

Zin en onzin van 'EU Battlegroups'

R.J. Querido – luitenant-kolonel der infanterie*
J. van den Brink – luitenant-kolonel van de logistiek

Inleiding

Together we now propose that the EU (...) is able to respond through ESDP to future (...) requests from the United Nations, whether in Africa or elsewhere. The European Union should be capable and willing to deploy in an autonomous operation within 15 days to respond to a crisis. The aim should be coherent and credible battlegroup sized forces, each around 1,500 troops, offered by a single nation or through a multinational or framework force package, with appropriate transport and sustainability. These forces should have the capacity to operate under a Chapter VII mandate.

* Tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie (juli-december 2004) was Querido werkzaam bij de Permanente Militaire Vertegenwoordiging van Nederland bij de NAVO en EU in Brussel. Lkol Querido is thans commandant van 42 Pantserinfanteriebataljon Limburgse Jagers in Seedorf (BRD). Tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie maakte Van den Brink deel uit van de Taakgroep EU Voorzitterschap 2004 van het ministerie van Defensie. Lkol Van den Brink is thans werkzaam bij de Hoofddirectie Algemene Beleidszaken van de Bestuursstaf en vanaf 18 augustus 2005 commandant van 100 Bevoorradings- en Transportbataljon. De auteurs hebben dit artikel op persoonlijke titel geschreven.

1 'Strengthening European Co-operation in Security and Defence', Declaration Franco-British Summit, London, 24 november 2003.

2 'A Secure Europe in a Better World', European Security Strategy, Brussels, 12 december 2003.

*They would be deployed in response to a UN request to stabilize a situation or otherwise meet short-term need, until peace-keepers from the United Nations, or regional organizations acting under a UN mandate, could arrive or be reinforced.*¹

Deze zinsneden uit de slotverklaring van de Frans-Britse Top van 24 november 2003, vormden het startsein voor een rigoureuze koersverandering van het Europese Veiligheids- en Defensie Beleid (EVDB). Immers, na de introductie van Europese Veiligheidsstrategie² door de secretaris-generaal/Hoge Vertegenwoordiger (SG/HV) van de EU Javier Solana, werd met de slotverklaring de aanzet gegeven tot een EU-brede discussie over het nut en de noodzaak van zogenaamde EU Battlegroups. Zij zouden het snel uitzendbare én inzetbare antwoord van de Unie moeten zijn op crises. Eindelijk zou de EU in staat zijn om in het kader van crisisbeheersingsoperaties een woordje mee te spreken!

Er is sindsdien veel geschreven en gezegd over dit initiatief, soms zinvol maar – het moet gezegd – soms ook onzinnig. Daarbij werd het initiatief van de EU Battlegroups niet alleen verheven tot dé oplossing als het gaat om *rapid response*, maar aan de andere kant ook gemarginaliseerd tot een slechte imitatie van de *NATO Response Force* (NRF). Dit artikel beschrijft daarom het concept nog eens in de brede context van Europese capaci-

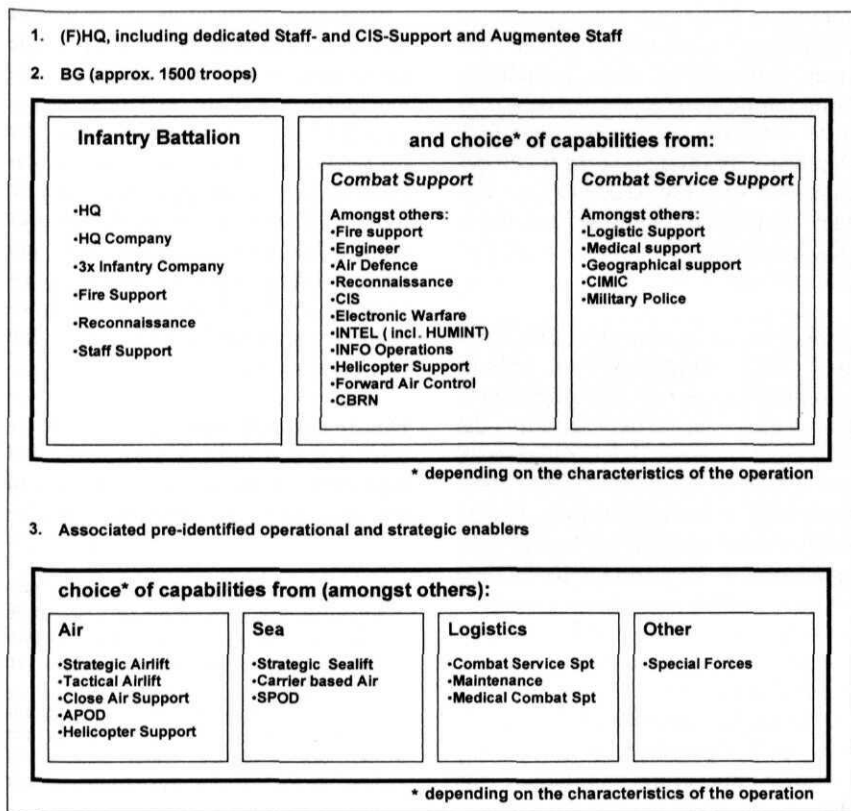
teitsverbetering, crisisbeheersing en multinationale samenwerking.

Verder gaan we in op het mogelijk optreden van EU Battlegroups, de vermeende of onzinnige concurrentie met de NAVO, de rol die Nederland in Battlegroup-verband met andere partners wenst te spelen en de nationale en internationale besluitvorming rond de inzet. Het doel is om u als lezer meer 'beeld en geluid' of, zo u wilt een beter idee van de EU Battlegroups te geven, overigens zonder nu al het succes van het concept te willen claimen. Dat is pas na de eerste Battlegroup-operatie(s) aan te tonen.

Het concept van de EU Battlegroups

In essentie gaat het bij de EU Battlegroups om *coherent and credible, battle group-sized force packages*, al met al zo'n 1.500 militairen, met inbegrip van de nodige gevechtssteun, logistiek en aangevuld met (strategische) transportcapaciteit. Deze EU Battlegroups zijn binnen 15 dagen na een eerste besluit van de EU om tot actie over te gaan ter plaatse aanwezig voor autonome EU-geleide crisisbeheersingsoperaties (dus uitgevoerd zonder specifieke NAVO-middelen), in beginsel als antwoord op een verzoek van de Verenigde Naties.

Dit is echter niet exclusief: ook operaties op basis van de 'Berlijn Plus'-



Figuur 1: Generieke samenstelling EU Battlegroups

(Bron: EU Battlegroup Concept nr. 10501/04 Brussel 2004)

regelingen³ behoren tot de mogelijkheden. Het voortzettingsvermogen van de EU Battlegroups bedraagt ten minste 30 tot maximaal 120 dagen; inzet geschiedt op een planningsafstand van 6000 kilometer van Brussel, al is de eigenlijke ambitie wereldwijd.

De militaire aansturing van de EU Battlegroups geschiedt via een uitzendbaar hoofdkwartier (*force headquarters*), aangestuurd door één van de nationale hoofdkwartieren (*operational headquarters*) uit Duitsland (EinsFüKdoBw), Frankrijk (EMIA), Griekenland (Larissa), Italië (Rome) of het Verenigd Koninkrijk (PIHQ). Deze hoofdkwartieren zijn aangeboden aan de Unie voor de bevelvoering van autonome EU-geleide operaties. De politieke en strategische aansturing van dergelijke crisisbeheersingsoperaties vindt – ingevolge artikel 25 van het EU-Verdrag – plaats via het Politiek en Veiligheidscomité (PSC) van de Unie. Het PSC opereert uiteen-

delijk onder verantwoordelijkheid van de Raad.

Deelname aan de EU Battlegroups betekent dat de EU-lidstaten moeten

voorzien in het complete pakket aan nodige capaciteiten; in het concept een *generic force package* genoemd. De invulling van deze *force packages* geschiedt door de landen zelfstandig of in een bi- of multinationaal samenwerkingsverband (als *lead nation of framework nation*). Aan 'losse bataljons' of eenheden heeft de Unie geen behoefte. Het EU Battlegroup-concept richt zich vooral op de inzet van grondgebonden eenheden, al geeft het ook aan dat die configuratie moet worden gezien als een basisgedachte.

