



De NAVO-begrotingsnormen voor defensie

Een overzicht van de resultaten over 2014-2022

Prof. dr. Herman Mattheijs*



Onder leiding van een Poolse instructeur leren Oekraïense militairen in Swietoszew hoe zij onderhoud moeten plegen aan een Leopard-tank; onder de NAVO-landen was Polen al voor de oorlog in Oekraïne een stijger op begrotingsgebied

De laatste jaren en zeker recent als gevolg van de Russische invasie in Oekraïne woedt er een flinke discussie over het gebrek aan militaire uitgaven door NAVO-lidstaten. In 2014 besloot de alliantie dat de defensieuitgaven per land naar 2% van het bbp zouden groeien, terwijl 20% van de defensiebegroting zou worden besteed aan investeringen en materieel. Hoe hebben de defensieuitgaven binnen het bondgenootschap zich in die periode ontwikkeld? Een analyse geeft daar duidelijkheid over, waarbij moet worden aangemerkt dat de VS nog steeds op eenzame hoogte staat. Polen is een belangrijke stijger, terwijl geen van de drie Beneluxlanden de 2%-norm haalt.

Op het ogenblik dat de NAVO de Wales Summit Declaration uitgaf, in september 2014, telde het bondgenootschap 28 leden. Montenegro trad toe in 2017 en Noord-Macedonië in 2020. Finland werd op 4 april 2023 het 31e NAVO-lid en momenteel loopt de ratificatie nog betreffende de toetreding van Zweden. Na aanvankelijke bezwaren ging Turkije op de NAVO-top in juli alsnog akkoord met het lidmaatschap van Zweden. Toetreding tot de NAVO vereist immers unanimitéit onder de bestaande lidstaten. In feite is dat een dubbel verhaal, omdat alle leden het eens dienen te zijn binnen de Raad van Ministers van de NAVO, waarna ook nog een nationale parlementaire ratificatie nodig is. Vooral dit laatste kan tot de nodige vertragingen leiden.

Hoe staan de defensiebegrotingen van de NAVO-lidstaten er negen jaar na Wales voor? Dit artikel behandelt eerst wat er na de top in de praktijk is gerealiseerd inzake de 2%-begrotingsnorm en de 20%-investeringsnorm. Vervolgens worden de militaire begrotingen van de NAVO-lidstaten nagelopen om te eindigen met een analyse van de budgettaire militaire situatie van de Beneluxlanden.

De 2%-norm: verhoging van de defensiebegrotingen

Tijdens de NAVO-top in Cardiff op 4 en 5 september 2014 namen de staats- en regeringsleiders van het militair bondgenootschap enkele belangrijke budgettaire maatregelen rond de

defensiebegrotingen van de lidstaten. Het was al langer een doorn in het oog van Washington dat veel Europese bondgenoten de militaire verdediging van hun continent overlieten aan de Amerikanen. De Democratische regering-Obama drong daarom aan op het instellen van budgettaire parameters met als doel om over een periode van tien jaar – dus tegen 2024 – meer budgettaire basis te krijgen voor defensie. Ten eerste werd besloten dat de NAVO-leden in 2024 minstens 2% van hun bruto binnenlands product (bbp) zouden moeten besteden aan hun militaire begroting. Daarnaast bepaalt de tweede goedgekeurde parameter dat elke lidstaat minstens 20% van de begroting van landsverdediging moet besteden aan investeringen in militair materieel.

Tabel 1 is een weergave van de 2%-bbp-parameter over de periode 2014-2022 op basis van de laatst beschikbare cijfers.¹ De NAVO duidt ook in haar verslagen aan hoe deze defensieuitgaven in de overheidsbegrotingen worden berekend. De volgende soorten uitgaven worden meegeteld om te bepalen hoe hoog de desbetreffende uitgaven zijn: lonen van militairen en burgers werkzaam voor defensie, operaties in het buitenland, militair onderzoek, politiediensten met een militair karakter (Koninklijke Marechaussee, Gendarmerie enz.), eenheden van grensbewaking (US Coast Guard), pensioenen voor gewezen militairen en burgerpersoneel, kosten van vredesoperaties, aankopen van materieel, militaire gebouwen en infrastructuur.²

