

MPCC: essentiële schakel voor Europese strategische autonomie

Irving Froklage*

Als onderdeel van de bredere initiatieven die het veiligheids- en defensiebeleid van de EU versterken is in juni 2017 de Military Planning and Conduct Capability (MPCC) opgericht. Het doel was toen om de Europese Unie in staat te stellen sneller, efficiënter en effectiever te reageren op veiligheidskwesties buiten haar grenzen met een eigen permanent militair hoofdkwartier op strategisch niveau in Brussel. De MPCC is vanaf de oprichting een organisatie in ontwikkeling. Sinds 2017 groeit de organisatie en krijgt ze er telkens missies en taken bij. De belangrijkste en omvangrijkste missie is momenteel EUMAM Ukraine. Aan het eind van de zomer 2024 heeft alleen al deze missie meer dan 60.000 Oekraïense troepen getraind.

Oekraïense militairen nemen deel aan trainingsmissie EUMAM Ukraine, momenteel de belangrijkste en omvangrijkste missie van de MPCC



Als gevolg van de veranderende geopolitieke situatie in de wereld wordt de discussie over de noodzakelijkheid van Europese militaire capaciteiten steeds prominenter gevoerd. Vlak na de Russische inval in Oekraïne namen de regeringsleiders het Strategisch Kompas aan, in maart 2022. Dit document geeft richting aan het Europese veiligheids- en defensiebeleid voor een periode van 5 tot 10 jaar. De belangrijkste prioriteit van het Strategisch Kompas is de zelfredzaamheid van de Europese Unie. Het kompas is onderverdeeld in vier richtingen: crisismanagement, weerbaarheid, capaciteitsontwikkeling en partnerschappen. Ook de doelstelling voor de ontwikkeling van een snel inzetbare EU-capaciteit in de vorm van een Rapid Deployment Capacity van vijfduizend man onder leiding van de MPCC staat in het Strategisch Kompas.¹

Ondertussen duurt de oorlog in Oekraïne voort en statelijke actoren betwisten elkaar de toegang tot strategische domeinen, onder meer door operaties in de ‘grey-zone’. Terrorisme en gewelddadig extremisme groeien en er is meer druk op het gebied van non-proliferatie. Ook de gevolgen van klimaatverandering op veiligheid en defensie worden zichtbaarder. Europese waarden, burgers en belangen beschermen blijft daarom waarschijnlijk hoog op de agenda van de Europese Unie staan. Als die discussies leiden tot een verdere versteviging van de militaire samenwerking binnen EU-verband is de MPCC hierin de verbindende commandovoeringsschakel. Dit artikel beoogt meer inzicht te verschaffen over wat de MPCC daadwerkelijk is, waar het nu naar toe groeit en wat het kan zijn.

Structuur van de MPCC

De MPCC is een relatief klein hoofdkwartier. In 2024 groeit het tot 115 personen met een vrij klassieke organisatie, zoals hieronder afgebeeld (zie Figuur 1). Naast de dubbele functie voor de commandant springen twee zaken in het oog. Ten eerste is er, om de ‘span of control’ beheersbaar te houden, gekozen voor een Deputy Chief of Staff in de rang van kolonel, dezelfde rang als de sectiehoofden. Ten tweede

bestaat er binnen de afdeling operaties een hybrid operations branch. Die combineert psychologische operaties, informatie operaties, cyberoperaties en elektronische oorlogvoering. Hiermee speelt de MPCC in op het hybride karakter van huidige conflicten en sluit men aan op andere hybride structuren binnen de Europese Unie.

De MPCC is onderdeel van de militaire structuren van de EU, waartoe ook de Militaire Staf van de EU (EUMS) en het Militaire Comité (EUMC) behoren.² De militaire organisaties vallen onder de Europese Dienst voor Extern Optreden (European External Action Service), feitelijk een gecombineerd ministerie van buitenlandse zaken en defensie van de EU onder leiding van de Hoge Vertegenwoordiger. Het EUMC is het hoogste militaire orgaan binnen de Unie en bestaat uit de Chefs Defensiestaf van de lidstaten, die regelmatig worden vertegenwoordigd door hun permanente militair vertegenwoordigers. Het is het forum voor militair overleg en samenwerking tussen de EU-lidstaten. Op basis van consensus verstrekt het comité militair advies aan de Europese Raad en doet het aanbevelingen aan het Politiek en Veiligheidscomité (PVC). Ook geeft het richting aan de EUMS. De EUMS heeft als taak vroegtijdige waarschuwing, situatiebeoordeling en een deel van de strategische militaire planning uit te voeren en daarnaast het beleid en de beslissingen uit te voeren die door het Militair Comité van de Europese Unie worden aangestuurd. De onderlinge relaties zijn niet hiërarchisch (later verder toegelicht onder de kop Werkwijze).

