

MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA
MOGELIJKHEDEN EN BEPERKINGEN

No. 31, April 2003

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Mr. F. Korthals Altes

Leden Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen
Dhr. A.L. ter Beek
Mw. prof. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn
Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh
Mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh
Mw. drs. A.C. van Es
Prof. mr. C. Flinterman
Prof. dr. E.J. de Kadt
Dr. B. Knapen
Mw. mr. E.M.A. Schmitz

Secretaris Mr. P.J.A.M. Peters

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
E-mail AIV@minbuza.nl
Internet www.AIV-Advies.nl

Leden werkgroep Europese Defensiesamenwerking

Voorzitterschap

Lt.gen. b.d. G.J. Folmer
Prof. dr. B.A.G.M. Tromp

Leden

Dhr. A.L. ter Beek
Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh
Dr. Ph.P. Everts
Mr. A.P.R. Jacobovits de Szeged
Dr. B. Knapen
Sbn. b.d. R.M. Lutje Schipholt
Gen. b.d. A.K. van der Vlis
Drs. E.P. Wellenstein

Secretaris

Drs. P.J. Genee

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I	Europese defensiesamenwerking: een plaatsbepaling	6
I.1	Europese defensiesamenwerking: begripsomschrijving en uitgangspunten	6
<i>I.1.1</i>	<i>Geen exclusieve link tussen Europese defensiesamenwerking en het EVDB</i>	<i>6</i>
<i>I.1.2</i>	<i>De betekenis van de term 'bottom-up'</i>	<i>7</i>
<i>I.1.3</i>	<i>Europese defensiesamenwerking is breder dan taakspecialisatie; er is geen direct verband met mogelijke besparingen</i>	<i>8</i>
<i>I.1.4</i>	<i>Vormen van samenwerking</i>	<i>8</i>
I.2	De Nederlandse Krijgsmacht: situatie, ambitieniveau, ondergrens voor samenwerking	9
I.3	Soevereiniteit en autonomie als centraal uitgangspunt	12
II	Europese defensiesamenwerking nader beschouwd	15
II.1	Verschillende samenwerkingsvormen en voorbeelden	15
II.2	Voordelen van en voorwaarden voor samenwerking	19
III	Het multilaterale kader; capaciteiteninitiatieven	22
III.1	EU: Van Headline Goal naar 'European Capabilities Action Plan'	22
III.2	NAVO: DCI, PCC en Nato Response Force	24
III.3	Invloed van ECAP en PCC op capaciteitsopbouw, kostenefficiëntie en een redelijke lastenverdeling	25
<i>III.3.1</i>	<i>Consensus ten aanzien van de tekorten</i>	<i>25</i>
<i>III.3.2</i>	<i>Trend in budgetten</i>	<i>25</i>
<i>III.3.3</i>	<i>Worden nationaal de juiste prioriteiten gelegd bij de besteding van het beschikbare geld?</i>	<i>26</i>
<i>III.3.4</i>	<i>Wordt het geld op de meest kostenefficiënte manier besteed?</i>	<i>28</i>
III.4	Nederlandse invulling van de capaciteitsinitiatieven	28
IV	Conclusies	31
Bijlage I	Adviesaanvraag Defensiebudgetten	
Bijlage II	Defensiebudgetten	
Bijlage III	Lijst van gebruikte afkortingen	

Woord vooraf

Op 12 december 2002 heeft de regering een adviesaanvraag aan de AIV gericht, waarna een uit de CVV samengestelde werkgroep met de werkzaamheden voor de opstelling van het advies is begonnen. De werkgroep kwam achtmaal bijeen en werd voorgezeten door Lt. gen. b.d. G.J. Folmer en prof. dr. B.A.G.M. Tromp. De werkgroep bestond uit de leden dhr. A.L. ter Beek (voorzitter CVV), prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh (vice-voorzitter CVV), dr. Ph.P. Everts, mr. A.P.R. Jacobovits de Szeged, dr. B. Knapen (CEI), Sbn. b.d. R.M. Lutje Schipholt, gen. b.d. A.K. van der Vlis en drs. E.P. Wellenstein. De werkzaamheden werden ondersteund door ambtelijk contactpersonen dr. H.W. van Santen, mr. H.G. Scheltema (ministerie van Buitenlandse Zaken), drs. B.W. Bargerbos, kolonel G.J. Broeks en drs. A. Venema (ministerie van Defensie). Het secretariaat werd gevoerd door drs. P.J. Genee met ondersteuning van de stagiair(e)s R.J. Bartels en C.J.J. van der Sanden.

Leden van de werkgroep bezochten tijdens de voorbereidingen van het advies een conferentie over het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) georganiseerd door Wilton Park en spraken verschillende deskundigen bij de NAVO en de EU, alsook in Londen, Parijs en Berlijn. De AIV dankt de ambassades Londen, Parijs en Berlijn alsmede de Permanente Vertegenwoordiging bij de NAVO en de EU voor hun waardevolle assistentie bij het organiseren van deze bezoeken en gesprekken.

Dit advies is vastgesteld op 4 april 2003, in uitzonderlijke internationale omstandigheden. De oorlog in Irak en de aanloop daartoe hebben de afgelopen maanden voor ernstige verdeeldheid gezorgd in de Verenigde Naties, de NAVO en de Europese Unie. De gevolgen van de oorlog voor het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid zijn voorlopig niet te overzien. Dit lijkt niet het meest voor de hand liggende moment om een advies te publiceren over de toekomst van defensiesamenwerking tussen Europese landen. Toch is besloten tot publicatie van het advies over te gaan. Enerzijds omdat de AIV daarmee een expliciet verzoek beantwoordt van de regering, zoals verwoord in de adviesaanvraag van 12 december 2002, waarbij de AIV hoopt dat een nieuw kabinet van dit advies profijt kan hebben. Anderzijds omdat juist de afgelopen maanden veel voorbeelden te zien hebben gegeven die de analyse en bevindingen van dit advies ondersteunen. De AIV heeft er echter van afgezien om in het advies rechtstreeks op de recente gebeurtenissen in te gaan. Hij meent dat niet de indruk gewekt moet worden dat de overtuigingskracht van het advies afhangt van de mate waarop dit rechtstreeks verwijst naar de gebeurtenissen van de afgelopen maanden.

I Europese defensiesamenwerking: een plaatsbepaling

In haar brief van 12 december 2002 heeft de Regering de Adviesraad Internationale Vraagstukken gevraagd om te adviseren over aanvullende mogelijkheden om bij de planning, verwerving, instandhouding en inzet van militaire capaciteiten de samenwerking tussen de Europese landen te versterken. Ondanks de vele obstakels die moeten worden overwonnen, zo stelt de adviesaanvraag, lijkt vergaande samenwerking voor de Europese landen, zeker de kleinere, de enige manier te zijn om op termijn een toereikende defensiecapaciteit te verwezenlijken en in stand te houden. Operationeel, materieel en financieel is er geen andere keuze mogelijk.¹

In dit eerste hoofdstuk wordt het begrip Europese defensiesamenwerking omschreven en afgebakend. Hoe past Europese defensiesamenwerking in het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) en wat is de relatie daarvan met de NAVO? Wat houdt de 'bottom-up'-benadering' in, waarvan de adviesaanvraag spreekt? Kan Europese defensiesamenwerking leiden tot financiële besparingen, zoals wordt gesuggereerd in de aanvraag? Welke vormen van samenwerking kunnen worden onderscheiden? Daarnaast wordt in dit hoofdstuk ook aandacht geschonken aan de huidige stand van zaken in de Nederlandse krijgsmacht, de voorgenomen bezuinigingen en het Nederlandse 'ambitie-niveau' met betrekking tot het optreden van de krijgsmacht.

I.1 Europese defensiesamenwerking: begripsomschrijving en uitgangspunten

I.1.1 *Geen exclusieve link tussen Europese defensiesamenwerking en het EVDB*

In de adviesaanvraag wordt Europese defensiesamenwerking met vrij veel nadruk in het kader van het EVDB geplaatst ('Nederland heeft in het kader van het EVDB de afgelopen jaren verschillende initiatieven ontplooid ter versterking van de Europese capaciteiten en ter bevordering van de militaire samenwerking').² Uit het vervolg van de aanvraag blijkt echter dat de belangstelling voor samenwerkingsverbanden van Europese landen zich niet beperkt tot het kader van het EVDB. Ook samenwerkingsverbanden die tot stand komen in NAVO-verband, en (bilaterale) samenwerkingsverbanden die los staan van een overkoepelend multinationaal verband - kortom, elke vorm van samenwerking tussen Europese landen op militair gebied, zowel operationeel als materieel - vallen in de adviesaanvraag onder de definitie. Dit advies neemt deze brede benadering over. De in de adviesaanvraag gelegde nadruk op het EVDB is vooral te begrijpen vanuit het feit dat in de Nederlandse defensiebegroting een separate EVDB-faciliteit is opgenomen, die ook bij de laatste bezuinigingsronde onaangetast bleef. Bovenop de voorziening die in juni 2000 was getroffen voor 'projecten ter versterking van de Europese defensiesamenwerking', is in juni 2001 nog eens 45,3 miljoen euro uitgetrokken voor

1 Zie de tekst van de adviesaanvraag, in bijlage I.

2 Dezelfde nadruk vinden we terug in verschillende beleidsdocumenten zoals Kamerstuk 27400 X nr. 48 (vaststelling begroting) waar onder de kop 'toegenomen Europese oriëntatie' wordt gesteld dat *de afgelopen periode het EVDB tot speerpunt van defensiebeleid is gemaakt. De versterking van Europese militaire capaciteiten aan de hand van de Headline Goal en DCI staat daarbij centraal. Aan deze Europese oriëntatie ligt de overweging ten grondslag dat toenemende Europese samenwerking nieuwe mogelijkheden biedt om het grootste struikelblok bij de verwezenlijking van een effectieve Europese crisisbeheersingscapaciteit, de versplintering van de Europese defensie-inspanningen, uit de weg te ruimen.*

hetzelfde doel. In het Strategisch Akkoord voor het kabinet Balkenende is - tot slot - een beleidsintensivering voor de versterking van de Europese Militaire Capaciteiten opgenomen (in totaal 130 miljoen euro tot en met 2006 en vervolgens jaarlijks 50 miljoen euro). Samenwerking en capaciteitsvergroting zijn daarbij in één adem genoemd: samenwerking staat niet op zichzelf, maar moet vooral dienen ter verhoging van militaire capaciteit en verbetering van de interoperabiliteit.

In dit verband is van belang dat de afgelopen jaren in de EU en in de NAVO initiatieven zijn genomen ter verbetering van de militaire middelen: het *Europese Capaciteiten Actieplan* (ECAP) en het *Praag Capaciteiten Commitment* (PCC). Beide initiatieven zijn gericht op het verminderen van de Europese militaire tekortkomingen. Ze hebben een - in grote lijnen overeenkomstige - catalogus van Europese militaire tekortkomingen opgeleverd, tot het wegwerken waarvan de lidstaten zich hebben verplicht. Hoewel beide initiatieven geen directe oplossingen voor de geconstateerde tekortkomingen bieden, kunnen ze van nut zijn als de lijsten met tekortkomingen door de lidstaten worden gebruikt als kader voor hun nationale prioriteitstelling. De exercitie biedt ook een kader waarbinnen met meer nadruk dan in het verleden het geval was, naar multinationale oplossingen en samenwerking tussen de lidstaten kan worden gestreefd. Aan het wegwerken van een aantal tekortkomingen wordt gewerkt, onder andere via toezeggingen gedaan op de NAVO-top in November 2002. ECAP en PCC komen aan bod in hoofdstuk 3.

1.1.2 De betekenis van de term 'bottom-up'

Het begrip 'bottom-up'-benadering werd in 2000 geïntroduceerd bij de opzet van de ECAP-panels, een exercitie met als doel multinationale oplossingen aan te dragen voor tekorten op het vlak van de Europese militaire capaciteiten.³ 'Bottom-up' betekende hier dat géén sprake was van centrale (Europese bovenationale) sturing in de planning en dat de lidstaten in de uitvoering van ECAP volledig autonoom blijven. De nadruk die destijds werd gelegd op het behoud van nationale bevoegdheden droeg bij aan de acceptatie van het ECAP-voorstel. De voorkeur die de regering in de adviesaanvraag aan de dag legt voor een 'bottom-up'-benadering is dus een aansporing voor de AIV om binnen het kader van het intergouvernementele te zoeken naar zulke mogelijkheden voor samenwerking.

Bij de totstandkoming van dergelijke militaire samenwerking tussen de lidstaten blijkt dat actieve betrokkenheid van het hoogste politieke niveau onontbeerlijk is. De praktijk heeft uitgewezen dat er zonder 'top down'-directieven niets gebeurt. De 'top' die hier wordt bedoeld is het hoogste politieke niveau van twee of meer samenwerkende staten.

De AIV kan zich in belangrijke mate vinden in de nadruk die in de adviesaanvraag wordt gelegd op het pragmatisch zoeken naar mogelijkheden van intergouvernementele samenwerking. Bij gebrek aan het bovenationale raamwerk dat nodig is om tot een kostenefficiënte Europese defensiestructuur te komen, is dit - althans op dit moment - een zinvolle 'second-best-benadering'. De kracht van deze door vrijwilligheid gekenmerkte 'bottom-up-benadering' is daarmee meteen haar zwakte, daar het risico van vrijblijvendheid altijd op de loer ligt en samenwerkingsverbanden kan ondergraven.

3 De 'bottom-up'-approach wordt in de *Statement on improving European military capabilities* van 20 november 2001 als volgt gedefinieerd: *member states' commitments would be on a voluntary basis, with due regard for national decisions.*

1.1.3 Europese defensiesamenwerking is breder dan taakspecialisatie; er is geen direct verband met mogelijke besparingen

De belangstelling voor samenwerkingsverbanden tussen de Europese landen op het gebied van defensie wordt, zo blijkt uit de adviesaanvraag, ingegeven door een aantal motieven zoals het streven naar capaciteitsvergroting en verbetering van interoperabiliteit. Daarnaast is er de recente neerwaartse druk op de defensiebegroting: *'de taakstelling in het Strategisch Akkoord onderstreept de noodzaak om het beleid, gericht op de versterking van de Europese militaire capaciteiten met kracht voort te zetten'*. Hier spreekt de adviesaanvraag impliciet de verwachting uit dat samenwerking met andere Europese landen tot besparingen zal leiden. In dit verband noemt de regering ook het interdepartementale beleidsonderzoek ('IBO') inzake 'taakspecialisatie' dat onlangs is gestart.⁴

De AIV hecht eraan duidelijk te stellen dat van samenwerking en taakspecialisatie in Europees verband geen rechtstreekse besparingen op de defensiebegroting zijn te verwachten. De AIV is tot de slotsom gekomen dat het opzetten van samenwerkingsverbanden in eerste instantie investeringen vergt: *'de kost gaat voor de baat uit'*. Pas later, en lang niet in alle gevallen, kunnen besparingen worden gerealiseerd, bijvoorbeeld als gevolg van schaalvoordelen. Daarnaast kan er sprake zijn zowel van immateriële kosten (zoals verlies aan autonome beslissingsbevoegdheid), als van immateriële baten (zoals een vergroting van invloed en internationaal prestige). Zulke kosten moeten worden meegewogen. De totstandkoming van een militair samenwerkingsverband kan ook een verdieping betekenen van de politieke relatie tussen twee landen. Europese defensiesamenwerking is veel breder dan taakspecialisatie. De laatste is slechts één van de vele mogelijkheden van defensiesamenwerking en bovendien nauwelijks denkbaar zonder het kader van een wijder samenwerkingsverband. Al deze aspecten komen meer in detail terug in hoofdstuk 2 van dit advies.