Juist met het oog op de taken waarin het EVDB dient te voorzien (*conflict prevention, prevention of atrocities, urgent humanitarian assistance in a non-secure environment*⁴) is er voldoende aanleiding om het EU Battlegroups-concept in een breder perspectief te bezien, door bijvoorbeeld ook uit te gaan van de – wellicht separate – inzet van een maritieme of luchtcomponent in een directe gevechts- of een gevechtsondersteunende rol. Bovendien wordt hierdoor meer ruimte voor internationale samenwerking gecreëerd en behoort *forward deployment* zelfs tot de mogelijkheden. Dit betekent wel dat de deelname van landen aan Europese samenwerkingsverbanden zoals het *European Amphibious Initiative* (EAI⁵) of de *Expeditionary European*

3 In 1996 stelde de ministeriële NAVO-Raad (NAR) in Berlijn de politiek-militaire beginselen vast voor het gebruik van NAVO-middelen door de West-Europese Unie (WEU); in de jaren daarna zijn deze 'Berlijn afspraken' verder uitgewerkt in gedetailleerde NAVO-WEU-regelingen. Met de start van de ontwikkeling van het EVDB (na de Frans-Britse Top van St. Malo eind 1998) raakten de 'Berlijn afspraken' achterhaald; tijdens de NAVO-top in Washington (april 1999) wenste de NAVO de 'Berlijn afspraken' met de EU dan ook te vernieuwen. Vier specifieke gebieden werden aangeduid: 1) verzekerde toegang van de EU tot de operationele planningscapaciteit van de NAVO; 2) beschikbare NAVO-middelen; 3) opties voor commandovoering en de rol van DSACEUR; 4) aanpassing van het defensieplanningsstelsel van de NAVO. Verder werd afgesproken regelmatig te vergaderen in samenstelling PSC NAR, EU en NAVO Militair Comité *staff to staff* contacten en overleg tussen SG NAVO en SG/HV EU. In crisissituaties zouden de contacten worden geïntensiveerd, vooral wanneer de EU gebruik wenste te maken van NAVO-middelen. Deze regelingen werden uiteindelijk bekend onder de naam 'Berlijn Plus'. Pas op 17 maart 2003 is het definitieve pakket aan 'Berlijn Plus' regelingen door de SG NAVO en de SG/HV EU vastgesteld.

4 Ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, Rome, 18 juli 2003, Artikel III-210: De in artikel I-40, lid 1, bedoelde missies, waarbij de Unie civiele en militaire middelen kan inzetten, omvatten gezamenlijke ontwapeningsacties, humanitaire en reddingsmissies, advies en bijstand op militair gebied, conflictpreventie en vredeshandhaving, missies van strijdkrachten met het oog op crisisbeheersing met inbegrip van vredesstichting, alsmede stabilisatieoperaties na afloop van conflicten. Al deze taken kunnen tot de strijd tegen het terrorisme bijdragen, ook door middel van steun aan derde landen om het terrorisme op hun grondgebied te bestrijden.

5 Het *European Amphibious Initiative* (EAI) is een samenwerkingsverband van de marines van het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Italië, Spanje en Frankrijk.

Air Wing (EAW⁶) verder zou moeten worden geïntensiveerd, want alleen dan komen er voor de EU nadrukkelijker lucht- en maritieme capaciteiten beschikbaar.

Hiermee is trouwens niet gezegd dat we dan ook maar meteen moeten spreken over *Maritime* of *Air Battlegroups*! Met de beschreven aanvulling is wel een beduidend betere invulling van het EU Battlegroup-concept mogelijk. Binnen de EU lijkt de tijd voor deze nog meer *joint* georiënteerde benadering inmiddels langzaam rijp te zijn.

Operatie 'Artemis'

De vraag 'waartoe zijn de EU Battlegroups op aarde?' is vrij eenvoudig te beantwoorden: een succesvolle interventie in een (dreigende) crisis vereist nu eenmaal de snelle aanwezigheid van een troepenmacht. Deze hoeft niet groot te zijn, maar moet wel gedurende enige tijd zelfstandig kunnen opereren. Dit geeft organisaties als de

Verenigde Naties of een *coalition of the willing* voldoende tijd om een meer substantiële troepenmacht te formeren en deze te verplaatsen naar en te ontplooiën in het missiegebied. Daarnaast streeft de EU ernaar een belangrijker speler te worden in het globale vredes- en veiligheidsdenken. Ook daarin past het optreden met EU Battlegroups.

In deze context moet operatie 'Artemis' (2003) worden gezien, volgens sommigen de eerste echte autonome EU-operatie. Zij stellen namelijk dat de EU met 'Artemis' heeft aangetoond niet alleen de bereidheid te hebben, maar ook in staat te zijn om binnen twee weken na een VN-Veiligheidsraadresolutie (nr. 1484 van 28 mei 2003) te starten met een crisisbeheersingsoperatie, in dit geval in de provincie Bunia van de Democratische Republiek Congo.

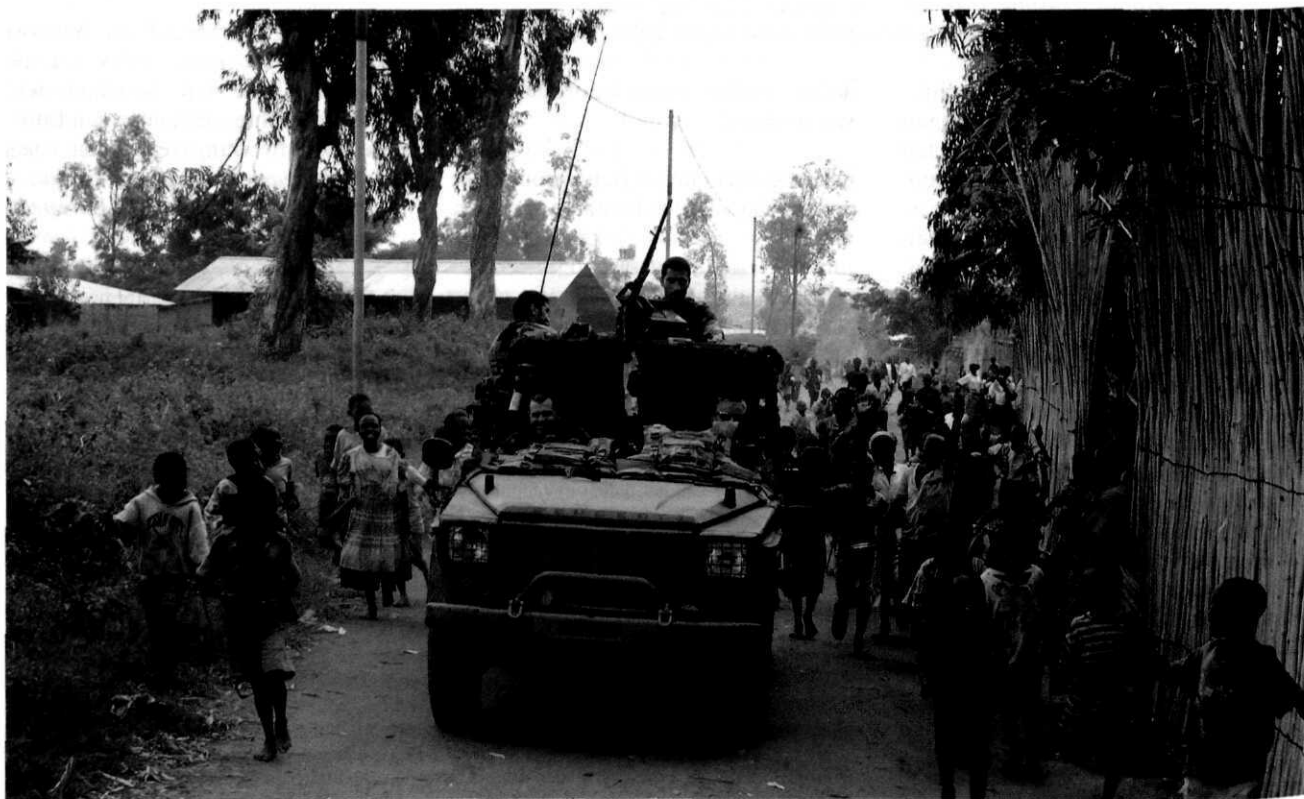
De tijdelijke aanwezigheid (van 30 mei tot 1 september 2003) van een hoofdzakelijk Frans contingent van 700 manschappen zorgde destijds

– plaatselijk en tijdelijk – voor herstel van de stabiliteit in de regio en stelde de al sinds 2000 bestaande VN-vredesmacht (MONUC⁷) in staat haar werkzaamheden te hervatten. Juist die overwegende Franse inbreng is volgens de critici het pijnpunt: door de druk uit Parijs ontkwam de Unie er uiteindelijk niet aan om deze van origine Franse operatie met een EU-vlag te labelen. Van een echte autonome EU-operatie is volgens hen dan ook geen sprake.

Desalniettemin was operatie 'Artemis' wel een militair succes dat het nadenken door de EU over *rapid response* heeft gestimuleerd. Het fa-

6 De *Expeditionary European Air Wing* (EAW) is een samenwerkingsverband van enkele Europese gebruikers van de F-16, zoals Nederland, België, Noorwegen, Denemarken en Portugal.

7 Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo (VN VR-resolutie 1291 van 24 februari 2000), thans geleid door de Nederlandse generaal-majoor der mariniers P. Cammaert.



Franse patrouille tijdens operatie 'Artemis' (Bron: Operatie Artemis, 2003)

beltje dat EU-operaties zich vanwege de zogenaamde Petersbergtaken⁸ zouden beperken tot het uitdelen van water en brood was met operatie 'Artemis' eveneens achterhaald. De EU richt zich nu immers op operaties die vallen binnen het gehele spectrum van crisisbeheersingstaken, zoals omschreven in artikel 17 lid 2 van het EU-Verdrag en de Europese Veiligheidsstrategie. Daarbij kan het inderdaad gaan om evacuatieoperaties en humanitaire ondersteuning, maar ook om acties in het kader van conflictpreventie of *initial entry* operaties⁹.

