



169  
—  
11

# MILITAIRE SPECTATOR



**Themanummer: Europese defensie**



#### UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter  
Beoefening van de Krijgswetenschap  
E-mailadres: m.d.haas@mindef.nl

Secretaris: I.M. de Jong  
majoor der intendance  
p/a Ledenadministratie  
Telefoon (070) 318 72 79

Ledenadministratie KVBK:  
mw. E.M. de Haas-De Ruijter  
Postbus 9012, 6710 HC Ede

#### HOOFDREDACTEUR

prof. J.M.J. Bosch  
brigade-generaal der cavalerie  
p/a Inst. Defensie Leergangen MPC 58B  
Postbus 20701, 2500 ES Den Haag  
Telefoon (015) 284 42 58

#### ADJ. HOOFDREDACTEUR

H. Emmens  
commodore Koninklijke Luchtmacht

#### REDACTEUREN

drs. P.J.E.J. van den Aker  
kolonel der cavalerie  
drs. P.H. Kamphuis  
hoofd Sectie Militaire Geschiedenis KL  
F.H. Meulman

kolonel Koninklijke Luchtmacht  
drs. J. Terpstra  
kolonel van de militair psychologische  
en sociologische dienst

lr. R.G. Tieskens  
luitenant-kolonel van de technische staf

#### BUREAUREDACTIE/PRODUCTIE

mw. drs. A. Kool  
p/a hoofdredacteur  
Telefoon (015) 284 47 20  
Fax (015) 284 47 21  
a.kool@mindef.nl

#### ABONNEMENTEN

binnenland: € 20 (± f 44,-),  
studenten € 12 (± f 26,-)  
buitenland: € 25 (± f 55,-)

#### ADVERTENTIES

CET Reclame & Publiciteit  
Telefoon (0497) 53 15 31

#### DRUK

Drukkerij Giethoorn Ten Brink  
Vormgeving: Trend-Set Snelzet bv  
ISSN 0026-3869

#### NADRUK VERBODEN

Foto omslag: Al in 1953 ontwierp men uniform,  
nationaliteitsembleem en Europa-embleem  
voor een Europese Defensie Gemeenschap



# MILITAIRE SPECTATOR

## Inleiding

- 558** Editoriaal: EVDB, waarheen?  
**560** Mededelingen  
**561** P.J. Teunissen: Europese militaire samenwerking  
Geschiedenis, problemen en perspectieven  
**570** H.A. Schaper: Een nieuw begin  
**575** H. Emmens, V.C. Windt DIC: EVDB, een benadering  
vanuit Defensie

## Visies vanuit Brussel

- 582** Sir Rupert Smith: The European Military Forces  
**585** W.J.E. van Rijn: Leidt een Europese Defensie tot een  
tweede Atlantis?  
**592** B.R. Bot: The EU view on the development of the CESDP

## Perspectieven vanuit andere landen

- 597** C.P. Schneider: Sometimes easy to miss the forest for the trees  
**600** L. Jospin: French views on the European defence  
**603** Ö. Orhun: A common European Security and Defence Policy  
Turkish perspectives and expectations

## Nederlandse politieke opvattingen

- 606** B. Koenders: EVDB, geen doel op zich  
**608** C. van der Knaap, M. Verhagen: Een Europees leger  
**610** A. Harrewijn: Voorwaarden voor een EVDB  
**613** T. van den Doel: Veiligheid in Europa is ondeelbaar

## Diversen

- 616** A.J. van der Peet: De Eurobom  
Mogelijkheden en onmogelijkheden voor een Europese kernmacht  
**621** F.J.M. Speel: EVDB en Europese materieelsamenwerking  
**627** W.F. van Eekelen: Een Europees veiligheidsbeleid is mogelijk  
**631** A. Elshout: Een Europese defensiepijler. Retoriek versus realiteit  
**635** Boeken  
**636** Samenvattingen / Summaries

## 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 verzekerd.

De ontwikkelingen op veiligheids- en defensiegebied in de EU hebben in het afgelopen jaar een grote vlucht genomen. Na de top-ontmoeting tussen premier Blair en president Chirac in St Malo eind 1998 bleef het even rustig. Dat was de stilte voor de storm. Die bijeenkomst was zoegezegd 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 een 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 materiële samenwerking 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 wissel moet worden omgezet en waarbij de eindbestemming onduidelijk is, kan gemakkelijk ontsporen. De materiële schade kan dan wellicht meevallen, de politiek niet.

# Mededelingen



De Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap nodigt leden en belangstellenden uit voor een bijeenkomst over:

## **'strategische mobiliteit'**

Het begrip 'strategische mobiliteit' mag zich in een grote politieke en militaire belangstelling verheugen. Zowel in het kader van het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid als het Defence Capabilities Initiative worden vermeende tekorten op dit gebied als knelpunt geïdentificeerd. Nederland heeft inmiddels al vergaande voorstellen gedaan om samen met Duitsland te investeren in strategisch luchttransport.

Over het begrip 'strategische mobiliteit', de tekorten op dit gebied en, niet in de laatste plaats, de daadwerkelijke uitvoering van de strategische verplaatsingen van Nederlandse troepen van en naar Kosovo spreekt:

### **kolonel H.D. van Ballegooij**

Inspecteur van het Vervoerswezen  
tevens Speciale Stafofficier Vervoer en Verplaatsingen van de BLS.

De bijeenkomst vindt plaats op:

**maandag 11 december 2000**

Defensievoorlichtingscentrum,  
Kalvermarkt 38, Den Haag

Vanaf 19.30 uur is de zaal open. De bijeenkomst begint om 20.00 uur.  
Gaarne aanmelden tijdens kantooruren: 076-5273209.

# Europese militaire samenwerking

## Geschiedenis, problemen en perspectieven

prof. mr. P.J. Teunissen\*

### Inleiding

**S**taten moeten over militaire macht beschikken. Het lijkt dus ook logisch dat zij die macht bundelen als zij nauwer gaan samenwerken, dan wel integreren. In het Europa van na 1945 heeft het echter nooit zo eenvoudig gelegen. Ook nu nog zijn er problemen. Deze reiken van de militaire organisatie tot de wereldpolitiek.

Om continuïteit en verandering te laten zien volgt eerst een historisch overzicht, met daarin bijzondere aandacht voor Frankrijk. Dit land heeft altijd spanningen gezien tussen de Europese en de Atlantische samenwerking. Het hecht sterk aan zijn soevereiniteit en zijn eigen plaats in Europa en de wereld.

### Historische spanningen binnen het Westen

In 1948 werd het Verdrag van Brussel gesloten door Engeland, Frankrijk en de Benelux-landen; een verdrag voor alomvattende samenwerking, inclusief collectieve defensie. Het werkelijke doel was echter de VS bereid te maken tot een Atlantische alliantie. Die kwam in 1949 tot stand.

\* De auteur is bijzonder hoogleraar in de Sociologie van de Internationale Betrekkingen aan de RU Groningen. In dat kader geeft hij ook het vak Europese Samenwerking en Integratie. Voorts heeft hij strategie gedoceerd aan het Instituut Defensie Leergangen.

In 1950 lanceerde de Franse minister Pleven het plan voor een Europese Defensiegemeenschap. Het werd in vijf van de zes Gemeenschapslanen aanvaard. In augustus 1954 werd het echter door het Franse parlement afgewezen en daarmee voor lange tijd terzijde geschoven.

Pleven had al direct gezegd dat zijn plan eigenlijk diende om een West-Duitse herbewapening, in het kader van de NAVO, te voorkomen. De ervaringen van 1940-1945 lagen nog vers in het geheugen. Omdat de pro-Europese stemming destijds sterk was lukte het enkele jaren overeenstemming te bewaren. De Franse houding werd echter afwijzend toen bleek dat de Europese partners toch de militaire band met de VS wilden behouden en de Franse strijdkrachten onder supranationaal commando zouden moeten komen, terwijl Engeland buiten het project bleef.

Na de dood van Stalin, in 1953, trad een dooi in de Oost-Westrelaties in. Deze maakte het Frankrijk mogelijk met het project te kappen. In 1955 traden de Bondsrepubliek en Italië tot de NAVO toe. Ook traden zij toe tot de in 1954 opgerichte West-Europese Unie, een vervanger voor de Europese Defensiegemeenschap, met een uitgebreid wapenbeheersingsregime. De WEU verdween overigens naar de achtergrond.

In 1958 kwam president De Gaulle aan de macht. Deze wees het strategisch leiderschap van de VS af. Hij wilde een herstel van Frankrijks wereldrol en eiste dat in de NAVO een

directorium van de grote drie zou worden gevormd: de VS, Engeland en Frankrijk. President Eisenhower verwierp dit, stellend dat de VS hun bondgenoten gelijk moesten behandelen.

Daarop besloot De Gaulle dat West-Europa onder Franse leiding een politieke unie zou moeten vormen, die mede defensie, economie en cultuur zou omvatten. Ook moest Frankrijk een eigen kernmacht hebben. Tegenover de Duitse Bondskanselier Adenauer speelde hij de gedachte uit dat de Amerikaanse bescherming van Europa op den duur zou verdwijnen, omdat de Sovjet-Unie de VS met haar kernwapens kon bedreigen en het beschermen van Europa een te zware last voor de VS zou worden. Adenauer en De Gaulle sloten het Frans-Duitse vriendschapsverdrag van 1963, dat in de Bondsrepubliek een scherp debat uitlokte. De Bondsdag aanvaardde het verdrag, maar met de clauseule dat de NAVO primaair bleef.

In 1966 haalde De Gaulle Frankrijk uit de militaire organisatie van de NAVO. Hij verkondigde de 'ontbinding van de blokken'; hij voorzag op lange termijn de instorting van de Sovjet-Unie en de vorming van een 'Europa van de Vaderlanden', reikend 'van de Atlantische Oceaan tot de Oeral'. Zijn zelfvertrouwen werd versterkt door de weerklank die hij kreeg binnen het Warschaupact, met name in Roemenië, Polen en Tsjecho-Slowakije.

### Tweedeling

De tweedeling van Europa bleef voor eerst echter bestaan. In 1968 werd

de 'Praagse lente' onderdrukt. De Bondsrepubliek voerde vanaf 1969 haar ontspanningspolitiek, uitgaande van het voortbestaan van NAVO en Warschaupact. De VS en de Sovjet-Unie waren de belangrijkste partijen bij de wapenbeheersingsovereenkomsten en politieke regelingen inzake Duitsland en Europa vanaf de jaren zeventig.

De Franse regering begon haar houding bij te stellen. Dat gebeurde eerst buiten Europa, met name in de Pacific, waar geleidelijk een samenwerking met de Amerikanen werd opgebouwd. Tegelijk bleef Frankrijk aandringen op eigen Europese defensiecapaciteiten en onafhankelijkheid ten opzichte van de VS, tegen de weerstand van de meeste bondgenoten in. De oprichting van diverse 'Eurogroepen' binnen de NAVO kon daar weinig aan veranderen.

In 1984 werd de WEU gereactiveerd, in verband met een malaise in de NAVO rond de kernwapens en de 'tweede Koude Oorlog' tussen de VS en de Sovjet-Unie. De WEU zou uitgroeien tot een mini-defensieorganisatie met tien lidstaten en achttien Europese landen met een bijzondere status. Zij heeft, met beperkte middelen, deelgenomen aan militaire operaties, met name in het gebied van de Perzische Golf.

#### De jaren negentig

Rond 1990 werd één visie van De Gaulle werkelijkheid: het Europese communisme en de Sovjet-Unie stortten in. In Franse ogen kon nu de rol van de NAVO vergaand worden beperkt ten gunste van een Europese defensie. In het Verdrag van Maastricht (1991) kwam een compromis te staan over een Europese Defensie Identiteit, 'die uiteindelijk tot een Europese defensie zou kunnen leiden, verenigbaar met de gemeenschappelijke defensie in het kader van de NAVO'. De WEU zou worden ontwikkeld tot de defensiecomponent van de

Europese Unie'. Dit bleef echter een omstreden zaak. Wel werd in juni 1992 overeenstemming bereikt dat de WEU de zogeheten Petersbergtaken zou kunnen verrichten: crisisbeheersing, *peace-keeping* en *peace-making*<sup>2</sup>. Ook werd besloten dat er een Europese strijdmacht van 50.000 personen zou komen, nadat Frankrijk en Duitsland een maand tevoren overeenstemming hadden bereikt over de oprichting van het Eurokorps.

Vóór het Verdrag van Maastricht was overigens al duidelijk dat de Franse aspiraties niet direct werkelijkheid zouden worden. Bij de oorlog tegen Irak, begin 1991, waren de Franse strijdkrachten niet in staat op gelijk niveau mee te doen met dat van de alliantie. Ook bleek Europa te zwak in voormalig Joegoslavië. Daarom drong de Franse generale staf aan op nauwere samenwerking met de NAVO. De Franse regering ging daar schoorvoetend op in en eiste tegelijk een hervorming van de NAVO.

Het NAVO-plan van 1994 voor *Combined Joint Task Forces* ging Frankrijk niet ver genoeg: eenheden van de NAVO zouden, bij Amerikaanse toestemming, gezamenlijk voor speciale acties kunnen optreden, ook zonder Amerikaanse deelname. Ook eenheden van niet-NAVO-landen zouden kunnen deelnemen. Aan de NAVO-organisatie werd verder niet getornd. Wél had de NAVO in 1992 de vredesoperaties, ook buiten het verdragsgebied, in haar takenpakket opgenomen. President Chirac, in 1995 aan de macht gekomen, ondernam stappen in drie richtingen: een hervatting van de Franse kernproeven en voorstellen voor een Europees leger; een verdergaande Europeanisering van de NAVO; een krachtig pleidooi voor Amerikaanse deelname aan de vredesoperaties in voormalig Joegoslavië. De Amerikanen kwamen tenslotte in actie na de val van Srebrenica. Zij grepen opnieuw in Kosovo in, wederom na Europees aandringen.

#### Lessen van de jaren negentig

De lessen van de jaren negentig waren talrijk:

- De Europese landen waren ook na de instorting van het communisme niet in staat militair op eigen benen te staan. De chaos in Oost-Europa riep te grote problemen op. De onafhankelijk geworden landen van Centraal- en Oost-Europa gaven zonder meer prioriteit aan de NAVO. Deze richtte het stelsel van Partnerschappen voor de Vrede op, dat zich ging uitstrekken tot in Centraal-Azië. Rusland was in vergaande ontredde, maar was nog wél de tweede kernmacht van de wereld. Ook was de EU niet in staat zelf toereikende hulp te bieden aan Centraal- en Oost-Europa.

- West-Europa had nooit alleen kunnen optreden tegen Irak voor de bescherming van zijn olie-aanvoer.

- De Europese landen bleken in voormalig Joegoslavië niet opgewassen tegen de 'asymmetrische oorlog'. Milosevic had moderne wapens, maar zijn sterkste wapens waren een meedogenloze 'jungleoorlog' en het uitspelen van ethnische conflicten.

- West-Europa raakte technisch achter op de VS, alwaar zich inmiddels een *revolution in military affairs* voltrok. Dit dreigde tot een tweedeling in de NAVO te leiden.

Er werden echter uiteenlopende conclusies getrokken. Frankrijk bleef streven naar een militair onafhankelijk Europa. Het kreeg steun, met name van de Bondsrepubliek, maar bondskanselier Kohl hield telkens halt als de VS duidelijk bezwaar maakten.

In juli 1997 concludeerde de NAVO-Raad, tegen de zin van Frankrijk, dat er niet getornd moest worden aan de rol van de VS in Europa door plannen voor een 'Europese defensie'. Wel waren in 1996 te Berlijn plannen aanvaard voor een Europese Veiligheids- en Defensie-identiteit binnen de NAVO, die Europa een meer geprofileerde rol in de organisatie moest geven. April 1997 werd overeengekomen dat de NAVO aan de WEU midde-

<sup>1</sup> Art. J.4.1 Verdrag van Maastricht en Artt. 1 en 2 van de bijbehorende verklaring over de WEU.

<sup>2</sup> Later aangeduid als *peace-enforcement*.

len kon lenen voor *gezamenlijk voorbereide* militaire acties van de WEU<sup>3</sup>.

Dit alles vond ook zijn weerslag in het Verdrag van Amsterdam (1997). Daarin werd opgenomen dat de EU aan de WEU kon vragen op te treden voor de Petersbergtaken. Integratie van de WEU in de EU bleef echter afhankelijk van een nader besluit van de Europese Raad, maar Engeland en Denemarken, alsmede de neutrale lidstaten, te weten Ierland, Zweden, Finland en Oostenrijk, waren daar in feite op tegen.

### De verandering

In 1998 kwam er echter een belangrijke verandering doordat de Engelse regering-Blair ging pleiten voor een versterking van de autonome Europese capaciteiten voor 'crisisbeheersing'. Geen Europees leger, maar een bundeling van capaciteiten. Blair vreesde dat Engeland aan de kant kwam te staan in Europa, na de totstandkoming van de EMU. Hij was bezorgd over het Europese onvermogen om internationaal op te treden als de VS zich wilden onthouden. Hij wilde een hechtere basis geven aan de Frans-Engelse militaire samenwerking inzake Afrika.

Ook waren er spanningen in de verhouding tussen de VS en Europa: handelsconflicten, de politieke verlamming van president Clinton door zijn seks-affaire met Monica Lewinsky, verschil van inzicht over de noodzaak van een anti-raketverdediging. Deze verandering van de Engelse houding bracht de Europese politiek in een stroomversnelling. Er volgde intensief overleg, onder meer te Pörrschach, St Malo en Keulen. Maar daarbij bleek ook sprake van

onzekerheid en verwarring, omdat de Engelse regering geen concreet plan presenteerde; zij wilde eerst de reacties in de EU en de NAVO peilen.

### Consensus over hoofddoelen

Inmiddels is er tekening in het streven naar Europese militaire samenwerking gekomen. In 2003 moet een snelle-interventiemacht van 50.000-60.000 personen gereed zijn, die binnen 60 dagen kan optreden en met een voortzettingsvermogen van ten minste een jaar. Er moeten strategische transportvliegtuigen komen, maritieme middelen en middelen voor *intelligence*. In november wordt van de lidstaten gevraagd vaste toezeggingen van personeel en materieel te doen. Dan wordt vastgesteld wat er nog ontbreekt en dat moet over de lidstaten worden verdeeld.

Binnen de EU is een aantal interim-comité's gevormd, dat per 1 januari 2001 een definitief karakter moet krijgen: een Politiek en Veiligheidscomité, een Militair Comité en een militaire staf. Algehele opname van de WEU in de EU is afgewezen<sup>4</sup>. Dit hangt onder meer samen met problemen rond de positie van de geassocieerde en waarnemerlanden en met het feit dat het niet de bedoeling is dat Artikel V van het WEU-verdrag, dat een verplichting tot collectieve verdediging inhoudt, in het EU-verdrag wordt opgenomen. De collectieve verdediging blijft bij de NAVO en ook blijft het WEU-verdrag als zodanig bestaan.

De WEU zal echter niet meer ingeschakeld worden voor vredesoperaties. De betreffende WEU-organen worden opgeheven of gaan over naar de EU. De *Western European Armaments Group* blijft bestaan als overlegorgaan voor de militaire productie. Van dit orgaan zijn ook de niet-EU-landen IJsland, Noorwegen en Turkije lid.

Besloten is tot verhoging van de capaciteiten voor civiele crisisbeheersing

en de vorming van een politiemacht van 5000 personen. De Europese defensie-industrie moet worden gestimuleerd en tot meer samenwerking gebracht worden.

Toch blijven er genoeg vragen over, want veel kwesties zijn doelbewust opengelaten om vooruitgang te kunnen boeken op de hoofdzaak. De belangrijkste worden hier aan de orde gesteld.

### Personeel en middelen

Ook de regeringen erkennen inmiddels dat de materiële middelen voor autonome operaties met inzet van de hele interventiemacht niet beschikbaar zullen zijn voor 2010. Eerst moet er ruimte op de begrotingen worden gecreëerd en dan moeten de investeringen op gang worden gebracht. Het gaat niet alleen om de vliegtuigen, schepen, precisie-geleide wapens en inlichtingsatellieten, maar onder meer ook om de interoperabiliteit van wapens, beveiligde communicatiesystemen, harmonisatie van de logistieke voorzieningen, de vorming van een Europees netwerk van hoofdkwartieren, en convergentie in het begrotingsbeleid, inclusief de timing voor gemeenschappelijke grote uitgaven. Het is tekenend dat de staf van het Eurokorps slechts met Amerikaanse materieelsteun deel heeft kunnen nemen aan de leiding van KFOR. Het is dus ook niet zeker dat in 2003 het geplande militaire personeel, inclusief de staven, gereed zal zijn voor inzet. In ieder geval wordt inmiddels voor aanvullend militair personeel geworven bij de Centraal-Europese landen.

Een en ander blijkt ook uit het Duitse Defensiewitboek van afgelopen juni, uit de overbelasting van de Franse landstrijdkrachten, en de conclusies van de Europese Raad, te Feira<sup>5</sup>. Over de algemene financiële aspecten was medio dit jaar nog niet méér overeenstemming bereikt dan dat gestreefd wordt naar een gelijktrekking van de nationale defensie-inspanningen. Hieraan werkt een con-

<sup>3</sup> Zie voor deze regelingen: *Assembly of Western European Union*, Document 1637, 15 March 1999, met name Chapter III.

<sup>4</sup> Joanna Liponska-Labérou: *La relance de la politique européenne de défense*, in: EIPAS-COPE, No 2000/2, pp. 27-34, p. 28.

<sup>5</sup> Appendix II, Hoofdstuk II, par. A, 2.

vergentiewerkgroep onder leiding van Solana. Sommige landen moeten uit een diep dal klimmen. De Bondsrepubliek staat met een defensie-inspanning van 1,5 procent bnp tegenover Engeland met 2,6 procent bnp en Frankrijk met 2,8 procent.

Niet minder belangrijk is de financiering van Europese acties. Er zal een tendens zijn de kosten daarvan te laten rusten op de landen die daadwerkelijk aan operaties deelnemen, naar rato van hun inzet. In deze optiek zullen alleen permanente voorzieningen van algemene aard door alle EU-landen gefinancierd worden. Maar de optredende landen zullen trachten financiële steun van alle EU-landen te krijgen. Medio 2000 was deze materie in het geheel nog niet besproken. Het Nederlandse voorstel voor de vorming van een Europees Fonds voor militaire operaties brengt alleen uitkomst als men het ook eens wordt over de financiële verdeelsleutels.

### **Europese democratie**

Vooraf Engeland heeft geëist dat EU-acties een zaak van de nationale regeringen en parlementen moeten zijn. Geen rol dus voor het Europees Parlement. Hiertegen is verzet gerez. Het is politiek nauwelijks voorstelbaar dat de EU-landen tot een operatie besluiten zonder dat daarover op Europees niveau in democratisch kader is gesproken.

De toekomst van de WEU-Assemblee is onzeker. De Franse onderminister van Defensie Masseret heeft op 8 juni jongstleden geopperd dat de Assemblee de standpunten blijft coördineren van de 28 nationale parlementen die een afvaardiging bij haar hebben<sup>6</sup>. De Assemblee zelf heeft aangedrongen op haar transformatie in een Europese Assemblee voor Veiligheid en Defensie, gelieerd aan de EU. Dit is voorschands afgewezen. De Duitse regering

<sup>6</sup> Griekenland, Oostenrijk, Finland, Zweden, Denemarken en Ierland zijn waarnemer bij de WEU.

wil dat het Europese Parlement op termijn bevoegd wordt in zaken van veiligheid en defensie, maar de Engelse regering is daar op tegen. Zolang echter niet duidelijk is *of en wanneer* de WEU-Assemblee wordt opgeheven, kan zij haar werk voortzetten.

Het Europees Parlement staat op korte termijn zwak, maar dat kan veranderen. Het Parlement houdt ieder kwartaal een debat met de Hoge Vertegenwoordiger, Solana, en de Eurocommissaris Externe Betrekkingen, Patten. Dit geeft in ieder geval de mogelijkheid algemene opvattingen kenbaar te maken. Voorts heeft het Europees Parlement begrotingsbevoegdheid, met vetorecht, ten aanzien van het gehele EU-budget. Daaronder vallen ook de uitgaven voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, zij het niet de militaire. Het Parlement zal zijn bevoegdheden in dezen steeds meer extensief willen interpreteren.

Er zijn tekenen dat het Parlement reguliere begrotingsbevoegdheid krijgt inzake de uitgaven voor civiele crisisbeheersing, inclusief de inzet van de EU-politiemacht. Daarmee zou het Parlement ook enige vat op het militaire optreden krijgen, want beide zijn sterk met elkaar verbonden.

Ten slotte is er de Atlantische Assemblee, die zowel een kader kan zijn voor Europees interparlementair overleg als voor overleg in Atlantische kring.

### **Structuur en besluitvaardigheid van de EU**

De Duitse generaal Reinhardt, die eerder dit jaar commandant van KFOR-2 was, heeft verklaard dat hij geen normale militaire leiding heeft kunnen uitoefenen, gezien de invloed van de deelnemende landen op de operatie. Zal het bij EU-acties anders zijn?

Uitvoering van de Petersbergtaken vereist interne en externe politieke cohesie en kracht, dus meer Europese

eenheid. Europees federalisme, dat wil zeggen algehele afschaffing van het nationale veto, gaat echter ver uit boven de agenda van de huidige Intergouvernementele Conferentie. In de Bondsrepubliek, de Benelux en met name bij de Christen-democratische partijen leeft het federalisme nog sterk. Frankrijk is er op tegen. Het wil een 'Europese Unie van staten', met gemeenschappelijke soevereiniteit op *deelterreinen*. Het hecht aan zijn nationale identiteit, met name inzake buitenlands beleid en defensie. Engeland en de Scandinavische landen zijn nog terughoudender inzake de afschaffing van nationale veto's. Een afgeleide kwestie is die van de flexibiliteit: de mogelijkheid dat een meerderheid van landen tot 'verdiepte samenwerking' binnen het kader van de instellingen van de EU besluit. Tot op heden kunnen de lidstaten daar een nationaal veto tegen uitspreken, op grond van strijdigheid met het Europees recht of met hun belangen. Een aantal landen, met name de zes oprichter-landen, willen dit nationale veto afgeschaft zien. Ook deze kwestie is zeer omstreven, want de EU-landen die niet voor 'verdiepte samenwerking' voelen staan dan sneller aan de kant. Zeker is betwist dat ook een *minderheid* van EU-landen tot 'verdiepte samenwerking' moet kunnen overgaan.

Frankrijk heeft al geopperd dat een pioniergroep van EU-landen verder gaat, desnoods buiten de Europese verdragen om. Dit is ook gebeurd met het akkoord van Schengen en het Europese monetaire stelsel. De pioniergroep zou slechts een licht secretariaat moeten hebben, om de bestaande EU-instellingen niet te doorkruisen. Frankrijk ziet dit mede als een middel om de EU-landen die tegen meer flexibiliteit zijn, onder druk te zetten. Premier Blair heeft dit onderkend en wil om tactische redenen het overleg hierover open houden, zonder afstand te doen van het Britse veto.

Als het gaat om veiligheid en defensie moet onderscheid gemaakt worden



'Non, non, non!'

tussen het recht van staten om deelname aan acties te weigeren en het recht om een actie als zodanig door een veto tegen te houden. In de EU als geheel is afschaffing van het eerste vooralsnog ondenkbaar. Een beperking van het tweede is in discussie geweest, maar niet aanvaard. Binnen het kader van 'verdiepte samenwerking' of een pioniergroep wordt het echter denkbaar dat nadere regels gesteld worden voor het stemgedrag, en aldus het nationale veto wordt ingeperkt!

Er zijn ook berichten dat Frankrijk de militaire tak van de EU onder wil brengen in een vierde pijler. Doel hiervan zou zijn om de in de tweede pijler opgebouwde bureaucratie en overlegprocedures te omzeilen, omdat zij ingewikkeld zijn en de betrok-

ken ambtenaren niet vertrouwd zijn met militaire zaken. Bovendien moeten voor de militaire sector strengere geheimhoudingsregels in acht genomen worden. In een nieuwe pijler kunnen gemakkelijker nieuwe procedures worden ingevoerd. Ook kunnen niet-EU-landen dan gemakkelijker bij overleg en operaties worden betrokken. Het lijkt op de oude situatie: een EU met drie pijlers en daarnaast de WEU, maar juist de besluitvormings- en stemprocedures kunnen anders zijn.

Hier is ook van belang dat de in maart jongstleden opgerichte organen voor de Petersbergacties een interim-status hebben, die nog nader moet worden vastgelegd. De wens van onder meer Nederland om dat verdragsrechtelijk te doen, is nog niet ingewilligd. Dit is

ook niet nodig, zolang deze organen onder de Raad van Ministers kunnen werken zonder een overdracht van beslissingsbevoegdheid te behoeven. Dat wil zeggen: zolang de EU alleen kleinere acties uitvoert, waarbij de Raad van Ministers zelf de nodige besluiten kan nemen. Het is evenmin nodig zolang geen wijziging van verdragsbepalingen betreffende de WEU aan de orde is.

### De soorten en het bereik van operaties

De Petersbergtaken, opgenomen in het Verdrag van Amsterdam, omvatten humanitaire missies, peace-keeping, crisismanagement en peace-enforcement. In principe kunnen deze taken zowel in een beperkte als in een

uitgebreide zin worden opgevat. Bij peace-keeping gaat het officieel om het bewaken van een wapenstilstand of vredesakkoord. Bij peace-enforcement op grote schaal kan het gaan om operaties als het VN-optreden in Korea, in 1950, en het optreden tegen Irak, in 1991. Crisismanagement kan zowel een preventief optreden zijn als een optreden waarbij gevechtshandelingen tussen andere staten tot een einde worden gebracht.

Zo opgevat omvatten de Petersbergtaken een breed scala van militaire acties; bijna alles wat binnen het kader van het Handvest van de VN legitiem denkbaar is, behoudens de rechtstreekse zelfverdediging.

Naar Franse opvatting moeten de Petersbergtaken in deze ruime zin het doel van de EU zijn, althans op de langere termijn. Engeland en Duitsland tenderen in dezelfde richting. Er is echter geen eensgezindheid op dit punt. De Petersbergtaken zijn in 1992 door de WEU aanvaard, op voorstel van Engeland. Destijds was de Engelse regering sterk gekant tegen zware militaire taken voor de WEU, met name inzake peace-enforcement. Deze was daar ook niet voor toegelust. Op voorstel van Finland en Zweden zijn de Petersbergtaken opgenomen in het Verdrag van Amsterdam. Beide landen wilden daarmee voorkómen dat de EU een vergaande competentie op militair terrein zou krijgen. Volgens zijn grondwet mag Finland naast zelfverdediging slechts beperkte militaire taken uitvoeren voor peace-keeping.

<sup>7</sup> Zie: VN-rapport over peace-keeping, opgesteld door de Brahimi-commissie, augustus 2000.

<sup>8</sup> Mededeling lt-kol. van den Broeke in: *Algemeen Dagblad*, 8 juli 2000, p. 3.

<sup>9</sup> Zie ook: Sven Biscop: Een Europese militaire arm, maar waarvoor?; behoefte aan een Europees strategisch concept, in: *Internationale Spectator*, jaargang 54, nr 9, september 2000, pp. 439 - 442, p. 442.

<sup>10</sup> Volledig: geen ontkoppeling (*decoupling*), geen verdubbeling van instellingen (*doubling*) en geen discriminatie van niet-EU-leden van de NAVO (*discrimination*).

Verdragsrechtelijk bezien moeten de Petersbergtaken dus in beperkte zin worden opgevat.

Frankrijk en Engeland voelen niet voor geografische beperkingen, mede gezien hun overzeese belangen. Voorts wordt gewezen op de kwestie van de Molukken, waar gewapend geweld is uitgebroken tussen zich met Nederland verbonden voelende christenen en radicale moslims. Inzet van Europese strijdkrachten, in internationaal kader, zou hier denkbaar moeten zijn. De EU kan *soelaas willen bieden aan de Verenigde Naties*, die veel te weinig strijdkrachten ter beschikking hebben voor vredesoperaties<sup>7</sup>. Maar ook hier is realisme gepast, want de inzet in Kosovo is nog lang niet beëindigd en zij is krap aan toereikend voor het handhaven van een wapenstilstand. Optimale beveiliging zou zeker 10.000 man méér vereisen<sup>8</sup>. De kleinere EU-landen denken daarom bij autonome acties eerder aan acties in of nabij Europa.

De verklaring van Keulen rept van vastbeslotenheid tot een 'volwaardige Europese rol in de internationale verhoudingen' en deze bewoordingen zijn later herhaald.

In de praktijk zal veel afhangen van de middelen waarover de EU beschikt, de strategische verhoudingen in de wereld en de steun van de VS.

### **Defensie versus Petersbergtaken**

Terwijl gewerkt wordt aan een 'peace-keeping Europe', en defensie, dat wil zeggen de verdediging van het bondgenootschappelijk gebied, de taak van de NAVO blijft, wordt in de communiqué's voortdurend gesproken van Europese samenwerking en capaciteiten op het gebied van 'defensie'.

Dit sluit overigens aan bij het Verdrag van Maastricht. Frankrijk ziet de autonome acties als opstap naar een autonome Europese defensie. Hier liggen kernproblemen van de Europese integratie.

### **Een strategisch concept**

Het Verdrag van Amsterdam bepaalt dat de EU 'gemeenschappelijke strategieën' moet opstellen, waarin Europese veiligheidsbelangen, doelstellingen en middelen worden aangegeven. Dat is inmiddels gebeurd, onder meer ten aanzien van Rusland en het Middellandse-Zeegebied.

Het opstellen van een algeheel strategisch concept kan echter een bron van verdeeldheid worden. Het leent zich bij uitstek voor een ideologisch debat, waarbij met name Frankrijk zal hameren op het belang van Europese onafhankelijkheid, eigen veiligheidsbelangen van Europa, gelijkheid met de VS en het belang van een Europese wereldrol. Frankrijk kan daarbij verwijzen naar formuleringen die al in de documenten van Keulen, Helsinki en Feira staan. Het kan ook wijzen op het reeds in 1995 door de WEU aangevaarde 'Gemeenschappelijk Concept', dat overigens eerder doelstellingen formuleert dan een werkbaar strategisch concept<sup>9</sup>. De vraag is echter of het nut van een ideologiedebat opweegt tegen praktische overeenstemming.

### **Verhouding tot de VS**

#### **Gelijkwaardigheid**

Over de verhouding VS-EU bestaan uiteenlopende opvattingen. Het Amerikaanse Congres wenst dat Europese militaire samenwerking eindelijk tot een betere lastenverdeling tussen de VS en Europa leidt. De neiging om Amerikaanse strijdkrachten uit Europa terug te trekken is sterk. Ook de Amerikaanse regering wenst een hogere Europese bijdrage, maar zij hecht eveneens aan het behoud van de band tussen Europa en de VS. Het oude adagium luidt dat een sterke bondgenoot een potentiële tegenstander is.

Vandaar het standpunt van minister Albright: geen ontkoppeling of verdubbeling van instellingen<sup>10</sup>. Anderzijds, als het Europese streven geen verbetering van militaire kracht zou

opleveren, schaadt dat de NAVO evenzeer.

Ook aan Europese zijde is er verdeeldheid. Vooral Frankrijk claimt dat meer gelijkwaardigheid tussen Europa en de VS tot betere samenwerking leidt. De meer Atlantisch gerichte landen delen de visie van de Amerikaanse regering, maar staan op wisselende afstand van de VS, omdat zij het niet altijd eens zijn met – en over – het Amerikaanse beleid. De Europese 'neutralen' zijn onzeker en verdeeld. Zij zijn noch voor een echte Europese defensie, noch voor een formele band met de NAVO/VS. Maar ze worden gedwongen positie te kiezen.

Op lange termijn gaat het om vragen van wereldpolitiek. Wat is beter voor de stabiliteit in de wereld, de wapenbeheersing en crisisbeheersing: het voortbestaan van de NAVO onder Amerikaanse leiding, of een strategisch multipolaire wereld? Wordt de laatste niet veel ingewikkelder, zeker bij meer rivaliteit tussen de VS en Europa?

#### Besluitvorming

Ook gaat het om het tijdig en effectief kunnen besluiten over militair optreden en Amerikaanse medewerking daaraan. *Het zou met name problematisch zijn als sommige Europese landen in de NAVO-Raad een veto tegen acties uitspreken om de weg voor Europees optreden vrij te houden, terwijl andere landen binnen de EU een veto uitspreken, of afzien van medewerking, omdat zij een optreden in NAVO-kader gewenst achten.* Eén manier om dit te voorkomen zou zijn dat binnen de EU het nationale veto ten aanzien van Petersbergacties wordt afgeschaft of beperkt, bijvoorbeeld in het kader van 'flexibiliteit', of een 'pioniergroep'. *Deze vergaande stap zou in de praktijk vooral de*

*souvereiniteit van de kleinere EU-landen inperken. Kernvraag is daarbij of er garanties moeten zijn inzake de opzet van de militaire samenwerking en de band met de VS, zoals: geen blokkeringen van betrokkenheid van de VS, of van samenwerking met de VS of de NAVO.*

Van Britse zijde is geopperd dat de Europese interventiemacht bij acties buiten Europa nauw zal samenwerken met Amerikaanse strijdkrachten<sup>11</sup>. President Chirac heeft echter verklaard dat Frankrijk er tegen is dat de NAVO de politiemacht van de wereld wordt<sup>12</sup>. Hij zal hier dus een veto willen hebben, hetgeen betekent dat andere Europese landen ook veto's willen behouden. De zaak is dus verre van eenvoudig.

Strikte Europese autonomie bevordert een erosie van de NAVO. Maar de EU en de VS blijven bij acties aangewezen op samenwerking in de Veiligheidsraad, alsmede op samenwerking inzake *intelligence* en de beveiliging van operaties tegen (terroristische) tegenmaatregelen door de partijen in een conflict of hun bondgenoten.

In de praktijk resteren er dus weinig andere realistische mogelijkheden dan een permanent Amerikaans-Europees overleg over planning en operationeel optreden, bij voorkeur op alle niveaus. En een *volgorde van besluitvorming* is gewenst. Gezien de strategische verhoudingen is het dan logisch dat eerst de VS in NAVO-kring bezien of zij meedoen aan een actie, respectievelijk NAVO-middelen ter beschikking willen stellen, en dat de EU vervolgens zelf beslist wat te doen als de VS/NAVO geen medewerking geven.

Zo leek het ook te staan in de *communiqué's* van Helsinki en Brussel, eind 1999. Maar in latere Franse verklaringen is daar afstand van genomen. Het zou in strijd met de Europese autonomie zijn als Europa niet tot actie kan overgaan zonder eerst met de NAVO/VS te overlegd te hebben, omdat de VS een *right of first refusal* wensen<sup>13</sup>.

#### Toezeggingen

Ook is het volgende aan de orde. De Europese landen willen van de NAVO/VS concrete toezeggingen inzake de voorwaarden waaronder NAVO-middelen mogen worden gebruikt. Volgens de Nederlandse opvatting moet hier een Europese bereidheid tegenover staan om Europese middelen aan de NAVO ter beschikking te stellen. Dit is immers ook altijd gebeurd. Van Franse zijde wordt hieraan weinig (openlijke) aandacht geschonken omdat Frankrijk in belangrijke mate buiten de NAVO-organisatie staat. Maar het is wél een belangrijk punt, zeker als het Westen zijn krachten over meer dan één actie moet verdelen, en zowel de NAVO als de EU in staat willen zijn op te treden. Ook hier is gemeenschappelijke planning dan essentieel.

#### Bezorgdheid

Aan Amerikaanse zijde is er voorts bezorgdheid dat de Europese landen bij krappe middelen hun beste personeel en materieel primair in eigen kader gaan inzetten, waardoor het *Defence Capability Initiative* niet goed kan worden uitgevoerd en de NAVO aan kwaliteit verliest.

De Eurotop te Feira heeft vier ad-hoc commissies ingesteld voor overleg met de NAVO/VS over de onderlinge betrekkingen. Er wordt overlegd over 'complementaire planning en coördinatie van beleid' tussen de NAVO en de EU. Nog niet duidelijk is wat er blijft van de regelingen die april 1997 tussen de NAVO en de WEU zijn overeengekomen. Wél zal de NAVO betrokken worden bij de opbouw van de Europese interventiemacht.

De Engelse invloed inzake deze problemen wordt beperkt door de eurosceptis van de Britten. Duitsland wil de band met de VS behouden, maar wenst ook een versterking van de EU, mede terwille van haar uitbreiding. Beide landen zijn dus afhankelijk van Frankrijk. Zoals opgemerkt aarzelen de Europese 'neutralen'. De kleinere lidstaten zijn echter niet machteloos! →

<sup>11</sup> Europe and America, in: *The Economist*, september 9th 2000, pp. 25 - 32, p. 32.

<sup>12</sup> Rede president Chirac voor het *Institut Français des Relations Internationales* (IFRI), 4 november 1999.

<sup>13</sup> Zie: Joanna Liponska-Labérou, o.c., p. 29.

## Frankrijk en de Westelijke samenwerking

De Franse politiek ten aanzien van Europa en de NAVO is altijd ambigu geweest. Het land heeft de EU en de NAVO nodig om zijn status in de wereld te behouden, maar tegelijk insisteert het op zijn soevereiniteit en identiteit. Daarom trad het in 1966 uit de militaire organisatie van de NAVO. Het ziet de EU als partner van én tegenwicht tegen de VS. In de Veiligheidsraad treedt het vaak samen met Rusland en China op tegenover de VS. Het ziet Duitsland als bondgenoot, maar het beschouwt de EU ook als een kader om Duitsland onder controle te houden.

Daarom speelt Frankrijk vaak een activerende rol in de EU, maar stelt het ook beperkingen. En het onttrekt zich aan Europese regels, of dringt aan op wijziging ervan. In 1966 dwong De Gaulle een handhaving van het nationale veto binnen de Europese Gemeenschap af, in strijd met de Europese verdragen. In 1998 insisterde Chirac in strijd met het Verdrag van Maastricht op een halvering van de ambtstermijn van ECB-president Duisenberg. Het tekort aan democratie binnen de EU is voor een deel terug te voeren op de Franse wil de macht van de Franse president op een aantal beleidsterreinen (onder meer de landbouw) te beschermen.

Vanuit Frans gezichtspunt is dit alles consistent beleid, dat de nationale belangen dient, maar het stelt grenzen aan Frans leiderschap in de EU. In het huidige overleg staat Frankrijk echter vrij sterk, omdat zonder dit land geen overeenstemming bereikt kan worden over het Europese programma van de komende jaren. Chirac ziet de Inter-gouvernementele Conferentie en versterking van de Europese militaire samenwerking als onderdelen van één concept. Aldus zijn rede te Berlijn, op

<sup>14</sup> Bovendien moet de relatie tot de geassocieerde WEU-partners Slovenië, Slowakije, Letland, Estland, Litouwen, Roemenië en Bulgarije nog geregeld worden.

27 juni jongstleden. De Franse onderhandelingsstrategie is in die zin coherent. Zij is bovendien geconcentreerd in handen van de president, die nu ook het voorzitterschap van de EU en de WEU uitoefent.

## De relatie met andere landen

De EU wil de niet-EU-landen die een speciale status bij de WEU hebben, compensatie geven in de vorm van intensief overleg bij de voorbereiding van acties, terwijl er ook bij iedere actie een raad van deelnemende landen komt. De EU houdt echter het recht zelf de belangrijke politieke en strategische beslissingen te nemen. Algehele overeenstemming met de partnerlanden is er dus niet<sup>14</sup>.

Het moeilijkste probleem betreft Turkije. Dit land is geassocieerd aan de WEU, maar ziet de betekenis daarvan verdwijnen. Het heeft al veertig jaar toezeggingen gekregen van een toekomstig EU-lidmaatschap en wil daar nu vaart achter zien. Het heeft een sterke onderhandelingspositie omdat het in de NAVO-Raad een veto kan uitspreken tegen gebruik van NAVO-middelen door de EU.

Gezien zijn ligging is de kans groot dat het land betrokken zal zijn bij crises rondom Europa. De EU zal dan al snel van Turkije afhankelijk zijn voor toestemming om op te treden, voor transitrechten, voor deelname van Turkse strijdkrachten, enzovoort. Turkije wil dus eisen stellen, maar naar zijn interne structuur staat het nog ver van de EU af. De kwestie Turkije kan dus nog lang slepende blijven.

