EDITORIAAL

EVDB, waarheen?

Voor u ligt weer een bijzondere uitgave van de *Militaire Spectator*. Het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) staat hoog op de politieke agenda in de lidstaten van de Europese Unie (EU) en dus ook in Nederland. De verhoging van het defensiebudget met een fonds ter hoogte van *f* 200 miljoen toont aan hoezeer Nederland hieraan hecht. Deze maand wordt in Parijs de zogenoemde *Capabilities Commitment Conference* gehouden, waarbij ook Nederland een substantieel aanbod doet om de in Helsinki vastgestelde *Headline Goal* (HLG) (per 2003 een troepenmacht van 60.000 manschappen binnen 60 dagen inzetbaar voor een tijdsduur van ten minste een jaar) invulling te geven. Alle reden dus voor een heel nummer over dit thema. Het belang hiervan beperkt zich niet tot de lezers van de Militaire Spectator, de artikelen zijn daarom ook aangeboden aan de redactie van het *Marineblad*, waarmee een krijgsmachtbrede benadering van dit thema is zekergesteld.

De ontwikkelingen op veiligheids- en defensiegebied in de EU hebben in het afgelopen jaar een grote vlucht genomen. Na de top-ontmoeting tussen premier Blai en president Chirac in St Malo eind 1998 bleef het even rustig. Dat was de stilte voor de storm. Die bijeenkomst was zogezegd het starten van de locomotief van een trein. Daarna is de trein gaan rijden, eerst langzaam, maar wel steeds sneller.

De trein van het EVDB zal over een spoorwegnet moeten rijden. Vanuit de EU is men bezig dat net te bedenken en te bouwen. Wat men over het hoofd lijkt te zien, is dat er al een spoorwegnet ligt, dat van de NAVO. Een goed onderhouden en uitgebreid netwerk waarover verschillende treinen rijden met over het algemeen goede resultaten. Bovendien met overlappende doelstellingen.

Moet er dan een geheel nieuw netwerk worden aangelegd naast het bestaande? Voor Nederland is het antwoord helder: nee, dus. Het EVDB van de EU en het in 1998 door de NAVO genomen besluit voor het binnen de NAVO opbouwen van een *European Security and Defence Identity* zijn twee kanten van dezelfde medaille.

Gewoonlijk zijn er op een spoorwegnet allerlei stations. Je kunt ze niet overslaan, hooguit – in het geval van een sneltrein – passeren, dat gebeurt echter alleen met de minder belangrijke stations. Als de trein een belangrijk station overslaat, dan is er iets fout. Hoe zit het op dit punt met het EVDB van de EU? Wel, er zijn enkele stations aangedaan, maar er zijn ook belangrijke stations uit het stappenplan na 'Helsinki' overgeslagen. Een voorbeeld is de vastlegging van wat de strategische doelstellingen op veiligheids- en defensiegebied nu precies zijn. Anders gezegd: een Europees Strategisch Concept ontbreekt. Maar dat is wel van cruciaal belang als basis voor doelstellingen op veiligheidsgebied. Nu lijkt het er op dat dit politiek moeizame deel – juist omdat het zo moeilijk is? – even opzij is gezet. Was men daar eerst aan begonnen, dan was er nu wellicht nog lang geen sprake van een Helsinki Headline Goal, of een Capabilities Commitment Conference.

Het lijkt nu goed te gaan, maar het ontbreken van een Strategisch Concept kan betekenen dat de discussies in de Unie later kunnen stranden op principiële verschillen van mening, precies omdat die fundamentele zaken niet zijn besproken en niet zijn vastgelegd.

Een ieder zal naar eigen 'agenda' de ontwikkelingen trachten te sturen omdat er geen sprake is van ee gemeenschappelijke basis. Gewoonlijk merkt een machinist dat hij 'een foutje maakt' en zal in een dergelijk geval stoppen om daarna langzaam terug te rijden. De vaart is er dan in elk geval goed uit, het eindstation zal zeker (veel) te laat worden bereikt. Welk eindstation moet worden bereikt, lijkt op het eerste gezicht duidelijk. De doelstelling is het versterken van de mogelijkheden voor Europa om ook op het gebied van de veiligheid haar mannetje te staan. Maar voor het ene land gaat het hierbij primair om als EU autonoom, onafhankelijk van de NAVO te kunnen optreden in crisisbeheersingsoperaties, terwijl voor andere landen – waaronder Nederland – geldt dat dit slechts een optie is en bovendien die met de laagste prioriteit.

Daarmee komen we ook op het punt van de (autonome) inzet van de Europese capaciteiten. Waar zal dat gebeuren? In de Balkan? Is het voorstelbaar dat de huidige NAVO-operaties aldaar zouden worden overgedragen aan de EU? De vraag stellen is haar beantwoorden. Alleen al door het Amerikaanse betrokkenheid in die regio ligt dat niet in de verwachting. Waar dan wel? In de Kaukasus? In Afrika? Ook die opties liggen niet voor de hand, tenminste niet zolang bijvoorbeeld Nederland het eigen toetsingskader hanteert.

