

Europese veiligheid vereist Europese militaire capaciteiten

Dick Zandee

Europese defensiesamenwerking is niet nieuw. De omstandigheden zijn wel veranderd. Alleen vergaande internationale samenwerking maakt behoud en modernisering van militaire capaciteiten in Europa mogelijk.

De dominerende rol van de Verenigde Staten in de wereld komt tot een eind. In de 21e eeuw verschuift de machtsbalans naar Azië met grootmacht China als kern. In 2011 was de Amerikaanse economie de grootste met 23% van de wereldproductie. Volgens voorspellingen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling haalt China tegen 2030 de Verenigde Staten in. China en India samen zullen dan goed zijn voor bijna 40% van de wereldeconomie, meer dan de Verenigde Staten, Japan en de eurozone samen (34%). Op korte termijn heeft de herkozen president Obama een andere zorg. De Amerikaanse staatsschuld is opgelopen tot meer dan 16.300 miljard dollar en neemt per seconde toe met ongeveer 30.000 dollar. Het Amerikaanse overheidstekort bedraagt thans 7,3%, ver boven de 3% norm van de eurozone. Sanering van de overheidsuitgaven is onvermijdelijk. Dat betekent hoogstwaarschijnlijk ook minder geld voor het Pentagon. Tijdens de eerste termijn van Obama is al besloten het investeringsbudget voor de krijgsmacht te korten met bijna 500 miljard dollar voor de komende tien jaren. Nieuwe bezuinigingen komen hier bovenop. Samen bepalen deze factoren de heroriëntatie van het Amerikaanse veiligheidsbeleid en het nieuwe militaire concept. De Amerikaanse veiligheidsstrategie van begin 2012 verlegt de aandacht naar de *Pacific*. De troepen in Europa worden verminderd, de militaire aanwezigheid in de Stille Oceaan versterkt. De vloot – thans *fifty-fifty* verdeeld over de Atlantische en Stille Oceanen – zal tegen 2020 in meerderheid (60%) in de *Pacific* varen. In het nieuwe militaire concept staat de *Air-Sea Battle* centraal. Voor het landoptreden komt nog meer de nadruk te liggen op *Special Forces*. De *US Army* en het *Marine Corps* nemen in omvang af. Irak en Afghanistan zijn hieraan mede debet: Amerika wil geen langdurige stabilisatieoperaties meer uitvoeren.

De gevolgen voor de Europese bondgenoten zijn groot. Europa moet nu meer verantwoordelijkheid nemen voor de eigen veiligheid. Daarbij gaat het primair om stabiliteit in de eigen achtertuin: de Europese periferie van de Transkaukasus via het Nabije Oosten tot noordelijk Afrika. Dat vereist – naast eensgezind beleid – betere Europese militaire capaciteiten. De interventie in Libië in 2011 – geleid door Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk – toonde aan dat Europese landen de leiding kunnen nemen. Voor essentiële capaciteiten zoals *Air-to-Air Refueling*, inlichtingen, doelopsporing en precisiemunitie bleven ze echter afhankelijk van Amerikaanse steun. Europese capaciteitsverbetering moet zich vooral op deze lacunes richten. Tegelijkertijd zal Europa nog meer op eigen benen moeten staan voor langdurige stabilisatie- en wederopbouwmissies.



Dick Zandee

Minder geld

De verandering in de trans-Atlantische verhouding komt juist in een periode van vergaande defensiebezuinigingen in nagenoeg alle Europese landen. De percentages variëren van een paar procent tot dubbele cijfers zoals in Nederland. Er is weinig hoop op verbetering. De economische vooruit-

