nationale grondgebied ('homeland security', inclusief de beveiliging van het luchtruim) en de ondersteuning bij rampen. Door deze benadering kan de bescherming van de integriteit van het grondgebied en de hulp aan de bevolking bij rampen niet in het geding komen. Alle middelen, die exclusief voor expeditionair optreden kunnen worden ingezet, komen in principe in aanmerking voor taakspecialisatie.

Pooling

Een veel minder vergaande oplossing is de 'pooling' van militaire middelen. In dat geval houden de landen de beschikking over de middelen, maar het zijn de vooral de economische schaalvoordelen waarvan zij kunnen profiteren. Door middel van 'pooling' kunnen de overheadkosten worden verlaagd, kan de kennis worden gedeeld en kan het onderhoud gemeenschappelijk worden uitgevoerd met behoud van de operationele inzetbaarheid. In sommige gevallen kan als gevolg van de schaalvoordelen zelfs worden overgegaan tot een geringe reductie van de middelen. Specifieke gebieden die zich lenen voor 'pooling' zijn: luchtverkenningmiddelen, tankervliegtuigen, lucht en zeevervoerscapaciteit, mijnenvegers, maar ook nieuwe middelen zoals Unmanned Reconnaissance Aerial Vehicles (URAV's) zouden hiervoor in aanmerking kunnen komen.

De Nederlandse krijgsmacht

De hoofdtaken

In 1993 werd in de Prioriteitennota reeds de basis gelegd voor een expeditionaire krijgsmacht. Alle militaire eenheden moesten in staat zijn om deel te nemen aan internationale vredesoperaties. De overgang naar een volledige vrijwilligerskrijgsmacht was daar een voorwaarde voor. De deelname aan crisisbeheersingsoperaties werd één van de drie hoofdtaken van de krijgsmacht. Ondanks de voortdurende aanslagen op het defensiebudget werd de mobiliteit en inzetbaarheid vergroot door onder meer de oprichting van de luchtmobiele brigade, de aanschaf van transport- en gevechtshelikopters, de aanschaf van twee KDC 10 vliegtuigen ten behoeve van tankercapaciteit voor F-16 gevechtsvliegtuigen en de aanschaf van een amfibisch transportschip (LPD).

Taken van de krijgsmacht

- Het beschermen van de integriteit van het nationale en bondgenootschappelijk grondgebied (inbegrepen de Nederlandse Antillen and Aruba);
- Het bevorderen van vrede, veiligheid en stabiliteit alsmede de handhaving van de internationale rechtsorde;
- De ondersteuning van civiele autoriteiten in geval van rampen, handhaving openbare orde etc.

Volgens het bestaande defensiebeleid betekent dit dat de krijgsmacht in staat moet zijn om:

- Bij te dragen aan niet-artikel V operaties, in het hogere deel van het geweldsspectrum in de vorm van een in tijd beperkte vredesafdwingende operatie met een brigadetaakgroep van landstrijdkrachten (voor de marine resp. de luchtmacht geldt een maritieme taakgroep met een maximum van vijf fregatten resp. twee squadrons F-16);
- In het lagere deel van het geweldsspectrum deel te nemen aan maximaal **drie** vredesoperaties (bataljon of equivalent zoals een squadron F-16 of twee fregatten);
- De uitvoering van nationale militaire taken, zoals de bescherming van de integriteit van het nationale grondgebied;
- De ondersteuning van civiele autoriteiten, zoals politie- en grenscontrole taken door de Kmar en verlenen van militaire assistentie aan deze autoriteiten;
- De bewaking van de territoriale integriteit van de Nederlandse Antillen en Aruba en het uitvoeren van civiele taken, zoals de kustwachttaken.

Operationele Capaciteiten

Een effectief gebruik van de middelen is één van de grondregels van het Nederlandse defensiebeleid. De krijgsmacht bestaat dan ook alleen maar uit parate eenheden. Alle essentiële capaciteiten maken deel uit van deze 'force structure'. Voor de uitvoering van vredesafdwingende taken is een brigade beschikbaar. Maar de daadwerkelijke uitvoering van zo'n optie is niet erg realistisch. Niet alleen om politieke redenen (de omvang, de gevechtstaak en de noodzakelijke terugtrekking uit ander missies) maar ook om operationele redenen. De noodzakelijke logistieke en gevechtsondersteuning voor dit optreden zijn te beperkt.¹⁵

Dezelfde capaciteit (voor de landmacht en de mariniers bedraagt deze totaal 11 bataljons) moet ook worden gebruikt om deel te nemen aan maximaal drie vredesmissies (lager deel van het geweldsspectrum). De vereiste capaciteit voor één operatie bedraagt een infanteriebataljon of een squadron F-16 of twee fregatten. Om er zeker van te zijn dat men een missie gedurende langere tijd kan uitvoeren, zo leert de praktijk, dienen voor de inzet van één landmachteenheid nog drie andere equivalenten beschikbaar te zijn (verhouding 1:4). Voor de

15) Clingendael Centre for Strategic Studies, Survey nr 2, October 2003.

Nederlandse krijgsmacht kan deze doelstelling alleen maar worden gehaald als aan de missies ook door de luchtmacht en marine wordt bijgedragen. De beschikbare landmachtcapaciteit op het gebied van logistiek en gevechtsondersteuning vormt hier het knelpunt.

De Nederlandse krijgsmacht is in staat om voor kleinschalige operaties als 'framework nation' op te treden door de inzet van een brigadehoofdkwartier. Voor grotere operaties (ISAF) kan in samenwerking met Duitsland het Duits-Nederlandse hoofdkwartier worden ingezet.

In de komende jaren worden de operationele capaciteiten verder vergroot door uitbreiding van de strategische luchttransportcapaciteit, het verzamelen van inlichtingen door middel van de inzet van URAV's en de in gebruikneming van een tweede amfibisch transportschip. De inlichtingenpositie van de Nederlandse krijgsmacht is nogal zwak, dat geldt vooral op het gebied van de zogenoemde 'human intelligence'.¹⁶ Om inlichtingen met anderen te kunnen delen moet men eerst in staat zijn zelf inlichtingen te verzamelen. Nederland is voor zijn inlichtingen die nodig zijn om de meer veeleisende operaties verantwoord te kunnen uitvoeren, te sterk afhankelijk van de grote landen zoals de VS, Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Dit vormt een belemmering voor het politieke en militaire besluitvormingsproces. Voor een verantwoorde analyse is men niet alleen afhankelijk van anderen maar men loopt ook het gevaar dat men 'gemanipuleerde' informatie krijgt aangeboden, zonder dat men in staat is om dit te weerleggen door gebrek aan andere bronnen. De Irak crisis is hiervan een voorbeeld. Het kunnen beschikken over betrouwbare inlichtingen neemt aan belang toe nu Nederland heeft besloten deel te willen nemen aan de NRF en de RRC. Wat moet worden voorkomen is dat men in de besluitvormingsfase, maar ook tijdens de uitvoeringsfase van de missie, te afhankelijk is van de inlichtingeninformatie van de bondgenoten. Nederland moet dan ook zijn eigen inlichtingenpositie verbeteren met het doel de informatie van derden tijdens het politieke besluitvormingsproces beter te kunnen wegen en op deze manier ook de kwetsbaarheid van de eenheid tijdens de uitvoering van de missie te verkleinen.