1.1.4 Vormen van samenwerking

De volgende hoofdvormen van defensiesamenwerking tussen landen zijn, althans in theorie, denkbaar, waarbij ook velerlei mengvormen kunnen voorkomen. Rangschikking is gedaan naar de mate van verlies aan nationale autonome beslissingsbevoegdheid (bij 1 het meest, bij 7 het minst).

1. Collectieve aanschaf, beheer en besluitvorming ten aanzien van militaire middelen door een groep van landen (volgens bijvoorbeeld een AWACS-achtige formule).
2. Multilaterale taakspecialisatie (-verdeling); dit veronderstelt een multilateraal overeengekomen kader, bijvoorbeeld de NAVO of de EU. Bij een dergelijke samenwerking wordt multilateraal een taakverdeling overeengekomen, waarbij elk land één of meer taken voor het collectief uitvoert. Zoals later in dit advies zal blijken, ontbreekt voortsnog het onontbeerlijke kader voor een dergelijke uitruil van taken.
3. Taakverdeling op basis van bijvoorbeeld een bilaterale samenwerkingsovereenkomst.
4. Multilaterale operationele samenwerking aan de hand van een multilateraal overeengekomen concept, zoals recent de 'Nato Response Force', die deel uitmaakt van

4 De probleemstelling van het interdepartementaal beleidsonderzoek luidt: *welke taken lenen zich voor taakspecialisatie en op welke wijze en onder welke randvoorwaarden kan taakspecialisatie voor de Nederlandse krijgsmacht bijdragen aan een vergroting van de Europese militaire capaciteiten, uitgaande van budgettaire neutraliteit?*

het initiatief ter vergroting van de militaire middelen dat op de NAVO-Top van Praag werd overeengekomen.

5. Operationele samenwerking, bijvoorbeeld op basis van een overeenkomst tussen twee of meer deelnemende landen, buiten een multilateraal kader.
6. 'Pooling'; het samenstellen van een 'multinationale pool' van gelijke militaire middelen, zoals bijvoorbeeld transportvliegtuigen of helikopters.
7. Materieelsamenwerking: gezamenlijke ontwikkeling, productie, aankoop, onderhoud van militair materieel door een groep van (twee of meer) landen.

Enkele voorbeelden van bovenstaande vormen van samenwerking waarbij Nederland betrokken is, zijn de Nederlands-Britse Amphibious Force (een samenwerkingsverband van Britse en Nederlandse mariniers en vlooteenheden), het Duits-Nederlandse legerkorps (dat sinds medio februari 2003 voor een periode van zes maanden de leiding heeft over de ISAF-vredesmacht in Afghanistan⁵), en de 'Admiraal Benelux'-overeenkomst met België.⁶ Deze vallen in categorie 5. Op het gebied van materieelsamenwerking (categorie 7) is Nederland ook actief, bijvoorbeeld door de aansluiting bij een Franse haalbaarheidsstudie naar de ontwikkeling van een *Unmanned Aerial Vehicle (UAV)*, en door financieel bij te dragen aan het Duitse aandeel in de ontwikkeling van het transportvliegtuig A400M - dit in ruil voor gebruiksrechten. In hoofdstuk 2 wordt verder ingegaan op deze en andere samenwerkingsverbanden.

In dit kader past de opmerking dat een onderzoek naar mogelijkheden voor Nederland om militaire samenwerking met andere Europese landen te intensiveren eigenlijk voorafgegaan zou moeten worden door wat wel genoemd wordt 'nationale taakspecialisatie'. Het gaat dan om een politiek-militair strategische keuze voor omvang en inrichting van de krijgsmacht. Momenteel zijn het voornamelijk bezuinigingen die leiden tot ad hoc discussies over keuzes bij defensie. Dit leidt echter niet tot een samenhangende beleidsvisie binnen de gegeven budgettaire kaders.

1.2 De Nederlandse krijgsmacht: situatie, ambitieniveau, ondergrens voor samenwerking

De Nederlandse krijgsmacht wordt de komende jaren geconfronteerd met aanzienlijke bezuinigingen. De uitgaven op de defensiebegroting worden de komende vier jaar verlaagd met een bedrag dat oploopt tot 250 miljoen euro in 2006 en de jaren erna.⁷ De komende vier jaren moet ruim 800 miljoen euro worden bespaard. De uitvoering van deze bezuiniging heeft gevolgen voor personeel, de inrichting en integratie van staven, maar ook voor de operationele capaciteiten. Op dat laatste gebied is er bijvoorbeeld besloten tot een vermindering van reserve-eenheden, en is een grotere nadruk gelegd

5 In 1999 is besloten het Duits-Nederlandse legerkorps aan te bieden aan de NAVO als High Readiness Hoofdkwartier (Land) en aan de EU Headline Goal.

6 De Admiraal Benelux Overeenkomst richt zich op de samenvoeging van staven, gezamenlijk opereren, afstemmen en samenvoegen van opleidingen.

7 Kamerstuk 28600 X, 8 november 2002 (invulling Strategisch Akkoord).

op parate eenheden.⁸ De volledige vertaling van een en ander in concrete maatregelen zal zijn weerslag vinden in een onder verantwoordelijkheid van de Chef Defensiestaf op te stellen integraal defensieplan (IDP). Dit (interne) plan zal tijdens de begrotingsbehandeling in september 2003 bekend worden gemaakt.⁹

Deze bezuinigingen lijken op gespannen voet te staan met de - ook door de Nederlandse regering gedeelde - constatering dat Europese landen meer moeten investeren in een aantal kritische capaciteiten om de slagkracht van de Europese defensieapparaten te verhogen en de achterstand ten opzichte van de Verenigde Staten te verkleinen. Daarbij is het interessant om de Nederlandse neerwaartse trend op de Defensiebegroting te vergelijken met de ontwikkelingen bij een aantal partners. Naast gelijkblijvende budgetten in een aantal NAVO- en EU-landen, stijgen de defensiebudgetten in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, en Noorwegen. Canada, waarmee Nederland op een aantal punten te vergelijken is, heeft onlangs aangekondigd het budget jaarlijks met 800 miljoen Canadese dollars te verhogen, voor de duur van drie jaar. In Denemarken is de omvang van het defensiebudget voor een aantal jaren gefixeerd, hetgeen ook zekerheid biedt. In Nederland en ook in Duitsland is daarentegen een trend van verlaging van de defensiebegroting waar te nemen.

Het Strategisch Akkoord van het kabinet Balkenende (juli 2002) voorzag de voorgestelde bezuinigingen op defensie niet van een militair-strategische argumentatie. Het akkoord maakte wel melding van een verlaging van het kwantitatieve ambitieniveau van de krijgsmacht voor deelname aan vredesoperaties van vier naar drie,¹⁰ doch daarbij werd de aard van deze deelname niet verder gepreciseerd en geen kwantitatieve aanduiding gegeven over al dan niet inzetbaarheid in bepaalde delen van het geweldspectrum. Op het moment dat dit advies wordt afgesloten ligt nog geen nieuw regeerakkoord voor. Er zijn in dat kader geen aanwijzingen dat een nieuw kabinet de voorgestelde bezuinigingen terug wil draaien; het is bovendien niet uitgesloten dat meer vergaande bezuinigingen aan de krijgsmacht zullen worden opgelegd.

8 Verder gaat het om onder meer de volgende besparende maatregelen:

De zeestrijdkrachten stoten vanaf 2004 twee fregatten vervroegd af. Het mobilisabele vierde mariniersbataljon wordt geschrapt, de voorgenomen opbouw van het volledige parate derde mariniersbataljon wordt met drie jaar uitgesteld. Van de landstrijdkrachten worden alle reserve-eenheden opgeheven en het bijbehorende materieel afgestoten. Intensievere internationale samenwerking moet leiden tot een doelmatiger gebruik van schietterreinen voor tank- en antitankoefeningen en voor het schieten op luchtdoelen. De luchtmacht heeft gezien het besluit aan de ontwikkeling van de Joint Strike Fighter (JSF) deel te nemen weinig budgettaire ruimte; besloten is om vanaf 2004 het aantal operationeel ingedeelde F-16's te verminderen van 108 naar 90. De instroom van Pac-III-raketten voor de Patriot-systemen wordt met twee jaar vertraagd. Het Bolkow helikopter squadron wordt opgeheven (dit is inmiddels geschied). Zie ook de brief aan de Tweede Kamer van 14 februari 2003 ten aanzien van de moties bij de defensiebegroting 2003.

9 Brief van de Minister van Defensie aan de Tweede Kamer d.d. 12 maart 2003 inzake de voortgang van het Integraal defensieplan (IDP) en de gevolgen voor het personeel.

10 Bron: Strategisch Akkoord, Buitenlands Beleid en Defensie (3 juli 2002). Het Strategisch Akkoord gaf geen nadere kwalificatie van het begrip vredesoperaties, in tegenstelling tot de Defensienota van 2000 die het aantal van vier vredesoperaties had gekwalificeerd op bataljonsniveau.

In dit advies wordt, bij gebrek aan aanwijzingen van het tegendeel, aangenomen dat dit betekent dat Nederland operationeel in staat wordt geacht om een capaciteit in stand te houden voor gelijktijdige deelneming aan drie (in plaats van de vroegere vier) vredes- of crisisbeheersingsoperaties op het niveau van een bataljon (bijvoorbeeld de huidige bijdrage aan SFOR) of het equivalent daarvan (bijvoorbeeld twee fregatten of een squadron jachtvliegtuigen), en voldoende voortzettingsvermogen beschikbaar houdt om deze operaties zo nodig drie jaar vol te houden.¹¹ Blijkbaar blijft ook de ambitie bestaan om aan vredesafdwingende operaties deel te nemen op het niveau van een brigade of een equivalent daarvan gedurende minimaal één jaar, alsmede de bestaande bondgenootschappelijke en nationale taken volledig uit te voeren.

Verder gaat de AIV ervan uit dat de Nederlandse bijdrage in de toekomst vergelijkbaar zal zijn met die van de afgelopen tien jaren bij de uitvoering van internationale verplichtingen en operaties. Deelname op een dergelijk ambitieniveau laat zich niet alleen in geld uitdrukken maar ook in risico's. De Nederlandse krijgsmacht moet dan net als de afgelopen tien jaar in staat zijn om mee te doen aan operaties zoals Enduring Freedom, SFOR, KFOR, Taskforce Fox, UNMEE en ISAF - waarbij de Nederlandse eenheden uiteraard als onderdeel van grotere verbanden opereren. Dit vraagt om voldoende moderne, flexibele en snel inzetbare eenheden, die ook ver van huis in het gehele geweldspectrum kunnen worden ingezet.

Daarnaast zijn er de nationale 'Koninkrijkstaken' van de krijgsmacht. Hier vallen onder meer de civiele en militaire taken van de Marechaussee¹² onder, de rol van de Marine bij de bescherming van het grondgebied van en de wateren rond de Nederlandse Antillen en Aruba, en de rol van de Landmacht bij de ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp. Daarnaast is er de bescherming van het eigen luchtruim ('air-policing') door de Luchtmacht. Het gaat hier om kerntaken van de Nederlandse krijgsmacht. Het is in het kader van de zoektocht naar verdere mogelijkheden voor samenwerking van belang te beseffen welke deze kerntaken zijn, daar zij een 'ondergrens' voor samenwerkingsmogelijkheden vormen. Die grens dient steeds in acht te worden genomen bij het zoeken naar terreinen waarop kan worden samengewerkt.

Eenzelfde redenering geldt uiteraard ook voor de andere Europese landen. Deze kerntaken, of 'ondergrens voor samenwerking' komen voor de grotere landen veel eerder in zicht dan voor een land als Nederland, omdat bijvoorbeeld Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk de ambitie hebben om zelfstandig ook buiten de eigen grenzen op te kunnen treden. Het betreft hier bovendien een gebied dat in beweging is - denk bijvoorbeeld aan de vervagende scheidslijn tussen nationale en internationale veiligheid als gevolg van de toenemende dreiging van grensoverschrijdend terrorisme - een onderwerp dat door de betrokken bewindslieden ook geplaatst is op het werkprogramma van de AIV voor 2003.

11 Hoofddijnennotitie voor de defensienota, 2000.

12 Civiele taken: beveiliging Koninklijk Huis en ambtswoning Minister-President, de Nederlandse Bank en de burgerluchtvaart, bijstandverlening aan de politie, grensbewaking in het kader van het Mobiel Toezicht Vreemdelingen. Militaire taken: politietaak voor de krijgsmachtdelen, speciale beveiligingsopdrachten, controle en opsporing gevaarlijke stoffen.

I.3 Soevereiniteit en autonomie als centraal uitgangspunt

In het vervolg van dit advies wordt onderzocht, wat de voorwaarden zijn voor geslaagde samenwerking, en op welk vlak er mogelijkheden bestaan deze te realiseren. Er wordt ingegaan op de vraag welke rol de capaciteiteninitiatieven in NAVO- en EU-verband hierbij spelen. Ook komt aan bod wat obstakels en risico's zijn. Zoals de adviesaanvraag meldt: *er zijn vele obstakels die moeten worden overwonnen (...)*. In dit verband wordt het vraagstuk van de soevereiniteit aangestipt: *defensie bevindt zich tot dusverre, niet tegenstaande de langdurige samenwerking binnen de NAVO en de vergaande samenwerking bij vredesoperaties, nog steeds nadrukkelijk binnen het domein van de nationale soevereiniteit.*

De AIV is van mening dat het in de adviesaanvraag aangestipte vraagstuk van nationale soevereine beslissingsbevoegdheden op het terrein van defensie een cruciale rol speelt bij militaire samenwerkingsverbanden. Bij de meest vergaande vormen van samenwerking (taakspecialisatie) doet dit zich het scherpst voelen, maar bij geen van de andere samenwerkingsvormen is het vraagstuk volledig afwezig. Want uiteindelijk gaat het toch om de inzet van militaire middelen die in een samenwerkingsverband bijeengebracht zijn (en bij taakspecialisatie zelfs onderling verdeeld).¹³

Dit soevereiniteits vraagstuk doet zich voor bij alle bovenbeschreven samenwerkingsvormen - zij het minder bij 'pooling' of de gezamenlijke ontwikkeling van materieel. Het is nodig om dit probleem nader te belichten, specifiek voor de samenwerkingsvormen die eerder als nummer 4 en 5 zijn geschetst (NRF en bilaterale operationele samenwerkingsverbanden), omdat Nederland deel uitmaakt van een aantal van zulke bilaterale operationele samenwerkingsverbanden, en serieuze deelname aan de NRF beoogt.