Vanuit dat perspectief is het niet vreemd dat operatie 'Artemis' in Brussel wordt beschouwd als de blauwdruk voor toekomstige EU Battlegroup-operaties. De EU Battlegroups moeten, net als tijdens operatie 'Artemis' het geval was, in staat zijn om plaatselijk en tijdelijk op robuuste wijze het verschil te kunnen maken en dus te opereren in zowel de lagere als de hogere delen van het geweldsspectrum.

Strategisch transport

We hebben hiervoor kort iets gezegd over de randvoorwaardelijke rol van de *strategic enablers* (maritieme en luchtmiddelen) in het EU Battlegroup-concept. Toch willen we het vraagstuk van de strategische verplaatsing¹⁰ hier kort toelichten. Het strategisch verplaatsen van EU Battlegroups, ge-



Persconferentie na afloop van operatie 'Artemis', 17 september 2003

(Foto EU; collectie NIMH)

geven de afstand en de beperkte verplaatsingstijd, zal doorgaans door de lucht moeten plaatsvinden met grote, daarvoor geëigende middelen zoals de Lockheed C-5 ('Galaxy'), de C-17 ('Globemaster') of de Antonov An-124. Immers, snelheid is geboden, niet alle locaties 'op 6000 kilometer van Brussel' zijn dan via zee of over land bereikbaar en het volume en gewicht van de te transporteren middelen is bepalend. Daarmee stuit de EU (net als de NAVO overigens) op het probleem van de geringe beschikbaarheid van strategische luchttransportmiddelen.

Het is een illusie te veronderstellen dat die behoefte binnen afzienbare tijd zal worden afgedekt, ook niet vanaf 2008 met de introductie van de Airbus 400M. Dit toestel heeft hoe dan ook een té geringe capaciteit om de voor de EU Battlegroups benodigde middelen *en masse* en over grotere afstanden te verplaatsen. Zowel in de EU als de NAVO zoekt men daarom gezamenlijke naar mogelijkheden om de gegarandeerde beschikbaarheid van grote luchttransportmiddelen zoals de Antonov An-124 ten behoeve van de snelle reactiemachten contractueel vast te leggen. Zeventien landen – waaronder Nederland – hebben voor deze vorm van capaciteitsversterking ingetekend; de ECAP¹¹ en PCC¹² werkgroepen *Strategic Airlift* vormen hiervoor het platform, NAMS¹³ voert op dit moment namens de deelnemende landen de contractbesprekingen.

Samenhang met andere EVDB-ontwikkelingen

De toenemende Brusselse belangstelling voor het gebruik van snel inzetbare eenheden in EU-verband staat niet op zichzelf. De EU tracht name-

⁸ De EU was in haar beginjaren aangewezen op de beschikbaarheid van de West-Europese Unie (WEU) voor het uitvoeren van militaire operaties, waarvoor in 1992 bij verklaring de zogeheten 'Petersbergtaken' werden opgesteld. Het gaat daarbij om inzet van militairen voor humanitaire taken, vredeshandhaving en crisisbeheersing (vredesafdwinging). Om deze taken uit te kunnen voeren, stelden de lidstaten van de WEU militaire eenheden ter beschikking afkomstig uit alle onderdelen van hun strijdkrachten.

⁹ De beginfase van crisisbeheersingsoperaties die zijn gericht op het zo nodig gewapenderhand verkrijgen van toegang tot een gebied.

¹⁰ Corporate Begrippenkader Defensie, Den Haag, juli 2004: strategische mobiliteit is het vermogen om eenheden, voorraden, uitrustingsstukken en personeel doelmatig, snel en effectief over grote afstanden te verplaatsen. Een verplaatsing in het kader van de strategische mobiliteit is het onder nationale verantwoordelijkheid over een grote afstand verplaatsen van eenheden, personeel, materieel en voorraden over een vastgestelde as van verplaatsing (*Lines of Communications* – LOCs), inbegrepen inlaadpunt (*Point of Embarkation* – POE) en uitlaadpunt (*Point of Debarcation* – POD).

¹¹ *European Capability Action Plan*.

¹² *Prague Capability Commitment*.

¹³ *NATO Maintenance and Supply Agency*.



'NATO Response Force' (NRF) demonstratie, Doganbey, Turkije (20 november 2003)

(Foto NAVO; collectie NIMH)

lijk al enige tijd om het EVDB geloofwaardiger te maken. Dat streven is gestoeld op een viertal factoren:

- de voortgang die is gemaakt in de verwezenlijking van de *Helsinki Headline Goal*¹⁴ uit 1999;
- de introductie van de Europese Veiligheidsstrategie door SG/HV Javier Solana;
- de introductie (eind 2003) van de nieuwe *Headline Goal 2010*;
- de ontwikkeling van de Europese Grondwet.

In alle vier de gevallen is de zin van de EU Battlegroups aantoonbaar en verklaarbaar.

'Helsinki Headline Goal'

De *Helsinki Headline Goal* uit 1999 was de eerste poging van de EU om

bepaalde tekorten aan militaire capaciteiten vanuit Europees perspectief aan te pakken. Dit met het uiteindelijke doel om in 2003 een totaal van 60.000 manschappen binnen 60 dagen te kunnen genereren en een jaar lang onder EU-vlag in te zetten. Met het verstrijken van de tijd bleek echter dat deze doelstelling niet alleen te ambitieus was, maar ook achterhaald. Te ambitieus, omdat de met de *Helsinki Headline Goal* vastgestelde capaciteitstekorten niet kon worden opgelost. Capaciteitsversterking is immers een langdurig proces, dat alleen kan slagen mits het gecoördineerd en met de volle steun van alle lidstaten gebeurt, en dat was niet altijd het geval. De doelstelling was achterhaald omdat zich meer en meer de behoefte openbaarde aan kleinere en sneller inzetbare eenheden in plaats van grote formaties à la Helsinki. *Rapid response* was inmiddels verworpen tot het sexy antwoord op de moderne crisis!

Europese Veiligheidsstrategie

Solana's Europese Veiligheidsstrategie maakte vervolgens duidelijk dat wanneer de EU echt een mondiale speler op veiligheids- en defensiebeleid zou willen zijn, de Unie zich *more active, more coherent and more capable*¹⁵ zou moeten opstellen. Solana stelde de noodzaak vast dat de EU (en dus de lidstaten) dynamischer moest kunnen reageren op ontwikkelingen in de wereld. Dit veronderstelt wel

¹⁴ Tijdens de Europese Raad van Helsinki (december 1999) hebben de regeringsleiders hun goedkeuring gehecht aan een nieuwe doelstelling voor Europese grondstrijdkrachten om eind 2003 in staat te zijn binnen zestig dagen een strijdmacht van maximaal 60.000 man (15 brigades) op de been te brengen voor operaties onder leiding van de EU. Om zeker te zijn van voldoende voortzettingvermogen is een totale parate troepensterkte van 200.000 militairen nodig.

¹⁵ 'A Secure Europe in a Better World', European Security Strategy, Brussel, 12 december 2003.

een duidelijk en helder beeld van het soort missies en operaties waarin de EU zich wil manifesteren, mogelijk gemaakt via een daarop gerichte defensiecapaciteit. In capaciteitstermen houdt dit in: 'niet meer, maar beter'.

'Headline Goal 2010'

Die ommezwaai in capaciteitsdenken kreeg een behoorlijke duw in de rug met de introductie van de *Headline Goal 2010*, zeg maar het vervolg op de *Helsinki Headline Goal* uit 1999. De lat werd hier niet alleen maar gelegd op grote troepenverbanden inzetbaar in de verre toekomst, maar – gebaseerd op het nieuwe Europese veiligheids- en defensiedenken – op herschikking van de reeds aan de EU toegezegde snel inzetbare capaciteiten. Door een gecoördineerde kwaliteitsverbetering zou dit de EU in staat moeten stellen om voor 2010 de meest veeleisende crisisbeheersingstaken in meerdere gelijktijdige operaties uit te kunnen voeren.

De Europese Grondwet

De Europese Grondwet ten slotte introduceert het idee om binnen het kader van de Unie te komen tot een permanente vorm van gestructureerde samenwerking voor die lidstaten waarvan de militaire capaciteiten voldoen aan strengere militaire criteria en die onderling verdergaande samenwerkingsverbanden zijn aangegaan, met het oog op de uitvoering van de meest veeleisende missies.

Via gestructureerde samenwerking kunnen de lidstaten de krachten bundelen bij de bepaling van hun investeringsniveaus, kunnen capaciteiten beter op elkaar worden afgestemd, zijn maatregelen voorstelbaar ter verbetering van de inzetbaarheid, interoperabiliteit en beschikbaarheid van strijdkrachten en kunnen capaciteits tekorten beter worden aangepakt. Deelname aan de EU Battlegroups wordt gezien als de toegangkaart tot die gestructureerde samenwerking.

Het spreekt voor zich dat dit een nieuwe impuls geeft aan het transformatieproces van de strijdkrachten van de EU-lidstaten. Verder past het ook binnen de doelstellingen en plannen voor de Nederlandse krijgsmacht zoals die zijn verwoord in de Prinsjesdagbrief.¹⁶ Al met al leidt de gestructureerde samenwerking er toe dat de capaciteitsversterking binnen de Unie nog beter aansluit bij vergelijkbare ontwikkelingen binnen de NAVO.