Rusland kan worden uitgenodigd deel te nemen aan Petersbergacties, maar de Russische regering is terughoudend. Zij acht meer Europese zelfstandigheid goed, maar blijft beducht dat de Centraal-Europese landen via de Petersbergacties indirect meer betrokken raken bij de NAVO. Waarschijnlijk wil Rusland een speciale band met de politiek-militaire instellingen van de EU.

## Defensie-industrie

Voor meer Europese samenwerking inzake de defensieproductie zijn in principe drie wegen denkbaar.

- Opname in de gemeenschappelijke markt, onder leiding van de Europese Commissie. Opheffing derhalve van artikel 296 van het EG-verdrag, dat de EU-landen toestaat hun defensie-industrieën buiten de gemeenschappelijke markt te houden, en privatisering van deze bedrijven.
- De Europese landen voeren een gemeenschappelijk beleid inzake hun defensie-industrie, maar buiten het verband van de Europese Gemeenschap.
- Projectgewijze samenwerking tussen de EU-landen en tussen de Europese defensie-industrieën.

De beide eerste wegen waren in het verleden wegens gebrek aan overeenstemming niet begaanbaar. Vooral de Britse regering insisterde op privatisering van de defensie-industrie en samenwerking met de VS; met name de Franse regering maakte daar bezwaar tegen. Dus restte alleen de derde weg. Op deze basis zijn veel projecten tot stand gekomen, overigens meestal moeizaam vanwege de uiteenlopende nationale eisen. Daarom werd in het kader van de *Western European Armaments Group* (WEAG) en *Organisme Conjoint de Coopération dans le domaine de l'Armement* (OCCAR; een gemeenschappelijk orgaan voor samenwerking op het gebied van wapenning) naar meer algemene samenwerking gezocht, maar met beperkt resultaat.

### Privatisering

Sinds 1998 is het tij aan het keren. Een belangrijk deel van de wapenindustrie is geprivatiseerd. Dit betreft met name de nieuwe *European Aeronautic Defence and Space Company* (EADS)-groep waarin Duitse, Franse en Spaanse defensie-industrieën samenwerken. Maar niet zonder voorbehoud: de Franse regering mag 15 procent van de aandelen hebben, zij heeft een veto over nieuwe

strategische allianties en over investeringen van meer dan 500 mln euro. Bovendien is er een Franse meerderheid in het management van EADS.

Ten behoeve van EADS hebben de samenwerkende regeringen een akkoord opgesteld inzake militaire geheimhouding, patentrechten, exportvergunningen, enzovoort. Een stap dus naar een Europees beleid in dezen. De vooruitgang op dit terrein gaat langzaam, omdat met name Frankrijk geacht wordt ook inzake de defensieproductie onafhankelijker te willen staan tegenover de VS. Dit kan met name bij exportvergunningen problemen oproepen.

Dit jaar is voorts een Frans-Duits-Italiaans consortium gestart dat satellieten moet maken met een zelfde waarnemingscapaciteit als de Amerikaanse. De technologie is beschikbaar.

De Europese industrie kan in principe hetzelfde presteren als die van de VS, maar minder snel en tegen veel hogere kosten. Er is nog veel onderzoek en ontwikkeling nodig en er wordt geproduceerd voor een kleinere markt. Dit leidt tot een vertraagde aanschaf van materieel, of men moet toch Amerikaans materieel kopen. Maar dat beperkt de Europese autonomie. Europa is er dus nog niet uit, maar het staat wél vast dat zijn defensie-industrieën betere tijden tegemoet gaan.

### Vele onzekerheden

In het overleg rond de Europese militaire samenwerking kunnen grosso modo drie argumentaties worden onderscheiden. Eén is dat Europese integratie inderdaad ook integratie op militair gebied moet betekenen, maar dat Europa daarbij nauw verbonden moet blijven met de VS en de NAVO, gezien de geschiedenis en het feit dat de verhoudingen in de wereld nog lang niet vreedzaam genoeg zijn om de Atlantische militaire samenwerking te beëindigen, of een langzame dood te laten sterven. Volgens de Franse opvatting moet er een Euro-

pese defensie komen die strategisch onafhankelijk is. De militaire organisatie van de NAVO heeft haar tijd gehad. De Europese neutralen zijn niet voor een Europese defensie, maar willen ook niet langs een achterdeur in de NAVO worden opgenomen, hoewel zij wél een *Partnership for Peace*, of een overeenkomstige regeling, met de NAVO hebben.

Bij het 'peace-keeping Europe' gaat het niet alleen om de Petersbergtaken. In feite is ook de vraag aan de orde in hoeverre de EU reeds de eerste stappen naar strategische onafhankelijkheid zet. Die vraag is actueler geworden omdat de VS inzake de Balkan aanvankelijk hebben laten weten niet geïnteresseerd te zijn in militair optreden en dit als een Europese zaak te zien.

Hoewel de meningen in de VS verdeeld zijn, is de Amerikaanse regering niet voor strategische onafhankelijkheid van Europa. En velen in Europa zijn het ook niet, hetzij omdat zij menen dat de EU te zwak is, hetzij ook omdat zij menen dat een strategisch onafhankelijk Europa op den duur de problemen van wapenbeheersing en de internationale veiligheid ingewikkelder gaat maken.

Vandaar de kernvraag: welke pretenties mag of moet de EU hebben en kan zij deze waar maken? Er kan een aanvaardbare opzet tot stand komen als er met name voldoende personele en materiële middelen bijeen worden gebracht, goede samenwerking met de VS/NAVO blijft en meer eenheid in het buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU komt. Wordt aan deze voorwaarden niet voldaan, dan wordt niet alleen de NAVO verzwakt, maar ook de veiligheid van Europa zelf en is er ook geen positief rendement voor de internationale veiligheid in het algemeen.

Veel is nog onzeker, gezien de moeilijke voorbereidingen van de Europese top te Nice. Bovendien zijn er nieuwe wolken aan de horizon. In de meeste EU-landen heeft defensiefinanciering geen topprioriteit. Zij

wordt dus beïnvloed door de ontwikkelingen op andere terreinen, hetgeen de defensieplanning bemoeilijkt.

De EU staat de komende jaren voor forse problemen. De euro blijft in waarde dalen tegenover de dollar, omdat in de VS meer winst wordt gemaakt. Dat betekent een verhoging van die importprijzen die in dollars worden betaald, vooral voor de olie. Dit stimuleert inflatie. De vakbeweging meent echter dat de tijd van inkomensmatiging voorbij is. De nationale begrotingen staan dus onder druk en de meeste regeringen staan bovendien onder druk om belastingen te verlagen. Daarom is een stevig debat over de noodzaak van hervorming van de Europese economieën op komst. Is er dan wél voldoende geld voor defensie? En wat zal de Engelse houding tegenover de EU zijn?

Gezien de inmiddels in de militaire samenwerking geïnvesteerde politieke energie zal er wel verdere voortgang worden geboekt, maar veel is nog onduidelijk en de fundamentele discussie is nog lang niet afgelopen.

---

### Literatuur

- European Defence Autonomy? Serie artikelen in: *Survival*, Volume 42, Number 2, Summer 2000 (uitgave IISS).
- Philip H. Gordon: Their Own Army?, in: *Foreign Affairs*, July August 2000, pp. 12 - 18.
- G.J. Folmer: Zelfstandige Europese defensie: visioen of visie?, in: *Internationale Spectator*, maart 2000, pp. 130 -136.
- Stanley R. Sloan: The United States and European Defence. Paris, WEU, Chaillot Paper 39, April 2000.
-

# Een nieuw begin

drs. H.A. Schaper\*

## Inleiding

**S**amenwerking op het vlak van veiligheid en defensie staat al bijna vijftig jaar op de Europese agenda. De Europese Defensie Gemeenschap uit de jaren vijftig, de plannen van De Gaulle in de jaren zestig, de herleving van de WEU in de jaren tachtig, de Verdragen van Maastricht en Amsterdam in de jaren negentig, het heeft allemaal weinig of niets opgeleverd. *Oh no, not again, wake me up when it's is over*, zou echter een verkeerde reactie zijn op de laatste ontwikkelingen bij het Europese veiligheids- en defensiebeleid. De kansen dat de nieuwe weg, die sinds eind 1998 met de Brits-Franse verklaring van St Malo is ingeslagen, deze keer wel tot resultaten zal leiden, is groter dan ooit tevoren. Wat zijn de redenen hiervoor, en hoe past deze ontwikkeling in het Nederlandse veiligheidsbeleid?

### Een nieuwe aanpak

Van cruciaal belang is allereerst dat nu overeenstemming bestaat tussen de belangrijkste Europese landen over karakter en inhoud van de nieuw te ontwikkelen veiligheids- en defensiesamenwerking. Het gaat niet om collectieve defensie, maar om crisisbeheersing; de zogenaamde Petersbergtaken. Van een keus tussen de NAVO of EU is dus geen sprake meer; integendeel, nauwe samenwerking met de NAVO – die immers ook crisis-

beheersingstaken op zich heeft genomen – vormt onderdeel van de nieuwe aanpak. Tegelijkertijd maakt de nadruk op crisisbeheersing het voor de neutrale EU-landen gemakkelijker mee te werken. En Duitsland, dat begin jaren negentig nog problemen had met optreden *out-of-area* heeft deze ondertussen ruimschoots achter zich gelaten met de aanzienlijke Duitse bijdragen aan de NAVO-operaties in Bosnië-Herzegowina en Kosovo. Het Verenigd Koninkrijk heeft van zijn kant de blokkade opgeheven tegen behandeling van militaire aangelegenheden in de EU, hetgeen het einde zal betekenen van de militaire samenwerking in het kader van de WEU.

Zoals blijkt uit de notitie over Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (afgekort EVDB), die het kabinet op 29 oktober 1999 naar de voorzitter van de Tweede Kamer stuurde, kan Nederland kan zich goed vinden in deze aanpak. Ons land heeft altijd volgehouden dat Atlantische en Europese samenwerking goed met elkaar te combineren zijn. Critici noemden dit een onhoudbare spagaat, maar in de nieuwe Europese veiligheids- en defensiesamenwerking is dit Nederlandse uitgangspunt een van de grondslagen voor de verdere ontwikkeling (die in de concrete uitwerking overigens nog veel aandacht zal vragen, maar daarover later meer).

Ten tweede is het gevoelen gegroeid dat de Europese landen hun militaire vermogen tot crisisbeheersingsoperaties moesten versterken, zowel ten

behoefte van de NAVO als van de EU. Voor wat betreft de NAVO heeft de Kosovo-crisis duidelijk gemaakt dat de Europese bondgenoten te weinig konden bijdragen aan de zogenaamde niet-artikel 5 operaties, die juist op het zelfde moment in het nieuwe Strategische Concept als een nieuwe kerntaak van het Bondgenootschap werden omschreven.

Voor wat betreft de EU was het gevoelen dat het Europese gemeenschappelijke buitenlandse en veiligheidsbeleid, waartoe in Maastricht was besloten, niet werkelijk succesvol kon worden indien de diplomatieke, economische, humanitaire en andere middelen waarover de EU beschikt, niet ondersteund worden door toereikende militaire capaciteiten.

## Militaire capaciteiten

Voor Nederland is de versterking van de militaire capaciteiten de eerste prioriteit bij de verdere ontwikkeling van het Europese veiligheids- en defensiebeleid. Niet omdat bijvoorbeeld goede besluitvormingsprocedures onbelangrijk zijn – integendeel, en ik kom daar hierna op terug – maar de ervaring van de jaren tachtig en negentig was dat alle discussie over een revitalisatie van de WEU en over een gemeenschappelijk Europees veiligheidsbeleid wel een reeks van verklaringen, afspraken en nieuwe structuren had opgeleverd, maar weinig extra's op militair gebied. Dit besef leefde ook bij de belangrijkste Europese partners, en bewust is er daarom voor gekozen bij de ontwik-

\* De auteur is directeur Veiligheidsbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

keling van het EVDB, na de eerste besluiten die genomen waren op de Europese Raad te Keulen, direct een concrete invulling te geven aan het Europese ambitieniveau voor crisis-beheersingsoperaties.

Daarbij hoefde niet bij nul begonnen te worden. De WEU had op een papier een ambitieniveau van ruim een divisie, maar voor de nieuwe fase die met het EVDB werd ingegaan was dit te laag. De NAVO had voor operaties die buiten de collectieve zelfverdediging vallen, het voeren van twee gelijktijdige legerkorpsoperaties (en/of zee- en lucht-equivalenten van gelijksoortige omvang) als ambitieniveau geformuleerd.

Het lag daarbij voor de hand uit te gaan van een ambitieniveau (voor landstrijdkrachten) van een legerkorps voor de VS, en een voor de Europese bondgenoten. Van de EU zijn echter niet alle Europese NAVO-landen lid, en andersom wel vier Europese landen die geen NAVO-lid zijn, dus vanzelfsprekend vereiste de vertaling naar een EU-ambitieniveau nog enige nadere discussie. Maar uiteindelijk kon zonder veel moeite in Helsinki overeenstemming worden bereikt over de formule dat de EU in 2003 in staat moest zijn operaties uit te voeren op maximaal korpsniveau (50-60.000 personen, vijftien brigades).

Om tot het benodigde Europese militaire vermogen te komen, gaat het echter niet alleen om aantallen troepen, maar ook om het wegnemen van tekortkomingen op een aantal specifieke terreinen. De Europese Raad te Helsinki noemde in het bijzonder *command and control*, inlichtingen en strategisch transport. Op deze terreinen zouden zogeheten *capability goals* ontwikkeld moeten worden. Daarnaast zijn nodig: verbeteringen op het vlak van effectiviteit, mobiliteit, voortzettingsvermogen, communicatie- en informatiesystemen, kortom al datgene wat nodig is om de Europese strijdkrachten meer geschikt te maken voor crisisbeheersingsoperaties buiten het eigen grondgebied.

#### NAVO-planningscapaciteit

In de NAVO wordt reeds aan punten als deze gewerkt in het *Defence Capabilities Initiative*. Nederland – net als vele andere landen overigens – heeft het afgelopen jaar benadrukt dat de inspanningen in de EU tot versterking van de militaire vermogens van de lidstaten, nauw afgestemd moeten zijn met het werk in de NAVO. Het gaat per slot van rekening voor de EU-landen die NAVO-lid zijn in beide processen om dezelfde strijdkrachten.

Voor Nederland, noch voor een van de andere EU-landen die ook lid van de NAVO zijn, zal sprake zijn van een deel van de strijdkrachten dat specifiek aan de EU is toegewezen, en een ander deel dat aan de NAVO is toegewezen. Zowel in politiek als in praktisch opzicht zou dat onzinnig zijn. Mede op Nederlands aandringen is daarom ook in Helsinki vastgelegd dat de uitwerking van de *Headline Goal* en het *Defence Capabilities Initiative* elkaar zullen versterken, en bovendien dat daarbij ook gebruik zal worden gemaakt van het NAVO-defensieplanningssysteem en het *Planning and Review Process* (PARP) van het Partnerschap voor de Vrede, waaraan ook drie niet-NAVO leden van de EU (Finland, Oostenrijk en Zweden) deelnemen.

Duplicatie van planningscapaciteiten zou immers weggegooid geld zijn, nog afgezien van het eerder genoemde punt dat wij niet terecht moeten komen in een situatie met twee verschillende planningssystemen voor dezelfde strijdkrachten. Nederland heeft het belang van benutting van het NAVO-defensieplanningsproces (dat daarvoor overigens dan wel aangepast moet worden) van het begin af aan benadrukt, en dit punt is ook op Nederlands voorstel opgenomen in het aanbod dat de NAVO in april 1999 tijdens de Top van Washington aan de EU heeft gedaan voor samenwerking en ondersteuning bij de ontwikkeling van het EVDB.

Belangrijkste complicatie is hier dat Frankrijk vreest via deze omweg in het NAVO-defensieplanningsproces betrokken te raken. Dit is een van de

punten waarvoor de komende maanden in het overleg te Brussel in de EU en de NAVO een oplossing gevonden zal moeten worden.

#### Andere NAVO-middelen

Naast de NAVO-planningscapaciteit beschikt het Bondgenootschap nog over andere middelen die voor de EU van nut kunnen zijn bij crisisbeheersingsoperaties: hoofdkwartieren, commandostructuren, verbindingsmiddelen, informatieverwerkingssystemen, en dergelijke. Die zijn voor een belangrijk deel medegefinancierd door de Europese NAVO-landen die ook lid van de EU zijn, en het is een kwestie van gezond verstand deze middelen waar mogelijk en nuttig ook beschikbaar te maken voor operaties waaraan diezelfde landen deelnemen in het kader van de EU.

Duplicatie zou ten koste gaan van de beschikbare middelen voor de andere noodzakelijke militaire verbeteringen. Daarvoor is dan natuurlijk wel nodig dat de NAVO instemt met het gebruik van haar middelen door de EU. In beginsel was dit uitgangspunt al door de NAVO geaccepteerd in de afspraken die op de NAVO Ministeriële in Berlijn in 1996 zijn gemaakt over de uitleen van NAVO-middelen aan de WEU, uitgaande van de filosofie: 'separable, but not separate'. Op de Top van Washington heeft de NAVO dit aanbod herhaald, waarbij overigens ook gewezen werd op de noodzaak dat de EU dan voldoende ruimte zou scheppen voor betrokkenheid van de zes Europese NAVO- niet-EU-landen bij EU-geleide operaties (hierover zodadelijk meer).

In de periode tussen de Europese Toppen van Keulen (juni 1999) en die te Feira, een jaar later, is het mogelijk gebleken tot bevredigende afspraken komen tussen de vijftien EU-landen over bovengenoemde uitgangspunten, en sinds Feira wordt nu tijdens het Franse voorzitterschap in hoog tempo gewerkt aan de nadere invulling van de *Headline Goal* en de *Capability Goals*. In andere artikelen in dit nummer van de *Militaire Spectator* wordt daarop nader ingegaan. →

Het moment van waarheid zal komen op de *Capabilities Commitment Conference*, die in november plaatsvindt en waar de individuele lidstaten zullen aangeven welke bijdragen zij zullen leveren aan de nader gespecificeerde lijst van benodigde militaire middelen, die op dit ogenblik wordt uitgewerkt.

### **EU-NAVO**

Uit het vorenstaande moge duidelijk zijn dat het belang dat Nederland hecht aan de versterking van de militaire capaciteiten nauw samenhangt met een tweede Nederlandse prioriteit bij de ontwikkeling van het EVDB: goede afspraken te maken inzake overleg en samenwerking met de NAVO. Daarvoor zijn overigens, naast genoemde praktische, ook politieke redenen. Indien zich een crisis in of rond Europa zou aandienen, zullen zowel de NAVO als de EU deze nauwkeurig willen volgen. Dat zal niet in isolement, maar in volledige transparantie moeten gebeuren. Indien de NAVO zou besluiten dat het Bondgenootschap niet zal optreden, en de EU zou besluiten wel tot een crisisbeheersingsoperatie met militaire middelen over te gaan, blijft overleg en afstemming met de VS en de andere non-EU bondgenoten van belang.

De ervaringen in Bosnië in de eerste helft van de jaren negentig hebben aangetoond dat meningsverschillen met de VS over de te volgen politiek ook verlamd kunnen werken op operaties waaraan de Amerikanen zelf niet deelnemen. De invloed van de VS als enig overgebleven supermacht is nu eenmaal te groot om te kunnen negeren. Voor een land als Nederland is het dan verre te prefereren dat de afstemming met Washington plaatsvindt in de NAVO, waarbij wij ook aan tafel zitten, in plaats van in structuren als de Contact Groep.

Nederland heeft om die reden dan ook in de onderhandelingen over de ontwikkeling van het EVDB steeds krachtig gepleit voor nauwe samenwerking

en overleg tussen de EU en de NAVO. Nadat daarvoor in Helsinki de eerste beginselen waren vastgelegd, zijn deze vervolgens op de Europese Raad in Feira uitgewerkt. Daarnaast zijn in Feira vier werkgroepen ingesteld, die nadere voorstellen zullen uitwerken inzake de noodzakelijke arrangementen ter bescherming van vertrouwelijke informatie, NAVO-steun aan de EU bij de uitwerking van de Headline Goal en de Capability Goals, regelingen over het gebruik door de EU van NAVO-middelen, en een structuur van permanent overleg tussen de diverse instellingen van de beide organisaties.

### **Derde landen**

In de discussie over de samenwerking tussen EU en NAVO nemen de zes Europese bondgenoten die geen lid zijn van de EU een bijzondere plaats in. In de WEU hadden deze landen als geassocieerde leden langzamerhand vergaande rechten verkregen, die zij graag zoveel mogelijk overgenomen zien door de EU. Vooral Turkije neemt in deze discussie een uitgesproken standpunt in, en dit land legt ook een politieke koppeling tussen zijn instemming met het gebruik door de EU van NAVO-middelen en de regelingen die de EU zal treffen inzake betrokkenheid van de zes landen bij de ontwikkeling van het EVDB.

In de eerder genoemde notitie aan de Tweede Kamer van oktober 1999 schrijft de regering veel belang te hechten aan de betrokkenheid van de derde landen, en benadrukt zij dat de ontwikkeling van het EVDB niet moet leiden tot verwijdering in de verhouding met de Europese NAVO-landen die (nog) geen lid van de NAVO zijn. Mede op Nederlands aandrigen is in de aanloop naar de Europese Top in Feira tussen de EU-landen een structuur overeengekomen voor overleg en samenwerking met de Zes, en met de kandidaatleden van de EU (de twee groepen overlappen elkaar overigens gedeeltelijk) die een goede basis biedt voor meer gedetailleerde regelingen die de komende maanden zullen moe-

ten worden uitgewerkt. Deze houden onder meer regelingen in voor regelmatig overleg in niet-crisistijd, en voor diepgaander overleg in crisistijd.

Als de EU besluit tot een operatie waarbij ook NAVO-middelen gebruikt zullen worden, zullen de Zes het recht hebben aan de operatie deel te nemen, waarbij de deelnemende staten – dat kunnen overigens ook kandidaatleden van de EU zijn – dezelfde rechten en verplichtingen zullen hebben als de deelnemende EU-landen in de *day-to-day conduct* van die operatie. Wat dit laatste precies inhoudt, zal de komende maanden nog uitgewerkt moeten worden.

Hetzelfde geldt voor de uitspraak van de EU dat derde landen aangemoedigd worden bij te dragen aan de ontwikkeling van de Europese militaire vermogens, waartoe allereerst regelingen zullen worden getroffen in verband met de *Capabilities Commitment Conference* in november.

### **Niet-militaire crisisbeheersing**

Voor crisisbeheersing zijn niet alleen militaire middelen noodzakelijk, maar ook politieke, diplomatieke, humanitaire, financiële en economische. De EU beschikt hier over een comparatief voordeel vergeleken met vele andere internationale organisaties, omdat ze over het gehele scala van deze middelen kan beschikken. Bij de ontwikkeling van het EVDB is daarom ook een van de hoofdthema's: de versterking van het vermogen van de EU ook met niet-militaire middelen bij te dragen tot crisisbeheersing.

Onder niet-militaire crisisbeheersing kan van alles worden verstaan, en daarom is besloten de inspanningen in eerste instantie te concentreren op vier terreinen: politie, versterking van de rechtsstaat, versterking van het burgerlijk bestuur en de bescherming van de burgerbevolking.

Nederland is van het begin af aan zeer actief geweest in de discussie terzake.

Vorige herfst heeft het samen met het VK de eerste discussieaantekening over dit onderwerp verspreid, waarin onder meer werd bepleit de aandacht allereerst te richten op concrete doelstellingen voor een beperkt aantal terreinen. In een tweede notitie, opgesteld tezamen met het VK, Frankrijk en Zweden, werd een aantal verdere gedachten ontvouwd, en ten slotte is tezamen met Denemarken begin dit jaar een derde aantekening opgesteld, waarin werd bepleit de hoogste prioriteit te geven aan het versterken van het vermogen van de EU met politiefunctiefunctionarissen bij te dragen aan crisisbeheersingsoperaties. De ervaringen met VN-vredesoperaties hadden immers aangetoond dat juist bij de politie grote problemen bestonden om de gewenste aantallen te halen.

Op de Europese Top te Feira is aan het ambitieniveau voor wat betreft politie als eerste een concrete invulling gegeven: de EU-landen willen in 2003 in staat zijn 5.000 politiefunctiefunctionarissen bij te dragen aan crisisbeheersingsoperaties (op dit moment is dat aantal 3.300); van wie duizend in staat moeten zijn binnen dertig dagen aanwezig te zijn als een *rapid deployment capability*. Dit najaar worden deze doelstellingen uitgewerkt, evenals een methode waardoor deze doelstellingen via vrijwillige bijdragen van de lidstaten kunnen worden bereikt. Ook zal een begin gemaakt worden met de ontwikkeling van de organisatorische ondersteuning, zoals een databank op het Raadssecretariaat van de EU.

### **Institutionele regelingen en besluitvorming**

Al het vorenstaande heeft ook vergaande consequenties voor de interne organisatie van de EU. Op de Europese Raad te Helsinki is een interimstructuur ingesteld, die al de belangrijkste elementen bevat van de permanente structuur waarover in de komende maanden overeenstemming zal moeten worden bereikt. Voor wat betreft de militaire dimensie van het

EVDB omvat dit: deelname van de ministers van Defensie van de EU-landen aan bijeenkomsten van de Algemene Raad van de Unie; een militaire staf, die de eerste helft van 2001 de omvang zal moeten krijgen van de huidige Planning Cell van de WEU of iets groter; en een Militair Comité, waarin de CDS'en van de lidstaten en hun vertegenwoordigers zitting hebben. Ter bevordering van de coördinatie met de NAVO, zal Nederland evenals andere EU-landen die ook lid van de NAVO zijn, in het Militaire Comité van de EU door dezelfde opperofficier vertegenwoordigd zijn als in het NAVO MC.

De centrale rol bij de ontwikkeling van het EVDB zal gespeeld worden door een nieuw comité: het *Political and Security Committee* (PSC, in het Frans COPS). Dat houdt zich overigens niet alleen bezig met het EVDB, maar met gehele terrein van het gemeenschappelijke buitenlandse en veiligheidsbeleid van de EU. De ervaringen sinds Maastricht hebben immers aangetoond dat het de ontwikkeling van het GBVB ten goede zou komen indien daarvoor een permanent comité op hoog niveau in Brussel zou worden ingesteld.

In het Verdrag van Amsterdam was die noodzaak van institutionele versterking ook al onderkend, hetgeen heeft geleid tot de instelling van een Hoge Vertegenwoordiger van de EU (in welke functie de voormalige secretaris-generaal van de NAVO, Javier Solana, is benoemd), die ondersteund wordt door een eigen beleidseenheid.

Het PSC zal ook in het geval van een EU-geleide crisisbeheersingsoperatie de politieke controle en de strategische aansturing van de operatie uitoefenen, onder het gezag van de Algemene Raad (AR). Complicerende factor hierbij is dat in de EU – anders dan in de NAVO – de formele besluitvorming in handen is gelegd van de ministers, en niet kan worden gedelegeerd aan ambtelijke comités (met een enkele uitzondering die in dit kader nu niet relevant is).

De AR komt in beginsel slechts eenmaal per maand bijeen. Bij de uitvoering van vredesoperaties zullen vele beslissingen echter snel moeten worden genomen, in reactie op ontwikkelingen op de grond. Het uitvoeren van een Petersbergoperatie maakt het derhalve noodzakelijk dat over een structuur wordt beschikt waarbij in zeer korte tijd besluiten genomen zullen kunnen worden. Dit is des te belangrijker, aangezien vertraging in de besluitvorming het leven van de aan de operatie deelnemende militairen in de waagschaal zou kunnen stellen.

Naar de mening van Nederland en een aantal nadere EU-landen leidt dit tot de conclusie dat het noodzakelijk is het EU-verdrag te amenderen, zodat het PSC in geval van een EU-geleide operatie de expliciete bevoegdheid krijgt zelf onmiddellijk de noodzakelijke beslissingen te nemen. Daarnaast spreekt het voor zich dat de huidige bepalingen in het Verdrag, die vastleggen dat de EU voor militaire activiteiten de WEU zal inschakelen, zullen moeten vervallen.

Ook aan het overleg en de samenwerking tussen de EU en de NAVO, en tussen de EU en de zes Europese bondgenoten die geen lid van de NAVO zijn en de kandidaatleden van de EU, zal een juridische basis gegeven moeten worden.

Voor de niet-militaire crisisbeheersing zijn eveneens een aantal nieuwe institutionele structuren opgezet. Op dit vlak speelt ook de Europese Commissie een rol, en heeft ook het comité van de permanente vertegenwoordigers bij de EU, het Coreper, een bijzondere verantwoordelijkheid.

Het zal de lezer ondertussen wellicht enigszins doen duizelen hoeveel instellingen in de EU, maar ook daarbuiten, betrokken zullen zijn bij een EU-geleide crisisbeheersingsoperatie, zeker als dat breed wordt gedefinieerd. Het is dan ook een van de voornaamste onderwerpen op de agenda van dit najaar om meer duidelijkheid te verkrijgen over de precieze rolverdeling bij een crisis. Nederland

benadrukt daarbij steeds het cruciale belang van duidelijke besluitvormingsprocedures bij zoiets belangrijks als crisisbeheersingsoperaties. In elk moment in de aanloop naar en tijdens een crisis zal duidelijk moeten zijn wie waarvoor verantwoordelijk is. Het PSC zal daarbij de centrale rol moeten spelen, en diens positie zal dan ook goed verankerd moeten liggen in het Verdrag.

### Slot

Het zal duidelijk zijn dat de EVDB-agenda zeer vol is, en soms ook zeer gecompliceerde onderwerpen bevat. De vaart zit er echter goed in, en het zal ongetwijfeld mogelijk zijn de komende maanden, en in het bijzonder op de Europese Raad in Nice in december, een volgende reeks besluiten te nemen. Daarmee zal

opnieuw een belangrijke stap voorwaarts worden gezet bij de ontwikkeling van het gemeenschappelijke Europese veiligheids- en defensiebeleid.

### LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

CCC	Capabilities Commitment Conference	FAWEU	Forces Answerable to WEU
CESDP	Common European Security and Defence Policy	GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid
CFSP	Common Foreign Affairs and Security Policy	HLG	Headline Goal
Copo	Comité Politique	'De drie I's'	Improvement of Capabilities Indivisibly of Security Structures Inclusiveness of all Allies
Coreper	Comité des Représentantes Permanente	IGC	Intergovernmental Conference
CRP	Comité des Représentantes Permanente (ambassades landen EU)	iMB	interim Military Body
'De drie D's'	Decoupling, Duplication, Discrimination	iMS	interim Military Staff
DATF	Deployable Air Task Force	IMS	International Military Staff
DCI	Defence Capabilities Initiative	iPSC	interim Political Security Committee
DTIB	Defensietechnologische en Industriële Basis	IS	International Staff
DTSI	Defence Trade Security Initiative	KVM	Kosovo Verification Mission
EAA	European Armaments Agency	KVCC&EF	Kosovo Verification Co-ordination Cell & Extraction Force
EADRCC	Euro Atlantic Disaster Relief Co-ordination Cell	LOI	Letter of Intent
EADS	European Aeronautic Defence and Space company	MC	Military Committee
EAG	European Air Group	OCCAR	Organisme Conjoint de Coopération dans le domaine de l'Armement
EMS	Europese Militaire Staf	OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
EPS	Europese Politieke Samenwerking	PARP	Planning and Review Process
ESDI	European Security and Defence Identity	PSC	Political and Security Committee
ESDP	European Security and Defence Policy	PSC (I)	Interim Political and Security Committee
EVDI	Europese Veiligheids- en Defensie-identiteit	TEU	Treaty on European Union
		WEAG	Western European Armements Group
		WEAO	Western European Armements Organisation
		WEU	Western European Union

# Europees Veiligheids- en Defensiebeleid

## Een benadering vanuit Defensie

H. Emmens - commodore van de Koninklijke Luchtmacht\*  
ir. V.C. Windt DIC - kapitein ter zee van de Technische Dienst\*

### Inleiding

Nederland is vanaf het ontstaan van de NAVO een fervent voorstander van die organisatie en wordt sinds jaar en dag ook internationaal beschouwd als een loyaal en trouw bondgenoot. Ook nu ziet de regering de NAVO nog steeds als hoeksteen van het veiligheidsbeleid. Generatieslang heeft Nederland zijn defensie-inspanningen dan ook afgemeten aan de behoeften van de NAVO.

Toen de West-Europese Unie (WEU) in de jaren tachtig uit haar winterslaap werd gewekt, was er vanuit Defensie niet al te veel belangstelling. Ook vanuit vele andere Europese landen (waaronder met name het Verenigd Koninkrijk) bleek dit het geval, zodat de WEU een positie aan de kantlijn kreeg en behield. Het ambitieniveau van de WEU werd vastgelegd in de zogenaamde 'Petersbergtaken' en om die taken uit te voeren werd het systeem van *Forces Answerable to WEU* bedacht.

Nederland participeerde hierin als lidstaat, maar deed dat min of meer vanuit de gedachte dat het vooral een bureaucratische exercitie was die niet al te serieus hoefde te worden genomen. De WEU werd immers niet of nauwelijks daadwerkelijk grootschalig ingezet, ook niet als dat voor de hand lag, zoals tijdens de bestuurlijke ineenstorting van Albanië begin 1997.

In de jaren negentig leefde de discussie in NAVO over de *European Security and Defence Identity* (ESDI) op.<sup>1</sup> Kernvraag was onder meer of die identiteit nu binnen of buiten de NAVO moest worden opgebouwd. In juni 1996 besloten de ministers van Buitenlandse Zaken van de NAVO in Berlijn dat ESDI 'within NATO' zou moeten ontwikkeld. Dat was geheel in overeenstemming met de mening en houding van Nederland. Op basis van de besluiten van Berlijn werden steeds meer afspraken gemaakt tussen de WEU en de NAVO over overlegstructuren, gebruik van middelen en capaciteiten, veiligheidsaangelegenheden, et cetera.

De topontmoeting eind 1998 in St Malo tussen de Britse premier Blair en de Franse president Chirac was het begin van een stormachtige ontwikkeling<sup>2</sup>, waarbij het niet meer vanzelfsprekend bleek dat de Europese defensie-ontwikkelingen zich per definitie uitsluitend binnen de NAVO zouden afspeelen.

Dit artikel gaat vanuit een Nederlands Defensie-perspectief in op de achter-

gronden van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) en wat dit betekent voor de structuren binnen de EU, de verhouding tussen de NAVO en de EU, en voor de 'inschuif' van de WEU in de EU. Vervolgens kijken we naar de militaire aspecten van het EVDB en gaan we kort in op de inbreng en invloed van de Nederlandse krijgsmacht in de Europese militaire samenwerking<sup>3</sup>. Het geheel wordt afgesloten met conclusies.

### Achtergronden van het EVDB

#### Een militaire cultuur

Bij alle besprekingen en discussies over het EVDB hebben voor Defensie enkele uitgangspunten centraal gestaan. *Voor alles moet gelden dat wanneer de EU militair in een crisis-beheersingsoperatie optreedt, dit veilig en verantwoord moet geschieden.* Hieraan moet onmiddellijk worden toegevoegd dat Nederland in dat geval duidelijk zijn invloed moet kunnen laten gelden, zowel politiek als militair. 'Vertaald' betekent dit onder meer dat besluitvormingsprocessen binnen de EU bij de voorbereiding en uitvoering van crisisbeheersingsoperaties via zo helder mogelijke structuren moeten gebeuren. Dat houdt in dat bij een crisis niet allerlei bureaucratische machtsstrijden moeten worden opgelost alvorens besluiten kunnen worden genomen over een mogelijk militair antwoord op een crisis. Het houdt echter ook in dat het nood-

\* De auteurs zijn werkzaam bij de Defensiestaf, ressort Internationale Plannen en Samenwerking. Het artikel is geschreven op persoonlijke titel.

<sup>1</sup> Zie voor een meer uitgebreide beschrijving van ESDI: *Militaire Spectator* 168 (1999)(4), pagina 189 e.v.

<sup>2</sup> Zie voor een meer uitgebreide beschrijving van de Franse beweegredenen: *Militaire Spectator* 168 (1999)(11), pagina 575 e.v.

<sup>3</sup> Zie voor een meer uitgebreide beschrijving van de Nederlandse krijgsmacht en internationale samenwerking: *Militaire Spectator* 167 (1998)(1), pagina 5 e.v.

zakelijk is dat er een militaire cultuur gecreëerd wordt binnen dat deel van de EU dat zich in de zeer nabij toekomst actief gaat bezighouden met inzet in crisisbeheersingsoperaties.

#### Militair advies

Concreet betekent dat bijvoorbeeld dat militair advies snel en onveranderd bij het hoogste politieke besluitvormingsorgaan moet kunnen worden ingebracht. Dat laat uiteraard onverlet dat een lager politiek orgaan zich over dat militair advies kan buigen en daarover een mening kan vormen en ventileren. Dan is het vervolgens aan dat hoogste besluitvormingsorgaan om de militaire en politieke argumenten te 'wegen' bij het te nemen besluit.

Het op een lager niveau reeds 'mengen' van militaire en politieke visies en argumenten is nu precies één van de zwakke punten waarop de WEU gestrand is: het leidt tot een gebrek aan vertrouwen aan militaire zijde in de organisatie met als gevolg dat daadwerkelijke militaire inzet minder waarschijnlijk wordt. Door vermenigving van politieke en militaire adviezen op een te laag niveau wordt bovendien het besluitvormingsproces vertraagd.

#### De ministers van Defensie

Direct gerelateerd aan de kwesties van militair advies en de noodzaak van een militaire cultuur, is de positie van de ministers van Defensie. Zij hebben in de EU tot nu toe niet de 'bevoegdheid' om zelfstandig, op Raadsniveau, te vergaderen. Thans mogen ze aanwezig zijn bij Algemene Raadsvergaderingen van de ministers van Buitenlandse Zaken (en dan lang wachten op de gang...) en kunnen ze informele bijeenkomsten beleggen. Dat is absoluut onvoldoende. Als het gaat om de militaire consequenties van het Europese veiligheidsbeleid, dan is dat immers een verantwoordelijkheid van de ministers van Defensie. Zij moeten dus – net zoals bijvoorbeeld de ministers van Financiën en die van Landbouw – formeel bijeen kunnen komen en besluiten kunnen nemen.

### Structuren binnen de EU

Hoe moet het dan wél worden georganiseerd? En wat is er op de EU-top in Helsinki besloten over de zogenaamde (interim-)structuren?

Voor Defensie staat vast dat de wijze waarop in NAVO de besluitvorming over de inzet van militaire middelen is georganiseerd, model moet staan voor de Unie. In NAVO treffen we een (Noord-Atlantische) Raad aan met een eigen secretariaat (de *International Staff* (IS)) en een Militair Comité, eveneens met een eigen secretariaat (de *International Military Staff* (IMS)). De voorzitter van het Militair Comité is aanwezig bij vergaderingen van de Raad en heeft daar 'recht van spreken'. Op die manier is zeker gesteld dat militaire adviezen niet alleen ongeclausuleerd in de Raad worden ingebracht, maar dat ze tevens vanuit het militair perspectief kunnen worden toegelicht en, indien noodzakelijk, verdedigd.

In Helsinki zijn besluiten genomen over de zogenaamde interimstructuur in de EU. Ingesteld zijn een *interim-Political Security Committee* (iPSC) en een *interim-Military Body* (iMB). Ook is een *interim-Military Staff* (iMS) in leven geroepen. Deze organen zullen in de definitieve structuur overgaan in respectievelijk het PSC, het EU *Military Committee* (EUMC) en de EUMS. In het iPSC zijn de lidstaten vertegenwoordigd op ambassadeursniveau, in het iMB zitten nationale militaire vertegenwoordigers, zoals dat ook bij NAVO geschiedt. Dat ziet er dus goed uit. Deze structuur geldt echter conform 'Helsinki' alleen bij een crisis.

De vraag is dus hoe de organisatie er 'in vredetijd' uit moet zien. Voor Nederland is de vraag stellen haar beantwoorden: net zoals die er bij crises uit moet zien. Het kan niet zo zijn dat bij een crisis plotseling andere structuren en procedures moeten worden bewandeld. Wij zien het PSC dan ook als de 'EU-pendant van de Noord-Atlantische Raad (in permanente sessie)'.

De Unie kent echter ook andere comités, zoals het *Comité des Représentants Permanent* (Coreper), dat bestaat uit de ambassadeurs van de lidstaten bij de EU en het *Comité Politique* (Copo), dat bestaat uit de Directeuren-Generaal Politieke Zaken van de ministeries van Buitenlandse Zaken van de lidstaten. Voor het politieke deel van de organisatie ligt hier dus een uitdaging: elk land heeft inmiddels twee 'ambassadeurs' bij de EU, één als lid van het Coreper, de ander als lid van het PSC. Daarnaast heeft elk land uiteraard ook nog – uiteraard voor zover het van die organisatie lid is – een ambassadeur bij de NAVO.

Voor het militaire deel ligt dat wat eenvoudiger. Elk land heeft 'slechts' één krijgsmacht en dus ook één Chef Defensiestaf. Die heeft – in de optiek van het overgrote deel van de lidstaten – slechts één permanente vertegenwoordiger in Brussel. Het Hoofd van de Nederlandse Permanente Militaire Vertegenwoordiging (HPMV) is dus als zodanig zowel aangemeld bij de NAVO als bij de WEU en de EU. Hij maakt dus ook deel uit van het EUMC. Daar het in de praktijk voor deze functionaris fysiek onmogelijk is alle relevante vergaderingen bij te wonen, hebben diverse landen, waaronder Nederland, inmiddels een 'deputy' op vlag- of opperofficiersniveau toegevoegd aan de HPMV.

De vraag naar de organisatievorm van het politieke deel van het EU-huis is bijzonder relevant voor het EUMC: het kan immers niet in een vacuüm functioneren. Daarbij dringen zich de volgende vragen op: aan wie rapporteert het EUMC? Is dat de Raad? Of het Coreper of het PSC? Wat Defensie betreft geldt ook hier een duidelijke visie. De Raad is weliswaar het hoogste orgaan, maar komt slechts één maal per maand bijeen. Om het PSC ook in niet-crisisomstandigheden de rol van 'EU-pendant van de NAR' te laten zijn, zal het EUMC via of aan het PSC moeten rapporteren. Slechts daarvoor kan de positie van het PSC worden verzekerd.

In dit verband moet ook worden ingegaan op de plaats van de EUMS in de EU en de verhouding van die staf met het EUMC. Defensie is van mening dat de EUMS van de EU ten dienste moet staan van het EUMC op eenzelfde wijze waarop de IMS ten dienste staat van het MC van de NAVO. Hoe dat dan institutioneel vorm moet krijgen binnen de interne (strakke) regelgeving van de Unie en met name in relatie met het secretariaat daarvan is voor Defensie van minder belang. Zeker moet zijn dat de EUMS het uitvoerende stafelement is van het EUMC.

### De verhouding tussen de NAVO en de EU

Voor Nederland blijft de NAVO de hoeksteen van het veiligheidsbeleid. Tevens beschouwt Nederland de transatlantische band als essentieel voor de veiligheid van Europa. Nederland acht de NAVO het meest geschikte instrument voor zwaardere crisisbeheersingsoperaties. Mocht de NAVO niet kunnen of willen optreden, dan heeft het de sterke Nederlandse voorkeur om een EU-geleide operatie met NAVO-middelen uit te voeren. De optie van een geheel autonome Europese operatie (waarbij geen gebruik wordt gemaakt van NAVO-middelen) is in Nederlandse visie met name bruikbaar voor kleinschalige operaties.

Duidelijk is ook dat de EU zich alleen gaat bezighouden met crisisbeheersing, de zogenaamde Petersbergtaken. Collectieve verdediging (conform artikel 5 van het Verdrag van Washington (NAVO) én artikel V uit het Verdrag van Brussel (WEU)) blijft een NAVO-taak.

<sup>4</sup> Tegenwoordig spreekt men liever over de drie I's: 'Improvement of Capabilities', 'Indivisibility of Security Structures' en 'Inclusiveness of all Allies'.