Nederlandse bijdrage aan de NAVO 'Response Force', de 'Rapid Response Capability' van de EU en andere vredesmissies

Tabel: De Nederlandse bijdrage aan NAVO, EU en andere missies

| <i>Landmacht</i> | <i>NRF</i> | <i>RRC</i> | <i>Andere missies</i> |
|--|-------------------|-------------------|------------------------------|
| <i>Gevechtseenheden</i> | 1 | 1 | 2 (8) |
| <i>Ondersteuning en speciale eenheden</i> | 2 | 1 | 2 |
| <i>Totaal benodigde eenheden</i> | 1/2 | 1/1 | 2/2 (8) |
| <i>Totaal beschikbare eenheden</i> | 1/2 | 1/0 | 2/0 |

16) C. Wiebes, Intelligence and the War in Bosnia 1992-1995, The role of intelligence and security services, p.161-162, Boom, Amsterdam, 2002.

Conclusie: Als uitgangspunt is genomen dat van de drie missies er doorgaans minimaal twee door landmachteenheden worden uitgevoerd. De beschikbare landmachtcapaciteit bedraagt 9 bataljons. Om twee vredesoperaties voor een langere tijd te kunnen ondersteunen zijn in totaal 8 bataljons nodig (verhouding 1:4) plus alle beschikbare logistieke en gevechtsondersteunende eenheden. Alleen met de capaciteit van de twee mariniersbataljons zou een bijdrage aan de NRF en RRC kunnen worden geleverd. Maar op de logistieke capaciteit van de landmacht ligt een beslag voor de lopende operaties. Er dienen zich dan twee opties aan:

(1) Nederland draagt aan de NRF bij met alleen een luchtmacht- en marinecomponent en aan de RRC kan alleen met een landcomponent worden deelgenomen mits deze slechts een heel beperkte logistieke ondersteuning nodig heeft. (Bijv mariniersbataljon of een luchtmobiel bataljon).

(2) Nederland levert op een geloofwaardige manier zowel aan de NRF als de RRC een bijdrage met landstrijdkrachten. In dat geval zal de bijdrage aan andere vredesmissies moeten worden beperkt tot één operatie. Dat betekent dat Nederland de invulling van zijn huidige ambitieniveau zal moeten herzien.

| <i>Luchtmacht</i> | <i>NRF</i> | <i>RRC</i> | <i>Andere missies</i> |
|-------------------------|------------|------------|-----------------------|
| Squadron F-16 | 1 | - | 1 |
| Luchtverdediging | 1 | - | - |
| Luchttransport (KDC 10) | 1 | 1 | - |
| Totaal nodig | 1/1/1 | -/-/1 | 1 |
| Beschikbare eenheden | 1/1/1 | 1/1/1 | 1 |

Conclusie: Als uitgangspunt is genomen dat de luchtmacht aan maximaal één lopende missie deelneemt. In dat geval is de capaciteit (90 F-16's) voldoende om zowel de NRF als de andere missie te ondersteunen.

| <i>Marine</i> | <i>NRF</i> | <i>RRC</i> | <i>Andere missies</i> |
|-----------------------|------------|------------|-----------------------|
| Fregatten | 1 | - | 2 |
| LPD | 1 | - | 1 |
| Totaal nodig | 1/1 | - | 2/1 |
| Beschikbare platforms | 8/1 | - | 2/1 |

Conclusie: Als uitgangspunt is genomen dat de marine aan maximaal twee lopende missies deelneemt (inclusief taken in Caribisch gebied). De huidige capaciteit (10 fregatten en 2 LPD's) is voldoende om zowel de NRF als andere missies te kunnen uitvoeren. Er is echter onvoldoende capaciteit om gelijktijdig ook deel te nemen aan andere (NAVO) vlootverbanden.¹⁷

17) Clingendael Centre for Strategic Studies, Survey nr 1, October 2003.

Voldoet de Nederlandse krijgsmacht aan de criteria?

In hoofdstuk 4 zijn de politieke en militaire criteria ontwikkeld die zouden moeten gelden voor die landen die mee willen doen aan de 'nauwere samenwerking' en de permanente gestructureerde samenwerking. De acht politieke criteria zijn:

- 1** *Politieke cohesie*
- 2** *Politieke doelstelling*
- 3** *Politiek besluitvormingsproces*
- 4** *Bereid zijn om risico's te delen*
- 5** *De bijdrage aan de realisatie van de Helsinki Headline Goal*
- 6** *Deelname aan het Europese defensiematerieelprogramma*
- 7** *De defensie 'record'*
- 8** *Deelname in een multinationaal samenwerkingsverband*

Nederland is al gedurende langere tijd partner in verschillende binationale and multinationale militaire samenwerkingsverbanden (**criterium 8**). De Europese samenwerkingspartners zijn in de eerste plaats Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en België. Duitsland en het Verenigd Koninkrijk zullen deel uitmaken van de landen die de kopgroep gaan vormen van de Europese defensie. De politieke en militaire samenwerking met deze landen vergemakkelijkt de Nederlandse deelname aan de permanente gestructureerde samenwerking. Behalve de politieke samenwerking is de lange geschiedenis van militaire samenwerking met Duitsland en het Verenigd Koninkrijk in de verschillende militaire operaties (ISAF, SFOR, KFOR, UNICYP en het Duits-Nederlands hoofdkwartier) het bewijs van de bestaande politieke cohesie tussen de drie landen (**criterium 1**). De Nederlandse regering heeft al aangegeven samen met het Verenigd Koninkrijk een 'battlegroup' (de UK-NL Amfibische gevechtsgroep) te willen leveren voor de deelname aan de PgS. (**criterium 4**). De gezichtspunten met betrekking tot politieke en militaire missies verschillen nauwelijks tussen de drie landen, tenminste als men de Irak oorlog als een uitzondering beschouwt. (**criterium 2**)

Het politieke besluitvormingsproces

NRF

Voor de deelname aan militaire operaties (niet-artikel V) is weliswaar geen formele goedkeuring van het Nederlandse parlement vereist, maar in de praktijk heeft het parlement min of meer een 'materieel instemmingsrecht'.¹⁸ Het is ondenkbaar dat de regering aan een militaire operatie deelneemt, terwijl het parlement in meerderheid hiertegen is. De huidige procedure zoals die in het Toetsingskader staat beschreven komt tegemoet aan de parlementaire betrokkenheid, maar kan een slagvaardige en snelle besluitvorming in de weg staan. Voor de deelname aan de NRF en RRC is snelle finale besluitvorming een voorwaarde. Het politieke besluitvormingsproces dient in Nederland dan

18) Zie Handelingen Tweede Kamer 1994/1995, kamerstuk 23591, nr 2.

ook te worden aangepast aan de nieuwe situatie (**criterium 3**). De regering heeft de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) gevraagd hierover een advies uit te brengen.¹⁹ Immers, in geval de NRF moet worden ingezet moet de Nederlandse regering er van op aan kunnen dat ook het parlement de Nederlandse bijdrage zal goedkeuren. Om daar zeker van te zijn dient het parlement in een eerder stadium te worden betrokken bij de besluitvorming, zo concludeert de AIV. Welk moment dat moet zijn valt moeilijk te zeggen. In ieder geval voordat de NAVO haar *Activation Order* (het feitelijke startsein voor de operatie) uitgeeft. De AIV adviseert om op het moment dat de eenheden deel gaan uitmaken van de 'standing force' (fase 2 toewijzing) hier nader met het parlement van gedachten over te wisselen. Maar de vraag is of dat moment al niet te laat is.

