

Een Atlantische luis in de pels

Nederland en de Europese militaire integratie

Tijdens de NAVO-top in München, in februari 2008, kwam er van Amerikaanse zijde forse kritiek op de gebrekkige inzet van een aantal Europese bondgenoten rond Afghanistan. Terugkijkend op de periode 1998-2008 blijken de negatief gestelde Amerikaanse voorwaarden over Europese samenwerking op defensiegebied contraproductief gewerkt te hebben. Nederland koos voor het primaat van de NAVO en stuurt binnen Europees verband ontwikkelingen bij. De haarscheuren binnen de NAVO dwingen tot verdere bezinning op alternatieven voor de consensusbesluitvorming binnen de NAVO en binnen Europa.

mr. drs. R. Westerneng*

Tijdens de NAVO-top in München, in februari 2008, uitte de Amerikaanse minister van Defensie Gates ferme kritiek op de gebrekkige inzet van sommige Europese bondgenoten bij het bestrijden van de Taliban en Al Qaida in Afghanistan. Ook van de Europese Unie werd een bijdrage verwacht. De haperende inzet van de NAVO in Afghanistan roept vragen op over de effectiviteit van het bondgenootschap als vredesafdwingende en wederopbouwende organisatie.¹

Deze discussie maakt de Europese worsteling met de problematiek van het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) weer actueel. Met het *battlegroup*-concept, waarmee de EU kan beschikken over verschillende multinationale gevechtsgroepen, kreeg het EVDB in theorie de 'big stick' die geloofwaardigheid moest geven aan beleidsdoelstellingen van de EU in de wereldpolitiek.²

FOTO NAVO, K. MÖRK



Minister van Defensie Gates tijdens zijn speech op de NAVO-top in München

Europees onvermogen

Toch is het niet in de eerste plaats de EU die bepaalt in hoeverre en met welke voortvarendheid de militaire samenwerking zich ontwikkelt. De VS bepaalt voor een belangrijk deel het marstempo van het militaire EVDB, via de EU-lidstaten die tevens behoren tot de NAVO. Dat tempo is niet bepaald straf te noemen. Voormalig minister van Defensie Kamp constateerde in 2006 dat:

Europa vooralsnog bestaat uit zelfstandige staten met een eigen buitenlands beleid

* De auteur is werkzaam als zelfstandig juridisch adviseur. Hij publiceerde eerder in de *Internationale Spectator* over uitbreiding van de NAVO, politieke haken en ogen van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid, en over parlementaire betrokkenheid bij de uitzending van militairen.

1 www.euobserver.com, 11-2-2008.

2 R.J. Querido en J. van den Brink, 'Zin en onzin van de EU-Battlegroups', *Militaire Spectator* 174 (2005), p. 328-342.

Kamerstukken II 2005-2006, 30162, nr. 3.

3 Kamerstukken II 2005-2006, 21501, nr. 33, p. 4.

en eigen krijgsmachten die niet eensgezind worden ingezet.³

Anderzijds is er, vooral sinds 1998, wel degelijk sprake van een kentering in het Europese denken over de noodzaak van 'herijking van het defensiebeleid in Europa'. Daarin staat niet zozeer de verdedigingstaak centraal als wel crisisbeheersingsoperaties, gericht op het bewaren van vrede en wederopbouw van crisisgebieden.

Ondanks het feit dat de lidstaten van de EU zich in de ontwerp-grondwet van 2004 (voor wat betreft de veiligheids- en defensiebepalingen herbevestigd in het verdrag van Lissabon, december 2007) ertoe verbonden hun militaire vermogens geleidelijk te verbeteren, mede voor de uitvoering van het EVDB, blijven die vermogens nog steeds ver achter bij het politiek-militaire aspiratieniveau van de EU.

Dit artikel richt zich echter op een andere factor, die onbedoeld bijdraagt tot het Europese onvermogen om een militaire rol van betekenis te spelen in de wereldpolitiek. Ten tijde van de regering van president Clinton zijn drie voorwaarden geformuleerd voor het versterken van de Europese defensie zonder dat daarbij afbreuk zou worden gedaan aan de Amerikaanse betrokkenheid bij de Europese veiligheid en de NAVO. In dit artikel staat de vraag centraal welk effect twee van deze voorwaarden (het verbod van duplicatie en ont koppeling) hebben gehad voor Europese militaire samenwerking in de jaren 1998-2008. Tevens komt de vraag aan de orde in hoeverre daardoor de Nederlandse opstelling tegenover de Europese samenwerking werd beïnvloed.

Aansluitend wordt gezien of recente ontwikkelingen binnen de EU en de NAVO Nederland nopen tot een meer positieve houding jegens Europese militaire integratie als onafhankelijk proces. Is de Nederlandse balanceeract vol te houden als het koord tussen Washington en Brussel nog slapper wordt?

Amerikaanse voorwaarden

I Geen duplicatie

Op bijna elke bijeenkomst van de Kamercommissies van Buitenlandse Zaken en Defensie klinkt de mantra dat de NAVO een onwrikbare factor is in de Nederlandse veiligheidspolitiek. Nederlandse politici van Atlantische snit bekeken de gefaseerde ontwikkeling van een gemeenschappelijk defensiebeleid, zoals voorzien in het Verdrag betreffende de Europese Unie ex artikel 17, dan ook lange tijd met argusogen. Een slagvaardig EVDB zou tot een vermindering kunnen leiden van de Amerikaanse betrokkenheid bij de Europese veiligheid. Anderzijds konden niet ontkomen aan een versterkte vorm van Europese defensiesamenwerking.

