

Europese veiligheid en Nederlands voorzitterschap

Het kan u nauwelijks zijn ontgaan in de eerste drie maanden van 2016: van januari tot en met juni 2016 bekleedt Nederland het voorzitterschap van de Europese Unie. Dat biedt kansen om Nederland positief op de kaart te zetten: bestuurlijk, economisch, sociaal en bijvoorbeeld ook militair. Zo is Nederland voorstander van een nieuwe Europese buitenland- en veiligheidsstrategie. De huidige strategie is al zo'n twaalf jaar oud en door de ontwikkelingen binnen, buiten en aan de grenzen van Europa toe aan vernieuwing. Daarnaast wil Nederland de defensiesamenwerking binnen Europa versterken en dat is het onderwerp van dit editoriaal.

Veiligheid in en van Europa is voor Nederland als EU-voorzitter een belangrijk onderwerp. Een deel van hun veiligheid binnen Europa vinden de lidstaten in samenwerken. Al jaren spannen de lidstaten zich daarvoor in. Daardoor bestaan binnen Europa al langere tijd succesvolle samenwerkingsverbanden, hoewel die niet allemaal specifiek onder een EU-paraplu vallen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan samenwerkingsverbanden binnen de Benelux op maritiem gebied, met Duitsland binnen het Duits/Nederlandse Legerkorps en met het Verenigd Koninkrijk binnen de UK/NL *Amphibious Force*. Er komen ook nieuwe samenwerkingsverbanden bij. Meer luchtmachtsamenwerking binnen de Benelux, op het land met Duitsland in de *Division Schnelle Kräfte* en maritiem met het *Seebataillon*. De EU zelf kent al diverse jaren de *EU Battle Groups* en het *European Air Transport Command* (EATC), waarbij het succes van al deze en andere samenwerkingsverbanden sterk

uiteenloopt, van nauwelijks tot groot. Als je de kranten moet geloven, dan is een mogelijke vervolgstap een maritieme equivalent van het succesvolle EATC in Den Helder.¹

Omdat Nederland internationale militaire samenwerking zo belangrijk vindt, rapporteert Defensie daar jaarlijks over aan de Tweede Kamer. De laatste rapportage (30 oktober 2015) vormt een interessante bron om te kijken waar we staan en wat de mogelijkheden zijn. Om te beginnen beweert Nederland dat samenwerken meer oplevert dan alleen werken. Dat levert spanning op met een tweede constatering in de rapportage, namelijk dat samenwerken niet gratis is en geld en (personeels)capaciteit kost. Dat compenseren we niet, dus moet Defensie keuzes maken tussen samenwerken en het geld voor andere doeleinden uitgeven. Uiteindelijk moet ook Defensie kiezen tussen wel of niet samenwerken.

De rapportage geeft daarnaast aan dat het *low-hanging fruit*, de snelle, relatief eenvoudig te realiseren samenwerkingsmogelijkheden, zo langzamerhand wel geplukt is. Het verder verdiepen van samenwerking zal dus meer tijd en inspanning gaan kosten. Dan gaat het om gezamenlijke capaciteitsontwikkeling en het verstevigen van de Europese defensie- en industriemarkt. En dat fruit hangt toch wat hoger in de boom. Niet-militaire belangen gaan dan meespelen en dat betekent politieke keuzes maken met verstrekkende en lange-termijngevolgen, onder meer voor de nationale (defensie)industrie.

Gezamenlijke capaciteitsontwikkeling is al eerder geprobeerd (denk aan de EuroFighter en de NH90), maar het succes daarvan is twijfelachtig. Ook op maritiem gebied lijkt samenwerken met Duitsland (vervangen fregatten) en Noorwegen (vervangen onderzeeboten) geen

¹ 'Den Helder optie voor marine EU', in: *Noordhollands Dagblad*, 6 februari 2016.

² Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Militaire samenwerking in Europa: mogelijkheden en beperkingen* (Den Haag, 4 oktober 2005) nr. 31.

succes te worden door verschillen in budget en operationele wensen. De ‘compromiscapaciteiten’ leveren vaak niet wat de verschillende lidstaten nodig hebben. Aanpassen tijdens of na de bouw van dit soort ‘net niet’ capaciteiten leidt tot hogere kosten. Daarom is het uiteindelijke resultaat van samen ontwikkelen operationeel én financieel regelmatig teleurstellend.