De eenheden voor de NRF worden vooraf toegewezen. De missies worden vooraf gepland. Elke missie heeft zijn eigen risicoprofiel. De operationele plannen geven verder inzicht in de specifieke taken en risico's. Het moet mogelijk zijn om vooraf een totaal overzicht aan mogelijkheden te schetsen waarbij op alle relevante aspecten van de missie wordt ingegaan. Een dergelijk overzicht kan op het moment dat de eenheden deel gaan uitmaken van de rotatiemacht als een **eerste stap** in de procedure aan het parlement worden voorgelegd en worden bediscussieerd. Hierbij kan ook aan de orde komen aan welke andere missies dan geen bijdrage kan worden geleverd.²⁰ Gezien de beperkte militaire capaciteit betreft het hier ook een keuzevraagstuk. De **tweede stap** moet worden genomen als de troepen hun opwerk- en trainingsperiode afsluiten en deel uit gaan maken van de actieve NRF-macht (zes maanden). Op dat moment moet het parlement een update krijgen van alle relevante aspecten. Gedurende de 'standby periode' dient alle relevante informatie aan het parlement te worden overlegd. De **derde stap** is aan de orde als de eenheden daadwerkelijk moeten worden ingezet. In die situatie mag men aannemen dat het parlement volledig op de hoogte is en tot een snel en afgewogen besluit kan komen. Alleen in geval de inzet en de omstandigheden drastisch zouden afwijken van de verstrekte informatie in de voorfase, is een nieuwe discussie voorstelbaar. Maar in zo'n situatie is het niet ondenkbaar dat ook de NAVO-besluitvorming meer tijd zal vergen. Dit '**drie stappen model**' dient het huidige model te vervangen. Immers in dat model wordt het parlement slechts geïnformeerd, nadat de regering haar besluit al heeft genomen om deel te nemen aan niet-artikel V operaties. In het geval van de NRF is die procedure zowel voor de regering als voor het parlement niet erg aantrekkelijk. De regering loopt een zeker risico dat het parlement de goedkeuring zal onthouden. Het parlement voelt zich onder druk gezet en kan nauwelijks meer een 'vrije' afweging maken. In het 'drie-stappen' model

19) Nederland en Crisisbeheersing, Rapport AIV, maart 2004.

20) In een studie van Norbet Eitelhuber, 'Implikationen der NRF für die Parlamentsbeteiligung', Stiftung Wissenschaft und Politik, april 2004 wordt ook voorgesteld om het Duitse parlement in de voorfase te informeren. Door deze procedure zou het in dit geval gerechtvaardigd zijn om het parlement geen 'Zustimmingsrecht' maar alleen een 'Rückholrecht' te geven.

beseft ook het parlement dat de laatste stap niet vrijblijvend kan zijn in geval men met de twee voorafgaande voorstellen (aanwijzing en beschikbaarstelling) heeft ingestemd.

RRC

De AIV laat zich in haar rapport verder niet specifiek uit over de inzet van de RRC. Het hierboven geschetste 'drie stappen model' kan echter niet onverkort worden toegepast voor de RRC. Deze reactiemacht is geen 'standing force' en wordt in beginsel ingezet op verzoek van de VN. De beslissingen van de VN-veiligheidsraad zijn niet altijd te voorspellen. Zij zijn ook niet transparant voor de landen die geen deel uitmaken van de Veiligheidsraad. Men mag dus aannemen dat, in vergelijking met de NRF, de deelnemende landen aan de RRC (Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk als VR-leden uitgezonderd) pas op een later tijdstip worden geïnformeerd. In de meeste gevallen is dat op een moment dat het mandaat en de Rules of Engagement al vast liggen. Men zou kunnen concluderen dat de invloed op de inzet van de RRC door de landen die geen deel uitmaken van VN-veiligheidsraad minder is, dan in het geval van de NRF. Behalve een VN-mandaat is ook de unanieme instemming van de Europese Raad vereist. Maar instemming van Nederlandse zijde kan pas plaatsvinden als vooraf in het parlement hierover is gedebatteerd. Het is dan ook van belang om het besluitvormingsproces voor de parlementaire goedkeuring voor de inzet van de RRC in een nauw omlijnd kader te plaatsen.

De Nederlandse regering dient bij deelname aan de RRC allereerst het parlement te informeren over de specifieke bijdrage en met welk(e) land(en) en voor welke termijn Nederland een 'battlegroup' gaat vormen. Hierbij is het ook van belang op welke wijze de eenheden vooraf zich op de uitvoering van een eventuele missie voorbereiden. De consequenties van de deelname, duur en type missie dienen vooraf met het parlement worden gewisseld (**stap 1**). Vervolgens dient het parlement te worden geïnformeerd zodra de VN een verzoek richt aan de EU voor een eventuele inzet van de RRC (**stap 2**). Op dat moment dient de EU alle noodzakelijke informatie te verzamelen en ter beschikking te stellen om het nationale besluitvormingsproces te ondersteunen en dit op een verantwoorde wijze te laten verlopen (**stap 3**). In de situatie van Nederland wordt de agenda van elke Europese Raad en de Raad van Ministers vooraf met het parlement besproken. In dat geval is het ondenkbaar dat de Nederlandse regering zal instemmen met een militaire missie van de EU, zonder dat deze is besproken met en ondersteund wordt door het parlement. (**stap 4**). Het Nederlandse toetsingskader voor de inzet van militaire eenheden ten behoeve van niet-artikel V operaties heeft zijn waarde in de afgelopen jaren bewezen. Het is van belang dat alle vragen die in het toetsingskader worden opgeworpen ook onderdeel zijn van de besluitvorming om al dan niet deel te nemen aan een NRF en/of RRC missie. Dit komt er op neer dat Nederland **in beginsel nooit een autonome gevechtsgroep zal leveren** en altijd met **een groot land een militaire missie zal willen uitvoeren**.

Toetsingskader

Voor de helderheid van het besluitvormingsproces zou het 'driestappen model' voor de NRF en het 'vier stappenmodel' voor de RRC in het 'Toetsingskader' moeten worden vastgelegd. De AIV, die voor de NRF een vergelijkbaar gefaseerd besluitvormingsmodel voorstaat, adviseert dit toe te passen voor alle 'standing forces'²¹. De vraag is of dit verstandig is. Het karakter van bijvoorbeeld een 'standing naval force' is primair gericht op 'showing the flag' en 'naval presence' en vooraf niet gericht op een specifieke inzet. Bij de NRF is dit wel het geval. De beide situaties zijn van een andere orde. Bovendien is het gevaar aanwezig dat de politieke discussie vertroebelt doordat de ene keer toestemming wordt gevraagd om een fregat te leveren voor een 'standing naval force' en de andere keer een mariniersbataljon voor vredesafdwingende rol voor een mogelijke NRF-inzet.

Overige politieke criteria

In het verleden heeft Nederland getoond bereid te zijn om tijdens vredesoperaties risico's met anderen te willen delen (***criterium 4***). Dat neemt niet weg dat na het drama van Srebrenica het delen van risico's met anderen (inclusief de deelname van grotere landen) meer gewicht in de politieke besluitvorming heeft gekregen. Nederland dient een proportioneel aandeel in de risico's te nemen. Indien dit niet gebeurt kan men verwachten dat het Nederlandse parlement de missie niet zal steunen.