Het is in dat opzicht van belang te constateren dat de inzet van militaire middelen nu een geheel ander karakter heeft dan waarmee tijdens de Koude Oorlog gerekend werd. Toen had iedere bondgenoot een eigen, grotendeels bovendien geografisch bepaalde, taak. Commandovoering was bij voorbaat geregeld, de eigen verantwoordelijkheid was duidelijk afgebakend en daarbinnen was men autonoom. De situatie is momenteel een geheel andere. Nu zal het altijd gaan om 'coalitions of the able and willing', commandovoering moet ad hoc worden afgesproken, het operatiegebied is niet van tevoren bekend, over doel en aard van de inzet moet per geval besloten worden.

13 Er is op dit punt niet veel veranderd sinds de Hoofdlijnennotitie en de Defensienota (beide 2000) stelden: *in beginsel zou de toenemende internationale defensiesamenwerking moeten leiden tot vormen van taakspecialisatie. Tot dusver is echter de weg van bondgenootschappelijke taakspecialisatie niet goed begaanbaar gebleken. Nederland heeft in bilaterale contacten en internationale organisaties regelmatig gepleit voor taakspecialisatie. Andere landen tonen echter weinig enthousiasme. De belangrijkste redenen daarvoor zijn: terughoudendheid om zich afhankelijk te maken van, soms beperkte, bijdragen van andere landen en de ingewikkeldheid van de coördinatie van gespecialiseerde eenheden van uiteenlopende nationaliteit als die moeten worden ingezet' (...). Verdergaande vormen van samenwerking, ook internationale taakspecialisatie, zullen de komende jaren wellicht bespreekbaar worden, maar nu bieden zij onvoldoende grondslag voor een aanzienlijke vermindering van de taken van de Nederlandse strijdkrachten. (...) Afstoting van taken moet passen in een internationaal patroon van afstemming van defensie-inspanningen. (...) En taakspecialisatie en taakafstoting dragen niet zonder meer bij tot bezuinigingen. Het beëindigen van activiteiten dient immers in beginsel gepaard te gaan met intensivering van andere activiteiten.*

Of het nu om NAVO- of EU-interventies gaat, deelname daaraan door de lidstaten kan niet worden afgedwongen, maar hangt af van beslissingen van de lidstaten. In de meeste lidstaten hangen deze beslissingen ook af van parlementaire goedkeuring; daarvoor zijn vaak nationale 'toetsingskaders' overeengekomen. Men treft hier in het groot hetzelfde probleem aan dat de AIV al heeft gesignaleerd in het advies inzake Europese militair-industriële samenwerking: uiteenlopende regels van individuele lidstaten voor export van militaire goederen, of voor geheimhouding e.d., kunnen militair-industriële samenwerking frustreren.¹⁴ Pogingen, zoals in de *Letter of Intent* -procedure, om dit obstakel te omzeilen, hebben nog weinig succes gehad. Ten principale kan dit probleem dan ook alleen worden opgelost als op voorhand soevereine bevoegdheden worden overgedragen aan de NAVO, EU of een andere instelling.

Dit geldt a fortiori voor operationele defensiesamenwerking. Als twee of meer lidstaten, van de NAVO of van de EU, een deel van hun krijgsmacht inbrengen in een operationeel samenwerkingsverband en één van hen als puntje bij paaltje komt inzet afwijst omdat het nationale parlement van oordeel is dat deze inzet niet aan het nationale toetsingskader voldoet, frustreert dat niet alleen de eigen inzet, maar ook die van de partners, en al helemaal als een vorm van taakspecialisatie deel uitmaakt van die samenwerking. Zo iets zou bovendien de verhoudingen tussen de betrokken bondgenoten vergiftigen en andere samenwerkingsverbanden in diskrediet brengen. Zo is blijvende eensgezindheid tussen Duitsland en Nederland over aard en duur van de inzet van het Duits-Nederlandse legerkorps voor de bevelvoering van ISAF in Kabul een absolute noodzaak, ook als bij die inzet complicaties optreden. Het is niet gemakkelijk, maar wel mogelijk voor deze problematiek een oplossing te zoeken. Daaraan voorbij gaan, zeker als de regering blijkens de adviesaanvraag naar wegen zoekt om militaire samenwerking systematisch te bevorderen, zou onverantwoordelijk zijn.

De AIV gaat er vanuit dat regering - en parlement - geen afstand willen doen van hun soevereine zeggenschap over de uitzending van militairen, ook niet als deze deel uitmaken van een bilateraal operationeel verband of ter beschikking zijn gesteld van een multilateraal verband als de NRF. Het risico van conflicten over inzet van die middelen kan dan slechts beperkt worden, indien van tevoren overeenstemming wordt bereikt over het feit dat het aangaan van dergelijke samenwerkingsverbanden impliceert dat ook over de inzet in een gezamenlijk kader wordt besloten, met behoud van soevereine bevoegdheden.

Voor bilaterale verbanden zou dat vorm kunnen krijgen in een gezamenlijk (binationaal) toetsingskader met betrekking tot inzet van de betrokken eenheden. Dat zou volgens de AIV ook procedurele voorzieningen moeten betreffen die de beoordeling van de noodzaak van de inzet objectiveren. Naast of in plaats van het bestaande nationale toetsingskader zou een verplicht prealabel advies kunnen worden verstrekt door een gemengde parlementaire instantie, en/of een gemengde hoge militaire adviesinstantie. Deze zou ook gedurende de inzet ingeschakeld moeten blijven voor het geval zich onvoorziene ontwikkelingen voordoen waarover besluitvorming noodzakelijk is.

Zonder regelingen die de partners vertrouwen geven dat de inzet van het samenwerkingsverband niet door conflicten gefrustreerd zal worden, lijkt het aangaan van vergaande operationele samenwerkingsverbanden in een veiligheidsbeleid dat op 'coalitions of

14 AIV-advies nr. 20 *Europese Militair-industriële samenwerking*, mei 2001.

the willing' steunt een riskante weg. Alle overwegingen en aanbevelingen die in dit advies ten aanzien van de opzet van militaire samenwerkingsverbanden worden aangevoerd, zijn dan ook geformuleerd onder het voorbehoud dat voor het soevereiniteitsprobleem telkens adequate regelingen worden uitgewerkt.

II Europese defensiesamenwerking nader beschouwd

In dit hoofdstuk worden de verschillende vormen van samenwerking die in hoofdstuk 1 zijn onderscheiden met bestaande voorbeelden geïllustreerd. De problemen en kansen daarvan worden beschreven; aan de hand hiervan kan men zien op welke terreinen op de korte termijn meer mogelijkheden tot samenwerking aanwezig zijn. Dan blijkt dat in de huidige situatie de meeste kansen voor verdergaande samenwerking liggen op het gebied van 'pooling'.

II.1 Verschillende samenwerkingsvormen en voorbeelden

1. Collectieve aanschaf van militaire middelen door een groep van landen, die deze gemeenschappelijk beheren en gemeenschappelijk besluiten over gebruik en de inzet. De EU beschikt niet over dergelijke collectieve middelen; voor de NAVO geldt dit voor de commandostructuur en de daarbij behorende C4I-systemen, die worden betaald uit het gemeenschappelijk militair budget, en als meest in het oog springend voorbeeld de AWACS-patrouillevliegtuigen.¹⁵ Collectieve aanschaf lijkt op het eerste gezicht de aangewezen route voor NAVO of EU om in het bezit te komen van juist die middelen waarvan aanschaf voor geen der lidstaten individueel haalbaar is. Als concrete optie voor toekomstige collectieve aanschaf wordt wel satellietwaarneming genoemd. Maar collectieve aanschaf ligt politiek gevoelig en wordt als mogelijkheid nauwelijks serieus genomen door met name de grootste lidstaten. Het feit dat het VK en Frankrijk ervoor hebben gekozen hun AWACS-vliegtuigen buiten het collectieve verband te houden toont ten overvloede aan hoe terughoudend de grote lidstaten op dit gebied zijn. Ook bij de totstandkoming van de AGS (grondwaarnemingsstelsel binnen de NAVO) houdt het VK zijn nationale bijdrage liever buiten het systeem. Landen kunnen het als problematisch beschouwen als ze nationaal niet meer kunnen beschikken over de nationaal ingebrachte bijdrage of eenheden. Andere problemen zijn de totstandkoming van een redelijke lastenverdeling tussen de deelnemende (en de niet-deelnemende!) landen, en de opzet van een sterk management. Ook kan het feit dat collectief dient te worden besloten over inzet als een hindernis worden genoemd. Door dit alles is collectieve aanschaf niet de meest voor de hand liggende vorm van samenwerking, maar niettemin het bestuderen waard. Dit heeft echter alleen zin als een significante groep landen aan zo'n studie deelneemt. Als die mogelijkheid zich voordoet, zou Nederland deze kunnen steunen.
2. Taakverdeling binnen een multilateraal overeengekomen kader, hetzij in de NAVO, hetzij in de EU. Zulke samenwerking wordt ook wel 'taakspecialisatie' genoemd. Binnen de EU is van een dergelijke uitruil geen sprake. Binnen de NAVO was - met name tijdens de Koude Oorlog - in zekere zin wel sprake van een dergelijke taakverdeling,

¹⁵ AWACS: Airborne Warning and Control System. De NATO Airborne Early Warning Force (NAEWF) is een volledig operationele multinationale eenheid bestaande uit 18 gezamenlijke E-3A-vliegtuigen opererend vanaf Geilenkirchen, Duitsland, en 7 Britse E-3D-vliegtuigen, die gestationeerd zijn in Waddington, UK. De kosten van NAEWF worden gedragen door de 13 landen die van de eenheid deel uitmaken: België, Canada, Denemarken, Duitsland, Griekenland, Italië, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Portugal, Spanje, Turkije en de VS. Het VK maakt met zijn E-3D-component wel deel uit van NAEWF, maar niet van de financiële en managementstructuur en blijft volledig nationaal over zijn AWACS-vliegtuigen beschikken. Daarnaast heeft Frankrijk 4 E-3F-vliegtuigen die geen deel uitmaken van NAEWF.

waarbij bijvoorbeeld de VS zich richtte op de meer expeditionaire taken en middelen zoals tankercapaciteit, strategisch transport en vliegdekschepen, en de Europese landen op de meer continentale taken, zoals ook beveiliging van luchtruim, communicatielijnen en de transatlantische zeeroute.¹⁶ Voorwaarde voor zo'n taakverdeling is dat er consensus bestaat over de aard van de dreiging, over doelstelling en taken, en dat de uitvoering daarvan door de lidstaten ook kan worden verzekerd - ook als deze in concrete gevallen politiek gevoelig ligt. Tijdens de Koude Oorlog was dit het geval; elke NAVO-lidstaat had in zekere mate zijn 'eigen' sector. Het spreekt vanzelf dat zo'n uitruil van taken effectief en kostenefficiënt is, leidt tot schaalvoordelen, een redelijke lastenverdeling, toegang tot middelen die men nationaal niet bezit en bijdraagt aan de politieke samenhang. Daarom lijkt het gewenst ook in de huidige situatie een zekere taakverdeling na te streven. Vooralsnog is de belangrijkste voorwaarde voor zo'n nieuwe taakverdeling echter niet vervuld, namelijk consensus over dreiging, doelstelling en taken. Daardoor bestaat er geen multilateraal kader voor een uitruil van taken - niet binnen de NAVO en niet binnen de EU.

3. Taakspecialisatie (-verdeling) op basis van een overeenkomst tussen twee of meer staten, waarbij met het oogmerk van kostenefficiëntie een uitruil van taken wordt afgesproken. Van deze vorm van samenwerking bestaan geen goede voorbeelden. Er is dan ook een zeer grote mate van vertrouwen in de partner voor nodig; ook in tijden van nood moet volledig op elkaar worden vertrouwd. Is dit niet het geval, dan kan de taak beter worden geschaard onder de 'nationale ondergrens' en dan komt deze niet voor uitruil in aanmerking. Een voorzichtige stap op weg naar zo'n uitruil was de overeenkomst tussen Nederland en België, om de verdediging van het luchtruim in de weekeinden bij toerbeurten op zich te nemen. Deze taakverdeling (bekend onder de naam 'flip-flopregeling') is na 11 september 2001 weer teniet gedaan. Als reden werd door de Minister van Justitie aangevoerd dat een nationale bevelslijn gewenst is als moet worden ingegrepen wanneer een vliegtuig zich illegaal in het Nederlandse luchtruim begeeft. Dat is niet mogelijk als er Belgische verkeersleiders in de commandolijn zitten. Kennelijk wil Nederland, als het er op aankomt, deze taak toch nationaal uitvoeren. Het toont aan dat uitruil van taken alleen moet worden overwogen op terreinen die niet onder de nationale ondergrens vallen. Dan kan het leiden tot schaalvoordelen en een redelijker lastenverdeling, maar er is wel een investering voor nodig (de overgebleven taak moet tenslotte ook voor de partner worden uitgevoerd). Als uitvloeisel van de operationele samenwerking in het kader van het Duits-Nederlandse legerkorps is overigens langzamerhand een rudimentaire vorm van taakspecialisatie ontstaan, waarbij Nederland zich concentreert op genietaken, en Duitsland op zware artillerie.
4. Operationele samenwerking aan de hand van een multilateraal overeengekomen kader, zoals meest recentelijk in het kader van de *Nato Response Force*. Een dergelijke brede samenwerking kan leiden tot grotere efficiëntie en interoperabiliteit (bijvoorbeeld door gezamenlijke training). Het risico bestaat er voornamelijk uit dat landen in elk concreet geval zelfstandig beslissen over de ter beschikking gestelde onderdelen; ze kunnen deze in theorie tot op het laatste moment terugtrekken, deelname is niet afdwingbaar - hoezeer men zich ook zou moeten realiseren dat vrijwilligheid niet hetzelfde is als vrijblijvendheid. De enige manier om dit dilemma op te lossen, is het zorgdragen voor een mate van redundantie: zolang inzet niet afdwingbaar is, dient elke benodigde capaciteit bij meer dan één lidstaat aanwezig te zijn.

¹⁶ Deze taakverdeling houdt overigens de kiem van de huidige transatlantische kloof in zich.