zichten zijn niet goed. Bovendien leggen de veel striktere Europese bepalingen voor beperking van het overheidstekort en de staatsschuld de overheidsuitgaven structureel aan banden. Dat blijft zijn effect hebben op de defensiebudgetten, terwijl het gevolg van eerdere bezuinigingen al enorm is. Onder het kabinet Rutte-I waarschuwde minister van Defensie Hillen dat de veelzijdig inzetbare krijgsmacht niet is vol te houden tenzij er meer geld bij zou komen. In het regeerakkoord van Rutte-II is vastgelegd dat de defensiebegroting vanaf 2014 nog eens met € 250 miljoen per jaar wordt gekort. De veelzijdig inzetbare krijgsmacht lijkt nu definitief van de baan. De nieuwe minister van Defensie Hennis-Plasschaert zal de plannen moeten bijstellen. Nieuwe keuzes zijn onvermijdelijk op basis van een 'visie op de toekomst van de krijgsmacht' die de minister voor eind 2013 dient af te leveren. Andere Europese landen hebben vergelijkbare problemen. Zelfs Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk ontko-

gevolgen nog veel ernstiger. Het Spaanse defensiebudget is thans ongeveer gelijk aan het Nederlandse. Italië zal nog vier onderzeeboten in de vaart houden, hetzelfde aantal als Nederland.

We hebben te maken met een dubbele uitdaging: meer Europese verantwoordelijkheid voor de eigen veiligheid met dalende budgetten. Deze dubbele uitdaging heeft in heel Europa geleid tot nieuwe politieke impulsen aan de multinationale defensiesamenwerking.

Clusters

De roep om meer Europese defensiesamenwerking is algemeen met uitzondering van de meest verstokte nationalist. Onder voorstanders is echter geen consensus *hoe* Europa militair sterker te maken. Sommige pleiten voor een Europees leger. Veelal is onduidelijk wat ze ermee bedoelen. De fractieleiders van de liberale en groene fracties in het Europese

De veelzijdig inzetbare krijgsmacht lijkt nu definitief van de baan

men niet aan vermindering en zelfs afstoting van capaciteiten. Het Verenigd Koninkrijk – zeevarende natie bij uitstek – heeft de maritieme patrouillecapaciteit volledig afgeschaft. Duitsland heeft aantallen fregatten en onderzeeboten verminderd en gesneden in nagenoeg alle materieelprojecten. In Frankrijk komt begin 2013 het nieuwe *Livre Blanc* uit. Daarna volgt waarschijnlijk een forse vermindering van het defensiebudget. In Zuid-Europa, waar overheden procentueel meer moeten bezuinigen dan in West- en Noord-Europa, zijn de

Parlement, Guy Verhofstadt en Daniël Cohn-Bendit, stellen in hun boek 'Pro Europa' vast dat één Europees leger mogelijk is wanneer Europa één staat is met één regering en één begroting. Een juiste analyse, maar die doelstellingen zijn politiek volstrekt onhaalbaar omdat hiervoor in de EU-lidstaten nauwelijks steun bestaat.

De weg vooruit ligt niet in een supranationaal droomleger maar in praktische verbanden op bilateraal of regionaal niveau. Het verleden heeft aangetoond dat in kleine clusters



In Libië nam Europa de leiding, hier Libische huwitsers vernietigd door Franse Rafales



Frans – Britse Response Force Task Group (RFTG). Bron: UK Navy

van buurlanden het onderlinge vertrouwen het grootst is en dat verschillen in taal, cultuur, en organisatiewijze overbrugbaar zijn. Nederland heeft goede ervaringen, bijvoorbeeld met de marinesamenwerking met België, de gezamenlijke staf van het Eerste Duits-Nederlandse Legerkorps en het *European Air Transport Command* te Eindhoven. De drie meest belovende clusters zijn momenteel de volgende.

- De Brits-Franse defensiesamenwerking op basis van het *Lancaster House Treaty* van november 2010. Twee jaar na dato zijn Londen en Parijs vergesloven met de oprichting van een *Combined Joint Expeditionary Force* (CJEF), een interventiemacht die modulair is samen te stellen uit landmacht-, luchtmacht- en marine-eenheden. Deze is bedoeld

maar één opleidingsfaciliteit voor training van parachutisten in het Belgische Schaffen. Specialisatie van andere opleidingen met telkens één faciliteit voor de drie landen is ook op andere gebieden te verwachten. Op langere duur – mede met het oog op de vervanging van de F-16 – zal diepere samenwerking op het gebied van jachtvliegtuigen wellicht realiteit worden, met colocatie van toestellen op een verminderd aantal vliegbases.

