

EU en NAVO: concurrerend of complementair?

Europese strategische autonomie en de EU-NAVO-relatie

Dr. Sabine N. Mengelberg*

Een Europees leger en strategische autonomie houden de gemoederen tussen de EU en de NAVO de laatste jaren veel bezig: ze zouden kunnen leiden tot een breuk in de trans-Atlantische relatie. Bovendien wordt betwijfeld of de EU wel op eigen benen kan staan. Sinds de ontwikkeling van het EU-veiligheids- en defensiebeleid zijn de EU en de NAVO echter eerder complementair dan concurrenten van elkaar geworden. Europese strategische autonomie, waar en wanneer die nodig is, kan daarom leiden tot een verdere versterking van deze EU-NAVO-relatie.

Een Europees leger en Europese strategische autonomie, vaker uitgeroepen door de Franse president Macron,¹ zijn initiatieven die het veiligheids- en defensiebeleid van de Europese Unie moeten versterken. Tegelijkertijd hebben multilateralisme en internationale samenwerking aan daadkracht ingeboet. De toenemende geopolitieke machtsstrijd tussen Rusland, China, de Verenigde Staten en Europa en de Russische aanval op Oekraïne overschaduwden het multilateralisme, waardoor het relatieve belang van internationale organisaties op het wereldtoneel afneemt. Zo staan bij iedere internationale crisis waar Europa voor staat het bestaansrecht en de effectiviteit van de EU opnieuw ter discussie: treedt de EU nu wel of niet op ten tijde van een pandemie of financiële crisis? Wat doet de EU wanneer Belarus en Rusland vluchtelingen inzetten als wapen? En kan de EU militair iets betekenen in het Oekraïne-conflict? Ook bij de NAVO stond twijfel over haar bestaansrecht vaker op de politieke agenda.

Toch bestaan de NAVO en de EU inmiddels meer dan 70 jaar en zij zijn belangrijk geweest voor de relatieve stabiliteit in de trans-Atlantische regio sinds de Tweede Wereldoorlog. Voor beide organisaties is 2022 een belangrijk jaar, dat is na de Russische invasie in Oekraïne alleen maar

versterkt. De EU neemt hoogstwaarschijnlijk in maart, onder Frans voorzitterschap, het Strategisch Kompas aan. Dat document bepaalt waartoe de EU op het gebied van veiligheid en defensie de komende vijf tot tien jaar in staat moet zijn en hoe zij dat moet realiseren. Voor de NAVO mondt het reflectieproces, dat sinds 2019 gaande is, in juni 2022 uit in een nieuw Strategisch Concept dat het document van 2010 vervangt.²

In de discussie over de toekomst van het EU-Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) duikt steeds vaker het begrip ‘strategische autonomie’ op. Discussies hierover kunnen echter niet los worden gezien van de NAVO. Begrijpelijkerwijs jagen ze NAVO-georiënteerde regeringsleiders schrik aan, zowel in Europa als in Amerika. Ook het Nederlandse kabinet stelde zich in eerste instantie terughoudend op ten aanzien van een Europees leger, zoals minister-president Mark Rutte in 2018 verklaarde; ‘Het is een illusie te denken dat de Europese Unie nu alleen, zonder de NAVO, haar eigen veiligheid zou kunnen waarborgen’.

De gouden jaren van het multilateralisme startten direct na afloop van de Koude Oorlog

met steeds meer internationale (geïstitutionaliseerde) samenwerking en samenwerking tussen organisaties. Toenemende interactie tussen organisaties heet binnen de leer van de internationale betrekkingen *inter-organisationalisme*. Volgens dat begrip beweegt interactie tussen organisaties zich op een continuüm tussen rivaliteit en samenwerking. Organisaties kunnen elkaar politiek, institutioneel of met capaciteiten beconcurreren (rivaliteit) of overnemen, maar ook aanvullen (complementariteit), of zelfs afhankelijk van elkaar worden.³

Het Strategisch Kompas streeft naar meer strategische autonomie voor het veiligheids- en defensiebeleid van de EU. In dit artikel, rondom het thema 'EU-defensiebeleid', staat de volgende vraag centraal: 'In hoeverre zet de ontwikkeling van het EU-veiligheids- en defensiebeleid de relatie met de NAVO onder druk, of kan deze ontwikkeling de relatie juist versterken?' Voor

een antwoord op deze vraag besteedt dit artikel eerst aandacht aan de ontwikkeling van het EU-GVDB en het Strategisch Kompas. Vervolgens komt de interactie tussen de EU en de NAVO van de afgelopen decennia aan bod, en afsluitend volgt een analyse op deze relatie.

* Dr. Sabine N. Mengelberg is universitair docent Internationale Veiligheidsstudies aan de Nederlandse Defensie Academie. De tekst van dit artikel is afgerond op 3 maart 2022.

- 1 'President Macron: de NAVO is hersendood', *Het Parool*, 8 november 2019. Zie: <https://www.parool.nl/wereld/president-macron-de-navo-is-hersendood~b40d65eb/>; 'French President Emmanuel Macron's Speech at the European Parliament - Strasbourg, 19 January 2022', 19 januari 2022. Zie: <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/french-president-emmanuel-macron-s-speech-at-the-european-parliament-strasbourg-19-january-2022/>.
- 2 NATO, 'NATO 2030: United in a New Era', 25 november 2020. Zie: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf.
- 3 Zie: Rafael Biermann en Joachim Koops, *Palgrave Handbook of Inter-organizational Relations in World Politics* (Londen, Palgrave Macmillan, 2017).