Na de Koude Oorlog was er een nieuwe, introverte houding te bespeuren in Washington. Bovendien groeide de Amerikaanse onvrede over de Europese inspanningen op defensiegebied. Een evenwichtiger verdeling van de lasten onder de NAVO-lidstaten was geboden om haarscheuren in de alliantie te voorkomen. Europese militaire samenwerking mocht echter niet zodanige vormen aannemen dat de NAVO als veiligheidsorganisatie overbodig werd.

De regering Clinton stelde daarom drie voorwaarden aan het Europese project:

- geen duplicatie van middelen, structuren en faciliteiten die al via de NAVO ter beschikking stonden aan de Europese bondgenoten;
- geen ont koppeling van de transatlantische veiligheid in een Amerikaanse en Europese component;
- geen achterstelling of uitsluiting van Europese NAVO-lidstaten die geen lid van de EU zijn. Laatstgenoemde voorwaarde blijft overigens verder onbesproken in dit artikel.⁴

Van alle vormen van mogelijke duplicatie is die van collectieve verdediging wellicht het meest vergaand. Voor deze taak is de NAVO immers opgericht. Tegelijkertijd is de politieke integratie die de EU nastreeft moeilijk denkbaar zonder de bepaling dat men elkaar militair zal bijstaan bij een gewapende aanval. Desondanks ontbrak een dergelijke bijstandsclausule in de

³ Kamerstukken II 2005-2006, 21501, nr. 33, p. 4.

⁴ Kamerstukken I/II 1999-2000, 26945, nrs. 108 en 1, p. 6, 7.

Kamerstukken II 1999-2000, 24128, nr. 4, p. 6.

defensiebepalingen van het EU-verdrag (1991). De ontwerpgrondwet van de Europese Conventie (2003) voorzag in deze lacune, maar mede door interventie van Nederlandse gedelegeerden werd de betreffende bijstandsbepaling aangepast aan het Amerikaanse verbod van duplicatie (in dit geval artikel 5 van het NAVO-verdrag). In de definitieve tekst van de solidariteitsverklaring (onder I-41 van de ontwerpgrondwet 2004) verplichtten de lidstaten zich overeenkomstig artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties om hulp en bijstand te verlenen aan een lidstaat die gewapenderhand op zijn grondgebied wordt aangevallen.

Het werd als een Nederlands succes beschouwd dat de solidariteitsverklaring werd aangevuld met de vaststelling dat de verbintenis die uit deze bijstandsbepaling voortvloeit, in overeenstemming moet zijn met de verplichtingen van het lidmaatschap van de NAVO. Ook benadrukt de bepaling dat de NAVO voor de Europese lidstaten:

*de grondslag en het instrument van hun collectieve defensie blijft.*⁵

Ten overvloede, want het EU-verdrag alsmede de ontwerpgrondwet kennen reeds tal van verwijzingen naar de vereiste verenigbaarheid van het Europese veiligheidsbeleid met de verplichtingen die uit het Noord-Atlantische verdrag voortvloeien en het in NAVO-kader vastgestelde veiligheids- en defensiebeleid.

Als een Europese solidariteitsverklaring de nadruk legt op het feit dat Europese NAVO-lidstaten de NAVO beschouwen als de grondslag en instrument van hun collectieve defensie, is de vraag gerechtvaardigd in hoeverre de vorming van een gemeenschappelijk Europees defensiebeleid nog kans van slagen heeft. Moet de solidariteitsverklaring zo gelezen worden dat de NAVO zal ingrijpen als een lidstaat van de EU gewapenderhand wordt aangevallen, ook als deze geen lid van de NAVO is?

II Geen ont koppeling

Naar aanleiding van de NAVO-luchtacties in Kosovo (1999) constateerde de regering:

dat er binnen de NAVO sprake is van een aanzienlijke onevenwichtigheid tussen Europa en de VS als het gaat om beschikbaarheid van militaire middelen. Deze scheve verhoudingen op het militaire vlak raken uiteindelijk ook de politieke verhoudingen binnen het bondgenootschap.



FOTO: MINDEF, DV. H. KEERIS; COLLECTIE NIMH

'Scheve verhoudingen binnen de NAVO als het gaat om militaire middelen'. Italië, 1999

Zo stelde de regering over het verloop van de luchtacties vast 'dat de politieke afweging van individuele bondgenoten niet collectief besproken en getoetst wordt'. Dit was mede een gevolg van het feit dat Amerikaanse middelen die worden ingezet in NAVO-verband uiteindelijk onder Amerikaans bevel staan. Zo werden Amerikaanse Apache-helikopters niet gebruikt, ondanks aandringen van Nederland. Verder bleven Amerikaanse inlichtingensystemen ontoegankelijk voor Europese bondgenoten.⁶ Deze gang van zaken legt de zwakte van het duplicatieverbod bloot tot op de zenuw. Het verbod vooronderstelt namelijk een absolute beschikbaarheid en toegankelijkheid van Amerikaanse middelen voor de Europese bondgenoten, gekoppeld aan intensieve politiek-militaire consultatie in elk stadium van een internationale crisis. Als dit niet het geval is, heeft het er alle schijn van dat het duplicatieverbod niet in de eerste plaats betrekking heeft op het streven naar rationele afstemming van schaarse militaire middelen, maar vooral dient om de Europese militair-politieke afhankelijkheid van de VS te bestendigen.