- De *Nordic Defence Cooperation* tussen de Scandinavische landen ging van start in november 2009, maar kent een langere voorgeschiedenis. Alle capaciteiten worden in kaart gebracht en beoordeeld op potentieel voor samenwerking. Dit gaat van training en opleidingen tot gemeenschappelijke

De uitdaging: meer Europese verantwoordelijkheid voor de eigen veiligheid met dalende budgetten

voor *initial entry* in crisissituaties om veiligheid te scheppen voor stabiliteitsoperaties en vredesopbouw. De CJEF zal in 2016 operationeel zijn met gemeenschappelijke doctrines, procedures en interoperabele verbindingssystemen. Naar verwachting zullen beide landen andere Europese staten uitnodigen additionele bijdragen te leveren voor deze 'kern van een Europese interventiemacht'. Ook wat betreft technologieonderzoek en materieel (raketten, onbemande vliegtuigen) en op industrieel gebied neemt de bilaterale samenwerking over het Kanaal toe, al is de voortgang op deze terreinen trager.

- De Belgische, Nederlandse en Luxemburgse ministers van Defensie ondertekenden in april 2012 de *BENELUX-verklaring over samenwerking op defensievlak*. Ondertussen zijn tien projecten geïdentificeerd voor diepere samenwerking, van opleidingen en training tot de oprichting van een gemeenschappelijk helikoptercommando en geïntegreerde luchtbewaking. Het *low hanging fruit* wordt het eerst geplukt. Vanaf midden 2013 bestaat in de Benelux nog

gelijke materieelaanschaf. Zo kopen Noorwegen en Zweden samen nieuwe artillerie. Er zijn plannen voor gemeenschappelijke luchtbewaking en samenvoeging van nationale luchttransportvloten. Onlangs hebben Finland en Zweden aangekondigd de luchtbewaking van IJsland, dat geen krijgsmacht heeft, te verzorgen. De Scandinavische samenwerking strekt zich ook uit tot projecten met de Baltische Staten en andere omliggende landen.

Uiteraard zijn er andere clusters. Nederland wil ook de samenwerking met Duitsland (o.a. Patriotraketten, luchtmobiel) intensiveren. Denemarken en Noorwegen komen in beeld bij de vervanging van de F-16. Met het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk zal eveneens op bepaalde terreinen samenwerking ontstaan (CJEF?) of worden uitgebreid (Korps Mariniers?). Het gaat dus niet om één cluster. Een BENELUX-krijgsmacht is evenmin aan de orde als een Europees leger. Voor sommige capaciteiten zal de samenwerking dieper worden in BENELUX-verband; voor andere bilateraal met Duitsland of met andere partners.

EU en NAVO

De clusterbenadering kent ook tegenstanders. Zij beweren dat bilaterale of regionale samenwerkingsverbanden de EU en de NAVO kunnen ondermijnen. Men verwacht hier de uiteenlopende functies van samenwerking. Clusters zijn geen veiligheidsorganisaties zoals de EU en de NAVO. Ze zijn gericht op praktische samenwerking. Het resultaat – meer afgestemde, gestandaardiseerde en gezamenlijke capaciteiten – kan de internationale organisaties alleen ten goede komen. Wel terecht is de zorg over gebrek aan coördinatie. Voorkomen moet worden dat duplicatie tussen Europese landen wordt vervangen door duplicatie tussen clusters. Daarvoor is geen gecompliceerde, collectieve defensieplanning nodig. Zowel het NATO Defence Planning Process (NDPP) als de Headline Goal-cycli in de EU kenmerken zich door bureaucratie, traagheid en gebrek aan efficiëntie. Ze hebben nauwelijks bijgedragen aan opheffing van Europese militaire tekortkomingen. Beide organisaties moeten natuurlijk verantwoordelijk blijven voor vaststelling van de collectieve behoeften nodig voor EU- en NAVO-operaties. Hetzelfde geldt voor de *force generation*, wanneer eenmaal besloten is militaire missies te lanceren. Maar wat betreft capaciteitsontwikkeling zouden ze zich moeten toeleggen op coördinatie, monitoring en toetsing van de plannen en projecten van de lidstaten en hun clusters. De *Code of Conduct*, die op 19 november door de ministeriële bestuursraad van het Europees Defensie Agentschap (EDA) is aangenomen, lijkt een stap in die richting. Daarnaast blijven de internationale organisaties een belangrijke rol spelen met projecten in het kader van *Pooling & Sharing* (EDA) en *Smart Defence* (NAVO). Tot nog toe zijn de meeste projecten beperkt van opzet. Toch moet het operatio-