Zeg maar 'nee' tegen de Grondwet...

De gevolgen van het Franse 'non' en Nederlandse 'nee' inzake de ratificering van de Europese Grondwet laten zich raden. In algemene zin legt de Grondwet – op EVDB-gebied – de voortgang vast die sinds het Verdrag van Nice (2001) is geboekt. Een belangrijk punt daarin is die gestructureerde samenwerking. Het zal duidelijk zijn dat dit idee sinds 1 juni voorlopig in de ijskast staat, al zal het 'non' en 'nee' de verdere uitwerking

van het EU Battlegroup-concept als zodanig niet vertragen. Immers, dit staat los van de Grondwet en wordt voor een groot deel uitgevoerd in de vorm van multilaterale samenwerking.

Het is wel duidelijk dat door de on-dubbelzinnige publieke afwijzing voor de 'Europese droomvlucht' de intensieve samenwerking in Europees verband even pas op de plaats moet maken. Het besluit dat tijdens de Europese Top van 17 juni jl. is genomen om voor wat betreft de Grondwet een tijdelijke bezinningsperiode in te lassen, onderstreept dit. Het is ook voor het EVDB nu geen *business as usual* meer, hetgeen betekent dat de voors en tegens van Europese militaire samenwerking voortdurend moeten worden aangetoond. Dat geldt óók voor de EU Battlegroups.

Het Brusselse vervolgtraject

Met de introductie van het initiatief van de EU Battlegroups eind 2003 was er natuurlijk nog geen sprake van een



Militairen van de MONUC-vredesmacht in Congo

(Foto UN; collectie NIMH)

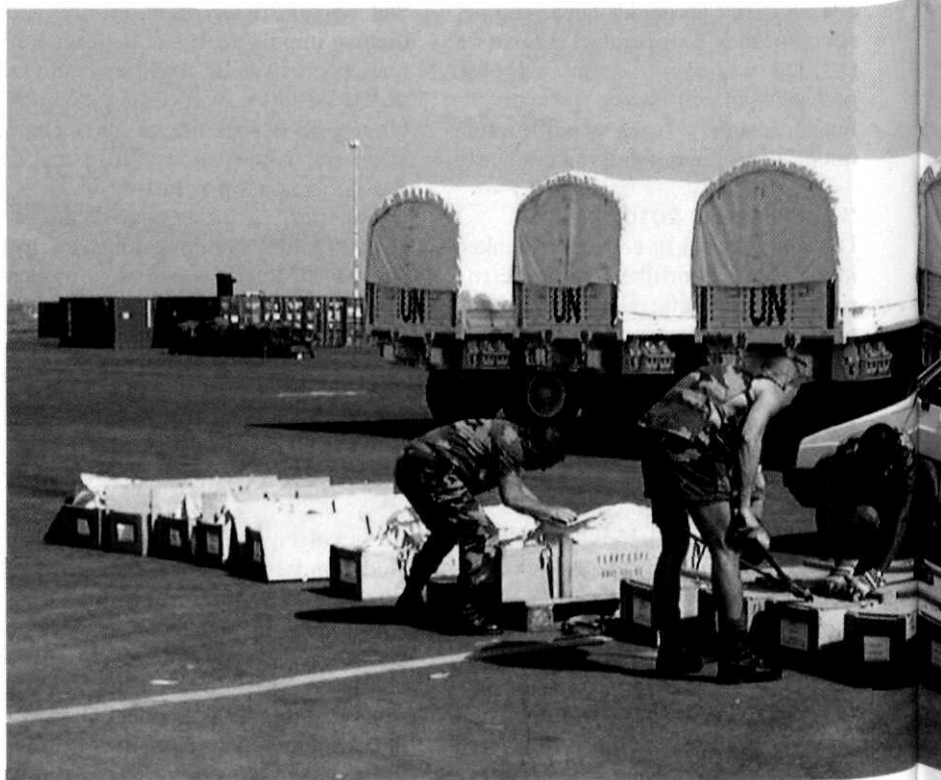
¹⁶ 'Op weg naar een nieuw evenwicht: de krijgsmacht in de komende jaren', Kamerstuk 29 200 X, nr. 4, 16 september 2003.

uitgekristalliseerd en door 25 lidstaten goedgekeurd concept. Dat laatste is, met steun van de (inmiddels) drie initiatiefnemers¹⁷ door de EU Militaire Staf (EUMS) opgepakt. Het EU Battlegroup-concept¹⁸ werd daarmee één van de belangrijkste mijlpalen van het Ierse voorzitterschapmandaat (januari-juni 2004). Het concept is uiteindelijk op 14 juni 2004 aangeboden aan het EU Militair Comité (EUMC) en later die maand ter kennisgeving aangenomen door de Raad van Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB) van de EU.

Verder was er in nazomer van 2004 door het EUMC een rapport opgesteld waarin de belangrijkste tekortkomingen van het EU Battlegroups-concept waren geïnventariseerd, vooral om richting te geven aan het verdere stafwerk dat nog onder leiding van de EUMS moest worden uitgevoerd. Het ging hierbij onder meer om:

- duidelijkheid over het aantal benodigde EU Battlegroups;
- de mate van operationele inzetbaarheid en beschikbaarheid;
- hoe om te gaan met het tekort aan strategische transportcapaciteit;
- de mate van multinationale samenwerking in relatie tot de militaire effectiviteit;
- de benodigde standaarden en criteria;
- de rol van het Europees Defensie Agentschap (EDA);
- de harmonisatie met de NRF.

Tegelijkertijd met het eigenlijke concept ontstond er zo een routekaart¹⁹ met vervolgwerkzaamheden die zich grotendeels tijdens het Nederlandse voorzitterschap zouden voltrekken. Belangrijkste onderwerp daarin was dat Nederland als EU-voorzitter de bereidheid van de lidstaten tot deelname (vanaf 2005!) aan de EU Battlegroups zou moeten inventariseren. Daarnaast



zou Nederland leiding moeten geven aan de ontwikkeling van standaarden en criteria. Beide opdrachten waren als zodanig opgenomen in het Nederlandse voorzitterschapmandaat²⁰.

Eerste inventarisatie EU Battlegroups

Tijdens de *Military Capabilities Commitment Conference* (MCCC), die in de marge van de RAZEB op 22 no-

vember 2004 onder Nederlands voorzitterschap is gehouden, hebben de lidstaten in totaal dertien EU Battlegroup toegezegd aan de EU. Dit was niet alleen een eerste stap maar tevens een duidelijke aanwijzing voor de haalbaarheid van het EU Battlegroup-concept. De reden om die duidelijkheid op zo'n korte termijn te verschaffen was dat de EU – ingefluisterd door de VN – al vanaf 2005 over een *Initial Operational Capability* (IOC) en vanaf 2007 over een *Full Opera-*

¹⁷ Frankrijk, Verenigd Koninkrijk en Duitsland.

¹⁸ 'EU BG Concept', nr. 10501/04, 14 juni 2004.

¹⁹ 'Roadmap EU BG Concept', nr. CCD 01-07/07 PLP 136/4/04 Rev 4, 10 augustus 2004.

²⁰ 'ESDP Presidency Report', Council Secretariat, nr. 10226/04, chapter XIV 'Mandate for the incoming Presidency', 9 juni 2004: On the basis of the present report and taking into account the European Security Strategy the incoming Presidency, assisted by the Secretary General/High Representative, and, as appropriate, in association with the Commission, is invited to continue work on developing the European Security and Defence Policy within the General Affairs and External Relations Council. In particular, the incoming Presidency is invited: (...) 4) to elaborate the military requirements on the basis of the Headline Goal 2010 document, including the development of benchmarks and criteria for evaluating progress on capabilities of the enlarged Union, and, in this light, to evaluate the ECAP process, taking into account the relations with the Agency in the field of defence capabilities development, research, acquisition and armaments, and organise a Military Capabilities Commitment Conference; 5) in this context to take forward the work on EU Rapid Response capacities and in particular implementation of the Battlegroups concept and to seek commitments of Member States on their initial contributions with a view to an initial operational capability by early 2005 (...).



Militairen van de MONUC-vredesmacht in Congo (Foto UN; collectie NIMH)

gingen wordt verduidelijkt. De eerste BGCC is inmiddels op 11 mei 2005 in Brussel gehouden. Bij die gelegenheid heeft Nederland de intenties voor samenwerking met Duitsland, Finland én het Verenigd Koninkrijk in EU Battlegroup-verband nog eens bevestigd. In een later stadium (najaar 2005) is dit ook het forum waarin aan de EUMS en de overige EU-lidstaten wordt duidelijk gemaakt hoe die samenwerking er in operationele zin uitziet.

Relatie met de NAVO

Snelle inzetbaarheid is een *conditio sine qua non* voor een tijdige en succesvolle reactie op een crisis. Zowel de NAVO als de EU heeft onderkend dat de Europese krijgsmachten in dit verband moeten worden versterkt. De NAVO heeft mede daarom tijdens de Top van Praag in november 2002 besloten tot de oprichting van de NRF, die sinds oktober 2004 operationeel is. Ook de veiligheidsstrategie van de EU – we hebben dat hiervoor al beschreven – stelt dat de Unie voor een geloofwaardiger EVDB bereid moet zijn tot vroegtijdige, snelle en soms ook robuuste interventie.