5 Kamerstukken II 1994-1995, 24128, nr. 3, p. 8.

Kamerstukken II 2003-2004, 21501-02, nr. 525, p. 3.

Kamerstukken II 2004-2005, 30025 (R 1783), nr. 3, p. 96.

6 Kamerstukken II 1999-2000, 22181, nr. 310, p. 16, 18.

Ook ten aanzien van de snelle-reactiemacht huldigt de regering het principe dat de EU niet moet proberen een NAVO in het klein te worden. Nederland was dan ook niet betrokken bij de conceptie van de Europese *battlegroups*, waarbij het initiatief uitging van Frankrijk, Duitsland en Engeland. Voormalig minister van Buitenlandse Zaken Bot had het 'in de krant moeten lezen'. Ondanks dat deze *battlegroups* wel degelijk als een duplicatie zijn te beschouwen van de interventiemacht *NATO Response Force* (NRF), draagt Nederland bij aan deze ontwikkeling door deelname aan de Duits-Finse *battlegroup* en aan de (UK/NL) *Amphibious Force*. De regering heeft dan ook een gegronde reden om actief deel te nemen: de *battlegroups* vormen de basis van een eventuele gestructureerde samenwerking tussen een aantal EU-lidstaten met een meer dan gemiddelde militaire capaciteit; een ontwikkeling waarin de Europese grondwet voorziet.

Het is zaak voor Nederland om de richting en intensiteit van die samenwerking als deelnemende lidstaat van binnenuit bij te sturen. Op deze wijze kan de militaire kerngroep geen bedreiging gaan vormen voor de transatlantische veiligheidsrelatie. Bovendien gaat de regering ervan uit dat de *battlegroups* qua operatieterrein en omvang niet zo snel in het vaarwater van de NAVO of de VS zullen belanden.

Aanvankelijk gaf de regering in het overleg met parlementariërs aan dat de *battlegroups* als aanvulling moesten worden beschouwd op de NRF. De *battlegroups* zouden zich, in navolging van de West-Europese Unie met de vertrouwde Petersbergtaken bezighouden (hulpverlening in crisisgebieden, evacuatie van belaagde burgers en vredeshandhaving), terwijl de NRF zich richtte op collectieve verdediging en vredesafdwingende operaties 'in de hogere delen van het geweldsspectrum'.

Dit bleek een wat al te simpele voorstelling van zaken. Bij het overeenkomen van de Europese

militaire doelstelling *Headline Goal 2010* (mei 2004) werd plotseling gesteld dat inzet van de *battlegroups* mogelijk zou moeten worden gemaakt in het gehele geweldsspectrum, met inbegrip van *initial entry* (gewapenderhand toegang krijgen tot een crisisgebied).⁷

Autonome EU-missies?

Vooralsnog kan dit laatste als een theoretische mogelijkheid worden afgedaan. In goed onderling overleg spraken de EU en de VS af ('Berlijn-plus') dat de NAVO de aangewezen organisatie blijft voor crisisbeheersingsoperaties. Pas wanneer de alliantie besluit om geen troepen in



'De NAVO blijft de aangewezen organisatie voor crisisbeheersingsoperaties'

te zetten, komt de EU in beeld als veiligheidsorganisatie. Voor de nodige inlichtingen, hoofdkwartieren en materieel kan de EU in dat geval een beroep doen op de faciliteiten van de NAVO. Pas in laatste instantie kan de EU overwegen een autonome operatie op te zetten zonder bijstand van de NAVO. Het idee dat de EU in staat zou moeten zijn tot

7 Kamerstukken II 2003-2004, 21501-28, nr. 18, p. 2, 12.

Kamerstukken II 2003-2004, 21501-02/ 28676, nr. 528, p. 5.

Kamerstukken II 2004-2005, 21501-28, nr. 20, p. 2.

Kamerstukken II 2002-2003, 28676, nr. 6, p. 5, 6.

dergelijke operaties, kwam uit de koker van de toenmalige Duitse minister van Buitenlandse Zaken Fischer. Zijn Nederlandse collega Van Aartsen deed deze mogelijkheid af als 'vrij hypothetisch'. De autonome EU-operaties zullen volgens de regering per definitie kleinschalig van aard moeten zijn, omdat het 'onwenselijk is dat de EU op grote schaal over eigen militaire structuren en middelen beschikt'. Tegelijkertijd is deze situatie wel in strijd met de politieke uitgangspunten van de regering over Nederlandse deelname aan vredesmissies (april 2004). Daarin wordt klip en klaar gesteld dat de regering een taakverdeling tussen de VS en de EU afwijst 'waarbij de VS de zware militaire operaties voor zijn rekening neemt en de Europeanen de lichte'.⁸ Maar deze verdeling van taken is nu juist het onvermijdelijke gevolg van de afspraken tussen de NAVO en de EU inzake crisisbeheersingsoperaties en van de onderliggende Amerikaanse voorwaarden voor versterking van de Europese defensie.