nele effect niet worden onderschat. Met een relatief eenvoudig trainingsprogramma voor piloten heeft het EDA bijgedragen aan onmiddellijke toename van de inzet van helikopters in Afghanistan. Kleine materieelprojecten – zoals voor de bestrijding van bermbommen – zijn cruciaal gezien het feit dat *Improvised Explosive Devices* (IEDs) de meeste slachtoffers eisen onder militairen en burgers. Uiteraard blijven EU en NAVO ook de aangewezen organisaties voor verbetering van collectieve middelen zoals communicatie, inlichtingen en verbindingen op strategisch niveau en raketverdediging (*NATO Missile Defence*).

Industrie

Critici beoordelen grote Europese materieelprogramma's veelal als te traag en te duur. Dit valt niet te ontkennen, maar hetzelfde geldt voor grote projecten in de Verenigde Staten. De tijd tussen de tekentafel en de eerste vlucht (25 tot 30 jaar) is nagenoeg hetzelfde voor de *Eurofighter*, de F-16 of de JSF. Hetzelfde geldt voor het Amerikaanse C-17 militaire transportvliegtuig en de Europese Airbus 400M. Kostenoverschrijding is eveneens een standaardfenomeen bij grote materieelprogramma's, zelfs wanneer het een puur nationaal project betreft. Nederland beleefde in de jaren tachtig de Walrusaffaire met een kostenoverschrijding van 65%. De uitgaven voor materieelontwikkeling en –productie lopen per definitie op. Het is geen Europees fenomeen. Een belangrijke oorzaak voor vertraging en oplopende kosten van materieelprojecten ligt bij de behoeftestelling van de nationale defensie ministeries. Deze heeft zich in het verleden veelal vertaald in opeenstapeling van eisen, soms zelfs nog tijdens de productiefase. Het gevolg: de industrie moet verschil-

21 Verschillende versies van de Dingo. Bron: Dutch Defence Press



lende productielijnen opzetten, er treedt vertraging op en de rekening loopt op. Natuurlijk bestaan voor de land- en marinerversies van de NH-90 helikopter uiteenlopende technische eisen. Niet begrijpelijk is dat er 16 verschillende landversies zijn. Een ander voorbeeld: zes Europese landen en een aantal daarbuiten gebruiken de Dingo, een personeelsvoertuig dat bescherming biedt tegen berm bommen (vergelijkbaar met de Bushmaster van de Koninklijke Landmacht). De Dingo wordt geproduceerd door Krauss-Maffei-Wegmann. Er zijn 21 contracten afgesloten voor versies met verschillende bepantsering, verschillende soorten glas en andere afwijkende onderdelen. "Ik had het voertuig voor een fractie van de kosten kunnen verkopen wanneer de landen dezelfde behoefte-eisen hadden gehad", zo stelde de *Chief Executive Officer* van het Duitse bedrijf onlangs.

Europese materieelsamenwerking kan veel effectiever. Een belangrijk deel van de oplossing ligt bij de nationale behoefte-testers. Daarnaast is industriële herstructurering nodig. Er zijn te veel verschillende bedrijven in Europa – zeker wat betreft land- en marinematerieel.

