

JASOON

EUROPESE DEFENSIE

GVDB ♦ Missies EU

♦ Europees leger EU defensie ♦

Europese jihadi's ♦ Berlijn

Europese defensie: tussen pragmatisch en strategisch



▲ De Europese Unie heeft sommige voor de haar missies essentiële zaken, zoals luchtvervoer hier voor de missie EUTM Mali, zelf onvoldoende in huis. Bron: Europese Dienst voor Extern Optreden

Op 19-20 december 2013 staat defensie voor het eerst op de agenda van de Europese Raad sinds 2008. Hierdoor is de discussie over de staat en toekomst van Europese defensie opgeleefd. In de aanloop naar de Europese Raad lag de focus op de interne defensiemarkt en onderzoek en de verbetering van de samenwerking en gezamenlijke ontwikkeling op het gebied van defensiemiddelen. Op deze punten moeten kosten worden bespaard en de Europese defensie-industrie worden gestimuleerd, om zo ondanks de bezuinigingen een militaire capaciteit te behouden. De strategische visie die aangeeft waarvoor, en wát voor defensie we nodig hebben, ontbreekt door onenigheid tussen de lidstaten. Heeft het zin om over een Europese strategie voor veiligheid en defensie te praten?

LENNART LANDMAN

Europese defensie zit al jaren in het slop. Hoewel de operationele uitgaven door missies zoals in Afghanistan toenamen, namen investeringen in materieel en onderzoek af. De bezuinigingen naar aanleiding van de financiële crisis doen hier nog een schep bovenop. Dit neemt niet weg dat we in Europa een flinke som besteden aan defensie: zo'n 211 miljard euro.¹ Niet zoveel als de Verenigde Staten (525 miljard euro), maar een stuk meer dan China (127 miljard euro) of Rusland (69 miljard euro). Ondanks onze hoge defensie-uitgaven be-

schikken we niet over de nodige middelen om onze missies uit te voeren. Zo kwamen we tijdens de interventie in Libië tekort aan munitie, luchttransport, luchttankers en inlichtingen, waardoor de Amerikanen moesten bijspringen. De huidige bezuinigingsrondes zullen in de komende jaren uitgevoerd worden waardoor de investeringen in defensiecapaciteiten vooral afnemen. In dit licht is het geen wonder dat van Rompuy niet slechts het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) maar de 'toestand van Europese defensie' in algehele zin op de

agenda van de Europese Raad (ER) zette. Tegen de tijd dat dit magazine is gepubliceerd zijn de uitkomsten van de ER van 19-20 december bekend. Gelukkig zijn de onderwerpen genoeg afgebakend om hierop een voorshot te nemen.

De Europese Commissie

In de aanloop naar de ER zette de Europese Commissie de toon met een communiqué over de Europese defensie-industrie.² Hierin komen een aantal speerpunten naar voren. De eerste is het voltooiën van de interne defensiemarkt wat inhoudt dat de Commissie strakker gaat toezien op open competitie en dat aanbestedingsregels in de defensiesector worden nageleefd. Lidstaten zullen zich dan minder moeten beroepen op uitzonderingen onder Artikel 346b van het Verdrag van Lissabon en de politieke wil tonen om niet de directe nationale (industriële) belangen te bevoordelen ten koste van de gedeelde EU belangen. Daarnaast wil de Commissie de Europese defensie-industrie stimuleren zodat deze beter kan concurreren op de in-



▲ Binnen de Europese Raad - hier ter gelegenheid van de toetreding van Kroatië als lidstaat – bestaan verschillende ideeën over de toekomst van de Europese defensie. Bron: Raad van de Europese Unie

