Katern: Opinie

Europese defensiesamenwerking: een exercitie in de kantlijn

Stephan de Vries

Europese defensiesamenwerking blijft een exercitie in de kantlijn. Hoewel het thema onder invloed van aanhoudende bezuinigingen op hernieuwde belangstelling kan rekenen is een gezonde dosis realisme op zijn plaats. Klassieke obstakels die vergaande militaire samenwerking hinderen staan nog altijd stevig overeind.

Europese politiek en samenwerking

Kunnen de dromen van een groot en sterk Europees leger weer uit de kast worden gehaald? Europese defensiesamenwerking is als politiek agendapunt — in ieder geval voor even — terug van weggeweest. Naar aanleiding van een actieplan van de Europese Commissie kwam de Europese Raad (ER) in december 2013 bijeen om te spreken over het toekomstige Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB). Centraal stond daarbij de enigszins vage notie dat de Europese Unie de militaire mogelijkheden tot haar beschikking zou moeten hebben die voldoen aan de behoeften van de toekomst. Dat terwijl de huidige financiële beperkingen het voor Europese staten steeds urgenter maken nauw samen te werken bij de ontwikkeling van militaire capaciteiten, aldus de Europese Raad.

Politici buitelden in de aanloop naar de top over elkaar heen om het belang van samenwerking te benadrukken. José Manuel Barroso, voorzitter van de Europese Commissie, stond in zijn State of the Union van 2012 kort stil bij het belang van Europese defensiesamenwerking:

> "De wereld heeft een Europa nodig dat militairen kan inzetten om de situatie in crisisgebieden onder controle te krijgen. We moeten een algemene evaluatie organiseren van de Europese capaciteit en een werkelijk collectieve defensieplanning opzetten. We moeten ons gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid versterken en een gemeenschappelijke aanpak voor defensievraagstukken ontwikkelen."

In het voorjaar van 2013 sprak Herman van Rompuy, de voorzitter van de Europese raad, over het thema. Hoewel zeer pragmatisch van toon en met aandacht voor de vele bestaande obstakels was de boodschap duidelijk: militaire samenwerking op tal van terreinen is noodzakelijk om de dreigingen van vandaag en morgen het hoofd te kunnen bieden. "To deal with them effectively, we must engage even closer with our partners", aldus van Rompuy.

Anders Fogh Rasmussen, de secretaris-generaal van de NAVO, gebruikte de top op zijn beurt om ervoor te waarschuwen dat een gebrek aan militaire samenwerking tussen de EU-lidstaten de van oudsher nauwe militaire banden met de Verenigde Staten zal schaden.[1] Ten slotte noemde de Nederlandse minister van Defensie, Jeanine Hennis, internationale samenwerking niet langer een keuze, maar bittere noodzaak en "de enige weg voorwaarts".[2] Het thema wordt eveneens prominent genoemd in de door Hennis opgestelde nota *In het belang van Nederland.* Daarin stelt zij dat intensievere samenwerking ons land veel kan

opleveren. Volgens de minister hoeft het soevereiniteitsvraagstuk daarbij geen beletsel te vormen.

Europese defensiesamenwerking in vogelvlucht

Dat laatste lijkt een bijzin in de nota waar gemakkelijk overheen kan worden gelezen. Toch is de soevereiniteitskwestie altijd hét struikelblok gebleken daar waar het (vergaande) militaire samenwerking betreft. Dat blijkt al snel als we onze blik wenden naar de eerste pogingen die werden ondernomen om Europese defensiesamenwerking van de grond te krijgen.

Na het einde van de Tweede Wereldoorlog werd aan de Europese krijgsmachten weinig tijd gegund om orde op zaken te stellen. Een nieuwe vijand deed zich voor in de vorm van het communisme, met een nucleair bewapende Sovjet-Unie en een oorlog in Korea. Mede om Europa tegen dit gevaar te beschermen voerden de Amerikanen hun bewapening op. In ruil daarvoor stuurde Washington aan op het toelaten van herbewapening van de Bondsrepubliek Duitsland. Met de oorlog nog zo vers in het geheugen stuitte dat op veel verzet van de Fransen, die vervolgens met een alternatief plan kwamen. Het idee was om Duitse eenheden te integreren in Europese legerdivisies, zonder dat gesproken kon worden van een echte ontwikkeling van de Duitse krijgsmacht.