<sup>5</sup> Zie voor een meer uitgebreide beschrijving van het NAVO Defensie Plannings Proces: *Militaire Spectator* 168 (1999)(4), pagina 223 e.v.

### 'Decoupling'

Met deze uitgangspunten is het duidelijk dat ook Nederland zich schaaft achter wat tot voor kort nog 'de 3 D's' werd genoemd<sup>4</sup>. De eerste D houdt in dat er geen 'Decoupling' mag plaatsvinden. Anders gezegd: de ontwikkeling van het EVDB mag de transatlantische band niet verzwakken, maar moet die versterken.

### 'Duplication'

De tweede D houdt in dat er geen sprake mag zijn van onnodige 'Duplication'. Dat betekent bijvoorbeeld dat er geen sprake kan zijn van aparte defensieplanningssystemen of aparte commando- en strijdkrachtenstructuren. Zoals reeds aangegeven: we hebben 'slechts' één krijgsmacht, die niet kan en mag worden versnipperd. De landen kunnen het zich niet permitteren om er twee structuren op na te houden.

De kwestie van onnodige duplicatie is echter niet alleen een pragmatische, gebaseerd op zorgvuldig gebruik van belastinggeld. Als dat het geval was dan zou immers eenvoudig op politieke gronden kunnen worden besloten om toch te dupliceren. Er zijn echter vooral principiële argumenten. Een crisissituatie kan immers escaleren naar een grootschalig conflict. In dat geval is het automatisch een NAVO-aangelegenheid. Dan moet het dus niet zo zijn dat er geheel nieuwe structuren en procedures moeten worden bewandeld. Ook moet het niet zo zijn dat NAVO pas op het moment van escalatie inzicht krijgt in de operationele plannen van de EU.

Ten slotte kan het ook niet zo zijn dat de EU geheel andere prioriteiten zou stellen binnen de defensieplanning dan de NAVO<sup>5</sup>. Kortom: er zal vanuit deze meer principiële benadering moeten worden geredeneerd bij de uitwerking van het EVDB en met name bij de uitwerking van de relatie tussen de EU en de NAVO.

### 'Discrimination'

De derde D houdt in dat er geen sprake mag zijn van 'Discrimination'. De Europese NAVO-leden die (nog) geen

lid zijn van de EU (Hongarije, Noorwegen, Polen, Tsjechië, Turkije en IJsland) hebben als 'geassocieerd lid' van de WEU zeer verstrekkende rechten en plichten gekregen in die organisatie. Feitelijk komt dat er op neer dat deze landen volledig mee besluiten bij crisisbeheersingsoperaties.

Nederland is van mening dat dit deel van het zogenaamde 'WEU-acquis' zo veel als mogelijk moet worden overgenomen in de EU. Dat staat echter op gespannen voet met één van de belangrijkste uitgangspunten van de EU: alle besluiten worden à vijftien genomen. Dit autonome beslissingsrecht mag (in Europese ogen) niet worden 'verwaterd'. Het Nederlandse standpunt is ook hier niet alleen maar praktisch of zelfs emotioneel verklaarbaar. Ook principieel gaat het verder. Vanuit dezelfde redenering over de mogelijke escalatie van een conflict naar een collectieve verdedigingsniveau moet worden vastgesteld dat de niet-EU NAVO-landen betrokken moeten worden bij mogelijke operaties van de EU. Met nadruk wordt hier dus gesproken over niet-EU NAVO-leden, dus inclusief de transatlantische bondgenoten!

Een ander argument dat pleit voor het – al dan niet selectief – betrekken van Europese niet-EU NAVO-leden bij de besluitvorming over crisisbeheersingsoperaties in de EU betreft de invloed daarvan op hun grondgebied, dan wel de mede door die landen opgebrachte NAVO-middelen en -capaciteiten waarover de EU zou kunnen beschikken. Vooral indien sprake zou zijn van een optreden van de EU waarbij gebruik zou moeten worden gemaakt van het grondgebied van dergelijke landen, of wanneer een operatie direct zou grenzen aan dat grondgebied, dan zou hun deelname in de besluitvorming niet slechts verdedigbaar maar zelfs als noodzakelijk kunnen worden aangemerkt. Daarbij zij aangetekend dat een aantal van deze zes landen zich geografisch in en nabij de potentiële brandhaarden aan de periferie van Europa bevindt. →

## De inschuif van de WEU in de EU

Eén ding staat als een paal boven water: de WEU als organisatie zal zeer binnenkort ophouden te bestaan. Tenminste, als orgaan waar militaire crisisbeheersingsoperaties worden uitgewerkt en geleid. Zoals gezegd, blijft de collectieve verdediging een zaak van de NAVO, het Verdrag van Brussel blijft wat dat betreft ook bestaan. Ook zullen er enkele instanties (bijvoorbeeld de *Western European Armaments Group* (WEAG)) een min of meer 'los' bestaan gaan leiden, vooral daar waar het lidmaatschapsprobleem vrijwel onoplosbaar is geworden. Het militaire deel van de WEU zal echter ophouden te bestaan op het moment dat de EU een initiële operationele militaire capaciteit bezit.

Het voorgaande laat zien dat er nog heel wat haken en ogen zijn die moeten worden opgelost. Met name de verhouding tussen NAVO en EU en dus ook de wijze waarop de belangen van de geassocieerde leden (dat wil zeggen de niet-EU NAVO-leden) worden behartigd zijn wat Nederland betreft harde randvoorwaarden voor het moment waarop de WEU kan 'ophouden te bestaan'.

Deze zaak is in praktische zin van belang voor Nederland. Dat heeft te maken met het feit dat Nederland in de eerste helft van 2001 het voorzitterschap zal bekleden van de WEU. Zal Nederland alleen 'het licht uit mogen doen' of zijn er ook nog echte zaken te doen? Zoals de zaken er thans voorstaan zal Nederland zich moeten bezighouden met de wijze waarop het WEU-satellietcentrum (in Torrejón, Spanje) in de EU moet worden ingebed en hoe datzelfde moet gebeuren met het WEU-Instituut in Parijs.

Ook zal nagedacht moeten worden over de toekomst van de zogenaamde Eurogroepen in de WEU (Eurolog-term, Eurocom en de *Western-European Logistics Group*) en de rol van de WEU-Assemblee. Daarnaast zal Nederland als gastheer optreden van de gecombineerde NAVO-WEU *Joint*

*Exercise Study 2001*. Dit is geen oefening in de gewone zin van dat woord, maar een serie activiteiten uitmondend in een seminar in juni 2001 in Nederland over de wijze waarop de WEU en de NAVO gezamenlijk een crisisbeheersingsoperatie zouden moeten aanpakken, gebruikmakend van het NAVO *Combined Joint Task Forces* (CJTF) concept.<sup>6</sup> De uitkomsten van de oefening zijn natuurlijk ook van groot belang voor de EU. Deze organisatie is dan ook voor de laatste fase uitgenodigd als waarnemer.

### Militaire aspecten van het EVDB

Gelet op de discussies over de Europese militaire capaciteiten die met name na de NAVO-luchtoperaties boven Kosovo prominent op de agenda kwamen, is het niet onlogisch dat de eerste prioriteit vanuit politiek opzicht was gericht op capaciteiten. Op grond daarvan werd in Helsinki besloten tot een Europese *Headline Goal* (HLG): uiterlijk in 2003 zal de EU in staat moeten zijn om binnen zestig dagen een troepenmacht van 60.000 manschappen (met de daarbij benodigde maritieme en luchtmachtcapaciteiten) gedurende ten minste een jaar in te zetten.

Deze HLG wordt thans zodanig uitgewerkt dat de landen deze maand tijdens een zogenaamde *Capabilities Commitment Conference* kunnen aangeven welk deel zij daarvan voor hun rekening nemen. Ook zijn dan de tekortkomingen geïdentificeerd, op basis waarvan tijdens deze 'Conference' op ministerieel niveau afspraken kunnen worden gemaakt hoe die verder opgelost moeten worden.

De vraag is gerechtvaardigd of het aldus door de EU geformuleerde ambitieniveau los staat van dat van de NAVO. Of anders gezegd: moeten de capaciteiten die nodig zijn voor de

uitvoering van deze EU-ambitie worden opgeteld bij die welke nodig zijn voor de ambitie van de NAVO? Voor Nederland is hierop het antwoord: nee. De NAVO heeft als ambitieniveau dat het de capaciteiten moet hebben om ten minste twee crisisbeheersingsoperaties ter grootte van een legerkorps gedurende langere tijd te kunnen uitvoeren naast een zich ontwikkelende kleinschalige artikel-5 situatie. Wij beschouwen de EU-ambitie als één van die twee crisisbeheersingsoperaties op legerkorpsniveau.

In een plan voor de uitwerking van de HLG zoals overeengekomen tussen de vijftien EU-lidstaten is aangegeven welke stappen achtereenvolgens moeten worden genomen om uiteindelijk een catalogus van noodzakelijk geachte capaciteiten te kunnen opstellen. De eerste stap daarin is het opstellen van een strategisch concept. De tweede is het vastleggen van de planningsaannames, met inbegrip van een verdere 'vertaling' van het ambitieniveau. De derde stap is het ontwikkelen van scenario's op basis waarvan in stap vier een lijst met generieke capaciteiten wordt opgesteld. Die worden in stap vijf per scenario uitgewerkt in 'force packages' en in stap zes tot de genoemde catalogus van het totaal aan noodzakelijk geachte capaciteiten.

De eerste twee stappen zijn tot nu toe overgeslagen. Op basis van een drietal *illustratieve mission profiles* voor EU-geleide operaties (assistentie aan burgers, conflictpreventie en scheiding van strijdende partijen) wordt thans gewerkt aan de genoemde catalogus. Het zal duidelijk zijn dat het overslaan van een aantal stappen niet echt helpt bij de uitwerking. Waar wil de EU militaire middelen inzetten? Moet worden uitgegaan van bijvoorbeeld wereldwijde inzet van een legerkorps (de hele HLG)? Nederland heeft daarbij voorgesteld uit te gaan van een aantal schillen (zie tabel).

De uitkomsten van het werk binnen de EU zijn inmiddels ook aan NAVO-planningsdeskundigen voorgelegd.

<sup>6</sup> Zie voor een meer uitgebreide beschrijving van het CJTF concept: *Militaire Spectator* 167 (1998)(11), pagina 566 e.v.

	tot periferie van Europa	tot sub-Sahara Afrika	wereldwijd
'humanitarian assistance'	-	-	<b>brigade of maritiem/luchtmacht equivalent</b>
'peacekeeping'	-	<b>divisie of maritiem/luchtmacht equivalent</b>	-
'peace enforcing'	<b>legerkorps of maritiem/luchtmacht equivalent</b>	-	-

Dit had nog wel wat voeten in de aarde omdat niet alle landen in de EU – vanuit een vrees voor aantasting van het autonome beslissingsrecht van de Unie – zich aan NAVO wilden committeren. Het commentaar van NAVO spitste zich toe op de verhouding tussen gevechtseenheden en eenheden voor *combat support* en *combat service support*. Inmiddels is de catalogus, mede aan de hand van dat commentaar, aangepast. Een geschilpunt bleef dat Frankrijk een andere uitkomst wenste te zien over de noodzakelijk geachte aantallen jachtvliegtuigen ter ondersteuning van het scenario 'scheiding van strijdende partijen'.

Inmiddels is de landen gevraagd aan te geven welke middelen zij ter beschikking van de EU willen stellen om aan de HLG te kunnen voldoen. Thans wordt gewerkt aan een analyse van de verschillen tussen wat noodzakelijk wordt geacht en wat is aangeboden. Die verschillen zullen via gesprekken met de vijftien lidstaten moeten worden weggewerkt. Ook worden twee seminars georganiseerd waar het wegwerken van de genoemde verschillen centraal staat. Strategische capaciteiten, zoals strategisch zee- en luchttransport, commando-faciliteiten en inlichtingenmiddelen, worden in de analyses meegenomen.

Sinds de *Prioriteitennota 1993* gaat Nederland voor wat betreft de eigen defensieplanning uit van noodzakelijk geachte capaciteiten. Daarbij is het nationale ambitieniveau bepalend. Dat gaat uit van instandhouding van een capaciteit voor gelijktijdige deelname aan maximaal vier vredesbewarende operaties op het niveau van een

bataljon of het maritieme of luchtmacht-equivalent daarvan, bij voorbeeld twee fregatten of een squadron jachtvliegtuigen. Deze operaties moeten gedurende langere tijd kunnen worden volgehouden.

Ook moet de Nederlandse krijgsmacht in staat zijn tot instandhouding in vredetijd van snel inzetbare middelen voor een adequate bijdrage aan een vrede-afdwingende operatie met een gevechtseenheid van grotere omvang, zoals een brigade, een maritieme taakgroep, de Groep Operationele Eenheden Mariniers, drie squadrons jachtvliegtuigen of een combinatie hiervan. Hierbij wordt uitgegaan van een eenmalige inzet. Zoals ook door Nederland aan de NAVO en aan de WEU is bekend gesteld, staat hierbij de gehele 'gereed-schapskist' met parate militaire middelen ter beschikking. Het initiële aanbod van Nederland aan de EU gaat dus eveneens hiervan uit.

Zoals in de Memorie van Toelichting bij de begroting van Defensie voor het jaar 2001 is aangegeven, wordt thans actief gezocht naar mogelijkheden voor intensivering van de militaire samenwerking met andere, met name 'grote', Europese landen. De gedachte hierachter is dat er door de krachten te bundelen meer effectiviteit uit het te besteden defensiebudget te halen is. Tevens biedt dit mogelijkheden om capaciteiten, die een land zich alleen niet kan veroorloven, gezamenlijk aan te schaffen. Een goed voorbeeld van zo'n capaciteit is strategisch transport of *Combat Search and Rescue* (CSAR). Het doel daarvan is om door samen te werken de capaciteiten van de landen samen te ver-

groten. Dat vooral aansluiting wordt gezocht bij de 'grote' Europese partners heeft te maken met de voorkeur van Nederland om met één of een combinatie van die landen militair op te treden. Tevens geeft zo'n coalitie meer invloed op het besluitvormingsproces bij daadwerkelijke inzet.

Daarnaast moet deze samenwerking leiden tot het wegwerken van tekorten die ook binnen de NAVO in het *Defence Capabilities Initiative* (en overigens ook bij een soortgelijk onderzoek binnen de WEU (in de zogenaamde WEU-AUDIT)) zijn geïdentificeerd. Kortom: alleen die dingen doen die geconstateerde tekortkomingen in NAVO én EU kunnen wegwerken. De resultaten van de bi- en multilaterale onderzoeken zullen dus zowel aan de NAVO in het kader van DCI als aan de EU in het kader van de HLG worden aangeboden.

Voor wat betreft de EU zal dat dus deel moeten uitmaken van de gesprekken over de verschillen tussen wat voor de verwezenlijking van de HLG noodzakelijk wordt geacht en wat initieel door de landen is aangeboden. Duidelijk is dat hiervoor niet alleen extra doelmatigheid voldoende is maar dat ook hogere defensie-uitgaven nodig zijn. Mede daarom heeft de regering besloten een fonds van f 200 mln toe te voegen aan het defensiebudget. De aankondiging van minister De Grave en zijn Duitse ambtgenoot Scharping over Nederlandse deelname aan de Duitse modernisering en uitbreiding van een luchttransportvloot is een eerste concreet resultaat van deze bilaterale initiatieven.

### **Inbreng en invloed van de Nederlandse krijgsmacht**

#### **Koninklijke Marine**

De Koninklijke Marine is reeds jarenlang internationaal georiënteerd, dat wil zeggen: volledig gericht op de taken in NAVO-verband. Daarbinnen is echter op een groot aantal gebieden sprake van Europese samenwerking. De reeds meer dan 25 jaar bestaande

zeer succesvolle *UK/NL Amphibious Force* en de recentere samenwerking in het kader van Admiral BENELUX zijn hiervan goede voorbeelden. Inmiddels is op maritiem gebied binnen de NAVO ook het *European Multinational Maritime Force* concept ingebracht. Vanuit de NAVO-taakgroepen kunnen op basis van dit concept ook puur Europese taakgroepen worden samengesteld, waaraan uiteraard andere landen kunnen deelnemen. Sinds kort wordt als gevolg van een Brits-Nederlands initiatief samen met Frankrijk, Italië en Spanje nagedacht over Europese amfibische samenwerking.

#### Koninklijke Landmacht

Ook de Koninklijke Landmacht is feitelijk geheel Europees ingebed in de NAVO door het gezamenlijke Duits/Nederlandse legerkorps. De unieke wijze waarop binnen dit korps wordt samengewerkt staat model voor vele andere samenwerkingsverbanden. De taakstelling van het hoofdkwartier van dit legerkorps is inmiddels aangepast; het is in het recente verleden reeds als *Forces Answerable to WEU* (FAWEU) aangeboden aan de WEU. Ook nu staat het in het middelpunt van de (politieke) belangstelling. Dit heeft te maken met de ontwikkelingen zowel binnen de NAVO als de EU de manier waarop in geval van een crisis snel met een legerkorps hoofdkwartier moet kunnen worden opgetreden. Duitsland en Nederland hebben besloten dat het gezamenlijke hoofd-

kwartier zodanig zal worden aangepast (hogere paraatheid, vergroting van de multinationaliteit) dat het als *High Readiness Force Headquarters* kan worden ingezet. Als zodanig hebben beide landen het inmiddels ingebracht in de betreffende NAVO werkgroepen, terwijl het tevens als zodanig is aangeboden aan de EU. Daarnaast zal de luchtmobiele brigade op meer intensieve wijze gaan samenwerken met de Britse evenknie.

#### Koninklijke Luchtmacht

Evenals de Koninklijke Marine is de Koninklijke Luchtmacht vanouds internationaal georiënteerd. Voor beide krijgsmachtdelen is dit verklaarbaar vanuit de flexibiliteit en 'grenzenloze' inzetcapaciteit van de wapensystemen.

Luchtmachteenheden oefenen dus reeds lange tijd in verschillende internationale verbanden, zoals met name in het *NATO Integrated Air Defence System*. In Europees verband werkt de Koninklijke Luchtmacht sinds enkele jaren zeer succesvol samen in de *BENELUX Deployable Air Task Force* (DATF). Dit culmineerde met de inzet van dit verband in de luchtoperatie boven Kosovo. Ook zijn met verschillende Europese luchtmachten samenwerkingsovereenkomsten gesloten op het gebied van luchttransport en is Nederland lid van de *European Air Group* (EAG). Ten slotte wordt ook op het gebied van geleide wapens zeer nauw samengewerkt met Duitsland.

## Conclusies

Jaren van symboliek en vooral van veel praten lijken te zijn omgezet in daadwerkelijke vooruitgang op het gebied van een Europees Veiligheids- en Defensiebeleid. Dat het hierbij behalve instituties vooral gaat over verbetering van militaire capaciteiten maakt deze ontwikkeling uitermate interessant voor de gehele krijgsmacht.

Voordat het tot grootschalige inzet van militaire middelen onder de banier van de EU zal komen, zijn er echter nog vele hobbels te nemen. Het is daarbij van groot belang dat de stem van Defensie in de Nederlandse inbreng in Brussel doorklinkt. Immers, het gaat er tenslotte om dat het gebruik van het militaire machtsmiddel op een veilige en ook voor Nederland op een beïnvloedbare wijze gebeurt.

Inventarisatie van de activiteiten van onze krijgsmachtdelen leert dat wij vooruit lopen als het gaat om Europese samenwerking. Maar het kan natuurlijk altijd beter. 



# The European Military Forces

General Sir Rupert Smith, DSACEUR

## Introduction

This article is drawn from a speech given in Lisbon at the Presidencies' ESDI Seminar in April 2000. It is written from the point of view of the DSACEUR, whose Terms Of Reference direct me to be 'the focal point within the alliance for taking ESDI matters forward at the military strategic level'.

The views are the product of my experience of a number of operations and of working in a headquarter which has commanded multinational operations of varying size and complexity for the last five years. This experience ranges from command of the UK Division in the Gulf in 90/91 to assisting the Euro Atlantic Disaster Relief Co-ordination Cell (EADRCC) last year, through UNPROFOR, IFOR, SFOR, Kosovo Verification Mission (KVM), Kosovo Verification Co-ordination Cell & Extraction Force (KVCC), KFOR and AFOR. In short it covers the spectrum of the Petersberg tasks.

Last December at Helsinki the EU nations decided to improve their capability to use their military in support of their collective defence and security goals. In particular it was decided to address the shortfalls in key areas of competence. A Headline Goal was announced: a force of 60,000 men and women, capable of being deployed for at least a year and ready for deployment in sixty days.

In writing this article I have concentrated on the nature of the product we

want, rather than the process we might follow in producing that product. I have tried to answer the question 'How do we judge whether or not the Forces listed under the Headline Goal give the EU a capability?' In doing so I have assumed that nations do mean what has been said in the official communiqués of the various EU summits; we do want a greater capability that will improve NATO's capability overall, that these forces will be separable but not separate, and so on.

Secondly, I find no evidence of an intention to have extra forces. Yes, there is the intention to buy more means such as planes, ships or satellites, but, and this is particularly the case with land forces, the intention is primarily to reorganise the existing forces rather than to create extra forces. In sum there will only ever be one set of Forces and Resources; whether it is the nation, the EU or NATO who are using them.

My next point by way of introduction is that I think we are in danger of using the word Capability as a synonym for Means – the equipment, the tanks and aeroplanes and the men are Means. I think Capability is more than Means. Capability is equal to the Means, times the Way we use them, times the Will to use them. The point to note is that if the value of any factor in the equation is zero then the Capability as a whole is zero.

It is not enough to own the Means; they have to be applied in a Way that matches the Will to use them. If this is not the case, why did the US withdraw

from Somalia in March 1994 in the face of the apparently inferior forces of General Aideed?

## A multi-national fielded force

### Some principles

I will propose some principles on which we might develop a useful group of forces or, put another way, a useful group of European forces, the Headline Goal, will satisfy these principles.

My principles apply to the group of forces as a whole. They will be reflected in the size of the national components, the nature of the weapons, communications and systems, and the organisation of the force. The application of these principles should not be confused with those for longer term national force planning agreed at Helsinki – deployability, survivability and so on. My principles concern the construction of a multi-national fielded force, that force found in the Theatre of Operations. For the sake of brevity I will concentrate on land forces, but my principles apply to the development of all forces as a whole. I propose seven principles and while they are all inter-connected each with the other, six address the Means and one the Way.

### Command

The first principle is Command; there must be multi-national Command.

Nations will need to know that their men are being commanded effectively and will want to be represented in the headquarters. If the headquarters is to command across the range of Petersberg tasks, it must be able to conduct a campaign and fight battles. It must be able to direct and co-ordinate the Air Land battle, in Deep, Close, and Rear operations. But the headquarters could also be deployed in support of a civil administration, or the UNHCR or other NGOs. It will need appropriate staffs to interface with these civil organisations, and it will have to have an understanding of how to conduct these operations in co-operation with the civil administration.

In all cases it must be deployable, have secure mobile communications and the appropriate life support and security units. In addition if, as stated, it is to be a rapid reaction headquarters, these communication and support units must be integral and always available to the headquarters and not found on an ad hoc basis for the occasion.

In satisfying this principle we will need to balance, amongst other things, the need for multi-nationality with the provision of communications. For example, the most effective method so far of ensuring their availability is to adopt the Framework Nation concept, as used by the ARRC, which in itself limits the degree of multi-nationality.

### **Information and Intelligence**

The second principle is Information and Intelligence. I use the word 'information' because I include such capabilities as the provision of accurate mapping. I include it also because many of the operations in question require the collection, collation and dissemination of information from which intelligence might flow. The need for trained units in the Theatre of Operations to collect and

collate this human source data from the population, refugees, and so forth, is a very necessary element of an effective force in these operations short of total war.

In addition, the force will need the more technical intelligence collection units – drones, radars and the like, as well as being able to draw on the intelligence available to the Strategic HQ, the European Union Military Staff in Brussels, and nations. And, we must not forget the need to inform others of what is being done.

The public presentation of policy and activities must be actively pursued so as to gain the support of the population, in the nations, in the Theatre of Operations, and the world at large – an essential pre-requisite for maintaining or generating the political will necessary to allow the coherent and effective use of the force in these complex operations. This is not just a matter of spokesmen and a press office. Radio stations, printing presses, access to the Internet, and so on, are all needed to support this effort.

### **Fightability**

Now to my third principle – Fightability. It must be possible to draw from this European group of forces, a force that is appropriate for the mission it is given. We need a range of systems, weapons and units available so that there is the flexibility to design and match the force to the circumstances in which it is to be deployed, and to achieve the object to which it is employed.

At the higher end of the Petersberg task list it must be able to fight as a force. For example, this will require systems to fight the Deep Battle. In addition, within its range of systems it must also have an evident ability to escalate, to be more forceful. This is because the initial application of force is only fully credible if it is evidently backed by the means and will to see the job through despite setbacks. And, from the same group of forces we will need to be able to draw a force that is

useable in less war-like, but probably much more complex circumstances such as peace support or humanitarian operations.

This means we must have construction as opposed to field engineers, CIMIC forces, hospitals that can cope with typhoid epidemics as well as battlefield casualties, and perhaps police or gendarmerie units for both crime prevention and civil order purposes. In organisational terms many of the capabilities for the warlike end of the Petersberg list can be used at the other, but to do this brings an added training requirement.

The next thing to consider under the Fightability principle is the size of the national groupings within the force. Again, a careful balance must be struck between the desire for multi-nationality and fighting effectiveness. As a rule, the direct firefight should be conducted by units of one nation, for reasons of language, culture, training and equipment. So, if the level of the anticipated fight in a particular operation needs brigades then you need national brigades. For example, when planning the initial entry into Kosovo we anticipated the need for national brigade groups and KFOR was organised accordingly at that time.

If, on the other hand, the situation allows one to anticipate a smaller grouping than perhaps smaller national groups or formations will suffice. Lastly, the force structure will need to spread national risk between the front and the rear. One nation should not provide service support while another takes the higher risk with combat units.

### **Sustainability**

And so to the next principal, Sustainability. Satisfying this principle requires both the sustainment of those deployed and the sustainment of the operation over time. In the first instance there will be a range of very necessary support units which will

need to be part of the group of forces. However, in finding these units there is a question to be answered. Is each nation to support its own or is there to be a multi-national dependency? The greater the national dependency, the larger the tail of the force as a whole; the more there is multi-national dependency, the better the tooth to tail ratio and the more efficient the force. In the second instance, and on the basis that individuals are deployed for six months at a time, Sustainability means that in order to maintain our group of forces of 60.000 on operations or even at high readiness, we need about 180.000 troops; one lot on operations, one lot coming off operations and the next lot getting ready to go.

Of course all 60.000 may not be needed and an operation may be able to be sustained from within the 60.000. But to do this there will need to be some duplication or triplication of means and organisations. This will also allow for an element of redundancy so as to cater for the event when a nation does not choose to join a particular operation. Finally, remembering my principle of Command, if these operations are to be sustained more than one of those multi-national HQs will be needed.

### **Trainability**

The next principle is Trainability. If this force is to be able to 'deploy rapidly' then by extension it must train together before it is deployed, and not just for a few days prior to getting onto or into the ships and

aeroplanes. Commanders and headquarters must understand the strengths and weaknesses of the different national contingents and learn how to use them to best effect; always remembering that the more we multi-nationalise the formation or unit, the harder it is to train together for reasons of geography, different national commitments and so forth.

The need for this training will be continuous and will come as an additional burden to existing training commitments. It will be important for the obvious requirements of the more war-like Petersberg tasks, but also to achieve the flexibility to adapt to meet the range of circumstances covered by the other tasks.

My penultimate principle is that however the group of forces is organised they should improve NATO's capabilities because the EU Nations agreed 'will require Member States to improve national and multi-national military capabilities, which will [...] strengthen the capabilities of NATO [...]'. To achieve this will require transparency and, at the least, the co-ordination of process, training and force development.

### **A Common Way**

My final principle is a Common Way or Doctrine – for the employment of these forces. A Common Way is needed to guide us in the complex circumstances of these operations we have been conducting recently, where the objectives are not the simple ones associated with the defence of the

nation state. Without a Common Way there is nothing to focus development. Without a dependable Common Way it will be more difficult to establish the Will to use the Means. Without a Way to use the Means there is no Capability.

I think, the development of a dependable Common Way is the master principle of my list of seven. The Common Way can be developed in parallel with acquiring and organising the Means, but there will not be an effective capability until the Means and their organisation are coherent with the Way they are to be used.

Applying these principles will not be easy and I hope I have shown that a balance will have to be struck within each principle and then between the principles. Striking these balances will be difficult. The nations and the institutions of the EU and NATO will need to work together closely to ensure a coherent approach to the development and use of this European group of forces, the Headline Goal. However difficult the work, these balances must be struck, and the principles satisfied, so as to produce a deployable and employable group of forces: deployable in sixty days, sustainable for a year or more and employable to advantage across the range of Petersberg tasks.

If we don't do this, we may have a pool of forces, that might be available and ready in sixty days, but we won't have strengthened NATO's capabilities or the European capability to act in support of its Common Foreign and Security Policy. ■

# Leidt Europese Defensie tot een tweede Atlantis?

W.J.E. van Rijn\*

*Wat gebeurde er 3000 jaar geleden, toen Atlantis werd verzwolgen door de oceaan?*

*Wacht ons Atlantisch bondgenootschap hetzelfde lot, nu Europa eindelijk zijn Defensie zelf gaat regelen?*

## Inleiding

**N**ee, dit artikel gaat niet over het vermaarde Atlantis, maar wel over een visie op Europese Defensie vanuit Atlantisch perspectief. Meer concreet gaat het over hoe SACLANT aankijkt tegen de zich vormende defensiepoet van de Europese Unie (EU). Als SACLANTREPEUR vertegenwoordig ik SACLANT in Europa. Dat geeft het verhaal zowel een Atlantisch als een Europees parfum. De meningen zijn voor mijn rekening, ook al geven ze aan hoe er in SACLANT grosso modo over de materie gedacht wordt.

Wat heeft SACLANT eigenlijk met de EU of, meer in enge zin, met Europese defensie te maken? De andere strategische bevelhebber, SACEUR, heeft tenminste nog de afkorting EUR in zijn titel! Het lijkt ongelofelijk, maar benaming en locatie van hoofdkwar-



Afb. 1 De schrijver, vice-admiraal W.J.E. van Rijn, SACLANT REPEUR (foto: AVDKM)

tier zijn misschien wel de twee belangrijkste redenen waarom de relatie van SACLANT tot Europese defensie en de herkenbaarheid door de NAVO- en EU-lidstaten van SACLANT als een potentiële contribuant moeilijk zijn.

Het is raar maar waar, maar zelfs in de NAVO gaat de eerste gedachte, als er iets moet worden gedaan, bedacht of gepland, vaak uit naar SACEUR. *Ab absurdo* leidde dat, begin van dit jaar,

bij een crisisbeheersingsoefening van NAVO en WEU, tot het toevertrouwen van de leiding over een maritieme operatie bij en op een eiland in de Atlantische Oceaan, aan een plaatsvervanger van een ondercommandant van SACEUR, in plaats van aan een Europese maritieme ondercommandant van SACLANT. Anderzijds is het zo dat Europese initiatieven van SACLANT<sup>1</sup> als uiterst verdacht worden gezien. Dit alles klinkt wat cynisch, en dat is het ook, maar het is gelukkig niet het hele verhaal en er zijn vele positieve ontwikkelingen. Daarom zal ik achtereenvolgens nader ingaan op de Atlantische aspecten van Europese Defensie en de Europese aspecten bij SACLANT om vervolgens de bestaande en mogelijke verdere bijdrage van SACLANT aan Europese Defensie te bespreken.<sup>2</sup> Bij dat alles is de aanvangshypothese dat Europese Defensie en het voortbestaan van NAVO met elkaar verenigbaar zijn. Ware dat niet zo, dan zouden SACLANT's visie op Europese Defensie en als gevolg daarvan dit artikel heel kort en krachtig kunnen zijn. Ik ontkom er niet aan, in mijn bewoordingen, vanuit het ongerijmde en beknopt, daaraan enige aandacht te besteden, terwijl anderen in dit themanummer hierop waarschijnlijk hun pen leegdrukken.

## De NAVO en Europese Defensie

De NAVO is opgericht voor collectieve verdediging tegen de enorme dreiging van de Sovjet-Unie. Die dreiging viel weg, maar de organisatie als zodanig

\* Vice-admiraal Van Rijn is de vertegenwoordiger van SACLANT (*Supreme Allied Commander, Atlantic*) in Europa. Als zodanig maakt hij deel uit van het Militaire Comité van de NAVO in Brussel.

<sup>1</sup> Een goed voorbeeld, waarover later meer, is het concept voor een Europese Multinationale Maritieme Strijdmacht (EMMF-concept). Som-

mige lidstaten (Frankrijk, Italië en Turkije) zagen dit als uiterst verdacht. Consensus bereiken ging moeizaam, en eigenlijk slechts door het concept zo ver uit te kleden dat de waarde nog slechts symbolisch leek.

<sup>2</sup> Met Europese Defensie bedoel ik verder, in dit artikel, zoals deze wordt opgezet in de EU.

had ook (voor het eerst in de geschiedenis) gezorgd voor vrede en stabiliteit in Europa en zij bleef daartoe wellicht noodzakelijk. Ook was het natuurlijk zonde om de geleidelijk opgebouwde, eveneens unieke structuur van een geïntegreerde militaire organisatie, zomaar op te heffen, want die had bijgedragen aan deze voor Europa unieke veiligheidssituatie.

Zoals verwacht doemden allerlei nieuwe risico's en bedreigingen op, waarin de zich transformerende NAVO een echte rol kon spelen. De basisredenering is dus nu: 'de NAVO is er, principieel voor collectieve verdediging tegen een dreiging die er nu (even?)<sup>3</sup> niet is (de 'raison d'être'), maar we gebruiken haar voor allerlei andere taken waar nu vraag naar is'.

Veel is al bereikt op dit punt en ESDI<sup>4</sup> paste daar moeiteloos in. Immers, het ging om avonturen, zeer voorstelbaar, waaraan de Amerikanen<sup>5</sup> niet zouden willen of kunnen meedoen. Het is volstrekt logisch dat de Alliantie dan middelen ter beschikking van de WEU zou willen stellen. Nu profileert de EU zich plotseling precies op dat hele activiteitspeelveld van NAVO. Als de EU dat geheel zou overnemen, rest

NAVO nog slechts het principedomein van artikel 5. Veel politici lijken niet bereid, exclusief voor dat domein, geld te leveren (als er geen brand is, waarom dan een brandweer?). Dat zou, op termijn, het einde zijn van NAVO (met alle gevolgen van dien)<sup>6</sup>.

Maar de EU zal dat niet geheel overnemen. Het maximum van de *Headline Goal* (HLG) van Helsinki ziet op operaties van een zodanige omvang en intensiteit dat het niet verwachtbaar is dat wij, de Europeanen, die zullen ondernemen zonder zeer nauwe consultatie met de VS. Naar mijn overtuiging zullen we die maximum-optie zelfs alleen mét de VS uitvoeren.

Evenmin zullen de Amerikanen, vanuit hun conceptie van 'superpower', een avontuur van die omvang accepteren zonder hun participatie of tenminste consultatie. Geheid vinden zij middelen om zo'n operatie dan te verdelen (denk aan Suez 1956), met als nevengevolg een ridiculisering van Europese cohesie en defensiebeleid. Mij ontbreekt in ieder geval het voorstellingsvermogen wat voor operatie

de EU zelfstandig zou willen verrichten met een troepenmacht van 60.000 man (zonder onderscheid van geslacht) gedurende een jaar.

Dat alles maakt de HLG overigens niet tot een zinloos concept. Het is hoe dan ook goed een tot de verbeelding sprekend doel, of liever een tot de verbeelding sprekende capaciteit, te formuleren. Dat leidt dan tot een Europese Defensiecapaciteit die evenzeer geschikt is voor waarschijnlijker scenario's (mét de Amerikanen) en die niet zonder nut is voor de (nu niet actuele) collectieve verdediging. Bovendien heeft zo'n groots concept een enorme uitstraling, dat zien we nu al; het spreekt niet alleen tot de verbeelding, maar zet allerlei positieve processen in werking. De verwachtbare, min of meer pure Europese scenario's, zijn dan van een kleinere omvang en, binnen die HLG, ruim te verwezenlijken. Daar kom ik verder nog op terug.

Voor de zware scenario's zie ik forse NAVO-steun als onontbeerlijk. Bovendien gaat NAVO's mandaat verder dan slechts één vredesbewarende operatie



Afb. 2 De Standing Naval Force Atlantic op zee (foto: AVDKM)

<sup>3</sup> De NAVO houdt rekening met een waarschuwingstijd van tien jaar voor de opbouw van een grootschalige dreiging. Men zou de lessen van de geschiedenis slecht kennen als men uitging van de hypothese dat zo'n dreiging zich wel nooit meer voor zal doen. Vandaar het wat cynische 'even?'.

<sup>4</sup> ESDI = 'European Security and Defence Identity', waarvan in 1996 tijdens de NAVO-top te Berlijn was besloten dat deze binnen de Alliantie gevonden zou worden. De Frans-Britse besluiten van St. Malo in 1999 en de vervolgacties thans binnen de Europese Unie wijken daarvan af.

<sup>5</sup> Bedoeld wordt de Verenigde Staten. Tot grote ergernis van Canada wordt hun land soms wel en meestal niet meegenomen op de golven van de notie 'Amerikanen'. Canada heeft een sterke behoefte niet uitgesloten te worden van Europese operaties. Dit heeft een sterk emotionele lading: Canada vocht aan de zijde van de geallieerden in elk groot conflict in Europa.

<sup>6</sup> Interessant is de vraag in dit verband hoe lang de hierboven geschetste stabiliteit in Europa in stand blijft als de externe grote leider, de VS, wegvalt.

tegelijk. Er blijft dus een enorm NAVO-profiel voor 'niet-artikel 5' en er is dus geen reden tot zorg dat de NAVO niet meer nodig zou zijn of werkloos wordt. Daarnaast is er nog het historische fenomeen dat Europese staten, los van het al of niet hebben van capaciteiten, zonder de vs niet tot veel besluitvaardigheid en eensgezindheid voor welk buitenlands-politiek probleem dan ook, in staat zijn geweest. Meer besluitvaardigheid wordt wel prangender, maar niet opgelost door het implementeren van de HLG.

### **Atlantische aspecten van de Europese Defensie**

In een recent interview beschreef een Franse ziener dat de 21-ste eeuw maritiem zal zijn (dus net als de vorige vijf eeuwen – EvR). Hij verwijt vorige en huidige Franse leiders een continentale instelling te hebben ('niet één Franse leider is aan zee geboren') en spoort de laatsten aan het roer om te gooien en Frankrijk die maritieme eeuw binnen te sleuren<sup>7</sup>. Frankrijk heeft, net als Spanje, twee maritieme façades, de Middellandse Zee en de Noord-Atlantische Oceaan, respectievelijk het gebied waar de grote risico's liggen en de cruciale oceaan waaromheen ongeveer alle staten liggen met onze vorm van democratie en verwantschap; de staten die voor ons voortbestaan van bepalend belang zijn.

<sup>7</sup> Interview in *Les Collections de l'Histoire*, nr. 8 (aug 2000) met Jean-Yves Le Drian, président du pays de Lorient en oud Secrétaire d'État à la Mer.

<sup>8</sup> Slechts Oostenrijk ligt echt ver van zee.

<sup>9</sup> Het is niet onaardig te bedenken dat 'these new nations to our East' Noord van Italië en zelfs Noord-West van Turkije liggen. De rechtvaardiging voor die terminologie ligt in het 'center of gravity' van NAVO als punt van referentie. Dit ligt, zoals bekend, ter hoogte van de Azoren.

<sup>10</sup> Een vraag buiten het kader van dit artikel is tot hoever dit gebied zich kan uitstrekken: tot aan Rusland?, tot de Oeral? Tot aan Wladivostok? Overigens is het dan evenzeer interessant de vraag te stellen tot hoever Westelijk zich uitstrekt: tot Seattle? Los Angeles? Of slechts tot Norfolk en Washington DC?

Van de vijftien EU-landen liggen er twee in, en zeven aan die oceaan, terwijl vijf er op eenvoudige wijze mee verbonden zijn<sup>8</sup>. Die ligging heeft hun toegang verschaft tot de wereldzeeën en daarmee tot vrijwel alle andere naties, zodat handel zich kon ontplooiën en macht kon worden geprojecteerd. Ligging en handel hebben de karakters gevormd van deze Atlantische naties, en deels zelfs de wereld zoals die nu is. Het waren dit soort landen die in 1949 het Atlantisch Pact tekenden, waarin de gedachte besloten ligt dat er een Euro-Atlantisch gebied bestaat, waarin stabiliteit, veiligheid, respect voor mensenrechten en vrede kunnen heersen.

Onder het leiderschap van de vs bleek het mogelijk, voor het eerst in de geschiedenis, om landen die elkaar eeuwenlang, in steeds wisselende combinaties, naar het leven hebben gestaan, vreedzaam en zinvol samen te brengen. Slechts onder deze parapluie kon de gedachte aan Europese eenwording gedijen, zoal niet ontstaan. Na het wegvallen van de constituerende dreiging bleek, zoals geschetst, het bouwwerk zo hecht dat de NAVO niet alleen in stand bleef, maar nieuwe taken vond en zich oostwaarts uitbreidde.<sup>9</sup>

Het Euro-Atlantisch gebied werd daarmee al groter dan voorzien door degenen die de term bedachten.<sup>10</sup> Evenzeer als het onvoorstelbaar lijkt een Europese politiek-economische supergigant te hebben zonder eigen buitenlandse politiek en defensiecomponent, is het ondenkbaar geen op dit Euro-Atlantische gebied en gemeenschappelijk goed gebaseerd veiligheidsbeleid te handhaven. Een separate Europese Defensie, die niet mede is verankerd in dit Atlantisch Pact of, zo men wil, in deze groep van staten met gemeenschappelijke waarden en opvattingen, is ondenkbaar. Natuurlijk kunnen de EU-staten samen operaties uitvoeren, maar niet met veronachtzaming of erger, negeren van het Euro-Atlantische 'acquis'. Op veiligheidsgebied zijn de inter-Euro-Atlantische krachten nog vele malen ster-

ker dan de interne Europese. Bovendien zijn de eersten historisch al drie keer, op toch zeer kritische momenten, bewezen.

### **SACLANT, een Amerikaanse organisatie?**

Bij sommigen, vooral degenen die van de geïntegreerde militaire structuur slechts een vage voorstelling hebben, bestaat de perceptie dat SACLANT een synoniem is voor de Verenigde Staten. SACLANT hoofdkwartier bevindt zich in de vs, dus alles wat uit SACLANT komt zal wel Amerikaans initiatief, zoal niet Amerikaanse manipulatie zijn?!

De beleidsstaf van SACLANT is echter, net zoals die van SACEUR, voor driekwart Europees. Van de drie regionale commandanten van SACLANT zijn er twee Europees (SACEUR slechts één van de twee) en de Europese strijdkrachten, toegezegd aan of onder bevel gesteld van SACLANT, zijn uiterst modern, zeer interoperabel en inzetbaar in vrijwel alle scenario's.

Van de dertien vlagofficieren (inclusief SACLANTREPEUR) zijn er tien Europeaan en één Canadees. De enige andere Amerikaanse vlagofficier naast SACLANT zelf (die een groot deel van zijn tijd besteedt aan nationale taken) is een commandeur in de strategie-divisie, onder een Nederlander of een Duitser.

Met recht is dus te stellen dat SACLANT behoorlijk Europees is, en dat geen enkel door Amerikanen verzonden en door te duwen initiatief het zou halen als een SACLANT-initiatief.