Elke missie heeft een commandant met een staf in het gebied die verantwoordelijk is voor het operationele niveau. Zij verzorgen de bevelvoering ter plaatse en de daadwerkelijke uitvoering van het mandaat van de missie.

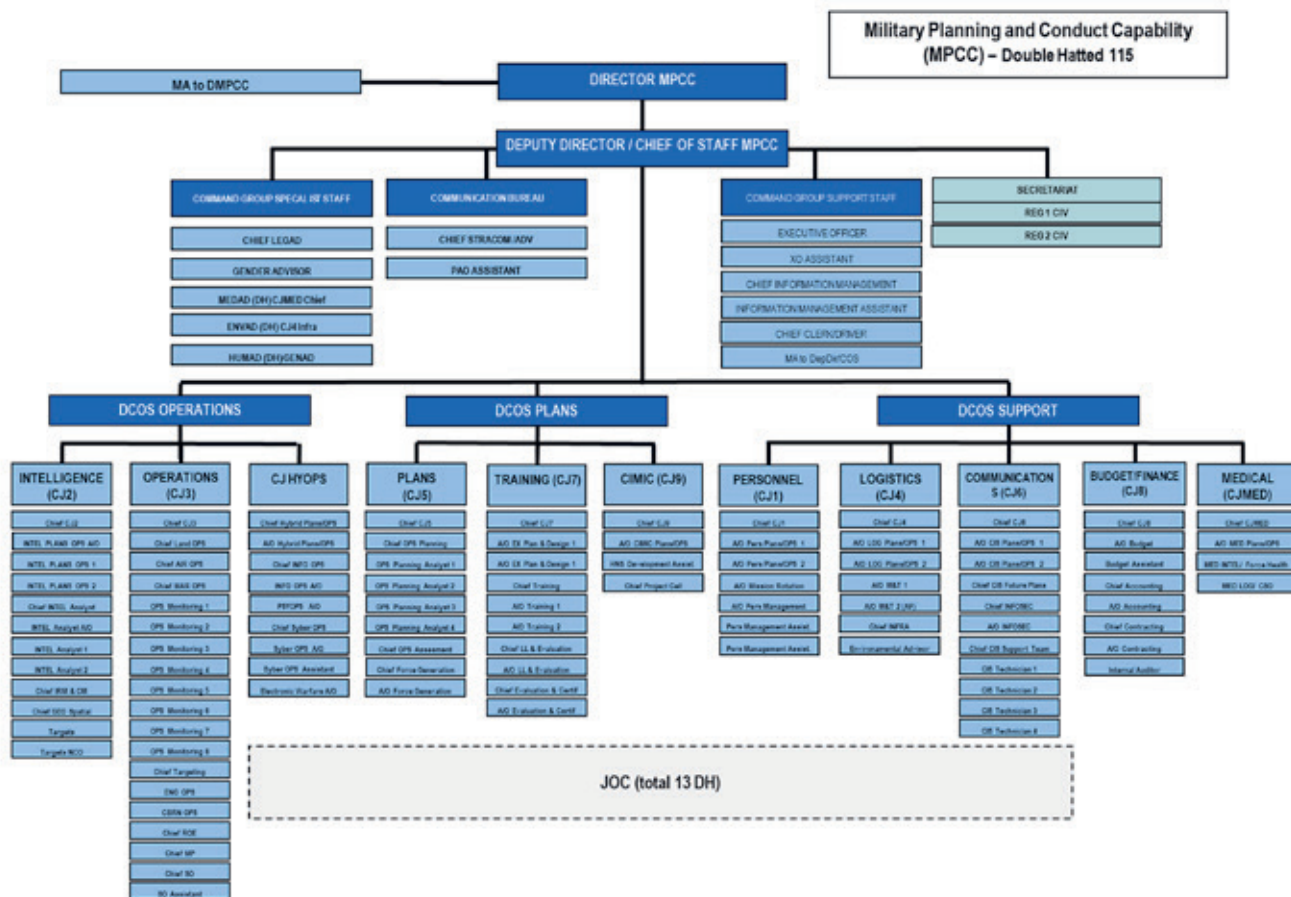
* Irving Froklage werkt bij de Military Planning and Conduct Capability.