Secretaris-generaal van de NAVO Jens Stoltenberg en voorzitter van de Europese Commissie Ursula von der Leyen. Zijn de NAVO en EU concurrerend of complementair aan elkaar?

FOTO PICTURE ALLIANCE, KAY NIETVELD



Geen Europese Defensiegemeenschap; wel een Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensie Beleid

In de eerste editie van de *Militaire Spectator* van dit jaar lieten Theo Brinkel en Trineke Palm zien dat de totstandkoming van een Europese Defensiegemeenschap ten tijde van de Koude Oorlog niet haalbaar bleek.⁴ Het einde van de Koude Oorlog gaf wel de eerste aanzet tot een Europees veiligheids- en defensiebeleid. Met het Verdrag van Maastricht (1992) werd – naast een pijler voor interne veiligheid van de EU - een buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid opgezet: ‘Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid omvat alle kwesties die betrekking hebben op de veiligheid van de Europese Unie, met inbegrip van de bepaling op termijn van een gemeenschappelijk defensiebeleid, dat mettertijd tot een gemeenschappelijke defensie zou kunnen leiden’.⁵

Het Verdrag van Amsterdam (1997) concretiseerde dit door de EU de mogelijkheid te geven crisisbeheersingstaken uit te voeren, de zogenoemde Petersbergtaken.⁶ In 1998, naar aanleiding van de Balkanoorlogen en het gebrek aan Europese slagkracht daarin, gaven Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk in St. Malo (Frankrijk)

4 Trineke Palm en Theo Brinkel, ‘De actualiteit van de Europese Defensiegemeenschap (1950-1954). Vreemd en fantastisch?’, in: *Militaire Spectator* 191 (2022) (1).

5 Verdrag van Maastricht, Titel V, artikel J4.

6 Petersberg is een oord nabij Bonn, Duitsland, waar de toenmalige regeringsleiders bij elkaar kwamen. Ten tijde van het Verdrag van Amsterdam omvatten de Petersbergtaken: humanitaire missies, vredeshandhaving en crisisbeheersing inclusief *peace enforcing*. In het Verdrag van Lissabon (2009) werden deze als volgt verwoord: gezamenlijke ontwapeningsacties, humanitaire en reddingsmissies, advies en bijstand op militair gebied, conflictpreventie en vredeshandhaving, missies van strijdkrachten met het oog op crisisbeheersing, waaronder vredestelling en stabiliseringsoperaties na afloop van conflicten.

7 Europese Raad, Helsinki, 10-11 december 1999. Helsinki Headline Goal: inzet van 60.000 troepen binnen 60 dagen, voor ten minste 1 jaar, binnen 6.000 km.

8 Joint en combined troepenlevering van 1.000 tot 1.500 mensen, inzetbaar binnen vijf tot tien dagen voor alle Petersbergtaken.

9 Het Politiek en Veiligheidscomité is samengesteld uit ambassadeurs van de lidstaten en verantwoordelijk voor het EU buitenlands-, veiligheids- en defensiebeleid.

10 Het Europees Militair Comité bestaat uit de Chefs Defensiestaf van de lidstaten.

11 De taak van de Militaire Staf bestaat uit strategisch advies aan het Politiek en Veiligheidscomité, het Militaire Comité en het operationele hoofdkwartier op het gebied van: early warning, situation assessment, strategic planning, communications and information systems, concept development, training & education, and support of partnerships.



FOTO MCD, MAARTJE ROOS

de Europese defensiesamenwerking een nieuwe impuls. Een reeks initiatieven volgde, waaronder een Europese snellereactiemacht om het volledige scala aan Petersbergtaken uit te voeren (Helsinki Headline Goal)⁷ en het Battlegroups-concept.⁸ Het Verdrag van Nice (2001) maakte een start met institutionalisering van het EU-veiligheids- en defensiebeleid door de oprichting van het Politiek en Veiligheidscomité,⁹ het Europees Militair Comité¹⁰ en de Europese Militaire Staf.¹¹



Nederlandse deelname aan de jaarlijkse oefening Hot Blade van het Europees Defensie Agentschap (EDA). Activiteiten van het EDA moeten het EU-veiligheids- en defensiebeleid verder operationaliseren

Een gezamenlijke Europese politieke strategie ontbrak nog en daarom volgde in 2003 de eerste Europese Veiligheidsstrategie, getiteld: 'Een veilig Europa in een betere wereld'. Het doel van deze strategie was de Europese veiligheidsbelangen te behartigen door het EU-gedachtegoed van *good governance* en democratie wereldwijd te 'exporteren'. Tot slot werd met het Europees Defensie Agentschap (EDA) ingezet op harmonisatie en ontwikkeling van militaire capaciteiten om het EU-veiligheids- en defensie-

beleid verder te operationaliseren. Bij al deze ontwikkelingen in het GVDB is het belangrijk in het achterhoofd te houden dat ze uitsluitend betrekking hadden op crisisbeheersingsoperaties; van collectieve defensie zoals bij de NAVO was (nog) geen sprake.