Het is niet meer dan logisch dat SACLANT daarom een directe en zeer actieve interesse toont voor Europese Defensiezaken. Zelfs een pure NAVO-operatie geleid door SACLANT zal een zeer sterk Europees stempel dragen. SACLANT wil zekerstellen ervoor gereed te zijn als zijn steun voor een EU-operatie wordt verlangd. Op wat SACLANT al doet en nog meer kan doen kom ik terug. →

## Europese operaties

Zoals gesteld, Europese operaties op het maximum niveau van de HLG zie ik niet als realistisch. Minder omvangrijke en/of intensieve operaties zouden echter zeer wel zelfstandig door de EU kunnen worden uitgevoerd. De operaties waartoe wij, als Europeanen, het beste zijn uitgerust die zelf uit te voeren, en die ook de meest voor de hand liggen, zijn maritieme operaties. Ze liggen voor de hand, ten eerste omdat veel operaties beginnen met, en soms zelfs niet verder behoeven te komen dan, een maritieme fase. Ten tweede omdat de EU zich stellig daar wil profileren waar het de andere, grotere organisatie wel eens flink wat tijd zou kunnen kosten om tot besluitvorming te komen. Een maritieme respons, waarbij je (nog) geen voet aan wal hoeft te zetten op een plek waar je misschien niet zo welkom bent, kan daartoe een optie zijn.

Ten derde omdat de Europese middelen voor een maritieme optie er vandaag de dag al zijn, en wel in de NAVO verworven, inclusief multinationaliteit, interoperabiliteit, een gezamenlijke standaard en niveau van training, gezamenlijke doctrines en de ervaring om met elkaar te werken.

Binnen SACLANT spreken wij schertsend over de 'ornamenten' als wij het hebben over de zee- en luchtstrijdkrachten van de HLG. Het is onze overtuiging dat zeestrijdkrachten niet slechts dienen voor het zeestransport van de grondcomponent van de HLG. De EU zal dus ook sterk moeten kijken naar de inherente eigen capaciteiten

van maritieme eenheden, voor *power projection* en *sea control*, en naar hun bijdrage aan *joint operations*. Daarmee verruimt zij haar areaal van opties voor Europese operaties.

Operaties die beginnen met een maritieme fase (die overigens niet beperkt zal blijven tot marines of louter schepen),<sup>11</sup> zullen een vervolgfase van consolidatie of voortzetten van de operatie niet kunnen ontberen. Die zal op ruimer schaal grondstrijdkrachten vergen.<sup>12</sup> Een initiële inzet daarvan, zonder voorafgaande maritieme fase,

doch vermoedelijk laag in het geweldsspectrum, is stellig ook een mogelijkheid. In al deze gevallen van zelfstandige Europese operaties zal toch, onontkoombaar, eveneens worden overwogen de operatie door NAVO of met gebruikmaking van NAVO-middelen uit te voeren (politieke aspecten, kansen, voordelen, nadelen, consequenties). In dat afwegingsproces behoort hij een voorname rol te spelen. Wordt tot NAVO-steun besloten dan zal SACLANT daarvoor gereed moeten zijn.



**Afb. 3** Secretaris-generaal Solana en de 3 militaire leiders van de Alliantie, v.r.n.l.: voorzitter Militair Comité generaal Klaus Naumann (D), SACEUR, general Wesley K. Clark (VS) en SACLANT, admiral (US Army) Harold W. Gehman, Jr. (VS-USN) (foto: Northwood 1998)

<sup>11</sup> Maritiem is wijder dan marine. In zo'n maritieme fase zal er zeker behoefte zijn aan 'air power', grotendeels te leveren door luchtstrijdkrachten, die vele soortgelijke kenmerken hebben als marines.

<sup>12</sup> De initiële grondcomponent zal hoogstwaarschijnlijk uit mariniers bestaan, maar landmachten zullen gereed moeten zijn direct in de volgende fase (enkele weken tot hooguit enkele maanden later) het gros van de operaties, die zich hoe dan ook op land zullen afspelen, over te nemen.

## De SACLANT<sup>13</sup>-bijdrage aan Europese Defensie

**SACLANT als strategisch commandant**  
SACLANT wil, als strategische NAVO-bevelhebber, betrokken zijn bij alle militaire aspecten van samenwerking met de EU. Als zijn vertegenwoordiger in Europa onderhoud ik daartoe de benodigde contacten, vooral via DSACEUR, aan wie in de planningfase al een belangrijke rol is gegeven. Ook DSACLANT, die bij een operatie een rol kan spelen, onderhoudt direct contact met DSACEUR. SACLANT streeft geen op dit punt aan SACEUR gelijkwaardige positie na, maar stelt zeker dat geen SACLANT-optie of -bijdrage wordt uitgesloten. Als een Europese operatie, met of zonder gebruik van NAVO-middelen, door de EU wordt overwogen, zal SACLANT zal daar binnen NAVO, gevraagd of ongevraagd, advies over uitbrengen. Kiest de EU vervolgens voor gebruik van NAVO-middelen, dan ziet SACLANT zich daar in een belangrijke rol spelen.

### De permanente Europese sleutelfunctionaris in de NAVO

In 'vredetijd' heeft DSACEUR al een aantal Europese planningstaken, een functie waarin hij door DSACLANT (en feitelijk de gehele SACLANT-organisatie) wordt gesteund. Principieel zijn daar vragen bij te stellen: waarom is de positie van DSACLANT, die er waarschijnlijk zelfs meer tijd voor heeft, niet ten minste gelijkwaardig? Om pragmatische redenen is SACLANT het echter volstrekt met de gemaakte

keuze eens: DSACEUR zit nu goed in zijn jasje (als persoon zelf, maar vooral ook na het op moeizame wijze verkregen, door allen geaccepteerde mandaat), SACLANT participeert in de praktijk aan de zijde van DSACEUR in zijn overleg met de WEU, en sinds kort met de EU (een vertegenwoordiger van mij participeert in alle vergaderingen en besprekingen), DSACEUR zit op de praktische afstand van een uur gaans van Brussel (DSACLANT zit daartoe gewoon niet handig) en de gezamenlijke ACE/ACLANT-CJPS<sup>14</sup> zit bij hem om de hoek.

Zo moeten we het dus maar houden, maar onder de strikte afspraak dat DSACLANT hem daartoe volledig ondersteunt, en dus ook wordt betrokken bij alles wat er speelt. Dit is thans als *gentlemen's agreement* bereikt. Het zou plezierig zijn dat in documenten, met hulp van de lidstaten uiteraard, te formaliseren (in een mandaat voor DSACLANT).

## De SACLANT-bijdrage aan een Europese operatie

### Algemeen

In het geval van een pure Europese operatie, geheel met eigen middelen, is er voor de NAVO als zodanig geen rol weggelegd. Hoewel? Ten eerste hebben de NAVO-landen slechts één set strijdkrachten. Wat voor de EU vaart, vliegt of door tractie voortbeweegt kan dat niet tegelijk voor de NAVO. SACLANT zal zich moeten her-

bezinnen op zijn NAVO-taak binnen de afgenomen middelen en opties. Ten tweede is het niet ondenkbaar dat de EU-inspanning ook een hoeveelheid mankracht opslokt die er alleen kan komen door NAVO-hoofdkwartieren leeg te trekken. SACLANT zal dus ook tijdelijk moeten schipperen binnen een slechts deels gevulde bemanninglijst.

Ik beschouw hier echter verder het model van gebruik van NAVO-middelen (*assets and capabilities*), omdat daarbij een actieve SACLANT-bijdrage zin heeft. Hoe dan ook is het zo dat als NAVO middelen ter beschikking stelt, zij haar hele hebben en houwen geeft, haar structuur, haar politieke en militaire middelen, en wat dit laatste betreft dus de middelen van zowel SACEUR als SACLANT. Voor SACLANT betreft dat de gehele organisatie. De meest voor de hand liggende componenten beschrijf ik hierna.<sup>15</sup> Dat SACLANT een grote bijdrage kan leveren in het geval van een maritieme operatie, of een operatie met een sterke maritieme component, is logisch. Hetzelfde geldt voor een operatie in de Atlantische Oceaan of in de daarop aansluitende AOR.<sup>16</sup> SACLANT bereidt zich daarop dan ook terdege voor.

### De NAVO sleutelfunctionaris bij een Europese operatie

De strategische coördinatie die DSACEUR met de WEU verzorgt, wordt krachtig door DSACLANT ondersteund. In sommige situaties zou het zelfs zo kunnen zijn dat DSACLANT de facto deze taak vervult. Hij zal daarvoor stellig onder handbereik van de WEU-Raad moeten zijn, niet ver van Brussel. Als dit 'acquis' door de EU wordt overgenomen geldt voor die organisatie hetzelfde.

Een belangrijke Europese rol voor een NAVO-functionaris is die van de WEU Operationele Commandant (OC) die, vergeleken met NAVO, ergens tussen het strategische en het operationele niveau zit. Hoewel de afspraken met de WEU heel wat opties voorzien, in een hoofdzakelijk maritieme operatie zelfs expliciet DSACLANT,<sup>17</sup> bestaat bij enkele lidstaten de percep-

<sup>13</sup> Veel van wat ik schrijf in de volgende paragrafen geldt ook, en soms a fortiori, voor SACEUR. Zoals gesteld beperk ik mij tot en benadruk ik de SACLANT-visie.

<sup>14</sup> CJPS = *Combined Joint Planning Staff*, locatie Mons, maar werkend voor beide strategische commandanten.

<sup>15</sup> Ik beperk mij tot hoofdlijnen; andere capaciteiten, zoals verbindingen en informatiesystemen, simulatie, operationeel onderzoek en dergelijke, laat ik hier onbesproken.

<sup>16</sup> AOR = *Area of Responsibility*. Voor SACLANT is dat, voor wat betreft artikel 5, de Noord-Atlantische Oceaan, inclusief het grondgebied van Portugal, maar met uitzondering van de Canarische eilanden met een 200 mijls-

zone daaromheen. Merk op dat voor niet-artikel 5-operaties, er geen bevelsgebied gedefinieerd is en, binnen NAVO de keuze welke strategische commandant iets gaat ondernemen, door de NAVO-raad, naar bevind van omstandigheden zal worden bepaald. Als SACEUR zijn handen vol heeft aan de Balkans is het dus zelfs niet uitgesloten dat SACLANT wordt opgedragen in de Middellandse Zee zo'n operatie uit te voeren. Logisch is dat overigens niet, omdat hoe dan ook de Middellandse Zee als het belangstellingsgebied van SACEUR wordt beschouwd en SACLANT in dat geval zijn eenheden onder bevel van SACEUR zal doen stellen.

<sup>17</sup> Dit is vastgelegd in NAVO/WEU-documenten.

tie dat de OC in principe of altijd DSACEUR zou zijn. Deze denkfout is versterkt door een crisisbeheersings-oefening met de WEU die tot hoofdoel had procedures te testen. Voor die oefening was, niet zo gek, gekozen DSACEUR de OC te maken. Daarbij bleek dat velen dachten dat als DSACEUR de leiding krijgt, NAVO dan alleen de middelen van SACEUR levert.

Daarom pleit ik ervoor om de misleidende term DSACEUR in documenten te vervangen door iets pakkenders. Immers, op het moment dat DSACEUR (of DSACLANT, of wie dan ook) een functie krijgt ten dienste van de EU (nu nog WEU), wordt hij (ook) een functionaris van die organisatie. In die hoedanigheid ware het beter hem aan te duiden als de *NATO provided European Commander* (NAPEC). In de hiervoor geschetste DSACEUR-roes van lidstaten dreigt het gevaar dat, als het er echt op aankomt, op het kritieke moment, in een 'Tom Poes, verzin een list'-stemming, de DSACLANT-optie over het hoofd wordt gezien. Daarom brengt SACLANT zijn eigen existentie en de bruikbaarheid van zijn Deputy herhaaldelijk (ook bij deze) nadrukkelijk onder de aandacht. Hoe dan ook is DSACLANT gereed, als Europeaan, de operatie te leiden. Hij zal daartoe uiteraard door zowel NAVO-Raad als EU gemachtigd moeten worden. In zo'n geval ligt het niet voor de hand dat DSACLANT in Norfolk blijft, omdat een zeer belangrijk element van zijn taak zal zijn regelmatig in overleg te treden met de

EU in Brussel. Hij zal dus zijn intrek nemen in België, te weten in Brussel of Mons (waar ook de al eerder genoemde CJPS resideert), of op één van de twee Europese ACLANT-hoofdkwartieren, bij Londen en Lissabon.

#### De hoofdkwartieren

SACLANT heeft drie regionale commandanten, waarvan er twee Europeaan zijn met hun hoofdkwartier in respectievelijk Northwood bij Londen en Oeiras bij Lissabon.<sup>18</sup> Er zijn heel goed scenario's denkbaar waarbij één van deze de meest logische Europese commandant (NAPEC) is om een operatie als geheel, of in een maritieme aanvangsfase, te leiden. Beide hoofdkwartieren zijn goed uitgerust en getraind en zij hebben al permanent een zeer multinationale samenstelling, met vertegenwoordiging van alle Europese NAVO-landen en alle disciplines. Ook als DSACEUR optreedt als NAPEC is het goed mogelijk één van beide aan hem voor de Europese operatie toe te wijzen. Hetzelfde geldt voor andere SACLANT-middelen. Zulke gedachten zijn, helaas, zelfs binnen NAVO nog geen gemeengoed. Zo zien wij dat de Europese defensie-ontwikkelingen de NAVO stimuleren tot flexibeler denken!

SACLANT heeft ook nog twee functionele commandanten, COMSUBACLANT (baas van alle onderzeeboten en hun operatiën) en *Commander Striking Fleet Atlantic* (CSFL). Laatstgenoemde heeft een multinationale staf teneinde leiding te geven aan NAVO's *sea-based* CJTF.<sup>19</sup> Het hoofdkwartier, tevens vlaggeschip, USS Mount Whitney, is echter Amerikaans en daarom geen ideaal platform voor door Europeanen geleide operaties.

Het is echter zeer wel denkbaar dat de CJTF-staf (dus de SFL-staf), minus de Amerikanen (en wellicht de Canadezen), embarkeert op een Europees platform om leiding te geven aan een Europese operatie. De bezwaren zijn niettemin drieërlei: zonder de Amerikanen worden toch vrij essentiële elementen aan de CJTF-staf onttrokken (feitelijk vormen de Amerikanen er de kern van), de CJTF is er

natuurlijk voor NAVO-operaties en we hebben nog geen Europees platform.

#### De strijdkrachten, inclusief de Immediate Reaction Forces (IRF's)

Snel beschikbare strijdkrachten kunnen slechts door landen ter beschikking worden gesteld, niet door NAVO-commandanten. Of Nederland zijn eskader of, samen met de Britten, zijn UK/NL Amphibious Landing Force ter beschikking stelt, is dus ter beoordeling van ons land. Dit zelfde geldt voor andere eenheden en andere landen.

Het eerder genoemde EMMF-concept voorzag in de voorafgaande identificatie en wellicht zelfs verschervend gereedstellen van bestaande eskaders en amfibische eenheden, inclusief de voorbereiding en actuele ondersteuning.

Naast deze meest logische keuzen is er nog de mogelijkheid, uiteraard weer met toestemming van de landen, voor Europese operaties één of meer IRF's aan de (W)EU over te dragen. Die hebben een reactietijd van nul, omdat ze in vredetijd al onder NAVO-bevel staan. Dit betreft dan de *Standing Naval Forces*, zoals de *Standing Naval Force Atlantic* (STANAVFORLANT).<sup>20</sup>

Bedacht moet worden dat het voor kan komen dat een Amerikaan of Canadees op het kritieke moment zo'n Force commandeert, waardoor de bruikbaarheid van die optie op dat moment aan glans inboet. Hoe dan ook zullen Noord-Amerikanen in staffuncties in principe in de aanvangsfase op hun post blijven.<sup>21</sup> Het overdragen van een IRF is geen simpel besluit omdat het gaat om het, beperkte, parate slagvermogen van de Alliantie en dus ook haar *residual article 5 capability*.

#### Maritime Deployable Staff (MDS)

In de nieuwe commandostructuur, die flexiblere moest zijn dan daarvoor, is binnen ACLANT een mobiel stafelement geïntroduceerd, dat is ondergebracht in de bemanningslijst (*Peace Establishment*) van CINCEASTLANT (CEL).<sup>22</sup> De MDS wordt geleid door een Britse commandeur. Het verricht in perioden van 'rust' (dat wil zeggen

<sup>18</sup> Dit zijn respectievelijk CINCEASTLANT, een Britse admiraal, en CICSOUTHANT, een Portugese vice admiraal.

<sup>19</sup> Van de drie beoogde *Combined Joint Task Forces* is dit de eerste. Deze is al grotendeels inzetbaar.

<sup>20</sup> Tot deze Force, in 1967 opgericht, behoort permanent een schip van de Koninklijke Marine, thans Hr Ms Willem van der Zaan. Het commando rouleert over 5 en straks 6 landen, zodat Nederland eens in de 6 jaren de *Force Commander* levert (in de rang van Commandeur).

<sup>21</sup> Hoe dan ook is het op een varend hoofdkwartier lastiger personeel af te lossen dan op de grond. Ik zie dat als een voordeel voor de continuïteit.



**Afb. 4 NATO Sea Day 1998. NAVO-raad en Militair Comité bezoeken STANAVFORLANT op zee nabij Kiel. Links op de foto Nederlandse Military Representative in mc, ltgn Dré Blomjous (foto: auteur, najaar 1998)**

wanneer niet uitgezonden) werk binnen het hoofdkwartier in Northwood, de zetel van CEL.

Als zich ergens een maritieme operatie voordoet waarbij (aanvullende) maritieme expertise nodig is, kan dit element erop uit trekken om deze op de gewenste plaats te verschaffen. Dit kan natuurlijk ook voor Europese operaties, bijvoorbeeld naar een NAVO- of nationaal hoofdkwartier, of zelfs als aanvulling op een geëmbaarde staf.

#### Personeel

Het meest waardevolle deel van iedere organisatie is het personeel. In recente operaties is nogal eens met personeel geschoven. Degenen die dachten dat de welverdiende walfunctie (= niet-operationele functie) nu was ingegaan bemerkten opeens dat zij in Tirana, Pristina of Napels terecht kwamen voor een paar weken of soms zelfs een half jaar, terwijl het gezin achterbleef op de buitenlandse plaatsing in Mons of Northwood.

Voor Europese operaties kan dat natuurlijk ook, maar verstandig is het niet. SACLANT is van mening dat we de technologie voor ons moeten laten

werken en dat we, telkens wanneer dat mogelijk is (en dat is vaker dan we nu vaak geneigd zijn te denken) functies moeten verplaatsen in plaats van mensen. We kunnen, met gebruik van fax, telefoon, VTC, e-mail, intranet en internet, een functie voor plek A verrichten op plek B. Dat geldt mutatis mutandis voor Europese operaties. Personen op enig NAVO-hoofdkwartier, zelfs in Norfolk, kunnen werk verrichten ten behoeve van de militaire staf van de EU of de Operation Commander in Verwegistan. Op die manier wordt het areaal waaruit kan worden geput sterk vergroot, zonder dan mensen echt behoeven te verkassen.

#### SACLANTREPEUR

De vertegenwoordiger van SACLANT in Europa<sup>23</sup> bevindt zich in de unieke positie dat hij als Europeaan adviseur is van SACLANT en wel vanuit het perspectief van het politiek-militaire spanningsveld binnen het NAVO-hoofdkwartier. Een belangrijk aspect van die taak is het wegnemen van de angst die zou kunnen bestaan op het hoofdkwartier van SACLANT, zo ver van Brussel, dat een sterkere Europese Defensie de NAVO uitholt. Daarin past het helpen meezoeken naar wegen om de inspanningen van NAVO en EU te harmoniseren. Immers, wat goed is voor de ene organisatie komt ook de andere ten goede.

Een ander aspect is de naties en de EU te informeren over de mogelijkheden

van SACLANT op het gebied van Europese Defensie (zoals bij deze). Zijn instructie laat SACLANTREPEUR toe ook met de EU te communiceren. Medewerkers van hem participeren in expert-werkgroepen van de NAVO met de EU en in vooroverleg met DSACEUR. SACLANTREPEUR, geef ik tenslotte in overweging, kan een interessante aanvullende keuze zijn voor militair NAVO-advies aan de EU door iemand die niet, zoals DSACEUR en DSACLANT, slechts Brits of Duits kan zijn. Ook heeft hij daarbij het voordeel dat hij permanent in Brussel resideert.

#### Conclusies

NAVO en Europese Unie zijn op veiligheidsgebied tot elkaar veroordeeld of, positiever, bestrijken deels hetzelfde gebied, waarbij NAVO dankzij 51 jaar samenwerking en institutionele constructies, waaronder veel nieuwbouw, het hele spectrum omvat. Atlantische veiligheid is ondenkbaar zonder Europa, het spannende deel van Europese defensie ondenkbaar zonder de NAVO. Daarmee blijft het nieuwe Atlantis boven water.

Niettemin heeft de EU haar ambities hoog gezet en zal zij ook zelf operaties, echter onder het maximum van de HLG, kunnen en stellig gaan leiden. Mijn inschatting is dat er grote kans is dat die laatstgenoemde operaties maritiem zullen zijn of tenminste een sterke maritieme component zullen hebben.

In het afwegingsproces binnen NAVO ('door NAVO, met NAVO of zonder NAVO?') zal zijn stem meetellen. Als strategische commandant hoe dan ook, maar dankzij zijn maritieme zwaartepunt in het bijzonder, is er veel dat SACLANT kan bieden, indien de NAVO middelen ter beschikking van de EU stelt. SACLANT is zich daar stevig van bewust en bereidt zich daar ook op voor. Voor de lidstaten van zowel NAVO als EU is het goed te beseffen dat, zelfs al wordt DSACEUR (om goede redenen) een voorkeurspositie verleend, de middelen van de Alliantie ook, en in sommige gevallen hoofdzakelijk, van SACLANT zullen komen.

<sup>22</sup> Een enorm voordeel, ook voor Europese operaties, is dat CEL, in *Allied Command Europe* tevens de functie van COMNAVORTH bekleedt.

<sup>23</sup> Voor de functie van SACLANTREPEUR dingen 5 Europese landen mee: België, Denemarken, Nederland, Noorwegen en Spanje.

# The EU view on the development of the CESDP

dr. B.R. Bot\*

## Introduction

With the creation of a European Security and Defence Policy (CESDP) as an extension of the existing Common Foreign Affairs and Security Policy (CFSP), the European Union has once again embarked upon an ambitious project. Why is the creation of such a policy, which seemed to be unattainable in the middle of the last century, all of a sudden possible in this new century? What is at present the driving force behind the CESDP?

It is rather facile to point once again to the impulse given by Kosovo. It was certainly a useful impulse but, in my opinion, it should be considered rather as a key that finally turned the machinery on than as the underlying cause. For it is clear that such a complex project owes its birth to a series of factors.

- In the first place, the interests of the large member countries seem to converge. By participating in this project, the UK wished to demonstrate its place 'close to the heart of Europe'. A further isolation within the EU was considered undesirable and London wished at all costs to have a voice in the European defence chapter.

\* The author is permanent Representative of the Netherlands to the European Union. This article expresses the personal views of the author. He expresses his gratitude to Mr. Derek Oldenburg, Political Counsellor at the Netherlands Permanent Representation to the EU, for this useful contribution and comments.

Paris perceived a marvellous opportunity to realise longstanding desires. After a wait for almost half a century, unexpected perspectives appeared on the horizon.

Germany, and in particular Minister Fischer, considered this to be an opportunity to give the European integration a new impulse that, at the same time, would permit it to keep its leading role within Europe.

- In the second place, there was a growing feeling that the American readiness to contribute personnel and weapons, at all times, to put out erupting European fires was waning.
- In the third place, the Kosovo crisis painfully demonstrated Europe's penury of military crisis management capabilities and defence materials. A new deployment in this field was also perceived desirable.
- In the fourth place there was a growing realisation that the CESDP was at the moment the missing flagstone in the path of fuller integration.
- A fifth factor was the possibility for the neutral EU Member States, some ten years after the fall of the Berlin wall, to be associated with military crisis management as part of the European co-operation.

Having said all this, it is still certain that the Kosovo crisis was an important catalyst for the long desired wish to have an independent EU capacity for military crisis management. For it

was felt that the top of the spectrum of the so-called Petersberg tasks, until only now attainable by delegating them to the WEU, should belong to the proper competencies of the EU. This was also the intention of the French-British Declaration of St Malo of 4 December 1998. Partly due to the happenings in Kosovo, it was eventually integrated into the Declaration of Cologne of June 1999 at the European Council.

The NATO summit in Washington from 24 to 25 April 1999 played an important role as well. It was during this meeting that the basic willingness to grant the EU the use of NATO instruments for military crisis management was expressed. So this summit was more influenced by the happenings in Kosovo than by the motto '50 years NATO', as was originally intended. That which had laid inert since the failure of the European Defence Community in the 50's, seemed, under the influence of a serious threat to stability on the doorsteps of the EU, to come within reach: an autonomous European, military capacity to deal with crises.

## The Ambition

The following passages from the chairman's Report of the conclusions of the European Council of Cologne, clearly state the ambitions of the future European Security and Defence Policy.

*The aim is to strengthen the CFSP by the development of a common*

European policy on security and defence. This requires a capacity for autonomous action backed up by credible military capabilities and appropriate decision making bodies. Decisions to act would be taken within the framework of the CFSP according to the appropriate procedures in order to reflect the specific nature of decisions in this field. The council of the European Union would thus be able to take decisions on the whole range of political, economic and military instruments at its disposal when responding to crisis situations.

The focus of our efforts therefore would be to assure that the European Union has at its disposal the necessary capabilities (including military capabilities) and appropriate structures for effective EU decision making in crisis management within the scope of the Petersberg tasks. This is the area where a European capacity to act is required most urgently. The development of an EU military crisis management capacity is to be seen as an activity within the framework of the Provisions on a Common Foreign and Security Policy, CFSP, (Title V of the Treaty on European Union (TEU)) and as a part of the progressive framing of a common defence policy in accordance with Art. 17 of the TEU.

Consequently, the most important elements for the creation of a CESDP are:

- 1 an autonomous military capacity;
- 2 adequate decision-making structures;
- 3 co-ordinated use of all available instruments;
- 4 integration into the existing treaty structure;
- 5 long-term goals for a European defence.

The above shows that the EU has set itself a heavy task. The addition of a military element to the existing instruments of the EU means that certain (autonomous) capacities must be

created or improved (for instance in the fields of strategic transport, intelligence, command and control). It also implies that attention has to be paid to procedures and new structures so that these capacities can be used and kept in good shape. Meanwhile, interim structures have been set up and intensive work is underway to develop these capacities (the Headline Goal) as well as permanent policy making structures.

It also shows that the European Council has not lost sight of the long-term perspectives. This applies not only to the element already present in the Maastricht Treaty: a long-term European Defence Policy on which I will not elaborate here.

The European Council also refers first, to the co-ordinated application of instruments and second, to the integration of the CESDP into the existing structures. In the brief space of this article I will now deal with these two elements in particular.

## The Challenge

### The co-ordinated use of instruments

At the moment the debate about a permanent structure for crisis management is in full swing. In this connection questions arise such as: when and which final form should these instruments for crisis management assume? What is the relationship between the newly formed interim Political and Security Committee (PSC) and the Council of Ministers or Committee of Permanent Representatives or existing working groups? How far do the competencies of the Military Committee reach? Who should be present at these meetings? What are the specific tasks of the Commission? What is the precise role of the High Representative/SG Javier Solana? Who is responsible for which part of the crisis spectrum?

### Decision-making

The challenge should not be underrated. It involves solving the problem of how to guarantee the speed and effi-

ciency of decision-making necessary for the deployment of a credible military capacity without circumventing existing instruments in the field of civil crisis management. Ideally, an effective 'mix' of civil and military instruments should be available during a future crisis. The strength of a European Foreign Policy will therefore lie in the efficient use of the *entire spectrum* of instruments when carrying out Petersberg missions.

The wish of military experts, who have often spent part of their working lives in the NATO culture, to act quickly is entirely comprehensible. Decision-making via a range of intermediary layers can hamper the speed and efficiency of both decision-making and implementation.

On the other hand, the institutional character of the EU and the procedures flowing from it, have shown their value throughout the years. Consequently, it would be unwise and undesirable to simply shove these aside. Rendering them less rigid and obscure would, however, be a different affair and *inter alia* require an improvement and adaptation of existing civil instruments.

So it seems to me that people who work from within the military perspective will have to recognise that the EU with its many instruments is not only more diverse but also more complicated. On the other hand, those who work within the EU Community perspective will have to understand the specific demands and the ways of thinking that typify the military.

### Two cultures

This means that a synthesis must occur, during the creation of permanent structures for crisis management, between two cultures: the 'short, clear lines' culture that is characteristic of the military and the 'competencies and responsibilities' culture of the EU. In short, a new form combining the best elements of the EU and NATO should come into being. This will not be easy to accomplish. But with a proper dose of good will – and that

certainly exists – it should be possible to bridge the differences in culture. As so often, when the wish is manifest to enlarge the existing European structure, the architects will have to make sure that the overall harmony is not disturbed.

#### **Integrating into the existing structures**

On paper it looks so simple: the exciting challenge of creating a common security and defence policy, seems to be a logical step in the history of European integration. In the 50's many even felt that foreign affairs and security policies should rather be the first step in a successful integration adventure. Now, one sees the CESDP rather as the steeple on the three-pillar construction than as its solid foundation. Meanwhile, it has become clear that these newest branches cannot be grafted so easily onto the old integration tree.

There are two reasons for this. One is a simple fact that we are still treating with interim structures, which furthermore still bear strong intergovernmental traits. Two, there is the problem, discussed earlier on, of the differences between the EU culture and the defence and security culture. Still, the conclusions reached during the European Council of Helsinki in December 1999 can be interpreted in one way only regarding the eventual integration of the CESDP within the existing institutional framework. They clearly state that the:

*new political and military bodies will be established within the Council to enable the Union to take decisions on EU led Petersberg operations and to ensure, under the authority of the Council, the necessary political control and strategic direction of such operations.*

And in the chapter about policy-making it says:

*Taken within the single institutional framework, decisions will*

*respect European Community competencies and ensure inter-pillar coherence in conformity with article 3 of the EU Treaty.*

#### **No fourth pillar**

The risk of the evolution of a parallel intergovernmental tinted CESDP organisation in addition to the existing supranational EU set-up is not an imaginary one. We should therefore be careful not to let a fourth pillar (European NATO-substitute) be added to the still very fragile three-pillar construction.

It is even more important to be aware of this danger during the transition phase towards a permanent structure. We must therefore avoid creating factual situations, which, during the definitive phase, whenever this may occur, would be difficult to reverse. The discipline of close inter-pillar co-operation must become a habit early on.

This also implies that the military sections of the structure accept that their advice and recommendations will have to be available to all relevant levels within the framework of the Council, without compromising the principle of undiluted and unfiltered military advice. It opens the possibility of differing recommendations elaborated by what is sometimes called the 'in-between-layers', such as the PSC, Committee of Permanent Representatives and Working groups, before going up to the Council for the final decision. Naturally safety must take precedence over procedure, but this may not be at the cost of careful scrutiny by all bodies directly concerned.

#### **The role of the Commission**

It furthermore implies the recognition of the irreplaceable role of the Commission. Some people consider this as an unnecessary complication. It is even argued that it could again lead to delays in policy making. Commissioner Patten made some useful comments on this aspect in a speech on June 15, 1999 at the Institute of International Relations in

Paris. 'It is impossible', he said, 'to separate purely military affairs from related questions in which we (the Commission) have competencies and where we can deliver a real contribution. In addition, it should be clear to everyone that an efficient use of all the available instruments leads to a better control of the whole crisis spectrum'.

Close co-operation with the Commission is therefore inevitable, as Patten stated, in situations such as:

*arranging the training of border services where uncontrolled mass migration is generating conflict; or we may be helping to re-establish administrative structures in countries emerging from crisis as we see in the Balkans today. The Commission has an impressive range of instruments and expertise which need to be incorporated into the EU's overall approach in crisis situations from demining projects to mediation to support for independent media.*

Indeed, crisis control at an early stage in which the Commission is also involved can prevent the need for military intervention at a later stage. And whenever such intervention is still necessary, close co-ordination between all relevant players and inter-pillar evaluation can prevent the situation from deteriorating further.

#### **Javier Solana**

Then there is the role of Javier Solana as High Representative and SG of the WEU. He must be able to use his powers to the fullest. At the same time it would be highly desirable that there be a clear division line between the tasks of the High Representative, the President of the Council, and the Commissioners responsible in the Foreign Affairs field.

As far as I can see, there are no serious points of disagreement between Commissioner Patten and Mr Solana, as some have suggested. Therefore the road should be open for a possibly more formal co-ordination of main

policy lines between the new and the old players in the foreign relations field of the EU.

The most that can be said is that during this interim phase there exists a certain rivalry between the services of the Commission and those of the Council Secretariat plus those of the newly formed Military Staff. Nonetheless, laying down policies while taking into account different points of view can be advantageous whenever efficiency and/or speed are not jeopardised. But this too is a question of patience and experience.

#### *Integration into the Treaty*

Another problem is the integration of the new CESDP conditions into the Treaty. Two different schools are fighting for dominance. The first school, which represents the majority of the member states, is of the opinion that the time is not yet ripe for such a bold move. Their followers would prefer to wait and see how things develop. Consequently, the process of 'trial and error' should be given ample chance. The present Helsinki conditions, according to this school, are perfectly adequate to enable the EU to approach the coming period with full confidence.

The second school, to which the Netherlands belongs, is of the opinion that there is *periculum in mora*. The adherents of this school are in favour of the speedy formulation of clearly defined treaty articles. They would like these to be already integrated into the revised Treaty, if possible, during the European Council in Nice this coming December.

After all, the transformation of the present interim structures into permanent structures may be sensitive, but is not so difficult. The Helsinki conclusions have levelled the terrain and, what is important, they have repeatedly stressed the need for inter-pillar coherence and co-operation.

#### *No bureaucratic curtain*

Still, more creative thinking will be necessary to permit these new instru-

ments to interact successfully with the existing supranational structures in everyday situations. The new Treaty texts must therefore guarantee that no bureaucratic curtain is drawn between the existing Community organs and the new CESDP instruments.

Also, the new set-up should not too violently disturb the good relationship with Washington. This could occur if a feeling grows in the US that the EU is steering towards either a hidden or real divorce with NATO. Continued close co-operation with NATO should therefore be laid down in the revised Treaty.

In addition, co-operation with non-EU NATO-members has to be regulated by Treaty as well as the elements of WEU to be integrated in the EU.

It will not be easy to get all the members to toe one line when it comes to such sensitive changes in the Treaty. But the longer one waits, the greater the risk of the birth of a separate fourth pillar within which a small group of large countries will inevitably dominate. This would not result in truly common European action, in emergency situations within and outside Europe.

### **Evaluation**

The task of developing a CESDP has pushed the European integration process into high gear. But it is important to realise that this too is part of the continuing integration process. It is a process that began with a simple Customs Union and a Common Agricultural Policy. It has meanwhile created, via the completion of the Internal Market, the EMU, and the Home Affairs and Justice pillar, a zone of hereto unknown welfare and security.

This 'welfare domb', which the EU has placed over the European Continent will be supplemented by a 'security dome'. This requires not only the necessary creativity, but also the willingness to give up preconceived ideas and out-of-date biases.

The CESDP places heavy demands on co-operation and efficiency, the more so since an EU of even more than 25 members must remain manageable.

The coming Intergovernmental Conference (IGC) should ideally provide clear answers to many of the foregoing questions. If not, the present exercise will only result in the set-up of an intergovernmental organisation marked by rivalry between a few big member states and the incapacity to react effectively to the next real crisis. Therefore, at the European council in Nice certain hard nuts will have to be cracked and guarantees must be created for the efficient inter-pillar functioning of all institutions in the near future.

This will necessitate concessions in the fields of foreign and defence policy. The role of High Representative/SG Solana should not be watered down. A good co-operation with the Commission is essential if all crisis control tasks are to be carried out optimally.

The Netherlands wants to avoid creating a sort of intergovernmental 'European NATO' which only weakly leans on the EU. The new instruments for military crisis management should be in tune existing management forms of co-operation since these have proven their value in the past.

In short, anything that we would like to add to the existing instruments and practices should not turn out to be a (negative) added value. Coming to the end of this article, I would like to say, therefore, that the 'new security' should not diminish the 'old security'. It should rather enrich it, thus adding a new chapter to the history of European integration.



# Sometimes easy to miss the forest for the trees

dr. C.P. Schneider\*

**E**SDI, ESDP, CFSP, DCI, PSC(1), IMB and so the list of acronyms goes on. Following European security trends and issues today can be a bewildering challenge even for those of us paid to work on them. As easy as it might be to lose our collective focus given the sea of institutions and committee meetings that are debating this big challenge, we cannot afford to forget that the stakes in ESDI and ESDP development are very real and will reach a very important juncture this Fall.

## Keeping our eye on the ball

Since it is often as important to know the right questions as to look for 'the right answer' in these exercises, I would suggest that we all keep asking ourselves a few basic questions about proposals as we navigate together through NATO and EU meetings – and NATO-EU meetings – in the coming months.

Some questions to which the US would like always to hear good answers would include:

- What is the task at hand?
- Who is giving direction to the task?
- Where are the capabilities coming from to do the task?
- How long can we perform the task?
- Have we done all we can to minimize the cost – human, materiel and financial – to perform the task?

\* The author is Ambassador of the United States. Mr. S. Reid, Political Officer of the US Embassy in the Hague contributed to this article.



Mrs. C.P. Schneider

Answers to these questions that involve a dozen acronyms; vague references to 'member states;' or forward the question to another committee should be warning signals to us all to redouble our efforts to find a better answer.

## Neither ESDI nor ESDP is an end in itself...

It may also be important to remember that neither NATO nor the EU Council of Ministers was chartered to provide ESDI or ESDP. Ultimately, these two important efforts are about providing regional stability and better, more responsive, crisis management. They are an adjunct to, not a replacement for, NATO's overall security responsibilities or broader EU common foreign and security policy tasks. ESDI and ESDP should be complementary processes that help NATO and the EU

do their real work, not bones of contention that serve as distractions.

## ...nor is it really a new issue

Another important point to recall is that the question of a European Security and Defense Identity (ESDI) is not particularly new. You probably have heard about or discussed these topics many times before with different names, like burden-sharing for example.

The current round of discussion started in earnest at NATO with the 1996 North Atlantic Council meeting held in Berlin that set in place important guidelines for NATO and the Western European Union (WEU) to work together. The December 1998 Franco-British Summit at St Malo energized the EU development of a Common European Security and Defence Policy (CESDP). The NATO Washington Summit took the Allied process begun in Berlin several important steps further. The important EU work at the EU Helsinki and Feira Councils marked further EU work on CESDP. We are now looking toward the EU Nice Council.

## So we need to reach some real decisions

Accordingly, it seems reasonable to anticipate a conclusion to the ESDI/ESDP discussion sooner rather than later. This end state should lay out how NATO and the EU can work together to perform those tasks. It should also realistically provide for the resources to do the job. The real world of regional challenges will not be waiting for us to finish drawing diagrams and writing papers in

offices all over Brussels at our leisure. The real world will also only respond to real capabilities.

#### **What the US wants to see by Nice**

The US strongly supports ESDI within NATO and wishes the EU great success with developing its ESDP. We take seriously the commitments laid out in the Washington Summit declaration by heads of state and government.

We also welcome the progress that the EU made at Feira and hope that the EU Nice Summit wraps up this process of European institutional development.

#### **Capabilities, capabilities...**

You have heard this refrain since the end of operation Allied Force. Some of you may even remember similar sounding phrases in NATO halls going back as far as operation Desert Storm in the Persian Gulf and again following the NATO air operations over Bosnia-Herzegovina in the mid-90's. NATO Secretary General Lord Robertson clearly has put this issue at the top of his agenda and challenged every Ally to produce. All Allies have committed at the highest levels to capabilities improvement in the DCI.

Simply put, capability improvement is the US litmus test for the success of the ESDI/ESDP process. It is a litmus test that both the US administration and US Congress share. And it is not a test that will be passed with 'declarations of victory' that simply record lists of already existing capabilities.

We hope that the EU's November Capabilities Commitment Conference is going to shed light on what real resources the EU is likely to muster to deal with crisis management. This is the goal that the EU set for itself in the Headline Goal process. A mere list of force numbers will be very disappointing. We want this process to succeed in improving European capabilities and NATO is supporting the EU in the planning that goes into defining the forces needed and assessing their capabilities.

---

## **President Clinton on the EU Feira Summit outcome:**

---

I welcome the progress that the European Union made at the Feira Summit to develop a common European security and defence policy. It will strengthen Europe's ability and responsibility to act in times of crisis. It will improve cooperation between the European Union and NATO. It will advance European unity while maintaining the vitality of the transatlantic alliance. I look forward to early implementation of the agreed steps, including the establishment of NATO-EU working groups and regular meetings with NON-EU Allies.

---

This cooperation will assist the Alliance in its own efforts to identify how it can best be prepared to provide planning and make its assets and capabilities available to EU-led operations in instances in which the Alliance as a whole is not engaged in a crisis management effort.

In this European capabilities improvement exercise, there is room for progress by spending existing defence funds better. Indeed, rationalization and reprogramming of existing defence priorities can achieve some improved efficiency. But spending more wisely simply will not be enough. And we all know that already.

Increased defence budgets are required to deliver new capabilities. Specific capabilities required to achieve deployability, sustainability, and mobility need to be addressed as a priority matter. Without new resources that can be flexibly managed in a crisis situation, most of Helsinki and Feira are well-intentioned, but still largely fruitless, bureaucratic exercises.

#### **Towards a better defence industrial cooperation**

Although it will not materialize by Nice, another important long-term element of capability development is greater trans-Atlantic defence industrial cooperation. 'Fortress North America' vs. 'Fortress Europe' is a

false debate and is not in either NATO or the EU's interests. Let's not jaw-bone it into reality, in other words: let's not be talked into having that discussion.

Defence consolidation is a commercial fact everywhere you look today. And many of the driving forces are in the hands of the private sector, mainly because demand has been reduced significantly in the post-Cold War era. Provided that national security information is still protected (and that is a very important 'if'), we, as governments should let the private sector lead the way on trans-Atlantic defence industrial cooperation. Secretary Albright laid out many steps the US will be taking in its Defense Trade Security Initiative (DTSI) to do just that.

Left alone, the companies already are mapping their own ways forward. Recent news of the proposed British Aerospace acquisition of Lockheed Martin's successful Sanders electronic warfare is an example.

A snapshot of the defence industrial work at work here in the Netherlands also shows how extensive trans-Atlantic defence industrial cooperation already really is and the potential which exists for much greater joint work.

For example, the Joint Strike Fighter (JSF) teams have large numbers of key European subcontractors, like Stork, NLR and Fokker here in the Nether-

lands. JSF wind tunnel testing is performed here at NLR. Additionally, numerous JSF outer doors will be manufactured here and internal wiring harnesses as well. And this will likely occur regardless of whether the Netherlands purchases the JSF. A quick tally of this work's potential value, based on a very conservative production run of 4,000 JSF planes, means this business, at 1.5 million dollars a plane, is worth six billion dollars in business alone.

Furthermore, this example does not even take into account the hundreds of millions of dollars in defence business that Fokker has been doing for almost a decade with Lockheed Martin on the F-16 Mid-Life Upgrade, or Boeing for the C-17, or Lockheed and Raytheon on the Stinger and Javelin missiles.

This is also not about US firms just working with the United Kingdom, as some critics have asserted. For example, Thomson-CSF and Raytheon are working at NATO in the command and control business and here in the Netherlands on a broad array of naval systems through the Thomson-CSF subsidiary, Holland-Signaal.

### **Finalize permanent NATO - EU relations**

We also should finish up work to elaborate just what the permanent NATO-EU interface or communications links will be. If this cooperation is to really work, it must include contact at many levels and be a real exchange of information and ideas on a regular basis.

After all, if two companies want to work together, do only the two general managers talk at the country club together? No, of course not. The financial managers also talk. Their plant managers talk. Their salespeople talk. This is the sort of contact that real cooperation demands in our dynamic, fast changing world. It is also what our publics will demand when crisis situations develop. Public

credibility in NATO and the EU is at stake here.

To put it another way. Suppose a CNN reporter during a potential Balkans crisis asks Lord Robertson or Javier Solana about what NATO or the EU's reaction response will be, or better yet, what the two plan to do together to respond. Can you imagine one of them replying: 'That's a good question, Bob. It's such a good question that NATO and the EU have set up a working group to talk about it. We just can't agree on the agenda or who gets invited to the meeting'.

Getting NATO-EU ties right is about making sure that lines of communication are working before they are tested in the real world. And ensuring that those open lines of communication are part of the answer in a crisis, not another roadblock complicating the solution and prolonging the crisis.