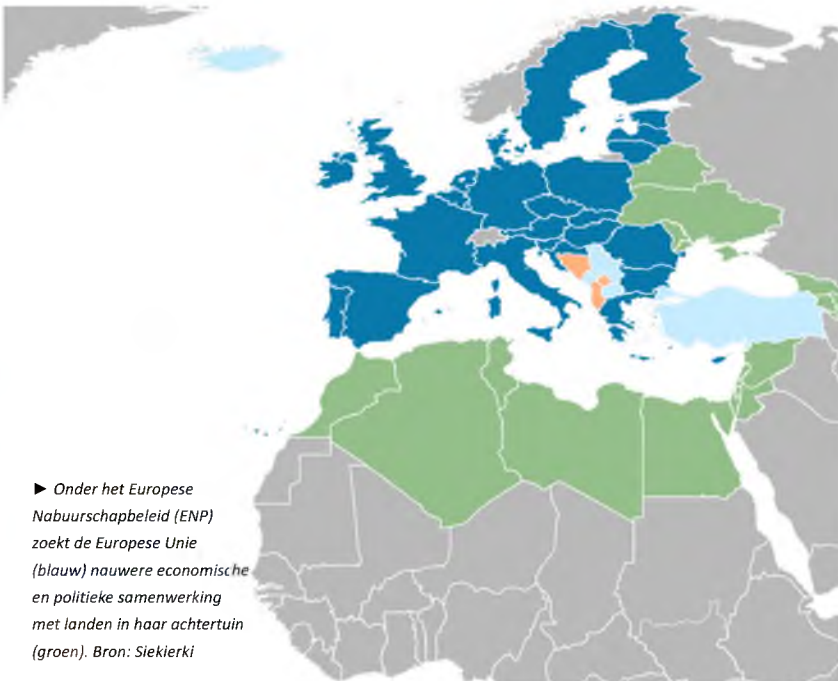
ternationale markt en Europa niet (te veel) afhankelijk wordt van derden voor de ontwikkeling en aankoop van nieuwe generaties defensiematerieel. De Commissie stelt ook voor om meer te investeren in onderzoek dat van belang is voor het GVDB en voor zowel civiele als militaire doeleinden gebruikt kan worden. Als sluitstuk stelt de Commissie voor om capaciteiten te ontwikkelen die zowel voor civiele als militaire doeleinden kun-

nen worden ingezet, zoals een onbemand vliegtuig voor lange afstand (*MALE drone*). Met deze voorstellen lijkt de Commissie steeds meer een rol te gaan spelen in het GVDB, waar voorheen de lidstaten het vooral voor het zeggen hadden. Het inspectierapport van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) van afgelopen juli sprak ook van meer samenwerking tussen de Dienst en de Commissie op dit terrein. Voor de lid-

staten betekent dit dat er meer zeggenschap wordt overgeheveld naar het EU-niveau, maar ook dat er moet worden aangegeven waar de grenzen en verantwoordelijkheden van de Commissie liggen.

Lidstaten en capaciteiten

Een tweede aandachtspunt voor de discussie in de ER is het versterken van de defensiecapaciteiten doormiddel van betere en meer structurele samenwerking. Zo worden er verbeteringen voorgesteld door de harmonisering van verschillende standaarden, financiële (belasting) voordelen voor samenwerkingsprojecten en betere uitwisseling van informatie tussen lidstaten over defensieplannen. Door *pooling & sharing* - het samenvoegen of delen van middelen van de lidstaten - moeten essentiële capaciteiten die de individuele lidstaten niet meer effectief in stand kunnen houden gewaarborgd worden door samenwerking. Een belangrijk element hierin is de vroegtijdige afstemming van de defensieplanningen. De aanschaf van nieuw materieel is een lang traject, waarbij iedere lidstaat op basis van de eigen defensiestrategie een afweging maakt welke middelen nodig zijn en aan welke eisen het moet voldoen. Hierdoor ontstaan veel onderlinge verschillen in het type materieel, de specificaties en het moment waarop nieuw materieel gekocht wordt. Voor het samenvoegen en samen aankopen is dit natuurlijk problematisch. Het Europees Defensieagentschap (EDA) probeert daarom deze processen zoveel mogelijk te coördineren en op elkaar af te stemmen.³ Het EDA kan echter niets van



► Onder het Europese Nabuurschapbeleid (ENP) zoekt de Europese Unie (blauw) nauwere economische en politieke samenwerking met landen in haar achtertuin (groen). Bron: Siekierki