Nederland neemt actief deel aan het 'ECAP' programma en heeft zich samen met andere landen verplicht om een aantal tekortkomingen op te heffen (***criterium 5***). Het ministerie van Defensie neemt al actief deel in aantal belangrijke Europese wapen programma's zoals de ontwikkeling van een nieuw pantservoertuig en de NH-90 helikopter (***criterium 6***). Echter, het lidmaatschap van het Defensie Agentschap is alleen in het Nederlandse belang als een stringente verplichting om deel te nemen in Europese wapenprogramma's wordt uitgesloten. Nederland heeft geen eigen defensie-industrie en dient andere opties open te houden teneinde ook materieel te kunnen verwerven van niet-Europese partners.

Er is geen twijfel over de bereidheid van Nederland om deel te nemen aan vredesmissies. Sinds begin jaren negentig hebben meer dan 50.000 militairen aan vredesoperaties deel genomen. De Nederlandse bijdrage is altijd van een hoge kwaliteit geweest. Ondanks de voortdurende reorganisaties is de krijgsmacht in staat geweest om aan veel eisende operaties, zoals de oorlog in Kosovo, deel te nemen en zijn de operationele capaciteiten verbeterd (***criterium 7***).

Men kan derhalve concluderen dat de Nederlandse krijgsmacht op basis van de getoonde prestaties in diverse militaire operaties een geloofwaardige partner is voor defensiesamenwerking en voldoet aan de politieke criteria om deel te kunnen nemen aan de permanente gestructureerde samenwerking in het

21) Nederland en Crisisbeheersing, Rapport AIV, p. 36, maart 2004.

kader van de EU. Het nationale besluitvormingproces moet echter worden aangepast aan de nieuwe omstandigheden.

De militaire criteria:

- 1** Geschiktheid: vrijwilligerskrijgsmacht, expeditionair vermogen: mobiliteit, flexibiliteit, ontplooiingsmogelijkheden, voortzettingsvermogen, interoperabiliteit, kansen om op het gevechtsveld te overleven, inlichtingen en verbindingen.
- 2** Beschikbaarheid: hogere graad van gereedheid en mogelijkheid tot snelle ontplooiing (binnen 10 dagen).
- 3** Geoefendheid: doctrine, interoperabiliteit, in staat zijn om 'high intensity' operaties te kunnen uitvoeren.
- 4** In staat te zijn om als 'framework' natie op te kunnen treden.
- 5** Vermogen om een exit-strategie te ondersteunen.

Voor de deelname aan de permanente gestructureerde samenwerking zijn het niveau en de kwaliteit van de operationele capaciteiten van doorslaggevend aard. De landen die tot nu toe nog niet hebben gekozen voor een expeditionaire krijgsmacht zijn beperkt in hun vermogen om bij te dragen aan de meer veeleisende operaties. De Nederlandse krijgsmacht bevindt zich al geruime tijd in een proces dat er op is gericht om alle eenheden geschikt te maken voor expeditionair optreden. In het algemeen kan men concluderen dat een groot deel van de Nederlandse krijgsmacht al voldoet aan de operationele capaciteiten hiervoor (**criteria 1-3**). Het optreden van de Nederlandse krijgsmacht in Afghanistan en in Irak is hiervan het beste bewijs. Het kunnen uitvoeren van 'high intensity operaties' komt er op neer dat er rond de klok moet worden opgetreden en dat de commandovoering, de benodigde sterkte en gevechts- en logistieke ondersteuning daarop moeten zijn afgestemd. De Nederlandse krijgsmacht heeft in het recente verleden hier nog geen ervaring mee opgedaan. De middelen voor 'klok rond optreden' zijn wel beschikbaar maar zullen uiteraard de capaciteit voor de uitvoering van andere missies daarmee beperken.

De EU landen, die al lid zijn van de NAVO gebruiken in principe de NAVO doctrine. De landen die geen lid zijn van de NAVO en wel mee willen doen in militaire operaties van de EU, zullen dan ook de militaire doctrine van de NAVO moeten overnemen. Het gebruik van een zelfde doctrine is een voorwaarde om militaire operaties gezamenlijk te kunnen uitvoeren.

Het Duits-Nederlandse snel inzetbare hoofdkwartier heeft aangetoond als 'lead nation' te kunnen optreden tijdens de ISAF-operatie in Afghanistan. Dit concept kan ook worden gebruikt voor de inzet van de RRC (**criterium 4**). De Nederlandse krijgsmacht beschikt niet over de middelen om een eigen 'exit strategie' uit te voeren en blijft daarmee afhankelijk van derden (Verenigd Koninkrijk en Frankrijk). De Nederlandse krijgsmacht beschikt wel over middelen (gevechts- en transporthelikopters, special forces), die een exit-strategie in beperkte mate kunnen ondersteunen (**criterium 5**).

De Nederlandse krijgsmacht leunt ook sterk op de bondgenoten wat betreft de informatie op het gebied van de inlichtingen en veiligheid. Het is daar-

om noodzakelijk dat de Nederlandse regering haar algemene ***inlichtingenpositie*** op internationaal niveau verbetert. Als een land aan meer risicovolle operaties wil mee doen moet het voor zijn essentiële inlichtingen niet te afhankelijk zijn van de andere deelnemers. Uitbreiding van de zogenaamde 'human intelligence' (humint) is noodzakelijk om een meer gelijkwaardige internationale inlichtingenpositie te kunnen opbouwen en het nationale besluitvormingsproces beter te kunnen ondersteunen. Dit komt ook de uitvoering van de missies ten goede. De risico's kunnen dan beter worden beheerst.

De conclusie kan worden getrokken dat de Nederlandse krijgsmacht voldoet aan de militaire criteria. Er bestaat al een langdurige militaire samenwerking met het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Het ligt dan ook voor de hand dat dit de meest aangewezen partners zijn om mee deel te nemen aan de permanente gestructureerde samenwerking.

Capaciteit

Nederland heeft, zoals de meeste andere EU-landen, beperkte militaire capaciteit voor de bijdrage aan internationale vredesmissies. Met de deelname, zowel aan de NRF als aan de RRC, wordt een groot beslag gelegd om de beschikbare parate eenheden. De NRF eenheden moeten aan hoge eisen voldoen en zijn gedurende minimaal anderhalf jaar niet beschikbaar voor andere missies. De deelname aan de RRC heeft een permanent karakter. De hiervoor gereserveerde capaciteit kan niet worden ingezet voor andere missies. In het algemeen kan men concluderen dat deelname aan de reactiemachten van de NAVO en de EU de mogelijkheden om op een permanente basis aan andere missies deel te nemen aanzienlijk beperken. De vraag is of dit strookt met het huidige politieke ambitieniveau. De politieke ambities komen immers niet overeen met de beschikbare militaire capaciteiten. Een permanente bijdrage aan de NRF en de RRC zal zeer zeker voor Nederland de mogelijkheid beperken om aan stabilisatie operaties zoals in Bosnië, Afghanistan en Irak te kunnen blijven bijdragen.

Daarnaast zal in het kader van de preventieve maatregelen ten behoeve van terrorismebestrijding de kans toenemen dat ook een beroep wordt gedaan op de krijgsmacht ter ondersteuning van de interne veiligheid. De hiervoor noodzakelijke capaciteit zou voor een heel groot deel kunnen worden gegenereerd uit het reservistenbestand, maar er valt niet aan te ontkomen dat ook een deel van de parate eenheden daarvoor beschikbaar zal moeten zijn. Kortom het beroep op de beperkte capaciteit van de krijgsmacht zal alleen maar in de toekomst toenemen. Bij handhaving van de huidige capaciteit ontkomt men er niet aan om de politieke ambities te herzien.

