

De Militaire Staat van de Europese Unie

Kees Homan
Bert Kreemers
Frans Osinga

mei 2001



Desk top publishing: *Cheryna Abdoel Wahid, Kitty l'Ami, Birgit Leiteritz*

Nederlands Instituut voor
Internationale Betrekkingen
'Clingendael'
Clingendael 7
2597 VH 's-Gravenhage
Telefoon: 070-3245384
Telefax: 070-3282002
Postbus 93080
2509 AB 's-Gravenhage
E-mail: research@clingendael.nl
Website: <http://www.clingendael.nl>

© Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Instituut *Clingendael*.

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Voorwoord	9
1 Het Byzantijnse bouwwerk	13
2 Een hoorn des overvloeds	37
3 Een waaier van tekortkomingen	45
• België	45
• Denemarken	48
• Duitsland	50
• Finland	54
• Frankrijk	56
• Griekenland	61
• Groot-Brittannië	64
• Ierland	68
• Italië	70
• Luxemburg	72
• Nederland	73
• Oostenrijk	75
• Portugal	77
• Spanje	78
• Zweden	80
4 Het Europese Plafond	87

5	De volgende stappen	109
	Bijlagen	119
	Lijst met gebruikte afkortingen	123
	Over de auteurs	125

Samenvatting

Na een vliegende start stukt de ontwikkeling van het Europese veiligheids- en defensiebeleid. De militaire interventiemacht voor inzet onder Europese vlag is nog steeds heel ver weg. In Brussel is wel een gecompliceerd mozaïek ontstaan met talrijke comités coördinatiemechanismen en overlegstructuren met andere landen buiten de Europese Unie. De vraag is of onder dit steeds verder uitdijende institutionele bouwwerk een goed functionerend zenuwstelsel ligt, dat de Europese Unie in staat stelt crisissituaties met een brede waaier van niet-militaire en militaire middelen te beteugelen of daarin onder haar leiding in te grijpen. Zo'n goed functionerende besluitvormings- en commandovoeringsstructuur is nodig om de in het Verdrag van Amsterdam uitgesproken verwachtingen over de uitvoering van de zogeheten Petersberg-taken waar te maken. Met deze taken wordt bedoeld op de inzet van militairen voor humanitaire hulpverlening, evacuatie, klassieke vredesbewarende operaties en vredesafdwingende operaties. Om dat naar behoren te kunnen doen moet de Europese Unie in 2003 beschikken over een militaire capaciteit van 60.000 manschappen met daarbij horende ondersteuning voor logistiek, inlichtingen en commandovoering, honderd oorlogsschepen en vierhonderd gevechtsvliegtuigen.

Met wat tot nu toe aan regelingen en afspraken tot stand is gebracht ontstaat in de eerste hete fasen van een uitbarstende crisis een ingewikkeld patroon van overleg tussen de lidstaten, consultatie met een ongeveer even grote groep andere landen en de NAVO, de Verenigde Naties en andere organisaties. Vervolgens is het wachten op de besluitvorming door de nu vijftien, straks 27 lidstaten met allemaal uiteenlopende belangen. Daarbij moet worden afgewacht of voldoende lidstaten bereid én in staat zijn de aan militaire inzet verbonden risico's te nemen. Om slagvaardiger op te optreden is een in de bestaande structuren functionerende kerngroep nodig, die in ieder geval bestaat uit Groot-Brittannië, Frankrijk en Duitsland en gaandeweg tijdens een operatie wordt aangevuld met lidstaten die een aanzienlijk aandeel leveren aan de onder Europese leiding staande operatie. Zonder zo'n kleine, effectieve groep is de Europese Unie niet bij machte naar behoren leiding te geven aan zulke operaties, met name niet aan gecompliceerde operaties met een hoog geweldsniveau.

Een ander kernprobleem voor de Europese Unie is de commandovoering en de uitwerking van de militaire planning voor onder Europese leiding staande operaties. Daarover bestaat geen overeenstemming. Aan de ene kant blokkeert Turkije gebruikmaking van de ruime mogelijkheden hiervoor binnen de NAVO, aan de andere kant wil Frankrijk niet leunen op de binnen de NAVO bestaande staven. Het uitvechten van deze meningsverschillen vertraagt de voortgang de Europese militaire capaciteit en gaat voorbij aan de aan militaire inzet voorafgaande aanlooptijd, waarin het onduidelijk is of en zo ja, onder wiens leiding tot militaire inzet zal worden besloten. Die tijd kan worden gebruikt om in NAVO-verband al te beginnen met de vaak tijdrovende militaire planning voor zulke operaties. Mocht tot inzet onder Europese leiding worden besloten, dan zouden de uit Europese lidstaten afkomstige stafofficiëren binnen deze NAVO-staven hun Europese pet moeten opzetten. Dit verschijnsel is niet nieuw. Amerikaanse stafofficiëren in de NAVO staven maken tegelijkertijd deel uit van de commandostructuur voor de Amerikaanse eenheden in Europa. Van onnodige duplicatie is dan geen sprake. Bovendien neemt deze aanpak onderling wantrouwen tussen NAVO-bondgenoten weg.

Zorgwekkend is de trage herstructurering van de krijgsmachten van de lidstaten van de Europese Unie. Enkele uitzonderingen daargelaten overheersen in deze krijgsmachten problemen en uitgesproken zwakke plekken. In de meeste krijgsmachten ligt een stevige nadruk op traditionele dreigingsscenario's of zijn de krijgsmachten onlosmakelijk vastgeklonken aan traditionele, nationale militaire taken. Van de in Europees verband overeengekomen doelstelling van een militaire capaciteit van zo'n 60.000 militairen gaat onvoldoende druk uit om uit het reservoir van 1,7 miljoen Europese militairen meer expeditionaire lucht-, marine- en ook parate, snel inzetbare landstrijdkrachten te formeren. Bovendien gaat met zo'n transformatie veel tijd gemoeid. De meeste modernisering van de Europese krijgsmachten strekken zich uit tot aan het eind van dit decennium of nog later. Extra geld om dat te bespoedigen is er niet en in veel landen is de ruimte voor investeringen in nieuw materieel en uitrusting verschrompeld tot een luttel deel van de hele defensiebegroting. Wat in Europees verband in gang is gezet en moet leiden tot snel inzetbare, moderne strijdkrachten, zal nog lang 'unfinished business' zijn.

Een andere vraag is het of de in Europees verband vastgelegde ambities op veiligheids- en defensiegebied wel sporen met de afspraken over de aard en vorm van de voor het jaar 2003 in het vooruitzicht gestelde militaire capaciteit. Als we uitgaan van wat tot nu toe in dat kader is toegezegd, dan leidt dat hoogstens tot een bescheiden uitbreiding van de Europese mogelijkheden om in vredesoperaties als KFOR in Kosovo deel te nemen. Als we de Europese ambities letterlijk nemen, moet rekening worden gehouden met verdergaande scenario's. Van gemeenschappelijke strategische uitgangspunten en daarvan af te leiden operationele concepten is geen sprake. Zou de Europese Unie in vredesafdwingende operaties de leiding op zich willen nemen, dan moet een aantal gezamenlijke capaciteiten worden ontwikkeld voor 'power projection' ver buiten Europa, zoals snelle verplaatsing van troepen, luchttransport, verkenningsoperaties en

desnoods het gebruik van geweld met uiterst geavanceerde middelen. Met deze verbetering van met name de luchtmacht is over een periode van tien tot vijftien jaar een bedrag van zo'n 47 miljard euro gemoeid. Dat bedrag is een-tiende van de totale Europese defensieinvesteringen in die periode en kan alleen door verschuivingen in de gelijkblijvende Europese defensiebegrotingen worden vrijgemaakt. Voor Nederland zou het gaan om minder dan 400 miljoen gulden per jaar. Op dit moment is al in de Nederlandse defensiebegroting de helft daarvan voor investeringen in Europees verband gereserveerd.

Europa kan zich op dit gebied geen falen permitteren. Tijdens de Kosovo-oorlog, nu twee jaar geleden, schoten de Europese bondgenoten tekort. Daarna drongen de lidstaten van de Europese Unie aan op het in Europees kader aanscherpen van hun militaire capaciteiten. Dat schept verplichtingen en de tijd begint te dringen. Doorgaan op de nu in geslagen weg leidt tot vertragingen, uitstel en uiteindelijk politiek gezichtsverlies. Scherpe Amerikaanse kritiek op het missen van de zelfopgelegde doelstellingen is dan onomkoombaar. Een andere aanpak is nodig. In Europees verband moet de tijd nodig voor de verwezenlijking van de Europese ambities realistischer worden ingeschat. De voor 2003 voorziene 'deadline' moet worden opgerekt. Vasthouden aan een te vroege toets van de embryonaal ontwikkelde Europese plannen ondergraaft de geloofwaardigheid van veelbelovende, tijdsintensieve pogingen om tot dieper gaande samenwerking op Europees defensiegebied te komen. De noodzaak van zo'n samenwerking is langzamerhand onomstreden. Op bundeling van schaarse middelen en eenheden, taakuitruil, specialisatie en nauwere Europese afstemming van de nationale defensieplannen rust geen taboe meer.