De EU en de NAVO hebben met hun snelle reactiemachten dus soortgelijke doelstellingen: snel inzetbare eenheden die de modernisering, de kwaliteitsverbetering en de uitzendbaarheid van de strijdkrachten binnen Europa zullen bevorderen. De standaarden, criteria en procedures voor de EU Battlegroups zullen daarbij zoveel mogelijk overeenkomen met die van de NAVO. Al met al zijn de EU Battlegroups en de NRF dus complementair. Er zijn echter ook verschillen, bijvoorbeeld de grootte en de aard van de operaties waarvoor de EU Battlegroups en de NRF kunnen worden ingezet.

Het overleg tussen de EU en de NAVO over de verschillende opties voor de

inzet van deze capaciteiten vinden plaats in het kader van de 'Berlijn Plus'-regelingen, aangevuld met de bepalingen over de relatie tussen de EU en de NAVO in het door de Europese Raad van 12 december 2003 vastgestelde document over *European Defence: NATO/EU consultations, planning and operations*²¹. Dit houdt in dat de NAVO de logische keuze is voor een operatie waarbij zowel de Europese als Amerikaanse bondgenoten betrokken zijn. In het geval van een crisis worden de contacten tussen de EU en de NAVO geïntensiveerd, opdat EU en NAVO hun beoordeling van de crisis kunnen bespreken en hun intentie ten aanzien van een mogelijke betrokkenheid kunnen verduidelijken.

Indien de NAVO als geheel voor zichzelf geen rol ziet weggelegd, dan kan de EU voor de uitvoering van een operatie kiezen en conform de 'Berlijn Plus'-regelingen daarbij wel of geen gebruik maken van NAVO-middelen of -capaciteiten. Zoals eerder aangegeven is het te verwachten dat de EU Battlegroups, vanwege hun geringe omvang en tijdelijke uitzendbaarheid, vooral geschikt zijn en gebruikt zullen worden voor kleinere (EU-geleide) operaties. Adequate toepassing van de 'Berlijn Plus'-regelingen, zeg maar de grondslag voor de coördinatie en transparantie tussen de EU en de NAVO, moet duplicatie en concurrentie van inspanningen voorkomen. Inmiddels heeft de EU-NAVO Capaciteitengroep een aantal bijeenkomsten belegd over de afstemming van de inzet van de EU Battlegroups en de NRF. Hierbij is een breed scala aan onderwerpen aan de orde gekomen, zoals:

- het soort missies;
- standaardisering, training en mogelijke certificering;
- uitzendbaarheid en voortzettingsvermogen;
- *force generation*;
- rotatieschema's.

Mede hierdoor wisselen de militaire staven van de EU en NAVO (respectievelijk EUMS en IMS) op dit moment

tional Capability (FOC) wilde beschikken. Mede hierdoor stelde de Unie zichzelf de ambitie om al in 2005 en 2006 één Battlegroup-operatie uit te kunnen voeren en vanaf 2007 – zo mogelijk – twee gelijktijdige Battlegroup-operaties.

Overigens is het aantal van dertien Battlegroups niet limitatief en het is ook niet zo dat met deze dertien Battlegroups volgens een vast rotatieschema de EU-behoefte aan snelle reactiemachten volledig is ingevuld.

De lidstaten zullen voortdurend nieuwe EU Battlegroups moeten aanbieden. Hiervoor wordt er tweemaal per jaar in Brussel en onder leiding van de EUMS, een *Battlegroup Co-ordination Conference* (BGCC) gehouden. Het is de bedoeling dat tijdens een BGCC nieuwe EU Battlegroups worden aangeboden en de operationele samenwerking van reeds gedane toezeg-

²¹ 'European Defence: NATO/EU consultation, planning and operations', 13990/1/04 Rev 1, 7 december 2004.

over een aantal van die gemeenschappelijke onderwerpen informatie uit, met de bedoeling hierover tot nadere afstemming te komen.

Overeenkomsten en verschillen

EU Battlegroups en NRF

Sommige commentatoren verwijten de EU dat men met het EU Battlegroup-concept probeert de NRF te dupliceren. Dat is onzin; de EU Battlegroups en de NRF zijn complementair, hetgeen nog het best is uit te leggen door de belangrijkste andere overeenkomsten en verschillen met de NRF op een rij te zetten. We beperken ons daarbij tot de volgende aspecten: missies, standaarden, training en certificering, uitzendbaarheid en voortzettingsvermogen, force generation en rotatieschema's.

Missies

Zoals gezegd worden de EU Battlegroups na een besluit van de Raad ingezet voor EU-geleide crisisbeheersingsoperaties, onder meer op verzoek van de VN. Deze operaties richten zich op het gehele spectrum van crisisbeheersingstaken en dat betekent dat de EU Battlegroups in zowel de lagere als de hogere delen van het geweldsspectrum kunnen worden ingezet, rekening houdend met hun beperkte omvang (ongeveer 1.500 militairen).

De NRF, die bestaat uit circa 25.000 militairen, is daarentegen bij uitstek geschikt voor de verdediging van het bondgenootschappelijk grondgebied (artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag) en voor de handhaving, herstel of bevordering van de internationale rechtsorde in een veel groter verband. Inzet in het gehele geweldsspectrum ligt voor de hand.

Operatie 'Artemis': andere tegenstanders, ander optreden

(Bron: Operatie Artemis, 2003)

Deelname aan de EU Battlegroups en de NRF vereist voor de betrokken eenheden bijna identieke operationele vaardigheden. Ook de gereedheidsstatus is nagenoeg gelijk (voor EU Battlegroups vijf tot tien dagen; voor de NRF vijf tot dertig dagen). Verder bevorderen beide concepten de multinationale samenwerking, zonder dat dit overigens ten koste mag gaan van de militaire effectiviteit.

Standaarden, training en certificering
De standaarden voor de EU Battlegroups zullen grotendeels overeenkomen met die van de NRF. Nederland hecht hieraan een groot belang, juist omdat voor planningsdoelinden geen onderscheid wordt gemaakt tussen

capaciteiten voor de EU of de NAVO: dit is het principe van *one single set of forces*. De NAVO heeft ten behoeve van de NRF haar training- en oefenschema aangepast zodat dit integraal is verbonden met het systeem van NRF-certificering.

De training van eenheden blijft ook binnen de NAVO echter grotendeels een nationale verantwoordelijkheid en wordt in beginsel afgerond vóór de gezamenlijke NAVO-training en certificering. De NAVO rondt dit proces af in de zes maanden die voorafgaan aan de *stand-by* periode van de NRF. De training en certificering van de EU Battlegroups is een nationale verantwoordelijkheid. Stelregel binnen de EU is wel dat het uiteindelijk de Chefs



van de Defensiestaven (CDS) van de deelnemende landen zijn die de EU Battlegroups aanbieden en daarmee dus garant staan voor hun kwaliteit.

Verder richten de EU-lidstaten zich vooral op de beoefening van de crisismanagementprocedures in het kader van EU Battlegroup-operaties. De EU en de NAVO streven er ten slotte wel naar om de oefeningen en trainingen voor beide snelle reactiemachten zoveel mogelijk te harmoniseren.

Uitzendbaarheid en voortzettingsvermogen

Zowel de EU Battlegroups als de NRF gaan uit van het adagium 'first in, first out'. Daarbij is de inzet van EU Battle-

groups voorzien voor een periode van 30 tot ten hoogste 120 dagen; de NRF kent een uitzendperiode van ten hoogste zes maanden. In ieder geval zullen zij moeten worden afgelost indien de missie zich voortzet.

'Force Generation'

De formering van EU Battlegroups geschiedt vanuit de EU-lidstaten zelf. Dit principe van *bottom-up* is karakteristiek voor datgene wat zich binnen de EU afspeelt. Weinig wordt van bovenaf opgelegd, het zijn de lidstaten die de nodige initiatieven (al dan niet in coalities) ontplooiën. Overigens heeft dit wel als manco dat soms de centrale sturing ontbreekt en er daardoor niet altijd op slagvaardige wijze voortgang wordt geboekt.

In het genereren van de EU Battlegroups heeft het EUMC dan ook – via de EUMS – een meer coördinerende dan leidende taak. Tweemaal per jaar vinden er daartoe een BGCC plaats waarin de aanbiedingen van de EU-lidstaten voor de komende jaren worden geïnventariseerd, verfijnd en verder in de tijd worden vastgelegd. Er is door dit principe een constante onderstroom van nieuwe EU Battlegroups gegarandeerd, tenminste, als de EU-lidstaten hun verantwoordelijkheid hiervoor blijven nemen.

Formering van de NRF geschiedt tijdens de jaarlijkse *NRF Force Generation Conference*, waarin de NAVO-landen hun bijdragen leveren op basis van een vooraf uitgegeven *statement of requirements*. De lidstaten kunnen hier vervolgens op intekenen, een proces dat centraal wordt geleid door SACEUR en voor twee rotaties gelijktijdig gebeurt.

Rotatieschema's

Er is binnen de EU en de NAVO voldoende capaciteit beschikbaar om aan de behoeften van beide snelle reactiemachten te voldoen. De deelnemende landen zijn primair verantwoordelijk voor het op elkaar afstemmen van hun verplichtingen aan de EU en de NAVO, hetgeen natuurlijk wel transparantie en wederzijds inzicht in de planning vereist.