Het plan werd met veel scepsis ontvangen: hoe zouden eenheden die verschillende talen spraken, door verschillende culturen waren gevormd en met verschillend materieel waren uitgerust als een eenheid kunnen opereren op het slagveld? Via een aantal tussenstappen kwam het toch tot onderhandelingen om het Franse plan (in aangepaste vorm) ten uitvoer te brengen en een Europese Defensie Gemeenschap (EDG) te vormen. In tegenstelling tot Duitsland, Frankrijk en Italië stonden de Benelux-landen erg kritisch tegenover de oprichting van een Europees leger. Desondanks werd in 1952 het EDG-verdrag ondertekend door de zes landen. Tot een vergaande Europese defensiesamenwerking kwam het uiteindelijk echter toch niet. Veranderingen in de Franse binnenlandse politiek en vooral de weerstand om soevereiniteit op te geven waren de belangrijkste motieven voor het Franse parlement om in 1954 alsnog af te zien van ratificatie.[3] Zelfs met de aanwezigheid van een externe dreiging van het formaat Sovjet-Unie waren Europese landen uiteindelijk niet bereid om zeggenschap over hun krijgsmacht af te staan en daarmee soevereiniteit te verliezen.

Met het mislukken van het EDG-verdrag werden plannen voor een gemeenschappelijke defensie op de lange baan geschoven. De West-Europese Unie (WEU) werd in 1955 opgericht, maar is tot de ontbinding ervan in 2011 altijd in de schaduw van de NAVO blijven staan. In die verhouding is ook na de Koude Oorlog weinig verandering gekomen. Ook niet toen in 1999 het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) tot stand kwam, in datzelfde jaar de 'Helsinki Headline Goal' werd uitgesproken,[4] in 2004 het Europees Defensieagentschap (EDA) werd opgericht of toen in 2009 het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid — een aanscherping op het EVDB — werd gecreëerd. De grote reactiemacht uit de Helsinki-doelstelling kwam niet van de grond en ook de in 2004 geïntroduceerde kleinere *EU Battle Groups* zijn tot op heden nooit ingezet.[5] Al met al hebben de lidstaten in de afgelopen 60 jaar wel stappen gezet op het gebied van militaire samenwerking, maar nog altijd geldt dat "supranationaliteit en defensie sinds 1954 strikt gescheiden zijn gebleven."[6]

Soevereiniteit en samenwerking

We zagen al dat die historische realiteit voor politici geen beperking vormt om voor meer samenwerking te pleiten. Ook analisten en wetenschappers doen een duit in het zakje. In het artikel 'Europa *moet*, ook voor defensie!' stelt Dick Zandee dat de Europese landen geen andere keuze hebben dan samenwerking te intensiveren. Zonder de juiste militaire capaciteiten, die door de bezuinigingen alleen door afstemming en samenwerking verkregen kunnen worden, "is Europa's rol in de wereld gedoemd te mislukken", aldus Zandee.[7] Meer recent beargumenteert Mark Waanders dat meer Europese defensiesamenwerking "bittere noodzaak" is.[8] Hij haakt daarbij aan op het rapport *Europese Defensiesamenwerking: Soevereiniteit en Handelingsvermogen* van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV). Daarin wordt eveneens gesteld dat internationale samenwerking niet langer een vrijwillige keuze is, "maar bittere noodzaak en de enige manier om nationale veiligheid te waarborgen en nationale slagkracht te houden."[9]

Om substantieel effect te sorteren zal uiteindelijk toegewerkt moeten worden naar *vergaande* samenwerking. Maar hoe reëel is het om te denken dat dit in de nabije toekomst wel van de grond zal komen? Helemaal als men bedenkt dat de klassieke problemen niet zijn weggenomen en ook niet zomaar weg te nemen zijn. Nog altijd werkt de defensie-industrie als hindermacht, bestaan er grote onderlinge verschillen op het gebied van strategische culturen en — misschien wel het grootste obstakel — zijn landen nog altijd zeer beperkt bereid om over het afstaan van soevereiniteit na te denken.

De AIV erkent dat met name de kwestie van soevereiniteit bij samenwerking veelal wordt gezien als obstakel.[10] Dat geldt in het bijzonder voor defensie, als elementair onderdeel van het geweldsmonopolie.[11] Volgens de raad moeten internationale defensiesamenwerking en soevereiniteit echter niet als tegenpolen van elkaar worden gezien. De raad ontdoet het soevereiniteitsbegrip vervolgens van zijn klassieke, strikt juridische betekenis, waarin de nadruk op autonome beschikkingsmacht ligt. In plaats daarvan hanteert de AIV een hedendaagse interpretatie, waarbij het vermogen van nationale staten om handelend op te treden in een tijdperk van mondialisering centraal komt te staan. Alleen door het begrip op die wijze invulling te geven — waarbij samenwerking onontbeerlijk wordt geacht — kan Nederland volgens de raad internationale invloed behouden.[12] Ook de minister heeft aangegeven zich in deze definitie te kunnen vinden.[13]