Financiering van vredesmissies: noodzakelijke lastenverdeling

De Nederlandse bijdrage aan de RRC moet uit nationale middelen worden gefinancierd en vereist bij voorkeur een apart budget. Tegelijkertijd zou Nederland gezamenlijk met Duitsland en het Verenigd Koninkrijk moeten voorstellen dat voor de financiering van RRC-operaties een beroep kan worden gedaan op het EVDB budget. Er dient een structurele voorziening te komen, die is geba-

seerd op het principe dat alle extra kosten worden terugbetaald. In veel landen, zeker onder de nieuwe leden, wordt de financiering van vredesmissies steeds meer een punt van discussie. Bij beperkte, veelal slinkende defensiebudgetten, wordt een steeds groter deel van het budget besteed aan exploitatie, de inzet van de eenheden, waardoor onvoldoende middelen overblijven voor investeringen. In de ontwerp grondwet wordt duidelijk vermeld dat militaire operaties niet uit het algemene budget van de Unie kunnen worden gefinancierd (artikel III-215 lid 2). Er is gekozen voor de regeling die ook bij de VN wordt gehanteerd, waarbij alle lidstaten met behulp van een vaste verdeelsleutel voor een bepaald percentage van de kosten van vredesoperaties worden aangeslagen. Het is echter mogelijk om daar formeel bezwaar tegenaan te tekenen. In dat geval behoeft men niet mee te betalen.

In de praktijk zijn er twee mogelijkheden denkbaar. De eerste mogelijkheid is dat alle landen die niet deelnemen aan de missie bezwaar aantekenen waardoor alleen de deelnemende landen voor een bepaald percentage worden aangeslagen. In dat geval zal het budget ontoereikend zijn om alle uitgaven te dekken. In een dergelijke situatie is het niet erg waarschijnlijk dat de Raad van Ministers besluit om de kosten op het budget van de Unie af te wentelen. Het komt er dan op neer dat de deelnemende landen zelf de rekening moeten betalen. In de tweede mogelijkheid betalen de deelnemende en niet-deelnemende landen hun deel volgens een vaste verdeelsleutel. In die situatie krijgen de deelnemende landen een vergoeding voor hun uitgaven in geval deze boven de eigen nationale bijdrage uitstijgt.

Afgezien van de hierboven beschreven regeling dient de Unie een actieve positie in te nemen in het al lang lopende debat over de vergoeding van militaire missies uit het budget voor ontwikkelingshulp. De OESO-definitie dient hiervoor te worden herzien. Al hoewel Nederland recent hier al een klein succesje heeft geboekt en de AIV in haar rapport de noodzaak hiervoor nog eens onderschrijft, dient de discussie te worden voortgezet²². Los van dit debat kan de Unie zelf ook haar verantwoordelijkheid nemen door het eigen ontwikkelingshulpbudget aan te wenden voor de betaling van de kosten van militaire en civiele operaties in ontwikkelingslanden. Alle lidstaten zullen er toch van overtuigd zijn dat ontwikkelingshulp alleen maar effectief kan zijn in een omgeving die vrij is van geweld. Wanneer de vrede in dergelijke landen niet wordt hersteld is een effectieve inzet van ontwikkelingshulp feitelijk onmogelijk.

Om de solidariteit binnen het EVDB te versterken en de deelname aan missies te bevorderen is het wenselijk dat er een special 'vredesondersteuningsfonds' komt waaruit onder meer de gezamenlijke kosten voor vredesoperaties kunnen worden betaald. Een dergelijk fonds zou jaarlijks moeten worden 'gevuld' vanuit het EVDB budget. De kosten van militaire missies, die namens de Unie door een aantal lidstaten worden uitgevoerd, moeten door alle leden worden gedragen. Men moet voorkomen dat er een debat gaat ontstaan zoals dat lange tijd de NAVO-agenda heeft belast toen het ging om de kostenverdeling tussen de VS en de Europese NAVO-leden. De EU zou geen 'free riders' moe-

22) Idem, p. 54-55. Persbericht Ministerie van Buitenlandse Zaken, 16 april 2004.

ten accepteren. De EU moet voorkomen dat een kleine groep landen niet alleen de rekening in euro's, maar ook nog de tol in mensenlevens moet betalen.

Conclusies

- Het EVDB is inmiddels een belangrijk onderdeel geworden van het Nederlandse defensiebeleid.
- Het Nederlandse defensiebeleid is gericht op de ontwikkeling van een expeditieaire krijgsmacht, die op een kwalitatieve en effectieve manier kan bijdragen aan de internationale vrede en veiligheid.
- De uitbreiding van de Unie is een goede gelegenheid om het onderwerp taakspecialisatie en pooling weer te agenderen. Veel nieuwe en kleine lidstaten zijn niet in staat om een kwalitatief volwaardige krijgsmacht in stand te houden. Het is van belang dat zij ook zo effectief mogelijk hun defensiebudget gebruiken.
- De Nederlandse strijdkrachten zijn getraind en uitgerust om in het gehele geweldsspectrum een bijdrage te leveren. De militaire eenheden voldoen aan de ontwikkelde militaire operationele criteria. De operationele capaciteiten worden de komende jaren nog verder verbeterd.
- Een structurele bijdrage met landstrijdkrachten aan zowel de NRF als de RRC beperkt de mogelijkheden voor een bijdrage aan andere vredesmissies zoals die in Bosnië en in Afghanistan. In dat geval is een herziening van het politieke ambitieniveau noodzakelijk. De noodzaak hiertoe wordt nog eens versterkt doordat ook voor de ondersteuning van de interne veiligheid een toenemend beroep op de krijgsmacht zal worden gedaan.
- Nederland wijst een taakverdeling tussen de VS en Europa af. Voor de korte termijn is dit merkwaardig omdat de EU tot 2010 niet in staat is zwaardere en grootschalige operaties uit te voeren.
- De deelname aan de NRF en de RRC maakt een aanpassing van het Nederlandse politieke besluitvormingproces noodzakelijk. Voor de NRF dient een zogenaamd '**drie stappen model**' te worden ontwikkeld. Voor de RRC een '**vier stappen model**'. Op deze wijze wordt het parlement vroegtijdig bij de besluitvorming betrokken. Dit maakt het mogelijk om de finale besluitvorming sneller af te ronden.
- Het Verenigd Koninkrijk en Duitsland zijn de meest voor de handliggende partners voor de 'gestructureerde permanente samenwerking'.
- Nederland is voor zijn inlichtingen te afhankelijk van de grote landen. Dit is nadelig voor de kwaliteit van het militaire en politieke besluitvormingsproces. Ook is dit een belangrijk nadeel bij de uitvoering van de missies. Nederland moet zijn inlichtingenpositie verbeteren, zodat het zelf in staat is om de verkregen inlichtingen beter te kunnen beoordelen.
- De EU dient een 'vredesmissiefonds' in te stellen waaruit de kosten voor de uitvoering van vredesoperaties kan worden vergoed. Dit fonds dient jaarlijks vanuit het EVDB budget te worden gevuld. Tegelijkertijd dient de EU een actieve houding aan te nemen in het langlopende debat over aanpassing van

de OESO definitie waardoor het mogelijk wordt om vredesmissies in ontwikkelingslanden te betalen vanuit het budget van ontwikkelingshulp.