▲ *Defensie blijft binnen de EU een nationale gelegenheid; zo bestaat de stuurcommissie van het EDA uit de ministers van Defensie van de verschillende lidstaten. Bron: Raad van de Europese Unie*

bovenaf opleggen en is afhankelijk van de medewerking van de lidstaten. Helaas schiet deze medewerking op het gebied van openheid en het delen van informatie tekort, en wordt er in de nationale defensieplanningen nog niet genoeg rekening gehouden met *pooling & sharing*. Voorbeelden van succesvolle samenwerking zijn er wel, zoals het Europees Luchttransportcommando (EATC), en er is goede hoop dat op het gebied van lucht tankers een vergelijkbaar samenwerkingsverband komt.

Het nut van strategie

De genoemde voorstellen passen in de pragmatische en stapsgewijze aanpak die men vanwege politieke impasses verkiest boven ambitieuze grote projecten. De keuzes in samenwerking worden gemotiveerd door de praktische haalbaarheid van projecten en de lessen die getrokken zijn uit de tekorten die optraden tijdens de laatste interventie in Libië.⁴ Dit is niet genoeg. Het is maar de vraag of type operaties 'interventies vanuit de lucht' ook in de toekomst onze focus hebben; of dat wij ons moeten richten op andere missies waarvoor ook andere middelen nodig zijn, bijvoorbeeld stabilisatie-operaties in sub-Sahara Afrika of maritieme operaties in Arctisch gebied. Enerzijds hangt dit af van gebeurtenissen om ons heen die wij niet altijd in de hand hebben. Dit moeten we zoveel mogelijk proberen te anticiperen. Anderzijds hangt dit af van de keuzes die wij maken in ons veiligheidsbeleid, welke risico's en welke verantwoordelijkheden we accepteren. Een gezamenlijke inschatting van de

wereld om ons heen, wat ons mogelijk bedreigt en hoe we daarmee om willen gaan zou daarom de basis moeten zijn waarop wij de keuzes maken over hoe we onze defensie inrichten. Helaas is deze strategische discussie op de achtergrond beland doordat een groep lidstaten - waaronder het Verenigd Koninkrijk en Nederland - weinig heil ziet in een dergelijke discussie. Het zou slechts de verschillen tussen de posities van de lidstaten pijnlijk duidelijk maken en resulteren in een strategisch document dat minder ambitieus is dan de Europese Veiligheidsstrategie uit 2003. Er is sinds 2003 echter veel veranderd in de wereld - zoals de Arabische Lente, de Amerikaanse heroriëntatie naar Azië en de gevolgen van de financiële crisis

- waarop nieuwe strategische antwoorden moeten komen. Vanuit denktanks wordt al langer gesproken over de noodzaak om de 2003 strategie te vervangen of te vernieuwen.⁵ Daarnaast zou een dialoog over de externe strategie ook positieve effecten hebben op de interne politieke impasses die voortvloeien uit de meningsverschillen van de lidstaten. Door te praten over de verschillen in perspectieven komt wederzijds begrip tot stand, wat de basis is voor de convergentie en betere cohesie van de strategische blik op de toekomst. Dit benadrukt dat een veiligheidsstrategie, net als diplomatie, niet slechts een uitkomst is in de vorm van een document, maar een

gezamenlijk proces waardoor men nader tot elkaar komt.

Informele strategische discussie

Hoewel de lidstaten voorlopig niet lijken te beginnen aan het schrijven van een nieuwe strategie, hebben de denktanks in Europa zich al wel in de strategische discussie gestort. Naast vele individuele publicaties - bijvoorbeeld van het Egmont Instituut in Brussel en FRIDE in Madrid⁶ - zijn er ook grotere gezamenlijke projecten opgezet. Een daarvan is het 'Think Global Act European' rapport van *Notre Europe*, waaraan het afgelopen jaar 16 denktanks meewerkten.⁷ Een ander project, het *European Global Strategy* initiatief, werd geleid door de vier denktanks van

Strategie zou de basis moeten zijn waarop wij de keuzes maken over hoe we onze defensie inrichten

Zweden, Polen, Italië en Spanje die samen met een brede groep van 24 deelnemende denktanks het strategische debat in Europa proberen te stimuleren.⁸ Het huidige debat binnen de denktanks laat zien dat angst over een gebrek aan overeenstemming tussen de verschillende Europese analyses weinig grond heeft, hoewel er zeker enkele punten van onduidelijkheid en onenigheid zijn.

