

Tien jaar

Europees Veiligheids en Defensie Beleid

Mr. drs. C. Homan

De Britten en de Fransen verklaarden 4 december 1998 in St. Malo: "De Unie moet de capaciteit hebben voor autonome actie, ondersteund door geloofwaardige militaire strijdkrachten". Vooral het trauma van Bosnië en de daar opgedane, bittere lessen gaven hiertoe een belangrijke aanzet. Maar Blair wilde zo ook een belangrijke speler op het Europese speelveld zijn. Door niet deel te nemen aan de Europese Monetaire Unie (EMU), voelde het Verenigd Koninkrijk zich in Europa immers naar de zijlijn gedrongen. In feite diende deze Brits-Franse verklaring als katalysator voor de oprichting van het Europees Veiligheids en Defensie Beleid (EVDB). Op de EU-top in Keulen van 4-5 juni 1999 sloten de lidstaten van de EU zich bij de Brits-Franse ambitie aan en was het EVDB een feit. Er werden vervolgens drie nieuwe, permanente organen opgericht: het *Political and Security Committee (PSC)*, het *EU Military Committee (EUMC)* en de *EU Military Staff (EUMS)*. In 2004 is daar het *European Defence Agency (EDA)* bijgekomen.

Verskillende visies

De Verenigde Staten toonden zich de eerste jaren vrij kritisch over het EVDB. De politieke leiding vreesde dat sommige EU lidstaten – in het bijzonder Frankrijk – het EVDB wilden ontwikkelen als een tegenwicht tegenover de NAVO. Tijdens de tweede Bush-administratie veranderde de Amerikaanse houding echter. De nieuwe veiligheidssituatie na '9/11', de behoefte aan bondgenoten om gezamenlijk de nieuwe veiligheidsuitdagingen aan te pakken en de beperkingen van de NAVO op sommige gebieden, brachten deze ommekeer. Ze droegen bij aan een toenemend Amerikaans inzicht dat een sterker, meer samenhang tonende Europese partner, in het belang van de Verenigde Staten zou zijn. Voor de Obama-administratie gold dit nog sterker. De terugkeer dit jaar van Frankrijk in de geïntegreerde militaire structuur van de NAVO, heeft daaraan bijgedragen. De Franse president Nicolas Sarkozy hoopt uiteraard dat hij door deze terugkeer bij de Europese lidstaten van de NAVO meer bijval zal ontmoeten voor de Franse, Europese ambities op defensiegebied zoals die naar voren komen uit zijn vorig jaar verschenen 'Defensie Witboek'. De Franse strijdkrachten speelden altijd een belangrijke rol bij

Van Thomas Fuller¹ zijn de woorden: "Laat uw wil niet bulderen, als uw macht slechts fluisteren kan.". Europa is duidelijk nog niet aan bulderen toe. Het Europees Veiligheids en Defensie Beleid moet gaan bijdragen aan die noodzakelijke stemverheffing, maar heeft duidelijk meer tijd nodig dan de tien jaar van zijn bestaan.



EU-top in Keulen van 4-5 juni 1999. Bron EU

het Franse streven naar *grandeur* en het in standhouden van de status van grote mogendheid. Die grandeur was onder zijn voorganger Jacques Chirac aan erosie onderhevig. Sarkozy lijkt deze grandeur weer te willen herstellen. Maar hij heeft hier wel de Europese Unie voor nodig. Sarkozy ziet voor zijn belangrijke Europese ambities de Europese Unie vooral als een *force multiplier*, d.w.z. als een middel om Franse invloed op het wereldtoneel uit te oefenen en deze te vergroten. Echter, zonder het Verenigd Koninkrijk kan een sterk EVDB niet tot stand komen. En Londen is niet bereid haar speciale relatie met Washington te offeren op het altaar van het EVDB. De Britse premier Gordon Brown is bovendien veel minder een 'Eurofiel' dan zijn voorganger Tony Blair. Van de Conservatieve Partij is bovendien nog minder enthousiasme voor het EVDB te verwachten. Deze partij heeft de laatste tijd een toenemend eurosceptisch richting ingeslagen. Duitsland juicht evenmin voor de Franse ambities. De Frans-Duitse samenwerking heeft haar glans verloren en speelt niet meer de belangrijke rol die ze onder president Chirac en kanselier Gerhard Schröder vervulde. Sarkozy's hyperactief optreden