7 Slotbeschouwing

Eindconclusies

De ontwikkeling van het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid

In de afgelopen tien jaar heeft het EVDB zich stap voor stap ontwikkeld. Maar een Europese collectieve defensie is nog steeds geen haalbare kaart. De aanvaarding van de Helsinki Headline Goal is een mijlpaal in de verdere ontwikkeling van het de Europese defensiebeleid. Met het 'European Capabilities Action Plan' zet de EU een nieuwe stap in het verbeteren van de operationele capaciteiten. Het nemen van 'global responsibilities' door de Europese Unie is niet aan de orde zo lang de Helsinki Headline Goal nog niet is gerealiseerd. De Unie zal haar ambities dan ook op dit punt moeten beperken tot kleinschalige missies met een laag risicoprofiel.

Collectieve defensie

Het geamendeerde artikel 40 lid 7 over de collectieve defensie komt tegemoet aan de bezwaren van de neutrale landen en de 'niet-gebonden' landen en aan die van sommige NAVO-lidstaten. Nu de implementatieprocedure voor de collectieve defensie ook geen deel meer uitmaakt van de ontwerp grondwet betekent dit min of meer ook het definitieve einde van de WEU. Er is geen goede reden meer om het WEU-verdrag nog langer in stand te houden.

Solidariteitsclausule

De Solidariteitsclausule strekt zich ook uit tot samenwerking in de bestrijding van het terrorisme. Het voorkomen van aanslagen is alleen mogelijk indien de inlichtingendiensten van de diverse lidstaten nauw met elkaar samenwerken en bereid zijn gevoelige informatie met elkaar te delen. Niet alleen militaire inlichtingen, maar ook de inlichtingen verzameld door civiele instanties, zoals Euro-pol (derde pijler), zijn van belang voor het EVDB. De vraag is niet zo zeer of de EU haar eigen inlichtingeneenheid moet oprichten, maar meer op welke wijze

dit kan worden gerealiseerd. De terroristische aanslagen in Madrid hebben de noodzaak hiertoe nog eens onderstreept.

Defensie Agentschap

Voor het Defensie Agentschap is een belangrijke rol weggelegd op het gebied van research en development, materieelprogramma's enz. Er bestaat echter op het gebied van de technologie nog een grote kloof tussen Europa en de Verenigde Staten. Deze kloof kan alleen worden gedicht als de EU en de Amerikaanse regering nauwer samenwerken bij de ontwikkeling van nieuwe wapensystemen. Het Defensie Agentschap zou hier een rol in kunnen vervullen. De huidige obstakels, zoals de beperkingen voor de overdracht van technologie, moeten worden geslecht. Tegelijkertijd dient artikel 296 van het EU-verdrag te worden geschrapt. Dit artikel beschermt de nationale defensie industrie. Hiervoor bestaat geen gegronde reden meer. Het is een overblijfsel uit de Koude Oorlog. Teneinde het Defensie Agentschap ook een kans van slagen te geven dienen alle bestaande agentschappen zoals WEAG, WEAO, LOI en OCCAR op te gaan in de activiteiten van het agentschap.

Nauwere Samenwerking

In het Verdrag van Amsterdam werd voor het eerst de mogelijkheid voor nauwere samenwerking (***enhanced cooperation***) opgenomen. Van dit artikel was toen nog de samenwerking op het gebied van veiligheid en defensie uitgesloten. In de ontwerp grondwet is deze beperking nu vervallen. Ofschoon alle politieke aandacht uitgaat naar de permanente gestructureerde samenwerking zullen veel landen zich niet kunnen kwalificeren voor deze vergaande samenwerkingsvorm. Zij beschikken eenvoudigweg niet over de vereiste capaciteiten. De nauwere samenwerking biedt voor deze landen een alternatief. Het ligt dan voor de hand dat landen, die zichzelf bij voorbaat niet voor deze vergaande samenwerking willen uitsluiten, zullen opteren voor de nauwere samenwerking. Ook voor de nauwere samenwerking is het van belang dat er toetsingscriteria worden ontwikkeld.

Het is verder in het belang van de Unie dat invulling wordt gegeven aan de nauwere samenwerking. Het betreft hier vredesmissies die in beginsel zullen zijn gebaseerd op hoofdstuk VI van het VN-handvest. De voorziene overname van de SFOR-missie in Bosnië leent zich uitstekend voor een dergelijke samenwerkingsvorm. De deelname van een groep landen, die zich committeert om gedurende een bepaalde periode in Unie-verband troepen te leveren voor deze missie, zou via deze samenwerkingsvorm kunnen worden gerealiseerd.

Convergentiecriteria

De EU zou, bij voorkeur in samenwerking met de NAVO, convergentie criteria moeten ontwikkelen waardoor het mogelijk wordt de defensiebijdrage van een land op een meer praktijkgerichte wijze vast te stellen. Alleen het gebruik van financiële gegevens, zoals het defensiebudget als percentage van het nationaal

inkomen, voldoet niet meer. Het geeft geen betrouwbaar beeld van de capaciteiten van een krijgsmacht. Een puntensysteem, zoals beschreven in hoofdstuk 4, zou deze bezwaren kunnen wegnemen.

Permanente gestructureerde samenwerking (PgS)

De PsG heeft het autonome optreden van de Unie als uitgangspunt. Door geen gebruik te maken van de NAVO middelen (Berlin Plus overeenkomst) beperkt de Unie haar eigen mogelijkheden. Een argument kan zijn dat de Berlijn Plus procedure niet past in de snelle besluitvorming die noodzakelijk is in het kader van de PsG. Maar anderzijds kan men niet uitsluiten dat met de vorming van de PsG, de grote landen met Frankrijk voorop, een politiek signaal hebben willen afgeven en willen laten zien dat Europa ook zonder de NAVO in staat is om verantwoordelijkheid te dragen.

Landen die slechts een beperkte militaire capaciteit hebben en die zowel aan de NRF en aan de RRC willen deelnemen, moeten een keuze maken hetzij voor de NRF of voor de RRC. Beide organisaties dienen de deelname van 'double hatted' eenheden af te wijzen. Dergelijke eenheden ondermijnen de geloofwaardigheid van het '***rapid response concept***'.

De consultatie tussen de VN en de EU moet er niet toe leiden dat de samenstelling van de gevechtsgroep door politieke factoren wordt bepaald. De opvatting van de militaire adviseurs moet maatgevend zijn voor de omvang en samenstelling van de strijdkrachten. De ervaring en expertise van de NAVO moeten daarin worden meegenomen.

Het 'Battlegroup' concept

Het 'battlegroup' concept is ontwikkeld om een snelle reactie capaciteit ter beschikking te hebben. De kern wordt gevormd door een gevechtseenheid aangevuld met ondersteuning en logistieke elementen, in totaal zo'n 1500 militairen.

Een vredesafdwingende operatie vereist meer dan één gevechtsgroep. Het kunnen beschikken over escalatiedominantie is een randvoorwaarde. Een formatie van drie gevechtsgroepen (totaal met een sterkte van zo'n 4500 man) en een snel inzetbaar hoofdkwartier zou als '***force package***' voor planningsdoelinden moeten gelden.