Met het Verdrag van Lissabon (2007) breidde de EU haar veiligheids- en defensiebeleid politiek, militair en institutioneel verder uit met onder andere het Permanent Gestructureerde Samen-

werkingsinitiatief (Permanent Structured Cooperation; PESCO), tot op dat moment nog een dode letter, en een wederzijdse bijstandsclausule met de plicht elkaar met alle middelen hulp en bijstand te verlenen. Deze bijstandsverplichting is nog steeds verbonden aan de NAVO; zij bepaalt dat EU-lidstaten die ook lid zijn van het Atlantische bondgenootschap hun NAVO-verplichting voorrang moeten geven.¹² Ook werd de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) opgericht. Deze diplomatieke dienst omvat inmiddels meer dan 150 EU-delegaties over de hele wereld die contact onderhouden met landen buiten de EU en internationale organisaties.

Vanaf 2010 veranderde de wereld rondom Europa onder andere door de burgeroorlogen in Syrië en Libië, de Russische annexatie van de Krim in 2014, hybride dreigingen, terroristische aanslagen en cyberaanvallen. Ook ontstonden er problemen aan de grenzen van de EU, zoals de vluchtelingen crisis in 2015. Dit alles leidde in 2016 tot de *Global Strategy* van de EU, met de titel 'Shared vision, common action: A stronger Europe'.¹³ In vergelijking met de strategie van 2003 klonk er vanuit Brussel nu een heel ander geluid: de EU zocht naar een geïntegreerde respons op de toegenomen dreigingen en daarom inventariseerde de unie haar vitale belangen en de tekortkomingen in de verde-

diging daarvan.¹⁴ Sindsdien streeft de EU naar sterkere gezamenlijke militaire en niet-militaire capaciteiten om beter te kunnen reageren op externe crises. Dit gebeurt zowel in EU-verband als bi- en multilateraal, en samen met partners, met name de NAVO. Hiermee versterkt de EU haar bestaande initiatieven, maar ontwikkelt zij ook veel nieuwe capaciteiten, institutionalisering en financiële instrumenten.

Wat betreft capaciteiten gaat het om het al bestaande PESCO. Dit initiatief, dat al was opgenomen in het Verdrag van Lissabon maar tot 2016 tot te veel onderlinge verdeeldheid leidde, werd nieuw leven ingeblazen en maakte nauwere veiligheids- en defensiesamenwerking tussen EU-lidstaten mogelijk. PESCO omvat inmiddels meer dan 47 projecten, waaronder militaire mobiliteit.¹⁵ Operationeel ontwikkelt de EU de Military Planning and Conduct Capability (MPCC). Dit initiatief creëert een militair hoofdkwartier inclusief het EU Operation Centre (OPCEN). In eerste instantie coördineerde het OPCEN kleinschalige, niet-executieve militaire operaties (trainingsmissies zoals EUTM Somalië, EUTM Mali en EUTM RCA) en executieve militaire operaties met een omvang van de EU Battlegroup, om later uit te breiden naar executieve operaties van maximaal 2.500 troepen. Het MPCC is gevestigd binnen de Militaire Staf van de Europese Dienst voor Extern Optreden. Financieel spelen er meerdere initiatieven:

- Coordinated Annual Review on Defence (CARD). Dit brengt jaarlijks in kaart welke militaire capaciteiten ontbreken in de gezamenlijke nationale defensieplannen;
- Europees Defensiefonds (EDF). Met dit fonds komt er voor het eerst geld vrij voor defensie in de EU-begroting. De Europese Commissie kan hiermee subsidies verlenen voor grensoverschrijdende en gezamenlijke aankoop en ontwikkeling van defensietechnologie en -capaciteiten, zoals van PESCO-projecten. Met het EDF wil de EU de efficiëntie en het innovatievermogen van de defensie-industrie vergroten;¹⁶
- Europese Vredesfaciliteit (EPF). Dit is een intergouvernamenteel financieringsinstrument buiten de EU-begroting, waarmee de EU militaire operaties en crisisbeheersings-

12 Artikel 42.7 VEU: Indien een lidstaat op zijn grondgebied gewapenderhand wordt aangevallen, rust op de overige lidstaten de plicht deze lidstaat met alle middelen waarover zij beschikken hulp en bijstand te verlenen overeenkomstig artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties. Dit laat het specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten onverlet. De verbintenissen en de samenwerking op dit gebied blijven in overeenstemming met de in het kader van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie aangegane verbintenissen, die voor de lidstaten die er lid van zijn, de grondslag en het instrument van hun collectieve defensie blijft.

13 EU, 'Shared vision, common action: A stronger Europe', juni 2016. Zie: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

14 Europees Parlement, 'On the Way towards a European Defence Union?', 2016. Zie: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535011/EXPO_STU%282016%29535011_EN.pdf.

15 Het verschil tussen PESCO en andere vormen van samenwerking op defensiegebied is dat PESCO juridisch bindend is voor de deelnemende landen. Samenwerking vindt plaats op het gebied van capaciteitsontwikkeling en investeringen en deelname aan civiele missies en militaire operaties van de EU. De EU-lidstaten Denemarken en Malta nemen geen deel.