en zijn neiging om initiatieven te lanceren zonder voorafgaande coördinatie met zijn EU-partners – in het bijzonder met Berlijn – heeft Kanselier Angela Merkel namelijk geërgerd. Zij geeft de voorkeur aan een meer methodische en consultatieve, diplomatieke stijl. Verder besteedt Duitsland maar 1,27 procent van het bnp aan defensie en zijn er in de Bondsdag, mede voortkomende uit de naoorlogse pacifistische traditie, in toenemende mate twijfels over het zenden van Duitse troepen naar vredesmissies in het buitenland. Dat werd onder meer duidelijk toen Duitsland niet wilde participeren in een door Fransen geleide missie in Tsjad. Ten slotte heeft de toetreding van tien nieuwe lidstaten uit Oost-Europa de politieke balans in de EU veranderd. Hoewel ze het EVDB ondersteunen, willen ze niet dat het versterken ervan leidt tot een verzwakking van de NAVO. Na de Russisch-Georgische crisis in augustus vorig jaar hebben deze landen nog eens publiekelijk het belang van art. 5 van het NAVO-verdrag benadrukt. Daarmee is de invloed van de 'atlanticiërs' versterkt.

¹ Engelse priester en schrijver

Nederland

Nederland stond aanvankelijk terughoudend tegenover het EVDB. Vanouds beschouwt ons land het Atlantisch bondgenootschap als de hoeksteen van het veiligheidsbeleid. De laatste tijd is in het Nederlands buitenlands beleid echter een accentverschuiving naar Europa te constateren. De als proatlanticus bekend staande minister van Buitenlandse Zaken, Maxime Verhagen, vindt dat Europa een eigen – ook op veiligheids- en defensiegebied – meer zelfstandige rol in de wereld moet gaan vervullen. Zo hield hij in september vorig jaar een pleidooi voor een steviger machtspositie voor Europa in de wereld. "Hiertoe moeten we niet alleen in *soft power* investeren, maar ook in *hard power*", zei de bewindsman. "Logischerwijs", aldus Verhagen, "betekent dat, dat we een grotere defensie-inspanning in Europees verband zullen moeten verrichten. Politieke macht is immers niet geloofwaardig als deze niet wordt geruggesteund door militaire macht. De Europese defensie is niet alleen een NAVO aangelegenheid. We moeten ook investeren in een eigen Europees Veiligheids- en Defensiebeleid". Verhagen noemde hiervoor drie redenen. "Een: ook in militair opzicht moet Europa zelfstandig kunnen optreden. Twee: er is heel veel behoefte aan militaire capaciteit in de wereld, ook op plaatsen, ver van onze grenzen, die een rechtstreekse bedreiging vormen voor de Nederlandse veiligheid, zoals bijvoorbeeld in Afghanistan. En drie: door onze eigen capaciteiten op te schroeven, versterken we automatisch ook de NAVO: diezelfde mensen en datzelfde materieel kunnen immers ook in het bondgenootschap worden ingezet. En dat is belangrijk, want als Europese partners alleen maar aan tafel zitten zonder te leveren, verliest de NAVO voor de VS zijn relevantie. Dat is absoluut ook de Nederlandse ervaring: omdat wij bijdragen aan de ISAF-missie in Afghanistan – en ook nog eens in één van de meest lastige provincies – kunnen we onze stem laten horen en worden we ook gehoord. Het mes snijdt aan twee kanten: een versterking van de Europese defensiecapaciteiten is goed voor Europa én goed voor de NAVO". Enkele weken later hield Verhagen een pleidooi voor een Europese interventiemacht. "Als we willen dat Europa een kracht is die de wereld stabiel kan maken, hoort daarbij een sterke en flexibele defensiecapaciteit", aldus de bewindsman. Nederland heeft inmiddels aan diverse EVDB missies deelgenomen, waaronder die in Atjeh, Bosnië, Congo, Tsjad en Georgië. Daarnaast neemt Nederland deel aan twee *battle groups*: één met de Britten en één met de Duitsers en Finnen. Maar ook op hoog militair niveau laat ons land zich niet onbetuigd. Volgend jaar mei wordt luitenant-generaal Ton van Osch de nieuwe directeur-generaal van de EUMS. Daarnaast



Merkel en Sarkozy. Bron EU

voert commandeur Pieter Bindt momenteel het commando over EU NAVFOR 'Atalanta', de eerste maritieme missie van de EU. Deze richt zich op de bestrijding van piraterij bij Somalië.