Voorwoord

De komende maanden staan de Europese Unie en haar lidstaten voor belangrijke beslissingen. Op 13 en 14 december van dit jaar buigt de Europese Raad in Laken (bij Brussel) zich opnieuw over de ruim twee jaar geleden in gang gezette ontwikkeling van een Europees veiligheids- en defensiebeleid. Er staat dan veel op het spel. “Het debat over de toekomst van Europa is [...] in een stroomversnelling geraakt” en in dit debat speelt het Europese veiligheids- en defensiebeleid een belangrijke rol.¹ Het de afgelopen twee jaar geboekte succes op dit gebied laat volgens de Nederlandse minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken zien dat de Europese Unie “van een economische gemeenschap evolueert naar een volwaardige politieke Unie”.²

De ontwikkeling van het Europese veiligheids- en defensiebeleid is ook de lakmoesproef voor de transatlantische samenwerking tussen de Verenigde Staten en hun Europese bondgenoten. Het Kosovo-conflict toonde het schrijnende tekort aan militair vermogen van de Europese bondgenoten aan. Aan weerszijden van de Atlantische Oceaan leeft het besef dat een herhaling van de werkverdeling binnen de NAVO gedurende de 78 dagen durende Operatie ‘Allied Force’ de bijl aan de wortels van deze samenwerking zou kunnen leggen. Tegelijkertijd bestaan in Washington en in de Europese hoofdsteden een schoorvoetende vrees voor en een wankelend vertrouwen in de ontwikkeling van een Europese militaire capaciteit voor ‘autonome inzet’. Achter deze autonomie ontwikkelt Europa een eigen buitenlands en veiligheidsbeleid, dat als bewijs van politieke volwassenheid van de Europese Unie wordt gezien. Een ragfijn patroon van afspraken tussen de Europese Unie en de NAVO wordt geweven om de vrees voor rivaliteit met de Verenigde Staten weg te nemen. En hoewel het op korte termijn ondenkbaar is dat de Europese Unie op eigen houtje, zonder de Verenigde Staten, leiding geeft aan risicovolle, omvangrijke crisisoperaties staat ook vast dat de Verenigde Staten niet in elke conflictsituatie te hulp zullen schieten. De geloofwaardigheid van “de volwaardige politieke Unie” is in het recente verleden zwaar op de

1) De Staat van de Europese Unie. De Europese agenda 2000-2001 vanuit Nederlands perspectief, Den Haag, 19 september 2000, p. 7.

2) Ibidem, p. 11.

proef gesteld door het gebrek aan daadkracht en wilskracht van een groot aantal van de Europese bondgenoten van de Verenigde Staten in de bloedige conflicten op de Balkan. Nu begint de tijd te dringen en staat de Europese Unie op het punt om die bladzijden uit haar geschiedenis om te slaan.

Tijdens de Europese Raad van Nice van 7 tot 9 december 2000 is afgesproken dat niet later dan tijdens de Europese Raad van Laken wordt beslist over de operationele gereedstelling van de Europese militaire capaciteit van 50.000 tot 60.000 manschappen.³ Dit betekent in de eerste plaats dat in Laken de toekomstige rol van de Europese Unie op het wereldtoneel en de samenhang binnen het Noord-Atlantisch bondgenootschap in het geding zijn. Als later dit jaar de verwachtingen over een spoedige totstandkoming van de door de Europese Unie in 1999 besloten militaire capaciteit onverhoopt moeten worden getemperd of bijgesteld, kan dat de geloofwaardigheid van de Europese Unie als een handelsbekwame actor op buitenlands- en veiligheidsgebied aantasten.

In de tweede plaats is in de aanloop naar de Europese Raad van Laken aan de orde of de lidstaten van de Europese Unie afzonderlijk en gezamenlijk in staat blijken te zijn de afgesproken militaire capaciteit ook daadwerkelijk vorm en inhoud te geven. De besluiten van de Europese regeringsleiders in Helsinki (december 1999) vallen in twee hoofdbestanddelen uiteen. Het eerste besluit houdt in dat de Europese Unie in 2003 over een volwaardige militaire capaciteit ter grootte van 50.000 tot 60.000 militairen met alle daarbij horende ondersteunende eenheden en lucht- en zeestrijdkrachten moet beschikken. Kortweg wordt dit besluit de 'Helsinki Headline Goal' genoemd. Het tweede besluit betreft de oprichting van een aantal politieke en militaire organen om autonoom over de inzet van zo'n macht te beschikken. In deze publicatie wordt aan de orde gesteld hoe ver de Europese Unie, en de afzonderlijke lidstaten, zijn gevorderd met de uitvoering van deze twee besluiten.

Het eerste hoofdstuk gaat in op de oprichting van de benodigde politieke en militaire besluitvormingsstructuren en de voortgang die daarbij na de Brits-Franse Top van St. Malo op 3 en 4 december 1998 tot en met de Europese Raad van Nice is geboekt. Hierbij doet zich de vraag voor of met de tot nu toe vastgelegde besluiten de Europese Unie beschikt over een volwaardige structuur voor besluitvorming en voor commandovoering in het kader van operaties die onder haar leiding worden uitgevoerd.

Het tweede hoofdstuk richt zich op de bijdragen van de afzonderlijke lidstaten van de Europese Unie aan de 'Helsinki Headline Goal'. Het derde hoofdstuk bevat profielen van het veiligheids- en defensiebeleid van deze landen. De kernvraag in dit

3) Presidency Conclusions. Nice European Council Meeting, 7, 8 and 9 December 2000, SN 400/00, p. 3. Met die strekking is in het Verdrag van Nice ook de volgende verklaring opgenomen: "In accordance with the texts approved by the European Council in Nice concerning the European security and defence policy (Presidency report, plus Annexes), the objective for the European Union is to become operational quickly. A decision to that end will be taken by the European Council as soon as possible in 2001 and no later than at its meeting in Laeken/Brussels, on the basis of the existing Treaty provisions. Consequently, the ratification of the revised Treaty does not constitute a precondition."

hoofdstuk is of de (toekomstige) aard en omvang van de krijgsmachten van de afzonderlijke landen zijn toegesneden op de vereisten van een gemeenschappelijk Europees veiligheids- en defensiebeleid. Van de vijftien afzonderlijke landen zijn beknopte profielen van hun krijgsmachten en de daarin optredende veranderingen opgenomen. Een precieze beoordeling van de mate waarin de afzonderlijke krijgsmachten voldoen of zullen voldoen aan de in Europees en NAVO-verband gestelde vereisten voor aanpassingen en veranderingen in de verschillende krijgsmachten is nog moeilijk te geven. De krijgsmachten van de vijftien lidstaten van de Europese Unie kennen elk hun eigen geschiedenis en eigen karakteristieken. Veel van de Europese krijgsmachten bevinden zich aan het begin of middenin grootscheepse herstructureringen, waarvan de grondslagen wel bekend zijn, maar de uiteindelijke uitkomsten pas over een reeks van jaren verwachtbaar en dus ongewis zijn. Desalniettemin is met deze profielen gepoogd vergelijkingsmateriaal te groeperen en te analyseren in het licht van de ambities van de Europese Unie op veiligheids- en defensiegebied.

Met dit vergelijkingsmateriaal wordt in het vierde hoofdstuk de ondergrond gelegd voor een beoordeling van de vraag of de Europese Unie eind dit jaar inderdaad kan beschikken over een operationeel (gedeelte van een) Europees veiligheids- en defensiebeleid om zogeheten Petersberg-taken te kunnen uitvoeren. In dit verband wordt ook gekeken naar de noodzaak en haalbaarheid van 'collective capabilities', gemeenschappelijke voorzieningen en middelen.

Ten slotte bevat het vijfde hoofdstuk enkele voorstellen voor remedies en verbeteringen bij het op afzienbare termijn bereiken van de in Europees verband gestelde doelstellingen.

De auteurs hebben deze publicatie op 27 april 2001 afgesloten.

1 Het Byzantijnse bouwwerk

Amsterdam-Nice: de balans

“In 2010 telt de Europese Unie 26 lidstaten en breidt zich verder uit naar het Oosten. De Europese economie groeit harder dan de Amerikaanse. Onder Europese leiding worden op de Balkan en in Afrika militaire interventies uitgevoerd”.⁴ Dat is de optimistische toekomstvisie van Charles Grant van het Londense Centre for European Reform. Als zijn profetische woorden in 2010 inderdaad waar blijken te zijn, is de Europese Unie erin geslaagd om afspraken en besluiten, die over een lange reeks van jaren zijn genomen, om te zetten in daden en in gezamenlijk beleid. Dan is een proces volbracht dat na het einde van de Koude Oorlog, in Maastricht, een nieuwe, overigens uiterst voorzichtige aanzet kreeg.