Zo'n inrichting staat op gespannen voet met de doelstelling van kosteneffectiviteit. Daarom geniet het de sterke voorkeur als deelnemende landen zich terughoudend opstellen bij de uitoefening van hun nationale zeggenschap over de tijdelijk ingebracht eenheden. Besluitvorming over de inzet daarvan heeft plaats op basis van een bondgenootschappelijke beslissing. De effectiviteit van de NRF staat of valt bij de betrouwbaarheid van de toezeggingen. De multinationale NRF heeft alleen kans van slagen, als de deelnemende eenheden hun trainingsverplichtingen nakomen en de partners kunnen rekenen op inzet van de eenheid, wanneer daartoe door het collectief wordt besloten. Landen die tot het laatste moment nationaal willen kunnen beschikken over de ingebracht eenheden, doen het concept daarmee geen dienst en kunnen wellicht beter niet meedoen.¹⁷ Bij de besluitvorming over welke eenheden aan een NRF ter beschikking worden gesteld, verdient het aanbeveling bovenstaande implicaties in overleg met het parlement zorgvuldig van tevoren af te wegen.¹⁸

5. Operationele samenwerking bijvoorbeeld op basis van een bilaterale overeenkomst. Hiervan zijn verschillende voorbeelden waaraan Nederland deelneemt, te weten de Admiraal Benelux-overeenkomst met België (Marine), de samenwerking met België in de *Deployable Air Taskforce* (Luchtmacht; samenwerking staat op het moment op het punt uitgebreid te worden met andere landen), de samenwerking met de Britse Marine in de Brits-Nederlandse *Landing Force* (Marine) en de samenwerking met Duitsland in het 1e Duits-Nederlandse legerkorps (Landmacht). Uit de hiermee opgedane ervaringen komt naar voren dat dergelijke samenwerking kan leiden tot een verbetering van middelen, kennis en vaardigheden, tot vergroting van de interoperabiliteit en bijdraagt aan de goede verhoudingen tussen de deelnemende landen. Het kostenvoordeel is moeilijk meetbaar, zo bleek ook uit een onderzoek naar dit aspect door de Algemene Rekenkamer uit 1999.¹⁹ Zeker in de beginfase vergt de opzet van zo'n samenwerkingsverband eerder investeringen. Gunstig werd gescoord op standaardisatie van procedures en materieel en afstemming of samenvoeging van opleidingen en gezamenlijke trainingen. Bij zo'n samenwerking ontstaat onherroepelijk wederzijdse afhankelijkheid op het gebied van besluitvorming, training en daadwerkelijke inzet. De geloofwaardigheid van de samenwerking staat of valt met de mate waarin met die afhankelijkheid rekening wordt gehouden. Een recent voorbeeld van deze problematiek is het Nederlandse besluit van februari 2003 om niet deel te nemen aan een Brits-Nederlandse oefening in het kader van de UK/NL Amphibious Force in de Middellandse Zee; een ander aspect is dat door het Verenigd Koninkrijk niet in

17 Tijdens een debat over deze materie in de Tweede Kamer werd een motie in die richting van de PvdA (gesteund door Groenlinks, SP, en D'66) verworpen. De tekst van de motie luidde als volgt:
De Kamer, gehoord de beraadslaging; overwegende dat tijdens de aanstaande NAVO-Top in Praag besluiten zullen worden genomen met betrekking tot de nieuw op te richten snelle reactiemacht; tevens overwegende dat de eventuele inzet van Nederlandse militairen ook in dit kader voluit onderworpen is aan de Parlementaire toetsing volgens de bestaande regels; verzoekt de regering om zeker te stellen dat deze reactiemacht alleen optreedt op basis van het internationale recht waarbij als uitgangspunt geldt het geweldsverbod, behalve in geval van zelfverdediging, genocide of een VN-mandaat. (TK 2002-2003, 22e vergadering, 19 november 2002).

18 Vergelijk het relatieve gemak waarmee bijvoorbeeld jachtvliegtuigen of grondgebonden luchtverdediging (Patriots) ter beschikking worden gesteld met de inzet van gevechtstroepen.

19 Kamerstuk 26950, nr. 1, vergaderjaar 1999-2000 (het rapport van de Algemene Rekenkamer werd op 8 december 1999 afgesloten).

alle gevallen aan de trainingsverplichtingen in het kader van deze samenwerking kon worden voldaan, vanwege conflicterende nationale verplichtingen.

Een ander voorbeeld van operationele samenwerking, nu in trinationaal verband, waarbij Nederland betrokken is, is de samenwerking in het kader van de EADTF (Patriots, Nederland, Duitsland, VS). Het *Extended Air Defense Task Force*-hoofdkwartier in Burbach, Duitsland, maakt geen deel uit van de NAVO-structuur en wordt bemand door de VS, Duitsland en Nederland. EADTF is destijds bewust losgekoppeld van de NAVO-structuur vanwege de gevoeligheid van de informatie over de Patriotsystemen. Momenteel wordt bestudeerd hoe EAD zodanig aan de NAVO verbonden kan worden, dat het NAVO-tekort op het gebied van TBMD (raketverdediging) kan worden weggenomen. Toen onlangs Patriots naar Turkije werden gezonden, leek medewerking hieraan door Duitsland om politieke redenen enige tijd nog problematisch.

Een recent voorbeeld van operationele samenwerking ad hoc is die van Nederland met Noorwegen en Denemarken in Kirgizië, waar de F-16's van alle drie landen vanuit een 'pool' vluchten uitvoeren over Afghanistan.

6. **'Pooling'**: het samenstellen van een 'multinationale pool' van gelijke militaire middelen. Uitgangspunt is het vergroten van de efficiëntie en mogelijk ook kostenbesparing door een bundeling van gelijke capaciteiten. Voorbeeld waarbij Nederland betrokken is, is de *European Air Group Coordination Cell* (sinds 2001 bestaat deze EACC uit het VK, Frankrijk, Italië, Spanje, België en Nederland), die sinds juli 2001 militaire transportvluchten van de EACC-landen coördineert, hetgeen tot een meer efficiënt gebruik van transportcapaciteit heeft geleid en op den duur kostenbesparing kan opleveren. Nederland heeft de investeringskosten voor zijn rekening genomen. Het ligt in de bedoeling om EACC aan de EU aan te bieden in het kader van de Helsinki Headline Goal. Naar analogie van de EACC is in september 2002 de *Sealift Coordination Cell* (SCC; Noorwegen, VK, Nederland) opgericht, die momenteel voor een proefperiode van één jaar draait en gehuisvest is bij de EACC in Eindhoven. Voordeelen hiervan zouden kunnen liggen op het gebied van gezamenlijke opleiding, onderhoud en stationering van bijvoorbeeld transportvliegtuigen of helikopters, en het bundelen van testfaciliteiten. Het is niet uitgesloten dat zo'n 'pool' in latere instantie leidt tot operationele samenwerking (gezamenlijke inzet). De nadelen van deze vorm van samenwerking op het politieke vlak zijn relatief klein. De ge'pool'de eenheden blijven immers volledig onder nationale hoede. Deze vorm van samenwerking is op korte termijn dan ook het meest kansrijk.
7. **Materieelsamenwerking**: gezamenlijke ontwikkeling van materieel, eventueel gevolgd door gezamenlijke productie, aankoop, en mogelijk ook gezamenlijk onderhoud daarvan door een groep van (twee of meer) landen. In advies nr. 20 is uitvoerig beschreven waar de grenzen van materieelsamenwerking liggen. Op dit gebied is tot op heden niet veel veranderd.
Er zijn echter wel enkele geslaagde voorbeelden te noemen. Eén daarvan betreft de ontwikkeling in de jaren zestig door Frankrijk, Duitsland, Nederland, België, het Verenigd Koninkrijk, en later ook Italië, van het maritieme patrouillevliegtuig *Bréguet Atlantique*. Duitsland kocht er 20, Frankrijk 40, Italië 18 en Nederland 9 (maar verruilde die later voor de Orion). Een ander voorbeeld is de NH-90 helikopter voor maritieme en transporttoepassing, een samenwerkingsverband tussen Frankrijk,

Duitsland, Italië en Nederland.²⁰ Zeer recent voorbeeld is de Nederlandse deelname aan de ontwikkeling van het Amerikaanse jachtvliegtuig de *Joint Strike Fighter*.

De voordelen van materieelsamenwerking liggen op het industriële en economische vlak, in het bijzonder in het delen van ontwikkelingskosten. Tegenover deelname aan de NH-90-helikopter stonden bijvoorbeeld industriële orders voor DAF, NLR (Nederlandse Lucht en Ruimtevaart Industrie) en Fokker. Gezamenlijke ontwikkeling van militaire middelen komt ook de interoperabiliteit ten goede, mits alle deelnemers dezelfde specificaties (blijven) hanteren. Het kan ook tot schaalvoordelen leiden. De voordelen zouden nog groter zijn indien na ontwikkeling en aanschaf ook tot 'pooling' zou worden overgegaan (gezamenlijk onderhoud, training, stationering), en eventueel tot gezamenlijke operationele inzet.

Op het bilaterale vlak kan hier genoemd worden de Nederlandse deelname aan de Franse ontwikkeling van een onbemand verkenningsvliegtuig. Nederland heeft in mei 2002 besloten zich aan te sluiten bij dit reeds lopende Frans UAV-project. Momenteel is het project in de fase van een haalbaarheidsstudie. Alle stappen van het Nederlandse Defensie Materieelproces moeten worden doorlopen, en elke nieuwe fase behoeft een nieuw Memorandum of Understanding (MoU) tussen de beide landen. Voor het UAV-project geldt dat deze materieelsamenwerking idealiter moet uitmonden in een binationale operationele UAV-eenheid, hoewel daarover tussen Frankrijk en Nederland nog niets definitief is vastgelegd.

Een ander recent voorbeeld betreft de Nederlandse overeenkomst met Duitsland om in ruil voor trekkingsrechten op de te ontwikkelen luchttransportcapaciteit, voor een bedrag van 45 miljoen euro in de ontwikkeling van de A400M te investeren.

II.2 Voordelen van en voorwaarden voor samenwerking

De eerste vier modaliteiten van samenwerking uit paragraaf 1.1.4 bieden veel voordelen (schaalvoordelen, besparingen, vergroting interoperabiliteit en standaardisatie), maar kennen ook ingewikkelde politieke obstakels. De eerste drie zijn daardoor nauwelijks of zeer moeilijk te realiseren, en pas als aan zware voorwaarden is voldaan: een gemeenschappelijke strategie en de bereidheid soevereiniteit en autonomie in te leveren. Het probleem van de soevereiniteit speelt ook bij de vierde en vijfde samenwerkingsvorm, doch bij de zesde en zevende in mindere mate. Een overzicht van de voordelen en voorwaarden volgt hieronder:

Voordelen

- Vergroting van de interoperabiliteit. Operationele samenwerking leidt tot afstemming van doctrines, wijze van optreden maar ook behoeftestelling. De aanschaf van nieuwe verbindingsapparatuur voor het Korps Mariniers moet bijvoorbeeld interoperabel zijn met die van de Britse mariniers. Belangrijk is wel dat deze interoperabiliteit geschiedt volgens NAVO-standaarden, zodat aansluiting bij grotere verbanden mogelijk blijft. De wil en mogelijkheid om tot innovatieve oplossingen te komen is vaak groter als de noodzaak daartoe zich vanuit de praktijk voordoet. Voorbeeld is de ontwikkeling van een adaptor, waardoor de Britse, Duitse en Italiaanse Tornado-vlieg-

²⁰ Dit project startte in 1991. Nederland zal 20 van deze helikopters aanschaffen in de maritieme uitvoering, de aflevering is eind 2003. Frankrijk schaft er 27 aan, Duitsland 34, Italië 64. Daarnaast is er de NH-90-transporthelikopter, die in veel grotere aantallen zal worden geproduceerd, maar niet door Nederland is gekocht.

tuigen gebruik konden maken van Franse apparatuur in operaties waarbij Frankrijk betrokken was.

- Samenwerking kan leiden tot schaalvoordelen, en dus financiële besparingen. Een voorbeeld is de Europese Luchtgroep (Eindhoven), waar de deelnemende landen door coördinatie van transporten het aantal lege vluchten tot een minimum beperken, hetgeen tot een efficiënter gebruik van beschikbare middelen leidt.
- Samenwerking geeft kleinere landen de mogelijkheid om een bijdrage te leveren op een terrein waarop het zonder de samenwerking niet zou kunnen optreden. Dit leidt voor het 'grote' land binnen de samenwerking tot een lastenverlichting, en voor het 'kleine' land tot behoud van of opbouw van capaciteit, kennis en expertise die anders niet bereikbaar zouden zijn. Voorbeeld is de Nederlandse overeenkomst met België in het kader van de 'Admiraal Benelux'-overeenkomst, waar Nederland de leidende rol heeft. Een voorbeeld waar Nederland meer in de volgende rol is, betreft de samenwerking met Duitsland in het 1e Duits-Nederlandse legerkorps, en die met het VK in de Brits-Nederlandse *Landing Force*.
- Multilaterale samenwerking kan leiden tot toegang tot middelen die een land zelf niet bezit omdat het deze nationaal geen prioriteit acht. Voor het Verenigd Koninkrijk is dit bijvoorbeeld grondgebonden luchtverdediging, een capaciteit waarover bijvoorbeeld Nederland wel beschikt.
- Ervaring met samenwerking leidt tot een verkleining van de neiging om dingen ofwel nationaal, ofwel helemaal niet te willen doen. We zien dit het eerst bij de kleinere landen ontstaan. Als voorbeeld kan Luxemburg dienen, dat op het gebied van luchttransport besloot om één A400M-vliegtuig te kopen en om dat bovendien als onderdeel van een Belgisch verband te laten opereren. Een ander voorbeeld is de al genoemde Nederlandse financiële bijdrage aan de ontwikkeling van een door Duitsland te ontwikkelen luchttransportvloot, in ruil voor trekkingsrechten op luchttransportcapaciteit.
- Vergroting van transparantie. Spreekt voor zich: door samenwerken krijgt men meer zicht op elkaars activiteiten.
- Militaire samenwerking is een belangrijk onderdeel in een politieke relatie tussen landen. Ze doet dienst als olie in de machinerie van de wederzijdse betrekkingen.
- Politiek: Optreden in coalitieverband heeft een grotere politieke lading dan optreden door één of slechts enkele landen.