Tabel 1 toont de bedragen uit de algemene begroting van een land voor het beleidsdomein landsverdediging. Op het tijdstip van de Wales Summit Declaration van 2014 waren er maar drie landen die aan deze norm voldeden: Griekenland, dat traditioneel veel aandacht voor defensie heeft als gevolg van de geopolitieke ligging van het land, en ook de kernmachten met de twee belangrijkste militaire begrotingen,

* Herman Matthijs is als hoogleraar verbonden aan de Universiteit Gent en de Vrije Universiteit Brussel. Hij publiceert over militaire thema's en begeleidt diverse MA-scripties over defensie.

1 *The Secretary General's Annual Report 2022* (Brussel, NAVO, 21 maart 2023). Finland is hierin nog niet opgenomen en daarom wordt er ten aanzien van dit land gebruikgemaakt van cijfers van het European Defence Agency. Aangezien IJsland geen krijgsmacht heeft, vermeldt het NAVO jaarverslag desbetreffend geen cijfers.

2 *Ibidem*, 15.

Percentage van het bbp besteed aan defensie	2014	2022
0%-0,99%	België, Hongarije, Letland, Litouwen, Luxemburg, Slovenië, Slowakije, Spanje en Tsjechië = 9 landen.	Luxemburg (0,62%)
1%-1,49%	Albanië, Bulgarije, Canada, Denemarken, Duitsland, Finland, Italië, Nederland, Noord-Macedonië, Portugal, Roemenië en Turkije = 12 landen.	België (1,18%), Canada (1,29%), Denemarken (1,38%), Duitsland (1,49%), Portugal (1,38%), Slovenië (1,26%), Spanje (1,09%), Tsjechië (1,34%) en Turkije (1,37%) = 9 landen.
1,5%-1,99%	Estland, Frankrijk, Kroatië, Montenegro, Noorwegen en Polen = 6 landen.	Albanië (1,57%), Bulgarije (1,54%), Finland (1,96%), Frankrijk (1,89%), Hongarije (1,44%), Italië (1,51%), Kroatië (1,91%), Montenegro (1,35%), Nederland (1,64%), Noord-Macedonië (1,61%), Noorwegen (1,57%), Roemenië (1,75%) en Slowakije (1,76%) = 13 landen.
2% en meer	Griekenland, Verenigd Koninkrijk en de VS = 3 landen.	Estland (2,12%), Griekenland (3,54%), Letland (2,07%), Litouwen (2,47%), Polen (2,42%), Verenigd Koninkrijk (2,16%) en de VS (3,46%) = 7 landen.

Tabel 1 Evolutie defensiebegrotingen NAVO-lidstaten ten aanzien van de 2%-bbp-begrotingsnorm

BRON: NAVO-JAARVERSLAG 2022

de VS en het VK. Maar de cijfers in deze tabel laten vooral zien dat het overgrote deel van de NAVO-lidstaten nog een enorme budgettaire inspanning moest gaan leveren. Het was al langer een Amerikaanse eis dat de Europese leden van het militair bondgenootschap meer geld moesten besteden aan het leger. Dat werd op de top in Wales politiek vertaald door de regering-Obama en later ook verdedigd door de regeringen-Trump en Biden. Op basis van de cijfers van 2022 is duidelijk dat de laagste groep is verminderd van negen naar nog één land: Luxemburg. Langs de andere kant van deze tabel is het aantal landen met een defensiebegroting van 2%-bbp of meer aanzienlijk toegenomen, van drie naar negen. De drie oorspronkelijke landen van 2014 hebben gezelschap gekregen van Oost-Europese landen die beducht zijn voor Russische agressie.

Opvallend is dat diverse grotere NAVO-lidstaten de 2%-norm niet halen. Zo geraken Canada, de Bondsrepubliek Duitsland en Spanje nog niet aan 1,5% bbp-uitgaven voor defensie. Frankrijk en Nederland staan een stuk beter geklasseerd en Italië hangt tussen de twee groepen. Van de grotere NAVO-landen met de tien belangrijkste militaire begrotingen (infra) voldoen er maar vier aan de 2%-norm, namelijk Griekenland,

Polen, het VK en de VS. Vanuit de groep daaronder zal een aantal landen tegen 2024 de norm mogelijk nog halen, bijvoorbeeld Finland, Frankrijk en Roemenië. Het 31e NAVO-lid Finland zal zeker nog dit jaar aan de norm voldoen. Met de toetreding van dit Scandinavische land wordt de directe grens van de NAVO met Rusland overigens meer dan verdubbeld.