De Verdragen van Maastricht en van Amsterdam

In de Limburgse hoofdstad, in haar lange geschiedenis belaagd en aangevallen door Romeinse, Deense, Spaanse, Duitse, Franse en Belgische legers, werd in 1991 het taboe op een gezamenlijk Europees buitenlands en veiligheidsbeleid, dat “shall include all [cursivering door de auteurs] questions related to the security of the Union”, zachtjes doorbroken.

De betekenis van deze plechtige woorden in het Verdrag van Maastricht (in werking getreden op 1 november 1993) lag aanvankelijk onder de zware schaduw van het primaat van de NAVO: “So there would be a CFSP [Common Foreign and Security Policy] of the Union and a common security and defence policy within the Alliance, hardly the epitome of clarity”, aldus Wim van Eekelen, de vroegere secretaris-generaal van de West-Europese Unie.⁵ Het duurde nog zes jaar voordat in Europees verband dit

4) Charles Grant: EU 2010. An optimistic vision of the future. Centre for European Reform, London, 2000.

5) Wim van Eekelen, *Debating European Security 1948-1998*, The Hague, 1998, p. 118.

“little more than symbolic assertion” een vervolg kreeg.⁶ Het Verdrag van Amsterdam (in werking getreden op 1 mei 1999) “has dotted some i’s, spelling out that ‘the Union shall ensure the consistency of its external action as a whole’.”⁷ In het Verdrag van Amsterdam zijn “de bepalingen betreffende een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid” als volgt gegroepeerd.

Allereerst passeert in het Verdrag van Amsterdam een brede waaier van doelstellingen van zo’n gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid de revue:

- bescherming van de gemeenschappelijke waarden, de fundamentele belangen, de onafhankelijkheid en de integriteit van de Europese Unie, conform de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties;
- versterking van de veiligheid van de Europese Unie *in alle opzichten* [cursivering door de auteurs];
- handhaving van de vrede en versterking van de internationale veiligheid overeenkomstig de beginselen van Handvest van de Verenigde Naties, de beginselen van de Slotakte van Helsinki en de doelstellingen van het Handvest van Parijs, met inbegrip van die betreffende de buitengrenzen;
- bevordering van de internationale samenwerking; en
- ontwikkeling en versterking van de democratie en de rechtsstaat, eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden. (Artikel 11)

Om deze doelstellingen te bereiken stelt het Verdrag van Amsterdam de Europese Unie het onderstaande instrumentarium ter beschikking:

- vaststelling van de beginselen van en algemene richtsnoeren voor het gemeenschappelijke buitenlands en veiligheidsbeleid;
- vaststelling van gemeenschappelijke strategieën;
- vaststelling van gemeenschappelijke acties;
- vaststelling van gemeenschappelijke standpunten;
- versterking van de systematische samenwerking tussen lidstaten bij de uitvoering van beleid. (Artikel 12)

Deze breed geformuleerde doelstellingen en het uitgesproken zachte karakter van het beleidsinstrumentarium maken onverkort duidelijk dat de lidstaten van de Europese Unie in Amsterdam behendig de kool en de geit hebben proberen te sparen. In Amsterdam bestond net voldoende ruimte om de Europese pretenties op veiligheids- en defensiegebied vast te leggen, maar verder gingen de lidstaten niet.

6) Gilles Adréani, Cristoph Bertram and Charles Grant: Europe’s Military Revolution. Centre for European Reform, London, 2000, p. 17.

7) Guido Lenzi, The CFSP: How to Make it Work. In: Antonio Missiroli (ed.): Making the Common and Security Policy Work, Utrikespolitiska Institutet, Stockholm 2000.

Aanknopingspunten voor een gemeenschappelijk Europees veiligheids- en defensiebeleid bevat dit samenstel van instrumenten in ieder geval niet. Dat blijkt uit de gekozen omschrijving van het gemeenschappelijke buitenlands en veiligheidsbeleid. Het gaat hierbij om “alle aangelegenheden [...] die betrekking hebben op de veiligheid van de [Europese] Unie, met inbegrip van de geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid, [...] dat tot een gemeenschappelijke defensie kan leiden [...]” [Artikel 17]. Verderop in het Verdrag van Amsterdam wordt erop gewezen dat onder deze aangelegenheden zijn inbegrepen “humanitaire en hulptaken, vredesbewarende taken en taken voor gevechtseenheden in het kader van crisisbeheersing, met inbegrip van vredesafdwinging.” Deze reeks taken is niet bedoeld als een – in juridische zin – limitatieve opsomming. Amsterdam trok politieke grenzen om de Europese ambities op dit gebied.

Het tandenloze Verdrag van Amsterdam zelf kent geen praktische vervolgstappen, er is geen sprake van een tijdschema en ook ontbreekt een militair besluitvormingsmechanisme. Het Verdrag van Amsterdam bevat voor het ontspruitende veiligheids- en defensiebeleid nog geen vruchtbare ondergrond.

Dat blijkt ook uit Artikel 13: de Raad ziet toe op de eenheid, de samenhang en de doeltreffendheid van het optreden van de Europese Unie. De papieren tijger van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid gaat zo ook nog eens gebukt onder het juk van de eenstemmigheid. Dat gaat uiteraard ten koste van de slagvaardigheid en de effectiviteit van handelend optreden in Europees verband. Tegelijkertijd – het staat er als een contradictio in terminis – kunnen lidstaten zich aan besluiten op dit gebied onttrekken: onthouding van stemming door aanwezige of vertegenwoordigende leden vormt geen beletsel voor het aannemen van deze besluiten. Zulke lidstaten kunnen hun onthouding toelichten en de andere lidstaten zijn eraan gehouden de onthoudingen van deze lidstaten te eerbiedigen (Artikel 23). Als de leden van de Raad die hun onthouding op deze wijze toelichten meer dan een derde van de stemmen vertegenwoordigen, overeenkomstig artikel 205, lid 2 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, dan is het besluit niet aangenomen. Deze niet vaak aangehaalde bepaling kan de eerder in Artikel 13 genoemde doeltreffendheid van het buitenlands-politieke optreden van de Europese Unie ernstig op de proef stellen.

De positie van Denemarken in het Verdrag van Amsterdam is in dit verband een veelzeggend voorbeeld van deze in het Verdrag van Amsterdam vastgelegde ambivalentie. In het “Protocol betreffende de positie van Denemarken” is bepaald dat Denemarken niet deelneemt aan de uitwerking en uitvoering van besluiten en acties van de Europese Unie die gevolgen hebben op defensiegebied. Tegelijkertijd heeft Denemarken als lidstaat dezelfde politieke status als de andere lidstaten. Daarmee verkrijgt Denemarken stemrecht over aangelegenheden, waarbij het zelf afzijdig blijft. Een frappant voorbeeld is de benoeming van de voorzitter van het Militaire Comité van de Europese Unie, de Finse generaal Gustav Hägglund, waarbij de Deense stem de doorslag gaf ten koste van diens Italiaanse tegenkandidaat generaal Mario Arpino. Deze gang van zaken was voor Italië aanleiding om in de Algemene Raad van 9 april jl. opheldering te vragen over het stemrecht van lidstaten als Denemarken bij benoemingen in de nieuwe veiligheids- en defensieinstituten van de Europese Unie. Inmid-

dels heeft Denemarken besloten aan dit soort stemmingen niet meer deel te nemen. Dit maakt het voor Italië niet alleen nog zuurder maar roept ook vragen op over het Deense voorzitterschap van de Europese Unie in de tweede helft van 2002.⁸

In het Verdrag van Amsterdam is aan de Commissie slechts een ondergeschikte rol bij het gemeenschappelijke veiligheids- en defensiebeleid toebedeeld. Des te zwaarder is het gewicht op de schouders van het roulerende voorzitterschap dat “de Europese Unie zal vertegenwoordigen in de aangelegenheden die betrekking hebben op het gezamenlijke buitenlands en veiligheidsbeleid.” Het elke zes maanden roulerende voorzitterschap is ook verantwoordelijk voor de uitvoering van besluiten op dit gebied (Artikel 18). Deze constructie werkt bizarre situaties in de hand. Een recent voorbeeld daarvan is het bezoek van de Zweedse minister van Buitenlandse Zaken, Anna Lindh, aan Washington. Ze sprak daar als voorzitter van de Europese Unie zalvende taal over de Amerikaanse plannen tot invoering van een raketverdedigingssysteem. Dat stond in schril contrast met haar kort daarvoor in het Zweedse parlement breed uitgemeten bezwaren tegen deze Amerikaanse plannen. Toen ze daarop in Washington werd aangesproken, verklaarde zij: “I haven’t changed my mind, but I was talking with my Swedish hat on in the Swedish parliament. When standing here, I’m talking with the hat of the EU presidency.”⁹ Zolang het voorzitterschap op dit vlak zo’n prominente rol vervult, is het spreken met twee of meer tongen onvermijdelijk. Hierdoor ontstaat een innerlijke zwakte in de architectuur van een gemeenschappelijk Europees veiligheids- en defensiebeleid.