1 Europese Raad, ‘Een strategisch kompas voor veiligheid en defensie’, 2022.

Zie: <https://www.consilium.europa.eu/nl/infographics/strategic-compass/#0>.

2 Zie voor een overzicht van de geschiedenis van de militaire structuren in de EU:

Deborah Lassche MSc, ‘The EU Military Staff: a frog in boiling water?’, *Militaire Spectator* 186 (2017) (7/8). Zie: <https://militairespectator.nl/artikelen/eu-military-staff-frog-boiling-water>.



Figuur 1 De organisatie van de MPCC

Deze zogeheten Mission Force Commanders met hun Force Headquarters (FHQ) vallen onder het bevel van de MPCC. De grootte van een FHQ is afhankelijk van de missie. Voor een trainingsmissie zoals EUTM Somalia gaat het om een tiental mensen. Voor de inzet van de Rapid Deployment Capacity hebben we het over een legerkorps hoofdkwartier zoals EuroCorps.

Inzet

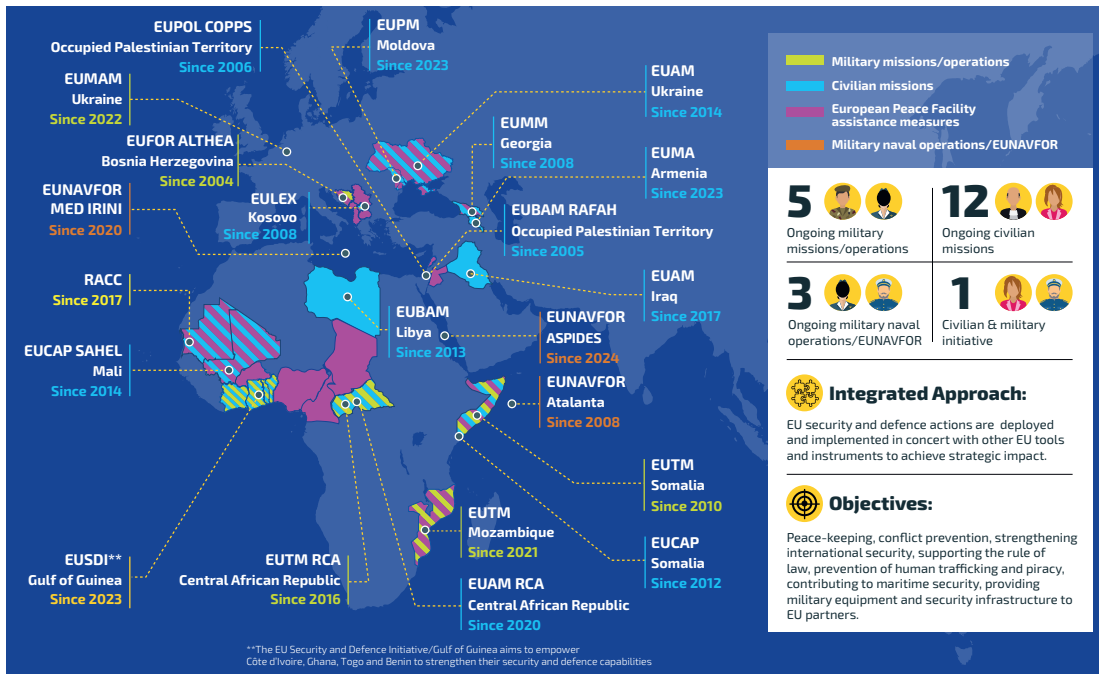
De MPCC is verantwoordelijk voor de planning en aansturing van de militaire missies van de Europese Unie. Belangrijk om hier bij op te merken is dat er binnen de Europese Unie onderscheid wordt gemaakt tussen missies en operaties. Een missie heeft een ‘non-executive’

mandaat. Het gastland wordt gesteund met advies, training en begeleiding, maar de missie zelf mag geen bevoegdheden van de staat uitoefenen. De missies zijn wel bewapend en het recht op zelfverdediging valt niet onder de restricties. Een operatie heeft wel een executive mandaat en kan, afhankelijk van de Rules of Engagement, wel bepaalde bevoegdheden uitoefenen.