Another aspect of this communications link is that clear NATO-EU communications will bring with it the mutual understanding and confidence in two-way information flow necessary to hammer out arrangements for EU access to NATO common assets and capabilities for EU-led crisis management operations.

Finally, security and defence policy discussions work best when they stay confidential. NATO and EU soldiers' and citizens' lives will be placed at unnecessary and unacceptable risk without credible protection for defence and security information. Rapid work on a mutually-acceptable NATO-EU security agreement needs to progress rapidly from talk to action. Not doing so seriously risks undermining the entire NATO-EU relationship.

### **Including non-EU allies is an opportunity**

The EU Feira Summit outlined a series of meetings between the EU and non-EU Allies and this process is getting underway. This was an important step forward, but there are more steps necessary ahead.

Secretary Albright underlined at the NATO Spring Ministerial in Florence that it is important to find a formula for non-EU Allied participation in EU CESDP that is both satisfactory to the non-EU Allies and recognizes that these non-EU Allies have stronger commitments to some EU member states than these EU states have to each other. To be clear, these non-EU NATO-members are bound by treaty to defend many EU's states' territory, and many shouldered these burdens throughout the long decades of the Cold War.

Satisfactory participation for the non-EU Allies is not a matter of meetings. It is a matter of creating an atmosphere of inclusion and transparency, as well as developing a decision-shaping role through regular EU dialogue with the non-EU Allies. After all, the non-EU Allies are not new, untested entrants into the field of European security and crisis management. These are countries with which eleven of the fifteen EU member states have had an ongoing security and defence relationship for years, and in some cases, decades.

An idea that warrants further work is a mechanism by which non-EU European Allies could ask for a meeting with the EU or otherwise express themselves until the EU calls a meeting on a given topic.

### **Bottom line**

Our collective goal in NATO and the EU over the next few months should be to try very hard to make the EU Nice Summit a success for the entire Trans-Atlantic community. Capabilities improvement, finalized NATO-EU ties and an inclusive relationship between the EU and non-EU Allies are the way to make that happen. Doing less will be a significant missed opportunity that we will all probably come to later regret. ■

# French views on the European defence

L. Jospin

Mrs. Anne Gazeau-Secret, future Ambassador of France in The Hague, is to present her credentials to Her Majesty the Queen on October 25th. In the meantime, the Chancery has forwarded to us the following text, regarding the European Defence. This speech was delivered on last September 22nd in Paris by the Prime Minister, Mr. Lionel Jospin, on the occasion of the opening of the annual session of the Institute for High Studies of National Defence.

## Introduction

Together, we work on an ambitious project: to give shape to the European defence. France, which assumes the Presidency of the European Union, is responsible for concretising the orientations laid down jointly for two years. Our history, our statute of permanent member of the Security Council of the United Nations, our commitments on the international scene, invite us to register this process in a broad vision. Indeed, our security and that of our European partners also depend on a better regulation of international relations and collective discipline on disarmament.

Moreover, our country must, in order to face all its responsibilities, continue to adapt its own military capacities. The European defence is therefore one of the aspects of our defence policy which I would like to evoke.

The construction of the European defence enters a concrete phase.

Fifty years ago, Winston Churchill proposed at the European Consultative Assembly to set-up a European army. In the absence of a common legal framework, especially for lack of a European political authority ready to handle it, this project did not know a continuation. Today, it is not a question of creating a European army, but of giving the European Union the capacity to manage the crises by the pooling of national and collective assets. And we share today the conviction that it is necessary for us to implement a common policy on security and defence, fully autonomous and based on credible military capacities.

## Collective awareness

It is the fruit of a collective and progressive awareness. For ten years, through its dramas, the crisis of the Balkans has underlined the need for a European defence policy. With the Treaty of Maastricht, the adoption of which François Mitterrand took a big part in, the Europeans have developed the legal base on which rests, essentially, the political construction in progress.

Since 1998, a new dynamic has been created. The spirit inspired in St Malo, in December 1998, was consolidated in Cologne in June 1999 and led to the decisions taken during the European Councils in Helsinki and Feira. And the conflict in Kosovo pre-

cipitated the political awareness of the Fifteen. Never before had the Union's Heads of State and government been brought to act together in a closer way than during the three European Summits – in Berlin, Brussels and Cologne – on the diplomatic, political and military dimensions of the management of an open crisis. These difficult circumstances have shown that the European Union must, from now on, assume the full responsibilities linked with its economic weight, its political role, its historical vocation.

## Progress

We can be proud of the progress made in two years. We have drawn the institutional architecture of the European defence. We gave ourselves, on last March 1st, the first structures allowing the European Union to define the political choices and the strategic direction necessary to control operations known as 'Petersberg Tasks'. New assets, precursors of the final ones, have been set up: a Political and Interim Security Committee, a temporary military asset gathering representatives of the chiefs of staff of the Fifteen and a group of experts forming the core of the future staff of the Union.

The simultaneous implementation of political and military assets was necessary in order to quickly establish the overall coherence of the system. Today, it's done. Those structures, which provide a quality work, pre-

cede the permanent authorities of the European defence. Within those structures is gradually forged a culture of common defence.

### **New defence assets**

The action of the French Presidency of the Union fits resolutely in the continuity of this process. It pursues three goals: to perpetuate this institutional architecture, to concretise the commitments regarding military capacities, to develop the tools for crises management.

These new defence assets must be integrated in a perennial way in the structures of the Union. The latter must indeed be able to manage, thanks to a complete range of diplomatic, economic and military options, crises which would bring into play the interests or the safety of Europe. Having a great diversity of complementary instruments for the management of a crisis is a specificity of the European Union's countries. It is necessary for us to draw the best from it.

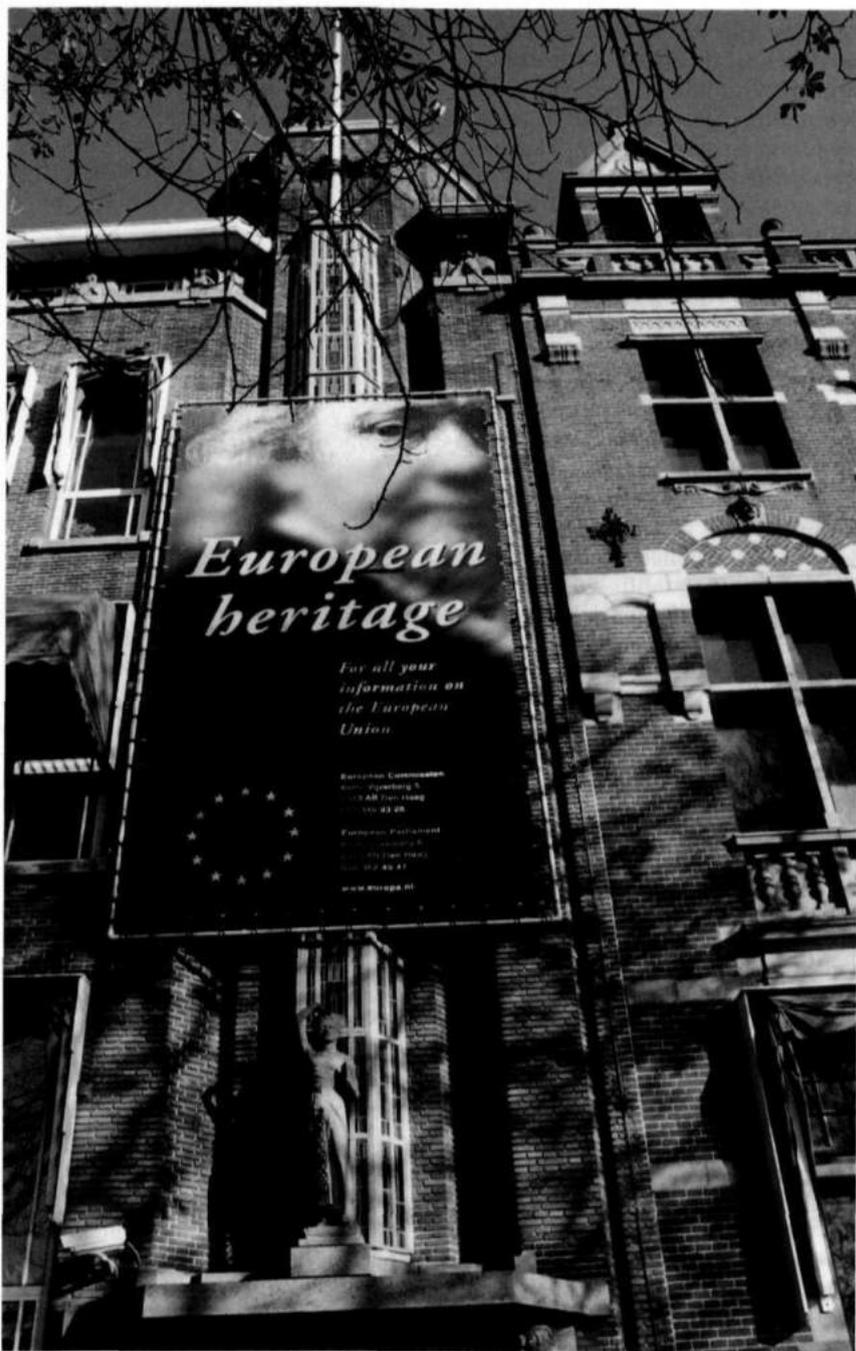
### **Three objectives**

The objective of France is to implement these permanent assets as of the European Summit of Nice, next December 7 and 8, so that they are fully operational at the latest by summer 2001. The psc, in charge of ensuring the political control and the strategic direction, will be based on the expertise and the opinions of the Military Committee. Within these two assets, the representatives of the States will exploit the work of the staff of the European Union. This staff must have true abilities of early warning, situation evaluation and strategic planning.

Second objective: it is necessary for us to concretise the constitution of autonomous military capacities. In Helsinki, in order to be able to carry

out all Petersberg's missions of keeping and re-establishing peace, the Fifteen were given the objective to be able to deploy as of 2003, in 60 days and during at least a year, a fast reaction force as large as an army corps – i.e. from 50 to 60.000 men for his terrestrial component – made up from

means coming from the Union's countries. This force will have to be equipped with its own means of intelligence gathering, command, control and logistics. It will also have to include aerial and naval combat capacities, in coherence with the level of terrestrial forces. →



**Afb. 1 European heritage** (Bron: Beeldarchief Europese Commissie)

To this end, the Capacities Commitment Conference which will take place in Brussels at the end of November will be an important meeting. The Member States will then commit precisely on the nature and volume of their military contributions. Concerned with the mandate entrusted in Feira, conscious of its responsibility during its Presidency in the follow-up of the process, France mobilises all its efforts to succeed in turning our common political objective into a precise evaluation of the needs and a participation of each one in the collective effort.

Third objective: it is essential to develop the tools for civil crises management.

In Albania, in Bosnia, in Kosovo or even in Timor, the military operations were accompanied by actions of assistance to the populations. Each time, it is necessary to rebuild, to put an administration back in place, to allow justice, the public health, the police force to function. The current deployment of police force in Balkans thus aims at establishing a relay between an administrative action under international mandate and the re-starting of normal functioning of a State.

It is to be able to fulfil these missions that the Fifteen, at the Summit of Feira, committed to provide before 2003, on a voluntary basis, up to 5.000 police officers, including 1.000 deployable within thirty days for international missions. This police force will have to be able to carry out law enforcement operations as well as missions of advising, training and assistance. France intends to contribute to this through the gendarmerie and, for certain missions, the national police force.

### **Creating synergie**

With these three objectives, the Security and Defence Policy of the Union is about to make decisive progress. This policy proceeds, in its

development as in its operational execution, of the European Council. It is the Council alone that will make decisions. The Summit of Nice will thus mark an important step. There will be noted the concrete commitments in capacity but also the gaps which the States will have to endeavour to fill. Our goal, in the long term, is also to create synergies between the new commitments of the States and the usual actions of the European Union. For this reason, the persons in charge and the services concerned from the Commission as well as the European Parliament, will have to fully play their part.

The development by the Fifteen of an autonomous capacity of crisis management is a transparent and open process. It is carried out in harmony with our partners of the Atlantic Alliance and the European countries non-members of the Union. The Fifteen wished in Feira to establish arrangements allowing the European NATO members who do not form part of the Union and the candidates to the Union adhesion to contribute to the military operations for crisis management in the European Union.

Within this framework, the methods of a regular consultation with NATO are in the course of definition. Arrangements between the Union and NATO will, in addition, have to organise the concrete implementation of the decisions known as 'Berlin Plus', made by the Atlantic Council in 1996, i.e. to ensure the availability to the European Union of the Alliance's assets and to provide the Union with an access to the NATO planning capacities.

The relationship between these two organisations shall of course be truthful, as testifies the commitment of the staff of the European Corps to the head of the KFOR in the context of an operation led by NATO. By this commitment, the Europeans have provided the concrete proof of their ability to mobilise important military assets in an peace operation. Deployed since

April 18 2000, the European Corps has indeed confirmed its operational ability within a NATO chain of command. This success consolidates the decision to transform it for 2001 into a Fast Reaction European Corps, especially available for operations of crisis management directed by the Union, but also available, if necessary, to NATO.

# A common European Security and Defence Policy

## Turkish Perspectives and Expectations

Ambassador Ö. Orhun - Director General for International Security Affairs  
Ministry of Foreign Affairs of Turkey, Ankara

European security and related strategic issues are now going through a period of far reaching reassessment. This reassessment has to be based on two main pillars.

Firstly, a realistic and coherent risk assessment must be made. Post-Cold War era is marked with the emergence of new risks to European security. Those risks are different from what was faced in the past. Also, there are uncertainties about how to deal with them.

Secondly, we have to agree on modalities to deal with these new risks. How can we help to build a secure, stable and integrated environment? What do we have to do if, despite all our preparations, a crisis emerges at our doorstep? What is the institutional set-up that ideally can deal with such a crisis?

If we shift our attention to the greater European scene, we see that we are also facing a relatively new and rather complex pattern of security relationship. The driving motto of this pattern is that Europeans should assume a greater role and responsibility. There is no disagreement on the validity of this basic premise. However, both the definition of the geographical scope of Europe and the institutional set-up to deal with possible risks differ to great extent.

European Security and Defence Identity/Common European Security and Defence Policy (ESDI/CESDP) has three interrelated aspects; capabilities to be developed or to be



Ambassador Ömür Orhun

streamlined to deal with possible risks to security; the need to preserve the transatlantic link; and the question of participation.

Turkey attaches great importance to the preservation of the indispensable transatlantic link. She also provides substantial resources to defence and security. I would, therefore, like to concentrate on the question of participation. This is the most crucial aspect of this debate as far as Turkey is concerned.

As underlined earlier, Turkey has no disagreement with the notion that Europeans should assume a greater role and responsibility for their security. Consequently, she welcomed and supported the European Security and

Defence Identity (ESDI) since the inception of this concept. Our security is interwoven with the security of the member states of the European Union and that of the Union itself and vice versa. As such, we support all efforts to strengthen European security and defence, provided that all European Allies are involved in it fully. We also stand ready to provide capabilities for crisis management. On the other hand, we continue to believe that, in facing a wide range of challenges from collective defence to non-Article 5 operations, NATO remains the essential forum.

On the other hand, the transatlantic link is the manifestation of the close relationship of North America with that of Europe in a wide variety of issues. When we look to the transatlantic link from a historical perspective, we see that it started with a necessity of having no other recourse than having strong links and then moved to a debate on burden-sharing. I am concerned that we have now moved to a third stage, which may be described as the re-evaluation phase. I do hope that this re-evaluation will once again confirm that strong transatlantic links and a close relationship between the EU and NATO is a prerequisite for an effective European crisis management capability.

European integration process is no doubt of major significance both for countries already in it, as well as for those that strive to join. On the heels of the euro and preparing for enlarge-

ment, this integration process is now also aiming to proceed into the security sector. One important side effect of such a development is the possibility of creation of an EU caucus within NATO. Not only the risk of marginalization of non-EU European Allies in such an eventuality, but also the danger of decoupling between the two shores of the Atlantic can not be underestimated.

The contributions of Turkey to conflict prevention and crisis management, in political, financial and military terms have been substantial. To continue and to strengthen our involvement in future EU-led crises management, our contributions will be based on full participation in the decision process as well as in the preparation and planning of EU-led operations. The following aspects of EU activities are of particular significance to Turkey:

- Day-to-day consultations and other non-operational activities related to European security and defence issues.
- Consultations on and the shaping of policy related to crisis situations, including the stage before a decision in principle on planning for or initiating an operation.
- Full participation in all aspects of force planning, operational planning and exercises.
- Not only military but also non-military crisis management operations.

Since the beginning, Turkey underlined that the arrangements to be adopted should allow for direct input into decision process for all relevant aspects of European security and that such arrangements should be based on the common recognition that European security and defence must be further developed in close co-operation with NATO.

The involvement of non-EU European Allies in a satisfactory manner would no doubt also facilitate efforts in reaching an agreement on the modalities for co-operation between NATO and the EU.

This was the set-up on the eve of the EU Feira Summit. Now I would like to evaluate Feira decisions in the light of this set-up.

1. All along, all parties stressed one basic principle: inclusiveness. Inclusiveness is not an abstract term. It means, regardless of legal or institutional considerations, Allies should be treated equally as far as European security is concerned. Despite repeated appeals and even warnings, unfortunately Feira brought about an exclusive format.
2. It was also agreed that the ESDI/CESDP process has implications for the entire Alliance and that it should enhance the security of all Allies. Washington Summit decisions also stipulated that all European Allies should be involved in this process, building on arrangements developed by NATO and the WEU. However, the arrangements envisaged by the EU do not take into account these decisions.
3. On the other hand, proposed EU arrangements limits the participation of non-EU European Allies only to the day-to-day conduct of operations through a so-called Ad Hoc Committee of Contributors. This is an arrangement that does not make sense, neither politically nor militarily, since day-to-day conduct of an operation can only be undertaken by a military commander. What the non-EU European Allies should be involved is the political control and strategic direction of an EU-led operation.
4. It is interesting to note that Feira decisions have not made the necessary distinction between autonomous EU-led operations and those involving NATO assets.
5. Most importantly, the suggested EU format for dialogue, consultation and cooperation is a restrictive one that cannot be the basic structure for true dialogue, co-operation and consultation on European security issues. A single and permanent structure at 21 should be the regular basis for such an exchange.
6. Another important point relates to

the Headline Goal. The proposed contribution by non-EU Allies should not be considered as a supplement to fill possible gaps. Such Allies should also have been invited to the Capabilities Commitment Conference. The language used by the Feira Summit is unfortunately too loose and open to interpretation.

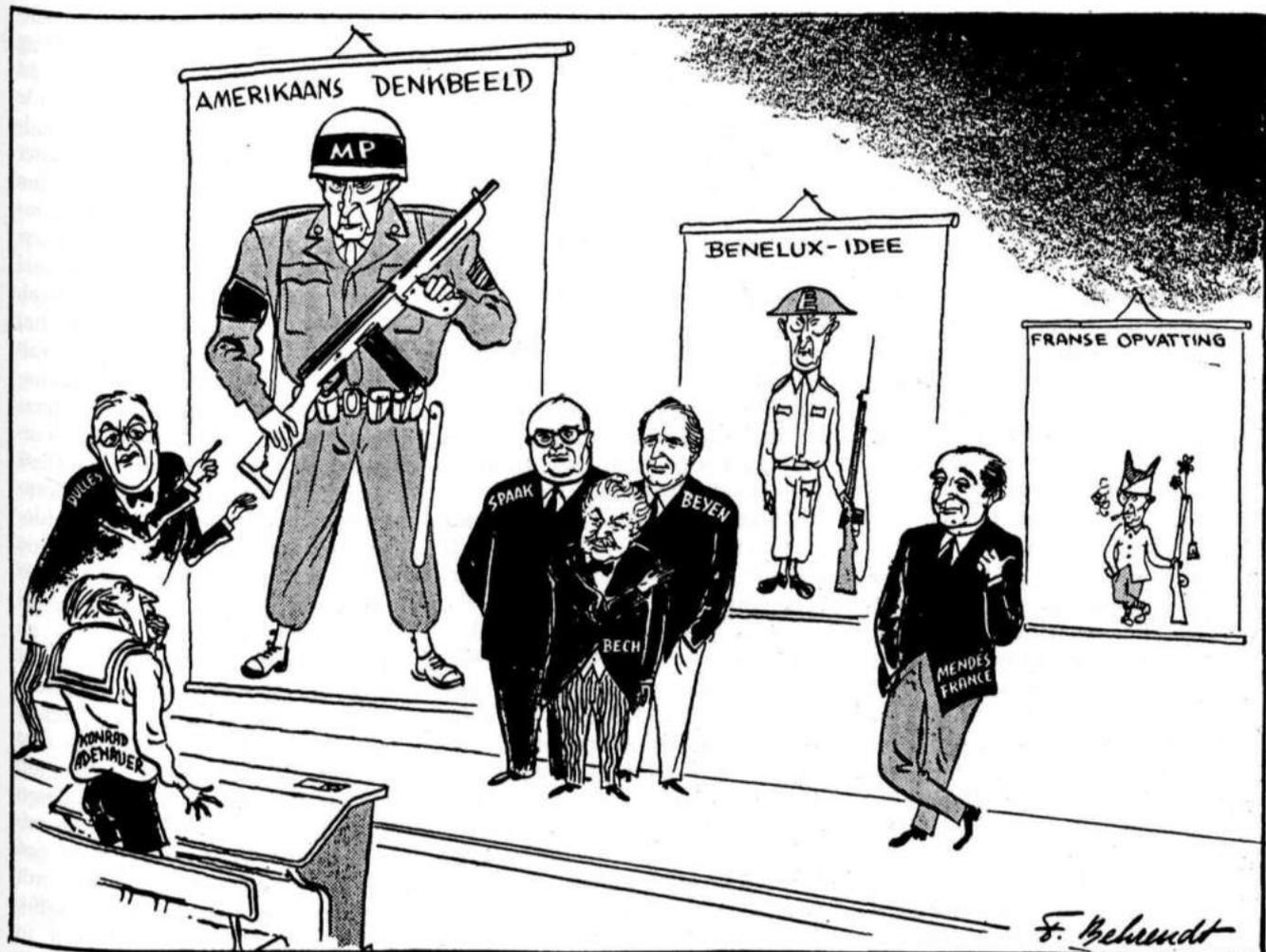
7. No role is foreseen for the non-EU European Allies in non-military aspects of crisis management.
8. Finally EU has not been able to come up with any suggestion concerning participation of non-EU European Allies in EU military bodies, both for the interim and permanent phases.

In short, Feira decisions have not met Turkey's legitimate concerns and expectations. Her appeals and warnings seem to have fallen on deaf ears. It should not be forgotten that:

- A non-Article 5 Petersberg type operation may eventually transform to an Article 5 contingency, as such having direct implications on the security and defence of all Allies.
- Any possible EU operation will make use of the same sets of forces and capabilities assigned for the full range of Alliance missions.
- An EU operation, regardless of the capabilities used, might affect the legitimate security interests of Allies like Turkey.

How can this unsatisfactory situation be remedied?

It is evident that Feira, although an important milestone, is not the end of the road. As responsible Allies and partners, we should continue to do everything possible to correct this situation. If not, a rupture, this time not between the two shores of the Atlantic but within Europe might be inevitable. The present state of affairs is not acceptable from a Turkish perspective; however such a rupture will be to the detriment of all of us. I do not want to sound over pessimistic, but unfortunately this is the stage we are in.



Spedite Kameren voor de EDC

(1954)

# EVDB: geen doel op zich

B. Koenders\*

## Inleiding

De komende maanden zijn van groot belang voor de ontwikkeling van het Europese veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). Op 20 en 21 november a.s. zal tijdens de *Capabilities Commitment Conference* duidelijkheid moeten komen over de invulling van de *Headline Goals* zoals vastgesteld in Helsinki (december 1999) en Feira (juni 2000). Ook over de institutionele vormgeving van het EVDB zullen concrete afspraken gemaakt dienen te worden. Daarbij gaat het zowel om de besluitvorming binnen de EU als om de verhouding van de Unie met de NAVO, waarbij de betrokkenheid van niet-EU NAVO-landen als Noorwegen en Turkije een heikel punt vormt.

De PvdA heeft in haar vorig jaar verschenen 'Een plan voor de krijgsmacht' gepleit voor een geloofwaardige Nederlandse bijdrage aan het EVDB. Voor de PvdA vormt het effectief kunnen optreden in crisissituaties een essentieel onderdeel van het Gemeenschappelijke Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) van de Europese Unie. De inzet van niet-militaire middelen heeft daarbij de voorkeur. Het EVDB moet ingebed zijn in een bredere politiek-economische strategie, een serieus beleid van conflictpreventie en democratische controle.

Verder moet Europa veel helderder zijn buitenlands-politieke doelen for-

muleren. Een effectief en geloofwaardig optreden vereist echter de mogelijkheid van militair ingrijpen. Daarbij kan niet altijd op de inbreng van de Verenigde Staten worden vertrouwd. Versterking van de zelfstandige Europese defensiecapaciteit is daarom noodzakelijk.

## Doelen en middelen

Tijdens de Europese Top in Helsinki, in december 1999, hebben de Europese regeringsleiders afgesproken dat de EU in 2003 in staat moet zijn binnen zestig dagen een legermacht bestaande uit 60.000 personen op de been te brengen. Deze *Headline Goal* houdt echter meer in dan het beschikbaar stellen van voldoende manschappen door de verschillende lidstaten. Om een eenheid van legerkorpsomvang te kunnen ontplooiën, zal de EU moeten kunnen beschikken over logistieke ondersteuning, mobiele hoofdkwartieren, een strategische lucht- en transportvloot en een gezamenlijke inlichtingencapaciteit. Aangezien de EU de 60.000 man ten minste één jaar wil inzetten, zal ook de aflossing van de troepen geregeld moeten worden.

Momenteel wordt met de NAVO overlegd over het ter beschikking stellen van NAVO-middelen voor door de EU geleide militaire operaties. De NAVO heeft echter weinig eigen middelen en de Europese landen beschikken zelf ook over onvoldoende capaciteiten. Tekortkomingen bestaan vooral op het gebied van het strategisch transport, de commandovoering en de inlichtingencapaciteit

## Defensiebudget

Hoewel de PvdA een warm voorstander is van de verdere ontwikkeling van het EVDB is zij van mening dat dit niet mag leiden tot een ongebreidelde groei van de Europese defensiebudgetten. Effectiviteit komt vóór meer geld. Heldere keuzes moeten worden gemaakt ter attentie van herstructurering van de krijgsmachten voor crisisbeheersingsoperaties. Dat is in veel landen nog onvoldoende het geval. Het EVDB biedt allereerst mogelijkheden tot een efficiëntere besteding van de bestaande budgetten. De internationale samenwerking, zowel operationeel als bij de gezamenlijke aanschaf van defensiematerieel kan sterk worden verbeterd. Tijdens de *Commitment Conference* zal meer duidelijkheid moeten komen over de tekortkomingen en hoe deze kunnen worden weggewerkt.

De *Commitment Conference* mag overigens niet een droge optelsom worden van de door de verschillende lidstaten aangeboden eenheden. De afzonderlijke bijdragen zullen op bepaalde manier getoetst moeten worden. Alleen zo kan worden verzekerd dat de *Headline Goal* op een kwalitatief verantwoorde wijze wordt ingevuld. Nederland moet vroegtijdig zijn strategische inzet bepalen in nauwe coördinatie met landen als Duitsland, Frankrijk en Engeland.

## Geen duplicatie

Een belangrijk discussiepunt bij de ontwikkeling van het EVDB vormt de verhouding met de NAVO. Voor de PvdA blijft de NAVO de enige organi-

\* De auteur is Defensiewoordvoerder van de PvdA.

satie voor de collectieve verdediging. Ook bij vredesoperaties verdient optreden binnen de NAVO, met de steun van de Verenigde Staten, in beginsel de voorkeur. Ook moet duplicatie zoveel mogelijk worden voorkomen. Dat neemt niet weg dat om de eerder genoemde redenen de ontwikkeling van een zelfstandige militaire Europese capaciteit wenselijk is. De discussie moet niet te krampachtig worden gevoerd. De ontwikkeling van het EVDB is niet anti-NAVO. Daar zijn inmiddels ook de Verenigde Staten van overtuigd. Een efficiëntere defensie-inspanning van de Europese landen komt ook de NAVO ten goede.

#### **Samenwerking**

Uit het oogpunt van doelmatigheid is een goede samenwerking tussen de NAVO en de EU vereist. Bij die relatie speelt vooral de positie van landen die slechts lid zijn van één van beide organisaties. Als niet-NAVO EU-lidstaten als Turkije en Noorwegen een bijdrage willen leveren aan door de EU geleide militaire operaties zullen deze landen betrokken moeten worden bij de besluitvorming. Tijdens de Top in Feira heeft het Portugese voorzitterschap daartoe enkele voorstellen gedaan. Die worden momenteel uitgewerkt.

Het is begrijpelijk dat landen die een bijdrage leveren een stem hebben in de uitvoering van de operatie. De vreemde situatie kan echter ontstaan dat bij een EU-operatie lidstaten van de EU zich hieraan kunnen onttrekken terwijl aan niet-lidstaten de mogelijkheid wordt geboden volledig aan de operatie mee te doen. Het belang van de EU als politiek besluitvormingsorgaan staat echter voorop.

#### **De Nederlandse bijdrage**

De Nederlandse bijdrage aan het EVDB begint langzaam en enige vorm te krijgen. Het kabinet heeft in het lopende begrotingsjaar 200 miljoen gulden aan de defensiebegroting toegevoegd. Onduidelijk blijft hoe die 200 miljoen zullen worden besteed. Tijdens de algemene politieke be-

schouwingen heeft de PvdA-fractie bij de regering aangedrongen om snel met concrete voorstellen te komen. Het kan niet zo zijn dat door ergens het etiket EVDB op te plakken alle mogelijke uitgaven kunnen worden gedaan. Bij de beoordeling van de plannen van het kabinet staat voor de PvdA voorop dat de investeringen moeten leiden tot een beter inzetbare krijgsmacht en gericht moeten zijn op het wegwerken van tekortkomingen. Daarbij speelt het element van de internationale samenwerking een belangrijke rol. Een aanzienlijk deel van de 200 miljoen lijkt minister De Grave te willen besteden aan de financiering van de uitbreiding van de Duitse strategische luchttransportcapaciteit. Daarbij rijzen wel enkele vragen. Waarom wordt weer samenwerking met Duitsland gezocht, terwijl de Duitse krijgsmacht achterop loopt in Europa met het doorvoeren van de noodzakelijke hervormingen? Ook is het vreemd dat de samenwerking beperkt lijkt te worden tot slechts één bondgenoot. Waarom wordt niet geprobeerd te komen tot een pool van strategische transportvliegtuigen, waaraan meerdere landen meedoen? Dat zou echte Europese samenwerking betekenen en kunnen leiden tot de gewenste efficiencybesparing.

#### **Besluitvorming**

Een belangrijk aspect van het EVDB voor de PvdA is dat Nederland voldoende invloed kan uitoefenen op de besluitvorming. Situaties als in Kosovo en het voormalige Joegoslavië, waar Nederland een bovenmodale bijdrage leverde zonder dat daar een redelijke invloed tegenover stond, dienen te worden voorkomen. Het EVDB mag niet uitgroeien tot een speeltje van de grote Europese landen. Nu dreigt al het gevaar dat de grote lidstaten van de EU onderling bespreken hoe zij de Headline Goals kunnen invullen. Voor de overige deelnemende landen blijft dan niets anders over dan het opvullen van de overgebleven gaten. Om dat te voorkomen zal Nederland zich actief

en assertief moeten opstellen in de onderhandelingen.

De onderhandelingspositie en invloed wordt versterkt als Nederland een geloofwaardige bijdrage kan leveren. Invloed kan alleen worden afgedwongen als daar het leveren van gevechtskracht tegenover staat. Dat pleit voor een verdere paraatstelling van het Nederlandse leger. De PvdA heeft daar in haar nota 'Een plan voor de krijgsmacht' voorstellen voor gedaan. Het kabinet heeft een aantal van die plannen overgenomen in zijn Defensienota. De PvdA houdt onverkort vast aan de lijn die zij vorig jaar naar buiten heeft gebracht, maar erkent wel dat de verwezenlijking van de plannen wordt bemoeilijkt door de huidige personeelsproblemen bij defensie.

#### **Een geloofwaardige bijdrage**

De PvdA heeft vorig jaar een lans gebroken voor een geloofwaardig aandeel van Nederland in het EVDB. Dat sindsdien de ontwikkelingen in een stroomversnelling zijn geraakt, stemt tot tevredenheid. Het is nu echter van belang om spijkers met koppen te slaan. Voor de PvdA betekent dat moet worden gekomen tot echte Europese samenwerking. Alleen zo kan een doelmatigere besteding van de Europese defensiebudgetten worden bereikt.

De ontwikkeling van een Europese defensiecapaciteit is voor de PvdA geen doel op zich, maar een van de onderdelen een effectief gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. De recente geschiedenis heeft laten zien dat het in tijden van crises het voor de lidstaten van de EU moeilijk is om te komen tot een gezamenlijk buitenlands beleid. Een goed functionerend EVDB zal daarom nog veel voeten in de aarde hebben. Voor de PvdA staat echter vast dat de ontwikkeling die in december 1998 door de Franse president Chirac en de Britse premier Blair in St Malo in gang is gezet uiteindelijk zal leiden tot een effectiever optreden van de EU tijdens crisissituaties.

# Een Europees leger

C. van der Knaap en M. Verhagen\*

## Inleiding

De komende maanden zal de Tweede Kamer van gedachten wisselen met de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie over de totstandkoming van een eigenstandige Europese Defensie Capaciteit. De afspraken die tijdens de Europese top in Helsinki over dit onderwerp zijn gemaakt (*Headline Goal*, HLG) zijn inmiddels verder uitgewerkt. Een daartoe opgerichte werkgroep heeft een generieke lijst van militaire middelen waarover de Europese Unie moet kunnen beschikken voor crisisbeheersingsoperaties gespecificeerd. Bij het opstellen van deze lijst, de *Helsinki Headline Catalogue* (HHG), is rekening gehouden met drie mogelijke crisisbeheersingsscenario's:

- hulpverlening aan burgers,
- inzet voor conflictpreventie en
- scheiding van partijen, zonodig met geweld.

Op dit moment wordt door de verschillende EU-landen bekeken wat de concrete nationale bijdrage kan zijn. In oktober vindt er een afstemming plaats over de inzet van de onderscheidende EU-landen. Dan zal ook worden gezien op welke wijze al dan niet kan worden voorzien in de geconstateerde tekortkomingen. Uiteindelijk wordt tijdens de *Capabilities Commitment Conference* van 20 en 21 november op ministerieel

niveau vastgesteld wat de nationale bijdragen aan de HLG zijn en op welke wijze de eerder geconstateerde tekortkomingen opgelost kunnen worden.

## De Nederlandse bijdrage

Vooralsnog blijft de Nederlandse bijdrage binnen de kaders van het nationale defensiebeleid en de plannen van de Defensienota. Het betreft dezelfde capaciteiten die Nederland aanbiedt aan de NAVO voor niet artikel-V-operaties en aan de WEU (FAWEU), aangevuld met de beschikbaarheidsgegevens en gereedschapsgraden. Nederland stelt zowel de NAVO als de EU zijn gereedschapskist ter beschikking, zoals minister De Grave het uitdrukt.

De definitieve Nederlandse bijdrage zal zich richten op het wegwerken van de geconstateerde Europese tekortkomingen. Daarbij wordt nadrukkelijk rekening gehouden met het *Defence Capabilities Initiative* van de NAVO. In de Defensiebegroting staan 17 aanvullende projecten vermeld die Nederland samen met andere EU-landen wil gaan aanpakken. Bovenop het 'normale' defensiebudget is hiervoor f 200 miljoen beschikbaar. Om tot een goed oordeel over de verschillende projecten te kunnen komen is het van belang te weten wat de opvattingen van de EU-landen zijn. Dan wordt ook zichtbaar wat de totale kosten zullen zijn. En of de Nederlandse bijdrage van f 200 miljoen toereikend is. Vooralsnog blijft onduidelijk waar Nederland deze f 200 miljoen voor wil gaan inzetten.

Pas over één project zijn inmiddels met Duitsland afspraken gemaakt. Nederland is bereid financieel bij te dragen aan de uitbreiding van de Duitse strategische luchttransportcapaciteit. Als tegenprestatie verkrijgt Nederland trekkingsrechten op Duitse transportvliegtuigen; deze kunnen in de toekomst dan ook worden ingezet ter ondersteuning van activiteiten van de Nederlandse krijgsmacht.

## Defensiebudget

Hamvraag blijft natuurlijk of alle EU-landen bereid zijn hun defensiebudget te verhogen. Alleen Engeland en Frankrijk hebben in de afgelopen jaren het defensiebudget op peil gehouden. In alle andere landen hebben veelal bezuinigingen plaatsgevonden met als gevolg dat Europa veel defensiecapaciteit ontbeert. Dit is sinds het Kosovo-conflict wel duidelijk geworden. Dit conflict maakte de afhankelijkheid van Europa van de Verenigde Staten voor een ieder zichtbaar. De etnische zuiveringen van de Serviërs in dit deel van Klein-Joegoslavië konden alleen door een massieve inzet van het Amerikaanse leger worden stopgezet. Tachtig procent van de slagkracht kwam van het Amerikaanse leger.

## De Amerikaanse bijdrage

De Amerikaanse bijdrage in het oplossen van dit conflict ging echter niet vanzelf. Niet geheel ten onrechte zijn de Amerikanen van mening dat

\* Beide auteurs zijn lid van de CDA Tweede Kamerfractie.

Kosovo in eerste instantie een Europees probleem is. En dat zeker een welvarend werelddeel als Europa in staat moet zijn dit conflict zelfstandig op te lossen. Het is dan ook de vraag of de VS in de toekomst bereid zal zijn om bij conflicten in dan wel in de nabijheid van Europa de huidige bijdrage te blijven leveren.

Het CDA is van mening dat het conflict in voormalig Joegoslavië de afgelopen negen jaar pijnlijk duidelijk maakt hoe beperkt de Europese militaire capaciteit is. Daarnaast is er sprake van een steeds groter worden de technologische kloof met de Verenigde Staten. Een verbetering van de Europese militaire capaciteit, zowel kwantitatief als kwalitatief, is dan ook dringend gewenst.

Dit zal overigens niet ten koste gaan van de transatlantische samenwerking. Sterker nog; het kan deze band versterken doordat de Europeanen een geloofwaardig antwoord geven op de sinds jaren op de agenda staande kwestie van de zogenaamde *burden-sharing*. Het zal makkelijker zijn om de VS bij het Atlantische bondgenootschap betrokken te houden als Europa een gelijkwaardige partner is, die zijn eigen verantwoordelijkheid kan nemen.

Het CDA is van mening dat de opstelling van de Nederlandse regering ten aanzien van de opbouw van een Europese defensiecapaciteit veel te afhoudend is geweest. Tot een paar dagen voor de top van Helsinki was de aandacht vooral gericht op het minimaliseren van de noodzaak van de opbouw van Europees militair potentieel. Deze houding was het CDA een doorn in het oog. Het deed geen

recht aan afspraken die de Europese raad in Keulen heeft gemaakt op het terrein van veiligheid en defensie. Deze afspraken betroffen de oprichting van een militair comité en een militaire staf en overheveling van de weu naar de EU. Daarnaast verplichten de lidstaten zich tot de opbouw van een doeltreffender Europese militaire capaciteit.

### Een gelijkwaardige relatie

Sinds de Europese toppen van Helsinki en Feira lijkt het beleid van de Nederlandse regering bijgesteld. Het CDA juicht deze ommezwaai toe. De regering blijft vasthouden aan de stellingname dat de afspraken van Helsinki en Feira bij de komende IGC in Nice in het EU-verdrag moeten worden vastgelegd. Het CDA ondersteunt de mening van de regering dat het wenselijk is de afspraken in het verdrag vast te leggen, maar roept het kabinet op tot omzichtigheid in deze omdat zo'n verdragwijziging alleen tot stand komt als alle landen daar hun medewerking aan willen verlenen.

Dat zal zeker in Nice nog niet het geval zijn. Gewaakt moet worden dat het vasthouden van een verdragwijziging in Nice zal leiden tot een vertraging in de huidige dynamiek van de ontwikkeling van het EVDB. Voorop moet staan dat Europa voor beslissingen over crisbeheersings- en vredesoperaties niet volledig afhankelijk is van de wil van de Amerikanen. Als Europa een eigen militaire capaciteit kan en wil inzetten, ontstaat een meer gelijkwaardige relatie tussen de Atlantische partners.

### Actieve Nederlandse rol

Er is bijvoorbeeld behoefte aan snel inzetbare legerhoofdkwartieren voor vredesoperaties. Daarbij zou er vanuit moeten worden gegaan dat de gedetailleerde planning voor een dergelijk type organisatie in principe in NAVO-landen zal geschieden. De mate waarin voorts een beroep zal worden gedaan op NAVO-middelen, zal afhangen van factoren als de complexiteit van de operatie, de aard van de dreiging en *last but not least* de omvang van de opgebouwde Europese capaciteit.

Meer operationele samenwerking in het veld vraagt uiteraard afstemming van het materieelbeleid. Zowel als het gaat om aanschaf als om ontwikkeling. Het is daarom gewenst dat de Europese defensie-industrieën meer naar elkaar toe groeien. De huidige Europese defensie-industrie wordt nog teveel gekenmerkt door het oneigenlijk optellen van nationale eisen en verlangens. Hetgeen veelal tot onnodige kostenstijgingen leidt. Waardoor het interessanter wordt om met Amerikanen zaken te doen.

Een goed voorbeeld hiervan is het recente debacle rondom de Trigat. Kortom, de komende jaren staat Europa in het kader van de ontwikkeling van een eigen defensiecapaciteit voor een enorme uitdaging. Nederland dient hierbij naar de mening van het CDA een actieve rol te vervullen.

# Voorwaarde voor een EVDB

A. Harrewijn\*

## Inleiding

De opstelling van GroenLinks tegenover de ontwikkeling van een eigen Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) is aan te duiden als: ja, mits. In principe dus een positieve grondhouding, mits de ontwikkelingen voldoen aan een aantal randvoorwaarden. In het kort zijn dat:

- 1 Het mag geen opmaat worden voor een nieuw gesloten militair blok, een potentiële supermacht. Samenwerking met Midden- en Oost Europa is cruciaal.
- 2 Er moet sprake zijn van directe democratische controle en echte transparantie.
- 3 Het moet niet gaan om louter een militaire poot; de niet-militaire poot en conflictpreventie verdienen zeker zoveel aandacht.
- 4 De huidige budgetten moeten voldoende zijn als echt gekozen wordt voor vredesmissies en crisisbeheersing.
- 5 Er moeten geen verdubbelingen met de NAVO plaatsvinden.
- 6 In principe wordt alleen opgetreden op verzoek van betrokken landen en/of onder het mandaat van volkenrechtelijke organisaties als de VN en de OVSE (niet-militair).

\* De auteur is Defensiewoordvoerder van GroenLinks.

Het EVDB kan binnen Europa rekenen op brede steun. Toch lopen de opvattingen achter die steun nogal uiteen. De een droomt van een machtig Europa. De ander kan politiek niet tegen zijn, maar is dermate sceptisch over het Europese vermogen om één vuist te maken, dat alle kaarten in de praktijk nog op de Atlantische band gezet worden.

GroenLinks kent geen superatlantici – de meesten zijn zeer kritisch tegenover de NAVO en de rol van de VS daarin –, maar ook de droom van een machtig Europa doet weinig groene harten sneller kloppen. Toch is binnen GroenLinks de discussie over het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid nog volop in gang. Aan de ene kant leidt het wantrouwen ten opzichte van de NAVO en de afkeer van de dominante rol van de VS daarin bijna automatisch tot een sympathie voor de Europese ontwikkeling. Aan de andere kant is er weinig enthousiasme als de Europese ontwikkeling zou betekenen dat er forse extra budgetten moeten worden uitgetrokken voor Defensie. Vanuit kostenoverwegingen komen juist de NAVO-capaciteiten weer in zicht, waarmee niet te veel gedubbeld mag worden.