Samenwerking in Battlegroups

De Nederlandse visie

Nederland heeft vanaf het begin van de ontwikkeling van het EU Battlegroup-concept het initiatief gesteund. In zijn brief aan de Tweede Kamer van 15 november 2004²² heeft minister Kamp dat als volgt verwoord:

De regering steunt het initiatief inzake de EU Battlegroups, aangezien de snelle aanwezigheid van militairen in een crisisgebied een belangrijke voorwaarde voor effectieve crisisbeheersing is. Dat in het mede op verzoek van de VN plaatsvindt, is voor de Nederlandse regering een bijkomend argument voor deelname. Het initiatief sluit voorts aan bij het Nederlandse streven naar een expeditieve, snel inzetbare krijgsmacht. Het leveren van een bijdrage aan de EU Battlegroups past bovendien in het Nederlandse streven hoogwaardige capaciteiten te leveren aan de EU en de NAVO. Verder bevorderen de veelal multinationale EU Battlegroups de internationale militaire samenwerking en daarmee de effectiviteit en de efficiëntie van de Europese defensie-inspanningen. Ten slotte verschaft Nederland zich met de vorming van EU Battlegroups perspectief op deelname aan de Gestructureerde Samenwerking in het EVDB, die na inwerkingtreding van de Europese Grondwet gestalte zal krijgen.

Zoals eerder opgemerkt is dat laatste voorlopig van de baan.

Past het initiatief van de EU dan zomaar één-op-één in het ambitieniveau van Nederland en de rol die men ziet weggelegd voor de Nederlandse krijgsmacht? Ogenschijnlijk wel, want stevast wordt benadrukt dat de

²² 'Nederlandse bijdrage aan EU Battlegroups', Kamerstuk 21 501-28, nr. 20, 15 november 2004.



krijgsmacht in staat is om de inzet van eenheden voor de EU Battlegroups of de NRF te combineren met de ambitie om jaarlijks aan drie operaties in lagere delen van het geweldsspectrum deel te nemen met bijdragen van bataljonsgrootte of equivalenten daarvan, zoals een squadron jachtvliegtuigen of twee fregatten, zonder daarbij eenheden gelijktijdig aan de EU Battlegroups en de NRF aan te bieden (geen *double hatting* van eenheden).

Natuurlijk vereist dit wel een gedegen nationale planning en internationale afstemming van die bijdragen, waarvoor inmiddels door de Directie Operaties van de Bestuursstaf de basis is gelegd. De uitvoering van die planning is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- het nationale ambitieniveau blijft onaangestast;

- Nederland draagt niet permanent, maar wel met regelmaat bij aan een EU Battlegroup;
- deelname aan de NRF zal weliswaar permanent, maar ook van wisselende omvang en samenstelling zijn;
- dezelfde eenheden worden niet gelijktijdig aan de EU Battlegroups en de NRF ter beschikking gesteld.

Samenwerking met grotere partners

Nederland heeft van meet af aan voor de EU Battlegroups ingezet op samenwerking met zijn belangrijkste militaire partners, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. De langdurige en succesvolle militaire samenwerking met deze landen biedt een prima basis voor de vorming van kwalitatief hoogwaardige, effectieve EU Battle-

groups. Daarmee wordt ook de benodigde voorbereidingstijd aanzienlijk bekort en kunnen dergelijke EU Battlegroups snel van stapel lopen. Ook vanuit politiek oogpunt ligt de samenwerking met grote partners en dus de keuze voor multinationaliteit voor de hand. In het kader van de versterking van internationale samenwerking en het delen van politieke en militaire risico's zoekt Nederland immers aansluiting bij een grotere partner. Verder speelt het behoud van operationele effectiviteit een rol in die afweging. Er moet immers voldoende vertrouwen bestaan tussen de partners om gezamenlijk een EU Battlegroup te formeren, aan te bieden en in te zetten.

Duits-Nederlands-Finse Battlegroup
Tegen deze achtergrond is het niet vreemd dat Nederland al op 17 sep-



tember 2004 een intentieverklaring met Duitsland heeft ondertekend om op basis van de reeds bestaande Duits-Nederlandse samenwerking een EU Battlegroup te formeren. Hierbij is later ook Finland betrokken, dat zal bijdragen met capaciteiten voor inlichtingenvergaring en met een force protection compagnie.

Doelstelling van het Duits-Nederlands-Finse samenwerkingsverband is om in de eerste zes maanden van 2007 een EU Battlegroup voor operationele inzet gereed te houden. Op 22 november 2004 hebben de drie betrokken ministers van Defensie hiertoe, in de marge van de RAZEB in Brussel, een verklaring ondertekend. De precieze samenstelling van de EU Battlegroup wordt op dit moment – aan Nederlandse zijde – nader uitgewerkt door de Directie Operaties van de Bestuursstaf en het Operationeel Commando van de KL.

Brits-Nederlandse Battlegroup

Tijdens de RAZEB in Brussel van 22 november 2004 is eveneens een intentieverklaring ondertekend om samen met het Verenigd Koninkrijk een EU Battlegroup te formeren op basis van het al dertig jaar bestaande raamwerk van de UK/NL Amphibious Force (UK/NL AF). Hieruit mag echter niet de conclusie worden getrokken dat het zou gaan om een amfibische Battlegroup *pur sang*. Uiteraard zal de Brits-Nederlandse Battlegroup gebruik kunnen maken van de binnen de UK/NL AF aanwezige strategische en amfibische trans-

Defensie minister Kamp en zijn Britse collega Hoon ondertekenen de intentieverklaring voor een Brits-Nederlandse Battlegroup (22 november 2004)

(Foto Defensiekrant, H. Keeris)

portmiddelen om over zee te verplaatsen, maar de keuze hiervoor zal altijd afhangen van het missiegebied en de noodzaak om snel en wellicht binnen een zeer kort tijdsbestek ter plaatse te zijn.

Verplaatsing door de lucht zal ook voor deze EU Battlegroup eerder regel dan uitzondering zijn. Samen met de Britse partners wordt nu bekeken wanneer de Brits-Nederlandse Battlegroup in de periode 2007-2010 operationeel kan zijn. In dat kader hebben minister Kamp en zijn Britse ambts-genoot Reid op 22 juni alvast een vernieuwd *Memorandum of Understanding UK/NL AF* getekend, dat de vorming van een Brits-Nederlandse Battlegroup uit de UK/NL AF vergemakkelijkt. Aan het MOU ligt dan ook een nieuwe – door beide marines geschreven – strategische visie op het gebruik van de UK/NL AF ten grondslag.

Nationale besluitvorming

Bij de besluitvorming over de toewijzing én inzet van Nederlandse militairen en eenheden aan de snelle reactiemachten van de EU en de NAVO staat hun snelle inzetbaarheid en beschikbaarheid als vanzelfsprekend centraal. Dit betekent overigens niet dat de deelname aan dergelijke internationale samenwerkingsverbanden afbreuk doet aan de soevereine beslis-

singsbevoegdheid van de regering of het parlement over het uiteindelijk al dan niet inzetten van de krijgsmacht.

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV)

Mede om die reden heeft de Nederlandse regering in oktober 2003 de UK/NL AF om advies gevraagd 'over ontwikkelingen op het gebied van crisisbeheersing en de implicaties voor Nederland'.

De adviesaanvraag richtte zich vooral op de inrichting van de Nederlandse krijgsmacht, op de actualiteit van bestaande besluitvormingsprocedures en het begrip 'integraal veiligheidsbeleid'.

Op 19 februari 2004 werd daar nog de vraag aan toegevoegd over 'de overlap die mogelijk kan bestaan tussen de doelomschrijvingen voor inzet van de krijgsmacht zoals verwoord in de artikelen 97 en 100 van de Grondwet'²³. Dit vooral om te onderzoeken hoe bij de snelle reactiemachten van de EU en de NAVO, de noodzaak tot snelle besluitvorming en de parlementaire toetsing van de beslissing van de regering om Nederlandse militairen in te zetten, zich tot elkaar verhouden. Het AIV-advies werd op 13 april 2004 aangeboden aan de regering²⁴.

²³ 'Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden 2002', 5^e gewijzigde druk, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2002: Artikel 97 – 1. Ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht. 2. De regering heeft het oppergezag over de krijgsmacht. Artikel 100 – 1. De regering verstrekt de Staten-Generaal vooraf inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daarbij inbegrepen het vooraf verstrekken van inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict. 2. Het eerste lid geldt niet, indien dwingende redenen het vooraf verstrekken van inlichtingen verhinderen. In dat geval worden inlichtingen zo spoedig mogelijk verstrekt. In artikel 97 is vastgelegd dat de doelomschrijving van de krijgsmacht uit drie onderdelen bestaat (verdediging, bescherming, handhaving). Elke inzet van de krijgsmacht moet onder één van deze elementen worden gebracht; artikel 97 is daarom altijd van toepassing bij de inzet van Nederlandse militairen in het buitenland. Het artikel is echter niet relevant voor de verhoudingen tussen de regering en het parlement inzake de besluitvorming over de uitzending van militairen. Het Toetsingskader voor de uitzending van militairen is alleen van toepassing als ook artikel 100 van toepassing is. Dat neemt niet weg dat de regering ernaar streeft ook in gevallen buiten het kader van artikel 100 het parlement zo snel en uitgebreid mogelijk te informeren, zoals bijvoorbeeld in het kader van de snelle reactiemachten van de EU en de NAVO het geval is.