Momenteel voert de MPCC het bevel over de missies in Somalië, de Centraal-Afrikaanse Republiek, Mozambique, het Security and Defence Initiative in de Golf van Guinee en de militaire bijstandsmissie voor Oekraïne. Recentelijk heeft het de trainingsmissie in Mali en de partnermissie in Niger beëindigd en het personeel teruggetrokken naar Europa.

EU SECURITY AND DEFENCE ENGAGEMENT AROUND THE WORLD

July 2024
© European Union



Figuur 2 EU CSDP-inzet

De huidige EU-operaties zijn EUNAVFOR MED IRINI in de Middellandse Zee, EUNAVFOR ATALANTA voor de kust van Somalië, EUNAVFOR ASPIDES in de Rode Zee en EUFOR ALTHEA in Bosnië-Herzegovina. De operaties van de EU worden aangestuurd door andere strategische militaire hoofdkwartieren. EUFOR ALTHEA door de EU-cel in het NAVO-hoofdkwartier SHAPE en de andere operaties door een van de vijf aan de EU gecommiteerde nationale strategische hoofdkwartieren. Deze vijf zogeheten Operations Headquarters (OHQ) worden permanent aangeboden door Duitsland (Ulm), Frankrijk (Parijs), Spanje (Rota), Italië (Rome) en Griekenland (Larissa). Ze worden aangevuld met specialisten uit andere landen waar nodig en kunnen door de EU ingezet worden als hoofdkwartier op het strategisch niveau (de O staat voor 'operations', niet voor 'operational') voor het uitvoeren van operaties.

De civiele tegenhanger van de MPCC, de Civil Planning and Conduct Capability (CPCC), stuurt

de civiele missies van de Europese Unie aan. Het Security and Defence Initiative in de Golf van Guinee is een militaire en civiele missie in één en wordt gezamenlijk aangestuurd. Zie Figuur 2 voor een compleet overzicht.

Werkwijze

De directeur van de MPCC, die tegelijkertijd de functie van directeur-generaal van de EUMS bekleedt, is de commandant van alle militaire missies op strategisch niveau. De Nederlandse luitenant-generaal Michiel van der Laan bekleedt sinds 2023 deze functie. Vanuit Brussel geeft hij richting, vult hij randvoorwaarden in en stuurt hij de missies aan. Ook is hij het eerste aanspreekpunt voor het politieke besluitvormingsniveau binnen de EU (vertegenwoordigd door het Politiek en Veiligheidscomité in de Raad). Concreet vertaalt hij de politieke richting in militaire handelingsopties. In deze rol geeft hij uitvoering aan de politieke opdracht en leidt hij

De nauwe samenwerking met de CPCC is een van de manieren om invulling te geven aan de EU integrated approach

de missies, waarbij hij de missies in positie brengt om effecten te bereiken op het operationele en tactische niveau.

De MPCC rapporteert aan het Politiek Veiligheids Comité (PVC), normaal via het EUMC. Het EUMC wordt altijd geïnformeerd. Het PVC bestaat uit de ambassadeurs van de lidstaten en vormt het voornaamste politieke overlegniveau voor besluiten aangaande het gezamenlijke veiligheids- en defensiebeleid. Het PVC bewaakt de uitvoering namens de lidstaten en bereidt belangrijke besluiten voor, zoals het initiëren van een nieuwe missie.