## Dilemma's

GroenLinkers zijn Europeanen, bereid om echt wat te maken van een politieke unie. Maar anderzijds beducht voor supermachtpretenties en supranationale, moeilijk controleerbare militaire entiteiten. Mister Euro-

pa op veiligheidsgebied, Solana, voede deze zomer ons wantrouwen door zo ongeveer elke snipper papier tot geheim te verklaren. Het lijkt wel of we in twee duivelse dilemma's zitten: NAVO of fors extra geld voor Europa; en een oncontroleerbaar Europa of doormodderen zoals we nu doen. Maar zijn dit werkelijk de dilemma's? Betekent Europa per definitie meer geld en weinig transparantie? GroenLinks vindt van niet.

## Veiligheidscultuur

Natuurlijk is het moeilijk zaken doen met de NAVO als er een andere interne veiligheidscultuur is bij Europese instellingen dan bij NAVO-hoofdkwartieren. Maar dat zou ook aangegrepen kunnen worden om niet alleen de Europese papierwinkel eens te ordenen en te reglementeren, maar ook de NAVO transparanter te maken. GroenLinks is dan ook zeer te spreken over de procedure die Nederland heeft aangegpannen bij het Europese hof tegen de te grote geheimzinnigheid van Solana.

## Democratische controle

Daarnaast is ook nodig dat de democratische controle op Europees niveau versterkt wordt. Het veiligheids- en defensiebeleid hoort ingekaderd te worden in de Europese verdragen en politieke structuren. De positie van Solana moet geen aparte blijven, maar worden opgenomen in de Europese commissie. De controlerende rol van het Europees parlement moet in deze versterkt worden.

### Dialog

Zo moet voorkomen worden dat er een soort losse militaire poot ontstaat en dat het Gemeenschappelijke Buitenlands en Defensiebeleid (GBVB) te veel militariseert. De zwakte daarvan verdwijnt niet door er een militaire kracht aan toe te voegen. De zwakte moet bestreden worden door te investeren in dialoog en democratie. Te weinig gaan de Europese landen bijtijds met elkaar in overleg over naderende problemen. Te veel wordt vanuit nationale posities gereageerd.

### Civiele conflictpreventie

Hoe ziet zo'n Europese veiligheids-politiek eruit? Conflictpreventie staat voorop. Vroegtijdige signalering van conflicten is belangrijk. Gelukkig is

daar nu een Europese afdeling voor opgericht, maar die moet absoluut versterkt worden. Vervolgens is actie geboden. Meestal in eerste instantie diplomatiek. Een eensgezind (!) Europa dat druk uitoefent op conflictpartijen. Dan kunnen maatregelen volgen. Bijvoorbeeld het ter beschikking stellen van financiële middelen om groepen te ondersteunen die de stabiliteit bevorderen of democratisch gekozen regeringen te versterken, e.d. Intensievere economische handel met de Europese Gemeenschap kan een positieve prikkel zijn om omstrede beleid bij te stellen. Slimme sancties kunnen negatieve prikkels zijn. In ieder geval zal Europa moeten beschikken over snel inzetbare financiële middelen. Het zogenaamde *Rapid Reaction Fund* moet daadwerkelijk gevuld worden.

Ook zal een actief beleid voor steun aan ngo's (niet-gouvernementele organisaties) moeten worden ontwikkeld. Uiteraard in de conflictgebieden zelf, maar ook in andere landen die door een grote civiele aanwezigheid in conflictgebieden kunnen bijdragen aan deëscalatie.

Europa kan verder ook bijdragen aan het versterken van recht en orde in instabiele landen of regio's. Vijfduizend man/vrouw politie paraat, waarvan een fors deel op korte termijn, is voorsnog een mooie ambitie. Die moet zeker waargemaakt worden. Op zich moet dat sneller kunnen dan de 60.000 manschappen in de militaire poot.

Recht en orde is niet alleen gebaat bij politie, maar ook bij aanwezigheid



Afb. 1 'Tunnel of love' (Bron: A.A. van Andel)

van een goed draaiend rechtssysteem. Er is grote behoefte aan 'juristen zonder grenzen': rechters, advocaten, procureurs en justitiepersoneel, die meehelpen het rechtssysteem op te bouwen of te hervormen en tijdelijk een vacuüm mee helpen vullen.

### Militair optreden

Als al deze civiele middelen niet of niet voldoende helpen, kan er sprake zijn van de noodzaak militair op te treden. De ambitie om dat Europees te kunnen doen is terecht. Heel nuchter vanwege het feit dat de VN het niet altijd zelf kan en graag een beroep doet op goed op elkaar ingespeelde samenwerkingsverbanden. De snel inzetbare brigade SHIRBRIG is in deze al een stap voorwaarts, maar Europese eenheden kunnen hier een prima aanvulling op zijn. De NAVO is soms te afhankelijk van de VS en haar binnenlandse politieke verhoudingen. Daar kunnen soms beslissingen worden geblokkeerd om redenen die weinig met een conflict te maken hebben. Eigen Europese beleidsruimte is dan een goede zaak. Wel met mogelijke gebruikmaking van NAVO-middelen.

### Investerings

Voor deze Europese militaire mogelijkheden zijn wel investeringen nodig, onder meer op het gebied van transport, commandovoering en inlichtingencapaciteit. Dat GroenLinks niet voor verhoging van budgetten is, wil niet zeggen dat wij tegen deze investeringen zijn. GroenLinks meent echter dat nog veel meer keuzes gemaakt kunnen worden. Veel strijdkrachten van Europese landen zijn nog georganiseerd volgens de lijnen van de Koude Oorlog. Verkleining, professionalisering en flexibilisering van legers en afstoten van materieel en grondgebonden verdediging, die geënt waren op grote veldslagen, kun-

nen de middelen vrijmaken voor de nodige investeringen. De effectiviteit van de militaire organisaties kan absoluut met tientallen procenten omhoog. Nederland heeft al een mooi begin gemaakt met die ombouw.

### Taakspecialisatie

Verder is er absoluut winst te boeken met taakspecialisatie van landen en intensievere samenwerking tussen die landen. Met belangstelling heeft GroenLinks dan ook kennis genomen van de voorgenomen samenwerking met Duitsland voor luchttransport. Dat dat tevens een alibi vormt voor het toevoegen van gelden aan de defensiebegroting is jammer, want dat bevestigt het beeld dat investeringen alleen maar kunnen met meer geld.

### Intensieve samenwerking

Samenwerking moet niet alleen beperkt blijven tot landen van de Europese Unie en/of de NAVO. Juist als het gaat om crisissen te beheersen en vrede te bevorderen moet niet in blokken gedacht worden. Zoals Nederland in Bosnië samenwerkt met Bulgaren en Roemenen is een goed voorbeeld voor Europa. Waarom al niet bij voorbaat gewerkt aan mogelijke integratie van eenheden in die Europese legermacht?

Het Europees project mag niet naar binnen gericht zijn en teveel leunen op ideeën van uiteindelijk een eigen leger voor de Europese Unie. De EU kan wel in een bepaalde kwestie politiek het voortouw nemen. Maar wat is nu mooier dan dat vervolgens allerlei andere landen zich erbij aansluiten en bereid zijn hun steentje bij te dragen in de vorm van troepen. Het zou dan ook goed zijn als die troepen al eerder mee geoefend hebben en gewend zijn aan de commandostructuren en communicatiemiddelen. Laat het Europese defensieproject van meet af aan een open project zijn.

Sowieso opereert Europa inzake veiligheid binnen het kader van internationaal recht. Het kan zijn dat de Europese Unie gevraagd wordt voor *peace keeping* door betrokken partijen bij een conflict. Mooi zou zijn dat dat gedragen wordt door een resolutie van de Veiligheidsraad. Ook voor conflictpreventie en (weder)opbouw van de democratie moet de EU niet gaan concurreren met de OVSE of de VN, maar zoveel mogelijk meewerken binnen dit bredere verband. Als de OVSE sterk is in het organiseren van verkiezingen moet de EU daar niet zelf afdelingen voor oprichten. Als gemeend wordt dat de OVSE sneller moet kunnen beschikken over waarnemers, dan kan de EU een bepaalde hoeveelheid opgeleide, snel oproepbare waarnemers garanderen en dit via de lidstaten organiseren.

### Mandaat

Als er sprake is van een Europees optreden bij een conflict waar een vrede-afdwingende taak is, dan dient er in principe altijd een mandaat te zijn van de VN. De EU kan de politieke verantwoordelijkheid nemen voor de uitvoering daarvan en vanuit de snel inzetbare macht van lidstaten en andere ondersteunende landen de benodigde troepen leveren.

De uiteindelijke beslissing over het ter beschikking stellen van eenheden moet wel gebeuren door nationale parlementen om het draagvlak voor een militaire missie zo groot mogelijk te maken.

Op deze wijze wil GroenLinks dat het EVDB vorm krijgt. Niet een doel op zich, niet een geïsoleerd gesloten militair project, maar een ontwikkeling die ingebed is in een democratisch Europees beleid dat begint bij buitenlandse politiek en preventie, en dat weet dat de wereld groter is dan de Europese Unie. ■

# Veiligheid in Europa is ondeelbaar

T. van den Doel\*

## Inleiding

Tijdens de NAVO-top in Brussel in januari 1994, werd voor het eerst de concrete mogelijkheid geopend voor militair optreden van de NAVO door Europese lidstaten zonder directe deelname van de Verenigde Staten. Het tandeloze optreden van de Verenigde Naties in Bosnië had aangetoond dat Europa niet langer kon toekijken terwijl de Europese veiligheid ernstig werd bedreigd. Bij de NAVO-top in Berlijn (1996) werd nog eens bevestigd dat bij een militaire operatie waarbij de NAVO als bondgenootschap niet als geheel optreedt, de Europese NAVO-landen wel gebruik kunnen maken van de militaire infrastructuur en de overige middelen van de NAVO, zoals AWACS.

Deelname aan dergelijke operaties staan ook open voor landen die geen lid zijn van de NAVO. Dat geldt dus ook voor de lidstaten van de Europese Unie, zoals Oostenrijk, Finland en Zweden. De Top van Berlijn opende de weg voor Europese militaire operaties, in geval de Verenigde Staten aan een operatie niet mee zouden kunnen of mee zouden willen doen. Een tweede conflict op de Balkan was nodig om de Europese landen ervan te doordringen dat men niet alleen een beroep op de Verenigde Staten kan doen, maar dat men ook zelf verantwoordelijkheid voor de Europese veiligheid moet kunnen nemen. In de

Verklaring van de NAVO-top die in 1999 in Washington werd gehouden, wordt zelfs expliciet de mogelijkheid opgehouden dat militaire operaties binnen het NAVO-kader door de Europese Unie kunnen worden geleid.

Dat dit thans geen reële optie is zal niemand willen ontkennen. Zolang het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie niet verder komt dan wat papieren verklaringen, liggen militaire operaties nog lang niet in het verschiet. En dat is maar goed ook. De Europese Unie is geen militaire organisatie. Zij ontbeert doeltreffend leiderschap en kan haar veiligheidspolitieke doelstellingen op de korte en middellange termijn het beste realiseren via de mogelijkheden die de NAVO biedt. Dat laat onverlet dat de Europese lidstaten van de NAVO en de landen van de Europese Unie wel meer verantwoordelijkheid kunnen nemen voor de Europese veiligheid.

## Kosovo: gebrek aan Europese middelen

De oorlog in Kosovo heeft laten zien dat de Europese landen, ondanks het bestaan van omvangrijke krijgsmachten, slechts op bescheiden schaal hebben bijgedragen met militaire middelen. Zo was de luchtoorlog alleen uitvoerbaar omdat de Verenigde Staten tachtig procent van de benodigde vliegtuigen beschikbaar stelden. Wil Europa een grotere verantwoordelijkheid voor dergelijke operaties dragen, dan zal de beschikbaarheid aan mili-

taire middelen moeten toenemen. In de eerste plaats dienen de landen, zoals Duitsland, hun dienstplichtigen-legers om te vormen tot beroeps-legers. Alleen op die wijze kan men op verantwoorde wijze personeel in zetten bij vredesoperaties. Of de herstructurering van de Duitse Bundeswehr ook leidt tot een grotere Duitse inbreng bij vredesoperaties zal moeten worden afgewacht.

In de tweede plaats dient de parate sterkte van de krijgsmachten in West-Europa te worden verhoogd. Dit is nodig omdat vredesoperaties nu eenmaal personeelsintensief zijn en deelname aan missies, zo wijst de praktijk uit, een jarenlange inzet vraagt.

In de derde plaats dienen de defensiemiddelen doelmatiger te worden aangewend. Van taakspecialisatie is nog niet veel terechtgekomen. De meeste landen laten zich met betrekking tot de omvang en de samenstelling van hun krijgsmachten vooral leiden door historische en nationale motieven. De nationale defensie-industrie speelt daarbij een grote rol. Dat leidt tot een surplus aan middelen waar vaak weinig behoefte aan is.

In de vierde plaats moet nauwer worden samengewerkt op materieelgebied, zowel binnen Europa als tussen Europa en de VS. Het ontwikkelen van een Europees militair complex, los van de VS, is gedoemd te mislukken. In de eerste plaats gaapt er een kloof tussen de VS en Europa wat betreft de militair-technologische ontwikkelingen. Die achterstand inhalen

\* De auteur is lid van de Tweede Kamer en defensiewoordvoerder voor de VVD.

is niet gemakkelijk. In de tweede plaats is de defensiemarkt voor de VS groter dan die voor Europa. Door de productie van grotere aantallen is de prijs lager en daarmee de concurrentiepositie beter. Hierdoor worden Europese wapensystemen onbetaalbaar.

In de derde plaats is voor de Amerikaanse militaire industrie het Amerikaanse ministerie van Defensie de opdrachtgever. In Europa wordt een militair samenwerkingsproject beïnvloed door verschillende nationale wensen en wisselende nationale defensiebudgetten. Het gevolg is onder meer dat na tien jaar bezig te zijn geweest met de ontwikkeling van een nieuw antitankwapen, vorige maand de belangrijkste partners de handdoek in de ring hebben gelegd.

### **Effectiviteit van de NAVO gebruiken**

De NAVO is meer dan de optelsom van de bijdragen van de verschillende lidstaten. De NAVO kent een gemeenschappelijk defensiebeleid, heeft een eigen infrastructuur, en eigen middelen, zoals AWACS-vliegtuigen. Voorts maken de strijdkrachten van de lidstaten deel uit van een geïntegreerde militaire structuur; zij oefenen gezamenlijk, zij hebben dezelfde procedures en zij spreken dezelfde taal. Alleen door jarenlange samenwerking en een duidelijke koersbepaling is een effectieve inzet van NAVO-eenheden mogelijk geworden.

Een grotere bijdrage van Europa dient wat de VVD betreft dan ook in de eerste plaats vorm te krijgen door in de NAVO te investeren. Het ontwikkelen van een autonome capaciteit los van de NAVO, kost extra geld, is niet effectief en leidt tot uitholling van de NAVO. Alles wat Europa op militair gebied zou willen doen, kan via de NAVO. De oprichting van nieuwe legerkorpsen buiten de NAVO om is verspilling van energie en belastinggeld.

Zo is het Eurokorps in de eerste plaats een politiek-militair samenwerkingsverband en als militair instrument onbruikbaar. Aansluiting van Nederland bij het Eurokorps vergroot de militaire bijdrage aan Europa niet. Integendeel: de eenheden worden met nog meer instituties, commandanten en verschillende procedures opgezadeld.

Straks heeft elke militaire eenheid vijf petten op. Immers, de praktijk wijst vaak uit dat de capaciteit niet wordt uitgebreid, maar dat dezelfde eenheden aan verschillende organen worden toebedeeld. Naast de NAVO zijn de eenheden ook aangeboden aan de VN, WEU en aan de Shirbrig. De discussie moet dus in de eerste plaats gaan over de effectiviteit van militaire organisaties en niet of er wel een EU-stempel op staat.

### **Top van Helsinki: 'Geen Europees staand leger'**

Op de Top in Helsinki werd vorig jaar besloten om de militaire capaciteit van de Europese landen te versterken. De versterking komt zowel de NAVO als de EU ten goede. Het ontbeert de EU immers aan een geloofwaardig buitenlands en veiligheidsbeleid omdat de militaire middelen ontbraken.

Zelfstandige aanwending van de Europese militaire capaciteit komt pas aan de orde als de NAVO, de primaire veiligheidsorganisatie als geheel, niet wil optreden. Of in dat geval een Europees optreden met gebruik van NAVO-middelen voor de hand ligt is nog maar de vraag. De eerste tien tot vijftien jaar zullen de Europese lidstaten niet in staat zijn om voldoende capaciteit op het gebied van land-, lucht- en zeestrijdkrachten op de been te brengen en deze in een geïntegreerde operatie in te zetten. De strategische capaciteit op het gebied van inlichtingen, communicatie, commandovoering en transport ontbreekt daarvoor.

### **Versterking van de Europese veiligheid**

Om de inbreng en de geloofwaardigheid van landen van de Europese Unie te vergroten zal in de eerste plaats in de huidige tekorten moeten worden voorzien. Zo zal de strategische vervoerscapaciteit snel moeten worden uitgebreid. De initiatieven die op dit punt worden genomen, zoals de oprichting van een luchttransportcommando en een maritieme transportpool, worden door de VVD van harte ondersteund.

Een dergelijke capaciteit vereist wel dat de defensiebudgetten in de EU-landen omhoog gaan. Immers: met mooie verklaringen en nieuwe comité's wordt de Europese veiligheid niet versterkt. Daarnaast is het van belang dat een Europees veiligheidsbeleid in nauw overleg met de NAVO wordt ontwikkeld. Een goede inhoudelijke overlegstructuur is hiervoor onontbeerlijk. Het feit dat de EU gebruik wil maken van het NAVO-defensieplanningsproces is bemoedigend.

### **De Top van Nice**

Op de Top van Nice zal duidelijk worden welke voortgang het afgelopen jaar is geboekt om de realisatie van een Europees veiligheids- en defensiebeleid een stap dichterbij te brengen. Als de politieke wil ook in concrete daden wordt omgezet en er over een jaar of vijftien wellicht voldoende militaire capaciteit is om onafhankelijk van de VS te kunnen opereren, dan resteert de hamvraag of een Unie van zo'n vijftientig leden op basis van consensus in staat is om tot een militaire operatie te besluiten. Redenen voor iedereen om zich in deze zaak niet al te zeer te laten leiden door emotie, maar het hoofd koel te houden.



# De Eurobom

## Mogelijkheden en onmogelijkheden voor een Europese kernmacht

drs. A.J. van der Peet\*

### Inleiding

De tijd waarin Europa op het gebied van veiligheid de Amerikanen de verantwoordelijkheden kon laten vervullen die het eigenlijk zelf zou moeten nemen, is voorbij', aldus een bijna triomfantelijke minister van Buitenlandse Zaken Jozias van Aartsen begin december 1999.<sup>1</sup> Over het kort daarvoor in Helsinki beklonken besluit over een Europese *defence capability of its own* is sindsdien veel gepubliceerd. In de diverse concepten over *burden-sharing* van Europese NAVO-lidstaten en het toekomstig Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) van de Europese Unie (EU) wordt evenwel nauwelijks aandacht besteed aan het feit dat Europa over kernwapens beschikt.

In de door de Nederlandse regering uitgebrachte 'Notitie over het Europese veiligheids- en defensiebeleid' van oktober 1999, zal men er eveneens vergeefs naar zoeken. Bij deze wapens gaat het niet om de slinkende hoeveelheid Amerikaanse kernkoppen die nog in een handvol NAVO-lid-

staten zijn opgeslagen. Het betreft hier de Franse en Britse nucleaire strijdkrachten.

Waarom kan het geen kwaad na te denken over een rol voor de Brits-Franse arsenalen? Totale nucleaire ontwapening heeft voor het moment nog een lange weg te gaan. De officiële kernwapenstaten (de Verenigde Staten, Rusland, Groot-Brittannië, Frankrijk en China) onderstreepten dan wel in de laatste toetsingsconferentie van het 'Non-Proliferatie Verdrag' dat zij een volledige nucleaire ontwapening nastreven, maar het benadrukken van deze doelstelling was voor de betrokken staten slechts een *must* na de Indiase en Pakistaanse nucleaire tests in 1998.

Daarnaast blijft het een gegeven dat de rol van kernwapens puur op afschrikking berust. Bovendien dreigt Washington door middel van een *National Missile Defence* (NMD) een eigen nucleaire veiligheidskoers te gaan varen. Voor de overgangsfase naar een eventuele inbreng van het omvangrijke Amerikaanse nucleaire strategische arsenaal ten behoeve van de Europese bondgenoten, kan een Europese *force de frappe* daarom zijn waarde hebben.

Los van de eigen veiligheid van West-Europa is het een manier om een volledige invulling van de Europese Defensie-identiteit tot stand te brengen. In deze bijdrage zal worden nagegaan wat de mogelijkheden en onmogelijkheden op dit gebied zijn, waarbij tevens wordt bekeken in hoeverre de 'Eurobom' reeds is verwezenlijkt.

### Geschiedenis

In de jaren vijftig bestonden al plannen voor een Europese kernmacht. Dit streven kwam voort uit de onrust die onder de Europese NAVO-partners was ontstaan door hun nucleaire afhankelijkheid van de Verenigde Staten. Er was twijfel gerezen over de Amerikaanse bereidheid kernwapens ter verdediging van Europa in te zetten.

Niet alleen was het nucleaire vermogen van de Sovjet-Unie in de jaren vijftig toegenomen, ook waren de Verenigde Staten daarvoor kwetsbaar geworden. Vooral de lancering van de Spetnik in september 1957, die aantoonde dat Moskou op bepaalde terreinen een technologische voorsprong had, bracht in het Westen een schok teweeg. Dit gegeven, gecombineerd met de overtuiging dat de stationering van een omvangrijke Amerikaanse troepenmacht in West-Europa niet blijvend was, bracht sommige NAVO-partners tot de conclusie dat een *gezamenlijke* West-Europese kernmacht noodzakelijk was.

In 1957-1958 voerden de Duitse Bondsrepubliek, Frankrijk en Italië hierover besprekingen. Het Verenigd Koninkrijk, dat in 1952 kernmogendheid was geworden, was voor het behoud van deze status te zeer afhankelijk van de Verenigde Staten om een Europese koers te varen. De Britse afkeer van een federatief Europa vergemakkelijkte bovendien het vasthouden aan dit transatlantische nucleaire partnerschap.<sup>2</sup> Frankrijk, dat in 1956 officieel besloten had

\* De auteur is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het instituut voor maritieme history van de Koninklijke Marine. De auteur dankt drs. F. van Beuningen van zijn commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

<sup>1</sup> J.J. van Aartsen, 'EU moet eigen defensie hebben', *NRC Handelsblad*, 9-12-1999.

<sup>2</sup> W. de Ruiter en B. van der Sijde, *De nucleaire erfenis, Natuurwetenschap, technologie en kernbepapening in historisch perspectief* (Amsterdam, 1985), 139-141.

een eigen atoomwapen te ontwikkelen, meende evenwel dat dit voorname van waarde kon zijn voor de niet-nucleaire buurlanden en dat het zodoende niet langer alleen de ontwikkelingskosten van dit wapen hoefde te dragen.

De discussie over een Europese kernmacht stierf in de hierop volgende jaren een stille dood. Parijs besloot onder de in juni 1958 aan de macht gekomen Charles de Gaulle op nucleair gebied een *Alleingang* te volgen, een politiek die Frankrijk er in 1966 toe zou brengen de militaire structuur van de NAVO te verlaten. De Verenigde Staten wisten door het opvoeren van het aantal in Europa gestationeerde kernwapens en door het intensiever betrekken van bondgenoten bij nucleaire kwesties, de eerdere onlustgevoelens grotendeels weg te nemen. Een aantal Atlantische partners, waaronder Nederland, kreeg bovendien kerntaken toegewezen. Ook overwoog Washington Europa te betrekken bij de eigen strategische kernmacht door de instelling van een met dergelijke wapens uitgerust marineeskader met een gemengd Amerikaans-Europese bemanning. Er kleefden evenwel grote praktische problemen aan een dergelijk flottielje en in het Pentagon bestond er veel verzet tegen. Het plan verdween in 1966 in de ijskast.<sup>3</sup> De West-Europese veiligheid was hiermee verankerend in de Amerikaanse nucleaire garantie.

### Europa, Frankrijk en het einde van de Koude Oorlog

De val van de Muur in 1989 en het verdwijnen van de dreiging van het Warschaupact brachten een drastische verandering voor de Europese veiligheidssituatie en het type dreiging met

zich mee. Niet alleen wordt West-Europa hierna geconfronteerd met burgeroorlogen en etnische zuiveringen op de Balkan, ook is er sprake van een toename van een – met name door de Verenigde Staten gesignaleerde – dreiging van aanvallen met massavernietigingswapens door 'schurkenlanden' als Noord-Korea, Irak en Iran.

Tegen het laatste kunnen onkwetsbare nucleaire strijdkrachten, zoals op onderzeeboten gestationeerde kernwapens, een tegenwicht bieden. De Amerikaanse nucleaire garantie kan in deze een antwoord zijn, maar de recente discussie over de NMD en burden-sharing binnen het Atlantisch bondgenootschap vragen om een andere invalshoek. De EU kan namelijk ook teruggrijpen op de nucleaire strijdmachten van Groot-Brittannië en Frankrijk, die op dit moment al bijdragen aan de veiligheid van het oude continent. Beide landen zijn immers bondgenoten van het gros van hun EU-partners.

Een eventuele agressor dient er rekening mee te houden dat beide landen een nucleaire mogendheid zijn, wat voor de eerstgenoemde de nodige onzekerheid over een eventuele inzet van kernwapens met zich meebrengt. De geo-strategische eenheid van de Europese ruimte schept nu al een de facto solidariteit tussen de landen die hiervan deel uitmaken, wat op zijn beurt weer een zekere 'européanisation' van dit nucleaire veiligheidsconcept teweegbrengt.

In 1995 bracht de Franse minister van Buitenlandse Zaken, Alain Juppé, reeds naar voren dat er dan wel geen sprake kon zijn van een 'dissuasion partagée', maar dat er op zijn minst toch gesproken kon worden over een

'dissuasion concertée avec nos principaux partenaires'.

Deze voorzichtig gekozen formuleringen tonen aan hoe gevoelig deze materie voor de bezitters van kernwapens ligt. Het gaat hier immers om het integreren van een militair bezit dat zeer sterk met de (Franse) soevereiniteit verbonden is.<sup>4</sup> Het laatste werd onderstreept doordat Parijs benadrukte dat eventuele besprekingen over een dergelijke 'dissuasion concertée' buiten het bestaande nucleaire orgaan van de NAVO, de *Nucleaire Planning Group* (NPG), om dienden te worden gehouden.<sup>5</sup>

Niettemin zou de in mei 1995 aangetreden Franse president Jacques Chirac streven naar een maximale invulling van een Europese Veiligheids- en Defensie-identiteit (EVDI). Dit sloot naadloos aan bij zijn beleid, dat gericht was op een grotere Franse en Europese invloed in de wereld. In dit concept paste ook een verklaring van december 1996 over een Frans-Duits partnerschap op veiligheidsgebied. Hierin werd het primaat van de NAVO en de Amerikaanse afschrikking erkend, maar werd tevens de bereidheid uitgesproken om tot een dialoog te komen over de afschrikking in Europees kader.<sup>6</sup>

Uitspraken die niet toevallig overeenkomsten toonden met wensen van Groot-Brittannië, dat sinds 1991 op laag diplomatiek niveau met Frankrijk over deze materie contact had. Londen verkeerde immers, voor waar het de rol en de doctrine van de nationale nucleair-strategische kernmacht betrof, na de Koude Oorlog in dezelfde situatie als Parijs. De Britten zagen dit vraagstuk enkel door een Atlantische bril en probeerden de Fransen in 1995 zover te krijgen een Europese rol voor de force de frappe in de NPG van de NAVO in overweging te willen nemen. De Britse regering, die rekening moest houden met de weerstand die er in zowel de conservatieve als in de labour-partij bestond tegen een EU-rol inzake de Europese defensie, sprak in dit verband van een poging

<sup>3</sup> H. Houweling en J.G. Siccama (red.), *Europa Speelbal of medespeler. Europese machtspolitiek in verleden en toekomst* (Baarn 1988), 178-179.

<sup>4</sup> B. de Montferrand, *Défendre l'Europe. La tentation suisse* (Paris 1999), 189.

<sup>5</sup> S.J. de Jong 'NAVO op z'n Frans', *Armex 10* jaargang 80 (1996), 30.

<sup>6</sup> P. Teunissen, 'De veiligheidsarchitectuur van Europa', *Internationale Spectator* 12 jaargang 51 (1997), 664.

'to enhance overall deterrence in Europe'.<sup>7</sup>

De Franse beleidsinitiatieven op het gebied van de Europese nucleaire veiligheid moeten, naast een voorzichtig meegaan in het Britse standpunt, gezien worden in het licht van de verzwakte politiek-financiële positie van het land. Na de val van de Muur en de Duitse hereniging is de positie van Frankrijk verzwakt. Niet alleen is de Duitse afhankelijkheid van Frankrijk verminderd, tevens is het politiek en economisch gewicht van Duitsland toegenomen. De as (Bonn-) Berlijn-Parijs is hierdoor niet meer wat hij in de voorgaande decennia is geweest. Parijs ziet zich derhalve gedwongen zijn internationale relaties aan te passen. Doordat er tevens stevig op de defensie-uitgaven dient te worden bezuinigd, is Frankrijk steeds meer militair met de NAVO gaan samenwerken.

Parijs neemt daarom de afgelopen vijf jaren een pragmatische houding aan ten opzichte van het Atlantische bondgenootschap. Deze houding wordt vermoedelijk tevens ingegeven tengevolge van de positieve ervaringen die Frankrijk opdeed met de coalitie in de Tweede Golfoorlog, met IFOR/SFOR in Bosnië en met militaire operaties in en rondom Kosovo (Frankrijk voerde na de Verenigde Staten het grootste aantal bombardementsvluchten uit). Het veranderde Franse standpunt komt onder meer tot uiting in de deelname aan de *Combined Joint Planning Staff* en aan de (inmiddels opgeheven) *Capabilities Coordination Cell* in de Internationale Militaire Staf van de NAVO. Parijs

<sup>7</sup> D. Howlett en J. Simpson, 'The Untinted Kingdom', in: H. Müller (ed.), *Europe and nuclear disarmament. Debates and political attitudes in 16 European countries* (Brussel, 1998), 68-72.

<sup>8</sup> *Van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid De ontwikkelingen in de Internationale veiligheidssituatie in de jaren negentig*. Uitgave van de adviesraad Internationale Vraagstukken (Den Haag 1999), 23-24.

<sup>9</sup> 'Europese strijdmacht naast NAVO', *NRC Handelsblad*, 5-12-1998.



kan zodoende betrekkelijk eenvoudig deelnemen aan door het Atlantisch bondgenootschap geleide crisisbeheersingsoperaties.<sup>8</sup>

### Een Brits-Franse Eurobom?

De Franse avances richting de NAVO werden aan de overzijde van het Kanaal met interesse gevolgd. Het kwam evenwel pas tot een vergaande Britse toenadering na de verkiezingsoverwinning van Labour in mei 1997. De nieuwe Britse regering van premier Tony Blair besloot zich positief op te stellen tegenover Franse plannen voor een centrale rol voor de EU bij het analyseren van veiligheidsrisico's en het coördineren van militair-politieke acties. Tot dan toe had Londen nooit aan enige Europese Defensie-identiteit vorm willen geven omdat het hiermee vreesde het transatlantisch bondgenootschap te verzwakken. De beweegredenen voor de nieuwe Britse opstelling hoeft niet ver te worden gezocht: de regering Blair diende binnen Europa een politieke

vinger in de pap te houden nu de Britse kiezers er voorlopig niet over peinden om deel te nemen aan de euro. Ook kon op deze wijze aan de Amerikaanse wens van lastenverdeling binnen de NAVO tegemoet worden gekomen en speelde (onuitgesproken) de wens mee dat het Verenigd Koninkrijk zo zijn militair-technologisch afhankelijkheid van de Verenigde Staten kon verminderen. Op de jaarlijkse Brits-Franse top van regeringsleiders, die in december 1998 in het Franse St Malo plaatsvond, werd afgesproken op termijn te komen tot een autonome Europese defensiemacht. Eerste concrete stappen om die weg in te slaan, werden geïdentificeerd en bovendien in het overleg van de EU en de NAVO gebracht. Andere afspraken betroffen de militaire samenwerking tussen beide landen 'zowel binnen als buiten de NAVO', waarvan die op het nucleaire vlak niet alleen mogelijkheden biedt voor de eerder door Parijs gepropageerde dissuasion concertée, maar hier ook de eerste invulling aan geeft.

Een maatregel die in dit verband in het oog springt is die van de eerste stap naar een Eurobom. Hierbij speelt mee dat er naast de hiervoor genoemde factoren, door de Britten een poging wordt gedaan om de eigen strijdmacht van onderzeeboten met het peperdure nucleair-strategische Tridentsysteem (een relikwie uit de Koude Oorlog) in een tijdperk van *peace-enforcement* nieuw leven in te blazen. Het geeft tevens aan dat Groot-Brittannië nog altijd gezien wil worden als één der groten der aarde, waarvoor het bezitten van een (onkwetsbare) nucleaire strijdmacht nog altijd het toegangsbiljet is. Indien dit alles kan worden bewerkstelligd door met de Fransen samen te werken (die soortgelijke overwegingen hebben), is een dergelijke opzet voor Londen het proberen waard.

Parijs probeert al sinds jaar en dag Londen te interesseren voor een bilateraal nucleair partnerschap. In 1992 was er op instigatie van Frankrijk reeds een gezamenlijke commissie voor nucleair beleid en doctrine opgezet. Dat er hierna weinig van dit orgaan vernomen werd, werd veroorzaakt door terughoudendheid van Britse kant. De regering Blair koos vanwege de nieuwe genoemde motieven voor een andere opstelling. Met name waar het de nucleaire faciliteiten voor onderzoek en ontwikkeling van beide staten betreft, wordt er voortaan intensiever samengewerkt. Britse onderzeeboten kunnen op reguliere basis in Franse havens worden gestationeerd en vice versa. Daarnaast is er sprake van de opzet van een gezamenlijk patrouillesysteem, waarbij slechts één onderzeeboot van één van beide staten zich op zee bevindt. Het huidige patrouillesysteem is reeds tot op zekere hoogte op elkaar afgestemd en het aantal uitwisselingen van personeel met

betrekking tot de beide nucleaire programma's is de afgelopen twee jaren fors toegenomen. De *Trident - force de frappe* combinatie moet zo een nucleair hoofdstuk toevoegen aan al de plannen voor een pan-Europese defensie.<sup>10</sup>

### Doel

Op welke wijze kan een Europese defensie de beide genoemde nucleaire strijdmachten incorporeren? Een dergelijke geïntegreerde strijdmacht moet hiertoe direct of indirect de gemeenschappelijke veiligheid dienen. Derhalve is het wenselijk dat:

- op het gebied van materieel en onderzoek een *verdergaande* samenwerking tussen Groot-Brittannië en Frankrijk tot stand komt. Deze pogingen kunnen voorlopig enkel een bilateraal karakter hebben, doordat beide staten vooralsnog hun onafhankelijke nucleaire status willen handhaven;
- er een verdieping plaatsvindt van de huidige Brits-Franse beschouwingen over een nucleaire strategie. De EU-partners zonder kernwapens kunnen hierbij onder een gezamenlijke nucleaire garantie vallen. De karakteristieken van deze Europese kernmacht dienen een maximale afschrikking met een minimum aantal wapens te bewerkstelligen, waarbij deze strijdmacht nimmer een afspiegeling dient na te streven van de Russische of Amerikaanse arsenalen;
- er een proces op gang wordt gebracht waarbij gezamenlijke EU informatie en consultatie op het gebied van nucleaire vraagstukken aan de orde is. Een gemeenschappelijke Europese defensiepolitiek ontkomt er op termijn sowieso niet aan een dergelijke dialoog te beginnen. Te meer daar Groot-Brittannië noch Frankrijk voorlopig van plan zijn hun nucleaire strijdkrachten op te geven, is het van belang dit 'fait européen acquis' op reguliere basis

met de EU-partners te gaan bespreken.<sup>11</sup>

### Mogelijkheden en onmogelijkheden van de Eurobom

*So far so good*, maar zowel Washington als de EU-partners zullen het Brits-Franse nucleaire samengaan in een Europees kader met de nodige scepsis bezien. Het enthousiasme van de regering Blair voor de Europese defensiesamenwerking roept in de Verenigde Staten al vraagtekens op. Het Verenigd Koninkrijk benadrukt dan wel dat elke Europese militaire inbreng ondergeschikt is aan de Atlantische structuur, maar Parijs heeft vaak zijn eigen (afwijkende) agenda. De Franse president Chirac liet in de zomer van 1999 nog weten dat de Europese Defensie-identiteit de 'containment' van de Amerikanen tot doel had. Aantijgingen dat met een EVDI en/of een eigen Eurobom de bijl aan de wortels van het Atlantisch bondgenootschap wordt gelegd, liggen voor de hand.<sup>12</sup>

De Verenigde Staten neigen er nu nog naar goedkeuring te verlenen aan Europese pogingen meer gewicht in de schaal van de gezamenlijke defensie-inspanning te leggen. Er is echter sprake van Amerikaanse ambivalentie tegenover een intensivering van de Europese militaire inbreng. Enerzijds wordt een toename van de Europese rol in de alliantie toegejuicht, anderzijds vreest Washington dat verdere ontwikkelingen op dit vlak resulteren in een scheuring van de NAVO.

Binnen de EU zullen neutrale staten als Zweden en Finland, maar ook Oost-Europese kandidaat-lidstaten (met het oog op een Russische reactie), niet staan te trappelen om een dergelijke strijdmacht in de boezem van het GBVB van de Unie op te nemen. Met name de eerstgenoemden zullen er eerder naar streven deze, in hun ogen onwenselijke, nalatenschap uit de Koude Oorlog en vergane grootmachtstatus, het veld te doen

<sup>10</sup> A. Gilligan, 'Blair's plans for a Euro-bomb', *The Spectator*, 22-1-2000.

<sup>11</sup> De Montferand, *Défendre l'Europe*, 189-192.

<sup>12</sup> 'Who Noon is And why he matters', *The Economist*, 11-3-2000.

ruimen. 'Kleine' lidstaten als Nederland vrezen bovendien dat een EU-kernmacht de 'oorspronkelijke bezitters' een zeggenschap en status geeft die de besluitvorming over hun hoofden heen zal versterken.

Toch zijn er redenen aan te dragen die een Eurobom het overwegen waard maken en eigenlijk al aangeven dat een dergelijke in de Europese pijler van de NAVO vastgelegde strijdmacht niet alleen mogelijk is, maar tevens voordelen met zich meebrengt.

Staten die er een eigen nationale defensie op nahouden benadrukken hiermee de eigen politieke macht. Groot-Brittannië en Frankrijk zullen

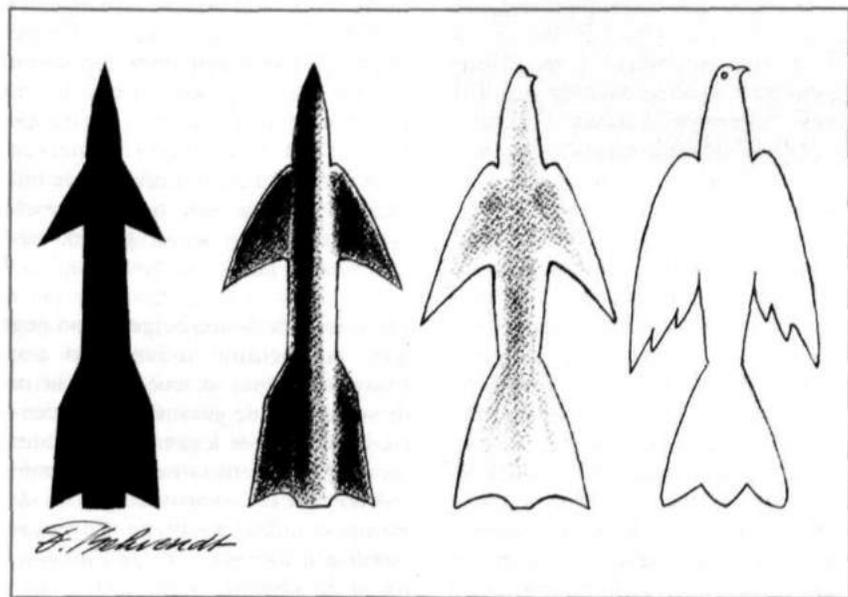
preventie en het bieden van rugdekking aan de internationale stabiliteit. Aan de eis tot reductie van de westerse nucleaire strijdkrachten, iets waar het non-Proliferatie Verdrag voor kernwapens toe oproept en waar veel derdewereldlanden om vragen, kan door de Eurobom op termijn tegemoet worden gekomen. Een vergaande Brits-Franse samenwerking/Eurobom en de hiermee gepaard gaande kostenbesparing en inkrimpingen, brengen als vanzelf een nucleaire wapenreductie met zich mee.

Een Britse inbreng bij een Europese kernmacht houdt bovendien Washington tevreden. Via Amerikaanse expertise en materieel voor het

NAVO-structuur (en hiermee Amerikaanse invloed) valt, lijkt vooralsnog verzekerd. HMS *Vanguard*, de eerste Britse onderzeeboot die het Trident-systeem op zee bracht, was voor tweederde deel *made in America*. De drie hierna in Groot-Brittannië gebouwde zusterschepen waren kopieën van bestaande VS-ontwerpen, waarbij de Amerikanen de overdrachtsmiddelen leverden. De communicatiesystemen die de raketten laten afvuren en de vlucht controleren zijn in Amerikaanse handen. De kernkoppen mogen dan Brits zijn, maar voor het onderhoud van deze wapens leunt Albion zwaar op de Amerikanen. Groot onderhoud en proeflanceringen worden bij gebrek aan eigen faciliteiten uitgevoerd in de Verenigde Staten. Bovendien wordt bepaalde cruciale scholing van de bemanningen door zowel Brits als Frans personeel bij Amerikaanse opleidingsinstituten genomen.

Het Franse pragmatisme van de afgelopen vijf jaren dient niet uit het oog te worden verloren. Ook Parijs ziet in dat de EU om militair-logistieke, maar tevens om financiële redenen zich geen verwijdering in de veiligheids-samenwerking met de Verenigde Staten kan veroorloven.

*Last but not least* brengt een integratie van de beide kernmachten binnen een Europees GBVB meer zeggenschap met zich mee voor de 'kleine' landen. De positie van de neutralen hierin is geen verschijnsel dat op voorhand alle discussie onmogelijk maakt: de huidige voorstellen over een snelle onafhankelijk opererende EU-interventiemacht brengen evenzeer hoofdbrengen met zich mee.



daarom, onder meer met het oog op hun vaste zetel- en vetorecht in de VN-Veiligheidsraad, aan hun nucleaire strijdkrachten vasthouden. Afschrikking kan daarbij gezien worden als een algemene vorm van diplomatiek en politiek verkeer en is veel ouder dan het kernwapen zelf. Afschrikking zal derhalve altijd als een politieke strategie blijven bestaan. Doordat kernwapens voor de te voorziene toekomst deel blijven uitmaken van de militaire arsenalen, zullen deze wapens voor wat het Westen betreft moeten blijven bijdragen aan oorlogs-

Tridentsysteem wordt namelijk het bedrijfsleven in de Verenigde Staten van inkomsten voorzien. Ook bestendigt een Eurobom de betrokkenheid van de Verenigde Staten bij Europa, doordat het Amerikaanse ressentimenten wegneemt over het alleen moeten dragen van de westerse last van een strategische nucleaire strijdkracht. Kortom: het past binnen het huidige gevoerde debat over burden-sharing in het Atlantisch bondgenootschap, maar dan op nucleair gebied. Dat een eventuele Europese nucleaire afschrikkingsmacht hierbij onder de

# EVDB en Europese materieelsamenwerking

drs. F.J.M. Speel\*

## EVDB: een materiële zaak?

Het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) ontwikkelt zich veel sneller dan tot voor kort voor mogelijk werd gehouden. Het EVDB kent enkele componenten die in de komende jaren worden uitgewerkt: naast politieke, militair-operationele componenten ook een defensiemateriële component. Tot op heden is in het kader van het EVDB echter nog niet expliciet gesproken over materieelsamenwerking.

