

Een defensie- Witboek voor de EU?

De 'EU Global Strategy' en versterking van het EU-defensiebeleid

Anne Bakker en Lennart Landman

Nederland is de eerste helft van 2016 Voorzitter van de EU. Hoe ziet de Europese agenda eruit op defensiegebied?

Europa wordt geconfronteerd met een grote verscheidenheid aan dreigingen en uitdagingen aan de oost- en zuidflank, maar ook verder weg van de Europese grenzen. De Europese Unie heeft hierdoor dringend behoefte aan een strategische impuls om richting te geven aan het buitenlands- en veiligheidsbeleid. Deze strategische koers wordt op dit moment uitgestippeld door Hoge Vertegenwoordiger Federica Mogherini. Zij werkt aan een nieuwe EU buitenland- en veiligheidsstrategie die vorm moet geven aan een gezamenlijk en coherent Europees extern optreden. Als Voorzitter van de EU ondersteunt Nederland de Hoge Vertegenwoordiger bij de totstandkoming van de nieuwe strategie. Dit is geen gemakkelijke taak. Europa moet het hoofd bieden aan een breed scala aan dreigingen, waarvoor interne verdeeldheid en het gebrek aan publieke en politieke steun moeten worden overwonnen. Daarnaast staat de EU voor de uitdaging om defensiesamenwerking en het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) te versterken.

Een mix van dreigingen

Europa wordt geconfronteerd met een breed scala aan dreigingen door zowel statelijke als niet-statale actoren. De flanken van Europa worden gekenmerkt door conflict en politieke instabiliteit. Aan de oostgrenzen van Europa leidt de

inzet van hybride middelen door een revisionistisch Rusland tot regionale instabiliteit en een ondermijning van de internationale orde. Ten zuiden van Europa dreigt verdergaande destabilisering als gevolg van religieus en politiek sektarisme. De regio wordt gekenmerkt door een groeiend aantal fragiele en uiteengevallen staten, waaronder Syrië en Libië. Het risico dat instabiliteit zich verspreid naar andere landen in de regio is reëel, mede als gevolg van de druk die migratiestromen uitoefenen op omliggende landen. De gevolgen van conflict en instabiliteit blijven niet beperkt tot de regio, maar worden ook in Europa gevoeld. De migratiedruk in de Europese Unie en de terroristische aanslagen in Parijs benadrukken de grote verwevenheid tussen externe en interne veiligheid.

Uitdagingen en bedreigingen voor de Europese Unie komen niet alleen van de randen van Europa. Opkomende mogendheden zetten de status quo onder druk en tornen aan de spelregels van het internationale systeem. Door de internationale machtsverschuiving en de oprichting van nieuwe multilaterale instellingen, zoals de Nieuwe Ontwikkelingsbank en de Aziatische Infrastructuur en Investeringsbank (AIIB), neemt de dominantie van bestaande instituties als de Wereldbank en het IMF af en neemt de druk om deze te hervormen toe. De toegenomen assertiviteit van opkomende landen leidt ook tot oplopende internationale en regionale



spanningen en verhoogt het conflictpotentieel, bijvoorbeeld in de Zuid-Chinese Zee en de Arctische regio. Hiermee is een einde gekomen aan de vreedzame geopolitieke 'bubbel' waar Europa sinds de jaren '90 in heeft geleefd: *realpolitik* neemt hierdoor weer een prominente positie in.

Het palet van dreigingen dat op de Europese Unie afkomt is dus grensoverschrijdend en divers. Scheidslijnen tussen regio's, actoren en beleidsterreinen zijn vervaagd en de grens tussen interne en externe veiligheid is niet langer zichtbaar. Om deze mix van dreigingen en uitdagingen het hoofd te kunnen bieden is een geïntegreerde aanpak noodzakelijk. De Europese Unie moet daarom gebruik maken van het complete instrumentarium dat ter beschikking staat: van energiebeleid en ontwikkelings-samenwerking tot sancties en militair ingrijpen. Echter, in een steeds onvriendelijker en conflictueuze internationale omgeving dient een sterk GVDB, met zowel civiele als militaire instrumenten, als hoeksteen voor een geloofwaardige en effectieve Europese respons. Binnen deze geïntegreerde aanpak is verdergaande Europese defensiesamenwerking en een verdieping van het GVDB daarom noodzakelijk.