De nauwe samenwerking met de CPCC is een van de manieren om invulling te geven aan de EU integrated approach. Expertise en schaarse capaciteiten worden gedeeld en er wordt, waar mogelijk, geprobeerd synergie in de activiteiten te vinden. Momenteel coördineren de twee organisaties hun activiteiten via de Joint Support Coordination Cell (JSCC). Deze cel is een forum, geen commandostructuur, waar de civiele en militaire vertegenwoordigers hun acties coördineren om synergie te bereiken op ondersteunende gebieden zoals medische ondersteuning en logistiek. De JSCC heeft zelf geen vast personeel en komt enkele keren per jaar bijeen.

Door de dubbelfunctie van directeur-MPCC en het feit dat de MPCC wordt aangestuurd door het PVC, maar routinematig rapporteert via de

commandant-EUMC, zijn de dagelijkse lijnen kort en wordt er in de praktijk vaak samen gepland. Figuur 3 geeft de onderlinge verhoudingen weer tussen respectievelijk EUMC, EUMS en MPCC.

In de inzetgebieden zijn verder twee gestructureerde initiatieven om de samenwerking te bevorderen: de EU Family approach en de Team Europe approach. De EU Family approach is de geregelde coördinatie tussen de verschillende EU-actoren in een bepaald gebied (EU-delegatie, civiele missie en militaire missie). Hoewel elk EU-actor zijn richting vanuit Brussel krijgt, blijkt het toch goed om op de grond de daadwerkelijke activiteiten op elkaar af te stemmen. Daarnaast wordt met de Team Europe approach geprobeerd de verschillende lidstaten die geregeld binationaal zaken doen in een bepaald gebied te betrekken waar mogelijk.

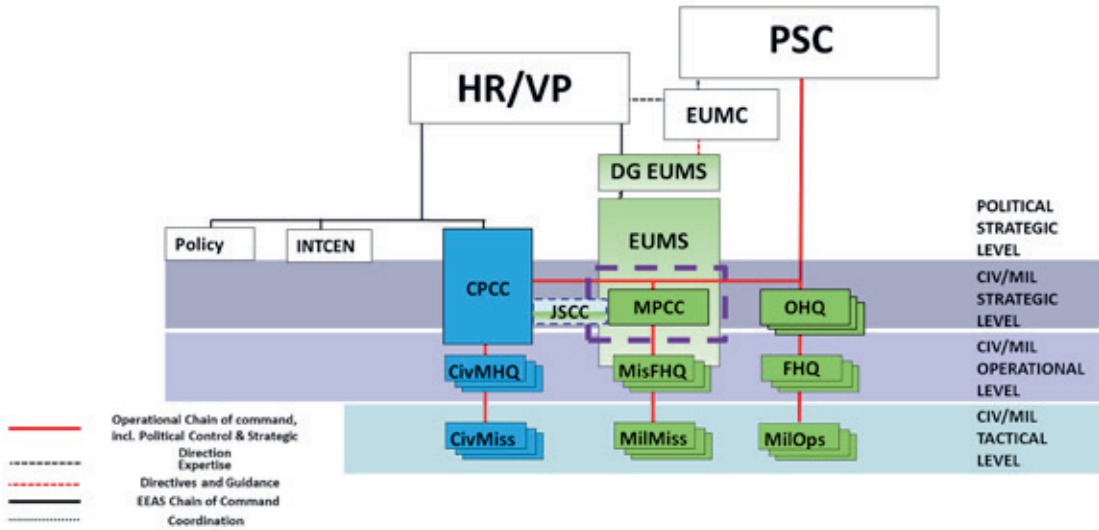
Om politieke ambitie om te zetten naar een concreet uitvoerbaar plan voor militaire actie volgt de MPCC de Europese planningssystematiek. Deze systematiek is in Figuur 4 schematisch weergegeven.³

De eerste militaire input in een planning komt van EUMS (groen afgebeeld). Alle input daarboven komt van civiele onderdelen van de Europese Dienst voor Extern Optreden. Het gehele proces (van boven naar beneden) komt in grote lijnen overeen met het Comprehensive Operations Planning Directive van de NAVO. Door de co-locatie met EUMS en door het hebben van dezelfde commandant is de samenwerking met EUMS goed en zijn planningselementen van MPCC doorgaans onderdeel van de planningsteams van EUMS. Iets wat onontbeerlijk is om overzicht over het proces te houden. Des te meer omdat binnen de EU de besluitvorming weliswaar altijd parallel, maar dus ook altijd gestaffeld plaatsvindt. Dit is gelijk het grote verschil met de NAVO-systematiek waar ieder commandovoeringsniveau het volledige planningsproces doorloopt.