Het voorzitterschap wisselt elke half jaar en deze termijn loopt niet gelijk op met een van de belangrijkste parameters van de ‘Helsinki Headline Goal’, het vereiste dat onder leiding van de Europese Unie staande operaties gedurende minstens een jaar moeten worden volgehouden. Om continuïteit in de besluitvorming en aansturing te verzekeren was het dan ook logischer geweest om de leidende rol in crisissachtige omstandigheden aan één instantie of vaste groep toe te bedelen, die niet na verloop van tijd die rol moet opgeven. De aanstelling van de Hoge Vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid biedt in dit opzicht aanknopingspunten. In het Verdrag van Nice is de mogelijkheid geschapen de Hoge Vertegenwoordiger in crisissituaties het nieuwe Political and Security Committee (PSC) te laten voorzitten. Dat lijkt een stap in de goede richting, maar het blijft verwonderlijk dat de Hoge Vertegenwoordiger/secretaris-generaal van de Raad in vergelijking tot zijn NAVO-collega, secretaris-generaal Lord Robertson, niet van meet af aan een spilfunctie ver-

8) “Italy to challenge EU on defence”, in: *Financial Times*, April 9, 2001.

9) Transcript: Powell, Swedish Foreign Minister on U.S.-EU Meeting March 6, 2001, U.S. Department of State. Een ander, ook recent voorbeeld van veelscheutig Europees handelen is de Europese reactie op de niet-nakoming door de Verenigde Staten van het Kyoto-Protocol. Op 2 april reisde de Europese ‘Trojka’ onder Zweedse leiding naar Washington, de week daarvoor was de Nederlandse minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de Europese delegatie al vooruitgesneld. Op dat moment besprak de Duitse bondskanselier deze breuk in de Amerikaans-Europese betrekkingen met de Amerikaanse president.

vult. Even verwonderlijk is het dat de aanstelling van de voorzitter van het Europese Militaire Comité niet beperkt is tot een half jaar. Daar is met het oog op de continuïteit wel gekozen voor een langere periode. Nu is het wachten tot er voldoende politieke moed is verzameld om de overgang van normale omstandigheden naar een crisissituatie te maken. Klaarblijkelijk zijn de lidstaten beducht voor een te grote rol van de Hoge Vertegenwoordiger, waardoor hun eigen nationale autonomie wordt aangetast en de Hoge Vertegenwoordiger niet alleen als het gezicht van de Unie in crisissituaties kan optreden, maar ook de lidstaten kan aanspreken op hun bereidheid militaire middelen beschikbaar te stellen.

Het blijft dan ook de vraag of de lidstaten bereid zijn af te zien van hun voorrechten en uiteindelijk akkoord gaan met een zwaardere rol van de secretaris-generaal van de Raad. Een mogelijke oplossing is de vorming van een ad-hoc groep van landen, die al naar gelang de aard en omvang van een bepaalde onder leiding van de Europese Unie uit te voeren operatie als directoraat optreden. Naast de grotere lidstaten (Groot-Brittannië, Frankrijk, Duitsland) komen al naar gelang hun bijdrage ook andere lidstaten in aanmerking (zie hoofdstuk 5 voor een nadere uitwerking).

Het Verdrag van Amsterdam wijst op nog een andere complicerende factor. Het gaat hierbij om de verschillende defensieverplichtingen van de lidstaten van de Europese Unie, waarvan elf landen deel uitmaken van de NAVO en er vier 'non-allied' zijn. Ook dat schept problemen, niet het minst in het licht van de toekomstige toetreding van een reeks nieuwe lidstaten van de Europese Unie. Zo beschikt de Europese Unie sinds de toetreding van Finland over een gemeenschappelijke grens met Rusland. In de toekomst kent de Europese Unie nieuwe lidstaten, zoals Cyprus en de Baltische staten, die uiteraard een beroep kunnen doen op een van de centrale doelstellingen van de Europese Unie in het Verdrag van Amsterdam: "handhaving van de vrede en versterking van de internationale veiligheid overeenkomstig de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties, de beginselen van de Slotakte van Helsinki en de doelstellingen van het Handvest van Parijs, met inbegrip van die betreffende de buitengrenzen". Het is de vraag of er in zulke situaties nog wel een zuiver onderscheid tussen de zogeheten Petersberg-taken en zogenaamde Artikel-5 operaties kunnen worden gemaakt.

De binnen de Europese Unie geldende diversiteit waar het gaat om aansluiting bij de NAVO zorgt ook voor een scheve verhouding tussen lidstaten die wel en lidstaten die niet zijn gecommitteerd aan het 'Defence Capabilities Initiative' van de NAVO. Dit programma voor verbetering van de militaire vermogens van de 19 NAVO-landen speelt – zoals in hoofdstuk 4 nog nader wordt uiteengezet – een belangrijke rol in de versterking van de Europese militaire samenwerking en vergroting van het Europese aandeel in de geïntegreerde militaire samenwerking binnen de NAVO. Als over enkele jaren de Europese Unie verder wordt uitgebreid ontstaat nog duidelijker dan nu het geval is een scheiding tussen lidstaten van de Europese Unie die wel en die in het geheel geen politieke verplichting op zich hebben genomen bij te dragen aan het 'Defence Capabilities Initiative'. Dit komt de synchronisatie van de uitvoering van het 'Defence Capabilities Initiative' en de in Europees verband beloofde versterking van de afzonderlijke krijgsmachten niet ten goede. Dit probleem wordt klaarblijkelijk ook

onderkend in de NAVO en de Europese Unie. Weer vervult Frankrijk in dit opzicht een sleutelrol. Parijs lijkt bereid te zijn de versterking van de militaire vermogens in de Europese Unie niet te laten controleren door, maar wel af te stemmen met de NAVO op voorwaarde dat de andere lidstaten van de Europese Unie erkennen dat de autonomie van de Europese Unie niet aangetast kan worden. De praktijk zal moeten uitwijzen of daarmee een bruikbaar 'review process' op gang is gebracht. De eerder met veel bombarie door de Britse, Italiaanse en Franse ministers van Defensie gepropageerde pogingen om analoog aan de invoering van de Euro op dit vlak convergentiecriteria te hanteren zijn blijven steken in een weinig vruchtbaar academisch debat.

De Koepel van St. Malo

Het eerste deel van de jaren negentig, waarin de verdragen van Maastricht en van Amsterdam hun beslag kregen, is wel eens getypeerd als "a time when nothing much was clear to anybody, even to the most visionary of statesmen".¹⁰ De omslag in het Europese denken voltrok zich toen in de tweede helft van de jaren negentig in Frankrijk een nieuwe president (1995) en in Groot-Brittannië een nieuwe 'prime minister' (1998) aantraden. Onder president Jacques Chirac ondernam Frankrijk een overigens niet helemaal gelukte poging om volledig terug te keren in de geïntegreerde militaire structuur van de NAVO. In Groot-Brittannië begon de nieuwe Labour-regering met de 'Strategic Defence Review', een fundamentele herbezinning op aard, omvang en taken van de Britse strijdkrachten, gevoed door "intense frustration felt by Tony Blair throughout 1998 as he struggled to formulate a policy on the Balkans".¹¹ Waar Frankrijk worstelde met de betekenis van de NAVO voor het Franse veiligheids- en defensiebeleid, voelde Groot-Brittannië zich in de Europese politiek gehandicapt door zijn weigering toe te treden tot de Economische en Monetaire Unie.

Vanuit deze uitgangsposities kwam het tot de ultieme aanzet voor het opstarten van de motor van het Europese veiligheids- en defensiebeleid tijdens de Brits-Franse Top in St. Malo. Groot-Brittannië en Frankrijk schaarden zich in St. Malo achter de "full and rapid implementation of the Amsterdam provisions on CFSP".¹² Hun gemeenschappelijke verklaring overkoepelt als het ware de traditionele Franse en Britse oriëntaties op veiligheids- en defensiegebied. Enerzijds spreekt de gemeenschappelijke verklaring over de "responsability of the European Union to decide on the progressive framing of a common defence policy", anderzijds wordt benadrukt dat "we are contributing to the vitality of a modernised Atlantic Alliance which is the foundation of the collective defence of its members".¹³ Wat dit laatste betreft was een belangrijke Britse drijfveer het besef dat het tanende Europese aandeel in de bondgenoot-

10) Jolyon Howorth, *European Integration and Defence: The Ultimate Challenge*. Chaillot Paper 43, Institute for Security Studies, Paris, November 2000, p. 22.