Tussenbalans

Wat heeft 10 jaar EVDB tot op heden opgeleverd? De EU heeft in deze periode 22 missies op vier continenten uitgevoerd, waarvan de meeste echter kleinschalig en civiel van aard waren. Echter, het inzetbare, militair vermogen van de EU is bepaald niet indrukwekkend. Enkele feiten! De 27 leden van de EU gaven in 2008 in totaal meer dan 200 miljard euro uit aan defensie en hebben bijna 2 miljoen mensen in actieve dienst. Toch kan de EU slechts 70.000 militairen permanent inzetten. De 60.000 man sterke snelle interventiemacht, een *Headline Goal* op de Europese Raad in Helsinki in december 1999, zou tegen 2003 operationeel zijn, maar is er nooit gekomen. Sarkozy heeft vorig jaar, tijdens het Franse voorzitterschap van de EU, weer een pleidooi voor zo'n interventiemacht gehouden. De EU-lidstaten besteden aan defensie samen iets meer dan de helft van het Ame-

rikaanse defensiebudget, maar de omvang van de investeringen bedragen slechts 27 procent van die van de Amerikanen. Voor *Research and Development* is dat slechts 10 procent. Bovendien is in de defensiebudgetten in Europa de laatste jaren nog eens flink gesneden en besteden slechts vijf leden meer dan 2 procent aan defensie (Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Polen, Griekenland en Bulgarije). Daarvan gaat in sommige EU-lidstaten onevenredig veel naar personeel. Voor landen als België, Griekenland, Italië en Portugal is dat meer dan driekwart van hun defensiebudget. Dit gaat uiteraard niet alleen ten koste van operaties en onderhoud, maar vooral van de broodnodige investeringen. Helikopters vormen bijvoorbeeld een belangrijk materieelprobleem. De EU-lidstaten hebben samen weliswaar 1700 helikopters maar vele ervan zijn niet beschikbaar voor crisis-beheersingsoperaties, vanwege gebrek aan training of omdat ze niet aan de technische eisen voldoen. Zo werd de missie naar Tsjad vertraagd door een gebrek aan helikopters. De Russen moesten uiteindelijk uitkomst bieden. De diversiteit aan militair materieel is

Commandeur Pieter Bindt neemt het commando over EU NAVFOR 'Atalanta'. Bron EU





EU-missie in Congo. Bron EU

bovendien groot. De EU kent bijvoorbeeld vier verschillende types tanks, zestien verschillende types gepantserde voertuigen, elf verschillende types fregatten en 21 marinescheepswerven. Voor de Verenigde Staten zijn dat er respectievelijk één, drie, één en drie. De EDA, belast met de coördinatie van de ontwikkeling van defensievermogens, onderzoek, aankopen en bewapening, heeft dus nog een schone taak te verrichten. Maar de besluitvorming bij dit agentschap geschiedt bij unanimité en is dus kwetsbaar voor nationale belangen.

'Smart power'

De grote potentiële kracht van de EU is dat het zowel over *soft* als over *hard power* beschikt. *Smart power* is tegenwoordig de term voor de combinatie van beide. De EU is namelijk de enige organisatie die over alle crisisbeheersingsmiddelen beschikt: economische, juridische, humanitaire, financiële, civiele en militaire. Zo kent de EU op civiel gebied een pool van 5000 politiemensen (civiel). Voor het versterken van de rechtsstaat beschikt de EU over bijna 600 aanklagers, rechters en gevangenispersoneel. Om het civiel bestuur te versterken, heeft de EU een pool van experts opgericht, die cruciale bestuurstaken kunnen uitvoeren in een postconflict situatie of in een fragiele staat. De EU heeft voor bescherming van de bevolking twee tot drie, snel inzetbare teams van experts opgericht om in te zetten in situaties waar door natuurrampen of conflicten de burgerbevolking gevaar loopt. In de praktijk is het echter erg moeilijk om deze civiele capaciteit op korte termijn en ook voor langere duur in te zetten. Zo kostte het weer veel wikkelen en wegen en tijd, voordat de EU besloot 195 civiele adviseurs, mentoren en trainers naar Afghanistan te sturen, om het hogere politiekader in dit land te ondersteunen.