Voor een nieuwe trainingsmissie kan het hele proces een half jaar in beslag nemen. Onder tijdsdruk gaat het sneller. Een recent voorbeeld

³ Zie voor meer achtergrond hierover: Federal Ministry of Defence, Republic of Austria, 'Handbook on CSDP', 2021. Zie: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/19-03241%20CSDP%20Buch_WEB.pdf.

EU C2 MPCC / CSDP responsibility layers



Figuur 3 Onderlinge verhoudingen EUMC, EUMS en MPCC

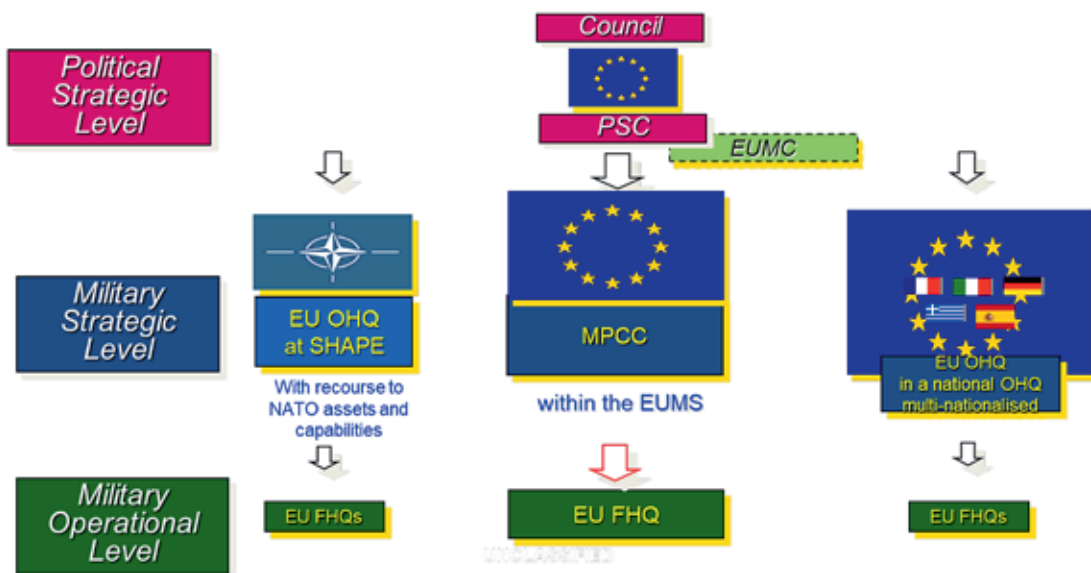


Figuur 4 EU planningsystematiek

hiervan is de planning van de operatie ASPIDES in de Rode Zee waarin het proces in vier weken van begin tot eind werd doorlopen.

De CPCC volgt dezelfde planningsmethodiek als de MPCC, al zijn er kleine verschillen als gevolg

van andere financiële regels en een andere aard van de gebruikte middelen. Dit is een van de redenen voor de keuze voor twee aparte hoofdkwartieren. De geïntegreerde aanpak wordt tijdens de planning vormgegeven door constante afstemming.



Figuur 5 Toekomstige EU militaire C2-opties

Ontwikkelingen

2025 vormt de eerstvolgende mijlpaal voor de MPCC. Door een serie van oefeningen, de zogenaamde MILEX-serie, wordt er gewerkt naar het bereiken van de status van voorkeurshoofdkwartier voor alle Europese missies en operaties. Hiermee wordt bedoeld dat voor elke nieuwe Europese missie het uitgangspunt is dat de MPCC als strategisch hoofdkwartier optreedt. Het verschil met de huidige situatie is dat tot nu toe bij het opstarten van een missie een aparte afweging werd gemaakt welk hoofdkwartier aan te wijzen. In de toekomst gaat men uit van 'MPCC, tenzij'. De positie van de MPCC wordt zo dus versterkt. Door deze duidelijkheid vooraf kan de MPCC eerder aanhaken bij de benodigde planning. Ook de samenwerking in Brussel tussen alle actoren in het veiligheidsdomein kan zo verbeterd worden omdat de MPCC gesitueerd is in Brussel en, in tegenstelling tot de andere hoofdkwartieren, dagelijks zaken doet met de andere EU-planningsactoren.