De civiele luchtvaartsector heeft aangetoond dat Europa succesvol kan zijn door samensmelting van industrieën. Airbus is de concurrent van Boeing op de wereldmarkt. De samenvoeging van EADS en British Aerospace (BAe) Systems had een volgende stap kunnen zijn. Het recente initiatief van beide bedrijven is helaas geblokkeerd door de grote Europese landen uit angst voor verlies van invloed en controle. Nationale belangen hadden opnieuw de overhand, niet het Europese. Toch is verdere consolidatie van de defensie-industriesector



Airbus: succesvolle Europese samenwerking. Hier de Airbus AM 400

zamenlijk gebruik of voor de aanschaf van hetzelfde materieel. Europese samenwerking mag niet misbruikt worden voor verdere afname van de defensie-uitgaven. Het centrale doel moet zijn de interoperabiliteit en standaardisatie te vergroten. Dat komt gezamenlijke operaties ten goede en het maakt diepere samenwerking mogelijk. De Belgisch-Nederlandse maritieme samenwerking in Benesam verschaft ons de randvoorwaarden voor succes. Dit model leert dat hetzelfde

Europese samenwerking mag niet misbruikt worden voor verdere afname van de defensie-uitgaven

in Europa onvermijdelijk. De afzetmarkt is te klein – nationaal en Europees, zeker voor het duurste materieel – om economisch te overleven zonder vergaande overheidssteun. Deze neemt juist af door daling van defensiebudgetten. Bovendien is het onvermijdelijk dat de Europese Commissie de muren van het laatste bastion van economische protectie – de defensie-industrie – gaat slechten. Niet meteen, maar geleidelijk. De Richtlijn voor Defensiematerieelaanschaf – overigens door Nederland als een van de laatste EU-lidstaten omgezet in nationale wetgeving – is een eerste stap op weg naar het doel op langere termijn: een vrije markt voor defensiegoederen, ongetwijfeld met een aantal uitzonderingen vanwege nationale veiligheidsbelangen. De *Defence Task Force* van de Commissie komt volgend jaar met een beleidsdocument over de toekomst van de Europese defensie-industrie. Mikpunt is de Europese Raad van december 2013 die 'defensie' op de agenda heeft staan.

Tot slot

Betere Europese samenwerking – in clusters maar ook in EU- en NAVO-projecten – levert op termijn besparingen op, althans wanneer de fouten uit het verleden vermeden worden. Maar besparingen moeten niet het doel zijn van multinationale samenwerking. Sterker nog, in vele gevallen gaat de kost voor de baat uit. Op korte termijn zijn vaak investeringen nodig, bijvoorbeeld voor aanpassing van infrastructuur voor ge-

materieel (fregatten en mijnenjagers) voorwaarde is voor integratie van opleidingen, training, onderhoud en logistiek. Ook specialisatie moet niet op voorhand worden uitgesloten. Uiteraard ligt dit eerder voor de hand bij de *enablers* – transport, bijtanken in de lucht, logistiek – en bij training en opleidingen dan bij gevechtscapaciteiten. Nationale soevereiniteit voor de inzet van militairen blijft. Om die reden is instemming van een andere hoofdstad om capaciteiten te leveren eerder te verkrijgen wanneer het ondersteuning betreft zoals luchttransport.

De keuze voor behoud of instandhouding van militaire capaciteiten zal in toenemende mate bepaald worden door het delen van soevereiniteit. Dat is per definitie beter dan totaal verlies van soevereiniteit.

De Europese veiligheid laat geen andere keuze toe dan de Europese defensiesamenwerking te intensiveren. Nederland bevindt zich in een uitstekende uitgangspositie om een voor-aanstaande rol te spelen. Het heeft goede ervaring met defensie-integratie met buurlanden als België en Duitsland. Het neemt actief deel aan EDA en NAVO projecten. Om vele redenen is Den Haag nog steeds een serieuze partner voor andere landen. Hier ligt een schone taak voor het kabinet Rutte-II. <

Dick Zandee is oud-medewerker van het ministerie van Defensie en heeft gewerkt bij de NAVO en de Europese Unie. Thans is hij als onderzoeker verbonden aan het Instituut Clingendael.