De gedeelde analyse omvat onder andere de machtsverschuiving van het Westen naar Azië en de opkomst van een internationaal



▲ De EU probeert ook inter-militair overleg te stimuleren via bijvoorbeeld het EU militair comité met de verschillende nationale commandanten der Strijdkrachten. Bron: Raad van de Europese Unie

systeem dat uit meerdere machtscentra bestaat en waarin complexiteit en afhankelijkheid toenemen. Het spectrum aan veiligheidsdreigingen wordt daarnaast steeds breder: migratie, digitale veiligheid, gezondheid, klimaatverandering, schaarste worden onder andere als mogelijke bedreiging gezien. Hierbij wordt het onderscheid tussen 'interne' en 'externe' veiligheid steeds kleiner, omdat deze dreigingen gemakkelijk over grenzen heen gaan. Een belangrijk on-

als eerste in onze directe omgeving - de zogeheten *neighbourhood* die Oost-Europa, de Kaukasus en het zuiden en oosten van het Middellandse Zeegebied omvat - moeten verzorgen. In deze regio moet Europa ook op militair vlak het voortouw nemen, aangezien de Verenigde Staten de focus naar Azië hebben verlegd. Onze Amerikaanse partners verwachten ook dat wij niet langer meeliften op hun defensie-inspanningen en ook een bijdrage gaan leveren als 'leverancier van veiligheid'.⁹

Over deze punten lijkt in ieder geval in de kringen van Europese denktanks een consensus te bestaan.

De meningen lopen verder uiteen

Meningen lopen uiteen als het gaat over de mondiale rol en het gebruik van militaire machtsmiddelen voor geopolitiek

derdeel van het creëren van veiligheid is het bevorderen van stabiliteit en ontwikkeling. Democratisering, sociale ontwikkeling, mensenrechten en goed bestuur worden over het algemeen gezien als de beste manier om deze doelstelling duurzaam te bevorderen. Hiervoor hebben we een veelomvattende - *comprehensive* - aanpak nodig die allerlei facetten omvat van economie, diplomatie en defensie tot ontwikkelingshulp, onderwijs en cultuur. Veiligheid en stabiliteit zullen wij

als het gaat over de mondiale rol van de EU en het gebruik van militaire machtsmiddelen voor geopolitiek. Sommigen zien de EU voornamelijk als een mondiale civiele actor, die in het uiterste geval ook militaire middelen moet kunnen inzetten. Dit standpunt ligt dicht bij het Duitse en Scandinavische civiel georiënteerde gedachtegoed. Anderen zien het militaire instrument als vast onderdeel van de geopolitiek en essentieel voor het projecteren van macht op mondiale

schaal. Dit standpunt rijmt het meest met het Franse idee van een sterke rol voor de EU in mondiale veiligheid. Een derde groep is wel voorstander van een dergelijke geopolitieke rol voor Europa, maar wil dat deze wordt ingevuld door de NAVO of door (samenwerkende) autonome lidstaten in plaats van door de EU. De Britten zijn fervent voorstander van deze laatste visie. Door deze uiteenlopende visies blijft de rol van Europa als mondiale veiligheidsactor in het ongewis.