Weerstand

Bovendien is de Nederlandse weerstand tegen autonome EU-missies aan revisie toe. De mogelijkheid tot EU-operaties met gebruik van NAVO-faciliteiten wordt kleiner naarmate politieke en militair-strategische motieven de VS hebben doen afzien van een optreden in NAVO-verband. In dat geval is het onwaarschijnlijk dat de EU wel gebruik mag maken van NAVO-structuren, zelfs als alle EU-lidstaten het eens zouden zijn over de noodzaak van een bepaalde missie. Als dan ook nog eens de capaciteit ontbreekt om een autonome, vredesafdwingende operatie van respectabele omvang op te zetten, kan gesteld worden dat de EU behalve collectieve verdediging ook crisisbeheersing via het middel van een militaire, vredesafdwingende missie volledig heeft uitbesteed aan de alliantie.

Onvermijdelijk?

Een dergelijke situatie kan zich voordoen wanneer bijvoorbeeld de VN op basis van hoofdstuk VI (vredeshandhaving) of VII (afdwingen van vrede) een beroep doet op de EU om een bepaalde missie op te zetten en uit te voeren. Daaraan gehoor kunnen geven op een zo kort mogelijke termijn is een van de doelstellingen

van de permanente gestructureerde samenwerking binnen het EVDB. De gevolgen van de Berlijn-plus afspraken verhouden zich dus moeizaam tot de Europese verdragsregels omtrent militaire integratie. Daar komt bij: is voor het kunnen uitvoeren van autonome militaire EU-missies niet een bepaalde mate van duplicatie met bestaande NAVO-middelen onvermijdelijk?

Geen volwaardig EVDB?

Het verbod van decoupling heeft enerzijds betrekking op een ontkoppeling van de transatlantische veiligheidsstructuur in een Europese en een Amerikaanse component en anderzijds op een splitsing van de westerse veiligheid in collectieve verdediging (NAVO) en crisisbeheersing (EU). De Nederlandse regering stond aanvankelijk sceptisch tegenover een verdere ontwikkeling van militaire samenwerking in Europa, waartoe de aanzet werd gegeven tijdens de bilaterale besprekingen tussen Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk te Saint Malo (december 1998). Maar de evaluatie van de Kosovo-crisis (1999) bracht de Nederlandse regering tot een meer positieve houding.

Geheel in lijn met de Amerikaanse voorwaarden dient het EVDB vooral ter verdere versterking van de transatlantische samenwerking. Europa moet meer inbrengen om de VS bij de NAVO betrokken te houden. Het EVDB als logisch gevolg van economisch-politieke integratie van de EU en als onmisbaar onderdeel van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid wordt veelal slechts in de marge vermeld door bewindslieden. Minister van Defensie De Grave zag geen fundamenteel verschil tussen de visie van Clinton en Bush op het EVDB: Europese militaire samenwerking is acceptabel en gewenst zolang dit proces bijdraagt tot een evenwichtiger verdeling van lasten in de NAVO (*burden sharing*). Het EVDB moest zijn gericht

8 Kamerstukken II 1998-1999, 25819/26348, nr. 6, p. 8, 10.
Kamerstukken II 1999-2000, 24128, nr. 4, p. 4.
Kamerstukken II 1999-2000, 26800 V, nr. 69, p. 13.
Kamerstukken II 2005-2006, 30162, nr. 3, p. 46.
Kamerstukken II 2003-2004, 29521, nr. 1, p. 4, 5.

op het versterken van NAVO-*capabilities*. Minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen ging zelfs zo ver om het EVDB als object te zien van *double ownership* (NAVO en EU). De versterkte Europese samenwerking mocht echter volgens de VVD-minister niet leiden tot de vorming van een Europese 'caucus' binnen de NAVO.⁹

Des te opmerkelijker is het dat de VVD in het Liberaal Manifest anno 2005 juist de suggestie deed om de EU een rol te geven binnen de NAVO, waarbij de Europese NAVO-lidstaten hun afzonderlijke stem zouden moeten inleveren.

In 1998 gaf de VVD-fractie nog blijk van een stevige dosis achterdocht ten opzichte van het EVDB. De Europese dadendrang kon alleen maar leiden tot een ondermijning van de NAVO, en werd als een overbodige ontwikkeling gezien.

In soortgelijke termen sprak de huidige minister van Defensie Van Middelkoop zich destijds uit als woordvoerder van het GPV. Terwijl laatstgenoemde als volksvertegenwoordiger bleef volharden in zijn standpunt ten aanzien van het EVDB, vond er een ommezwaai plaats in het liberale kamp.¹⁰ Deze koerswijziging kan niet los worden gezien van de internationale afspraken die in de loop van 1999 werden gemaakt op het gebied van westerse veiligheid, en volledig tegemoet kwamen aan het Nederlandse standpunt. Tijdens de top van Keulen kwam men overeen dat het EVDB niet zou mogen leiden tot een mogelijk concurrerend militair bondgenootschap naast de NAVO. Collectieve verdediging bleef voorbehouden aan de alliantie.