De andere opties voor het leiden van een militaire operatie van de Europese Unie op strategisch niveau blijven bestaan en blijven de door hun geleide operaties voortzetten (zie Figuur 5). Ook blijven zij beschikbaar als de

aansturing door de MPCC niet mogelijk is. Aansturing kan dan lopen via het EU-element in het NAVO-hoofdkwartier (SHAPE) of via een van de vijf aan de EU gecommitteerde hoofdkwartieren.

Zoals gesteld in het Strategisch Kompas moet de MPCC vanaf 2025 in staat zijn om de Rapid Deployment Capacity (RDC) van de Europese Unie aan te sturen. Deze capaciteit is een raamwerk dat snel tot 5.000 troepen kan inzetten om te reageren op dreigingen en crisissituaties buiten het grondgebied van de Europese Unie. De MPCC is geen onderdeel van de RDC, maar wel onlosmakelijk verbonden met die RDC en randvoorwaardelijk voor diens inzet. Met de RDC komt er een nieuw stuk gereedschap in de gereedschapskist van de Europese Unie. De reactiemacht biedt politici een andere en robuustere optie om als Europese Unie te reageren op een bedreiging van haar waarden, burgers of belangen. De RDC bestaat uit battle-groups en/of vooraf geïdentificeerde nationale modules. Inzet kan worden aangepast aan verschillende scenario's, variërend van initial entry operations tot versterking van een bestaande missie of om een evacuatie te beveiligen. De RDC is expliciet niet bedoeld voor collectieve verdediging. Daarmee is de RDC

geen dubbeling met NAVO-capaciteiten, maar eerder een aanvulling.

Om ook in staat te zijn om een executive operatie te leiden, wordt er jaarlijks geoefend. Tot en met 2022 waren deze MILEX-oefeningen allemaal commandopostoefeningen zonder daadwerkelijke troepen op de grond. De eerste oefening met troepen te velde vond plaats van 16 tot 22 oktober 2023 in Spanje. Met 2.800 militairen, inclusief uitrusting en strategische enablers, vormde deze oefening een belangrijk meetmoment voor de MPCC. Niet alleen voor het testen van de procedures en systemen, maar ook vanwege het doorlopen van de normale operationele werkzaamheden met meerdere missies wereldwijd. Het is ook interessant op te merken dat dit de eerste oefening was die de Europese Unie uitvoerde zonder te leunen op NAVO-structuren. De MILEX-oefeningen zullen een jaarlijks onderdeel blijven van het battle-rhythm van de MPCC om op niveau te blijven. Essentieel voor de MPCC om de gewenste status te bereiken en te behouden, is de voortdurende steun van de lidstaten. Onder meer het vullen van de MPCC met personeel is een vereiste. Immers, zonder een kern van ervaren personeel is geen enkel hoofdkwartier in staat zijn werk te doen.

Open zaken

Een aantal vraagstukken ligt nog voor. Ten eerste is een van de uitgangspunten van de plannen voor 2025 en verder dat de MPCC maximaal twee operaties tegelijk zal leiden, naast de trainingsmissies. Met de lopende operaties ATALANTA, ASPIDES, ALTHEA en IRINI kan de MPCC dus niet het enige strategische hoofdkwartier van de Europese Unie zijn. Voor de nabije toekomst ligt het daarom in de lijn der verwachting dat de EU voor specifieke missies een beroep blijft doen op strategische hoofdkwartieren van de lidstaten. Te meer omdat lidstaten ook een belang hebben eigen capaciteit overeind te houden.