In vergelijking met 2014 is vooral het aantal landen dat tussen de 1,5% en de 2% van het bbp aan defensie besteedt aanmerkelijk gestegen: van zes naar dertien. Het NAVO-jaarverslag over 2022 vermeldt ook dat het gemiddelde gerekend over alle lidstaten 2,58%-bbp bedraagt en daarboven zitten alleen de VS en Griekenland.³ Uiteraard heeft dit alles te maken met de enorme impact van het bbp van de VS en de omvang van zijn defensiebegroting. Zonder de VS ligt het gemiddelde op 1,65% en dan situeren zich elf leden boven dat getal.

Traditioneel besteden de Britten, de Amerikanen en de Grieken veel geld aan defensie. De nieuwigheid zit dus in de landen die direct geconfronteerd zijn met de militaire dreiging vanuit

3 Ibidem, 159.

Moskou. Desalniettemin staan de Griekse en de Amerikaanse openbare financiën er minder florissant voor dan die van Duitsland of Noorwegen. Daardoor is er zeker geen correlatie te leggen tussen de toestand van de nationale begrotingen en de militaire uitgaven. Bovendien rijst de vraag wat de NAVO in 2024 gaat doen met het feit dat een aantal lidstaten nog ver onder de 2%-norm verkeert. Gaat de alliantie dan een nieuwe datum opleggen, of andere parameters bepalen? 2024 is in de VS een jaar met presidentsverkiezingen, wat de druk op Europese bondgenoten zou kunnen verhogen.

De 20%-norm: het aankopen van materieel

Volgens de tweede norm waartoe in Wales werd besloten dienen de lidstaten tegen 2024 minstens 20% van hun militaire begroting te besteden aan investeringen/aankopen van materieel. Uit tabel 2 blijkt dat zich tussen de bestudeerde jaren een evolutie heeft voltrokken ten aanzien van de defensiebegrotingen en deze NAVO-norm.⁴

Volgens de tabel voldeden in 2014 maar zeven lidstaten aan de 20%-norm. Drie landen zaten in

de categorie daaronder. Maar het merendeel van de landen, niet minder dan 19, moest nog een serieus budgettair plan ontwikkelen om deze norm te gaan halen. Het jaar 2022 laat het opmerkelijke gegeven zien dat reeds 24 landen de norm halen en zes meestal nipt niet. Het ziet er dus naar uit dat het overgrote deel van de leden van het westers militair bondgenootschap deze tweede Wales-norm zal halen. Het valt op dat de toename van de militaire investeringen in veel lidstaten zo groot is dat zij zelfs over de norm heen gaan. Zo zitten negen lidstaten tussen de 20-25% en nog eens negen lidstaten investeren tussen de 25% en de 30% van hun defensiebudget. Liefst vier landen besteden tussen de 30% en de 40% van hun defensiebegroting aan investeringen, terwijl Griekenland en Finland over de 40% gaan. Griekenland en Finland zijn ook de landen met de meest cruciale geopolitieke locatie. Deze cijfers bewijzen dat de militaire investeringen fors zijn toegenomen, wat het desbetreffend onderzoek alsook de industrie ten goede komt. Uiteraard was een belangrijke inhaaloperatie op dit vlak meer dan nodig, gezien de jaren durende begrotingskortingen op de defensiebudgetten.