Interne uitdagingen

Het huidige beleid van de EU wordt echter gekenmerkt door

verkokering en onsamenhangend optreden, waardoor van een geïntegreerde en grensoverschrijdende aanpak geen sprake is. Ook is er een gebrek aan politieke en publieke steun voor defensie. Er bestaan grote onderlinge verschillen tussen de belangen van de lidstaten, wat leidt tot verdeeldheid tussen met name oostelijke en zuidelijke lidstaten. Ook de toegenomen nationalisering van de Europese politiek en anti-EU-retoriek die daaruit voortkomt dragen bij aan het uitblijven van echte vooruitgang op het gebied van Europese samenwerking. Dit gebrek aan samenwerking leidt op defensiegebied onherroepelijk tot een verlies aan capaciteiten. Geen enkel Europees land is in staat om alleen te voorzien in de benodigde capaciteiten voor een slagvaardig veiligheids- en defensiebeleid.

Helaas hebben Europese ministers van defensie grote moeite om politieke en publieke steun te vergaren voor een sterk defensiebeleid en verdergaande Europese defensiesamenwerking. Hoewel de trend van teruglopende defensiebudgetten lijkt te zijn gekeerd en het besef groeit dat investeringen in defensie noodzakelijk zijn om onze veiligheid te kunnen blijven garanderen, komt er maar mondjesmaat geld bij voor defensie.

Met de strategische heroriëntering van de Verenigde Staten op Azië is de noodzaak voor meer Europese strategische autono-

Beschouwing

mie echter groter dan ooit. Europa heeft niet langer de luxe om achterover te leunen terwijl de VS de hete kastanjes uit het vuur haalt; het moet meer verantwoordelijkheid nemen om zijn eigen veiligheid te kunnen garanderen en belangen te kunnen behartigen. Het is zorgwekkend dat in Washington de noodzaak voor een sterke Europese defensie vaak dieper gevoeld wordt dan in Europa zelf. Dit blijkt eens te meer uit de Amerikaanse aankondiging om het budget voor het 'European Reassurance Initiative' te verviervoudigen, terwijl Europese defensie-investeringen achterblijven. Het ontbreekt bij politici en in de samenleving aan een gevoel van echte noodzaak, waardoor defensie op EU-niveau nog steeds geen *chefsache* is.

EU Global Strategy

Het gebrek aan strategische samenhang en publieke aandacht voor defensie kwam eerder ter sprake in de Europese Raad van december 2013, waar de staatshoofden voor het eerst in lange tijd aandacht besteedden aan het defensievraagstuk. De besluiten uit die vergadering resulteerden in juni 2015 tot de opdracht aan de Hoge Vertegenwoordiger Federica Mogherini om een nieuwe strategie voor het EU Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) op te stellen; beter bekend als de EU 'Global Strategy'. Deze strategie dient de primaire belangen, principes en doelstellingen van het EU buitenlands- en veiligheidsbeleid vast te stellen in een gezamenlijke visie en ambitie. De strategie moet zo een verhaal vormen dat onder andere, op papier, de coherentie bevordert tussen EU-lidstaten onderling en tussen de EU-instellingen. Of dit in de praktijk gebeurt hangt met name af van de mate waarin de lidstaten navolging geven aan de strategie. Daartoe zou het document zoveel mogelijk de uiteenlopende prioriteiten van lidstaten moeten samenvoegen, zodat het niet slechts de beperkte strategische consensus reflecteert, maar een cumulatief ambitieniveau vaststelt waarin zowel oostelijke en zuidelijke als noordwestelijke landen hun vitale belangen terug kunnen vinden. Europese solidariteit kan niet bestaan als een deel strategisch in de kou blijft staan.