De hierboven genoemde politici en auteurs stellen terecht dat de huidige slagkracht van de afzonderlijke Europese krijgsmachten in veel gevallen tekort zal schieten, dat lidstaten gezien de ambities vaak niet autonoom kunnen opereren en dat samenwerking de effectiviteit van de strijdkrachten kan vergroten. Bezuinigingen leiden tot beperkingen die door samenwerking deels kunnen worden weggenomen. Tomas Valasek heeft terecht opgemerkt dat terwijl Europese landen gezamenlijk oorlog voeren, er bij de voorbereiding daarop nauwelijks sprake is van coöperatie. Hervormingen worden nog altijd eenzijdig doorgevoerd en op het gebied van onderzoek, technologieontwikkeling en materieelverwerving is sprake van sterke fragmentatie.[14] Door samen te werken kunnen onder andere op die terreinen stappen worden gezet, zodat de effectiviteit van de verschillende Europese krijgsmachten op een zo efficiënt mogelijke manier omhoog gaat.[15]

Het is daarbij geen kwestie van alles — een volledig geïntegreerd Europees leger — of niets: samenwerking kent verschillende gradaties. Er kan zowel bi- als multilateraal en incidenteel of permanent worden samengewerkt en daarbinnen bestaat een scala aan mogelijkheden ten aanzien van de breedte en diepte van de samenwerking. Grofweg wordt onderscheid gemaakt tussen *sharing*, *pooling* en specialisatie. Het gaat daarbinnen vervolgens om drie vormen van internationale militaire samenwerking: het gezamenlijk verwerven van materieel en diensten, operationele samenwerking en een volledige onderverdeling van militaire taken tussen landen onderling (rol- en taakspecialisatie).[16] Een goed voorbeeld van *sharing & pooling* is het European Air Transport Command (EATC), waarbinnen wordt gestreefd naar een efficiëntere inzet en betere coördinatie van de transport- en tankervliegtuigen. Daarnaast werkt Nederland onder andere bilateraal samen met de Belgen, de Duitsers en de Britten.

Beperkingen aan pragmatisme

Er bestaan dus verschillende opties en tot nu toe gaan lidstaten pragmatisch om met de manier waarop invulling wordt gegeven aan militaire samenwerking. Het besef dat dit de enige manier is om überhaupt tot enige samenwerking te komen is aanwezig in zowel de Europese als de Nederlandse politiek. Problemen die men tegenkomt worden waar mogelijk opgelost of, als dat niet kan, ontweken. Zo blijkt ook uit de manier waarop de AIV omgaat met het begrip soevereiniteit.

In die vrijblijvende aanpak schuilt op termijn echter eveneens het grootste gevaar. Aan pragmatisme kleven beperkingen. Samenwerking komt tot nu toe alleen van de grond als er niet veel op het spel staat en de landen zelf volledige beschikkingsmacht behouden. Van rol- of taakspecialisatie — de meest vergaande en controversiële vorm van samenwerking — is tot nu toe nauwelijks sprake. Op het gezamenlijk onderhouden van schepen, het opleiden van personeel en het integreren van luchttransportmiddelen na zijn lidstaten niet bereid gebleken om bepaalde taken gecoördineerd af te stoten en van elkaar over te nemen. Het maken van echt harde keuzes wordt vooralsnog vermeden.

Dat is ook niet verwonderlijk. Met het maken van dergelijke keuzes zouden landen namelijk afhankelijkheid creëren op een terrein waarop een zeer hoge prijs wordt betaald als het mis gaat. Samenwerking gaat goed zolang de risico's beperkt blijven, alle neuzen dezelfde richting opstaan en een bepaalde mate van vrijblijvendheid in acht wordt genomen. Als dat niet het geval is ontstaan direct dilemma's en problemen: wie besluit in die gevallen wat er gaat gebeuren? Omdat staten regelmatig zeer uiteenlopende politiek-strategische prioriteiten hebben zal die vraag regelmatig aan de orde komen. Neem als voorbeeld de Fransen die hun belangen in Franstalig Afrika zullen willen verdedigen. Als ze daarvoor afhankelijk zijn van andere landen die over bepaalde vitale capaciteiten beschikken, kunnen ze er dan op rekenen dat die landen ook daadwerkelijk leveren als het erop aan komt? En andersom: worden die landen tegen wil en dank geacht mee te vechten voor Franse belangen die zij niet delen?

Zowel als het om de verdediging van het eigen grondgebied als om internationaal optreden gaat zijn landen nog altijd niet geneigd om zulke verstrekkende verplichtingen aan te gaan. Het ultieme risico bestaat dat mensen sneuvelen of delen van het eigen territorium moeten worden opgegeven, als gevolg van het afstaan van beschikkingsmacht over de eigen

krijgsmacht of onderdelen daarvan. Voor dat dilemma is niet direct een oplossing voorhanden. Voorstanders van vergaande samenwerking, waaronder de AIV, stappen daar te gemakzuchtig overheen. Het hanteren van een hernieuwde invulling van het begrip soevereiniteit is een tekentafeloplossing die in de praktijk weinig effect zal sorteren. De enige optie zou zijn het creëren van overkoepelende besluitorganen, in het uiterste geval resulterend in een politieke unie, waarbij over het buitenlands beleid en de inzet van militaire middelen supranationaal wordt besloten. Nog afgezien van de vraag of dat wenselijk is, zal de politieke wil om die stap te zetten er bij veel lidstaten niet zijn.