²⁴ 'Nederland en crisisbeheersing: drie actuele aspecten', Adviesraad Internationale Vraagstukken, No. 23, Den Haag, maart 2004.

Advies

De AIV schrijft in haar advies, waarbij we ons in dit artikel alleen richten op de besluitvorming, dat bij

de verschillende multinationale verbanden waaraan Nederland deelneemt (...) coördinatie van de nationale en internationale besluitvorming complexer is. Er is sprake van besluitvorming in drie fasen: ten eerste instelling van het samenwerkingsverband en de principebeslissing tot serieuze Nederlandse deelname daaraan; ten tweede toewijzing van specifieke eenheden; ten derde inzet van het samenwerkingsverband in een specifieke situatie. De Nederlandse besluitvormingsprocedures en de betrokkenheid van het parlement daarbij concentreert zich op de derde fase van de besluitvorming.

Aanbevelingen

De AIV beveelt dan ook aan om:

- de implicaties van de besluitvorming in de voorafgaande fasen door zowel de regering als het parlement in volle omvang te erkennen;
- al bij de toewijzing van eenheden de dan al relevante delen van het Toetsingskader²⁵ te gebruiken en dit niet te beperken tot de derde fase;
- het Toetsingskader te verbeteren en aandacht te laten besteden aan het verloop van de besluitvorming in de voorafgaande fasen.

De AIV komt hiervoor zelfs met een tekstvoorstel.²⁶

Het antwoord van de regering volgde op 11 juni 2004²⁷ en spitste zich, omdat de *modus operandi* van de EU Battlegroups destijds nog niet volledig was uitgekristalliseerd, vooral toe op de parlementaire toetsing van de inzet van de NRF.

In zijn brief van 15 november 2004²⁸ over de Nederlandse bijdrage aan de EU Battlegroups heeft minister Kamp echter aangegeven dat het AIV-advies ook onverkort van toepassing is op de EU Battlegroups.

In haar antwoord komt de regering op het vlak van de besluitvorming op een aantal punten tegemoet aan het AIV-advies en wordt duidelijk dat 'de regering ernaar streeft ook in gevallen buiten het kader van artikel 100 het parlement zo snel en uitgebreid mogelijk te informeren, zoals bijvoorbeeld in het kader van de snelle reactiemachten van de EU en de NAVO het geval is'.

Toewijzing van eenheden

Zoals eerder beschreven bestaan de EU Battlegroups uit van tevoren beschikbaar gestelde en voor gezamenlijke inzet getrainde eenheden van de lidstaten. Dit heeft als voordeel dat er bij een crisis snel kan worden ingegrepen; er is immers geen tijdrovende procedure meer nodig om de lidstaten om een militaire bijdrage te vragen. Omdat daarnaast de generieke samenstelling van de EU Battlegroups ruim van tevoren vaststaat, moeten de deelnemende lidstaten er dus al bij de toewijzing rekening mee houden dat de EU metterdaad een beroep op deze eenheden kan doen. De vraag rijst dan onmiddellijk of er nog een weg terug is na de gedane toezeggingen?

In het traject van nationale besluitvorming zijn er meerdere momenten waarop het parlement wordt geïnformeerd over een eventuele toewijzing en inzet van Nederlandse militairen²⁹.

Allereerst gebeurt dat tijdens de toewijzing of toezegging van eenheden aan de EU Battlegroups. Deze toezegging is op zichzelf niet onderworpen aan (delen van) het Toetsingskader of artikel 100 van de Grondwet, want er is nog geen sprake van een besluit tot feitelijke inzet van Nederlandse militairen ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde.

Desalniettemin zal een toezegging, voor zover dat mogelijk en relevant is, vaak al wel aan het parlement worden toegelicht aan de hand van de aandachtspunten van het Toetsingskader. Dit is overeenkomstig het AIV-advies. Het gaat dan vooral om de bevelstructuur en de geschiktheid en beschikbaarheid van eenheden. Ook over belangrijke politieke aandachtspunten, zoals de deelname van andere landen en de betrokkenheid van Nederland bij de internationale besluitvorming, is dan vaak al meer duidelijk.

In de regeringsreactie op het AIV-advies wordt duidelijk gemaakt dat de toewijzing van militairen en eenheden aan de EU Battlegroups niet vrijblijvend is. Vrij geïnterpreteerd legt toewijzing de vrijheid van de regering en het parlement om uiteindelijk toch niet in te stemmen met een inzet, aan banden. Zeker bij de snelle reactiemachten worden met een toezegging van eenheden, zowel nationaal maar ook internationaal namelijk verwach-

²⁵ 'Toetsingskader 2001', Kamerstuk 23 591, nr. 7, 24 juli 2001: Het toetsingskader heeft betrekking op de uitzending van militaire eenheden waarvoor de informatievoorziening krachtens artikel 100 van de Grondwet geldt. Het is nadrukkelijk bedoeld voor de besluitvorming van de regering en het overleg daarover met het parlement als het gaat om de uitzending van militaire eenheden die in de uitoefening van hun taak wellicht ook wapengeweld zullen moeten toepassen of het risico lopen daaraan te worden blootgesteld. Het toetsingskader draagt het karakter van een reeks aandachtspunten die wordt gebruikt om per geval een weloverwogen politiek en militair oordeel te vellen over Nederlandse deelneming aan internationale crisisbeheersingsoperaties. Dergelijke operaties lopen uiteen wat belang, mandaat en geweldsniveau betreft. De aandachtspunten kunnen per operatie dan ook een ander gewicht hebben. Het gaat hierbij om: gronden voor deelneming, politieke aspecten, mandaat, deelnemende landen, invloed en militaire aspecten (haalbaarheid, risico's, geschiktheid en beschikbaarheid, duur van de deelneming, financiën).

²⁶ Zo zou in het Toetsingskader kunnen worden opgenomen: beschrijving van de besluitvorming voorafgaand aan de uitzending/aard van de multinationale formatie/stand van zaken besluitvorming in het partnerland/bij bondgenoten.

²⁷ 'Kabinetsreactie AIV advies Nederland en crisisbeheersing, drie aspecten', Kamerstuk 29 521, nr. 5, 11 juni 2004.

²⁸ 'Nederlandse bijdrage aan EU Battlegroups', Kamerstuk 21 501-28, nr. 20, 15 november

²⁹ 'Besluitvorming inzake toewijzing en inzet snelle reactiemachten NAVO en EU', Kamerstuk 21 501-28 (28 676), nr. 27, 26 april 2005.

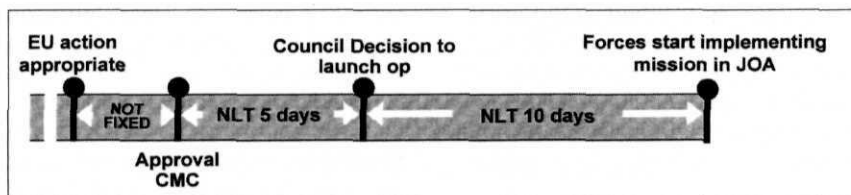
tingen gewekt. Het terugtrekken van eenheden uit een EU Battlegroup is dan, vanwege het karakter van de snelle reactiemachten en de beoogde korte reactietijd voor inzet, alleen in zeer uitzonderlijke omstandigheden en slechts bij 'overwegende bezwaren' voorstelbaar.

Uiteraard kan Nederland in EU- of NAVO-verband uiteindelijk niet instemmen met een voorgenomen missie of actie, of overwegen daaraan uiteindelijk geen Nederlandse eenheden ter beschikking te stellen. Aan soevereine beslissingsbevoegdheid wordt niet getornd. Echter, zeker bij de EU Battlegroups (of de NRF!), komt het er in de praktijk op neer dat terugtrekking niet mogelijk is zonder grote problemen te veroorzaken. Andere landen zouden dan namelijk voor adequate vervanging moeten zorgen en dat is binnen de gestelde tijd eigenlijk niet te realiseren. We hebben het immers over gereedstaande en in onderling verband getrainde snelle reactiemachten.

Het is niet overdreven wanneer we stellen dat Nederland met een dergelijke actie zijn bondgenootschappelijke solidariteit zwaar op de proef stelt. Om nog maar niet te spreken over de vraag van onze partners 'of Nederland nog wel betrouwbaar is?' Al met al geeft dit eens te meer aan dat al met de toewijzing van eenheden aan snelle reactiemachten een proces in gang wordt gezet dat met alle zorgvuldigheid moet worden betracht en waarin het tijdig delen van informatie met het parlement van groot belang is. Dit is een terecht punt uit het AIV-advies.

Inzet van eenheden

Naast het verstrekken van informatie bij de toewijzing dient de regering het parlement in beginsel ook voorafgaand aan de inzet van de EU Battlegroups te informeren, zeker wanneer de betrokkenheid van Nederlandse eenheden daarbij aan de orde is of kan zijn. De inzet van Nederlandse militairen voor de EU Battlegroups zal in de regel, binnen de reikwijdte van artikel 100 van de Grondwet vallen en wordt daarom behandeld en beoordeeld aan de hand van de aandachtspunten van het Toetsingskader.