Concluderend kan gesteld worden dat gemeten over deze twee parameters zeven landen voor het jaar 2022 voldeden aan de 2%-bbp-norm, terwijl 24 lidstaten de investeringsnorm haal-

4 H. Matthijs, 'The NATO Members and the Budget Guidelines', *Journal of Defense Management*, Vol. 11, No. 4 (2021) 1-6.

Belgische militairen nemen deel aan de oefening Iron Wolf in Litouwen, 2023; België besteedde in 2022 1,18% van het bbp aan defensie



den. De zeven landen die de 2%-norm haalden voldeden ook aan de tweede norm en zodoende zijn er dus zeven landen die aan beide normen tegemoet komen. Daardoor zijn er 17 landen die enkel aan de investeringsnorm voldoen en zes die geen enkele van de twee normen halen. Desalniettemin is het voor deze groep budgettair zeker mogelijk om tegen 2024 aan de 20%-investeringsnorm te voldoen.

Zweden, het mogelijke 32e NAVO-lid, besteedde in 2014 ruim 27% van zijn militaire begroting aan investeringen en dat was in 2021 (volgens cijfers van het European Defence Agency) 26%. De tweede Wales-norm van 20% is dus geen probleem voor het Scandinavische land. Daarentegen besteedde Zweden in 2014 maar 1,1% van zijn bbp aan defensie en dat percentage was nog steeds hetzelfde in 2021. Als gevolg van de Russische inval in februari 2022 in Oekraïne heeft Zweden aangekondigd dat het zeker de bedoeling is om de defensiebegroting snel in de richting van de 2%-norm te brengen.

Defensiebegrotingen

Op basis van de gegevens in het NAVO-jaarverslag over 2022 is een lijst samen te stellen van de 15 hoogste militaire begrotingen in miljarden euro's binnen de alliantie. In de lijst zijn de niet-eurolanden omgerekend naar die munt op basis van de wisselkoers van 5 april 2023.

Alle 16 andere NAVO-lidstaten die niet in de lijst staan hadden over het jaar 2022 een militaire begroting van minder dan 5 miljard euro. Daardoor kent de NAVO een situatie van veel leden met een zeer klein defensiebudget in nominale termen. De cijfers in de lijst laten vooral het gigantische budgettair verschil zien tussen de VS en rest van de lidstaten: het Amerikaanse aandeel bedraagt 69% van alle militaire begrotingen van de NAVO-landen. Een ander belangrijk gegeven is dat Duitsland sinds een paar jaar meer uitgeeft aan defensie dan de nucleaire macht Frankrijk. Recent zijn in het kader van de Europese Unie meer en meer spanningen naar boven gekomen tussen Parijs en Berlijn. Opmerkelijk is ook dat de Duitse

Percentage investeringen	2014	2022
0%-9,9%	België, Bulgarije, Griekenland, Hongarije, Kroatië, Letland, Montenegro, Noord-Macedonië, Portugal, Slovenië en Tsjechië = 11 landen.	Geen lidstaat
10%-14,9%	Canada, Denemarken, Duitsland, Litouwen, Italië, Nederland, Slowakije en Spanje = 8 landen.	Geen lidstaat
15%-19,9%	Albanië, Finland, Polen en Roemenië = 4 landen.	Albanië (19%), België (19%), Canada (18%), Duitsland (19%), Portugal (17%), en Tsjechië = 6 landen.
Meer dan 20%	Estland, Frankrijk, Luxemburg, Noorwegen, Turkije, Verenigd Koninkrijk en de VS = 7 landen.	Bulgarije (22%), Denemarken (29%), Estland (21%), Finland (45%) Frankrijk (28%), Griekenland (40%), Hongarije (48%), Italië (22%), Letland (24%), Litouwen (34%), Luxemburg (39%), Montenegro (22%), Nederland (23%), Noord-Macedonië (25%), Noorwegen (31%), Polen (35%), Roemenië (25%), Slowakije (29%), Slovenië (21%), Spanje (26%), Turkije (25%), Verenigd Koninkrijk (28%) en de VS (27%)= 24 landen.