16 Het Defensie Fonds is onderdeel van de EU-meerjarenbegroting (2021-2027). In deze periode is een budget van 7,953 miljard euro beschikbaar voor het financieren van gezamenlijk defensieonderzoek en de ontwikkeling van defensiecapaciteiten.

Jaar	Afspraak	Initiatieven
1993	Verdrag van Maastricht	Buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid (GBVB en GVDB)
1997	Verdrag van Amsterdam	Petersbergtaken
1998	St. Malo	Initiatief GVDB
1999	Verdrag van Amsterdam	Start Helsinki Headline Goal en Battlegroups. Crisismanagementstructuren: Politiek Veiligheidscomité
2001	Verdrag van Nice	Militair Comité en Militaire Staf
2003	EU-Veiligheidsstrategie	Multilaterale strategie. Europees Defensie Agentschap
2009	Verdrag van Lissabon (VEU)	PESCO, wederzijdse bijstandsclausule en EDEO
2016	EU-Veiligheidsstrategie	PESCO geactiveerd, MPCC, CARD, EDF, EPF

Tabel 1 Ontwikkelingen EU-veiligheids- en defensiebeleid

operaties van derden kan financieren, zoals van de Afrikaanse Unie.¹⁷

Samenvattend heeft de ontwikkeling van het EU-veiligheids- en defensiebeleid sinds het einde van de Koude Oorlog een grote vlucht genomen. De EU heeft sinds 2003 meer dan 25 civiele missies en militaire operaties uitgevoerd en kent een wereldwijde diplomatieke dienst. Bovendien kregen de (supranationale) Europese Commissie en het Europees Parlement met het gemeenschappelijke defensiefonds inspraak en bevoegdheden binnen het veiligheids- en defensiedomein. Door het Europees Defensie Agentschap en de PESCO-projecten, die juridisch verplichtend zijn voor deelnemende staten, investeren de lidstaten in benodigde defensiecapaciteiten. Tot slot kan de EU haar militaire hoofdkwartier inmiddels inzetten voor zowel collectieve defensie als voor crisisbeheersingsoperaties.

Het EU-Strategisch Kompas

Het aankomende Strategisch Kompas van de EU moet antwoord geven op nieuwe dreigingen en ingrijpende politieke verschuivingen: 'The EU is facing new and increasing threats and challenges. To counter them, protect its citizens, and enhance its strategic autonomy to become a stronger global partner, the EU needs to define what kind of security and defence actor it wants to be'. Het doel van het Strategisch Kompas is '... to define policy orientations, concrete goals and objectives for the next 5 to 10 years, in areas

such as crisis management, resilience, capability development and partnerships'.¹⁸

Hierbij staan vier thema's centraal. Ten eerste crisismanagement, dat gaat om het versterken van de EU-Command and Control-structuren, de politieke besluitvorming, de Military Planning and Conduct Capability en effectievere crisisbeheersing, waaronder de beschikbaarheid van strategische capaciteiten door bijvoorbeeld het opzetten van een snel inzetbare EU-capaciteit (EU Rapid Deployment Capacity). Weerbaarheid is het tweede thema en dat gaat enerzijds om de bescherming van de EU en haar burgers tegen dreigingen van buitenaf, en anderzijds om samenwerking tussen nationale krijgsmachten en civiele autoriteiten in complexe crises, zoals bij de bestrijding van pandemieën. Ten derde capaciteitsontwikkeling, waarbij het gaat om investeringen in defensiecapaciteiten door onder andere het Headline Goal Process en het Capability Development Plan te versterken. Tot slot de partnerschappen. Hierbij gaat het om het versterken van EU-optreden op veiligheids- en defensiegebied, weliswaar in samenwerking met partners zoals de NAVO en de VS, maar zelfstandig waar en wanneer nodig.¹⁹

17 De Vredesfaciliteit is een intergouvernementeel fonds van 5 miljard euro (2021-2027).

18 European External Action Service, 'Towards a Strategic Compass', 15 november 2021. Zie: https://europa.eu/newsroom/content/towards-strategic-compass_en.

19 Kamerbrief kabinetsappreciatie concept Strategisch Kompas, 10 december 2021. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2021/12/10/kamerbrief-kabinetsappreciatie-concept-strategisch-kompas/kamerbrief-kabinetsappreciatie-concept-strategisch-kompas.pdf>.



Een marinier bepaalt zijn richting met een kompas. Het aankomende Strategisch Kompas van de EU moet antwoord geven op nieuwe dreigingen en ingrijpende politieke verschuivingen

FOTO MCD, AARON ZWAAL

Zowel in het Strategisch Kompas van de EU als in het aankomende Strategisch Concept van de NAVO staat de relatie tussen beide organisaties centraal. Daarom besteedt het deel hieronder aandacht aan de ontwikkeling tussen beide en het begrip strategische autonomie.

Europese strategische autonomie *avant la lettre*

Direct na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en het Warschaupact ontstond een initiatief tot een Europese veiligheidsarchitectuur,²⁰ bestaande uit de NAVO, de EU, de Raad van Europa en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa. Het idee was om deze organisaties met elkaar te verbinden op basis van een taak-

verdeling, waarmee een post-Koude Oorlog-veiligheidsorde zou ontstaan gebaseerd op gedeelde macht en verdeelde taken door elkaar versterkende organisaties. Uiteindelijk werken deze vier organisaties nog steeds met elkaar, maar is de relatie tussen de EU en de NAVO het verste ontwikkeld.

