

Europese krijgsmacht: noodzaak of rookgordijn?

Door: Margriet Drent en Peter-Paul Greup*
Oktober 2012

Nu in bijna heel Europa fors op Defensie wordt bezuinigd is Europese samenwerking op het gebied van defensie een absolute noodzaak. Op deze manier kan er efficiënter worden ingekocht en kunnen Europese landen gezamenlijk bepaalde capaciteiten overreiden die ze zelfstandig niet meer kunnen betalen. Maar hoe ver kan deze samenwerking gaan? Is een supranationaal Europees leger het einddoel, of moet de samenwerking op intergouvernementele basis blijven? Of is de roep om meer samenwerking een rookgordijn dat de bezuinigingsdrift van de politiek moet verhullen? In deze position paper vindt u een uiteenzetting van de argumentatielijnen en de mogelijke vormen die een Europese Krijgsmacht kan aannemen.

Nu de krijgsmachten van vrijwel alle Europese landen geconfronteerd worden met grote bezuinigingen is de noodzaak om na te denken over verdere Europese defensiesamenwerking groter dan ooit. Dit is niet nieuw, ideeën voor verregaand samenwerken en zelfs een Europees leger bestaan al langer. Zo kwam de Franse premier Plevin in 1950 met het plan om een Europees leger te creëren onder supranationaal gezag, inclusief een gezamenlijke defensiebegroting. Zo ver is het destijds niet gekomen maar de roep om een Europese krijgsmacht blijkt een terugkerend thema. Zo bleek in september 2012 uit de presentatie van het rapport uitgebracht door de reflectie groep "De toekomst van Europa" waarin een aantal van de deelnemende landen onder leiding van de Duitse minister van Buitenlandse Zaken, Guido Westerwelle, expliciet opriep tot de vorming van een Europees leger. Overigens distantieerde de Nederlandse minister Rosenthal zich hier direct van door te vermelden dat hij deze mening niet deelde.

Dat er in vrijwel heel Europa op defensie wordt bezuinigd, is duidelijk. In Nederland werd in de laatste bezuinigingsronde 12% van het defensie budget geschrapt. In het Verenigd Koninkrijk en in Duitsland verdween 8% en 6.5% van het defensiebudget onder druk van de financiële crisis. Duidelijk is dat bezuinigingen grote gevolgen hebben voor de inzetbaarheid van de krijgsmacht en dat Nederland voor een fundamentele heroverweging staat over wat onze krijgsmacht nog moet kunnen. Willen Nederland en andere Europese landen de beschikking blijven houden over bepaalde capaciteiten die ze niet meer zelfstandig kunnen opbrengen, dan is Europese

defensiesamenwerking cruciaal. Maar hoe deze vorm te geven en hoe ver willen we hiermee gaan?

1. Ideaal, functie of rookgordijn?

De roep om een Europese krijgsmacht komt grofweg van drie verschillende kanten. Allereerst zijn daar de "idealisten" zij zien in een Europese krijgsmacht de vervolmaking van het Europese integratieproject inclusief een belangrijke rol voor Europa op het wereldtoneel. Afhankelijk van of de ambitie van deze Europese rol er één is van een grootmacht Europa, kunnen deze ook "machtsrealisten" worden genoemd. Een tweede invalshoek is die van de "functionalisten" deze zien in een Europese krijgsmacht de meest efficiënte organisatievorm en een goede oplossing voor de dalende defensiebegrotingen. Deze argumentatielijnen kan echter ook gebruikt worden door een derde groep, deze ziet in verdere Europese samenwerking vooral een aanleiding om verder op defensie te bezuinigen. Dit is meer de lijn "rookgordijn". Het bijzondere aan de huidige situatie met krimpende defensiebudgetten in combinatie van een relatieve afname van de invloed van Europa in de wereld, is dat de argumenten van de idealisten en functionalisten steeds meer samenvallen.