11) Jolyon Hoyworth, *Britain, France and the European Defence Initiative*. In: *Survival*, vol. 42, no. 2, Summer 2000, p. 33.

12) Joint Declaration issued at the British-French Summit, St. Malo, France, 3-4 December 1998.

13) Ibidem.

schappelijke verdediging een voortdurende aantasting van de transatlantische band betekent. Sindsdien hamert Groot-Brittannië erop dat er een onlosmakelijk verband bestaat tussen de versterking van het Europese militaire vermogen en de versterking van militaire samenwerking in de NAVO.

Beide landen kwamen in St. Malo als hoofdpoging het volgende overeen: “In order for the European Union to take decisions and approve military action where the Alliance as a whole is not engaged, the Union must be given appropriate structures and a capacity for analysis of situations, sources of intelligence, and a capability for relevant strategic planning, without unnecessary duplication [...]. In this regard, the European Union will also need to have recourse to suitable military means (European capabilities predesignated within NATO’s European pillar or national or multinational European means outside the NATO framework).”¹⁴ Het nieuwe Strategische Concept van de NAVO omarmt dit streven naar “the capacity for autonomous action”.¹⁵

De Europese oversteek in Keulen

Tijdens de Europese Raad van Keulen op 3 en 4 juni 1999 staken de lidstaten van de Europese Unie de Rubicon over. Ze wierpen de teerling uit en in precies dezelfde bewoordingen als in het gemeenschappelijke Brits-Franse communiqué van St. Malo maakten zij de oversteek naar “the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises without prejudice to actions by NATO”.¹⁶

Keulen markeert ook het begin van het zoeken naar een militaire onderbouwing van het gemeenschappelijke veiligheids- en defensiebeleid. Met alle verwarring van dien sprak de Europese Raad zich uit voor “the full spectrum of conflict prevention and crisis management tasks defined in the Treaty on the European Union, the ‘Petersberg tasks’”.¹⁷ De NAVO, zo werd in Keulen besloten, blijft de “foundation of the collective defence of its Member States”. Hoe landen als Zweden, Finland, Ierland en

14) Presidency Conclusions Cologne European Council, 3 and 4 June, 1999

15) De desbetreffende passage luidt: “The European Allies have taken decisions to enable them to assume greater responsibilities in the security and defence field in order to enhance the peace and stability of the Euro-Atlantic area and thus the security of all Allies. On the basis of decisions taken by the Alliance, in Berlin in 1996 and subsequently, the European Security and Defence Identity will continue to be developed within NATO.[...] [This process] will assist the European Allies to act by themselves as required through the readiness of the Alliance, on a case-by-case basis and by consensus, to make its assets and capabilities available for operations in which the Alliance is not engaged militarily under the political control and strategic direction either of the WEU or as otherwise agreed, taking into account the full participation of all European Allies if they were so to choose.”

16) Presidency Conclusions Cologne European Council, 3 and 4 June, 1999.

17) De Nederlandse staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, drs. D. Benschop, sprak over kleine “politionele operaties”, waarop de Europese Unie zich moeten richten.

Oostenrijk zich daarin moeten schikken, wordt met een bezweringsformule afgedaan: “The[ir] status [...] with regard to collective defence guarantees will not be affected”.

Keulen maakte in ieder geval een einde aan een andere bron van verwarring. Het op dat moment in haar laatste gevechtsfase verkerende Kosovo-conflict legde de zwakte van het Europese militaire vermogen nogmaals genadeloos bloot. In de luchtcampagne keken de Europese bondgenoten op tegen een enorme achterstand op de Verenigde Staten. Ondanks een ongeveer gelijk aantal gevechtsvliegtuigen speelden de Europese luchtmachten een ondergeschikte rol ten opzichte van de Amerikaanse luchtmachtcrachten.¹⁸ Verschillen in kwaliteit en het ontbreken van een aantal essentiële ‘common capabilities’ waren daar debet aan. In de ‘Presidency Conclusions’ van de Europese Raad van Keulen wordt in dit verband nadrukkelijk gewezen op de noodzaak van “necessary adaptations and notably the reinforcement of our capabilities in the field of intelligence, strategic transport, command and control.”

Tot de in Keulen begonnen militaire onderbouwing horen ook “efforts to adapt, exercise and bring together national and multinational European forces”. Even verderop wordt daaraan toegevoegd “further progress in the harmonisation of military requirements and the planning and procurement of arms”. Dat soort vergezichten heeft zijn mythische betekenis twee jaar later geenszins verloren. In Keulen waren het veelbelovende aanzetten, in het Europa van mei 2001 is het niet anders.

Keulen was nog een ander keerpunt: voor het eerst duikt in de stukken van deze Europese Raad een ragfijn web van modaliteiten en beginselen op ten aanzien van de afstemming en samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie en de NAVO en tussen deze twee organisaties: “To this end we task the General Affairs Council to prepare the conditions and the measures necessary to achieve these objectives, including the definition of the modalities for the inclusion of those functions of the WEU which will be necessary for the EU to fulfil its new responsibilities in the area of the Petersberg tasks.”¹⁹

De twee sporen van Helsinki

De centrale plaats van en de uitgebreide aandacht voor het Europese veiligheids- en defensiebeleid tijdens de Europese Raad van Helsinki op 10 en 11 december 1999 hadden, zoals al nabeschouwend in de Tweede Kamer werd vastgesteld, meer dan een symbolische betekenis: “de bloedigste eeuw in de geschiedenis van Europa werd afgesloten met het besluit over de ‘Helsinki Headline Goal’ ”²⁰:

18) Aan de luchtcampagne droegen niet alleen de US Air Force, maar ook vliegtuigen van de US Navy en het US Marine Corps bij.

19) Presidency Conclusions, Cologne European Council, 3 and 4 June 1999.

20) Handelingen van de Tweede Kamer, 16 december 1999. Bijdrage van het Tweede Kamerlid drs. F. Timmermans (PvdA).

- cooperating voluntarily in EU-led operations, Member States must be able, by 2003, to deploy within 60 days and sustain for at least 1 year military forces of up to 50,000-60,000 persons capable of the full range of Petersberg tasks;
- new political and military bodies and structures will be established within the Council to enable the Union to ensure the necessary political guidance and strategic direction to such operations, while respecting the single institutional framework;
- modalities will be developed for full consultation, cooperation and transparency between the EU and NATO, taking into account the needs of all EU member states;
- appropriate arrangements will be defined that would allow, while respecting the Union's decision-making autonomy, non-EU European NATO members and other interested States to contribute to EU military crisis management;
- a non-military crisis management mechanism will be established to coordinate and make more effective the various civilian means and resources, in parallel with the military ones, at the disposal of the Union and the Member States.²¹

De 'Helsinki Headline Goal' kreeg in Helsinki een nadere uitwerking. Naast een militaire capaciteit "up to corps level (up to 15 brigades)", die "in full at this level within 60 days" kunnen worden ingezet, voorziet de 'Helsinki Headline Goal' erin:

- to develop and coordinate monitoring and early warning military means;
- to open existing joint national headquarters to officers coming from other Member States;
- to reinforce the rapid reaction capabilities of existing European multinational forces;
- to prepare the establishment of a European air transport command;
- to increase the number of readily deployable troops;
- to enhance strategic sea lift capacity.

Naast dit op de verbetering van het Europese militaire vermogen gerichte spoor namen de lidstaten van de Europese Unie een voorschot op de instelling van nieuwe politieke en militaire organen. De volgende nieuwe in eerste instantie interim, maar spoedig permanente organen werden ingesteld "within the Council":

- a standing Political and Security Committee (PSC) in Brussels will be composed of national representatives of senior/ambassadorial level.
- The Military Committee (MC) will be composed of the Chiefs of Defence, represented by their military delegates.
- The Military Staff (MS) within the Council structures will provide military expertise and support [...].

21) Presidency Conclusions, Helsinki European Council, 10 and 11 December 1999.

De modaliteiten voor overleg en samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie en niet tot de Europese Unie horende landen kregen tijdens de Europese Raad van Feira een vervolg. In Helsinki werd alvast vastgelegd dat bij een door de Europese Unie te leiden operatie, waarbij gebruik wordt gemaakt van 'NAVO-middelen', de niet tot de Europese Unie horende landen "will participate if they so wish". In die gevallen waarbij de Europese Unie van zulke NAVO-middelen geen gebruik maakt, zullen deze landen "on a decision by the Council be invited to take part".

Voor de inzet van niet-militaire middelen voor crisis-management ontwierp de Europese Raad van Helsinki een "Action Plan", dat tot doel heeft beter gebruik te maken van de binnen de Europese Unie aanwezige "considerable resources in a number of areas" en de inzet en effectiviteit daarvan te vergroten. Een "coordinating mechanism" moet hiertoe worden opgezet binnen het Raadssecretariaat, dat wil zeggen los van de hierboven genoemde organen en instellingen voor inzet van de in Europees verband te benutten militaire middelen.