Overigens niet alleen operationeel teleurstellend voor de militaire die ermee op missie gaat. Politici lijken zich ook te verbazen dat Defensie niet voor een dubbeltje op de eerste rang kan zitten. De Kamervragen liggen al klaar op het moment dat deze middelen voor een specifieke inzet nodig zijn en Defensie ze eerst moet modificeren voor gebruik onder die specifieke missie-omstandigheden. Kortom, samenwerking is niet de heilige graal. Ook Nederland moet dus slim kiezen, zeker nu de volgende stap in Europees verband, deze periode onder Nederlandse leiding, blijkbaar de diepte van samenwerking in gaat.

In deze verdieping van de samenwerking speelt ook nog het lastige vraagstuk over soevereiniteit en autonomie. Dat dit vraagstuk een grote rol speelt gaf de Adviesraad Internationale Vraagstukken in 2005 al aan in een advies over Europese samenwerking.² Onder druk van jarenlange bezuinigingen lijkt het erop dat de Europese lidstaten er niet aan ontkomen om in te boeten op het gebied van soevereiniteit en autonomie. Het gebrek aan (wegbezuinigde) capaciteiten lijkt daarvoor een goede hefboom.

Het is maar de vraag hoe lang deze hefboom beschikbaar blijft. Samenwerken lijkt een overblijfsel uit een tijd van voortdurende bezuinigingen. Een *poor man's solution* in een tijd waarin op de NAVO-top in Wales in 2014 was afgesproken dat de Europese lidstaten weer richting de 2 procent van het BNP zouden gaan met hun defensieuitgaven. En dan blijft Nederland als EU-voorzitter de oude lijn volgen? Een lijn die al langer loopt en niet uit een Nederlandse ambitie voortkomt? Misschien was het oplossen van ontbrekende Europese capaciteiten met de ontwikkelingen aan de oost- en zuidgrens van Europa meer aan de orde. Overigens lijken EU-lidstaten onder druk

van geopolitieke ontwikkelingen aan de grenzen van Europa en nationalistische (politieke) sentimenten weer meer in zichzelf te keren. Het zal interessant zijn om tijdens de NAVO-top in Warschau dit jaar te vernemen wat de status is van de in Wales gemaakte afspraken.

Nederland heeft dus een weinig vernieuwende samenwerkingsambitie op defensiegebied. Een ambitie die ook nog de nodige uitdagingen kent. Intussen zijn van een half jaar voorzitterschap drie maanden voorbij en is het maar de vraag wat er van de ambitie terecht komt. Naast de geschetste problemen lijkt het Nederlandse voorzitterschap ook gegijzeld te worden door de urgentie van de migratiestromen uit voornamelijk noordelijk Afrika en het Midden-Oosten richting Europa. Met de focus op het onder controle krijgen van de migratiestromen is het afwachten of de specifieke militaire ambities van Nederland in deze periode van een half jaar nog tot wasdom komen. Niet verrassend speelt Defensie hier ook weer een rol in het gebied rond de Middellandse Zee, onder meer met een geïntegreerd detachement op het Griekse eiland Chios. Ook op Chios is samenwerking aan de orde, vooral interdepartementaal en met agentschappen. Misschien is er meer noodzaak om energie te steken in deze vorm van samenwerken (interdepartementaal, *interagency*), omdat er op dat gebied nog genoeg verbeterpunten zijn.

Als we als Nederland dan toch een kar willen trekken in dat half jaar EU-voorzitterschap, dan ligt er vast meer low-hanging fruit dan bij de al bestaande en door Nederland gevolgde ambitie op lastige en mogelijk achterhaalde samenwerkingsinitiatieven op Europees niveau. Defensiecapaciteiten binnen Europa moeten niet méér samenwerken vanuit bezuinigen, maar groeien. Met een groei naar 2 procent van het BNP zou je samen moeten kijken naar de ontbrekende of schaarse capaciteiten en hoe Europa die in gezamenlijkheid gaat realiseren. Nu lijkt dit half jaar voorzitterschap voor (EU) Defensie op niet meer dan trekken aan een dood paard, zonder uitzicht op verbetering. ■