Hoewel Europa mondiale economische en politieke belangen heeft, beschikt het niet over de militaire middelen of de wil om deze in te zetten om ook een sterke rol te spelen in mondiale veiligheid. Dit kan bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat Europa niet meepraat over de Aziatische veiligheidsarchitectuur en in grote mate afhankelijk wordt van het veiligheidsbeleid van de Verenigde Staten ten opzichte van China. De wenselijkheid hiervan is een serieus vraagstuk van politieke ambitie en visie waarbij op voorhand geen 'goed' antwoord is. Europa hoeft niet noodzakelijk deze mondiale rol te spelen. Door verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen regio en zo de Verenigde Staten te ontlasten kunnen wij bijvoorbeeld de trans-Atlantische relatie in leven houden en meer grip krijgen op de voorspoed van een regio die directe invloed op ons eigen welzijn kan



▲ Lady Catherine Ashton heeft leiding over Europese defensie en buitenlandse politiek. Bron: Foreign and Commonwealth Office

hebben. Over deze regionale focus bestaat meer consensus dan de mondiale rol en dit thema komt dan ook veelvuldig terug in het rapport dat de Hoge Vertegenwoordiger Catherine Ashton opstelde ter voorbereiding op de Europese Raad.¹⁰

Pragmatisch of strategisch

Er liggen serieuze strategische vraagstukken op tafel voor Europa, maar gemakkelijke oplossingen zijn er niet. Voor de mondiale rol bestaat geen consensus en is een gezamenlijk antwoord voorlopig een 'onhaalbare droom'. Voor een autonome regionale rol is deze consensus veel dichterbij, maar dan moet hier wel voor gekozen worden. Door de discussie in aanloop naar de Europese

Raad te beperken tot de financiële efficiëntie van Europese defensie, laten de lidstaten een mogelijkheid onbenut om deze strategische keuze te maken, het ambitieniveau en de prioriteiten te verduidelijken en de middelen die we hiervoor nodig hebben te identificeren. Zonder strategische richting leidt de pragmatische aanpak wel tot finan-

ciële efficiëntie, maar zal de operationele geschiktheid en effectiviteit van de Europese defensie te wensen overlaten. ▀

Lennart Landman is promovendus aan de Rijksuniversiteit Groningen en research associate bij Instituut Clingendael.

Eindnoten

¹ Bedragen verschillen per rekenmethode. Het genoemde bedrag komt uit de *SIPRI Military Expenditure Database*: uitgaven in 2012 gecorrigeerd voor de Euro-Dollar koers. Voor Europa zijn de 26 EU landen in die meedoen aan het GVDB gerekend (dus zonder Denemarken). Het Europees Defensieagentschap (EDA) hanteert voor de Europese Unie lagere cijfers.

² Europese Commissie, *Towards a more competitive and efficient European defence and security sector*, 24 juli 2013

³ Zie bijvoorbeeld Europees Defensieagentschap, *Code of Conduct on Pooling & Sharing*, 19 november 2012

⁴ Deze tekorten zijn overigens vrijwel identiek aan de tekorten die aan het licht kwamen tijdens de interventie in Kosovo in 1999; om maar aan te geven dat deze problematiek niet nieuw is en 'snelle oplossingen' niet waarschijnlijk.

⁵ Andersson, J.J., Brattberg, E., Häggqvist, M., Ojanen, H. en Rhinard, M., *The European Security Strategy: Reinvigorate, Revise or Reinvent?*, in *UI Occasional Paper 7* (2011), *Swedish Institute of International Affairs*

⁶ Biscop, S., *And What Will Europe Do? The European Council and Military Strategy*, in *Security Policy Brief 46* (2013), Egmont Instituut; Grevi, G., *A progressive European Global Strategy*, in *Policy Brief 140* (2012), FRIDE

⁷ Fabry, E. en Rosselli, C. (eds.), *Think Global- Act European IV: Thinking Strategically about the EU's External Action*, in *Notre Europe*, april 2013

⁸ Fägerstern, B., Marrone, A., Ortega, M. en Parkes, R., *Towards A European Global Strategy - Securing European Influence in a Changing World*, in *European Global Strategy (EGS)*, mei 2013

⁹ Robert Gates, *Reflections on the status and future of the transatlantic alliance*, toespraak van de Amerikaanse minister van Defensie tijdens de *Security and Defence Agenda* conferentie in Brussel, 10 juni 2011

¹⁰ Ashton, C., *Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence: Final Report by the High Representative/ Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy*, 15 oktober 2013