Tabel 2 Evolutie defensiebegrotingen ten aanzien van de 20%-investeringsnorm

BRON: NAVO-JAARVERSLAG 2022

defensiebegroting in omvang de Britse aan het naderen is. Gezien haar bbp en betere toestand van de openbare financiën is het logisch dat de Bondsrepubliek meer zou besteden aan defensie dan het VK. Maar als Duitsland het hoogste Europese militaire budget zou hebben binnen de NAVO dan zou dat wel tot bijkomende politieke spanningen leiden. Zo is het de vraag of vele Oost-Europese landen alsook de Scandinavische leden het zullen accepteren dat de Bondsrepubliek de *leading nation* wordt in het Europese militair beleid. Het zou ook tot een situatie leiden waarbij het niet-nucleaire Duitsland een hogere defensiebegroting heeft dan de twee Europese nucleaire machten Frankrijk en het

1. Verenigde Staten	753
2. Verenigd Koninkrijk	60
3. Duitsland	57
4. Frankrijk	49
5. Italië	28
6. Canada	24,5
7. Polen	15,7
8. Nederland	14,8
9. Spanje	14,1
10. Turkije	9,5
11. Griekenland	7,4
12. Noorwegen	7,0
13. België	6,5
14. Denemarken	5,3
15. Finland	5,1

Lijst van 15 hoogste defensiebegrotingen in de NAVO

BRON: NAVO-JAARVERSLAG 2022 (BEDRAGEN IN MILJARDEN EURO'S)

VK. Berekend in cijfers zou een Duitse defensiebegroting van 2%-bbp overeenkomen met 76 miljard euro (plus 19 miljard). Bij Frankrijk staat 2% van het bbp gelijk met 52 miljard euro (plus drie miljard), terwijl de Britse defensiebegroting met 60 miljard euro al op 2,1% staat.

Een opmerkelijke stijger is Polen, dat reeds op nummer zeven staat in de lijst, terwijl Nederland meer begroot voor landsverdediging dan Spanje. De plaats van Griekenland is geen verrassing, want dat land behaalt ten aanzien van de Wales-normen goede resultaten. Uiteraard hebben de hoge Griekse defensieuitgaven ook alles te maken met de wederzijdse spanningen met buurland Turkije. Als gevolg van de zwakke nationale munt (de lira) heeft Turkije een minder omvangrijke defensiebegroting dan vroeger. Zo vermeldt het NAVO-jaarverslag over 2022 dat Turkije zijn defensiebudget dat jaar optrok naar 200 miljard lira, vergeleken met 116 miljard lira in 2021.⁵ Desalniettemin zakte de Turkse begroting in waarde omgerekend naar euro's of Amerikaanse dollars als gevolg van de zwakke nationale munt.

Finland haalde in 2022 bijna zijn 2%-bbp-norm in 2022 en zouden de twee andere Scandinavische landen hun defensiebudget optrekken naar de Wales-norm dan zou dat een Noorse begroting opleveren van 9,2 miljard euro (plus 2,2 miljard) en een Deense van 7,7 miljard euro (plus 2,4 miljard).

Een analyse van de huidige defensiebegrotingen van de Europese NAVO-leden leidt tot een aantal vaststellingen. De tien EU-leden uit de lijst (dus niet de VS, Canada, het VK, Turkije en Noorwegen) hadden over 2022 een gezamenlijk defensiebudget van ongeveer 203 miljard euro. Dat bedrag moet dan nog worden aangevuld met twaalf kleinere NAVO-leden die ook tot de EU behoren. Zodoende kwamen de 22 EU-leden van het westers militair bondgenootschap in 2022 uit op een gezamenlijke defensiebegroting van ongeveer 235 miljard euro. Dat bedrag zou dan moeten worden verhoogd met de defensiebudgetten van de vijf niet-NAVO-leden binnen de Europese unie, namelijk Cyprus, Ierland, Malta, Oostenrijk en (nog steeds) Zweden. Dan zou dit bedrag de 250 miljard euro benaderen en uitkomen op ongeveer een derde van het Amerikaanse defensiebudget. Het optrekken van alle EU/NAVO- defensiebegrotingen naar de 2%-norm brengt dat getal richting 275 miljard euro. Een meer dan gewoon verschil is het bijtellen van de Britse defensiebegroting, want met die 60 miljard euro komt een EU-defensiesysteem uit op meer dan 300 miljard euro.