Het Byzantijnse bouwwerk van Feira

In de aanloop naar de Europese Raad van Feira op 19 en 20 juni 2000 ontstond verdeeldheid over "reikwijdte, omvang en mogelijke gelijktijdigheid van operaties, mandaatskwesties, rotatie-frequenties, gereedheidseisen en dergelijke".²² Deze meningsverschillen hebben de uitwerking van de 'Helsinki Headline Goal' "regelmatig parten gespeeld". Zo bleek het niet mogelijk de 'Helsinki Headline Goal' uit te werken in zes logische stappen. Na vaststelling van de 'strategic context' (1) zouden 'key planning assumptions' (2) en 'planning scenario's' (3) moeten leiden tot een lijst van 'generic capabilities' (4) en hieraan gekoppeld 'forces packages' (5), die op hun beurt weer in een 'force catalogue' (6) zouden worden gebundeld. Daarmee hield de uitwerking van de 'Helsinki Headline Goal' het midden tussen de het 'Force Goal' deel van de NAVO 'Force Planning' en het binnen de West-Europese Unie gehanteerde systeem van nationale en multinationale bijdragen aan een database, waarbij de afzonderlijke landen zorgdragen voor de te verstrekken informatie.

Een drietal 'Illustrative Profiles' ("oude WEU-planningsscenario's") vormde de leidraad voor de verdere invulling van de 'Helsinki Headline Goal'. Een nadere verfijning en afbakening zou wellicht de 'force planning' hebben bevorderd. Daar staat tegenover dat met name Frankrijk gekant is tegen een begrenzing van het Europese

22) Ir. V.C. Windt, Onnodige verdubbeling van processen? Een bestandsopname van één jaar Helsinki 'Headline Goal'. In: *Militaire Spectator*, 2-2001, p. 77.

ambitieniveau.²³ Voor Groot-Brittannië beslaat de ‘Helsinki Headline Goal’ het hele spectrum van de Petersberg-taken, van humanitaire hulp tot en met het met geweld scheiden van strijdende partijen. Maar de schaal waarop sprake is en kan zijn van geweld wordt bij de uitwerking van deze scenario’s in de Britse optiek laag gehouden.²⁴ De drie Petersberg-taken geven hoegenaamd geen houvast aan een afgemeten inschatting van de benodigde militaire middelen, maar vormen wel de politiek grootste gemeene deler, waarop de Europese Unie zich in de uitwerking van haar plannen eensgezind kan richten. De ‘Illustrative Profiles’ missen ook militaire precisie voor de vaststelling van de aard en omvang van de ‘Helsinki Headline Goal’. Ze gaan van een aantal vaste casus-posities uit en miskennen ook de mogelijkheid dat in elk van de scenario’s situaties kunnen veranderen en geweldsniveaus van ‘low-risk’ naar ‘high-risk’ verschuiven. In een eerder Clingendael Occasional Paper zijn in dit verband voorbeelden van dergelijke omslagpunten gegeven.²⁵ In het tweede hoofdstuk wordt op de uitwerking van de ‘Helsinki Headline Goal’ aan de hand van ‘Illustrative Profiles’ nader ingegaan.

Onder het Portugese voorzitterschap werd de uitwerking van de ‘Helsinki Headline Goal’ niet afgerond. Wel werden de lidstaten van de Europese Unie het eens over “arrangements on modalities of consultation and/or participation that will allow the non-EU European NATO members and other countries which are candidates for accession tot the EU to contribute to EU military crisis management”. Deze afspraken stoelen op de volgende beginselen:

- de Europese Unie draagt zorg voor de nodige dialoog, overleg en samenwerking met betrekking tot door de Europese Unie te leiden crisisoperaties;
- passende arrangementen zullen worden ingesteld voor dialoog en informatie met betrekking tot veiligheids- en defensiebelevingsvraagstukken en crisis management;
- de autonomie van de Europese Unie voor wat betreft de besluitvorming moet worden gerespecteerd;
- er komt een “single, inclusive structure” waarbinnen alle 15 Europese niet tot de Europese Unie horende NAVO landen en overige kandidaat lidstaten (Hongarije, IJsland, Noorwegen, Polen, Tsjechië, Turkije, Bulgarije, Cyprus, Estland, Letland, Litouwen, Malta, Roemenië, Slovenië en Slowakije) “can enjoy the necessary dialogue, consultation and cooperation with the EU”;
- binnen deze structuur zullen “exchanges” met de zes Europese, niet tot de Europese Unie behorende NAVO lidstaten (Hongarije, IJsland, Noorwegen, Polen, Tsje-

23) “French resistance to quantifying such limitations for EU operations and insistence that ESDP is, at heart, a European project which cannot allow itself from the outset to be hamstrung by Atlanticist restrictions”, aldus Jolyon Howorth. In: Britain, France and the European Defence Initiative, *Survival*, vol. 42, no. 2, Summer 2000, p. 44.

24) Gesprek van een van de auteurs met vertegenwoordigers van het Britse ministerie van Defensie, Whitehall, Londen, 3 juli 2000.

25) Alfred van Staden e.a., Towards a European Strategic Concept, Clingendael Occasional Paper, oktober 2000, p. 22.

chië en Turkije) plaatshebben “where the subject matter requires it”, zoals vraagstukken betreffende “the nature and functioning of EU-led operations using NATO assets and capabilities”.

De door de Europese Unie uitgedachte arrangementen kennen twee fasen. Allereerst is er een mechanisme voor de “routine non-crisis phase”. Per voorzittersperiode zullen regelmatig “at the appropriate level” bijeenkomsten met de ‘15’ worden gehouden, waarvan minimaal twee bijeenkomsten met de zes Europese, niet tot de Europese Unie horende NAVO-lidstaten. Op ministerieel niveau zal er tijdens elk voorzitterschap een bijeenkomst plaatshebben met de ‘15’ en met de ‘6’. Zowel de ‘15’ als de ‘6’ worden betrokken bij de voortgang van de ‘Helsinki Headline Goal’. Voor de ‘6’ worden in dat verband speciale maatregelen getroffen en in Feira konden al toezeggingen voor bijdragen aan de ‘Helsinki Headline Goal’ worden genoteerd van Turkije, Polen, Tsjechië en Noorwegen.

De tweede, operationele, fase valt op haar beurt in twee delen uiteen: de pre-operationele fase en de operationele fase in strikte zin. Voor de pre-operationele fase zullen in het geval van een crisis “dialogue en consultation” worden geïntensifieerd. Als toegang tot NAVO-middelen aan de orde is, zal bijzondere aandacht worden gegeven aan consultatie met de ‘6’. In de operationele fase geldt dat de ‘6’ worden uitgenodigd, na een daartoe strekkend besluit van de Raad, om aan operaties deel te nemen, waarvoor geen gebruik wordt gemaakt van NAVO-middelen. Een zelfde uitnodiging zal worden gericht aan de kandidaat-lidstaten van de Europese Unie. Beide groepen landen krijgen dezelfde rechten en verplichtingen in “the day to day conduct of that operation” als de aan de operatie deelnemende lidstaten van de Europese Unie. Een ad hoc committee van “contributors” zal leiding geven aan de dagelijkse gang van zaken tijdens zo’n operatie. De Raad, dan wel het comité voor politieke en veiligheidsvraagstukken, is verantwoordelijk voor de politieke en strategische aansturing van de operatie.

Ook een tweede set van “principles for consultation with NATO on military issues and recommendations on developing modalities for EU/NATO relations” werd tijdens de Europese Raad van Feira op 4 en 5 juni 2000 goedgekeurd. Deze beginselen betreffen vier hoofdonderwerpen, waarvoor – zo werd in Feira voorgesteld – vier ad hoc werkgroepen in het leven worden geroepen:

- de beveiliging van de uitwisseling van informatie en toegang van aangewezen vertegenwoordigers van de Europese Unie en de lidstaten tot de planningstructuren van de NAVO;
- de vaststelling van ‘capability goals’ door overleg over de uitwerking van de ‘Helsinki Headline Goal’ en het ‘Defence Capabilities Initiative’ van de NAVO;
- de uitwerking van eerder gemaakte afspraak over gebruik van NAVO-middelen tijdens onder leiding van de Europese Unie uit te voeren operaties;
- de totstandkoming van permanente afspraken over de relatie tussen de NAVO en de Europese Unie.