Een trein wordt bestuurd door slechts één machinist. Die heeft de leiding, hij bestuurt de trein binnen de kaders van het spoorwegnet en de dienstregeling. We spreken nu dus over het leiderschap binnen de EU. Bij de NAVO is dat duidelijk. Ook tijdens de Kosovo-crisis bleek hoe belangrijk een duidelijk leiderschap is: er moet uiteindelijk een knoop kunnen worden doorgehakt. Alle landen erkennen het Amerikaanse leiderschap en hoewel

een enkel land dat verfoeit, is ieder er over eens dat het goed was en werkte.
In de EU is de kwestie van het leiderschap niet zo eenvoudig. Er zijn ten minste drie landen die als 'groot' en 'belangrijk' worden beschouwd, terwijl er nog enkele andere zijn (Italië en Spanje) die zich daar ook graag toe zouden rekenen. Maar 'wie van de drie' is geen eenvoudig spel als het gaat om leiderschap bij veiligheids- en defensiekwesties. Zal het Verenigd Koninkrijk toelaten dat Frankrijk de leiding neemt en vice versa? Zal Duitsland toestaan dat de beide andere landen de zaken onderling regelen? Kan het zelf de leidende rol op zich nemen? Kortom, als het gaat om daadkracht zal de EU waarschijnlijk niet als kampioen uit de bus komen. Onduidelijkheid of onenigheid over de besturing van een trein kan bovendien betekenen dat die trein op een rangeerterrein of zelfs op een dood spoor terecht komt...

De samenstelling van de trein is vervolgens ook een kwestie apart. Natuurlijk bestaat de EVDB-trein uit een samenstel met in elk geval vijftien wagons. Maar er zijn ook nog andere wagons die wensen aan te haken. De belangrijkste groep daarbinnen wordt gevormd door de Europese landen die wel volledig lid van de NAVO maar (nog) geen lid van de EU zijn (Turkije, Noorwegen, IJsland, Polen, Hongarije en Tsjechië). Nederland is van mening dat vanuit de EU maximaal gebruik moet worden gemaakt van dat wat er in NAVO bestaat en is geregeld (dat bestaande spoorwegnet en de bestaande treinen). Landen kunnen het zich namelijk niet veroorloven er twee krijgsmachten op na te houden (één voor de NAVO en één voor de EU) of aan twee commandostructuren deel te nemen.
Het kan ook niet zo zijn dat er vanuit de EU andere prioriteiten worden gesteld voor wat betreft de capaciteit en de samenstelling van de nationale krijgsmachten dan vanuit de NAVO. Minstens zo belangrijk is het argument dat een crisisbeheersingsoperatie in of aan de periferie van Europa kan escaleren tot wat in NAVO-termen een artikel 5-operatie zou worden genoemd. Als dan de NAVO wordt geconfronteerd met andere procedures, andere structuren, et cetera, dan is ze vleugellam. Dus moeten ook de plannen vanaf het begin van een operatie in nauw overleg met de NAVO worden opgesteld. De verhouding tussen de EU en de NAVO en met name de overlegstructuur tussen beide organisaties is daarom van essentieel belang. Daarbij komen dus ook de genoemde NAVO-leden die (nog) geen lid zijn van de EU om de hoek. Zij zijn weliswaar betrokken via de NAVO, maar zij hebben ook gedurende vele jaren meegewerkt aan de gemeenschappelijke capaciteiten van de NAVO. Zouden zij dan niet betrokken worden bij beraad over de inzet daarvan? En als de EU zich buigt over bijvoorbeeld een mogelijk optreden in het zuidelijke deel van Europa, zou dan een land dat aan het operatiegebied grenst maar (nog) geen lid is van de EU niet moeten worden betrokken bij die beraadslagingen en zelfs een stem moeten hebben bij de besluiten daarover? Zijn afspraken die daarover in de WEU zijn gemaakt niets meer waard? Deze kwestie moet dus goed worden opgelost.
Het samenstellen van een trein vraagt behendig manouvreren. Niet te hard, niet te zacht, meestal op een ingewikkeld rangeerterrein met allerlei andere obstakels. De koppeling moet ook goed worden gecontroleerd voordat de trein zich op het hoofdspoor kan begeven. De EU zal hier dus zeer zorgvuldig mee om moeten gaan, heteen overigens evenzeer geldt voor de koppeling met de transatlantische bondgenoten. Gebeurt dit niet, dan kan tot tot ongelukken leiden.
Bij de opzet van dit themanummer is er naar gestreefd het onderwerp vanuit verschillende invalshoeken te benaderen. Naast een aantal artikelen over de historische achtergrond, de Nederlandse veiligheidspolitieke insteek en een benadering vanuit Defensie treft u een aantal artikelen aan met de visie vanuit 'Brussel'. Ook wordt het thema belicht vanuit verschillende landen en vanuit een aantal Nederlandse politieke partijen. Ten slotte mogen ook artikelen over Europese materieelsamenwerking en over een Europese kernmacht, een kritische noot vanuit de samenleving en een verhaal 'van binnenuit' niet ontbreken. We hopen u hiermee een beeld te geven van 'de wereld achter de afkorting' EVDB.
Er zijn nog veel vragen onbeantwoord. Dat betekent dat we kritisch zullen moeten blijven op wat er gebeurt. Het politieke momentum is groot, de valkuilen echter ook. De dienstregeling (wanneer moet welk station worden bereikt) is erg ambitieus: binnenkort wordt een Capabilities Commitment Conference gehouden, waar de landen aangeven welke middelen zij ter beschikking van de EU zouden kunnen stellen om daarmee de Unie in staat te stellen vanaf 2003 militaire operaties uit te voeren. Treinreizigers weten wat een zeer klein oprispinkje kan betekenen voor een ambitieuze en dus krappe dienstregeling: vertragingen kunnen zich uitbreiden over het hele net.
Bovendien: een trein die te snel wil rijden over een spoor waarbij de wisselwachters het nog niet eens zijn over welke wisel moet worden omgezet en waarbij de eindbestemming onduidelijk is, kan gemakkelijk ontsporen. De materiële schade kan dan wellicht meevallen, de politiek niet.