De inzet van slechts één gevechtsgroep beperkt de mogelijkheden van de uitvoering van EU-missies. Met een dergelijke sterkte kan men geen risicovolle operaties uitvoeren. Het zou een grote vergissing zijn als men de ***Operatie Artemis*** zou gebruiken als de dominante blauwdruk voor het 'battlegroup' concept. Elke militaire operatie heeft zijn eigen karakteristieken. In de versterking van de gevechtsgroep is in het huidige concept niet voorzien. Ook de aflossing maakt geen integraal deel uit van het concept. De nabije toekomst zal uitwijzen of de PgS daadwerkelijk de EU-bijdrage aan vrede en veiligheid versterkt of wel dat het slechts een politiek instrument is om de ontwikkeling van het EVDB te versnellen.

Kleine landen die niet met een gehele 'battlegroup' kunnen deelnemen, zouden een bijdrage kunnen leveren met specialistische eenheden. Dergelijke

eenheden moeten natuurlijk wel voldoen aan de operationele eisen, zoals interoperabiliteit enz. Ook moet er voor worden gewaakt dat teveel landen deel uitmaken van een 'battlegroup' formatie. De militaire effectiviteit moet de doorslaggevende factor zijn.

Met de invoering van het 'battlegroup' concept is ook de relevantie van de Shirbrig als aflossingseenheid aan de orde. Sommige EU-landen, die deelnemen aan de PgS, putten voor hun bijdrage aan de Shirbrig uit dezelfde capaciteit. Het gebruik van de Shirbrig als aflossingseenheid voor de 'battlegroup' is dan ook niet reëel. Ook Nederland zou om die reden zijn deelname aan de Shirbrig moeten heroverwegen.

De NRF en de RRC

De NRF en de RRC zijn niet onderling uitwisselbaar. De NRF kan missies uitvoeren in het totale geweldsspectrum, de RRC kan dit niet als gevolg van haar beperkte omvang en middelen. Een taakverdeling tussen de NRF en RRC, gebaseerd op de capaciteiten van beide reactie-eenheden in plaats van geografische criteria, verdient de voorkeur en versterkt de geloofwaardigheid. Het vergemakkelijkt niet alleen de planning en training, maar ook de politieke besluitvorming.

Hoogwaardige inlichtingen zijn essentieel voor het welslagen van militaire operaties. De NRF kan gebruik maken van de inlichtingen die door de VS worden verstrekt. De RRC mist deze mogelijkheid, hetgeen nadelig is voor de uitvoering van de operaties. Voor politieke en militaire redenen is het van belang dat altijd één van de grote landen deelneemt aan een RRC-operatie.

'Niche' capaciteiten zijn schaars en worden in de beide reactiemachten gebruikt. Lidstaten die dergelijke capaciteiten hebben kunnen deze slechts aanbieden aan de NRF of aan de RRC. Het concept van 'double hatting' is voor snelle reactiemachten niet bruikbaar. De NAVO en de EU moeten in alle omstandigheden kunnen rekenen op de toegewezen eenheden. Het accepteren van de 'double hatted' eenheden ondermijnt de geloofwaardigheid van het concept.

Het Nederlandse defensiebeleid en de deelname aan de RRC

Het EVDB is inmiddels een belangrijk onderdeel geworden van het Nederlandse defensiebeleid. De Nederlandse strijdkrachten zijn getraind en uitgerust om in het gehele geweldsspectrum een bijdrage te leveren. De militaire eenheden voldoen aan de ontwikkelde militaire operationele criteria. De operationele capaciteiten worden de komende jaren nog verder verbeterd.

Een structurele bijdrage met landstrijdkrachten aan zowel de NRF als de RRC beperkt de mogelijkheden voor een bijdrage aan andere vredesmissies, zoals die in Bosnië en in Afghanistan. ***In dat geval is een herziening van het politieke ambitieniveau noodzakelijk.***

De inzet van snelle reactiemachten vereist een slagvaardige en snelle besluitvorming. De huidige procedure voor het Toetsingskader voldoet daar niet aan. ***De deelname aan de NRF en de RRC maakt een aanpassing van het Nederlandse politieke besluitvormingproces daarom noodzakelijk.*** Voor de NRF dient een

zogenaamd 'drie stappen model' en voor de RRC een 'vier stappen model' te worden ontwikkeld. In beide modellen wordt het parlement in een eerder stadium bij de besluitvorming betrokken. Voor de snelle besluitvorming van RRC-missies vormt een actieve, adequate en tijdige informatievoorziening vanuit de Unie een randvoorwaarde.

Het Verenigd Koninkrijk en Duitsland zijn voor Nederland de meest voor de hand liggende partners voor de 'gestructureerde permanente samenwerking'.

Nederland is voor zijn inlichtingen te afhankelijk van de grote landen. Dit is nadelig voor de kwaliteit van het militaire en politieke besluitvormingsproces. Nederland moet zijn inlichtingenpositie verbeteren, zodat het ook zelf in staat is om de verkregen inlichtingen beter te kunnen beoordelen.

Slotbeschouwing

De ontwerp grondwet van de Europese Unie opent de mogelijkheid om het Europese veiligheids- en defensiebeleid verder te operationaliseren. Om begrijpelijke redenen gaat alle aandacht uit naar de praktische invulling van de 'permanent gestructureerde samenwerking.' Maar het zou een gemiste kans zijn als men zich hiertoe zou beperken. Voor de landen die zich niet kunnen kwalificeren voor deze vergaande vorm van samenwerking dient er een alternatief te zijn. Die landen kunnen immers op een andere wijze bijdragen. Het model van 'nauwere samenwerking' biedt die mogelijkheid. De politieke aandacht zou derhalve gericht moeten zijn op de operationalisering van beide mogelijkheden. Het model van nauwere samenwerking kan voor sommige lidstaten als voorportaal dienen voor de permanente gestructureerde samenwerking. Tegelijkertijd is het mogelijk om als Unie ook een bijdrage te leveren aan 'minder eisende' operaties (peacekeeping, peacebuilding en humanitaire operaties). Op deze wijze worden alle landen bij de verdere operationalisering van het EVDB betrokken. Vooral voor de nieuwe, kleinere lidstaten is dit van belang.

Bij de beschouwing over de militaire invulling van de 'permanent gestructureerde samenwerking' is in hoofdstuk 4 vastgesteld, dat de politieke ambities niet stroken met het 'battlegroup concept'. Er bestaat een discrepantie tussen enerzijds de invulling van dit concept, zoals voorgesteld in het discussiepaper van Frankrijk, Verenigd Koninkrijk en Duitsland, en anderzijds de militaire eisen die gelden voor de uitvoering van vredesafdwingende operaties. De vraag die kan worden opgeworpen is of de Unie er op veiligheidsgebied er echt toe wil doen of dat het concept is ontwikkeld voor ***andere*** politieke redenen. Immers als de NAVO als geheel niet wil optreden en de geoormerkte NAVO-middelen staan niet ter beschikking, dan staat de EU met lege handen. Maar de marginale invulling van het 'battlegroup' concept verandert hier niet veel aan²³. Zo lang

23) Kort samengevat: het concept wordt ondermijnd door de acceptatie van 'double hatted' eenheden. De uitgangsterkte van 1 battlegroup is te gering. In gezamenlijke oefeningen is niet voorzien. Rotatie van de eenheden is een nationale aange-

deze lacunes niet zijn verholpen (bijvoorbeeld door van de RRC ook een 'standing force' te maken) is de Unie veroordeeld tot kleinschalige en weinig risicovolle missies. De conclusie lijkt dan ook gerechtvaardigd dat de permanent gestructureerde samenwerking in de eerste plaats een politiek instrument is om het EVDB proces een nieuwe impuls te geven met als optie dat een kleine groep landen in voorkomend geval hun verantwoordelijkheid los van de NAVO kunnen nemen. De controverse tussen de VS en een aantal (grote) Europese landen heeft deze politieke stellingname versneld.