Complementariteit

De relatie met de NAVO is van groot belang voor de toekomst van het EVDB. Nu leiden beide hun eigen maritieme, antipiraterij operatie nabij Somalië. Hun staven bevinden zich op dezelfde locatie in Northwood maar mogen formeel geen contact met elkaar hebben. Het wordt daarom langzamerhand tijd, dat er een eind komt aan de rivaliteit tussen de NAVO en EU. De capaciteiten van beide organisaties zijn onmisbaar en het is onacceptabel dat ze elkaar niet optimaal helpen.

Er is een duidelijke behoefte aan een open dialoog en de inspanningen zouden zich moeten richten op een relatie op basis van complementariteit. Dat bepleit ook Sarkozy maar het is niet geheel duidelijk wat hij hier precies onder verstaat.

Er moet dus een alomvattende en gecoördineerde benadering komen waarbij iedere institutie zijn meest relevante capaciteiten voor een missie levert. De NAVO en EU hebben immers ieder belang bij het opbouwen van een voor beide voordelig partnerschap. Nu de NAVO een nieuw strategisch concept gaat ontwikkelen, is het zaak dat de Europese NAVO-lidstaten een gemeenschappelijke positie over de toekomst van de NAVO gaan bepalen. Want uiteindelijk moet toch iedereen erkennen dat de EU en de NAVO sterker zijn wanneer ze samenwerken, dan wanneer ze afzonderlijk handelen!

Verdrag van Lissabon

In beginsel biedt het Verdrag van Lissabon belangrijke mogelijkheden voor versterking van het EVDB. Zo wordt de functie van de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid opgewaardeerd. Hij zal straks, ondersteund door een Europese Actiedienst, ook fungeren als een vice-president van de Commissie en zo technisch gesproken de Minister van Buitenlandse Zaken van de Unie zijn.

Tot de missies die de EU in de toekomst moet kunnen uitvoeren, behoren ontwapeningsacties, humanitaire en reddingsmissies, advies en bijstand op militair gebied, conflictpreventie en vredeshandhaving, crisisbeheersingsmissies waaronder vredesstichting,

alsmede stabiliseringoperaties na afloop van conflicten.

Een van de belangrijkste onderdelen van het verdrag op militair gebied is het 'Protocol betreffende de permanente, gestructureerde samenwerking'. Dit maakt nauwere samenwerking mogelijk op militair gebied. Gedacht is onder meer aan het niveau van investeringsuitgaven voor militair materieel, de harmonisatie van militaire behoeften door defensiemiddelen en defensievermogens te poolen en in voorkomend geval te specialiseren.

Het Verdrag van Lissabon introduceert ook clausules over solidariteit en wederzijdse verdediging. De solidariteitsclausule verplicht de lidstaten elkaar te helpen bij een terroristische aanval of ramp. De wederzijdse verdedigingsclausule verplicht de lidstaten hulp en assistentie aan te bieden, indien een van hen slachtoffer is van gewapende agressie op zijn grondgebied. Deze clausule laat het nationale defensiebeleid echter onverlet en bevestigt expliciet de NAVO als basis voor de collectieve verdediging van zijn leden.

Tot slot

Het EVDB is bedoeld uit te groeien tot een onmisbaar veiligheidsinstrument voor het voeren van een 'Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids Beleid (GBVB)'. Ondanks alle beperkingen kan niet ontkend worden dat het EVDB zich sneller ontwikkelt dan het GBVB en bovendien een hoger profiel heeft. Het EVDB heeft een soort autonomie verworven die los staat van het GBVB. Het wordt namelijk vaak niet gebruikt als het instrument van GBVB, maar als een substituut voor het beleid zelf. De ontwikkeling van het EVDB blijkt in de praktijk een proces van kleine stapjes te zijn. Het succes van het EVDB is immers afhankelijk van de politieke wil van de 27 lidstaten van de Unie. Het beginsel van unanimité is en blijft daarbij nog steeds bepalend voor de voortgang. Dan blijken nationale belangen nog steeds een obstakel te kunnen vormen! ◀

Overzicht scenario's in de relatie EU-NAVO.
Bron EU