Figuur 2: Besluitvormingsprocedure EU bij rapid response-inzet

(Bron: EU Battlegroup Concept nr. 10501/04 Brussel 2004)

Het is zonneklaar dat voor een werkelijk snelle inzet van reactiemachten van de EU een snelle politieke en militaire besluitvorming in de hoofdsteden essentieel is. De besluitvorming over de eerste deelname van Nederlandse militairen aan de ISAF in Afghanistan heeft echter bewezen dat het spoedeisende karakter van een besluit niet op gespannen voet hoeft te staan met de parlementaire betrokkenheid. Destijds voltrokken de besluitvorming over de inzet van Nederlandse militairen en het overleg met het parlement zich namelijk binnen twee dagen.

De AIV zag hierin zelfs 'een voorbeeld van de praktijk volgens welke de regering bij twijfel haar grondwettelijke verplichtingen (...) ten gunste van de parlementaire betrokkenheid heeft geïnterpreteerd'. Positief dus! Desalniettemin onderzoekt het parlement (i.c. de vaste commissie voor Defensie³⁰) op dit moment de rol en inbreng die het heeft bij die snelle besluitvorming. Dat het parlement hiermee worstelt bleek duidelijk uit de NRF-discussie aan de vooravond van de uitzending van *1 (NL) Special Forces Task Force Alfa* naar Afghanistan.

Internationale besluitvorming
De inzet van de EU Battlegroups vereist óók dat de internationale besluit-

vorming het tempo van de militaire *rapid response* kan bijhouden. In 'Jip-en-Janneke-taal' betekent dit vooral dat de snelle operationele inzetbaarheid van de EU Battlegroups niet hopeloos vertraagt in de Brusselse diplomatie en bureaucratie. Niet voor niets wordt op dit moment het traject van de Brusselse besluitvorming voor inzet van de EU Battlegroups grondig herzien en waar nodig aangepast.

Het ambitieuze Brusselse traject maakt duidelijk waarom aanpassingen gewenst en misschien zelfs noodzakelijk zijn. Voorafgaand aan de eventuele inzet van de EU Battlegroups wordt er bij een ontluikende crisis of humanitaire ramp, hetzij zelfstandig of op aandringen van (een van) de EU-lidstaten, een *Crisis Management Concept (CMC)* uitgewerkt. Dit CMC brengt alle EU-reacties op zo'n crisis in kaart en richt zich daarom – naast de militaire opties van de EU – ook op de civiele, economische, handelspolitieke, juridische en diplomatieke mogelijkheden van de Unie. Volgens ingewijden is die brede benadering niet alleen karakteristiek voor, maar ook de kracht van de Unie. Vervolgens neemt de Europese Raad, mede ingegeven door de actualiteit van het moment en het CMC, een besluit over wat de EU gaat doen: de Joint Action.

Mocht de Unie hebben besloten tot een militair antwoord, dan is de Joint Action het formele startsein voor de militaire EU-planning. Het wordt dan ook duidelijk of de EU overweegt om één van haar Battlegroups in te zetten. In dat geval dient er binnen vijf dagen (!) na de Joint Action een operatieplan ter besluitvorming voor te liggen, op basis waarvan de Raad het besluit

³⁰ Parlementaire werkgroep inzake snelle besluitvorming bij uitzendingen o.l.v. VVD-kamerlid Van Baalen.

neemt om een EU Battlegroup-operatie te starten. Binnen tien dagen na dit besluit moeten de eerste eenheden van de EU Battlegroup in het theater zijn ontplooid en zijn begonnen met hun missie.

Al met al zijn er dus in ideale omstandigheden vanaf de Joint Action welgeteld vijftien dagen beschikbaar voor de operationele planning, de uitwerking van een *concept of operations* en operatieplan, de militaire en politieke besluitvorming, de strategische verplaatsing en de ontplooiing van de EU Battlegroup in het missiegebied. Het mag duidelijk zijn dat hoe meer tijd de EU nodig heeft voor de interne diplomatieke afstemming en besluitvorming, des te minder tijd er overblijft voor de militaire planning, besluitvorming en uitvoering.

Gedegen coördinatie

Immers, de totale termijn van vijftien dagen zal in de regel niet worden opgerekt, juist om te voorkomen dat daarmee water bij de *rapid response*-wijn wordt gedaan. Dit nog afgezien van de nationale besluitvorming die door dit proces heenloopt. Immers, na de keuze voor een militair EU-antwoord op een crisis en de Joint Action zal het parlement dus onverwijld moeten worden geïnformeerd over de mogelijke aanstaande inzet van een EU Battlegroup waaraan Nederland deelneemt en daarmee gepaard gaande feitelijke inzet van Nederlandse militairen en eenheden. Dat dit proces naadloos moet aansluiten op de Brusselse activiteiten staat buiten kijf en dwingt tot een gedegen coördinatie tussen de Bestuursstaf, de permanent (militaire) vertegenwoordiging bij de EU en het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Verder onderstreept het nog maar eens de noodzaak snel heldere keuzes te maken te Brussel en dwingt het de militaire autoriteiten van de EU tot parallelle planning om, nog voordat er feitelijke keuzes zijn gemaakt in een CMC of via de Joint Action, qua planning en uitvoering adequaat in te kunnen spelen op mogelijke ontwikkelin-

gen of veranderingen. Het is bijna een pleidooi om dit proces nauwgezet en intensief te beoefenen in zogenaamde *Crisis Management Exercises (CME)*, want het zou namelijk wel eens van doorslaggevende betekenis kunnen zijn voor het succes van de *rapid response* ambitie die de EU zich met de EU Battlegroups heeft gesteld!

Ter afsluiting

In het begin van dit artikel hebben wij verteld dat het onze bedoeling was om u meer achtergrondinformatie over de EU Battlegroups te geven. Wij hebben dat gedaan door u vooral een kijkje te gunnen in de Haagse en Brusselse keuken. Wij realiseren ons terdege dat de EU Battlegroups niet het 'Ei van Columbus' op alle *rapid response*-vragen zijn. Het idee is zeker niet nieuw en het concept van de EU kent wel degelijk beperkingen en bezwaren. Toch durven wij de stelling wél aan dat de EU Battlegroups, naast de NRF, ook voor Nederland een uitstekende gelegenheid zijn om zich, nog meer dan nu het geval is, te profileren bij crisisbeheersingsoperaties en zich daarmee in internationale zin te meten.

Het maakt ons daarbij in principe niet uit of dat nu onder de vlag van de EU of die van de NAVO geschiedt. Het uiteindelijke resultaat is dat met deelname aan de snelle reactiemachten van zowel de EU als de NAVO een koers wordt gevaren die de uitzendbaarheid, inzetbaarheid én daarmee het expeditieve karakter van onze krijgsmacht versterkt. Dat Nederland dit in internationaal verband doet is nog eens een bijkomend voordeel.

Nu is er één klein probleem: deze redenering gaat alleen op als we niet uitsluitend blijven praten over de gereedstelling van snelle reactiemachten maar die eenheden – u voelt hem al aankomen – ook inderdaad snel inzetten! De kwaliteitsverbetering die met de snelle reactiemachten wordt beoogd, krijgt pas echt zin als we dergelijke eenheden niet alleen aanbieden

om ze vervolgens in de etalage te plaatsen, maar ze ook écht durven te gebruiken waarvoor ze zijn bedoeld. Ze zijn namelijk te duur en de inspanningen om ze in stand te houden zijn te veelomvattend om zulke snel inzetbare eenheden alleen maar achter de hand te houden.

Nee, u leest hier geen pleidooi om desnoods onze eigen crisis te creëren. Maar we moeten voorkómen dat we met deze kwalitatief hoogwaardige middelen werkloos vanuit de zijlijn blijven toezien. Inderdaad, een dergelijke houding vereist enige politieke moed om militairen en eenheden ergens snel te ontplooiën en in te zetten, al is het niet aan ons om over die bereidheid nu een oordeel te vellen. Wel constateren wij dat de besluitvormingsprocessen in Den Haag en Brussel zodanig worden aangepast dat het de inzet van snelle reactiemachten in de zeer nabije toekomst gemakkelijker maakt.

Dat wil niet zeggen dat Nederland iedere gelegenheid zou moeten aangrijpen om dan ook maar meteen in het diepe te springen. Ten eerste kan dat niet omdat we onze snelle reactiemachten onderbrengen in de EU- en NAVO-planning terzake. Ten tweede zou dat ook onverstandig zijn vanwege het karakter van dergelijke reactiemachten: zij zijn bij uitstek geschikt om te worden gebruikt in bijzonder urgente situaties en omstandigheden die wellicht niet zijn voorzien, maar waarvoor wel een snel en militair antwoord is gewenst. Dat is een vrij exclusieve benadering maar het voorkomt wel dat de snelle reactiemachten als manusje van en voor alles worden gebruikt.

Rest ons alleen nog de militaire plicht om zowel de EU Battlegroups als de NRF op professionele wijze klaar te stomen én in te zetten voor het echte werk...!