In Helsinki rekende de EU bovendien af met het denkbeeld dat het EVDB op termijn een beroep zou moeten kunnen doen op een Europees staand leger. Daarnaast aanvaardde Washington een nieuw strategisch concept, dat crisisbeheersing expliciet als taak voor de NAVO onderstreepte. De EU zag, zoals gezegd, niet alleen af van een nieuwe regeling over onderlinge militaire bijstand, maar ook kwam er na langdurige onderhandelingen een Europese erkenning van het primaat van de NAVO op het gebied van crisisbeheersing (december 2002).¹¹

EU: niet handelingsbekwaam

Het verbod van decoupling heeft er uiteindelijk toe geleid dat de EU voor wat betreft de planning en uitvoering van militaire operaties, evenals voorheen de West-Europese Unie, volstrekt afhankelijk is van de NAVO. Zelfs de opzet van een eigen centraal hoofdkwartier voor Europese crisisbeheersingsoperaties werd door een Amerikaans veto vrijgesteld omdat dit een schadelijke duplicatie zou zijn van het NAVO-hoofdkwartier SHAPE.

In feite heeft de EU geaccepteerd dat het EVDB onder Amerikaanse curatele staat en mag de EU zich in die zin niet handelingsbekwaam noemen. Al met al wekt het bevreemding dat de VS aan de ene kant al decennialang aandringt op een grotere Europese bijdrage aan trans-atlantische veiligheid, en aan de andere kant nog steeds argwanend staat tegenover Europese defensiesamenwerking zonder Amerikaanse regie. Daarbij moet wel worden vermeld dat de EU in feite niet zoveel bezwaren heeft tegen militaire impotentie. Het verruimen van defensiebudgetten is, ondanks het conflict tussen de westerse mogendheden en de radicale islam, politiek onverkoopbaar.

Bovendien stelt het militaire onvermogen de EU in staat zich te profileren als zachte, morele supermacht die hoog verheven staat boven het wapengekletter, en zich liever bezighoudt met conflictpreventie en postconflictsituaties.

Terecht klinkt het verwijt in Washington dat deze Europese verhevenheid alleen maar moge-

9 Kamerstukken II 2002-2003, 21501-02, nr. 485, p. 1.

Kamerstukken II 2004-2005, 21501-28, nr. 26, p. 4, 5.

Kamerstukken II 2003-2004, 21501-02, nr. 525, p. 1.

Kamerstukken II 2000-2001, 27400 X, nr. 48, p. 3.

Kamerstukken II 2000-2001, 26900, nr. 36, p. 6, 7.

Handelingen I, 2001, p. 20-958, 20-961, 20-963, 20-976.

10 Kamerstukken II 2004-2005, 21501-28, nr. 26, p. 12.

Kamerstukken II 1998-1999, 21501-02, nr. 282, p. 3.

Kamerstukken II 1998-1999, 25819/ 26348, nr. 6, p. 3.

Kamerstukken II 1999-2000, 26800 V, nr. 69, p. 3, 4, 8.

Handelingen II 1999, p. 72-4211.

11 Kamerstukken II 2003-2004, 21501-02/ 28676, nr. 528, p. 4.

Kamerstukken II 1999-2000, 24128, nr. 4, p. 3.

lijk is omdat de Amerikanen de hete ijzers uit het vuur halen. In sommige publicaties wordt zelfs gesproken van een *frozen conflict* tussen de NAVO en de EU.¹²

Duplicatie leidt overigens niet automatisch tot decoupling. De EU zou over een eigen volwaardige capaciteit moeten kunnen beschikken voor autonome operaties in het gehele geweldspectrum op basis van een expliciet VN-mandaat. Reeds in de Kosovo-evaluatie (1999) stelde de regering dat een versterking van de Europese defensie noodzakelijk is om de geloofwaardigheid van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid te bevorderen.¹³ Gezien de militaire *overstretch* waarin de VS en de NAVO zich momenteel bevinden, waarbij mensen en materieel mondiaal worden ingezet op meerdere fronten tegelijk, zou die autonome capaciteit bovendien op basis van het principe van wederkerigheid na een unaniem besluit in de Raad van de EU beschikbaar kunnen worden gesteld aan de NAVO ten behoeve van crisis-beheersing.

Politieke gelijkwaardigheid

Wat zou erop tegen zijn om EU-gevechtsgroepen ter beschikking te stellen van de NAVO voor de strijd in Afghanistan? De strijdkrachten van de EU-landen zijn immers te beschouwen als een *single set of forces*, inzetbaar voor EU- en NAVO-missies. Een dergelijk principe van wederkerigheid vooronderstelt politieke gelijkwaardigheid van de betrokken partijen en vormt op de langere termijn een steviger fundament voor de transatlantische veiligheid dan de negatief geformuleerde voorwaarden van non-duplicatie, non-decoupling en non-discriminatie.