Voorwaarden

- Voordat samenwerking wordt overwogen, moet nauwkeurig worden bezien of de samenwerking niet in strijd is met de nationale ondergrens.
- Iedere samenwerking betekent een zeker verlies aan nationale soevereiniteit, zowel wat beleid als wat budgettaire vrijheid betreft.
- Samenwerking en deelname aan multinationale oplossingen werken alleen als er sprake is van een voldoende vertrouwen dat op elkaar kan worden gerekend als het erop aankomt. Het unilateraal en op korte termijn niet nakomen van afspraken of niet honoreren van verwachtingen met betrekking tot bepaalde taken, activiteiten of operaties, frustreert de partners en is in strijd met het doel van een redelijke verdeling van lasten.
- Voor succesvolle samenwerking is meestal een vrij omvangrijke investering nodig, bijvoorbeeld op het gebied van training in multinationale formaties.
- Waar samenwerking logischerwijs zou moeten leiden tot schaalvoordelen en besparingen, is dit alleen mogelijk als er sprake is van een sterk management en zeer duidelijke standaarden, waarvan niet wordt afgeweken. Dit mag niet tussentijds vanwege nationale overwegingen worden gefrustreerd.

De elementen uit bovenstaande opsomming kunnen dienen als eerste stap naar de ontwikkeling van een lijst met leidende principes voor investering in samenwerkingsverbanden, waarover meer in hoofdstuk IV onder de noemer 'Toets Internationale Militaire Samenwerking'.

III Het multilaterale kader; capaciteitsinitiatieven

In dit hoofdstuk wordt gezien in hoeverre NAVO en EU een kader bieden voor verdergaande samenwerking. Daarbij wordt ingegaan op de recente capaciteitsinitiatieven binnen de EU en de NAVO, *ECAP* (in EU-verband) en *PCC* (in NAVO-verband) en ook op de plannen voor een *Nato Response Force*. De achtergrond van deze initiatieven geeft ons de relevante context voor internationale militaire samenwerking: de problematiek van de militaire tekortkomingen in Europa, het streven naar een meer naar buiten gerichte slagkracht, een redelijke lastenverdeling tussen Europa en de VS en tussen de Europese landen onderling, en het bevorderen van de interoperabiliteit en standaardisering tussen landen. Wat is het nut van deze initiatieven tot nu toe geweest, en waar liggen hun grenzen? In hoeverre zijn deze initiatieven werkelijk generator van extra middelen, en katalysator van (multilaterale) Europese defensiesamenwerking? De AIV doet hier enkele suggesties voor punten waarop verbetering mogelijk is in het kader van de EU en de NAVO. Verder wordt gezien hoe deze capaciteitsinitiatieven doorwerken in nationaal defensiebeleid, met name in Nederland.

III.1 EU: van 'Headline Goal' naar 'European Capabilities Action Plan'

De afgelopen jaren heeft het EVDB organisatorisch een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt. De totstandkoming van de doelstelling van de *Helsinki Headline Goal* is daarvan de voornaamste. Het onvermogen van Europa zoals dat aan de dag trad tijdens de oorlogen op de Balkan - zonder Amerika bleek het niet in staat om de problemen in de eigen achtertuin te beheersen - geldt als een belangrijke drijfveer achter het Brits-Franse initiatief van St. Malo (1998).²¹ De vijftien lidstaten van de EU schaarden zich achter het op initiatief van Frankrijk en Groot-Brittannië voor Europa gestelde doel dat men zou moeten beschikken over een geloofwaardige militaire macht, bijbehorende besluitvormingsprocedures en de wil deze strijdmacht in te zetten in geval van een internationale crisis, passend in het kader van de 'Petersberg-taken'.²² Het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid werd geoperationaliseerd in de *Headline Goal* en verder uitgewerkt in het *European Capabilities Action Plan*, waarin het op peil brengen van de militaire capaciteiten centraal staat.²³ De nadruk op de verbetering van Europese capaciteiten maakte het initiatief uiteindelijk ook voor de Amerikanen acceptabel, en zelfs

21 De verklaring van St. Malo stelde terzake: '*...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 crisis*'.

22 Humanitaire en reddingsopdrachten, vredeshandhavingsoopdrachten en opdrachten van strijdkrachten op het gebied van crisisbeheersing, met inbegrip van het tot stand brengen van vrede (artikel J.7.2). De Petersberg-taken zijn evenwel multi-interpretabel, met name de bovengrens van de taken is onderwerp van onenigheid.

23 De *Headline Goal* formuleerde de doelstelling om de EU uiterlijk in 2003 uitgerust te zien met een interventiemacht van 60.000 militairen. Deze 'rapid reaction force' moest binnen 60 dagen beschikbaar zijn om een jaar achtereen zelfstandig te worden ingezet. De macht moest beschikken over eigen lucht- en maritieme steun. Het voornemen om de snel inzetbare strijdkracht in 2003 gereed te hebben werd op 4 oktober 2002 tijdens een informele bijeenkomst van de Europese ministers van defensie bekrachtigd.

interessant. Want hierdoor zou het EVDB ook de NAVO ten goede komen in plaats van daarmee te concurreren.²⁴

Om een einde te maken aan de tekortkomingen, die realisering van de *Headline Goal* in de weg staan, werd in december 2001 (Europese Raad van Laken) het zogenoemde *European Capabilities Action Plan* (ECAP) opgezet. ECAP, een initiatief aan de wieg waarvan Nederland stond, bestaat uit achttien multinationale panels (expertgroepen), die tot taak hebben lopende projecten en initiatieven te inventariseren en deze te toetsen op hun doelmatigheid en effectiviteit aan de *Helsinki Headline Goal*. Elk panel heeft zijn eigen 'tekortkoming' tot onderwerp.

De achttien tekorten waaraan wordt gewerkt in ECAP betreffen de volgende militaire middelen of taken:

- onbemande vliegtuigjes voor grote en middelgrote hoogte voor verkenning en doelgeleiding;
- aanvalshelikopters en transporthelikopters;
- detectie van en verdediging tegen nucleaire, biologische en chemische aanvallen;
- personeel gespecialiseerd in 'search en rescue'-taken in het operatiegebied;
- verdediging tegen korteafstandsraketten;
- mobiele communicatie-eenheden;
- strategische inlichtingen (zoals verkregen door satellieten, vliegtuigen, onbemande vliegtuigjes en camera's);
- mobiele expeditionaire hoofdkwartieren;
- transportvliegtuigen;
- zeetransport voor mensen en materieel ('roll-on-roll-of-schepen');
- precisie-eenheden;
- tankvliegtuigen;
- geavanceerde mobiele medische eenheden;
- vliegdekschepen;
- middelen ter uitschakeling van vijandelijke luchtverdediging;
- eenheden voor de uitvoering van 'special operations';
- middelen voor verkenning van het operatiegebied.

De leiding en samenstelling is bij elk panel anders. Nederland heeft de leiding in het panel dat zich bezig houdt met de verdediging tegen korteafstandsraketten, en leidt samen met Frankrijk, Duitsland en Zweden de panels die zich bezighouden met onbemande vliegtuigjes en 'surveillance and target acquisition'. Het neemt verder actief deel aan vrijwel alle bovengenoemde panels op vier na: die waar gesproken wordt over mobiele communicatie, strategische luchtmobiliteit, vliegdekschepen en eenheden ten behoeve van 'special operations'. Bij het panel dat spreekt over strategische inlichtingen, is Nederland waarnemer.

De panels kunnen voorstellen doen over oplossing van de geconstateerde tekortkomingen. Dat kan onder meer door betere afstemming, 'pooling' van capaciteiten, samenwerking op het gebied van operationele taken, regeling op het gebied van training en logistiek. De panels kwamen in maart 2003 met een eerste rapportage. In mei 2003 zal opnieuw een conferentie plaatsvinden; dan is het mogelijk de stand van zaken te

²⁴ De Amerikaanse 'voorwaarden' waaronder het EVDB acceptabel was werden geformuleerd als 'de drie D's': 'no decoupling, no duplication, no discrimination of non-EU NATO-members'.

evalueren. De tekorten zullen dan echter niet zijn weggenomen. En dwingende nationale verplichtingen kunnen uit ECAP niet volgen. De panels zullen waarschijnlijk voortzetting vinden in de vorm van projectgroepen; het is evenwel aan de lidstaten om zelfstandig hun bijdragen te bepalen. De 'bottom-up'-benadering blijft zo gehandhaafd.

III.2 NAVO: DCI, PCC en Nato Response Force

De NAVO startte al in 1999 een vergelijkbare exercitie, het *Defense Capabilities Initiative* (DCI) om de militaire tekortkomingen van het bondgenootschap te identificeren en voor stellen te doen om deze weg te werken. Dit alles tegen dezelfde historische achtergrond als hierboven geschetst, en vanuit de aanvankelijk vooral door de VS gewenste en in het gewijzigd Strategische Concept van 1999 vastgelegde doelstelling het bondgenootschap te transformeren in een militaire organisatie die de dreigingen van de 21e eeuw aan zou kunnen. De gedachte dat de Europese bondgenoten zich dienen voor te bereiden op verdediging tegen een aanval op eigen grondgebied (artikel 5 NAVO-verdrag), heeft na de Koude Oorlog plaatsgemaakt voor de overtuiging dat de NAVO zich in toenemende mate ook buiten het eigen territorium moet kunnen begeven in situaties waarvoor artikel 5 niet van toepassing is. Daar horen capaciteiten bij waarover de krijgsmachten van de meeste lidstaten - met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk - niet of in onvoldoende mate beschikken, aangezien zij nog in grote trekken waren ingericht op de dreigingen van de Koude Oorlog. Territoriale verdediging van het NAVO-territorium heeft daarnaast een nieuwe dimensie gekregen - bijvoorbeeld verdediging tegen raketten van onbekende tegenstanders of tegen asymmetrische dreigingen met terreur.

Tijdens de Top van Praag (november 2002) zijn besluiten genomen die vorm moeten geven aan een geleidelijke hervorming van het bondgenootschap door middel van de instelling van een *NAVO Response Force* (NRF), het aangaan van het *Prague Capabilities Commitment* (PCC) en een stroomlijning van de commandostructuren. Vooral de eerste twee zijn hier van belang.

Het PCC bouwt voort op het in 1999 opgezette *Defense Capabilities Initiative* (DCI). DCI had weliswaar een nuttige inventarisatie opgeleverd van de tekortkomingen maar bleek te vrijblijvend en te omvangrijk (58 aandachtspunten) om concrete resultaten op te leveren. Het in sterkere mate centraal gestuurde PCC beperkt zich tot vier terreinen:

1. verdediging tegen chemische, biologische, radiologische en nucleaire aanvallen;
2. veilige verbindingen en commandovoering en 'information superiority';
3. verbetering van interoperabiliteit en gevechtskracht van uitgezonden eenheden;
4. snelle uitzending en het voortzettingsvermogen van strijdkrachten.

De plannen voor een NRF betreffen een geheel nieuwe samenwerkingsvorm binnen het Bondgenootschap. Tijdens de NAVO-top in november 2002 werden de voornemens hier toe in een verklaring vastgelegd.²⁵ De NRF zou volgens Amerikaanse en Britse schattingen kunnen bestaan uit een luchtmachtdeel dat in staat is om 200 vluchten per dag

25 De NAVO-verklaring stelt te dien aanzien: 'we have decided to create a NATO Response Force (NRF), consisting of a technologically advanced, flexible, deployable, interoperable, and sustainable force including land, sea, and air elements ready to move quickly to wherever needed, as decided by the Council. The NRF will also be a catalyst for focussing and promoting improvements in the Alliance's military capabilities. We gave directions for the development of a comprehensive concept for such a force, (vervolg ►)

uit te voeren, een marinecomponent ter grootte van de bestaande NATO Standing Force, en een landmachtcomponent van brigadeniveau, waardoor het totaal aantal manschappen op rond de 21.000 zou uitkomen.²⁶ De door de bondgenoten aan de NRF toegewezen eenheden moeten in staat zijn om in 7-30 dagen (dit varieert per onderdeel) op elke mogelijke bestemming over het hele geweldspectrum operaties uit te voeren. De eenheden die voor dit doel voor een periode van zes maanden worden toegewezen aan de NRF, dienen voorafgaand aan die periode gezamenlijk te trainen en door SACEUR te worden gecertificeerd. Het concept van de NRF wordt nog verder besproken binnen de NAVO. Besluiten over inzet zullen worden genomen met unanimiteit en per afzonderlijk geval.

III.3 Invloed van ECAP en PCC op capaciteitsopbouw, kostenefficiëntie en een redelijke lastenverdeling

In hoeverre is sinds ECAP, DCI/PCC, en ook de plannen voor een NRF, sprake van vooruitgang op het gebied van de algemene doelstelling, te weten de opbouw van militaire capaciteiten die zoveel mogelijk interoperabel zijn met die van de partners, bij een redelijke lastenverdeling? Daarvoor is nodig dat een consensus ontstaat over de tekorten, dat de defensiebudgetten voldoende op niveau worden gebracht of blijven om deze tekorten te lenigen, dat dit beschikbare geld besteed wordt aan de juiste dingen en op de meest kostenefficiënte manier, en voldoende aandacht wordt besteed aan interoperabiliteit.

III.3.1 Consensus ten aanzien van de tekorten

ECAP en PCC hebben gedurende de afgelopen jaren internationale overeenstemming gebracht ten aanzien van de aard en omvang van de militaire tekorten in Europa. Dit lijkt een voor de hand liggende constatering, maar is wel een belangrijke voorwaarde voor een goed verloop van de rest van het proces. Dankzij deze consensus is de druk opgevoerd op landen om goed te presteren en hervormingen in hun krijgsmachten door te voeren.

De lijsten met militaire tekorten van de NAVO en de EU komen - niet toevallig - grotendeels met elkaar overeen en hebben betrekking op de omvorming van de krijgsmachten tot snel inzetbare eenheden met het oog op 'out of area' operaties. Daar waar aanvankelijk twijfel bestond over de wisselwerking tussen de beide initiatieven, heeft deze momenteel plaatsgemaakt voor de overtuiging dat zij elkaar juist versterken. De ECAP-tekorten passen stuk voor stuk binnen de vier hoofddoelstellingen van het PCC. De tekorten zijn anno 2003 niet verdwenen, maar wel zijn 'roadmaps' met oplossingen voor de korte en de lange termijn opgesteld. Wat nog ontbreekt zijn de bijbehorende financiën en politieke *commitments*.

III.3.2 Trend in budgetten

Europa besteedt in zijn geheel aanzienlijk minder dan de VS aan defensie. Sinds de val van de Berlijnse Muur hebben de Europese landen hun defensiebegrotingen met meer

(▶ vervolg voetnoot 25) *which will have its initial operational capability as soon as possible, but not later than October 2004 and its full operational capability not later than October 2006, and for a report to Defense Ministers in Spring 2003. The NRF and the related work of the EU Headline Goal should be mutually reinforcing while respecting the autonomy of both organisations'.*

26 Fact sheet NATO Prague Summit (US Mission to NATO).

dan 16 procent teruggebracht, tot minder dan gemiddeld 2 procent van het BNP (NAVO-richtlijn). De gezamenlijke begrotingen van de Europese NAVO-landen beslaan nu minder dan 50 procent van de Amerikaanse begroting. Binnen Europa is er ook sprake van grote verschillen: bijvoorbeeld 2,74 procent voor het Verenigd Koninkrijk, 1,38 procent voor Duitsland, 1,72 procent voor Nederland en 0,95 procent voor Luxemburg.