De term 'Europees leger' (wat geen correcte uitdrukking is, omdat alle krijgsmachtdelen worden bedoeld) is politiek zeer beladen. De negatieve associaties die het veelal oproept staat in de weg van het voeren van een debat over de voor- en nadelen van deze optie en de mogelijke alternatieven. In landen zoals het Verenigd

* Margriet Drent is Senior Research Fellow bij Instituut Clingendael. Peter-Paul Greup is stagiair bij Instituut Clingendael.

Koninkrijk wordt de term 'European army' in de tabloids gebruikt als een label van zo ongeveer alles wat slecht is aan het Europees integratieproces. Het is dan ook niet verrassend dat minister Rosenthal er niet mee geassocieerd wilde worden, hiermee dit potentiële politieke mijnenveld omzeilend. Toch is en blijft het vormen van een Europese krijgsmacht een erkend einddoel van één van onze grootste bondgenoten, Duitsland. Zowel de SPD als de CDU hebben als partijlijn dat er bereidheid is om de Bundeswehr op te laten gaan in een Europese krijgsmacht. De partijleider van de Duitse sociaal-democraten, Sigmar Gabriel, opperde zelfs dit doel in de Duitse grondwet te verankeren. In Nederland pleiten vooral GroenLinks en D66 voor de vorming van een Europese krijgsmacht.

2. Welke Europese krijgsmacht?

Wanneer over een 'Europese krijgsmacht' wordt gesproken, blijft bijna altijd in het midden wat hier precies mee wordt bedoeld. In principe zijn er drie smaken: een supranationale of intergouvernementele variant of een krijgsmacht waarin beide smaken worden gecombineerd. Het ligt voor de hand dat het hierbij gaat om een EU-krijgsmacht, maar ook andere institutionele constellaties zijn mogelijk. Denk aan de (inmiddels opgeheven) West-Europese Unie of aan een Europese poot binnen de NAVO.

De meest vergaande variant is een supranationale krijgsmacht, wat ideaaltypisch betekent dat er één Europese krijgsmacht bestaat waar nationale krijgsmachten in opgaan onder leiding van een supranationale Europese generale staf. Besluitvorming over de taken en operationele inzet worden genomen door een democratisch gekozen Europese regering, gecontroleerd door een Europees parlement met voldoende legitimiteit en bevoegdheden.

De intergouvernementele variant veronderstelt geen Europese regering. Er wordt bij consensus door de nationale lidstaten besloten over inzet van door de lidstaten bereid gestelde Europese troepenformaties. Deze troepenformaties worden aangestuurd door een Europees hoofdkwartier en een Europese bevelhebber. Landen die hier niet aan mee willen of kunnen doen, zullen geen vast deel uit gaan maken van deze Europese krijgsmacht, daarmee ruimte latend voor landen die deze politieke keuze wél maken. Door het mechanisme van Permanent Gestructureerde Samenwerking in het Verdrag van Lissabon is dit in EU-verband in principe al mogelijk. Het kan worden betoogd dat deze variant een realisatie inhoudt van

de bestaande intenties van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid van de EU.

Een combinatie van supranationale en intergouvernementele elementen in een Europese krijgsmacht is ook mogelijk. Een gezamenlijk budget, generale staf, militair hoofdkwartier, Europese militaire eenheden en meerderheidsbesluitvorming op bepaalde aspecten zoals aanschaf van materieel, gereed stelling, training en logistiek zou dan denkbaar zijn. Een waarschijnlijke uitzondering blijft de daadwerkelijke inzet van troepen, waarvoor de beslissingsbevoegdheid bij de nationale regeringen blijft. Dit geeft direct ook de beperkingen aan van beslissingsbevoegdheid dat niet in één hand is geconcentreerd en legt de vinger op de zere plek van een werkbare Europese krijgsmacht. Europese formaties die opgebouwd zijn uit militairen van meer dan twintig landen zullen bij het afhaken van één of meer van die landen moeilijker of niet kunnen functioneren. Het behoud van nationale autonomie over inzet veronderstelt in deze variant bijvoorbeeld een modulaire opbouw van formaties, waarbij nationale modules ook nog zonder elkaar kunnen functioneren (en eventueel zelfs aanklikbaar zijn bij modules van andere landen).