Bedelnap

De effecten van het verbod van decoupling worden echter in de praktijk nog eens versterkt door het uitblijven van Europese investeringen in geconstateerde militaire tekorten, vooral op het gebied van inlichtingensystemen, strategisch transport en commandostructuren. De inning van het vredesdividend na de Koude Oorlog in de vorm van structurele bezuinigingen op het defensiebudget werd gekoppeld aan een boven-

FOTO MINDEF, DV, H. KEERIS; COLLECTIE NIMH



Informeel EU-top in Noordwijk (2004). 'De VS staat argwanend tegenover Europese defensiesamenwerking zonder Amerikaanse regie'

matig Europees vertrouwen in blijvende Amerikaanse betrokkenheid bij Europese veiligheidszaken. De noodzakelijke investeringen gaan bovendien veelal het nationale budget te boven. Aldus ontstaat de situatie dat Nederland niet voldoet aan de NAVO-afspraken om twee procent van het bruto binnenlands product aan het defensiebudget toe te schrijven, en moet men met de bedelnap langs de bondgenoten om medewerking te krijgen voor het luchttransport van de Nederlandse missie naar Uruzgan.¹⁴

De chronische tekorten die de NAVO kent voor wat betreft materieel en beschikbare eenheden doen het ergste vrezen voor het geval de EU voor een bepaalde operatie leentjebuurt wil spelen bij de alliantie. Wellicht zal de EU uit een ander vaatje moeten tappen om aan de doelstellingen van het EVDB te kunnen vol-

12 Kamerstukken II 2005-2006, 30162, nr. 3, p. 45, 46.

Kamerstukken II 2003-2004, 21501-02, nr. 510, p. 9.

Jean-Yves Haine – Militaire zaken: het EVDB getransformeerd? *NAVO-kroniek* (zomer 2005).

M. de Haas, ed. – *From taking stock to increased European defence cooperation*. Den Haag, Instituut Clingendael, 2007, p. 19, 20.

K. Naumann, J. Shalikhvili, P. Inge, J. Lanxade, H. van den Breemen – *Towards a grand strategy for an uncertain world. Renewing transatlantic partnership*, januari 2008, www.csis.org.

13 Kamerstukken II 1999-2000, 22181, nr. 310, p. 15.

M. van den Doel – *De militaire ambities van de Europese Unie: retoriek of werkelijkheid?* Den Haag, Instituut Clingendael, mei 2004.

14 Kamerstukken II 2005-2006, 21501-28, nr. 33, p. 3.

Kamerstukken II 2005-2006, 21501-28, nr. 31, p. 7.

doen. Gezamenlijke financiering van middelen en operaties is geboden. Waar het militaire EVDB nu grotendeels wordt gefinancierd uit de nationale begrotingen, zou financiering via het GBVB-budget naar het voorbeeld van het civiele EVDB voor de hand liggen.

Het Europees Parlement zou dan een controlerende functie krijgen als gevolg van het begrotingsrecht, terwijl de intergouvernementele aansturing van het EVDB gegarandeerd blijft via de Raad en het Europees Defensie Agentschap (EDA), waarin de ministers van Defensie een bepalende rol hebben.

Een dergelijke aanpak lijkt niet in strijd met het Nederlandse regeringsbeleid. De regering streeft naar een centrale rol van het EDA in het versterken van de Europese defensie. Ze constateerde in 2002 dat Europees achterblijven bij Amerikaanse militaire investeringen tot 'een groeiend probleem in de NAVO kan leiden'. Gevreesd moet echter worden dat een dergelijke gemeenschappelijke financiering wordt gefrustreerd door een gebrek aan onderlinge solidariteit tussen de EU-lidstaten. Zelfs ten aanzien van de transportkosten van gevechtsgroepoperaties moest de regering in 2006 constateren dat consensus over gemeenschappelijke financiering nog ver weg is. Ook in NAVO-kringen wordt volop gediscussieerd over *common funding* van operaties als alternatief voor de huidige situatie dat deelnemers aan een missie het volledige gelag betalen en de overige lidstaten de portemonnee gesloten houden.¹⁵

Militaire kopgroep EVDB?

Een aanzienlijk obstakel voor de slagvaardigheid van het EVDB is het vereiste van unanieme besluitvorming in de Raad van de EU.

De vorming van een militaire kopgroep kan dit probleem verminderen, maar kan tevens als

bedreiging worden beschouwd voor de eenheid van transatlantische veiligheid. De VS kan in dat geval minder politieke invloed aanwenden op de Europese NAVO-lidstaten om de Europese defensiesamenwerking in gewenste banen te leiden. Dit is des te meer het geval als een dergelijke kopgroep zich ontfert over het politiek-militaire EVDB zonder daarbij qua besluitvorming gebonden te zijn aan het oordeel van de andere EU-lidstaten.

Al in 1995 pleitte de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid voor gedifferentieerde integratie, waarbij een kleine groep lidstaten besluiten neemt op gebieden buiten de markt-integratie. De regering liet destijds in een reactie weten dat zij 'zeker niet principieel afwijzend staat tegenover deelname aan eventuele kerngroepen', leidend tot een Europa van meerdere snelheden. Een militaire kopgroep van Duitsland en Frankrijk vond de regering vanuit praktisch oogpunt echter niet waarschijnlijk. Duitsland was op militair gebied 'voorshands aan beperkingen onderhevig'. Bovendien was het VK, de leidende militaire mogendheid, onmisbaar voor een dergelijke voorhoede, maar op dat moment niet genegen tot deelname.

Een andere, terechte, overweging van de regering was dat een besluit van een militaire kerngroep niet in het luchtledige plaatsvindt: de deelnemende lidstaten zullen politieke en militaire steun moeten verwerven bij de NAVO en de overige EU-lidstaten, en het besluit zal moeten worden gebaseerd op een mandaat van de VN of OVSE. Ook zal het EU-recht een juridische grond moeten bieden voor het bestaan van de kerngroep.¹⁶

Afvalproduct

Minister van Buitenlandse Zaken Van Mierlo liet in augustus 1995 een ander, meer principieel geluid horen over de notie van een EVDB-kopgroep:

het verschijnsel van kopgroepen en meerdere snelheden wordt door de regering gezien als het afvalproduct van een mislukte poging om een voor iedereen aanvaardbare oplossing te bereiken.