Naast deze vrij gedetailleerde uitwerking van modaliteiten en beginselen voor de verhoudingen tussen (de lidstaten van de) Europese Unie en derde landen en de NAVO, werd aan de architectuur van het langzamerhand Byzantijnse bouwwerk van het Europese veiligheids- en defensiebeleid in Feira nog een ander element toegevoegd. Het gaat hierbij om de “concrete targets on civilian aspects of crisis management”. De Europese Raad in Feira keurde een studie op dat vlak goed, die vier prioriteiten onderkent:

- een politiecapaciteit, een ‘Headline Goal’ in 2003 van 5.000 politiefunctionarissen voor inzet tijdens internationale missies “across the range of crisis prevention and crisis management operations”. Van deze 5.000 zouden de lidstaten 1.000 binnen dertig dagen moeten kunnen inzetten;
- een pool van rechters, officieren van justitie en strafrechtdeskundigen, die in vredesondersteunende operaties kunnen worden ingezet voor het herstel van de rechtsorde;
- een pool van deskundigen op het gebied van openbaar bestuur;
- een capaciteit voor hulp bij rampen.

Een “coordinating mechanism” moet zorgen voor de wisselwerking tussen Raadssecretariaat en Commissie. De coördinatie tussen de verschillende geledingen in de Europese Unie bij de inzet van civiele middelen is het meest complexe en potentieel meest problematische onderdeel in het crisisbeheersingsbeleid van de Europese Unie.

De Europese Unie geeft nogal hoog op over een waaier van middelen en instrumenten te beschikken om in crisissituaties op te treden, van economische hulp en ondersteuning op tal van gebieden tot sancties en dreiging met inzet van militaire middelen. Veiligheid en stabiliteit zijn in de Europese Unie multidimensionale begrippen. Waar armoede, etnische conflicten, autoritaire macht, schending van de mensenrechten en achterstand op economisch en sociaal gebied in elkaar grijpen, wordt een beroep op een rijk geschakeerd geheel van instrumenten en politieke, diplomatieke, economische, financiële en andere middelen gedaan. Deze uitdaging van de ‘brede veiligheid’ wordt een van de sterke punten van de Europese Unie in vergelijking met de ééndimensionale NAVO genoemd.

De vergelijking met de NAVO gaat echter voorbij aan het uitgebreide instrumentarium dat de Verenigde Staten en de lidstaten van de Europese Unie op dit vlak ten dienste staan. Aan deze vermeende kracht van de Europese Unie wordt ook afbreuk gedaan door de verschillende institutionele wortels van het wijde Europese instrumentarium. In conflictsituaties wordt de effectiviteit van het eigen handelen ernstig aangetast door gebrek aan coördinatie of aansturing vanuit verschillende invalshoeken. Dat wordt ook beseft bij de lidstaten van de Europese Unie. Voorlopig moet worden vertrouwd op een goede afstemming tussen Commissie, Algemene Raad en de Hoge Vertegenwoordiger. Op den duur valt aan een samenbundeling van verantwoordelijkheden niet te ontkomen.

Tijdens de Europese Raad van Feira kreeg de commissie een rol in het Balkanbeleid van de Unie toebedeeld die ondergeschikt was aan de positie van de Hoge Vertegenwoordiger, Javier Solana: “the status of the Commission also took a knock during the summit, when the leaders gave Chris Patten, the external affairs commissioner, a role

in running the EU's Balkans policy subordinate of Javier Solana, the EU's high representative for foreign policy. If there are many more such setbacks, the Commission's political status could be weakened to the point where it becomes a mere executive agency for national governments".²⁶ Aan de andere kant laat commissaris Chris Patten geen kans onbenut om te pleiten voor een rol voor de commissie in het Europese veiligheids- en defensiebeleid: "Mr Patten said he was not calling for the Commission [...] to have a direct role in defence. But it was "impossible to separate purely military matters from related issues in which we are competent, and have a real contribution to make".²⁷ Het nieuw gevormde PSC krijgt in crisissituaties een belangrijke rol toebedeeld, maar heeft geen zeggenschap over de crisisbeheersingsinstrumenten uit de eerste pijler van de Europese Unie.

Dit onderlinge steekspel wordt tijdens de komende Europese Raad van Göteborg ongetwijfeld vervolgd. Op tafel ligt dan een 'Communication on Conflict Prevention', een 'allesomvattende herziening van alle recente initiatieven'. Achter deze 'consolidated and realistic' reeks van concrete voorstellen staat de handtekening van de Europese commissaris Chris Patten. In de bijna dertig aanbevelingen komt de Hoge Vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk- en defensiebeleid slechts drie keer, in een bijrol, voor, het PSC wordt geen enkele keer genoemd. De eerste reacties op deze "wachsende Rolle der EU-Kommission im militärischen Bereich" voorspellen forse onenigheid in het eigen Europese huis bij de aanpak van ontluikende crises.²⁸

Het Verdrag van Nice: duidelijkheid over onduidelijkheid

Na de langste Europese Raad uit de geschiedenis van de Europese Unie werd tamelijk luchtig gedaan over het feit dat over het Europese veiligheids- en defensiebeleid slechts acht minuten was gesproken. Toch is de Europese Raad van Nice een belangrijke tussenstop op weg naar de Europese Raad van Laken.

Allereerst werden in het Verdrag van Nice de nieuwe instellingen van de Europese Unie juridisch verankerd. In Artikel 25 wordt het PSC geïntroduceerd. Dit permanente comité neemt de taken over van het zogeheten CoPo (Comité Politique), de regelmatige bijeenkomsten van uit de hoofdsteden afkomstige (plaatsvervangende) directeuren-generaal politieke zaken. Deze verdragswijziging is van belang omdat hiermee de mogelijkheid wordt geboden om in crisissituaties besluitvormingsbevoegdheden over te dragen van de Algemene Raad (van ministers van Buitenlandse Zaken, al dan niet geflankeerd door de ministers van Defensie). Zonder deze verdragswijziging zou het PSC voortdurend via het COREPER de Algemene Raad van Ministers "political control and strategic direction" voor de door de Europese Unie te leiden operaties moeten

26) Peter Norman: "Europe seeks a heart", in: *Financial Times*, June 6, 2000.

27) Quentin Peel: "Patten urges new role for Commission in defence", in: *Financial Times*, June 16, 2000.

28) Conflict Prevention: Commission Initiative to improve EU's civilian intervention capacities. DN: IP/OI/560, 11 April 2001. "EU beansprucht grössere Rolle bei Krisenbekämpfung", in: *Süddeutsche Zeitung*, 12 April 2001.

vragen. Anders was alleen een constructie mogelijk waarbij de Hoge Vertegenwoordiger “uitvoerende autoriteit” bij zulke operaties kan verkrijgen op basis van een ‘Joint Action’, een van de vage beleidsinstrumenten die in het Verdrag van Amsterdam in het leven is geroepen.

Het belang van opname van het PSC in het Verdrag van Nice is met name in Nederland onderstreept. Minister Van Aartsen van Buitenlandse Zaken wees erop dat deze verdragsbepaling betekent dat besluiten in crises altijd door de vijftien lidstaten van de Europese Unie worden genomen.²⁹ Ook zouden met deze verdragsrechtelijke regeling besluiten in het kader van het Europese veiligheids- en defensiebeleid “ten volle worden verantwoord ten opzichte van de diverse parlementen, uiteraard ook ten opzichte van het Nederlandse parlement”.³⁰ Wat dit laatste betreft past hierbij uiteraard de kanttekening dat de parlementen van de lidstaten van de Europese Unie elk hun eigen nationale bevoegdheden hebben. Zo moet elk besluit tot deelname van Duitse militairen aan crisisoperaties met meerderheid van stemmen in de Bondsdag worden goedgekeurd.

Het gehamer op het aambeeld van collectieve besluitvorming lijkt samen te vallen met het door alle lidstaten van de Europese Unie vurig verdedigde eigen soevereine recht om zelf te beslissen over deelname (“commitment of national resources”) aan door de Europese Unie te leiden operaties. Daarmee dreigt het nemen van een besluit “to launch and conduct EU-led military operations in response to international crises” een wirwar te worden van elkaar deels overlappende besluitvormingsprocessen. In de pre-crisissituatie is het aannemelijk dat de Europese Unie, nu eens in de persoon van de Europese Commissaris Chris Patten, dan weer in de persoon van de Hoge Vertegenwoordiger Javier Solana, een deel van haar répertoire aan niet-militaire middelen aanspreekt. Afwisselend vervullen de Commissie, de Algemene Raad en het voorzitterschap in deze breekbare situatie de rol van initiatiefnemer en beleidsbepaler. Zodra het conflict in de fase terechtkomt, waarbij inzet van militaire middelen steeds naderbij komt, switcht het zwaartepunt van de besluitvorming eerst naar de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, die, zoals in Nice is vastgelegd, de “primary responsibility [...] for maintaining peace and international security” heeft. Zweden heeft zich als voorzitter van de Europese Unie er duidelijk over uitgelaten dat “the EU would seek Security Council mandates before embarking on any global peacekeeping or humanitarian missions”.³¹ Met Groot-Brittannië en Frankrijk als permanente leden beschikken de twee belangrijkste troepenleveranciers voor door de Europese Unie te leiden operaties over een in feite dubbele stem (eerst in de Veiligheidsraad, daarna in de Europese Unie) bij het bepalen van een militair antwoord op een uitbarstende crisis. De elf NAVO-landen in de Europese Unie zijn er bovendien in Nice in geslaagd de vier andere lidstaten van de Europese Unie ervan te overtuigen dat “NATO will continue to play an important role in crisis management”.