De volgende redenen kunnen hiervoor worden aangevoerd. Allereerst wordt bij de ontwikkeling van het EVDB de prioriteit aan de politieke en militair-operationele aspecten gegeven. Ten tweede wordt het terrein van de Europese materieelsamenwerking, zeker in relatie tot de defensie-industriële politiek, van oudsher gedomineerd door nationale belangen. Het feit dat in het kader van het EVDB de materieelsamenwerking nog niet expliciet op de politieke agenda heeft gefigureerd, betekent echter geenszins dat er geen parallele ontwikkelingen op dat vlak hebben plaatsgevonden.

In deze bijdrage ga ik in op deze ontwikkelingen, die ieder voor zich kun-

nen bijdragen aan de voortgang van een Europees defensiematerieelbeleid. De nadruk zal hierbij liggen op de initiatieven van zogenaamde 'coalitions of the willing', die de impasse in de traditionele materieelfora (WEAG en WEAO) trachten te doorbreken.

Twee initiatieven zijn met name vermeldenswaard: de oprichting van het materieelagentschap OCCAR (*Organisme Conjoint de Cooperation en Matière d'Armement*) en het zogenaamde *Letter of Intent* (LOI)-initiatief. Maar eerst komt de noodzaak van internationale materieelsamenwerking aan de orde alsmede de algemene ontwikkelingen in de Europese defensie-industriële sector.

## Noodzaak van samenwerking

De Europese landen nemen in toenemende mate met eenheden en materieel aan militaire operaties deel. Dit stelt eisen aan de interoperabiliteit en standaardisatie in het kader van de NAVO, maar zeker ook in Europees perspectief. De resultaten van de aanstaande *Capabilities Commitment Conference* in EU-kader zullen de noodzaak van interoperabiliteit tussen de Europese strijdkrachten vergroten.

Voorts is het, als gevolg van het technologisch hoogwaardige karakter van een belangrijk deel van het defensiematerieel met een lang ontwikkelingstraject, voor veel landen niet meer mogelijk om dergelijke investeringen individueel op te brengen. Dit

noodzaakt eveneens tot intensieve samenwerking. Ook het concentratieproces in de Europese defensie-industriële sector vergroot de onderlinge afhankelijkheid en levert als zodanig een indirecte bouwsteen voor het EVDB.

## Europese DTIB

In de Verklaring van de Europese Raad van Keulen (juni 1999) werd reeds de noodzaak erkend van voortdurende inspanningen met het oog op de versterking van de Europese defensietechnologische en industriële basis (DTIB), die competitief en dynamisch zal moeten zijn.

Voor Nederland is het van belang dat de defensie-industrie een aantal niche-markten bezet. Om zowel politieke als economische redenen dient Nederland daarbij de relaties met de VS op defensie-industrieel gebied open te houden. Tegelijkertijd moet de aansluiting bij de Europese materieelsamenwerking niet worden gemist. Dat geldt zowel voor de intergouvernementele samenwerking als op het gebied van het streven naar verbeterde marktwerking.<sup>1</sup>

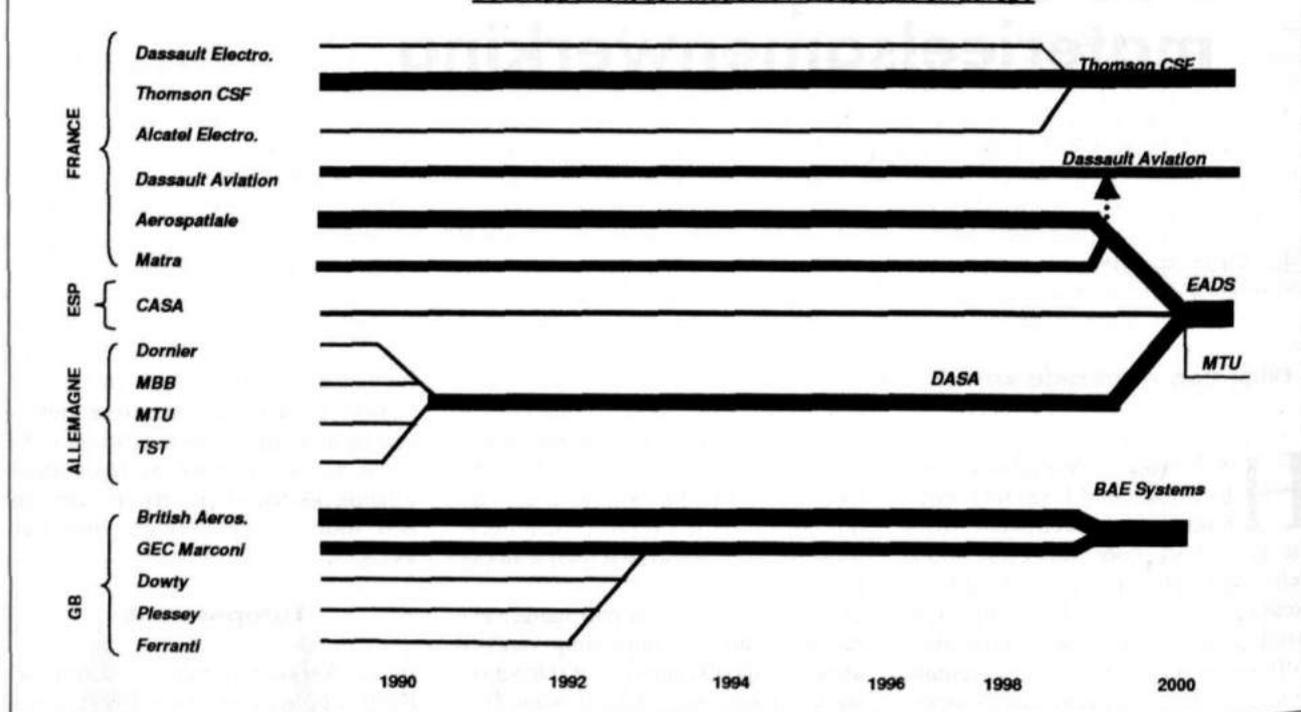
In de Verklaring van de Europese Raad in Helsinki (december 1999) werd de voortgang in het Europese industriële herstructureringsproces verwelkomd als een positieve stap in de richting van een concurrentiekrachtige Europese DTIB als constructief element van een EVDB.

In het afgelopen jaar heeft dit herstructureringsproces zich zowel binnen als buiten Europa voortgezet met

\* De auteur is werkzaam als beleidsadviseur Multilaterale samenwerking bij het Directoraat Generaal Materieel.

Brief aan Tweede kamer d.d. 29 oktober 1999 inzake het EVDB (Kamerstuk 24 128, nr. 4).

### Développement de l'Industrie Aérospatiale en Europe



Afb. 1 Herstructurering van de Europese Luchtvaart- en Defensie-industrie (Bron: Chailot paper nr. 40, B. Schmitt, 2000)

een toename van grensoverschrijdende industriële samenwerking in het algemeen en een groot aantal fusies en overnames in het bijzonder (zie afbeelding 1).

#### Het LOI-initiatief

De grensoverschrijdende industriële samenwerking wordt bemoeilijkt door allerlei barrières, zoals nationale regelgeving op het terrein van *security of supply, research and technology*, beveiliging van informatie, eigendomsrechten, exportprocedures alsmede het onderkende gebrek aan de harmonisatie van materieelbehoeften. Om deze barrières te slechten, onder-

tekenden de ministers van Defensie van Frankrijk, Duitsland, Italië, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk, na jarenlang vruchteloos overleg, in juli 1998 een intentieverklaring (Letter of Intent - LOI), waarin zij zich tot doel stelden een kader voor samenwerking te scheppen om de herstructurering van de Europese defensie-industrie te ondersteunen.

De afgelopen twee jaar is door de zes landen met wisselend succes aan de uitwerking van de intentieverklaring gewerkt. Als voorlopig eindresultaat van de inspanningen ondertekenden de ministers van Defensie van de zes landen op 27 juli van dit jaar een raamovereenkomst (*Framework Agreement*). Deze overeenkomst, die een verdragsstatus krijgt, omvat intenties én voorstellen om gegeven de genoemde zes barrières de grensoverschrijdende industriële samenwerking te ondersteunen. Alhoewel de raamovereenkomst een globaal karakter heeft, biedt ze voldoende aanknopingspunten voor verdere uitwerking.

Gelet op het feit dat de belangrijkste Europese landen met de meest omvangrijke defensie-industrieën (waaronder de luchtvaartindustrie) dit initiatief hebben genomen en het bovendien tot een juridisch bindende overeenkomst heeft geleid, kunnen de resultaten van dit 'zeslanden-initiatief' worden beschouwd als een belangrijke bouwsteen van de toekomstige Europese samenwerking.

De concrete voorstellen uit de raamovereenkomst zullen, gezien de betekenis en de invloed van de leden, niet alleen als basis fungeren voor het overleg met de overige EU-landen, maar zeker ook richtinggevend zijn voor mogelijke verdere Europese oplossingen.

De uitwerking van de voorstellen zal deels plaatsvinden onder de eerste pijler van de EU, in casu de Interne Markt, alsmede in de tweede pijler, in casu het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) /EVDB.<sup>2</sup> In dat perspectief verdient

<sup>2</sup> De Europese Unie berust op drie pijlers. De basis wordt gevormd door de drie nog vigerende verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen (eerste pijler; waaronder Interne markt, EMU etc.), die aangevuld worden door de bepalingen betreffende het GBVB (tweede pijler) alsmede betreffende de samenwerking bij het binnenlands en justitiebeleid (derde pijler).

het aanbeveling op korte termijn te bezien of Nederlandse toetreding, na inwerkingtreding van deze overeenkomst, moet worden nagestreefd.

### **Traditionele fora: weinig resultaten**

Naast de bilaterale materieelsamenwerkingsprojecten zijn vooral de multilaterale projecten de lakmoesproef voor de Europese materieelsamenwerking. Reeds in de *Defensienota 2000* werd gesteld dat de resultaten van Europese materieelsamenwerking tot dusver beperkt zijn gebleven, doordat het grote aantal overlegverbanden samenwerking bemoeilijkt en het grote aantal deelnemers eensgezindheid over projecten vaak in de weg staat.<sup>3</sup>

De resultaten in traditionele Europese materieel-fora als de *Western European Armaments Group* (WEAG) en de *Western European Armaments Organisation* (WEAO) zijn tot op heden beperkt gebleven tot *research and technology*-gerelateerde projecten. Met het overhevelen van de functies van de WEU naar de EU als onderdeel van het EVDB én het vervolgens opheffen van de WEU, bevinden de WEAG en de WEAO zich nog in een identiteitscrisis.

Door het grote aantal deelnemende landen (19<sup>4</sup>) en de consensus-besluitvorming is er nog geen overeenstemming over de uiteindelijke positionering van de WEAG en de WEAO. Er zijn grofweg twee opties: zelfstandig verder gaan of het integraal onderbrengen van de WEAG en de WEAO bij de EU. Gezien de ontwikkelingen in het kader van het EVDB zal het geen verrassing zijn dat het Nederlands streven vanuit de WEAG er op is gericht zo spoedig mogelijk een principebesluit

te nemen om de WEAG/WEAO-activiteiten op termijn geleidelijk bij de EU onder te brengen.

Het internationale ambitieniveau, met name dat van de grote lidstaten, en de voortvarendheid in de WEAG en de WEAO is op dit moment echter beduidend lager. Dit wordt mede veroorzaakt door de Noorse en Turkse positie (wel WEAG-lid, geen EU-lid). Het uitgangspunt in de discussie is dat de huidige rechten en plichten van de WEAG-leden in een toekomstige constellatie niet zullen veranderen. Dit bemoeilijkt echter wel het transitieproces richting EU.

### **EAA**

Eén concreet project (in de WEAG) is de spreekwoordelijke uitzondering op de regel, namelijk de ontwikkeling van een Europees materieelagentschap (*European Armaments Agency*-EAA) op basis van een door de minis-

ters van Defensie in november 1998 goedgekeurd Masterplan. Dit project dient verdere invulling te geven aan de politieke doelstelling, geuit in de WEU-Verklaring bij de ondertekening van het Verdrag van Maastricht in 1991, om op langere termijn één Europees materieelagentschap te vormen.

Tegelijkertijd echter met de eerste initiatieven in de WEAG (1996) werd door Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Italië het materieelagentschap OCCAR opgericht. Deze vier landen geven de ontwikkeling van OCCAR logischerwijs een hogere prioriteit dan de ontwikkeling van een materieelagentschap in WEAG-verband. Alle betrokkenen zijn het er overigens over eens dat er uiteindelijk maar één materieelagentschap in Europa kan functioneren. Het moge duidelijk zijn welk fundament de vier OCCAR-landen hiervoor als uitgangspunt zullen nastreven.



**Afb. 2 Embleem van de Western European Armaments Group**

<sup>3</sup> Kamerstuk 26 900, nr 1 en 2, blz 99.

<sup>4</sup> De 19 WEAG-leden bestaan uit de EU-lidstaten, inclusief Noorwegen, Turkije, Polen, Hongarije, Tsjechische Republiek, en met uitzondering van Ierland.

## OCCAR

In 1993 besloten Frankrijk en Duitsland tot de oprichting van een bilateraal agentschap om twintig tot dertig gezamenlijke materieelprojecten onder te brengen. Het ontstaan in 1996 van het materieelagentschap OCCAR was een logisch gevolg van een reeds lang gekoesterde Frans-Duitse wens nauwer samen te werken op het terrein van defensiematerieel. Italië en het Verenigd Koninkrijk sloten zich direct aan bij het initiatief.

De oprichting van OCCAR door de vier landen gaf uitdrukking aan hun gezamenlijke wil om de internationale samenwerking in het algemeen en het projectmanagement in het bijzonder beter te organiseren. De oprichting gaf ook uitdrukking aan de politieke wens de Europese Veiligheids- en Defensie-identiteit te bevorderen. In feite is de oprichting van OCCAR dus een logische tussenstap in een langetermijntraject, waarbij uiteindelijk alle Europese landen zullen zijn betrokken (zie afbeelding 4: ontstaansgeschiedenis van OCCAR).

### Oogmerk

Het oogmerk van OCCAR is het bieden van een permanente structuur met rechtspersoonlijkheid, die de deelnemende landen in staat stelt beter dan voorheen gezamenlijk nieuw materieel te laten ontwikkelen en, vervolgens, te produceren. De basisbeginselen van OCCAR, de zogenaamde 'Baden-Baden principes', kunnen als volgt worden getypeerd: het bereiken van kosteneffectiviteit door middel van de harmonisatie van operationele eisen; technologische samenwerking; stimulering van een concurrentiekrachtige industrie; hantering van het principe van *global balance* (waarover later meer) en de mogelijke deelneming van andere Europese landen.

### Voordelen

In het algemeen levert de uitvoering van materieelprojecten in een agentschap een aantal voordelen op:

- de projectkosten kunnen beter worden beheerst door gezamenlijk

management en de hantering van standaardprocedures en doordat allerlei deskundigheid in het agentschap voor handen is. Uiteraard, en dit blijkt in de praktijk geen loze kreet, moet worden voorkomen dat er een nieuwe bureaucratie ontstaat;

- het agentschap biedt voorts een platform om de behoeftstellingen van de deelnemende landen te coördineren, vooral op langere termijn. OCCAR beoogt nadrukkelijk de gefragmenteerde defensiemarkt aan de vraagzijde te organiseren. Dit is geen luxe, gezien de concentratie die aan de aanbodzijde gaande is;

- de samenwerking in OCCAR behelst concrete materieelprojecten. Een land kan pas toetreden nadat het een concreet multilateraal project heeft geïdentificeerd, waaraan het in OCCAR-kader wil deelnemen. Deze toetredingsvoorwaarde garandeert een materiële, industriële en financiële betrokkenheid, kortom een fors 'commitment', van ieder OCCAR-lid.

Voor Nederland is het project 'vervanging pantserwielvoertuigen' (internationaal bekend onder de namen *Gepanzertes Transport Kraftfahrzeug* (GTK) en *Multi Role Armoured Vehicle* (MRAV)) het beoogde entreeproject (zie afbeelding 3).

Het is voor de gunning en de inhoud van contracten essentieel dat het agentschap als zelfstandig rechtspers-

soon kan functioneren. Hiertoe hebben de vier landen op 9 september 1998 het OCCAR-verdrag ondertekend. Het hierop volgende ratificatieproces in de vier landen zal naar verwachting voor het eind van dit jaar zijn afgerond.

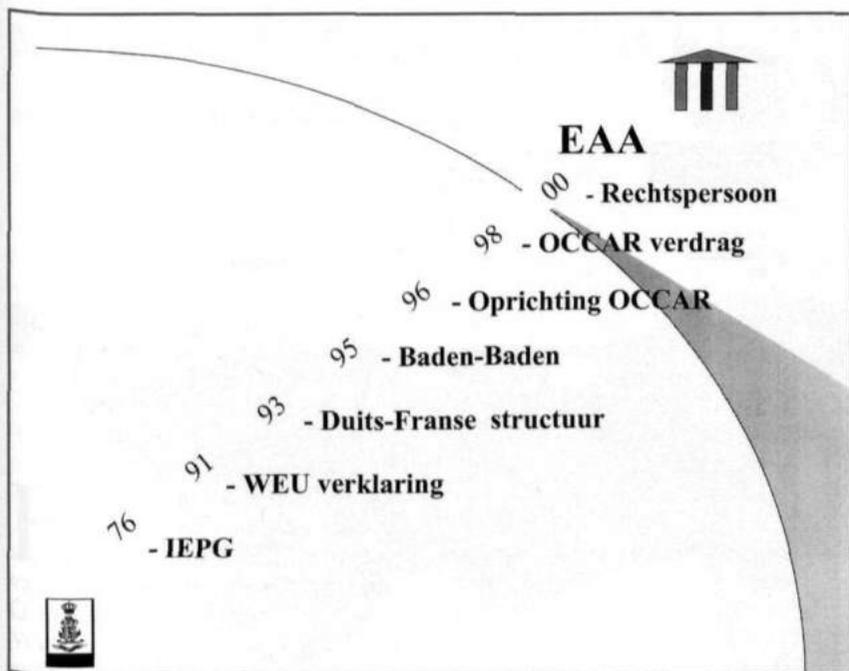
### De organisatie

De organisatie van OCCAR bestaat uit een Raad van Toezicht en een OCCAR-agentschap. In de Raad hebben alle deelnemende landen een vertegenwoordiger. De Raad functioneert in de praktijk op het niveau van de Directeuren-Generaal Materieel. Het OCCAR-agentschap bestaat uit een centraal kantoor in Bonn met ongeveer veertig tot vijftienveertig medewerkers en programmadviesies van onder OCCAR ressorterende programma's, thans in Koblenz en Rueil-Malmaison (bij Parijs).

Nederland heeft in oktober 1996 voor het eerst de vier OCCAR-landen benaderd met het verzoek te kunnen toetreden tot OCCAR. Dit heeft geleid tot de uitnodiging aan Nederland om lid te worden. Om te kunnen toetreden moet aan drie voorwaarden worden voldaan. Allereerst moet Nederland de OCCAR-beginselen onderschrijven. Ten tweede moet ons land een concreet multinationalaal materieelproject identificeren als 'entreeticket'. In de derde plaats moet Nederland instemmen met een lijst van reeds goedgekeurde OCCAR-documenten, het zogenaamde *acquis*, inclusief de tekst van het OCCAR-verdrag.

Project	Deelnemende landen
TIGER (inclusief TRIGAT LR) gevechtshelicopter	Frankrijk en Duitsland
MILAN anti-tankwapen	Frankrijk en Duitsland
HOT anti-tankwapen	Frankrijk en Duitsland
ROLAND luchtverdedigingssysteem	Frankrijk en Duitsland
COBRA anti-artillerie radar	Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk
FSAF grond-lucht raketsysteem	Frankrijk en Italië

Afb. 3 Reeds in OCCAR ondergebrachte projecten



Afb. 4 Ontstaansgeschiedenis van OCCAR

#### Nederlandse voorwaarden

Omdat de bereidheid onder de vier landen om wijzigingen in het OCCAR-verdrag aan te brengen zeer klein was, heeft Nederland twee voorwaarden verbonden aan de Nederlandse instemming met het OCCAR-verdrag. Met de OCCAR-landen is overeenstemming bereikt over deze voorwaarden:

- (1) de erkenning van het Nederlands als vijfde officiële taal (in het verdrag worden vier officiële talen genoemd); en
- (2) de toekenning van vijf stemmen, volgens de EU-systematiek, in het geval van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming (in het verdrag is het aantal stemmen voor nieuwe leden namelijk niet vastgelegd). Het uitgangspunt van besluitvorming in OCCAR is overigens unanimité en tot op heden is daarvan niet afgeweken.

Een cruciaal kenmerk van OCCAR is dat het beginsel 'costshare is workshare' per project niet meer leidend is voor de industriële inschakeling bij materieelprojecten. Dit beginsel heeft

Europese samenwerkingsprojecten in de praktijk vaak bemoeilijkt. In OCCAR wordt gestreefd naar een evenwichtige verdeling van het werk over een langere periode en over verscheidene projecten, een global balance. Industriële betrokkenheid moet in de eerste plaats berusten op aantoonbare deskundigheid en concurrentiekracht.

#### Nederlandse defensie-industrie

Het Nederlandse lidmaatschap van OCCAR betekent voor de Nederlandse industrie dus dat zij in beginsel kan meedingen naar een aandeel in alle projecten die bij OCCAR zijn ondergebracht – ook die waaraan Nederland niet deelneemt. In beginsel wordt de afzetmarkt van de Nederlandse defensie-industrie dus groter.

Daar staat tegenover dat de garantie van evenredige deelneming per project waarin Nederland deelneemt, vervalt. Dit weegt voor een klein land als Nederland zwaar, omdat de basis van Nederlandse defensie-industrie smal is. Hierdoor zullen de mogelijkheden om op korte termijn een 'global balance' te bereiken, beperkt zijn. Vandaar dat een jaarlijkse toetsing inzicht moet bieden in de feitelijke

participatie van het bedrijfsleven. Op basis hiervan kunnen aanpassingen worden overeengekomen.

De Nederlandse defensie-industrie speelt vooral een rol van betekenis als toeleverancier van hoogwaardige subsystemen, componenten en kennis. Nederlandse bedrijven en instellingen zullen veelal toeleverancier zijn van buitenlandse hoofdleveranciers. Een hoofdleverancier dient zijn onderleveranciers in beginsel op gelijkwaardige basis uit de OCCAR-landen te kiezen.

In het algemeen worden op die manier dus ruimere mogelijkheden voor industriële deelneming geschapen. Het is echter, opnieuw, nadrukkelijk van belang te bewaken of dit voor de Nederlandse defensie-industrie in de praktijk werkelijk zo uitpakt. Er zullen dan ook interne mechanismen worden ontwikkeld om te signaleren en, waar nodig, te corrigeren. Er moet op worden toegezien dat de belangen van de Nederlandse industrie op toereikende wijze worden behartigd en dat Nederland in voldoende mate bij de werkzaamheden wordt betrokken, uiteraard binnen de altijd geldende randvoorwaarden van doeltreffendheid en doelmatigheid.

#### Leerproces

Geconcludeerd kan worden dat OCCAR als nieuwe organisatie nog een leerproces ondergaat. De principes en regels die zijn overeengekomen moeten regelmatig tegen het licht worden gehouden. Daarom zullen bij ieder OCCAR-project de eerdere ervaringen met de inschakeling van de Nederlandse industrie worden geëvalueerd. Daarbij staat het strategische industriële evenwicht op langere termijn voorop. Overigens leidt Nederlandse toetreding tot OCCAR niet tot een verplichting om ook aan toekomstige projecten deel te nemen. De keuzevrijheid blijft gewaarborgd tussen 'kopen van de plank' of deelneming, al dan niet in OCCAR-verband, aan een internationaal ontwikkelingsproject. Nederland zal het eerste 'kleine' land



Afb. 5 Een GTK-voertuig

zijn in de OCCAR-gemeenschap. Dat brengt met zich mee dat Nederland wordt geacht de specifieke belangen (kleiner land met een minder omvangrijke defensie-industrie) nadrukkelijk naar voren te brengen. De ervaring leert dat de grote landen dit niet als een complicerende factor ervaren, maar als een geaccepteerd gegeven voor een vruchtbare opbouw van de organisatie.

Naast Nederland hebben ook België, Spanje en Zweden te kennen gegeven in de toekomst te willen toetreden. Nederland is tot op heden echter het enige land dat in een toetredingsproces is beland. OCCAR is in potentie één van de fundamenteën van de Europese materieelsamenwerking én zal in dit perspectief als voorloper van een toekomstig Europees materieelagentschap één van de instrumenten van een EVDB zijn.

### Conclusies

Het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid ontwikkelt zich snel; de resultaten van de Europese Raad in Keulen (juni 1999), Helsinki (decem-

ber 1999) en Feira (juni 2000) bevestigen dit. De parallelle Europese industriële ontwikkelingen (herstructurering en rationalisatie) gaan eveneens in hoog tempo. Beide processen versterken elkaar in de richting van een Europees kader.

De traditionele materieel-gerelateerde fora, de WEAG en de WEOA, hebben het momentum voor eigen initiatief ondertussen verloren. Een tweetal initiatieven van kleine, gelijkgestemde, *coalitions of the willing* hebben het initiatief inmiddels overgenomen betreffende de ontwikkeling van een voorwaardenscheppend Europees materieelbeleid als onderdeel van een EVDB.

De uitwerking van de raamovereenkomst (juli 2000), voortvloeiend uit het LOI-initiatief van zes vooraanstaande Europese landen (Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Italië, Spanje en Zweden) zal richtinggevend zijn voor de overige Europese landen op de reeds genoemde zes deelterreinen. De maatregelen op deze deelterreinen zullen voorwaardenscheppend zijn voor de ontwikkeling van Europese materieel-samenwerking in EVDB-perspectief.

Een mogelijke Nederlandse toetreding, na ratificatie van deze overeenkomst, is een optie die de komende maanden nader zal worden bezien.

Het door Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Italië in 1996 opgerichte materieelagentschap OCCAR is in potentie de voorloper van één Europees materieelagentschap. OCCAR wordt beschouwd als een bouwsteen voor toekomstige Europese samenwerking bij de ontwikkeling en de productie van defensiematerieel, als instrument van een EVDB.

Deelname aan OCCAR betekent voor Nederland een verruiming van de mogelijkheden voor de ontwikkeling van defensiematerieel in Europees kader. De Nederlandse toetreding tot OCCAR zal, conform de doelstelling verwoord in de Defensienota 2000, naar verwachting eind van dit jaar een feit zijn.

Ten slotte kom ik terug op de vraag die ik in het begin van het artikel heb gesteld: EVDB, een materiële zaak? Het antwoord is: natuurlijk! Echter, zoals Multatuli reeds zei: 'Geduld is een schoone zaak en schenkt de mensdom veel vermaak!' ■

# Een Europees veiligheidsbeleid is mogelijk

dr. W.F. van Eekelen\*

## Inleiding

Europa komt op veiligheidsgebied maar langzaam uit de verf. In 1991 werd met het verdrag van Maastricht besloten tot een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB), als opvolger van de Europese Politieke Samenwerking (EPS), die sinds 1971 bestond maar zich niet met veiligheidskwesties bemoeide. Er was wel eerder geprobeerd de EPS ook een militaire dimensie te geven, maar dat was gestuit op Deens, Grieks en Iers verzet. De overige lidstaten van de Europese Gemeenschap besloten daarop de West-Europese Unie te re-activeren en hun militaire samenwerking daarin vorm te geven. Resultaat was een gespleten aanpak: buitenlands beleid in de EPS, militaire kwesties in de NAVO en in de WEU.

Na de val van de Berlijnse Muur leek het mogelijk tot een meer rationele aanpak te komen, maar dat is in Maastricht niet gelukt: de nieuwe Europese Unie kreeg wel een GBVB, maar met echte veiligheid had die weinig te maken. Wel met standpunten in het zogenaamde Helsinki-proces, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), waar alle Europese landen toe behoren.

\* De auteur was minister van Defensie en secretaris-generaal van de WEU. Hij is nu lid van de Eerste Kamer voor de VVD en voorzitter van de Europese Beweging Nederland.

## Paradox

Er ontstond een paradoxale situatie. De Europese Unie zei een veiligheidsbeleid te hebben maar een essentieel element – het defensiebeleid – hoorde daar niet bij. Ook de WEU heeft niet aan de verwachtingen beantwoord. Er zijn enige gemeenschappelijke operaties georganiseerd, waar de NAVO niet aan toe kwam: mijnenvegen in de Golf tijdens de oorlog tussen Iran en Irak, een maritiem embargo tegen Irak tijdens de Koeweit-crisis, een blokkade van Servië en Montenegro in de Adriatische Zee (eerst parallel met de NAVO maar later gezamenlijk), een soortgelijke actie op de Donau en het leveren van een politie-element voor het Mostar-district van Bosnië ter ondersteuning van de administrateur die door de EU was aangewezen.

Op dit moment is er van de WEU alleen een missie in Albanië actief ter opleiding van een nieuw politieapparaat. Grotere operaties zijn alleen door de NAVO uitgevoerd, zoals we in Bosnië en Kosovo gezien hebben.

Waarom liet Europa het afweten? Het antwoord hing samen met de transatlantische verhoudingen. Een aantal landen – waaronder Nederland – achtte militaire operaties alleen mogelijk in het kader van de NAVO. Anderen – waaronder Frankrijk als de traditioneel meest actieve pleiter – wilden een autonome Europese capaciteit ter ondersteuning van Europese doelstellingen.

In januari 1994 leek een oplossing nabij. President Clinton was gekozen

onder de leuze 'The economy, stupid' en verwacht werd dat Amerika zijn buitenlandse verplichtingen zou verminderen. Clinton heeft toen voorgesteld dat in gevallen waarin de NAVO niet zelf als organisatie wilde optreden, wél militaire middelen van de Alliantie ter beschikking konden worden gesteld aan de WEU of een ad-hoc coalitie van landen die bereid waren in actie te komen.

Dat leek ideaal, maar er is niets van terecht gekomen. Allereerst omdat de VS hun verplichtingen helemaal niet hebben verminderd. Integendeel, zij hebben een zeer actief buitenlands beleid gevoerd, met initiatieven in Bosnië (het Dayton-akkoord), de NAVO-uitbreiding met Hongarije, Polen en Tsjechië, het Midden-Oosten, Noord-Korea en Noord-Ierland. Het laatste voorbeeld was Kosovo, waar de Amerikaanse diplomatieke activiteit wat meer ruimte heeft gelaten voor Europa, maar de VS opnieuw een dominante militaire rol hebben gespeeld. Daarmee rijst de vraag of er zich wel scenario's zullen voordoen waarin Washington afzijdig wil blijven.

## Autonom Europees optreden

De Europeanen, ook Frankrijk, zijn het er over eens dat voor de collectieve defensie van ons grondgebied de NAVO de enige organisatie is. Dat geldt ook voor interventies buiten ons eigen grondgebied waaraan Amerikaanse troepen meedoen. Twijfel

bestaat alleen als de VS niet willen participeren in een operatie. Dan lijkt het niet logisch de besluitvorming geheel op te hangen aan een organisatie die door middel van consensus beslist en waarin de VS een leidende rol spelen. Vandaar de pleidooien voor een autonome mogelijkheid voor Europees optreden. Uiteraard zal er dan ook consultatie in de NAVO zijn, maar de besluitvorming is daarvan dan niet afhankelijk.

Een argument dat ook vaak gehoord wordt tegen een Europese actie is dat wij de middelen niet zouden hebben. Dat is maar betrekkelijk waar. Europa heeft meer mensen onder de wapenen dan de VS, maar kan er veel minder mee doen. Wat wij niet hebben, maar de Amerikanen wel, zijn grote transportvliegtuigen en *real-time intelligence*, de satelliet-informatie die de commandant informeert waar de tegenstander zich bevindt, nú en niet uren geleden. Dat is uiteraard een belangrijk hulpmiddel, maar is niet voor alle operaties noodzakelijk.

Een les uit Kosovo was dat onbemande verkenningsvliegtuigjes – drones – voor tactische inlichtingen vaak nuttiger waren dan satellieten en dat er het meest behoefte was aan *human intelligence*, mensen op de grond. In Bosnië en Kosovo was er geen *high-tech* tegenstander, maar werden middeleeuwse methoden toegepast om de burgerbevolking met beschietingen tot vluchten te dwingen. Bovendien heeft de NAVO ook niet de middelen die ons ontbreken; die zijn eigendom van Amerika.

#### Geen duplicatie

In mijn tijd als secretaris-generaal van de WEU heb ik altijd geprobeerd om duplicatie te voorkomen. Als iets beschikbaar is in de NAVO moet Europa dat niet nog eens zelf aanschaffen. Maar dan moet Europa wel kunnen rekenen op beschikbaarstelling door de NAVO. Daar heeft de NAVO-topconferentie van Washington in april meer duidelijkheid over gegeven. Bij hun planning kunnen de Europeanen ervan uit gaan dat zij de NAVO-middelen daadwerkelijk kun-

nen gebruiken – *a presumption of availability* – maar helemaal zeker is het niet. De NAVO-Raad zal een besluit moeten nemen. Volgens mij is een Europese veiligheidsidentiteit dan ook meer een politiek dan een militair probleem. Militaire oplossingen zijn makkelijk als de politieke wil er is. En politiek zitten we met twee problemen.

### Twee problemen

Het eerste probleem is de moeite die democratieën hebben met militaire acties, zeker wanneer er slachtoffers dreigen te vallen. Dat geldt trouwens ook voor de VS, waar het *zero-casualties* syndroom leidt tot grote terughoudendheid ten aanzien van het zenden van grondtroepen. In Europa hebben alleen Groot-Brittannië en Frankrijk recente ervaring met interventie buiten hun grondgebied. In de andere landen moet men wennen aan het feit dat het militaire beroep gevaarlijker is geworden. Vandaar ook de betekenis van een vrijwilligersleger.

Het tweede probleem treft vooral Amerika. Hoe moeten de VS omgaan met een Europese Unie die een grotere rol in de wereld gaat spelen en zich ook op buitenlands politiek terrein beweegt? Anders gezegd, hoe is de relatie tussen de twee centra van besluitvorming in Brussel, de NAVO en de EU?

Washington heeft zich altijd verzet tegen een Europese *caucus* (groep mensen met dezelfde politieke denkbeelden, red.) binnen de NAVO; men wilde van het begin af aan bij de meningsvorming betrokken zijn en niet voor voldongen feiten worden geplaatst. Men heeft ook een traumatische ervaring opgedaan in de wereldhandelsconferenties, waar de Europeanen de zaak ophiielden omdat ze moeilijk tot een gezamenlijk standpunt konden komen en vervolgens nauwelijks van die positie konden afwijken. Maar dat was handel, het regelen van concurrentie. In een bondgenootschap gaat het om solida-

riteit en behoort men te luisteren naar goede argumenten van alle lidstaten.

### Formuleringen van het veiligheidsbeleid

Kernpunt is dus hoe de Europese Unie veiligheidsbeleid formuleert en hoe dat vervolgens ingebracht wordt in NAVO-consultaties. Ten tijde van Maastricht dacht men aan de WEU als een brug of scharnier tussen de NAVO en de EU. Dat werd vergemakkelijkt doordat de WEU alle Europese leden van de NAVO aan tafel had, evenals alle huidige en toekomstige leden van de EU, weliswaar met verschillende status, maar dat maakte in de praktijk weinig uit. Doelstelling was veiligheid door participatie via deelneming in de gewone WEU-raad en niet in een speciaal lichaam, zoals NAVO en EU hebben voor kandidaatleden.

Helaas is er maar weinig verkeer over die brug gegaan. De relatie WEU-NAVO ontwikkelde zich redelijk maar met de EU is het teleurstellend gebleven. De EU en met name het GBVB kreeg niet de reflex om de WEU te betrekken bij veiligheidsproblemen. Vandaar dat het GBVB zo declaratoir is gebleven: men verwelkomde, veroordeelde, betreurde, maar deed weinig substantieels, anders dan diplomatieke demarches.

Een deel van het probleem lag bij de vroegere neutrale landen: Ierland, Oostenrijk, Finland en Zweden, maar belangrijker was de tegenstand van Groot-Brittannië. Onder John Major was Londen tegen een opgaan van de WEU in de EU. Het verdrag van Amsterdam noemde de mogelijkheid. Tony Blair was toen net premier geworden. Daarna heeft hij het debat heropend door in St Malo samen met president Chirac over een fusie te spreken. Niet dat zijn voorstel erg duidelijk was, maar dat was misschien maar goed ook. Volgens sommigen zou hij de WEU willen 'opknippen', waarmee het militaire deel naar de NAVO zou gaan en het politieke naar de EU. Dat leek mij weinig zinvol, want het moest gaan om het aan-

sturen van militaire operaties, zoveel mogelijk gebruikmakend van NAVO-middelen.

Het is overigens een misverstand te denken dat de NAVO veel middelen heeft: de troepen zijn nationale eenheden die voor collectieve verdediging ter beschikking zijn gesteld. Bij andere operaties is telkens een nationaal besluit voor de beschikbaarstelling nodig en voor de WEU is dat niet anders. De grote troef van de NAVO zijn de hoofdkwartieren met hun verbindingssysteem en de gemeenschappelijke oefeningen op basis van gelijke procedures en regels. Een echte *asset* zijn alleen de *Airborne Warning and Control System* (AWACS)-vliegtuigen, aangeschaft met gelden uit de NAVO-begroting en gevlogen door multinationale bemanningen.

Indien de WEU opgaat in de EU moet wel behouden blijven wat tot nog toe is bereikt. Dat is de aanwezigheid van de ministers van Defensie naast hun collega's van Buitenlandse Zaken wanneer het om crisisconsultaties gaat, het bestaan van een centrum voor de analyse van satellietfoto's, een wetenschappelijk instituut voor veiligheidsstudies en de betrokkenheid van Noorwegen, Turkije en IJsland.

In Maastricht is afgesproken dat deze NAVO-landen geassocieerd lid van de WEU konden worden en volledig konden deelnemen aan de activiteiten. Dat was ook nodig om de WEU tot Europese pijler van de NAVO te kunnen maken. Voor die drie landen bood het een betrokkenheid bij Europese zaken die zij in de EU niet hadden. Datzelfde geldt sinds hun toetreding tot de NAVO ook voor Hongarije, Polen en de Tsjechische Republiek, zolang zij niet tevens in de EU zijn opgenomen.

De kandidaatleden voor de EU werden geassocieerd partner. Daarmee was het plaatje rond: alle huidige en toekomstige leden van de EU en alle overige Europese leden van de NAVO zaten aan dezelfde tafel. Met de VS en Canada werd binnen de NAVO

maximale transparantie betracht over het verloop van de werkzaamheden in de WEU.

#### Bevoegdheden

Het is merkwaardig om te zien hoe Amerikanen en Turken in 1991 grote bezwaren hadden tegen de nieuwe rol van de WEU, maar daar thans met enige nostalgie aan terug denken. Zij zijn terecht bevreesd voor nieuwe scheidslijnen tussen EU en NAVO, die men in de praktijk van de WEU had weten te vermijden. Belangrijk was dat alle betrokkenen aan een operatie konden meedoen. Weliswaar hadden alleen de volle leden stemrecht bij een besluit een actie te beginnen, maar vervolgens konden ook geassocieerden en waarnemers zich daarbij aansluiten. Voor het voeren van de operatie zelf hadden zij dan dezelfde bevoegdheden als de volle leden.

Het ziet ernaar uit dat deze praktijk in de toekomst zal worden voortgezet. Onder het Portugese voorzitterschap van de EU is een voorlopige regeling getroffen voor de organen van het gemeenschappelijke veiligheids- en defensiebeleid en voor consultaties met de zes andere Europese NAVO-landen en – separaat – met de vijftien kandidaten voor de EU (nu inclusief Cyprus en Malta).

Het grote verschil tussen het nieuwe GBVB en de WEU is het aantal volle leden. In de WEU waren dat er tien – alle tevens lid van de NAVO. In de EU doet Denemarken volledig mee (in de WEU was het slechts waarnemer) evenals de vroegere neutrale landen Ierland, Finland, Oostenrijk en Zweden (alle vier eveneens waarnemer in de WEU). Dat heeft uiteraard invloed op de samenstelling van de nieuwe organen die op de Europese Raad van Feira in juni op voorlopige basis zijn geconstitueerd. Een permanent comité voor politiek en veiligheid op ambassadeursniveau in Brussel – het COPS – een militair comité van chefs van staven met plaatsvervangers als militair gedelegeerden – MilDels – en een Europese militaire staf – EMS.

Spijtig genoeg is daarmee het gezamenlijk politiek-militaire karakter van de WEU verlaten en de NAVO-structuur gespiegeld. Van het WEU-personeel is nauwelijks gebruik gemaakt, met name niet van de *planning cell* die acht jaar lang hetzelfde heeft gedaan wat nu aan de nieuwe EMS wordt toevertrouwd. Deze militaire staf wordt geheel van de grond af aan geformeerd en moet dus van voren af aan beginnen. Blijkbaar hebben Frankrijk en de neutralen zich verzet tegen inschakeling van WEU-personeel omdat zij het EU-karakter wilden onderstrepen en de WEU als zodanig 'besmet' was.

Dat leek op de processie van Echternach, na twee stappen vooruit weer één stap terug. Het hoopvolle signaal dat gegeven werd met de benoeming van Javier Solana tot Hoge Vertegenwoordiger van de EU en tevens tot secretaris-generaal van de WEU werd niet opgevolgd door een verdere fusie. Voor het Militair Comité hebben de lidstaten wel de oude praktijk gevolgd dat de NAVO landen hun vertegenwoordiger (MilRep) bij het MC van de NAVO tevens benoemd hebben als MilDel bij het GBVB (behalve België en Frankrijk, maar die hadden dit bij de WEU ook niet gedaan).

#### Doelstelling

De Europese Raad van Helsinki heeft in december 1999 de doelstelling geformuleerd om in 2003 een militaire capaciteit ter beschikking te hebben van 50 à 60.000 personen die gedurende een jaar in staat moet zijn alle Petersbergtaken te vervullen, dat wil zeggen: naast humanitaire actie zoals voedselkonvoien en evacuatie van burgers uit benarde situaties, ook *peace-keeping* en *peace-enforcing*. In november 2000 wordt een bijeenkomst gehouden om nationale toezeggingen te formaliseren en tot een geheel samen te voegen. Aangenomen wordt dat gemikt wordt op een legerkorps, compleet met ondersteunende en logistieke eenheden, plus een bijdrage van zee- en luchtmacht. Dit wordt ook wel omschreven als

vijftien brigades. Om de operatie minstens een jaar vol te kunnen houden, moet het aantal van 60.000 verdubbeld of verdrievoudigd worden. In deze optiek heeft de Duitse minister Scharping reeds meegedeeld dat zijn land twintig procent van de *Headline Goal* wil bijdragen en dat gekwantificeerd als 30 à 36.000 personen.

Is dit een ambitieus doel? Ja en nee. De Europese landen hebben zo'n twee miljoen personen onder de wapenen, maar een groot deel is dienstplichtig en daardoor niet of beperkt inzetbaar voor vredesoperaties. De NAVO mikt thans op een snelle reactiecapaciteit van twee legerkorpsen, elk voor een ander scenario. Een Europese doelstelling van de helft daarvan lijkt dus redelijk.

De volgende vraag is dan of het bij de *Headline Goal* gaat om nieuwe eenheden en wat hun relatie zal zijn tot bestaande multinationale formaties. Aangezien men spreekt van vijftien brigades lijkt het waarschijnlijk dat deze zullen worden losgemaakt uit bestaande eenheden, maar wel een band met de moedereenheid zullen behouden. Dat is op zichzelf gerechtvaardigd in een tijd dat collectieve defensie een lagere prioriteit heeft gekregen nu de waarschuwingstijd in vele jaren wordt geteld en niet meer in uren of dagen. Het systeem van dubbele of drievoudige beschikbaarheid is dan verantwoord, maar betekent wel dat enige orde moet worden gebracht in het groeiende netwerk van multinationale eenheden.