Het idee van strategische autonomie is niet nieuw in de Europese veiligheidsarchitectuur. Al vanaf begin jaren negentig pleitte de NAVO voor een sterk Europa. Zo lanceerde de VS, bijna tegelijkertijd met het EU-Verdrag van Maastricht, het NAVO-Combined Joint Task Force (CJTF)-concept (1994). Het doel was om de bestaande West-Europese Unie (WEU), die vanaf 1992 belast was met de Petersbergtaken, in te zetten als link tussen de EU en de NAVO. Ook is binnen de NAVO in 1996 de Europese Veiligheids- en Defensie-Identiteit (EVDI) geïnitieerd. Zowel de CJTF als de EVDI had als doel een

²⁰ CVSE, 'Charter of Paris for a New Europe', gepresenteerd op de CVSE-top in Parijs, november 1990.

Europese pijler op te zetten binnen de NAVO waardoor EU-lidstaten ook konden optreden wanneer niet alle NAVO-lidstaten daarmee instemden, en om de EU militair te versterken ter ondersteuning van de NAVO.

In St. Malo pleitte zowel Frankrijk als het Verenigd Koninkrijk voor strategische autonomie: 'To this end, the Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises...' met als doel '...that Europe can make its voice heard in world affairs, while acting in conformity with our respective obligations in NATO...' ²¹

Ongeveer tegelijkertijd noemde ook het NAVO-Strategisch Concept van 1999 de Europese autonomie: '...the resolve of the EU is to have the capacity for autonomous action...' om '... ready access by the EU to the collective assets and capabilities of the Alliance for operations...', met altijd in het achterhoofd '...in which the Alliance as a whole is not engaged militarily'. ²² Als gevolg daarvan intensiverde vanaf 1999 het contact tussen beide organisaties op politiek en met name ambtelijk niveau, al gebeurde dat zonder enige vorm van institutionalisering. Zo werd met de ontwikkeling van de EU-defensietaken en -capaciteiten het zogenoemde 'Berlijn-plus'-concept (2003) opgezet, dat als raamwerk diende voor EU-NAVO-samenwerking ten tijde van crisisbeheersingsoperaties. ²³ In 2003 ontstond er ook een mogelijkheid tot informatie-uitwisseling ²⁴ en zag een EU-NAVO-capability group het licht. ²⁵ Met Berlijn-plus kreeg de EU toegang tot de collectieve middelen van de NAVO, zoals de NAVO-commandostructuren, maar dan wel op basis van eenrichtingsverkeer: de EU kan gebruik maken van NAVO-middelen maar niet andersom. ²⁶ Uitgangspunt van Berlijn-plus was dat de NAVO altijd *first priority* en *right of first refusal* zou hebben. Verder mocht de EU-NAVO-samenwerking niet leiden tot duplicatie van de capaciteiten; de zogenaamde 3-D's (Decoupling, Duplication, Discrimination). ²⁷ Zo was de VS begin 2000 tegen een permanente operationele staf voor de EU, omdat die zou overlappen met de operationele planningscapaciteiten van de NAVO.

Sinds 2003 kunnen de EU-lidstaten op vier manieren crisisbeheersingsoperaties uitvoeren: ²⁸

1. een *NATO-only campaign* op basis van het CJTF-concept;
2. de Berlijn-plus afspraken: een EU-operatie wordt ondersteund door de NAVO; ²⁹
3. het *framework nation concept*, waarin een nationaal hoofdkwartier multinational wordt ingezet voor een EU- of NAVO-operatie; ³⁰
4. door de EU-Military Staff.

Kortom: met de ontwikkeling van het EU-GVDB werd de link tussen de EU en de NAVO versterkt. Ook pleitte de VS voor substantiëlere EU-defensiebudgetten en -capaciteiten ter ondersteuning van Europese slagkracht: niet ten koste maar ten faveure van de NAVO. Eén obstakel in de samenwerking is en blijft de kwestie tussen NAVO-lidstaat Turkije en EU-lidstaat Cyprus. Zo erkent Turkije de Republiek Cyprus niet en blokkeert het Cypriotische deelname aan EU-NAVO-overleg en -operaties. Cyprus wil niets in EU-NAVO-verband bespreken tenzij het er zelf bij zit.

21 Frans-Britse verklaring, 4 december 1998.

22 NATO, 'The Alliance's Strategic Concept', 24 april 1999. Zie: NATO - Official text: The Alliance's Strategic Concept approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C., 24-Apr.-1999.

23 Besloten tijdens een bijeenkomst in Berlijn door de regeringsleiders van EU en NAVO. Wanneer een EU-operatie wordt uitgevoerd met NAVO\capaciteiten en de C2 is D-SACEUR de OPCOM.

24 Zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22003A0327%2801%29>.

25 Het doel van de NATO-EU Capability Group is: 'to ensure the coherence and mutual reinforcement of NATO and the EU capability development efforts. Experts from the EDA and NATO common capability shortfalls, such as improvised explosive device countermeasures and medical support. Staff were also ensuring transparency and complementarity between NATO's work on 'smart defence' and the EU's pooling and sharing initiative. Other cooperation issues included: the combat of terrorism, the proliferation of WMD and civil emergency planning. Exchange of information: on activities in the field of protection of civilian populations against chemical, biological, radiological and nuclear (CBRN) attacks'.