Helderheid over de vitale belangen van lidstaten en hoe de EU deze helpt veiligstellen is ook essentieel voor het verkrijgen van publieke steun. Vaak wordt het extern optreden van de EU gerechtvaardigd als onbaatzuchtige naastenliefde, terwijl het eigenbelang van het exporteren van stabiliteit en EU standaarden bij datzelfde optreden onderbelicht blijft. Daarnaast is, zowel intern als extern, heldere communicatie over de drijfveren van beleid nodig om consistentie aan te brengen. Door consistent te handelen naar de eigen principes kan de EU een voorspelbare en daardoor ook betrouwbare internationale actor zijn. De *Global Strategy* dient daarom naar de buitenwereld duidelijkheid te scheppen over

de manier waarop de EU met buitenlands- en veiligheidsbeleid om wil gaan én te communiceren naar de EU-burgers waarom een gezamenlijke Europese aanpak van groot belang is. De strategie wordt nu opgesteld door een schrijfteam onder leiding van speciaal adviseur Nathalie Tocci. Voor het schrijfproces vindt brede consultatie plaats waarbij input wordt gevraagd van onder andere overheden, parlementen, denktanks, de EU-instellingen, de NAVO en partnerlanden. Dit brede proces dient in mindere mate ter formulering van optimale strategische uitgangspunten, en meer als middel om zowel intern als extern aandacht en brede steun voor de strategie te genereren. Het proces is nu in volle gang en zal tot een document moeten leiden dat in juni 2016 wordt voorgelegd aan de Europese Raad. De strategie zal echter geen gedetailleerde implicaties voor defensie bevatten, terwijl juist een uitspraak over het militaire ambitieniveau, de rol van het GVDB en de vereiste militaire capaciteiten hard nodig is om de doelstellingen van de *Global Strategy* te voorzien van handelingsvermogen.

Witboek voor defensie

Het Nederlands EU Voorzitterschap stuurt daarom aan op een vervolgdokument op de nieuwe *Global Strategy* waarin de vragen over defensie-implicaties wel kunnen worden beantwoord: een 'GVDB Witboek'. De lidstaten lijken hiermee akkoord te gaan, hoewel de term 'Witboek' door enkelen als problematisch wordt ervaren vanwege de juridische connotatie. De Hoge Vertegenwoordiger spreekt daarom over een "operationalising paper, a kind of action plan specifically on defence and security, to make sure that the principles and the vision we defined in the strategy are followed up by concrete actions by all 28 in the coming months".¹ Dit document zou naar onze mening drie vraagstukken moeten adresseren: ambitieniveau, capaciteiten en opvolging van politieke toezeggingen.

Allereerst dient, voortbouwend op de *Global Strategy*, het militair ambitieniveau gedefinieerd te worden. Wat voor typen operaties — beveiliging van maritieme aanvoerroutes, *cyberwarfare*, grensbewaking, hybride oorlogsvoering, territoriale verdediging — moet de EU kunnen uitvoeren? En waar, onder welke omstandigheden en in welke hoeveelheid en omvang moet de EU operaties kunnen ondernemen? Het antwoord hierop geeft niet alleen aan in welke mate het GVDB verantwoordelijkheid neemt voor veiligheid en stabiliteit in Europa, in de regio en op mondiaal niveau; maar ook welke verantwoordelijkheden worden overgelaten aan andere actoren zoals partnerlanden, regionale veiligheidsorganisaties en de NAVO. Het Witboek dient hierbij niet als voorspelling over daadwerkelijke inzet, een onmogelijke opgave in de veranderlijke internationale veiligheidscontext, maar als

Beschouwing

een inventarisatie en ambitiestelling die sturing geeft aan de ontwikkeling van beleid, geïntegreerde (civiel-militaire) plannen, instrumenten en capaciteiten. Deze hebben jarenlange ontwikkelingstrajecten en kunnen niet aan de vooravond van een crisis ‘besteld’ worden, dan is het te laat.