Ten tweede is de MPCC klein in vergelijking met andere strategische hoofdkwartieren (bijvoorbeeld NAVO SHAPE) en kan de organisatie niet

De MPCC moet vanaf 2025 in staat zijn de EU Rapid Deployment Capacity aan te sturen

alle expertise garanderen voor alle denkbare operaties. Om dit expertiseprobleem aan te pakken, begon de MPCC enkele jaren geleden te experimenteren met samenwerking in een netwerk van andere hoofdkwartieren. De eerdergenoemde hoofdkwartieren in Duitsland, Frankrijk, Spanje, Italië en Griekenland maken deel uit van deze familie. Deze hoofdkwartieren leveren, in onderling overleg, op afstand specifieke expertise of pakken een afgebakend geheel van een planning op. Op deze manier is een extra zogeheten reach-back-capaciteit gecreëerd. Tijdens MILEX23 is met Ulm en Rota bewezen dat dit concept potentie heeft. Tijdens diezelfde oefening werd de MPCC in Brussel tijdelijk versterkt met militairen uit de lidstaten. Deze mensen vulden de gaten in de huidige organisatie op. Zij brachten expertise en ervaring mee, maar hadden een grondige inwerkperiode nodig om ze wegwijs te maken in de EU-processen en de bijbehorende IT-systemen. In MILEX24 was er een intensief introductietraject van vier dagen opgezet voor deze mensen. Gecombineerd met het plaatsen van deze experts op die stoelen in de organisatie waar ze vooral met inhoudelijk expertise konden bijdragen, bleek dit werkbaar, hoewel bewerkelijk.

Tot slot heeft de Europese Unie een gemeenschappelijk veiligheidsbeleid, niet een verenigd beleid. Hiermee wordt bedoeld dat de lidstaten gezamenlijk willen optrekken, maar zich niet hebben vastgelegd hoe dit te doen in een gegeven situatie. Het gevolg is dat de eenheid op politiek niveau, die nodig is voor militaire actie, geen vanzelfsprekendheid is. Een coalitie van bereidwillige lidstaten, al dan niet met derde gelijkgestemde partijen, kan het resultaat zijn. Deze politieke realiteit moet dan ook gereflecteerd worden in het gezamenlijk strategisch hoofdkwartier. De benodigde structuren en de gevolgen voor het personeelsmanagement van de MPCC zijn nog niet uitgekristalliseerd.

Conclusie

De MPCC is momenteel bezig met een doorontwikkeling met als doel Europese politici een andere optie te geven van samenwerking in het veiligheidsdomein. Dit levert een aantal uitdagingen op. De ambitie in het Strategisch Kompas heeft namelijk een prijskaartje. De belangrijkste lijkt wel de vulling van de MPCC met ervaren stafofficieren omdat zij degenen zijn die daadwerkelijk invulling moeten gaan geven aan de ambitie, wat in nagenoeg alle lidstaten een knelpuntcategorie is. Bij nadere beschouwing is dit probleem waarschijnlijk kleiner dan het lijkt. Voor een strategisch

hoofdkwartier is de MPCC klein, met 115 functies. Deze grootte, mits gevuld, is voldoende om een operatie aan te sturen zoals het hoofdkwartier in Larissa aantoonde met het leiden van de operatie in de Rode Zee. Met de huidige reorganisatie staat de structuur van de MPCC voor de komende jaren. De grootte van de MPCC zal dus voorlopig beperkt blijven in vergelijking met SHAPE. Als elk Europees land in plaats van tien officieren naar de NAVO er negen stuurt, en een naar de MPCC, dan is de benodigde vulling al gegarandeerd.

Met de groei van de MPCC ontwikkelt de Europese Unie zich meer en meer tot een actor



die niet enkel een geopolitieke speler wil zijn, maar hiertoe ook de capaciteiten heeft. Een vergelijking met voor militairen bekende NAVO-structuren gaat mank. Dat is ook niet relevant, aangezien de Europese Unie en de NAVO voor andere doeleinden zijn ingericht. Daarnaast is de geïntegreerde aanpak van de Europese Unie haar unique selling point en dient dit altijd, in tegenstelling tot puur militaire samenwerkingsverbanden, een belangrijk onderdeel te blijven van de wijze waarop de EU crises benadert. ■

De eerste Live Military Exercise van de EU vond plaats in 2023. LIVEX 23 was een belangrijke mijlpaal voor de ontwikkeling van de Rapid Deployment Capacity en de operationalisering van de MPCC als het hoofdkwartier daarvan