Conclusie

De dromen van een groot en sterk Europees leger kunnen in de kast blijven. Er bestaan geen redenen om aan te nemen dat vergaande Europese defensiesamenwerking in de nabije toekomst van de grond gaat komen. Dat gebeurde niet eens in het aanzicht van de communistische dreiging en ondanks alle retoriek over een onzekere, onveilige wereld heeft Europa momenteel niet te maken met gevaren van dat kaliber. Europese lidstaten blijven verdeeld. Zij zullen ook in de (nabije) toekomst niet bereid zijn om beschikkingsmacht af te staan en besluitvorming over de inzet van hun krijgsmacht naar supranationaal niveau te tillen. Dit alles wil niet zeggen dat helemaal niet geïnvesteerd moet worden in meer intensieve samenwerking. Meer afstemming, bijvoorbeeld op het gebied van hervormingen en materieelverwerving, kan grote voordelen bieden. Realisme is echter geboden: de effecten die samenwerking zal hebben zullen beperkt zijn. Bestaande obstakels staan nog altijd zo stevig overeind dat Europese defensiesamenwerking voorlopig een exercitie in de kantlijn blijft.

Stephan de Vries is wetenschappelijk medewerker bij de TeldersStichting, de liberale denktank van Nederland. De TeldersStichting werkt momenteel aan een rapport over soevereiniteit dat waarschijnlijk in 2014 zal verschijnen.

Wilt u reageren? Mail de redactie: redactie@atlcom.nl.

1. ‘Rasmussen: meer defensiesamenwerking EU’, *Nederlands Dagblad*, 19 december 2013.
2. Tweede Kamer der Staten Generaal, *Verslag algemeen overleg Internationale militaire samenwerking van 3 juli 2013*, kst-33279-8.
3. Voor een uitgebreide beschrijving van de ontwikkelingen tussen 1950 en 1954 zie: J. van der Harst, ‘Een mislukte poging tot integratie: de Europese Defensie Gemeenschap, *Leidschrift*, 2004, nr. 1, pp. 69-83.
4. Samengevat in de zin: “cooperating voluntarily in EU-led operations, member states must be able, by 2003, to deploy within 60 days and sustain for at least 1 year military forces of up to 50.000-60.000 persons capable of the full range of Petersberg tasks.” Zie onder andere: R.A. Wessel, ‘Tien jaar Europees Veiligheids- en Defensiebeleid: Een nieuwe rol voor de Europese Unie in de wereld’, *Jaarboek Vrede en Veiligheid 2008*.
5. K. Homan, ‘EU-Battle groups Use them, or lose them’, *Armex magazine*, 2011, nr. 4, pp. 18-19; A. Barcikowska, *EU Battlegroups – ready to go?*, European Union Institute for Security Studies, ISSUE Brief nr. 40, november 2013.
6. J. van der Harst, ‘Een mislukte poging tot integratie: de Europese Defensie Gemeenschap, *Leidschrift*, 2004, nr. 1, p. 82.
7. D. Zandee, ‘Europa *moet*, ook voor defensie!’, *Atlantisch Perspectief*, 2010, nummer 6, pp. 4-8.

8. M. Waanders, ‘Meer Europese defensiesamenwerking is bittere noodzaak’, *Atlantisch Perspectief*, 2012, nr. 3, pp. 4-7.
9. Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Europese Defensiesamenwerking: Soevereiniteit en Handelingsvermogen*, 2012, nr. 78, p. 11.
10. Waarbij (externe) soevereiniteit kort gezegd wordt opgevat als de “juridische erkenning van de grenzen van een staat en onafhankelijkheid binnen het internationale statensysteem.” Ibidem, p. 10.
11. M. Drent, W. Hagemeijer & K. Homan, *Internationale Militaire Samenwerking: Knelpunten en Kansen*, Clingendael Policy Brief, nr. 6, 2011, p. 5.
12. Ibidem, p. 12.
13. Tweede Kamer der Staten Generaal, *Verslag algemeen overleg Internationale militaire samenwerking van 3 juli 2013*, kst-33279-8.
14. D. Zandee, ‘Het Europees Defensie Agentschap’, *Atlantisch Perspectief*, 2005, nr. 5.
15. Drent, Hagemeijer & Homan, *Internationale Militaire Samenwerking.*
16. Ibidem.