15 Kamerstukken II 2004-2005, 21501-02/ 28, nr. 600, p. 5, 9.

Kamerstukken II 2004-2005, 21501-02, nr. 579, p. 4, 5.

Kamerstukken II 2005-2006, 30162, nr. 3, p. 47, 49.

Kamerstukken II 2003-2004, 21501-02, nr. 525, p. 7.

Kamerstukken II 2002-2003, 28600 V, nr. 12, p. 4, 5.

Kamerbrief inzake het EVDB, 10-7-2006, www.minbuza.nl.

16 Kamerstukken II 1994-1995, 24337, nr. 14, p. 7, 8, 9.

Toch probeerde de regering op de Intergouvernementele Conferentie (IGC) in 1996 af te dingen op de consensusregels in de besluitvorming om een effectief buitenlands- en veiligheidsbeleid binnen handbereik te brengen zonder dat het loslaten van unanimitéit zou mogen leiden tot een niet door de Nederlandse regering ondersteunde inzet van Nederlandse militairen voor crisisbeheersingstaken. Wel acceptabel voor Nederland, en later ook terugkerend in de Europese ontwerpgrondwet van 2004 onder artikel III-310, was de uitvoering van een door alle lidstaten aanvaarde operatie door een 'coalitie ad hoc'.¹⁷



FOTO U.S. AIR FORCE, J. ALLEN

Europese consensus over gemeenschappelijke financiering is nog ver weg

Dezelfde uitgangspunten zijn herkenbaar in de Nederlandse opstelling ten tijde van de IGC in 2003. Op tafel lag een aantal bepalingen van de voorbereidende conventie die Atlantici achter de oren deed krabben: gestructureerde samenwerking tussen een aantal lidstaten met grotere militaire vermogens met het oog op de 'meest veeleisende operaties', militair-politieke solidariteit tussen alle EU-leden op basis van een bijstandsverplichting in het geval van een externe bedreiging.

Nederlandse interventies

Mede door Nederlandse interventies werd de gestructureerde samenwerking voortijdig ingedamd door deze afhankelijk te maken van een unaniem te nemen besluit van alle lidstaten. De lat werd bovendien wat lager gelegd voor

potentiële deelnemers. Zij moeten in staat zijn om alleen of met andere staten binnen vijf tot dertig dagen gevechtseenheden te leveren; 'voor een robuuste operatie ver buiten Europa'. Voorkomen moest worden, aldus de regering, dat een kleine groep beslissingen neemt ten aanzien van het EVDB zonder dat alle lidstaten daarin meegestemd hebben.

Blijkbaar beschouwt de regering de nationale beslissingsbevoegdheid over de krijgsmacht als het hoogste goed, zelfs als dit op de langere termijn – volgens de Adviesraad Internationale Vraagstukken – het grootste obstakel vormt voor een sterkere operationele samenwerking tussen EVDB-leden.¹⁸

Militaire marginalisering?

Er zijn verdere initiatieven inzake gestructureerde samenwerking te verwachten, vooral na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. De te vormen kopgroep blijft echter voor wat betreft gezamenlijk extern optreden afhankelijk van de goedkeuring van de overige lidstaten.

De Intergouvernementele Raad besluit op grond van artikel III-310 van de grondwet tot het opzetten van de missie, bepaalt de omvang, reikwijdte en doelstelling van de missie, en neemt voltallig besluiten als de praktische uitvoering van de missie veranderingen nodig maakt.

Om uit de impasse te raken van consensusbesluitvorming van de Europese Unie zou een militaire voorhoede van enkele landen zich ten aanzien van het opzetten van een bepaalde

17 Kamerstukken II 1994-1995, 24128, nr. 3, p. 9.

Kamerstukken II 1994-1995, 24128, nr. 2, p. 12, 20.

18 Kamerstukken II 2003-2004, 29213, nr. 1, p. 9, 10.

Adviesraad Internationale Vraagstukken, Militaire samenwerking in Europa; mogelijkheden en beperkingen.
www.grondweteuropa.nl, protocol betreffende permanente gestructureerde samenwerking.

missie kunnen beroepen op een expliciet mandaat van de Veiligheidsraad. Het door het EU-verdrag onderschreven VN-Handvest bepaalt immers klip en klaar in hoofdstuk VII (artikel 48) dat lidstaten gehouden zijn gehoor te geven aan een oproep van de Veiligheidsraad. Uiteraard zou dit ook gelden voor een coalitie

Engeland (Amphibious Force) en Duitsland (legerkorps). Voorts zou het parlement zich te allen tijde moeten kunnen uitspreken over de wenselijkheid van Nederlandse deelname aan de betreffende operatie en de daarvoor samengestelde gelegenheidscoalitie. Na verloop van tijd kan deze intensieve samenwerking uit-



FOTO BRITISH MINISTRY OF DEFENCE, P. SAXBY

De EU moet worden gestimuleerd om haar politieke en militaire verantwoordelijkheid te nemen

van NAVO-landen die een bepaalde operatie dermate van belang acht dat het consensusvereiste daarmee niet in de weg mag staan.