Benelux

De NAVO-cijfers leiden tot een aantal bevindingen voor de drie Beneluxlanden. Vergeleken over de periode 2014-2022 evolueerden deze NAVO-leden met betrekking tot de militaire parameters op een aantal punten:

- Begroting: de Nederlandse defensiebegroting steeg van 7,7 miljard euro naar 14,8 miljard ofwel een toename van 92% tussen 2014-2022. België ging in die periode van 3,9 miljard euro naar 6,5 miljard, een toename van 71%. Het Groothertogdom Luxemburg evolueerde van 190 miljoen euro naar een begroting van 485

5 The Secretary General's Annual Report 2022, 157.

miljoen, een stijging van 255%. Tezamen hebben de Beneluxlanden een defensiebudget van 21,7 miljard euro; dit zou de zevende begroting zijn binnen de NAVO, na Canada;

- Mankracht: de Nederlandse krijgsmacht had in 2014 een omvang van 41.200 militairen en in 2022 was dit met 41.600 vrijwel onveranderd. Maar België reduceerde zijn militair personeel van 30.500 naar 22.500, terwijl Luxemburg licht steeg van 800 naar 900 begrote personen in het militair budget. Tezamen komen de Beneluxlanden uit op 65.000 militairen. Geen van deze landen kent nog de uitvoering van de wetten op de militaire dienstplicht, hoewel er in Nederland en België sommige politieke partijen zijn die pleiten voor heractivering;
- De 2%-norm: over 2014-2022 ging de Nederlandse defensiebegroting van 1,15% bbp naar 1,64%, een aanzienlijke toename in de richting van de NAVO-afspraken. België deed het veel minder door van 0,97% bbp te klimmen naar 1,18%. Luxemburg heeft in budgettaire omvang alsook in percentages ten aanzien van het bbp de laagste defensiebegroting binnen de NAVO: het land steeg van 0,37% naar 0,62%;
- De 20%-investeringsnorm: tussen de jaren 2014-2022 ging het investeringsdeel van de Nederlandse militaire begroting van 10% naar 23%. Luxemburg voldeed reeds in 2014 aan deze NAVO-norm met een aandeel van 22%, dat in 2022 tot 39% steeg. Nederland en Luxemburg halen dus deze NAVO-afpraak, terwijl België, dat in 2014 met 3% aan investeringen zeer laag startte, in 2022 naar 19% evolueerde. Het ziet er naar uit dat alle drie de Beneluxlanden in 2024 de 20%-norm zullen halen;
- Indien de drie landen elk de 2%-norm zouden halen dan geeft dit in budgettaire cijfers ongeveer het volgende in vergelijking met de cijfers over 2022:
 - België: 11 miljard euro (plus 4,5 miljard)
 - Luxemburg: 1,5 miljard (plus 1 miljard)
 - Nederland: 18 miljard (plus 3,2 miljard).

De optelsom van de drie Beneluxlanden zou dan een defensiebegroting opleveren van zowat 30,5 miljard euro.



Nederland stationeerde in 2022 Patriot-systemen op de luchtmachtbasis Sliac in Slowakije; in 2022 besteedde Nederland 1,64% van het bbp aan defensie

FOTO MCD, PHIL NIJHUIS

Ten aanzien van de Benelux is er wel een belangrijke samenwerking in het kader van de marine en ook bij de aankoop van nieuwe fregatten alsook mijnenvegers. En weliswaar hebben België en Nederland beiden het gevechtstoestel F-35A aangekocht, maar niet gezamenlijk. Voor het overige is het materieel van de luchtmacht zeer verschillend bij de beide krijgsmachten. Ten aanzien van de landmacht zijn de synergieën zeer klein. In niet onbelangrijke mate heeft dit gegeven ook te maken met de verdeelde visies in België, opgedeeld per taalrol, over vormen van militaire samenwerking.

Desalniettemin zou het zeker geen nadeel zijn voor deze landen om nauwer samen te werken op het vlak van defensie. Dat kan de efficiëntie verhogen van het apparaat en budgettaire gunstige gevolgen hebben. Bovendien kunnen deze landen elkaar in evenwicht houden in een Beneluxkader en dat is iets anders dan te gaan samenwerken met een grote buur à la Duitsland of Frankrijk. De huidige oorlogssituatie in Europa heeft de slapende regeringen in ieder geval al wakker geschud om de defensiebegrotingen te verhogen. ■