26 De eerste operatie onder Berlijn-plus was de EU-operatie Concordia in Macedonië, 2003. Een ander voorbeeld van deze samenwerking was Althea in Bosnië-Herzegovina (2004). Daarbij trad D-SACEUR op als commandant van de Europese troepen en was de NAVO de militair-strategische coördinator voor de EU.

27 Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Madeleine Albright, NAVO-top, 8 december 1998.

28 Een voorbeeld is de operatie Artemis in 2003 en 2004 in de Democratische Republiek Congo.

29 Ervan uitgaande dat SACEUR een Amerikaanse generaal is en D-SACEUR een Europeaan. Deze premisse is er met Brexit (2016) niet makkelijker op geworden.

30 Na Brexit leveren vier EU-lidstaten een HQ: Griekenland, Frankrijk, Italië en Duitsland.

Jaar	Afspraak	Initiatieven
1994	NAVO	NAVO CJTF
1996	NAVO-WEU	NAVO Europese Veiligheids- en Defensie-Identiteit
2002	Joint EU-NATO Declaration NATO-EU Capability Group	EU-toegang tot NAVO-planningcapaciteit voor EU-militaire operaties
2003	Berlijn-plus	NAVO-steun aan EU-geleide operaties
2005	NAVO-EU	NAVO-permanente liaison bij EU-Militaire Staf
2006	EU-NAVO	EU-permanente planningscel bij NAVO (SHAPE)
2009	EU-Verdrag van Lissabon	EU-wederzijdse bijstandsclausule (artikel 42.7 VEU) met link naar NAVO
2016	Joint Declaration	Versterkte samenwerking en verbeterde informatie-uitwisseling: hybride en cyberdreigingen, operationele samenwerking inclusief op zee, defensiecapaciteiten, industrie en onderzoek, gecoördineerde oefeningen en ondersteuning van partners (42 projecten).
2017 – 2021	Joint Declarations	Uitbreiding samenwerking: militaire mobiliteit, Emerging Disruptive Technologies, weerbaarheid versus NBC-dreiging, ruimte, terrorismebestrijding en gender (meer dan 70 projecten). European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats.

Tabel 2 Ontwikkeling EU-NAVO-relatie

Ten tijde van de NAVO-top in Warschau (2016), parallel aan de EU-Global Strategy (2016), kwamen beide organisaties tot elkaar in een gezamenlijke EU-NAVO-verklaring. De intentie was om vooral praktisch meer te gaan samenwerken: zo werden er zeven gebieden geïdentificeerd voor nadere samenwerking met bijbehorend implementatieplan (zie Tabel 2).³¹ Bovendien werkten de NAVO en de EU operationeel steeds meer samen, bijvoorbeeld op het gebied van inlichtingen en logistieke steun,³² en in meerdere operaties zoals in Afghanistan (ISAF met EUPOL), de Middellandse Zee (NAVO-

operatie Sea Guardian en EUNAVFOR MED (operatie Sophia)) en in Afrika.³³

Terugblikkend op deze ontwikkelingen kenmerkt de relatie tussen de EU en de NAVO (met een overlap van 21 lidstaten) zich enerzijds door een angst voor duplicatie, met name in de beginjaren van het EU-GVDB, en anderzijds door afhankelijkheid en complementariteit. Misschien lijkt het toeval dat zowel de EU als de NAVO in 2022 een nieuwe strategie presenteert, maar dat is mogelijk schijn. Zoals hierboven geschetst is het bijzonder dat de NAVO al vanaf begin jaren negentig de weg opende voor een Europese defensiepijler binnen de organisatie, ook om het EU-GVDB te versterken. Bovendien hebben politieke en institutionele veranderingen en operationele inzet zich vaker gelijktijdig afgespeeld. Zo lijken de EU en de NAVO elkaar te activeren en inspireren.

Sinds de EU-Global Strategy van 2016 is het begrip strategische autonomie zowel positief als

31 NATO, 'Statement on the implementation of the Joint Declaration signed by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization', 6 december 2016.

32 Zoals bij de maritieme grensmanagementoperaties in de Egeïsche en Middellandse Zee: EUNAVFOR MED Sophia.

33 Voor de ontwikkeling van de Europese veiligheidsarchitectuur, zie: Sabine Mengelberg, *Permanent Change? The Paths of Change of the European Security Organizations* (proefschrift, Universiteit Leiden, maart 2021). Zie: <https://faculteitmilitairewetenschappen.nl/attachment/entity/11f50fd9-c6c9-486a-922f-5fcc9c54e5ef>.