Zou een dergelijke kopgroep ook bezwaarlijk zijn voor de Nederlandse regering? Waarschijnlijk niet als de VS deel uitmaken van die groep. Dat zou het gevaar wegnemen dat kleinere lidstaten worden overstemd door een directorium van Europese grote mogendheden, een dreiging die wel aanwezig is in EVDB-verband.

Nederlandse deelname aan een EVDB-coalitie zou wel overwogen kunnen worden als die groep qua samenstelling een atlantische oriëntatie heeft. Daarvoor kan men voortborduren op de al lang bestaande samenwerking met

groeien tot een meer permanent verband voor wat betreft gezamenlijke financiering van middelen en operaties, alsmede het opzetten en uitvoeren van autonome missies op grond van een expliciet VN-mandaat.

Al met al kan gesteld worden dat de Nederlandse argwaan jegens het denkbeeld van militaire integratie van een beperkt aantal lidstaten binnen bestaande organisaties gedateerd is. Wat was het Europa van de zes eerste lidstaten anders dan een inspirerende voorhoede? Niemand kan stellen dat Europa er slechter van is geworden in economisch opzicht.

Ook het Europees Defensieagentschap (artikel III-311 van de grondwet) kan een versterkende

werking hebben op militaire integratie van een beperkte groep lidstaten binnen de EU. Het EDA 'staat open voor alle lidstaten die daarvan deel wensen uit te maken'. Binnen het agentschap worden 'specifieke groepen lidstaten gevormd die gezamenlijk projecten uitvoeren'. Daaruit volgt dat niet alle lidstaten verplicht zijn mee te werken aan het harmoniseren van operationele behoeften en het versterken van capaciteiten door middel van multinationale samenwerking.

Als het gaat om ontwikkeling van defensievermogen, onderzoek en aankopen ligt het voor de hand dat vooral de lidstaten die deelnemen aan gestructureerde samenwerking hun voordeel doen met het platform van het EDA. Het is dus zaak voor Nederland om vanaf het prille begin deel uit te maken van de groep die zich bij de Raad meldt voor intensieve militaire integratie op grond van artikel III-312 van de grondwet. Militaire marginalisering is het alternatief.

Tot slot

Terugkijkend op de periode 1998-2008 is duidelijk geworden dat de negatieve Amerikaanse voorwaarden geen impuls waren voor een versterkte Europese samenwerking op defensiegebied. Integendeel: ze hebben een contra-productief effect gehad, ervan uitgaande dat de VS in principe garen zou kunnen spinnen bij een grotere militaire slagkracht van de EU, zoals in Afghanistan.

Gebaseerd op positief geformuleerde uitgangspunten (politieke gelijkwaardigheid die zich aan de onderhandelingstafel vertaalt in een gezamenlijke aanpak van gedeelde veiligheidsrisico's, en een wederzijdse beschikbaarheid van militaire middelen) zou de EU alsnog gestimuleerd kunnen worden om haar politieke en militaire verantwoordelijkheid te nemen ten aanzien van de westerse veiligheid. Uiteraard kan die grotere betrokkenheid bestaan uit een intensivering van de Europese bijdrage aan de NAVO, zoals de VS graag zou zien, maar een politiek-economische zwaargewicht als de EU ontkomt op den duur niet aan de

noodzaak zelf de capaciteit op te bouwen voor volwaardige autonome, vredesafdwingende operaties zonder gebruik van de NAVO-infrastructuur.

De Nederlandse regering stond en staat niet te trappelen van enthousiasme tegenover dit type autonome EU-missies. Ze is bang dat die missies de Amerikaanse veiligheidspolitiek bemoeilijken of zelfs doorkruisen, en in het uiterste geval zouden kunnen leiden tot een doorsnijden van de transatlantische veiligheidsgordel door een teloorgang van de NAVO. Nederlandse beleidsmakers geven er daarom de voorkeur aan te streven naar een EVDB dat zich welhaast volledig richt op directe of indirecte versterking van de alliantie.

De genoemde Amerikaanse eisen sloten naadloos aan op al langer bestaande Nederlandse opvattingen over de compatibiliteit tussen Europese defensiesamenwerking en het primaat van de NAVO als Europese veiligheidsorganisatie. Voor zover Nederland meegaat in de Europese militaire samenwerking, kan dit tot op heden worden beschouwd als een poging om die ontwikkeling van binnenuit bij te sturen, zoals in het geval van het battlegroup-concept en de permanente gestructureerde samenwerking.

Uiteindelijk kan Nederland het zich echter niet veroorloven om de remmende of blokkerende factor te zijn in het militaire veiligheidsbeleid, aangezien het daarvoor een prijs moet betalen op andere Europese integratiegebieden. Daarbij komt dat de onderlinge solidariteit van de NAVO-lidstaten zo langzamerhand ernstige haarscheuren is gaan vertonen. Nederland zal zich nu al moeten bezinnen op alternatieven voor de consensusbesluitvorming binnen NAVO en EU.

Een militaire voorhoede van enkele lidstaten zal baanbrekend werk moeten verrichten op het gebied van crisisbeheersing, investeringen en gezamenlijke financiering, zonder daarbij gehinderd te worden door *free riders*, die blijkbaar vooral gericht zijn op de voordelen van collectieve verdediging en economische vooruitgang. ■