De dalende trend in defensiebudgetten van de afgelopen jaren lijkt hier en daar voorzichtig naar boven te worden omgebogen, in ieder geval niet verder te worden voortgezet: het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk zien hun defensiebudgetten weer aanzienlijk stijgen, maar ook Noorwegen en Canada hebben de dalende trend doorbroken. Nederland, met de bezuinigingen van september 2002 en de huidige politieke discussies over mogelijke verdere bezuinigingen, valt - overigens samen met Duitsland - op dit terrein uit de toon en zakt steeds verder onder het gemiddelde (momenteel op 1,72 procent, bij een gemiddelde van Europese NAVO-landen van 1,97 procent), iets wat internationaal niet onopgemerkt is gebleven, en wordt betreurd (zie ook bijlage I).

Uiteraard is alleen de grootte van de defensiebegroting als percentage van het BNP niet bepalend voor de effectiviteit van de krijgsmacht in termen van ECAP en PCC. Griekenland geeft wel 3,07 procent van zijn BNP aan defensie uit, maar merkt versterking van de Europese Defensie niet als een prioriteit aan.²⁷

In de Brusselse Conventie over de toekomst van Europa zijn verschillende ideeën geopperd, bijvoorbeeld om in EU-verband een richtgetal overeen te komen over het minimumpercentage van het BNP dat een lidstaat van de EU aan defensie wordt geacht te besteden, en eveneens een richtgetal voor het percentage van het defensiebudget dat aan investeringen dient te worden besteed. Of zulke ideeën brede steun zullen vinden, valt echter te bezien.

III.3.3 Worden nationaal de juiste prioriteiten gelegd bij de besteding van het beschikbare geld?

De Europese bondgenoten besteden in totaal een aanzienlijk bedrag aan defensie (tezamen iets meer dan 150 miljard dollar per jaar), maar de 'output' die voor dit bedrag wordt verkregen is niet optimaal. Dit hangt deels samen met de versnippering van Europa: elke nationale begroting heeft zijn eigen 'overhead', terwijl de Amerikaanse begroting er maar één kent. Daarnaast is het aandeel voor investeringen en R&D op de gemiddelde Europese begroting beduidend lager dan in de VS het geval is. Het rendement van deze investeringen valt bovendien lager uit, omdat de investeringen verdeeld moeten worden over verschillende soevereine staten en hun respectieve defensie- en onderzoekinstellingen (zie ook AIV-advies nr. 20).

ECAP en DCI kunnen, zoals gezegd, richting geven aan de nationale defensieplanners door de belangrijkste tekorten te identificeren. De mate waarin dat gebeurt, is echter in laatste instantie een keuze van de afzonderlijke lidstaten. Die kunnen nog altijd naar believen besluiten geld te besteden aan een capaciteit of taak die niet past in de prioriteitstelling in EU- en NAVO-verband. Bij de NAVO is de politieke druk om zich daar wel aan te houden wat hoger dan bij de EU, omdat de PCC-projecten reeds concreet zijn

²⁷ *Greece, because of its particularities of the threats it faces and of its geopolitical position, is obliged to maintain - at least up to the creation of a common European Foreign and Defense Policy - the current status of National Security and autonomy'* aldus een door Homan, Kreemers en Osinga in de *Militaire staat van de Europese Unie* geciteerde Grieks Defensie White Paper uit 2001.

vastgesteld op de NAVO-top in Praag, november 2002. Het ECAP wordt uitgewerkt door projectgroepen zonder voorafgaande politieke overeenstemming over de gewenste uitkomsten. Beide capaciteiteninitiatieven illustreren echter dat de bestaande overlegstructuren tot dusver niet voorzien in een gecoördineerde aanpak, noch ten aanzien van de versterking van de militaire capaciteit, noch als het gaat om het afstoten van overtollige of oude militaire middelen. Binnen de Europese Unie is dat niet het geval vanwege de beperkte taakopdracht en capaciteit van de militaire staf (EUMS). De traditionele NAVO-planning besteedt tot dusver weinig aandacht aan multinationale samenwerking.

De volgende logische stap bij ECAP is er voor te zorgen dat de vrijblijvendheid wordt verminderd, zodat het een geloofwaardig mechanisme wordt om 'peer pressure' te genereren. Het Brits-Franse voorstel (gedaan tijdens de Brits-Franse topontmoeting van februari 2003 in Le Touquet) om een 'Agency' in te stellen om dit proces te sturen, is een stap in die richting. Dit *European Defence Capabilities Development and Acquisition Agency* zou als intergouvernementele EVDB-institutie een meervoudige taak krijgen: identificatie van kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen voor Europese defensiecapaciteiten; evaluatie van bestaande Europese capaciteiten; harmonisatie van operationele vereisten; zoeken van multinationale oplossingen om tekorten aan te vullen; management van materieelsamenwerkingsprojecten op basis van OCCAR; versterking van een internationaal concurrerende industriële en technologische basis. Deze organisatie zou moeten dienen als 'motor' voor het vervolg van ECAP. Zij zou moeten bestaan uit een kleine permanente staf (50 personen) en rapporteren aan de Hoge Vertegenwoordiger van de EU voor het GBVB. Alle lidstaten zouden deel moeten uitmaken van dit agentschap, maar niet noodzakelijkerwijs aan alle activiteiten hoeven deelnemen. OCCAR, Lol en WEAG²⁸ zouden in het agentschap moeten opgaan. Op de korte termijn zou ECAP over moeten gaan in projectgroepen die aanbevelingen doen over aanschaf en harmonisatie; tevens moet er een evaluatiemechanisme worden ingesteld, dat de capaciteiten en toezeggingen van de lidstaten aan een kwantitatief en kwalitatief oordeel onderwerpt. De eindverantwoordelijkheid blijft bij de ministers van Defensie van de lidstaten.²⁹

ECAP kan echter niet teruggrijpen op een gezamenlijk overeengekomen strategie. De Petersberg-taken vormen het enige houvast, maar zij worden verschillend uitgelegd. In de NAVO ligt dat anders. In aanvulling op het gewijzigde Strategisch Concept lijkt de NRF een uitwerking van een gewijzigde rol voor de NAVO. ECAP zou baat hebben bij de ontwikkeling van een gemeenschappelijke strategie en doctrine, die nu nagenoeg ontbreekt. De vraag is tevens of wat er in dit opzicht wel is (de 'Petersberg-taken') nog wel beantwoordt aan de dreigingen van deze tijd en de rol die de EU daarbij zou wensen te spelen.

28 In WEAG nemen ook de Europese niet-EU NAVO-leden deel.

29 Om verwarring te voorkomen dient hier vermeld dat de term Agentschap in het GBVB in zeer verschillende betekenissen is gebruikt. In het verdrag van Maastricht (verklaring 30 inzake de banden met de WEU) is sprake van 'ruimere samenwerking op het gebied van bewapening, met het doel een Europees bureau voor bewapening op te richten'. Zoals in AIV-advies nr. 20 is beschreven, is deze doelstelling tot op heden niet verwezenlijkt. De term 'Agency' wordt in het onderhavige voorstel gebruikt voor een minder ambitieus concept: geen gezamenlijke planning en besluitvorming ten aanzien van bewapening, maar een in het Verdrag te verankeren coördinatiestructuur op basis van ECAP, waarin mogelijk ook een plaats is voor OCCAR en Lol en een hervorming van het tegenwoordige artikel 296 van de EU, dat de defensie-industrie uitsluit van de normale regels van de interne markt. Het Britse voorstel blijft dus geheel conform de intergouvernementele benadering.

Hoe dan ook, op den duur is een bovenationale vaststelling van prioriteiten en doelstellingen geboden, waardoor ook meer aandacht voor posterioriteiten mogelijk zou worden. De voorstellen voor een 'Agency' gaan voorlopig niet zo ver, maar kunnen daar op termijn toe bijdragen. De WEAG, de komende twee jaar onder Nederlands voorzitterschap, zou daarbij een aanvullende rol kunnen spelen.

De AIV heeft eerder geconstateerd dat gezamenlijke financiering als een van de mogelijkheden om ontbrekende capaciteiten te financieren, nauwelijks door de grote EU-landen wordt gesteund. Dan blijft de vraag of er andere (kleinere?) landen zijn, die wel tot gemeenschappelijke financiering bereid zijn.

III.3.4 Wordt het geld op de meest kostenefficiënte manier besteed?

De huidige situatie in Europa is verre van ideaal als het erom gaat dat het beschikbare geld niet alleen wordt besteed aan de juiste zaken, maar ook nog eens op de meest kostenefficiënte manier. Zolang defensie voor de lidstaten een bij uitstek nationaal beleidsterrein is, dat niet onttrokken kan worden aan strikt nationale besluitvorming, en binnen de lidstaten van de EU op het gebied van defensiebeleid zeer verschillende accenten worden gelegd, lijkt de totstandkoming van Europese planning, verwerving, instandhouding en inzet van militaire capaciteiten ver weg. Vijftien en straks vijftwintig lidstaten, met elk hun eigen krijgsmacht en bijbehorende 'overhead', betekenen een enorme multiplicering die bij een vergaande Europese integratie op defensiegebied niet nodig zou zijn. Idealiter is een sterk geharmoniseerde besluitvorming nodig, van het materieelplanningsproces tot en met de inzet van mensen en materieel. Zo ver zijn we nog niet en zullen we misschien ook nooit komen. In AIV-advies nr. 20 is uitvoerig beschreven welke obstakels er bestaan alleen al op het gebied van materieelsamenwerking, en daar is momenteel nog niet veel aan veranderd. Het EVDB heeft hierop tot op heden geen invloed ten goede uitgeoefend. Wel wordt door OCCAR en Lol gepoogd om de aanschaf van vergelijkbaar materieel te coördineren en tot harmonisatie te komen, maar lang niet alle lidstaten van de EU maken deel uit van deze verbanden. In AIV-advies nr. 20 is er op gewezen dat een harmonisatie van operationele behoeftestellingen één van de belangrijkste middelen is voor de totstandkoming van een effectieve Europese samenwerking op het gebied van defensiematerieel. Gezamenlijk onderzoek, productie en aanschaf zouden dan makkelijker van de grond komen dan nu het geval is, met een grotere efficiëntie van het Europese militaire apparaat tot gevolg.

Een gezamenlijke behoeftestelling veronderstelt evenwel een gezamenlijk Europees strategisch concept, en een Europese militaire staf die een coördinerende rol is toebedeeld bij de totstandkoming daarvan. En dat gezamenlijke strategische concept is er niet. In EVDB-kader wordt gewerkt met 'illustrative profiles', die echter ook geen houvast bieden bij de vraag wat de bovengrens van het geweldspectrum zou moeten zijn waarbinnen de Europese militaire capaciteiten zouden kunnen worden ingezet. De profielen missen ook de militaire precisie die een 'force goal' wel zou hebben.

Het is evenwel denkbaar, en ook wenselijk, dat het vervolg van ECAP zal leiden tot een steeds verdergaande gezamenlijke planning, mogelijk in het kader van een 'Agentschap' zoals in de Brits-Franse plannen bedoeld.

III.4 Nederlandse invulling capaciteiteninitiatieven

Nederland heeft in de loop van de jaren een inventarisatie gemaakt van activiteiten en capaciteiten die passen binnen de doelstelling van de bovenbeschreven capaciteitenini-

tiatieven.³⁰ Dat is geschied hetzij via reeds bestaande plannen en leidt soms tot een herschikking daarvan, hetzij via een beleidsintensivering, veelal gefinancierd door middel van de ook in hoofdstuk 1 genoemde - 'structurele voorziening voor de financiering van projecten ter versterking van de Europese veiligheid', die in 2000 naar aanleiding van de motie Van den Doel-Zijlstra-Van 't Riet werd ingesteld.³¹

Voorbeelden van reeds bestaande plannen die zijn geplaatst in een PCC/ECAP doelstelling:

- Een reeds enige jaren bestaand project zijn de Nederlandse activiteiten op het gebied van Theater Missile Defense (Patriots). De capaciteitsinitiatieven leveren daarvoor een onderbouwing, want vanuit een strikt nationale argumentatie is dit een capaciteit die voor Nederland geen prioriteit kan worden geacht. (Om die reden heeft bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk op dit gebied geen activiteiten ontplooid.) Ingebed in een bondgenootschappelijk concept is dit project echter wel degelijk zinvol. We zouden dit een voorbeeld van eenzijdige Nederlandse taakspecialisatie kunnen noemen - de vraag wat Nederland terug krijgt voor een dergelijke investering is tot op heden onbeantwoord gebleven.
- Invoering van een defensiebreed operationeel logistiek 'tracking en tracing'-systeem, dat het inzicht in de goederenstroom van en naar het operatiegebied verbetert. Dit sluit aan bij de doelstelling de mogelijkheden snelle ontplooiing te verbeteren. De financiering geschiedt deels via het Europese fonds.
- Uitbreiding van de Koninklijke Marechaussee met 100 extra functionarissen met het oog op de politietaak van de EU.
- Versterking van het Hoofdkwartier van het 1e Duits-Nederlandse legerkorps, bijvoorbeeld door middel van verbetering van de bevelvoeringsmiddelen en invoering van het transmissiesysteem TITAAN (dit laatste gefinancierd uit het Europese fonds). Dit project sluit aan bij de doelstelling verbindings-, commandovoering en informatievoorziening te verbeteren.
- Financiering van de installatie van commandofaciliteiten op het tweede amfibisch transportschip.
- Gezamenlijke aanschaf van *Precision Guided Munitions* door alle landen die in het bezit zijn van F-16-jachtvliegtuigen. Nederland leidt dit project in PCC-kader.
- Overeenkomst met het Verenigd Koninkrijk met betrekking tot een mobiel veldhospitaal.

Voorbeelden van beleidsintensivering zijn:

- De recent tot stand gekomen samenwerking in de 'European Air Transport Coordination Cell', de te Eindhoven gevestigde coördinatiecel, die door de afstemming van luchttransporten van de deelnemende landen tot grotere doelmatigheid leidt. Nederland heeft de eenmalige investeringskosten voor dit project op zich genomen ten laste van het EVDB-budget.
- Supporthelikopters. De aangekondigde plannen ter zake dreigden te sneuvelen als gevolg van het Strategisch Akkoord, maar konden met behulp van de EVDB-voorziening in stand blijven.

30 Bronnen: Kamerstukken 27400 X, 25 juni 2001, over structurele voorziening voor de financiering van projecten ter versterking van het EVDB; kamerstuk 28600 X, over de invulling van het Strategisch Akkoord, kamerstuk 28676 nrs. 1 en 2, over de voornemens van de Nederlandse regering ten aanzien van de NAVO-top in Praag.