Waar echter voor moet worden gewaakt is dat louter omwille van politieke redenen landen tot de PgS worden toegelaten. In dat geval worden de militaire eisen ondergeschikt gemaakt aan de politieke wensen. Dat zou een verkeerde ontwikkeling zijn en de geloofwaardigheid van de militaire capaciteiten van de EU ondermijnen. Landen, die niet voldoen aan de gestelde militaire eisen, dienen eenvoudigweg niet tot de PgS te worden toegelaten.

Wil de Nederlandse regering aan de NRF en RRC op structurele basis een substantiële bijdrage leveren, dan is herziening van het ambitieniveau noodzakelijk. De capaciteit, met name bij de landmacht schiet tekort. Dit capaciteitsprobleem kan nog toenemen als ook vanwege de interne veiligheid een permanente bijdrage van de krijgsmacht wordt verwacht. Ook is het van belang dat Nederland een 'battlegroup' vormt met een groot land. Bij vredesafdwingende missies is het van belang dat de risico's met een groot land worden gedeeld. Ook uit oogpunt van de behoefte aan inlichtingen is dit van belang. De Nederlandse positie is op dit punt te zwak. Nederland dient zijn inlichtingenpositie te verbeteren.

legenheden. Versterking en aflossing van de eenheden maken geen deel uit van de integrale planning.

8 Speciale aandachtspunten voor het Nederlandse Voorzitterschap van de Europese Unie

Taakspecialisatie en pooling van middelen

De uitbreiding van de Unie is een goede gelegenheid om het onderwerp taak specialisatie and pooling weer te agenderen. Veel nieuwe en kleine lidstaten zijn niet in staat om een kwalitatieve en volwaardige krijgsmacht in stand te houden. Het is van belang dat ook zij zo effectief mogelijk hun defensiebudget gebruiken en in kwalitatieve zin bijdragen aan de doelstellingen van de Unie.

Financiering van EU-vredesmissies uit een EVDB-fonds

De EU dient een 'vredesmissiefonds' in te stellen waaruit de kosten voor de uitvoering van vredesoperaties kan worden vergoed. Dit fonds dient jaarlijks vanuit het EVDB budget te worden gevuld.

Herziening van de OESO-definitie

De EU dient een actieve houding aan te nemen in het langlopende debat over aanpassing van de OESO definitie waardoor het mogelijk wordt om vredesmissies in ontwikkelingslanden te betalen vanuit het budget van ontwikkelingshulp.

Artikel 296 van het Verdrag van de Europese Unie

Artikel 296 van het EU-verdrag dient te worden geschrapt. Dit artikel beschermt onnodig de nationale defensie industrie. Hiervoor bestaat geen enkel gegronde reden meer. Het is een overblijfsel uit de Koude Oorlog. Het schrappen van het artikel leidt niet alleen tot meer concurrentie, maar zal op termijn ook de interoperabiliteit ten goede komen.

Criteria ontwikkelen voor nauwere samenwerking

Voor de nauwere samenwerking zijn tot dusver geen politieke- en militaire criteria ontwikkeld. Dat is wel van belang voor de praktische uitvoering van deze samenwerkingsvorm. Immers, ook de militaire operaties in het lagere deel van

het geweldspectrum moeten aan een aantal basiseisen voldoen. De politieke- en militaire criteria kunnen worden gebruikt als toetsingsinstrument voor toelating van lidstaten tot de verschillende defensiesamenwerkingsvormen. Daarnaast zou de kwalificatie voor de nauwere samenwerking als randvoorwaarde kunnen gelden om te kunnen opteren voor de 'permanente gestructureerde samenwerking'.

De aanzet tot de oprichting van een Inlichtingeneenheid ten behoeve van de Tweede en Derde Pijler

De inlichtingendiensten van de lidstaten dienen onderling meer informatie uit te wisselen. Deze informatie zou moeten worden gedeeld met de Unie. Daarvoor is het noodzakelijk dat een inlichtingeneenheid wordt opgezet. Een dergelijke inlichtingeneenheid zou niet alleen de verkregen inlichtingen van de verschillende lidstaten moeten analyseren, maar ook een koppeling tot stand moeten brengen tussen de inlichtingen die in de derde pijler (Europol) en in de Tweede Pijler (GBVB) worden verzameld. De huidige coördinator voor Terro-rismebestrijding zou de operationalisering hiervan in zijn takenpakket moeten krijgen.

Bijlage 1 Overzicht van 25 EU-landen waar de strijdkrachten hoofdzakelijk bestaan uit dienstplichtigen of uit vrijwilligers*

Krijgsmacht samengesteld uit dienstplichtigen

- 1 Denemarken
- 2 Duitsland (in discussie)
- 3 Estland
- 4 Finland
- 5 Griekenland
- 6 Hongarije
- 7 Letland
- 8 Litouwen
- 9 Oostenrijk
- 10 Polen
- 11 Portugal
- 12 Slovenië
- 13 Slowakije
- 14 Tsjechië
- 15 Zweden

Krijgsmacht samengesteld uit vrijwilligers

- 1 België
- 2 Ierland**
- 3 Italië (vanaf 2006)
- 4 Frankrijk
- 5 Nederland
- 6 Spanje
- 7 Verenigd Koninkrijk

*) Peildatum 1 mei 2004 (Cyprus, Luxemburg en Malta buiten beschouwing gelaten)

**) Ierland prefereert neutrale status

Bijlage 2 Lijst van afkortingen

| | | |
|----------|---|---|
| AIV | – | Adviesraad Internationale Vraagstukken |
| DATF | – | Deployable Air Task Force |
| DCI | – | Defense Capability Initiative (NAVO) |
| EADTF | – | Extended Air Defence Task Force |
| EAG | – | European Air Group |
| ECAP | – | European Capability Action Plan (EU) |
| EU | – | Europese Unie |
| EVDB | – | Europees Veiligheids- en Defensiebeleid |
| GBVB | – | Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid |
| ISAF | – | International Security Assistance Force |
| KFOR | – | Kosovo Force |
| LOI | – | Letter of Intent (materieelsamenwerking) |
| LPD | – | Landing Platform Dock |
| NRF | – | NATO Response Force |
| OCCAR | – | Organisme Conjoint de Cooperation en Matière d'Armement |
| OESO | – | Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling |
| PCC | – | Prague Capabilities Commitments |
| PgS | – | Permanente gestructureerde samenwerking |
| RRC | – | Rapid Response Capability |
| SACEUR | – | Supreme Allied Commander Europe |
| SFOR | – | Stabilisation Force (Bosnië) |
| SHIRBRIG | – | Standby High Readiness Brigade |
| URAV | – | Unmanned Reconnaissance Aerial Vehicle |
| VR-leden | – | Leden van de VN-Veiligheidsraad |
| WEAG | – | West European Armaments Group |
| WEAO | – | West European Armaments Organisation |
| WEU | – | West Europese Unie |

Over de auteur

M. van den Doel is sinds 1 februari 2004 als senior research fellow verbonden aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' in Den Haag. Daarvoor was hij lid van de Tweede Kamer der Staten Generaal (1994-2003).