Zonder voldoende defensiecapaciteiten kan er geen sprake zijn van geloofwaardig en effectief veiligheidsbeleid. Capaciteitenontwikkeling vormt daarom het tweede vraagstuk dat het Witboek moet behandelen. Niet alleen de bestaande tekortkomingen op Europees niveau moeten worden aangepakt, zoals strategisch transport, bijtanken in de lucht, en commando- en controlesystemen, maar er moet ook worden vastgesteld welke nieuwe capaciteiten nodig zijn om het militaire ambitieniveau en de nieuwe typen operaties te kunnen vervullen. Dit moet resulteren in door de *lidstaten* onderling afgestemde behoeftestellingen, ontwikkeling en aanschaf van materieel, omdat zij uiteindelijk verantwoordelijk blijven voor hun defensie-uitgaven. Hierbij moeten ook aspecten van defensie-industrie meegenomen worden, zoals het bevordering van marktwerking in de nu nog gefragmenteerde en vooral nationaal georiënteerde Europese defensie-industrie. Materieel wordt nog vaak ingekocht bij de nationale aanbieders in plaats van bij de beste leverancier. De Europese Commissie komt in het najaar met een Actieplan dat ervoor moet zorgen dat de sector meer gaat concurreren, consolideren en daarmee ook in de toekomst de noodzakelijke militaire capaciteiten kan leveren voor een redelijke prijs. Wat deze noodzakelijke capaciteiten zijn, kan met het opstellen van een GVDB Witboek worden verhelderd.

Ten derde moet het Witboek de gebrekkige resultaten van Europese defensiesamenwerking tot op heden aan de kaak te stellen. In de afgelopen jaren zijn vele afspraken gemaakt over defensie-uitgaven, het oplossen van tekortkomingen en meer samenwerking. Van deze afspraken is helaas maar weinig terecht gekomen. Politieke wil moet daarom ondersteund worden door regelmatige aandacht voor het onderwerp op ministerieel niveau en open rapportage over de voortgang, die samen een vorm van groepsdruk en positieve aanmoediging creëren. Concreet betekent dit dat lidstaten transparanter moeten zijn over hun defensieprestaties via *benchmarks* van het Europees Defensie Agentschap (EDA), en dat lidstaten informatie moeten delen over hun begrotingen, defensieplanningen en lange-termijn materieelplannen. Met deze informatie wordt duidelijk waar de overschotten en tekortkomingen zitten en kunnen de lidstaten onderling beter plannen afstemmen, gezamenlijk materieel aanschaffen en samenwerkingsverbanden opstarten. Daarnaast kan open rapportage over de prestaties en het nakomen van afspraken de betrokkenheid van parlementen en daarmee



het politieke draagvlak voor defensiesamenwerking vergroten. Deze samenwerking zal niet altijd EU-breed ingestoken moeten worden. Met kleine clusters gelijkgestemde landen is het makkelijker om samenwerking tot een hoger niveau te brengen. Voorbeeld van dergelijke samenwerking is de integratie van de Nederlandse 11 Luchtmobiele Brigade in de Duitse *Division Schnelle Kräfte*, de Centraal-Europese Visegrad Groep en het Europees Luchttransport Commando (EATC) in Eindhoven.

Voorwaarts

De oplossing voor de uitdagingen waar de EU voor staat bevat tegelijkertijd haar grote zwakte. De huidige dreigingen en uitdagingen vereisen een gezamenlijke aanpak, maar juist de cohesie en solidariteit hiervoor ontbreekt. Het Nederlands Voorzitterschap staat daarom samen met de Hoge Vertegenwoordiger voor een lastige taak. Het ambitieniveau voor GVDB en defensiesamenwerking moeten opgeschroefd worden. Het opstellen van EU-documenten zoals de *Global Strategy* en een GDVB Witboek zijn een stap in de goede richting, maar de crux zit in de implementatie van deze documenten door de lidstaten zelf. De noodzaak van Europese samenwerking in veiligheidsbeleid en defensie moet daarom vanaf de werkvloer naar publiek en politiek overgedragen worden; voordat dit door volgende crisis ‘evident’ en tegelijkertijd ‘te laat’ is.

Anne Bakker is als onderzoeks- en projectassistent verbonden aan Instituut Clingendael. Lennart Landman is als onderzoeker verbonden aan Instituut Clingendael en de Rijksuniversiteit Groningen.

Wilt u reageren?

Mail de redactie: redactie@atlcom.nl.

1. Statement van Mogherini tijdens de persconferentie na de Informele Defensieraad in Amsterdam op 5 februari 2016.

[Integratie van de Nederlandse Luchtmobiele Brigade in een Duitse eenheid is een goed voorbeeld van geslaagde defensiesamenwerking. Met kleine clusters gelijkgestemde landen is het makkelijker om samenwerking tot een hoger niveau te brengen \(foto: Wikimedia\)](#)