31 Kamerstuk 27 400-X, nr. 14.

- Nederlandse deelname aan de ontwikkeling door Frankrijk van een onbemand vliegtuig.
- De overeenkomst met Duitsland ten behoeve van luchttransportcapaciteit kan hier ook onder worden gegroepeerd. In deze overeenkomst besloot Nederland om in ruil voor trekkingsrechten op luchttransportcapaciteit een investering te doen van 45 miljoen euro in de ontwikkeling van de Duitse luchttransportvloot van A400Ms.
- Een ander voorbeeld is mogelijk in de toekomst te vinden op het gebied van waarnemings satellieten, waar Nederland gaat deelnemen aan het militaire HELIOS II-programma.

Uit bovenstaande opsomming komt ook naar voren dat het bij een nationale invulling van ECAP/PCC-verplichtingen niet altijd even duidelijk is dat elke voorgestelde maatregel rechtstreeks aan een ECAP/PCC-doelstelling ten goede komt. Dat geldt uiteraard niet alleen voor de Nederlandse nationale invulling. Dit hangt mede samen met het vrijwillige karakter van de doelstellingen. Een multilaterale toets van de nationale plannen zou het overwegen waard zijn.

IV Conclusies

IV.1 Samenwerking is breder dan taakspecialisatie, heeft voordelen, maar ook een prijs.

De verschillende modaliteiten van militaire samenwerking hebben elk hun eigen mengeling van voor- en nadelen en voorwaarden voor succes. Hoe groter de mate van integratie waarmee het samenwerkingsverband gepaard gaat, hoe aanzienlijker de voordelen zijn. Maar des te groter is dan ook de prijs in termen van nationale beslissingsbevoegdheden. Dit effect treedt het meest duidelijk op bij de aanschaf van collectieve middelen en bij taakverdeling. Het is dan ook niet vreemd dat daarvan nauwelijks tot geen voorbeelden bestaan.

Een internationaal kader waarbinnen tot dwingende uitruil van taken kan worden gekomen is alleen mogelijk als staten bereid zijn hun soevereine bevoegdheden - of een deel daarvan - op het terrein van defensie af te staan. Een bilaterale uitruil is in theorie mogelijk, maar mag dan niet in strijd zijn met de nationale ondergrens. Onderzocht zou kunnen worden of op maritiem gebied tot verdere samenwerking en op den duur taakverdeling zou kunnen komen met België, waarbij dit land de mijnenbestrijdingstaak op zich neemt en Nederland de fregatten-escortetaken.

IV.2 Op korte termijn liggen de meeste mogelijkheden op het laagste niveau van samenwerking: 'pooling' en ontwikkeling en aankoop van materieel.

Bij de minst ingrijpende vormen van samenwerking - 'pooling' en materieelsamenwerking - behouden staten grotendeels hun soevereine bevoegdheid. Hier vinden we dan ook de meeste mogelijkheden om op de korte termijn samenwerking te intensiveren. Dat lijkt mager, maar is het nastreven waard, mede omdat 'pooling' en materieelsamenwerking op den duur kunnen leiden tot verdergaande vormen van samenwerking. Een voorbeeld daarvan is de 'pooling' van maritieme patrouillevliegtuigen (kandidaat-partners voor Nederland: Noorwegen en Duitsland). Een andere mogelijkheid is de gezamenlijke opleiding en training met het Verenigd Koninkrijk van bemanningen van Apache-helikopters. Voor beide geldt dat deze lagere vormen van samenwerking op den duur kunnen overgaan naar hogere niveaus.

IV.3 Operationele samenwerking vereist nauwe afstemming en bereidheid tot daadwerkelijke inzet.

Bij het opzetten van operationele samenwerking gaat men er vaak van uit dat volledige soevereine beslissingsbevoegdheid blijft gehandhaafd. Op deze grondslag wordt het samenwerkingsverband opgezet. In Nederland is daar vanuit de Tweede Kamer ook steeds expliciet op aangedrongen. Vasthouden aan dit uitgangspunt kan op den duur echter de effectiviteit van de samenwerking ernstig ondergraven. Dat geldt voor multilaterale verbanden, zoals de *Nato Response Force*. Dit probleem kan daar nog worden omzeild door een zekere 'redundantie' in te bouwen, maar deze botst met de doelstelling van kosten-efficiëntie. De mogelijkheid om redundantie in te bouwen is er eigenlijk nauwelijks bij een bilateraal operationeel verband (zoals de Nederlands-Britse Amphibious Force en de Nederlands-Duitse samenwerking in het kader van het 1ste Duits-Nederlandse legercorps). Men moet op de partner kunnen rekenen, zowel wat betreft het nakomen van trainingsverplichtingen als wat betreft de uiteindelijke bereidheid tot

inzet. Beseft moet worden dat deelname aan operationele samenwerkingsverbanden dwingende gevolgen heeft voor de zeggenschap over de ter beschikking gestelde delen van de krijgsmacht en ook voor de daarmee gemoeide begrotingsposten. Dit zou bij het aangaan van samenwerking in de politiek expliciet moeten worden meegewogen, en zo mogelijk in afspraken vastgelegd.

IV.4 Succes van operationele samenwerking vereist dat nationale beslissingsbevoegdheid ten dele wordt ingeleverd.

De voordelen van bilaterale operationele samenwerking zijn mogelijk niet onaanzienlijk, maar moeilijk in cijfers te vatten. Het gaat om voordelen als vergroting van de interoperabiliteit, opbouw en behoud van kennis, bijdrage tot een eerlijker lastenverdeling, versterking van de politieke relatie tussen de betrokken landen, enzovoorts. Aanvankelijk zijn investeringen nodig. Pas op de langere termijn zijn mogelijke schaalvoordelen te behalen, bijvoorbeeld doordat tot een zekere taakspecialisatie wordt overgegaan binnen het samenwerkingsverband. Het gaat hier dus om een zaak van lange adem. Daarom is het verstandig hierbij nationale besluitvormingstrajecten zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen.

Wat deelname aan de multilaterale NRF betreft, meent de AIV dat deze alleen kans van slagen heeft als de deelnemende eenheden hun trainingsverplichtingen nakomen en de betrokken lidstaten kunnen rekenen op de inzet van alle eenheden - waartoe door het collectief van lidstaten wordt besloten. Lidstaten die vasthouden aan hun recht om tot het laatste moment zelfstandig te beschikken over de eenheden die zij ter beschikking hebben gesteld, doen aan het concept van de NRF geen recht en kunnen wellicht beter niet meedoen. Voor Nederland - dat ook bij deelname aan de NRF lijkt vast te houden aan het behoud van volledige beslissingsbevoegdheid over de ingebrachte eenheden - staat deze constatering op gespannen voet met de procedures zoals die voor het nationale Toetsingskader worden gehanteerd - waarbij finale besluitvorming over inzet in een laat stadium van het proces plaatsvindt.

IV.5 Het EU- en het NAVO-kader voor samenwerking en capaciteitsopbouw bevindt zich in het stadium van opbouw en biedt geen rechtstreeks kader voor uitruil van taken.

Een internationaal kader waarbinnen tot dwingende uitruil van taken kan worden gekomen is alleen mogelijk als staten bereid zijn hun soevereine bevoegdheden - of een deel daarvan - op het terrein van defensie af te staan. Het EVDB beoogt vooralsnog zo'n kader niet, de NAVO evenmin. De initiatieven tot verbetering van militaire capaciteiten die beide organisaties zijn begonnen, hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de vorming van een consensus over de nu bestaande tekortkomingen. Ook lijkt het beseft door te dringen dat de tijd van grootscheepse bezuinigingen op defensie voorbij is. Tevens is een klimaat voor verdergaande internationale samenwerking aan het ontstaan. Genoemde initiatieven hebben nog niet tot een verwezenlijking van de doelstellingen (capaciteitsopbouw, vergroting interoperabiliteit, eerlijker lastenverdeling) geleid. Weliswaar is een eerste stap gezet, maar er zijn er nog vele nodig. Van belang is daarbij dat:

1. de mogelijkheid van gezamenlijke financiering van materieel nader wordt bekeken, waarbij ook nationale bijdragen worden verdisconteerd;
2. ook aandacht zal worden besteed aan de 'output' van de defensiebegroting, in aanvulling op 'input'. Het Brits-Franse voorstel voor een 'Agency' als uitkomst van het ECAP-proces draagt daaraan bij. De WEAG - komende jaren onder Nederlands voorzit-

- terschap - kan een aanvullende rol spelen (het antwoord op de vraag in hoeverre de defensiebegroting van een land de EU- en NAVO-doelstellingen ten goede komt, zou overigens voor Nederland wel eens gunstig uit kunnen vallen);
3. de politieke betrokkenheid wordt verhoogd. De NAVO scoort op dit punt vooralsnog beter dan de EU;
 4. op termijn een gezamenlijk strategisch concept voor de EU wordt ontwikkeld. Het is geen absolute voorwaarde voor verdere vooruitgang, maar het zou wel nuttig zijn bij de besluitvorming over de inzet van militairen.

IV.6 Samenwerking op een lager niveau dient te passen in het zich ontwikkelende EU/NAVO bouwwerk.

Nederland is de vaste overtuiging toegedaan dat de toekomst ligt bij verdergaande militaire samenwerking tussen de Europese landen. De AIV deelt deze mening. Sinds 1995 heeft de ontwikkeling en versterking van verbanden waarvan Nederland in dit kader deel uitmaakt, een zekere vlucht genomen. Deze samenwerkingsvormen zijn ad hoc tot stand gekomen. Een overkoepelende strategie lag aan hun totstandkoming niet ten gronde. In EU- en NAVO-verband is sinds kort sprake van de wording van een kader waarin zo'n strategie kan ontstaan. Onmiskenbaar is aldus een 'kapstok' aan het ontstaan voor het aangaan van internationale samenwerkingsverbanden, die voor toekomstige samenwerkingsverbanden als leidraad moet gelden.

IV.7 Samenwerkingsverbanden op lager niveau zouden moeten voldoen aan een te ontwikkelen 'Toets Internationale Militaire Samenwerking'.

In het voorafgaande is beschreven dat met betrekking tot militaire samenwerkingsverbanden in Europa geen sprake is van een ideale stand van zaken. Wij moeten het daarom voorlopig hebben van 'second best'-oplossingen: samenwerking in kleinere verbanden. Dan moet daarbij wel de EU/NAVO daarvoor als kader dienen. En ook dan blijft het centrale uitgangspunt van het vasthouden aan soevereine beslissingsbevoegdheid.

Bij het zoeken naar samenwerkingsverbanden die de tekorten op de ECAP- en PCC-lijsten wegnemen, moet Nederland er rekening mee houden, dat per krijgsmachtdeel andere partners voor de hand liggen. Zo is de Koninklijke Landmacht meer op Duitsland gericht en de Koninklijke Marine meer op het VK. De consequentie daarvan kan zijn dat Nederland beperkt is in politieke bewegingsvrijheid en in de mogelijkheid om andere samenwerkingspartners te kiezen.

Leidende principes voor investeringen in samenwerkingsverbanden door Nederland, die eventueel zijn in te brengen in een *Toets Internationale Militaire Samenwerking* zijn:

- samenwerking brengt Nederland niet in conflict met ondubbelzinnig te definiëren nationale kerntaken van de militaire capaciteiten;
- samenwerking moet op termijn leiden tot vergroting van militaire capaciteit, die zo direct mogelijk valt te herleiden tot de capaciteitsinitiatieven van EU en NAVO;
- samenwerking komt zowel de NAVO als de EU ten goede;
- samenwerking leidt tot een vergroting van de interoperabiliteit, binnen EU- zowel als NAVO-kader;
- de gevolgen van samenwerking voor nationale beslissingsbevoegdheden worden bij besluitvorming over het aangaan van militaire samenwerkingsverbanden in de overweging betrokken en zijn daarna nationaal zowel als internationaal duidelijk;
- samenwerking is over langere tijd vol te houden. Dit betekent dat voor de deelnemende partners geldt dat een engagement voor langere tijd wordt aangegaan, met

- duidelijke tussentijdse toetsingen. Dit om de partners te overtuigen van elkaars betrouwbaarheid;
- bij samenwerking houdt Nederland rekening met zijn relatieve plaats in EU/NAVO.

Samenwerking is geen doel op zich. Soms is kosten-efficiëntie er een resultaat van. Niet altijd. Als door samenwerking en coördinatie gelden vrij komen die vervolgens voor effectieve investeringen worden gebruikt, kan dit leiden tot 'meer defensie voor hetzelfde geld'. Maar altijd geldt dat samenwerking gevolgen heeft voor soevereiniteit en autonomie. Dat vergt steeds weer een zorgvuldige afweging.

IV.8 De AIV beveelt de opstelling aan van een multilaterale toets in het kader van het EVDB en de NAVO.

De nationale invulling door de lidstaten van de prioriteiten zoals die gesteld zijn door ECAP en PCC, is vooralsnog een zaak van nationale beslissingsbevoegdheid. De mate waarin deze exercities op nationaal niveau als richtsnoer worden genomen bij de defensieplanning, is aan de lidstaten in kwestie. Nederland en andere lidstaten stellen dat zij ECAP en PCC bij hun defensieplanning betrekken. Het zou goed zijn als op het bovennationale niveau een beoordeling daarvan kon plaatsvinden. Dat heeft alleen zin als alle lidstaten hun plannen aan zo'n extra toets zouden onderwerpen. Zo zou de Nederlandse regering het initiatief kunnen nemen om op basis van het PCC en de *Headline Goal* in EU/NAVO-verband te komen tot het opstellen van een toets voor alle betrokken lidstaten met betrekking tot hun defensie-inspanningen. Dit zou goed kunnen aansluiten bij de Brits-Franse plannen voor een 'Agency' zoals eerder beschreven.

Tenslotte vraagt de AIV zich af of de interne departementale exercitie 'joint plan' (sinds kort ook wel Integraal Defensie Plan genoemd) ten behoeve van de komende begroting wel afdoende basis biedt om een voldoende antwoord te geven op de vraag wat van de Nederlandse krijgsmacht in de nabije toekomst verwacht mag worden en hoe deze kwantitatief en kwalitatief moet worden gestructureerd.

Het gaat daarbij om twee kwesties. De eerste is die van wat in dit advies de 'nationale ondergrens' of 'kerntaken' is genoemd, dat wil zeggen de militaire capaciteiten waarvan Nederland vindt dat deze onder geen voorwaarde kunnen worden geruild met een andere staat. Het is een terrein dat in beweging is, denk bijvoorbeeld aan de gevolgen van de toenemende dreiging die uitgaat van internationaal terrorisme. Het is van belang dat deze kerntaken duidelijk worden gedefinieerd aan de hand van een actuele dreigingsperceptie.