3. De pragmatische weg

Deels zijn bovenstaande typen van een Europese krijgsmacht binnen bereik, zeker nu de inzetbaarheid van de separate krijgsmachten in Europa door de financiële crisis onder druk staat. Het blijkt echter dat nationale staten momenteel in kleiner verband met gelijkgestemde landen samenwerken tot stand proberen te brengen en minder prioriteit leggen bij de multinationale raamwerken van de EU en/of de NAVO.

Zo werken Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk samen met hun krijgsmachten in het Lancaster House Verdrag, hebben de noordelijke lidstaten de Nordic Defence Cooperation (NorDefCo) opgericht en werkt Nederland nauw samen in Benelux verband en met Duitsland. Dit samenwerken in clusterverband is makkelijker, omdat er in een kleine groep, gelijkgestemde landen besluiten worden genomen. Daarnaast loopt er een heel scala aan samenwerkingsprojecten tussen groepen van verschillende samenstellingen. Uiteindelijk geeft dit een beeld van een wirwar aan allerlei samenwerkingsvormen op het gebied van defensie.

De vraag is of deze samenwerkingsvormen zullen leiden tot het voorkomen van duplicatie van middelen en de juiste capaciteiten zullen genereren voor een Europa met voldoende slagkracht. Het verder verdiepen van een aantal vaste clusters ligt

voor de hand, waarbij voor Nederland de vraag beantwoord moet worden welke samenwerkingsverband of -verbanden en prioriteit krijgen. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zullen eerder geneigd zijn ergens militair in te grijpen wanneer de internationale vrede en veiligheid in gevaar zijn. Duitsland is veel terughoudender om de Bundeswehr in te zetten, terwijl in een eventuele Benelux-samenwerking Nederland als grootste partner een voortrekkersrol zal moeten vervullen. In ieder geval hangt aan de keuze voor samenwerkingsverbanden een belangrijk politiek-strategisch profiel.

Kunnen deze samenwerkingsverbanden worden beschouwd als een tussenstap op weg naar een Europese krijgsmacht? Feit is dat de taken en

capaciteiten van deze groepen onderling gecoördineerd zullen moeten worden door de EU en/of de NAVO. Wie weet zal dan op termijn de functionele logica, dat het op Europese schaal goedkoper en efficiënter is, leiden tot één krijgsmacht. Dat door de veranderende machtsverhoudingen in de wereld Europa vaker in de eigen achtertuin moet wieden om haar belangen veilig te stellen en om een geloofwaardige partner te blijven van de VS zal deze ontwikkeling helpen. De EU moet hierdoor, wil zij relevant blijven, meer investeren in een geloofwaardige defensie. Of dit nu het beste gewaarborgd is door middel van een Europese krijgsmacht of niet, is een kwestie die vooral over vorm gaat, terwijl het uiteindelijk om onze veiligheid draait.

About euforum.nl

Euforum.nl is a project of the Netherlands institute for International Relations 'Clingendael' on the European Union. The euforum.nl website aims to give new insights by means of analyses and opinions on the context, bottlenecks and longer term perspectives of a number of important EU themes. Euforum.nl not only focuses on Dutch perspectives, but put these national debates into a wider European context. To have a broad and objective overview, EU experts from different fields, left- and right-wing politicians, think tanks, and other organisations are invited to shed their light on certain issues.

The Netherlands Institute of International Relations "Clingendael" is platform which aim it is to enhance knowledge and insight in international relations. Clingendael acts as a think tank as well as a diplomatic academy. The activities of Clingendael Research focus on the European Union, security and conflict issues, diplomacy and the changing geopolitical landscape, with particular attention for Asia and the Middle East.