negatief gedefinieerd en bediscussieerd.³⁴ Hierbij bevindt autonomie zich op twee niveaus. Aan de ene kant gaat het om het behoud van nationale soevereiniteit versus de uitbreiding van EU-bevoegdheden en -capaciteiten in het veiligheids- en defensiedomein tot aan supra-nationaal niveau. Aan de andere kant gaat het om de relatie tussen de NAVO en de EU, die in deze discussie varieert van behoud van de huidige EU-NAVO-relatie tot aan een onafhankelijk Europees leger, inclusief nucleaire verdediging, gebaseerd op een eigen Europese defensie-industrie. Volgens Josep Borrell, de Hoge Vertegenwoordiger van het EU-Buitenlands en Veiligheidsbeleid, betekent strategische autonomie geen 'absolute (autonomie), maar (slechts) een zekere mate van autonomie'.³⁵ En ook al komt de Franse roep om strategische autonomie gedeeltelijk voort uit frustratie, onder andere veroorzaakt door de AUKUS-affaire,³⁶ de Franse force de frappe zal niet onder een Europees federaal leger worden geplaatst. Hoe dan ook, een eenduidige definitie van strategische autonomie is er nog niet; het Strategisch Kompas zal uitsluitend geven over hoe de relatie met de NAVO eruit komt te zien.

De EU-NAVO-relatie: natuurlijke partners

Bovenstaande laat zien dat de EU en de NAVO vanaf de Koude Oorlog naar elkaar toe bewegen. Toch werd die relatie lange tijd geframed als concurrerend, ook door Nederland. Inmiddels is Nederland een voorstander geworden van een versterking van het EU-GVDB, omdat dit ook de NAVO krachtiger maakt: 'In het licht van recente geopolitieke ontwikkelingen, de verslechterde veiligheidssituatie in de wereld en in regio's nabij Europa, alsook de snelle opkomst van nieuwe en hybride dreigingen, acht het kabinet verdere versterking van het GVDB wenselijk en noodzakelijk. Een sterkere EU en een groter Europees handelingsvermogen versterken immers de NAVO'.³⁷ Maar als Nederland een voorstander is van een sterker EU-GVDB ter ondersteuning van de NAVO, dan moet het ook meer gaan investeren in de politieke en ambtel-

FOTO MINISTERIO DE DEFENSA



De NAVO en de EU werken operationeel steeds meer samen, zoals in de Middellandse Zee met NAVO-operatie Sea Guardian en EUNAVFOR MED (operatie Sophia)

ijke structuren, operaties en capaciteiten van de EU.³⁸

Hoewel er sterke verschillen zijn tussen beide organisaties, alleen al door de (nucleaire) slagkracht van de VS en aan EU-kant de brede geïntegreerde benadering en bijbehorende

- 34 Voor een overzicht, zie: https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/binaries/adviesraadinternationalevraagstukken/documenten/publicaties/2020/06/19/europese-veiligheid-tijd-voor-nieuwe-stappen/Europese_veiligheid_tijd_voor_nieuwe_stappen-AIV-advies-112_202006.pdf; <https://www.iss.europa.eu/content/strategic-autonomy-towards-%E2%80%98european-sovereignty%E2%80%99-defence>; https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1300/RR1319-1/RAND_RR1319-1.pdf.
- 35 Josep Borrell, 'Why European Strategic Autonomy Matters', European External Action Service, 3 december 2020.
- 36 Op 15 september 2021 hebben Australië, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten een alliantie gesloten om kernonderzeeërs te ontwikkelen, ten koste van de afspraak tussen Frankrijk en Australië om gezamenlijk onderzeeërs te ontwikkelen.
- 37 Kamerbrief kabinetsappreciatie concept Strategisch Kompas.
- 38 Zie voor specifieke aanbevelingen voor de Nederlandse regering ten aanzien van het Strategisch Kompas: Dick Zandee et al, 'The EU's Strategic Compass for Security and Defence', Clingendael, Mei 2021. Zie: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2021-05/Report_The_EUs_Compass_for_security_and_defence_May_2021.pdf.

De oorlog in Oekraïne laat zien dat staten alleen het verschil niet kunnen maken

capaciteiten, zijn er ook veel overeenkomsten. Beide organisaties streven naar democratie en welvaart; beide ervaren een gebrek aan politieke wil bij de lidstaten om in militaire capaciteiten te investeren; beide ervaren politieke verdeeldheid als het gaat over uitbreiding, de aanpak van de vluchtelingenproblematiek of Russische en Chinese dreigingen.

Het is dan niet vreemd dat de relatie tussen de EU en de NAVO zich duidelijk ontwikkelt richting complementariteit en soms zelfs wederzijdse afhankelijkheid. Denk bijvoorbeeld aan het Berlijn-plus akkoord uit 2003 en de afspraken sinds 2016, zoals op het gebied van hybride en cyberdreigingen. In die samen-

werking zijn trends zichtbaar in de structuur, de taken en de capaciteiten. Ten eerste ontstond met de oprichting van het GVDB in 'Maastricht' de mogelijkheid van een Europese pijler binnen de NAVO (CJTF en EVDI), om ook de NAVO flexibeler te maken en tegelijkertijd de EU-capaciteiten te versterken. Met Berlijn-plus werd het GVDB geoperationaliseerd en gekoppeld aan de NAVO. Daarmee werd de EU gedeeltelijk afhankelijk van de NAVO.³⁹ De opbouw van de EU-militaire structuur vanaf 2003 vertoonde sterke overeenkomsten met die van de NAVO: aangestuurd door een apart comité (EUMC) met afgezanten van de lidstaten, zoals bij de NAVO, en met een separate staf (EUMS).