De tweede is het 'ambitieniveau voor de krijgsmacht' dat Nederland minimaal in stand wil houden en waarvoor het dan bereid moet zijn de bijbehorende financiële middelen te reserveren.

Naar de mening van de AIV vragen deze twee kwesties om de formulering van strategische uitgangspunten over de Nederlandse doelstellingen met betrekking tot de taken en functies van onze krijgsmacht op buitenlands zowel als binnenlands terrein, voorzien van hun financiële consequenties. Een dergelijk kader zou niet alleen een basis bieden bij het maken van keuzes en het stellen van prioriteiten. Het zou ook continuïteit verschaffen ten aanzien van doelstellingen, ambitieniveau en dus begrotingspolitiek; een continuïteit die onontbeerlijk is om een betrouwbare en aantrekkelijke

partner te zijn bij het aangaan van militaire samenwerkingsverbanden. Dat is nodig, als de regering - zoals blijkt uit de adviesaanvraag - serieus overweegt om verdere stappen te zetten op de ingeslagen weg van militaire samenwerking.

Uit voorgaande is gebleken dat de realiteit ons gebiedt om op afzienbare termijn de mogelijkheden voor vergaande samenwerking vooral te zoeken bij die vormen van samenwerking waarbij het verlies aan beslissingsbevoegdheid het minst ingrijpend is. Desalniettemin dient het streven naar bredere vormen van samenwerking op de langere termijn niet te worden verlaten. Totstandkoming van een multilateraal kader van samenwerking waarbinnen samenwerkende partners bereid zijn afstand te doen van delen van hun soevereine beslissingsbevoegdheid - hoe moeilijk dit momenteel ook haalbaar lijkt - kan op lange termijn helpen om de huidige impasse te doorbreken.

Ministerie van
Defensie
Postbus 20701
2500 ES 's-Gravenhage
Telefoon 070-3188188

Ministerie van
Buitenlandse Zaken
Postbus 20061
2500 EB 's-Gravenhage
Telefoon 070-3486486

Aan:
de Voorzitter van de Adviesraad
Internationale Vraagstukken
Mr. F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Uw brief	Uw kenmerk	Ons nummer	Datum
		D 2002003955	12 december 2002

Onderwerp
De verdere ontwikkeling van de Europese defensiecapaciteiten

Inleiding

Nederland heeft in het kader van het Europees Veiligheids en Defensiebeleid (EVDB) de afgelopen jaren verschillende initiatieven ontplooid ter versterking van de Europese militaire capaciteiten en ter bevordering van de militaire samenwerking. Diverse bilaterale en multinationale projecten en, uiteraard, het European Capabilities Action Plan (ECAP) waren hiervan het resultaat. De capaciteitsinitiatieven van de Navo (DCI/PCC) en de EU (Headline Goal) zijn de katalysator van de huidige ontwikkelingen in Europa. De Nederlandse visie hierop is onder meer uiteengezet in de toespraak van de minister van Defensie van 15 januari 2001 op het Navo-symposium over Defence Planning in Oberammergau (Duitsland). Ook recente brieven van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie met het oog op de Navo-top in Praag verdienen in dit verband vermelding. De taakstelling in het Strategisch Akkoord onderstreept de noodzaak het beleid gericht op de versterking van de Europese militaire capaciteiten met kracht voort te zetten.¹

Tegen deze achtergrond vraagt de regering de AIV om advies over aanvullende mogelijkheden om bij de planning, de verwerving, de instandhouding en de inzet van militaire capaciteiten de samenwerking tussen de Europese landen te intensiveren. Zoals hieronder wordt uiteengezet, staat de regering een pragmatische 'bottom-up'-benadering voor. Zij zou het dan ook op prijs stellen als de raad zijn advies hierop zou toespitsen.²

- 1 Over de gevolgen van het Strategisch Akkoord hebben de minister en de staatssecretaris van Defensie 8 november jl. een brief aan het parlement gestuurd.
- 2 In dit verband is van belang te melden dat onlangs een Interdepartementaal Beleidsonderzoek inzake taakspecialisatie is gestart. De vraagstelling van IBO luidt: 'Welke taken lenen zich voor taakspecialisatie en op welke wijze en onder welke randvoorwaarden kan taakspecialisatie voor de Nederlandse krijgsmacht bijdragen aan een vergroting van de Europese militaire capaciteiten uitgaande van budgettaire neutraliteit.'

DCI en Headline Goal

Versterking van de militaire capaciteiten staat sinds de Kosovo-crisis permanent op de Europese politieke agenda. In 1999 lanceerde de Navo het Defence Capability Initiative (DCI) en stelde de Europese Unie zich in het kader van het EVDB de verwezenlijking van de Headline Goal ten doel. Ging de aandacht de laatste jaren vooral uit naar de Headline Goal, sinds enige maanden ligt het accent wat meer bij de capaciteitsversterking ten behoeve van de Navo. Het betreft met name het 'Prague Capability Commitment' waarmee een vervolg is gegeven aan het DCI en de vorming van de NATO Response Force (NRF). Het zijn evenwel twee zijden van dezelfde medaille; versterking van de Europese militaire capaciteiten komt immers zowel de Navo als de EU ten goede.

De capaciteitsinitiatieven van de Navo en de EU hebben nog niet geleid tot een aanzienlijke versterking van de Europese militaire capaciteiten. Dat hangt samen met de beperkte financiële middelen van de Europese landen, de versplinterde Europese defensie-inspanningen en de langdurige verwervingstijd van militaire capaciteiten. Toch kan worden geconstateerd dat het DCI en de Headline Goal reeds vergaande gevolgen hebben gehad voor de Europese krijgsmachten:

- Beide initiatieven hebben de noodzaak onderstreept om de Europese krijgsmachten ingrijpend te moderniseren. Het ontbreekt aan afdoende operationeel vermogen en de bijbehorende capaciteiten, vooral op het terrein van commandovoering, strategisch transport en inlichtingenvergaring en -verwerking. Tevens is het nodig de interoperabiliteit tussen de krijgsmachten sterk te verbeteren. Landen, zeker de kleinere, treden alleen nog op in internationaal verband. Moderne crisisbeheersings-operaties zijn ondenkbaar zonder de multinationale en modulaire inzet van militaire eenheden;
- Het DCI en de Headline Goal hebben het inzicht doen groeien dat de behoefte aan bepaalde capaciteiten is afgenomen. Dat heeft geleid tot discussie, onder meer in Navo-verband, over de vraag of landen hun defensieprioriteiten niet moeten heroverwegen;
- Navo- en EU-landen beschikken met het DCI/PCC en de Headline Goal voor het eerst over een rudimentaire, gemeenschappelijke behoeftestelling en over fora om gecoördineerd in de vastgestelde behoeften te kunnen voorzien. Zo wordt de Headline Goal nagestreefd met behulp van het ECAP, waarin militaire tekortkomingen via landenpanels van vertegenwoordigers van geïnteresseerde landen in overleg worden aangepakt. Komend voorjaar komt er een rapport over de voortgang in ECAP.

Het Nederlandse EVDB-beleid

Het DCI en de Headline Goal hebben ook in Nederland hun uitwerking op het defensiebeleid niet gemist. De versterking van de Europese militaire capaciteiten is een van de speerpunten van het Nederlandse defensiebeleid. Het aanpakken van de Europese militaire tekortkomingen, vooral die op het terrein van inlichtingenverzameling, strategisch transport en commandovoering, is de kern van het Nederlandse EVDB-beleid. Het PCC van de Navo bestrijkt vier capaciteitsterreinen: 1) de verdediging tegen chemische, biologische, radiologische, en nucleaire aanvallen; 2) het verzekeren van veilige verbindingen en commandovoering en 'information superiority'; 3) de verbetering van de interoperabiliteit en de gevechtskracht van ontplooiende eenheden en 4) de verzekering van de snelle ontplooiing en het voortzettingsvermogen van strijdkrachten.

De regering is zich bewust van de vele obstakels die moeten worden overwonnen om vergaande Europese militaire samenwerking te verwezenlijken. Defensie bevindt zich tot dusver, niettegenstaande de langdurige samenwerking binnen de Navo en de vergaande samenwerking bij de uitvoering van vredesoperaties, nog steeds nadrukkelijk binnen het domein van de nationale soevereiniteit. Verder ontnemen institutionele vraagstukken, zoals de rela-

tie tussen het EVDB en de Navo, de ontwikkeling van een Europees materieelbeleid en de verschillende pijlers in de EU, het zicht op een gecoördineerde Europese defensie-inspanning. Niettemin lijkt vergaande samenwerking voor de Europese landen, zeker de kleinere, de enige manier om op termijn een toereikende defensie-capaciteit te verwezenlijken en in stand te houden. Operationeel, materieel en financieel is er geen andere keuze mogelijk. De ontwikkelingen in de Navo en de EU weerspiegelen dit. De aandacht in het advies zou echter niet in eerste instantie moeten uitgaan naar deze institutionele vraagstukken.

Uitgangspunt van het Nederlandse EVDB-beleid is dat, naast de beschikbaarstelling van extra middelen, de defensiesamenwerking tussen de Europese landen in het licht van de huidige versplinterde defensie-inspanningen moet worden versterkt. Nederland zet zich daarom krachtig in voor een gecoördineerde Europese aanpak, onder meer via het initiatief voor het bovengenoemde ECAP. Ook bilateraal en in groter verband (bijvoorbeeld in de 'European Air Group' en het 'European Maritime Initiative') maakt Nederland zich sterk voor intensivering van de samenwerking. Dat heeft de afgelopen jaren geleid tot een reeks projecten, gedeeltelijk gefinancierd uit de EVDB-voorziening, die met één of meer Europese bondgenoten ter hand zijn genomen. Recente voorbeelden zijn de ontwikkeling van een gezamenlijke UAV-capaciteit met Frankrijk, de luchttransportovereenkomst met Duitsland en de versterking van het hoofdkwartier van het Duits-Nederlandse legerkorps.

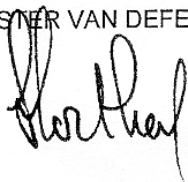
Met een dergelijke pragmatische benadering wil Nederland actief bijdragen aan de versterking van de Europese militaire capaciteiten en de vergroting van de effectiviteit en de doelmatigheid van de Europese defensie-inspanningen. Dat kan op verschillende manieren, waaronder gezamenlijke verwerving, modulevorming, 'pooling' van militaire middelen en rollen taakspecialisatie. Daarbij kan het gaan om de handhaving, de uitbreiding en de afstoting van taken. Over de toepasbaarheid en de wenselijkheid van deze en andere samenwerkingsvormen verschillen de meningen. Wellicht dat de raad ook daarover zijn licht kan doen schijnen.

Hoe verder?

De taakstelling van het Strategisch Akkoord heeft de noodzaak van grensoverschrijdende militaire samenwerking nog eens onderstreept. De instandhouding en de verwerving van capaciteiten zullen in toenemende mate afhangen van de mogelijkheden deze internationaal in te bedden. Tegen deze achtergrond vraagt de regering de raad advies uit te brengen over aanvullende mogelijkheden om bij de verwerving, de instandhouding en de inzet van militaire capaciteiten, alsmede de daaraan voorafgaande planning, de samenwerking tussen de Europese landen verder te intensiveren. Hierbij zou ook gekeken kunnen worden naar de verschillende waarvan tot nu toe is gebruikgemaakt financierings-mogelijkheden (zoals via gemeenschappelijk budget, leasing etc.), de voordelen en de nadelen daarvan en mogelijke alternatieven.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN DEFENSIE,



DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN



Defensiebudgetten als onderdeel van het BNP

<i>Land</i>	<i>BNP over 2001 (US\$ in miljarden)</i>	<i>Defensiebudget 2002 (US\$ in miljarden)</i>	<i>Verhouding (in %)</i>
Europese NAVO	7807	153,1	1,96
NAVO	18707	511,4	2,73
Europese Unie	7855	145,9	1,86
Nederland	384	6,6	1,72

<i>Land</i>	<i>BNP over 2001 (US\$ in miljarden)</i>	<i>Defensiebudget 2002 (US\$ in miljarden)</i>	<i>Verhouding (in %)</i>
NAVO- en EU-landen			
België	227	2,7	1,19
Denemarken	161	2,4	1,49
Duitsland	1,800	24,9	1,38
Frankrijk	1,300	29,5	2,27
Griekenland	114	3,5	3,07
Italië	1,100	19,4	1,76
Luxemburg	19	0,18	0,95
Nederland	384	6,6	1,72
Portugal	111	1,3	1,17
Spanje	588	8,4	1,43
Verenigd Koninkrijk	1,400	38,4	2,74
Niet-EU NAVO-landen			
Canada	700	7,6	1,09
Hongarije	52	1,084	2,08
Noorwegen	164	3,8	2,32
Polen	176	3,5	1,99
Tsjechië	55	1,622	2,95
Turkije	148	5,8	3,92
Verenigde Staten	10,200	350,7	3,44
IJsland	8	0,0251	0,31
Niet-NAVO EU-landen			
Finland	124	1,7	1,37
Ierland	129	0,724	0,56
Oostenrijk	189	1,7	0,9
Zweden	209	4,5	2,15

Bronnen: The Military Balance 2002-2003, uitgave van International Institute for Strategic Studies, 2003, Londen, en NATO Handbook 2002.

Lijst van gebruikte afkortingen

AGS	Alliance Ground Surveillance
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AWACS	Airborne Warning and Control Systems
BNP	Bruto Nationaal Product
DCI	Defense Capabilities Initiative
EACC	European Airgroup Coordination Cell
EAD	Extended Air Defense
EADTF	Extended Air Defense Task Force
ECAP	Europese Capaciteiten Actieplan
EU	Europese Unie
EVDB	Europees Veiligheids- en Defensiebeleid
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
ISAF	International Security Assistance Force (VN, te Afghanistan)
JSF	Joint Strike Fighter
KFOR	Kosovo Force (NAVO, te Kosovo)
LoI	Letter of Intent
MoU	Memorandum of Understanding
NAVO	Noord Atlantische Verdrags Organisatie
NAEWF	NATO Airborne Early Warning Force
NLR	Nederlandse Lucht en Ruimtevaart Industrie
NRF	NATO Response Force
OCCAR	Organisme Conjointe de Cooperation en materie d'Armement
PCC	Praag Capaciteiten Commitment
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe (hoofd van Allied Command Europe - ACE)
SCC	Sealift Coordination Cell
SFOR	Stabilisation Force (NAVO, te Bosnië-Herzegovina)
TBMD	Theater Ballistic Missile Defense
UAV	Unmanned Aerial Vehicle
UNMEE	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea (VN, te Ethiopië en Eritrea)
VN	Verenigde Naties
WEAG	Western European Armaments Group

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000 ***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*

* *De adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels.*

** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*

- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001 ****
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004, *november 2001*
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003: rol en richting, *mei 2002 ****
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*

*** Ook beschikbaar in het Frans en Russisch.