Zelf heb ik sedert 1990 gepleit voor multinationaliteit op lager niveau dan het legerkorps om vredesoperaties

een element van gemeenschappelijkheid en solidariteit te geven. Dat is van militaire zijde maar heel schoorvoetend gebeurd omdat men grote nationale eenheden efficiënter vond.

Men was wel bereid lager te gaan dan de NAVO-legergroep maar vond het niveau van legerkorps belangrijk omdat daar de lijnen van een strategische oorlogvoering samenkwamen en stafofficieren hun training kregen. Intussen heeft zich een proliferatie van multinationale formaties voorgedaan, die bij nadere beschouwing voornamelijk uit hoofdkwartieren blijken te bestaan. De onder hen ressorterende eenheden worden in praktijk naar believen losgemaakt voor kleinere operaties en de staven worden gebruikt om leiding te geven aan eenheden die organiek niet tot hun formatie behoren. De binding van staf aan een vast aantal onderdelen is aan het verdwijnen. Een dergelijke flexibiliteit past wel bij de huidige veiligheidssituatie, maar stelt nieuwe eisen aan opleiding en oefening op alle niveaus.

### **Prioriteiten**

De taakstelling van Helsinki zal beter gepreciseerd moeten worden. Waar liggen de prioriteiten voor een Europees optreden? Het maakt veel uit of men zich concentreert op de periferie van de EU – wat mijn voorkeur heeft, zeker in het begin – of dat men ook diep in Afrika of Azië wil kunnen optreden. Vooral voor transport en logistiek betekent dat een geheel andere behoeftstelling.

Het is dan ook de vraag of op de committeringsconferentie van november

de regeringen hun toezeggingen op dezelfde veronderstellingen hebben gebaseerd. Bovendien zal men bij het uitwerken van de middellange termijn niet de onmiddellijke toekomst mogen vergeten. Eerste prioriteit lijkt de voortzetting van de operaties in Bosnië en Kosovo en misschien een aanwezigheid in Montenegro of Macedonië, vooral wanneer een nieuwe Amerikaanse regering deze verantwoordelijkheid wil overdragen aan Europa.

Een ander probleem ligt bij de relatie tussen militaire en civiele crisisbeheersing. De Europese Commissaris Patten heeft voorstellen gedaan voor een civiele capaciteit. Van zijn kant begrijpelijk, want hij kan putten uit de EU-begroting, maar hij heeft geen competentie op militair terrein. Toch is een scheiding zeer onaantrekkelijk. Het is duidelijk dat de civiele en militaire componenten vaak gezamenlijk moeten worden ingezet. Bosnië en Kosovo zijn voorbeelden van het belang van de civiele sector wanneer de militairen de orde hebben hersteld. Bij natuurrampen zal de hulpverlening gebaat zijn met snelle beschikbaarstelling van militaire middelen. In geval van een aardbeving is zwaar geniematerieel nodig; bij een watersnoodramp zullen militaire helikopters de reddingsacties kunnen versnellen.

Hier komt dus veel aan op goede samenwerking tussen de heren Solana en Patten, maar betwijfeld kan worden of hun goede wil voldoende is om de inefficiënte organisatiestructuur van de EU, die meer op harmonisatie van wetgeving gericht was dan op crisisbeheersing, tot slagvaardige actie te brengen.

# Een Europese defensiepijler

## Retoriek versus realiteit

A. Elshout\*

Iedereen neigt zo nu en dan naar lichtzinnigheid. Dat geldt voor mensen in het algemeen, maar voor politici in het bijzonder. Het is hun beroep om problemen te signaleren, te analyseren en op te lossen. Alleen lijkt het ook in de aard van het politieke metier besloten te liggen dat doorgaans pas tot handelen wordt overgegaan als een probleem onafwendbaar is geworden.

### Donkere wolken

Dat werd goed duidelijk op 20 november 1990, toen de leiders van Europa, de Verenigde Staten en Canada zich verzameld hadden in de Spiegelzaal in Versailles. Ze waren daar om het einde van de Koude Oorlog te vieren en te klinken op een 'nieuw tijdperk van democratie, vrede en eenheid'. De stemming was geanimeerd. Aan tafel zat de man die het allemaal mogelijk maakte: Michail Gorbatsjov. De Franse gastheer François Mitterrand zegde de Sovjet-leider namens alle aanwezigen dank. Daarna liet hij een korte stilte liet vallen als ultiem eerbetoon aan de man die de moed had gehad de bakens te verzetten.

Toch was er ondanks het feestelijke karakter van het galadiner iets mis met deze bijeenkomst, maar vrijwel niemand van het gezelschap had in de gaten dat ze waren als het orkest op de Titanic, dat bleef doorspelen ter-

wijl het schip al gevaarlijk slagzij maakte. Slechts één man voelde het aan, de bescheiden Poolse premier Tadeusz Mazowiecki. Hij wees zijn medegasten op de donkere wolken die de toekomst dreigden te verduisteren. Niemand die er acht op sloeg.

Een jaar later greep het onheil om zich heen. Er verdwenen hele staten, als dominanten vielen ze om. Joegoslavië werd het toneel van een bloedige oorlog, de Sovjet-Unie werd ontbonden, Slowakije en Tsjechië gingen uiteen. Het 'nieuwe Europa', waarvan zo hoog werd opgegeven in Versailles, bleek een Europa van wanorde en onmacht.

Met name de oorlogen op de Balkan hebben de Europese landen van hun onschuld beroofd. Machteloos stonden zij tegenover de wreedheden in Kroatië en Bosnië. Ze bemiddelden, verleenden noodhulp en zagen toe op bestanden, maar het bleken slechts lapmiddelen. Geen moment kregen zij grip op de gebeurtenissen, keer op keer werden ze bedrogen, bestandsakkoorden bleken niets waard. Uiteindelijk moesten ze in 1995 door de Verenigde Staten uit het moeras worden gered.

Vier jaar later bleek met Kosovo dat er inmiddels een les was geleerd: er vroegtijdig en krachtig ingegrepen. Maar door wie? Officieel door de NAVO, maar in de praktijk toch weer vooral door de Amerikanen. Er kan geen misverstand over bestaan: de Kosovo-oorlog was een Amerikaanse oorlog. De cijfers zijn genoegzaam bekend: zeventig procent van de

luchtoperaties was Amerikaans. Elk Frans vliegtuig dat werd ingezet, moest worden begeleid door vier Amerikaanse toestellen.

### De remedie

De omvang van de problematiek is inmiddels, na tien jaar en honderdduizenden doden, tot de Europese politiek doorgedrongen. Het probleem is gesignaleerd en gediagnosticeerd, en vorig jaar werd in juni op de Top van Keulen en in december op de Top van Helsinki de remedie geformuleerd. Er moet serieus werk worden gemaakt van een gemeenschappelijk defensiebeleid. Er wordt gestreefd naar een activistisch Europa dat humanitaire interventies pleegt waar mensenrechten worden geschonden en vredesoperaties uitvoert waar de continentale stabiliteit wordt bedreigd. Er moet een Europees interventieleger komen, bestaande uit 60.000 personen, dat in 2003 klaar is om te kunnen ingrijpen in crises, desnoods zonder de Verenigde Staten.

In het zoeken naar de oplossing voor een probleem is dit echter de relatief simpelste fase: het stellen van een doel. Nu komt het op de uitvoering aan, en dan stuit men al gauw op een andere onhebbelijkheid van politici, zeker die in Europa: de kloof die er gaapt tussen vrome intenties en praktijk, tussen retoriek en realiteit.

Eén punt springt er dan uit. Europa wil van alles, maar is het ook bereid het geld neer te tellen voor het verwerven van de middelen waarmee het

\* De auteur is Chef Buitenland van de *Volkskrant*.

gestelde doel kan worden bereikt? Wat zijn die middelen? In het kort: meer mankracht en materieel waarmee de beoogde toekomstige taken kunnen worden uitgevoerd.

Op dit moment kan dat nauwelijks. De legers van de Europese NAVO-landen hebben twee miljoen personen onder de wapenen. Maar van hen kan slechts een fractie worden ingezet bij crisisoperaties. Duitsland mag hiervoor bijvoorbeeld geen dienstplichtigen inzetten. Bovendien is het merendeel van de militairen niet opgeleid voor en geoefend in het uitvoeren van interventies. De legers van de meeste Europese NAVO-landen waren traditioneel bestemd voor territoriale defensie, het verdedigen van het eigen tegen een vijandelijke aanval, bijvoorbeeld van het Warschaupact. Daarom zijn Duitsland en Nederland, die reeds actief zijn in Kosovo en Bosnië, nu al vrijwel aan het einde van hun mogelijkheden op het gebied van crisisbeheersing en kunnen zij geen nieuwe grote verplichtingen aangaan als weer een beroep op hen zou worden gedaan.

### **Voorwaarden**

In het licht van de Europese ambities is het dus hoognodig dat de huidige staande legers zodanig worden omgebouwd dat er snel inzetbare eenheden komen, met goed getrainde en bewapende beroepssoldaten die geschikt zijn voor zowel vredeshandhavende als vredesafdwingende taken.

Op het gebied van het materieel is er dringend behoefte aan transportvliegtuigen, precisieraketten, verkenningssatellieten, communicatieapparatuur en tankervliegtuigen.

Om een eigen, geloofwaardige defensiecapaciteit te verwerven, hebben de Europeanen dus geld nodig, veel geld. En dat is een probleem. Niet dat er geen geld is – dat is er meer dan genoeg in deze tijd van hoogconjunctuur. Maar de West-Europeanen zijn tijdens de Koude Oorlog verslaafd geraakt aan het afwentelen van de

defensielasten op de Amerikanen. Zich beschermd wetende achter de brede Amerikaanse rug, besteedden zij hun financiën liever aan het ontwikkelen van welvarende, comfortabele verzorgingsstaten.

En na het einde van de Oost-Westconfrontatie waren ze er wederom snel bij om het zogeheten vredesdividend te incasseren. Dat deden ook de VS: zij gaven tijdens de Koude Oorlog 6 procent van het bruto binnenland product (bbp) uit aan defensie; nu is dat 3,2 procent. Maar bij de Europese bondgenoten ging de daling sneller en verder. Groot-Brittannië geeft nu 2,8 procent van het bbp uit en Frankrijk 2,6. Maar Spanje 1,4 en Duitsland 1,3 procent. Daarmee staan de Duitsers op de lijst van negentien NAVO-landen alleen nog boven Luxemburg, dat amper een leger heeft.

De Europeanen zullen wakker moeten worden geschud uit de roes van de eerste jaren na de Koude Oorlog. Maar het is niet alleen een kruidenierskwestie van een beetje meer of minder. Het is een welhaast existentieel vraagstuk: de Europeanen moeten afleren wat ze een halve eeuw lang gewend waren te doen. Ze hebben defensiezaken altijd uitbesteed aan de VS, de grote Atlantische roer-ganger, maar die tijd is voorbij. De Europeanen kunnen en mogen niet langer teren op de zak van de Amerikanen, ze zullen ook in defensiezaken eindelijk volwassen moeten worden, financieel en politiek. Ze staan voor de opgave te doen wat ze nog nooit eerder hebben gedaan.

### **Hervormingen**

De eerste aanzetten daartoe zijn inmiddels gegeven. De Fransen en Britten besloten in december 1998 in St Malo tot versterking van de Europese defensiesamenwerking, een initiatief dat een jaar later in Helsinki door de overige landen van de Europese Unie werd geconcretiseerd tot het plan voor een snelle-interventiemacht. Landen als Frankrijk, Groot-Brittannië en Nederland hebben een begin gemaakt met de her-

vormingen die hun strijdkrachten meer geschikt dienen te maken voor crisisoperaties. Zelfs in Duitsland is een plan gelanceerd voor herstructurering van de Bundeswehr.

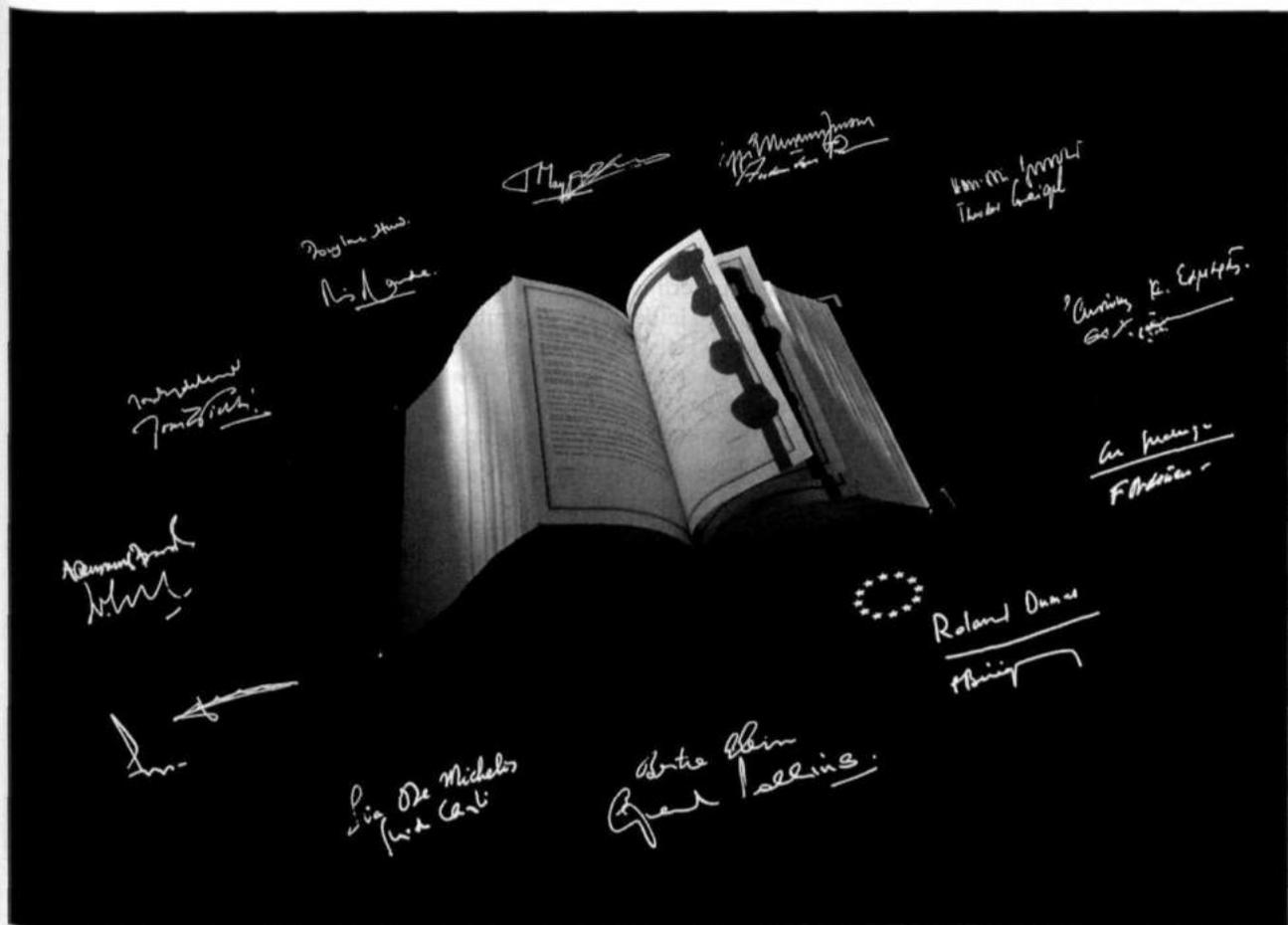
Maar zal het allemaal beklijven? In Den Haag is deze zomer besloten dat de defensie-uitgaven weer omhoog moeten, maar dat geldt nog niet voor alle landen. De rood-groene regering in Duitsland bijvoorbeeld, is nog steeds voornemens de komende vier jaar voor miljarden te bezuinigen op de defensiebegroting. Bovendien voelen de Duitsers, en ook enkele nieuwe leden met een sterke herinnering aan Ruslands militaire macht, niets voor een volledig afscheid van het concept van de territoriale defensie. De komende jaren zal blijken wat sterker is: oude gewoontes of nieuwe inzichten.

### **Een Europese defensiepijler**

De noodzaak van meer middelen, manschappen en materieel is niet het enige potentiële struikelblok op weg naar de oprichting van een Europese defensiepijler. Ook de wijze waarop die pijler wordt ingericht, is van cruciaal belang. De Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, Madeleine Albright, heeft al gewaarschuwd voor wat zij noemt de 'drie D's':

1. het Europese defensie-initiatief mag geen duplicatie vormen van de NAVO-structuur en -capaciteit;
2. het mag niet leiden tot een *decoupling* (ontkoppeling) van de VS en Europa;
3. het mag de NAVO-landen die geen lid zijn van de Europese Unie niet 'discrimineren'.

Met argusogen kijken de Amerikanen naar het militaire hoofdkwartier dat de Europese Unie zou willen opzetten in Brussel, de stad waar ook de NAVO haar hoofdkwartier heeft. De Europeanen denken onder meer aan de vorming van een Politiek en Veiligheidscomité en een Militair Comité. Bezorgd merken Atlantici op dat deze



**Afb. 1 Het Verdrag van de Europese Unie, ondertekend in Maastricht, 1991**

(Bron: Beeldarchief Europese Commissie)

twee organen corresponderen met respectievelijk de NAVO-Raad en het Militair Comité van het bondgenootschap. En alhoewel Franse diplomaten opmerken dat de Europese organen veel kleiner in omvang zullen zijn dan die van de NAVO vragen de Atlantici zich af of de Europeanen toch niet in het geniep bezig zijn de structuur van het bondgenootschap te dupliceren.

Dit wantrouwen is niet nieuw. Van oudsher is de Amerikaanse houding ten opzichte van plannen om Europa een grotere militaire verantwoordelijkheid te geven, ambivalent geweest. Enerzijds juicht Washington het toe dat er geprobeerd wordt op defensiegebied meer evenwicht te creëren in wat de VS en Europa doen, zeker nadat ook weer in Kosovo is gebleken

dat in de praktijk een te grote last op de Amerikaanse schouders wordt gelegd. Maar anderzijds is er altijd de argwaan dat de Europeanen meer zelfstandigheid nastreven ten opzichte van de NAVO en de in de alliantie heersende Amerikaanse dominantie.

Die halfslachtigheid lijkt een wat zeurderige Amerikaanse karaktertrek, maar het moet gezegd dat men zich in de VS met enig recht afvraagt waarom Europa kennelijk de noodzaak voelt voor het opzetten van een tweede defensiestructuur *buiten* de NAVO. Dat kost extra geld, en het is op het eerste gezicht niet nodig. Het bondgenootschap heeft door middel van het *Combined Joint Task Force*-concept de mogelijkheid geschapen van een NAVO-interventie zonder de VS. Als zich een crisis voordoet waar de VS

geen grondtroepen naartoe willen sturen, kan de operatie worden uitgevoerd door een onder Europese leiding staande strijdmacht, die Amerikaanse transportvliegtuigen, communicatiemiddelen en zonodig zelfs precisieraketten 'leent'. De koppeling met de VS en de NAVO blijft gewaarborgd via de NAVO-Raad.

De regering-Clinton staat er nu op dat de NAVO in het geval van een crisis 'het recht van eerste weigering' krijgt, voordat eventueel besloten wordt dat de Europese Unie deze kwestie moet afhandelen. Maar Frankrijk vindt dat de Unie het exclusieve recht moet hebben te bepalen wanneer en hoe het zal ingrijpen in een crisis op het Europese continent. Elke vorm van formeel overleg tussen de NAVO en de Unie verwerpen de Fransen, bang als

ze zijn dat de VS via een omweg toch weer zullen proberen te voorkomen dat de Europeanen zelfstandiger worden op militair gebied.

In Washington, onder andere in het Congres, wordt deze discussie op de voet gevolgd. Bovendien stelt men zich daar nog tal van andere vragen. Wil de Europese Unie ook haar eigen kernmacht en -doctrine ontwikkelen, gebaseerd op de Franse en Britse nucleaire arsenalen? Willen de Europeanen uitsluitend in actie komen op grond van een mandaat van de Verenigde Naties? Zullen de Europese commandostructuur en operationele procedures aansluiten op die van de NAVO? Zal het wel altijd helder zijn of een Europese militaire eenheid het eerst onder de NAVO valt of onder de Europese Unie?

### **Een riskante route**

Al deze onduidelijkheden, vragen, stekeligheden en meningsverschillen vloeien automatisch voort uit de kenmerkende bereidheid van de Europeanen de Europese defensiepijl niet binnen maar buiten het Atlantische bondgenootschap gestalte te geven. Daarmee hebben ze een riskante route gekozen. Het kan de partijen verder uit elkaar drijven dan de meeste bondgenoten lief is.

De Franse inzet in dit soort conflicten is geen verrassing, het streven van Parijs naar meer gelijkwaardigheid tussen Europa en Amerika is zo oud als de NAVO zelf. Het verschil met vroeger is dat Frankrijk nu een gewilliger oor heeft gevonden bij Groot-Brittannië. Dat is een verrassende,

nieuwe ontwikkeling. Maar Parijs heeft het pleit nog lang niet gewonnen.

De Britten zullen de VS niet van Europa willen vervreemden, en datzelfde geldt voor Duitsland en Nederland, om nog maar te zwijgen van de nieuwe leden uit Midden- en Oost-Europa. Het was ook op aandringen van Londen, Berlijn en Den Haag dat de Europese leiders in december vorig jaar in Helsinki afspraken dat Europa alleen op eigen houtje troepen zal inzetten als de NAVO, lees Amerika, heeft besloten niet in actie te zullen komen.

Het zal sterk op de details aankomen. De Europeanen dienen zich daarbij te beseffen dat de Amerikaans-Europese relatie niet meer zo is als die vijftig jaar lang geweest is. De val van de Muur heeft veel veranderd. Voor een isolationistisch Amerika hoeven we niet bang te zijn. De mondialisering laat zich niet ontkennen, de Amerikanen hebben andere landen nodig om export, welvaart en levensstijl op peil te houden. Zelfs provinciaal ingestelde Amerikanen weten dat de wereld niet meer valt te negeren.

Maar het Amerikaanse internationalisme heeft verschillende varianten gekregen: de multilaterale versus de unilaterale. Anders gezegd: doet Amerika het samen met anderen of doet Amerika het alleen? George W. Bush, de Republikeinse presidentskandidaat, vindt dat de VS hun leiderschap moeten baseren op zo'n groot mogelijke macht en niet op multilaterale ontwapeningsverdragen. Bush was tegen het kernstopverdrag, ondanks de aansporingen van Chirac,

Blair en Schröder om deze overeenkomst te ratificeren. Voor Europa is het dus oppassen. Op een NAVO-bijeenkomst in Napels in het najaar van 1999 was de boodschap van de meeste Amerikaanse sprekers eensgezind: Europeanen, loop niet teveel uit de pas met de VS, anders zal dat de Amerikaanse krachten in de kaart spelen die menen dat de VS hun eigen weg moeten gaan.

Er is een verschil in psychologie, werd gezegd. De VS geloven nog in militaire macht, de Europeanen niet. Deze laatsten staan zich er op voor posthistorisch te zijn geworden en beschaafdere manieren te hebben om conflicten op te lossen. Ook denken de Amerikanen mondiaal, terwijl de Europeanen uitsluitend met zichzelf bezig zijn, sneerde een Amerikaan, die schamperde over het *freeloaden* (klaplopen) van de Europeanen.

Dit soort klachten zijn oud, maar de omstandigheden waaronder ze worden geuit zijn nieuw. De Europese politici moeten niet onderschatten wat er is anders is geworden sinds 1989. De Sovjet-vijand is weggevalen en daarmee de imperatief tot collectief handelen. De Europees-Amerikaanse samenwerking heeft een facultatief karakter gekregen. En hoe noodzakelijk het ook is dat dit keer al het gepraat over een Europese defensie wordt vertaald in de praktijk, er dient wel voor te worden gewaakt dat de discussie niet sluipenderwijs tot de gevreesde ontkoppeling leidt. Dat zou de Europese veiligheid niet versterken maar verzwakken. De marges zijn krappere dan gedacht.

## BOEKEN bespreking



### Een Limburgse onderwijzer in het verzet

Het levensverhaal van Fons Mertens

### Een Limburgse onderwijzer in het verzet

Het levensverhaal van Fons Mertens, opgetekend door G. Sonnemans onder redactie van het Verzetsmuseum Amsterdam, 160 blz., geïll., Walburg Pers, Zutphen, 1999.

f 29,50

ISBN: 90 5730 087 7

Na zijn pensionering als onderwijzer is Fons Mertens les blijven geven. Hij vertelt de leerlingen van basisscholen en middelbare scholen over zijn ervaringen in de Tweede Wereldoorlog. Die oorlogsverhalen maken veel indruk op kinderen omdat de gebeurtenissen betrekking hadden op hun eigen streek. Hij vindt dit werk belangrijk, omdat de jeugd zich bewust moet zijn van het grote voorrecht te mogen leven in een vrij en democratisch land. De Tweede Wereldoorlog maar ook de gebeurtenissen in voormalig Joegoslavië laten immers zien dat dat niet zo vanzelfsprekend is.

Het levensverhaal van Fons Mertens is het derde deel van een serie levensverhalen, uitgegeven door de zorg van het Verzetsmuseum te Amsterdam. Een van de bezwaren van het veel later optekenen van de belevenissen van een persoon is dat deze belevenissen retrospectief zijn. Het risico is dan groot dat de beleving van de werkelijkheid op den duur, meestal onbewust, is vertekend.

Met deze gedachte in mijn achterhoofd heb ik dit boek gelezen. Al lezende kwam ik echter tot de indruk dat Mertens zijn ervaringen zo goed als mogelijk heeft weergegeven. Op verschillende plaatsen geeft hij aan dat hij zich bepaalde namen of bepaalde gebeurtenissen of delen van gebeurtenissen niet meer kan herinneren.

#### Mertens' verzetsjaren

Het verhaal van de verzetsjaren van Fons Mertens is van een verhelderende directheid, waarbij Mertens zelf vond dat hij met zijn verzetswerk niet iets bijzonders deed. Mertens werd op 5 juli 1917 als oudste van twaalf kinderen geboren in Roggel. Zijn vader was onderwijzer en werd in 1928 hoofd van de nieuwe school in Nunhem. Nunhem telde in die tijd ongeveer driehonderd inwoners. Het geloof (R.K.) speelde een heel belangrijke rol in zijn leven en was een van de belangrijkste drijfveren om deel te nemen aan het verzet.

In de zomervakantie van 1940 fietste hij met een paar vrienden van Limburg naar Poeldijk om onder meer met eigen ogen te zien wat er in Rotterdam in de meidagen van 1940 was gebeurd. Na terugkeer vonden ze dat iedereen in de buurt de waarheid over het bombardement van Rotterdam moest weten. Met carbonpapier werden vijftientig exemplaren van een eerste 'krantje' gemaakt die ze links en rechts in Nunhem hebben verspreid. Na het eerste vlugschrift over Rotterdam maakten ze er een stuk of tien.

Mertens vond het belangrijk om de leugens van de Duitse propaganda te ontmaskeren en daar de 'waarheid' tegenover te stellen. Aanvankelijk werden de pamfletten in Nunhem verspreid, in 1941 door heel Limburg. Eind december 1941 werd Mertens in Sevenum als onderwijzer benoemd. Hij verhuisde naar Sevenum, wat hem goed uitkwam, omdat de

Duitsers hem op spoor kwamen in Nunhem. Vandaar dat hij zich aanvankelijk rustig hield in Sevenum, maar in april 1943 rolde hij toevallig in de groep van de Landelijke Organisatie (LO) voor hulp aan onderduikers. In Sevenum en omgeving werd op een gegeven moment onderdak geboden aan vierhonderd onderduikers (joden, ex-militairen en mannen die niet wilden deelnemen aan dwangarbeid in Duitsland). Uiteindelijk moest hij in oktober 1944 zelf onderduiken.

Al met al geeft het verhaal van het verzet van Mertens een levendig beeld van de alledaagse praktijk van het verzet in de besloten rooms-katholieke dorpsgemeenschappen van Noord- en Midden-Limburg.

Een kleine smet op het blazoen van Sonnemans, die het verhaal van Mertens heeft opgetekend, is het vermelden van verhalen die met name in het eerste oorlogsjaar van horen zeggen de ronde deden, zonder dat Mertens ze zelf heeft meegemaakt. Voor het overige is het een makkelijk leesbaar boek, dat in het bijzonder wordt aanbevolen voor een ieder die de oorlog niet heeft meegemaakt en toch eens wil vernemen hoe iemand zonder het zelf te beseffen in het verzet is geraakt, wat hij daarin heeft gedaan en wat er zoal door hem heen is gegaan.

drs. J. TERPSTRA, kol MPSD



# Samenvattingen

## Inleiding

In 1948 tekenden Groot-Brittannië, Frankrijk en de Benelux-landen het Verdrag van Brussel. Dit vormde de eerste stap in de lange en gecompliceerde historie van Europese militaire samenwerking. **Professor Teunissen** zet deze historie uiteen en bespreekt daarbij vooral de bijzondere positie van Frankrijk. Ook de veranderingen na 1998 komen aan de orde. De huidige problemen en onzekerheden laten zien dat het allesbehalve duidelijk is wat de volgende stap in de Europese militaire samenwerking zal zijn.

Volgens **drs. Schaper** zou de Brits-Franse Verklaring van St Malo het begin kunnen zijn van echte Europese samenwerking inzake veiligheid en defensie. Schaper zet de argumenten van deze gedachtegang uiteen en relateert de huidige ontwikkelingen aan het Nederlandse veiligheidsbeleid. Kernbegrippen daarbij zijn: militaire capaciteiten; EU versus NAVO; derde landen; niet-militair crisismanagement en institutionele verklaringen en besluitvorming.

**Commodore Emmens** en **kapitein-ter-zee Windt** DIC bespreken het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid vanuit het perspectief van defensie. Ze gebruiken daarbij drie uitgangspunten en analyseren verschillende structuren, de relatie tussen de EU en de NAVO, de toekomst van de West-Europese Unie, de militaire aspecten van de huidige concepten en de huidige Nederlandse bijdrage aan Europese militaire samenwerking. Zij benadrukken ten slotte dat 'Brussel' zou moeten luisteren naar de militaire stem.

## Visies vanuit Brussel

**Generaal Sir Rupert Smith** is – als DSACEUR – 'het brandpunt binnen de Alliantie om kwesties rond de Europese Veiligheids- en Defensie-identiteit op een strategisch niveau te tillen'. Hij richt zich vooral op de aard van het product dat benodigd is. Tevens behandelt hij de verschillen tussen capaciteiten en middelen. Van de zeven samenhangende voorwaarden die hij presenteert, hebben er zes te maken met de middelen en één met de wijze waarlangs resultaat kan worden geboekt. Als er niet wordt voldaan aan deze voorwaarden, zal er geen sprake zijn van NAVO-capaciteiten, noch van een Europees vermogen om te handelen in het belang van haar gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

**Vice-admiraal Van Rijn**, vertegenwoordiger van SAACLANT in Europa, vraagt zich af of een Europese defensie zou leiden tot een Tweede Atlantis. Hij behandelt de volgende thema's: de NAVO en Europese defensie; de Atlantische aspecten daarvan; SAACLANT als organisatie en mogelijke bijdrage aan Europese defensie en aan Europese operaties. Volgens hem is Atlantische veiligheid ondenkbaar zonder Europa; een meer veeleisende vorm van Europese defensie is ondenkbaar zonder de NAVO. Het nieuwe Atlantis zal blijven bestaan.

De Europese Unie is wederom, om **dr. Bot** te citeren: 'van start gegaan met een ambitieus project'. Tijdens de Top in Nice zullen er harde noten moeten worden gekraakt. Tevens moeten er garanties worden gegeven voor een efficiënte onderlinge samenwerking tussen alle betrokken instituties in de nabije toekomst. Hiervoor is het noodzakelijk dat er concessies worden gedaan. We hebben wijze besluiten nodig over de rol van Solana en de samenwerking met de Europese Commissie. Nederland wil vermijden dat er een soort inter-gouvernementele 'Europese NAVO' wordt gecreëerd, die alleen zijdelings op de Europese Unie leunt. De nieuwe instrumenten zullen moeten worden afgestemd op bestaande vormen van samenwerking opdat (negatieve) toegevoegde waarde wordt voorkomen. De 'nieuwe veiligheid' moet immers een verrijking zijn van de 'oude veiligheid'.

## Perspectieven vanuit andere landen

Volgens **mevrouw dr. Schneider, ambassadrice van de Verenigde Staten**, is er een aantal vragen waarop de VS altijd graag een goed antwoord wil horen. Uiteindelijk zal echte verbetering van militaire capaciteiten voor de VS de lakmoesproef zijn van het succes van het proces rond een Europese Veiligheids- en Defensie-identiteit. Er is geen behoefte aan goedbedoelde maar grotendeels vruchteloze bureaucratische exercities. Verbetering van militair vermogen, een uitgekristalliseerde NAVO-EU verhouding en een verband dat geen onderscheid maakt tussen EU- en niet-EU leden zijn de wegen die leiden tot een succesrijke EU-Top in Nice.

Volgens **de Franse premier Jospin** is Europese defensie een van de aspecten van het Franse defensiebeleid. Het Franse voorzitterschap van de Unie streeft drie doelen na: het handhaven van de institutionele architectuur, gebaseerd op eerdere overeenkomsten; het concretiseren van de toezeggingen voor wat betreft militair vermogen, en het ontwikkelen van instrumenten voor civiel crisismanagement. Een Frans doel op de lange termijn is ook het creëren van synergie tussen

de nieuwe activiteiten van de Europese Unie. Om die reden is optimale inzet van zowel de Europese Commissie als het Europees parlement noodzakelijk.

**De Turkse ambassadeur Orhun** verduidelijkt de Turkse visies en verwachtingen. Turkije beschouwt de NAVO als een essentieel forum voor wat veiligheid betreft. Er zou geen 'club' van de Europese Unie binnen de NAVO moeten zijn opdat marginalisering van de Europese staten die geen EU-lid zijn, dan wel een verdubbeling tussen beide Atlantische kusten, kan worden voorkomen. Vanuit Turks perspectief komen de besluiten van de Feira-Top niet tegemoet aan legitieme zorgen en verwachtingen. Oproepen en waarschuwingen lijken tegen dovemansoren te zijn gezegd. Hopelijk zullen aanpassingen een mogelijke scheuring binnen Europa kunnen voorkomen.

## Nederlandse politieke opvattingen

Vier politieke partijen zeten hun opvattingen over het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid uiteen. **Koenders (PvdA)** bevestigt de steun voor een Nederlandse bijdrage aan EVDB. Hij verduidelijkt de positie ten opzichte van de NAVO; de rol van EU-leden die geen NAVO-lid zijn; de betekenis van de Europese Unie als politiek instrument; de gewenste Europese 'pool' van strategische luchttransportcapaciteit en het belang van invloed uitoefenen.

**Van der Knaap en Verhagen (CDA)** menen dat Europa geen eigen vermogen heeft om conflicten op te lossen. Zij bespreken de Nederlandse bijdrage aan het 'Defence Capabilities Initiative'; het resultaat van meer en betere middelen op de lastenverdeling ('burden-sharing'); de behoefte aan voorzichtigheid rond toezeggingen volgens het EU-Verdrag, en samenwerking bij het aanschaffen en ontwikkelen van materieel.

**Harrewijn (GroenLinks)** zet de belangrijkste voorwaarden op een rij voor het ontwikkelen van een Europees beleid. Volgens hem zijn er twee dilemma's: de NAVO versus substantiële extra financiële ondersteuning, en een oncontroleerbaar Europa versus doormodderen zoals we nu doen. Andere thema's die hij aan de orde stelt zijn: openheid en controle, de snelle interventiemacht, de effectiviteit van de huidige krijgsmacht, samenwerking, en de rol van het nationale parlement.

Volgens **Van den Doel (vvd)** is Europese militaire actie ver weg. Zelfs als er sprake is van voldoende goede wil, kan het ontwikkelen van een autonome militaire capaciteit zo'n vijftien jaar duren. Hij stelt de behoefte aan professionalisering en aan inzetbare en beschikbare capaciteiten en middelen aan de orde. Een substantiëlere Europese bijdrage betekent in de eerste plaats investeren in de NAVO. Effectiviteit zou daarbij de leidraad moeten vormen.

## Diversen

**Van der Peet** richt zich op de 'Eurobom'; de nucleaire dimensie van Europese samenwerking. De eerste discussie hierover vonden zo'n veertig jaar geleden plaats. Van der Peet beschrijft de achtergronden hiervan en analyseert de gevolgen van het einde van de Koude Oorlog. Volgens hem zou een combinatie van een 'Trident' en 'force de frappe' een nucleair hoofdstuk kunnen toevoegen aan de bestaande plannen voor samenwerking. Hij stelt ten slotte de voors en tegens van deze mogelijkheid aan de orde.

De huidige discussies over het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid gaan niet speciaal over defensiematerieel. **Speel** vraagt zich af of en wanneer deze dimensie van samenwerking meer aandacht verdient. Bij de gebruikelijke fora, zoals WEAG en WEAO, is de vaart eruit. Het zogeheten 'Letter of Intent-initiatief' (juli 2000) van de zes belangrijke Europese landen en het OCCAR-agentschap zouden mogelijkheden kunnen zijn voor bredere Europese samenwerking op het gebied van ontwikkeling en productie van defensiematerieel.

**Van Eekelen** onderzoekt de haalbaarheid van een Europees veiligheidsbeleid. Volgens hem is Europese identiteit eerder een politiek dan een militair probleem. Van Eekelen zet zijn opvattingen uiteen over de huidige ontwikkelingen, ambities en plannen. Volgens hem zijn er twee prioriteiten: opheldering van de Helsinki-Verklaring en een werkbare oplossing voor de verhouding tussen militair en civiel crisismanagement.

**Elshout** representeert de opvattingen van een 'buitenstaander'. Het conflict op de Balkan ontnam de Europese landen hun onschuld. De ambities zijn er, maar hoe zit het met de financiën? Wat is de rol van de VS en de duidelijke boodschap dat er geen verdubbelingen en geen discriminatie plaatsvindt? Europa moet inzien dat de huidige transatlantische samenwerking facultatiever is dan ooit tevoren.

# Summaries

## Introduction

In 1948 Great Britain, France and the Benelux Countries signed the Treaty of Brussels. This is the first step in the long and complicated history of European Military Cooperation. **Professor Teunissen** analyses this history, in which the French play a special role. He evaluates the changes after 1998. Addressing the present problems and uncertainties, there certainly is no clear view on 'the' way ahead.

According to **drs. Schaper** the British-French declaration of St Malo might be the start of real European co-operation on Security and Defence. He clarifies the reasons behind this observation and relates present developments with our national policy on security. His catchwords are military capacities; EU-NATO; third countries; non-military crisismanagement and institutional arrangements and decisionmaking.

**Commodore Emmens** and **captain RNLN Windt DIC** discuss the European Policy on Security and Defence from the perspective of defence. They address three start points and analyse different structures, the relation between EU and NATO, the future of the WEU, military aspects of the present ideas and the present Dutch contribution within European military co-operation. In their conclusion they accentuate that 'Brussels' should listen to the military voice.

## Visions from Brussels

**General Sir Rupert Smith** is – as DSACEUR – 'the focal point within the Alliance for taking ESDI matters forward at the strategic level'. He concentrates on the nature of the product that is needed. He addresses the difference between capabilities and means. He proposes seven principles and while they are all inter-connected, six address the Means and one the Way. If those principles are not satisfied, we won't have strengthened NATO's capabilities or the European capability to act in support of its Common Foreign and Security Policy.

**Vice-admiral Van Rijn**, SAACLANT's Representative in Europe, questions whether European Defence might lead to another Atlantis. This themes are: NATO and European Defence, Atlantic aspects thereof, SAACLANT as an organization and possible contribution to European Defence and European operations. His final observation is that Atlantic security is unthinkable without Europe; the more demanding form of European defence is unthinkable without NATO.

The EU has once again, to quote **dr. Bot**: 'embarked upon an ambitious project'. During the Top in Nice, hard nuts will have to be cracked and guarantees must be created for the efficient inter-pillar functioning of all institutions in the near future. This will necessitate concessions. We need wise decisions on the role of Solana and the co-operation with the Commission. The Netherlands wants to avoid creating a sort of intergovernmental 'European NATO' which only weakly leans on the EU. The new instruments should be in tune with existing management-forms of co-operation in order to prevent (negative) added value. After all, the 'new security' should enrich the 'old security'.

## Perspectives from other countries

As **U.S. ambassador Mrs. Dr. Schneider** points out, there are several questions to which the U.S. would always like to hear good answers. In the end real capability improvement will be the U.S. litmus test of the success of the ESDI/ESDP process. There is no need of well-intentioned, but still largely fruitless, bureaucratic excercises. Capabilities improvement, finalized NATO-EU ties and a relationship between the EU and non-EU Allies without discrimination are the ways to make the EU Nice Summit a success.

According to **the French Prime Minister, Mr. Jospin**, the European defence is one of the aspects of French Defence policy. The French Presidency of the Union pursues three goals: to perpetuate the institutional architecture, based on earlier agreements; to concretise the commitments regarding military capabilities, and to develop the tools for civil crisis-management. The French goal on the long term is also to create synergies between the new commitments of the states and the usual actions of the European Union. For this reason both the Commission and the European Parliament will have to fully play their part.

**Ambassador Orhun** clarifies the Turkish perspectives and expectations. Turkey sees NATO as the essential forum concerning security. There should be no EU caucus within NATO, in order to prevent marginalization of non-EU European Allies or a decoupling between the two shores of the Atlantic. From a Turkish point of view Feira decisions have not met legitimate concerns and expectations. Appeals and warnings seem to have fallen on deaf ears. One can only hope that corrections prevent a possible rupture within Europe.

## National political visions

Four political parties present their view on the dimension of European Security and Defence-Identity. **Koenders (PvdA)** confirms the support of a Dutch contribution to ESDP. He also clarifies the position towards NATO, the role of non-NATO EU-members; the meaning of the EU as a political body; the preferred European pool of strategic airlift; and the importance of real influence.

**Van der Knaap** and **Verhagen (CDA)** stipulate that Europe does not have an own capability to solve conflicts. They address the Dutch position to the Defence Capabilities Initiative; the effect of more and better means on 'burden-sharing'; the need for caution concerning adjustments to the EU-Treaty and co-operating regarding the development and purchase of equipment.

**Harrewijn (GroenLinks)** informs about the prior conditions for the development of a European Policy. He observes two dilemma's NATO versus substantial extra funding for Europe, and an uncontrollable Europe or muddle on as we do now. Other themes are: openness and control, the Rapid Reaction Forces, the effectiveness of present forces, co-operation and the role of national parliaments.

According to **Van den Doel (vvd)** European military action seems far away. Even if enough will is given it may take some fifteen years to develop an autonomous military capacity. He also discusses the need for professionalisation, ready and available forces and funds. A more substantial European contribution means first and for all to invest in NATO. Effectiveness should be the focal point.

## Various

**Van der Peet** focuses on 'Eurobomb', the nuclear dimension of European co-operation. Some forty years ago the first discussions on this topic started. He describes this history and analyses the effects of the end of the Cold War. As the author indicates, a combination of 'Trident' and 'force de trappe' might add a nuclear chapter to the existing plans for co-operation. He discusses the pro's and cons of this option.

The present discussions on the European Security and Defence Policy do not specifically include 'Defence equipment'. **Speel** questions if and why this possible dimension of co-operation deserves more attention. Traditional fora like WEAG and WEAO have lost momentum. The so-called 'Letter of Intent'-initiative of six leading European countries of July 2000 and the OCCAR-agency might be two options for broader European co-operation in this development and production of defence equipment.

**Van Eekelen** questions the feasibility of a European Security Policy. According to his thesis the European identity is more of a political than a military problem. He shares his observations on present developments, ambitions and plans. In his view there are two priorities: a clarification of the Helsinki-declaration and a workable solution for the relation between military and civil crisismanagement.

**Elshout** presents the observations of an 'outsider'. The Balkan conflict deprived the European countries of their innocence. The ambitions are there, but what about the money? What about the USA and the clear message that there should be no duplication, no decoupling and no discrimination? Europe has to understand that the present transatlantic co-operation is more facultative than ever before.