Ten tweede, in reactie op toenemende militaire en niet-militaire dreigingen, verbreedden beide organisaties sinds 2010 hun takenpakket zodanig dat zij complementair aan en op sommige punten zelfs meer afhankelijk van elkaar werden. Zo is de EU voor crisisbeheersing operationeel gedeeltelijk gekoppeld aan de NAVO en werd de EU-militaire bijstandsverplichting in 2009 verbonden aan de NAVO, doordat EU-lidstaten die ook NAVO-lid zijn hun NAVO-verplichting prioriteit moeten geven. Tegelijkertijd constateert de NAVO dat crisisbeheersing en de bijstandsverplichting bij de huidige dreigingen niet slechts militair ingevuld kunnen worden, al is de toepassing van Artikel 5 uitgebreid met terrorisme, cyber- en hybride dreigingen.⁴⁰ In plaats van de Amerikaanse 3-D's uit 2003, die Decoupling, Duplication and Discrimination moesten tegengaan, koos de NAVO en daarmee de VS met het Strategisch Concept van 2010 voor een geïntegreerde benadering, expliciet gekoppeld aan de EU. De EU heeft immers een breder arsenaal aan diplomatieke, economische, technologische en financiële middelen en een mogelijkheid tot sancties.⁴¹

Ten derde, ook al zijn initiatieven als de NATO Response Force en de EU Battlegroups in de praktijk nauwelijks ingezet, zij hebben wel veel soorten samenwerking binnen de Europese veiligheidsarchitectuur bewerkstelligd. Kenmerkend voor deze samenwerking is dat lidstaten stapsgewijs en bottom-up modulaire bi- en

39 Saillant detail daarbij was dat de Verenigde Staten in 2009 de EU vroegen om Berlijn-plus om te vormen tot een 'Berlin-plus in reverse', maar dit verzoek werd toentertijd niet gehonoreerd, zie: WEU, 'The EU-NATO Berlin Plus agreement', European Security and Defence Assembly/Assembly of Western European Union, Assembly facts Sheet No. 14, Parijs, november 2009. Of een Berlijn-plus in reverse ook betekent dat de NAVO in de toekomst gebruik zou maken van de civiele EU-capaciteiten is bij de NAVO en de EU een punt van discussie voor respectievelijk het Strategisch Concept en het Strategisch Kompas.

40 In 2003 is Artikel 5 uitgebreid met terrorisme. Ten tijde van de top in Wales, juni 2016 (par. 13) werden cyber en hybride toegevoegd, en in 2019 de ruimte als nieuw domein.

41 'NAVO Strategisch Concept', 2010, paragraaf 21 en 32; NAVO-top Warschau, 2016; 'EU- NATO joint declaration'.



Een Poolse militair laadt pantservoertuigen op een trein. Militaire mobiliteit in Europa is een belangrijk thema voor zowel EU als NAVO, waarbij landen van beide organisaties inmiddels samenwerken

FOTO NAVO

multilaterale samenwerkingsverbanden aangaan, zowel inzetbaar voor de NAVO als de EU. Voorbeelden zijn het Eurocorps, de Europese Gendarmerie Force,⁴² het Duits-Nederlandse legerkorps, de Belgisch-Nederlandse marinesamenwerking en het European Intervention Initiative (EI2). Daardoor lopen besluitvorming en inzet van capaciteiten veel meer door elkaar en ontwikkelt zich een netwerk van wederzijdse afhankelijkheid, zowel tussen de lidstaten onderling als tussen beide organisaties. Ook zijn recentelijk (mei 2021) zelfs NAVO-lidstaten Canada, Noorwegen en de VS toegetreden tot een van de PESCO-projecten: het EU-militaire mobiliteitsproject.

Tot slot laat bovenstaande analyse zien dat de relatie tussen de EU en de NAVO zich heeft ontwikkeld in de richting van samenwerking, complementariteit en op sommige vlakken zelfs afhankelijkheid. Strategische autonomie voor de EU zit dan vooral in het woord strategisch: de keuze voor zelfstandig EU-optreden alleen waar en wanneer dat nodig is. Een federaal EU-leger

hoeft dat niet te betekenen, er is immers ook geen NAVO-leger. Een versterkte EU-NAVO-relatie is voor Nederland van groot belang. Zowel om de VS en het VK geïnteresseerd te houden in Europa, als om te voorkomen dat Duitsland en Frankrijk de scepter zwaaien: het tegenovergestelde van wat Nederland beoogde met zijn toetreding tot beide organisaties. Wanneer het voor Nederland van belang is het EU-GVDB te versterken, ook ter ondersteuning van de NAVO, dan moet het 'steentje' dat tot nu toe wordt bijgedragen werkelijk worden vergroot. De oorlog in Oekraïne laat zien dat staten alleen het verschil niet kunnen maken. Juist de EU en de NAVO zijn onontbeerlijk in een crisis als deze. Hoe het conflict in Oekraïne ook afloopt, het vraagt om nieuwe spelregels en een nieuwe Europese veiligheidsorde. Voor nu zijn de EU-lidstaten gedwongen te bouwen aan een eigen krijgsmacht aanvullend op én met de NAVO. ■

42 Ingezet voor zowel de NAVO als de EU.