29) Handelingen van de Tweede Kamer, 13 december 2000, p. 35-2920.

30) Ibidem.

31) Aldus de Zweedse minister van Defensie, dr. Björn von Sydow, in: *Jane's Defence Weekly*, 7 March 2001.

De in Nice opgelaaide discussie over de vraag of de NAVO in internationale crises een “right of first refusal” heeft of positiever geformuleerd “the organisation of first choice” is lijkt dan ook meer dan een “theological argument” te zijn. Met zoveel tussenschijven dreigt de optie van door de Europese Unie te leiden operaties wel erg smal te worden. Wordt snel en krachtig optreden gewenst of zelfs nodig, dan leent het beproefde recept van de NAVO zich voor gezamenlijke besluitvorming. Waar dat niet mogelijk of wenselijk is zal in Europees verband naar bevind van zaken worden gehandeld. En daar ligt de kiem voor een voortdurend terugkerend debat tussen de landen die autonoom Europees optreden hoog in de vaandel hebben en de landen die liever naar bevind van zaken handelen. Krijgen de laatsten hun zin, dan is in feite een dergelijke onder Europese leiding staande operatie alleen denkbaar als een van de lidstaten van de Europese Unie als ‘lead nation’ een militaire operatie wil uitvoeren, omdat zijn nationale belangen in het geding zijn, maar voor de legitimiteit een breder internationaal draagvlak wenselijk is. In zo’n scenario neemt de ‘lead nation’ de operationele planning en leiding op zich en past de eventuele bijdragen van andere (Europese) landen in de in te zetten militaire ‘task force’ in.

Deze militaire ‘left over’ bestrijkt militaire operaties die onder de onderste helft van de Petersberg-taken vallen. Zou de Europese Unie immers kiezen ‘to launch and conduct’ een door haar te leiden operatie voor de meer eisende Petersberg-taken, dan moet voorlopig in ieder geval worden teruggevallen op capaciteiten voor operationele planning en commandovoering, die uitsluitend toebehoren aan de NAVO of in de vorm van hoofdkwartieren onttrokken zouden moeten worden aan de bondgenootschappelijke militaire samenwerking. Dat laatste is niet aannemelijk zonder instemming van alle 19 NAVO-landen, waaronder Turkije.

Achter deze duidelijkheid over onduidelijkheid schuilt de Franse vrees dat de Europese Unie op dit gebied overvleugeld wordt door de NAVO en dat van een autonoom beleid van de Europese Unie geen sprake zal zijn. In de Franse visie bestaat “onverenigbaarheid van karakters” tussen de NAVO en de Europese Unie. Op militair gebied verhouden de NAVO en de Europese Unie zich als een reus tot een dwerg. De Franse minister van Buitenlandse Zaken verwijst hierbij naar het gevaar van ‘Otanisation’, waarbij de ontwikkeling van het militaire vermogen van de Europese Unie en de planning en uitvoering van onder Europese leiding staande operaties voortdurend afhankelijk wordt gemaakt van de ruimte die de NAVO daartoe biedt. Dit verklaart de Franse terughoudendheid om bij de uitwerking van de ‘Helsinki Headline Goal’ gebruik te maken van de ‘force planning’ capaciteit van de NAVO: wat op dat gebied binnen de Europese Unie moet gebeuren moet in de woorden van de Franse president Jacques Chirac “coordonnée, mais indépendante” geschieden.³²

Om dit gevaar van ‘Otanisation’ te voorkomen wil Frankrijk het nieuwe institutionele kader van de Europese Unie zo sterk mogelijk en zo onafhankelijk mogelijk van de NAVO maken. In dit verband is het te vroeg om te juichen over het diplomatieke suc-

32) Geciteerd uit Andrew Duff: *The Treaty of Nice: from left-overs to hangovers*. Briefing Cambridge, 6 January 2001.

ces van Nederland bij de verankering van het PSC in het Verdrag van Nice. Weliswaar moet dit nieuwe comité van ambassadeurs van de lidstaten van de Europese Unie gaan fungeren als de stuurman van het nieuwe Europese veiligheids- en defensiebeleid, maar tegelijkertijd lijkt het erop dat deze ambassadeurs niet aan het hoofd roer staan. Wat senioriteit en status betreft kennen de vertegenwoordigers in het PSC hun meerderen in de permanente vertegenwoordigers bij de Europese Unie en bij de NAVO. Wat de NAVO betreft vervult de Noord-Atlantische Raad op het niveau van ambassadeurs een centrale rol, zoals uit het onderstaande schema blijkt. In de Europese Unie is de rol van het PSC niet zo scherp uitgelicht. Bovendien is in Nice besloten dat dit comité ook met als samenstelling de directeurs-generaal politieke zaken van de ministeries van Buitenlandse Zaken bijeen kan komen. Een nadere beschrijving van de taken van het PSC doet inderdaad vermoeden dat het PSC nog veel terrein moet bevechten om een met de NAVO-Raad op ambassadeursniveau vergelijkbare status en overeenkomstige bevoegdheden te krijgen en inderdaad als autonoom besluitvormingsorgaan te gaan functioneren. In Nice is vastgelegd dat het PSC in het bijzonder:

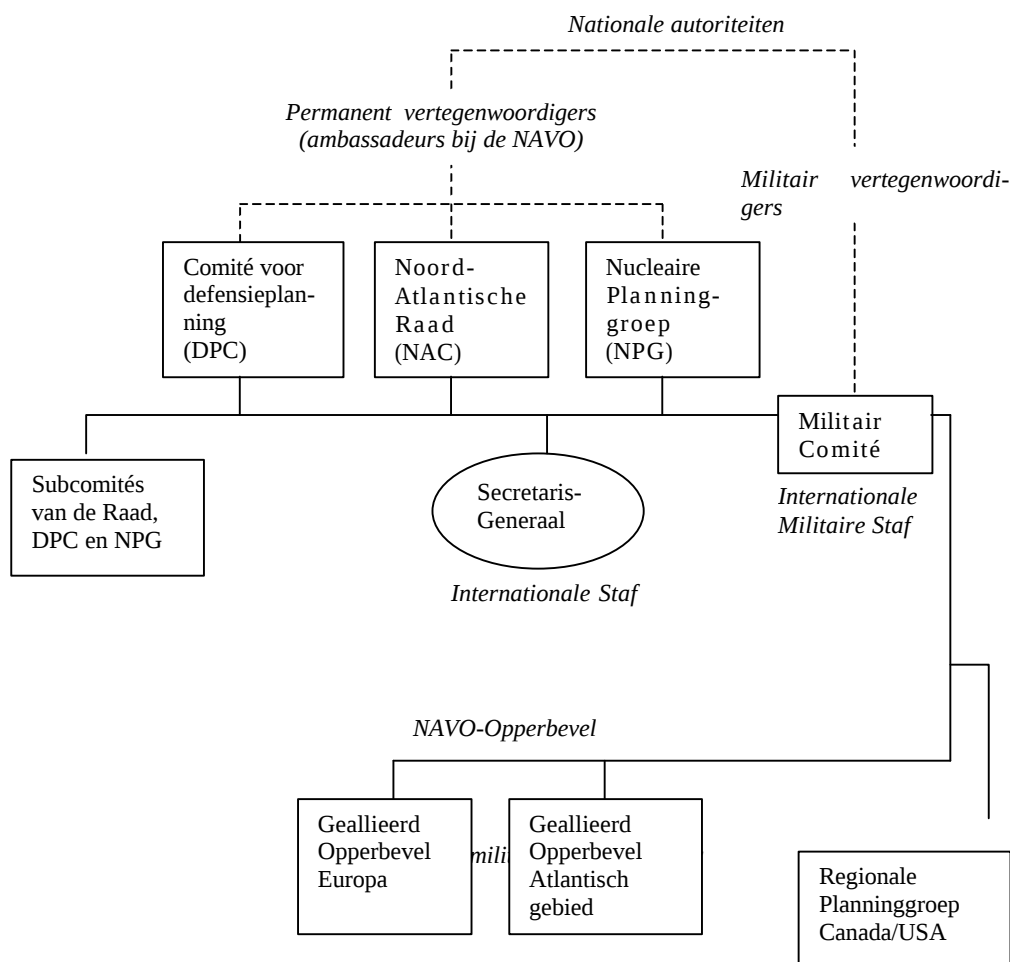
- de internationale situation volgt (“keep track”) en bijdraagt aan het formuleren van beleid door “opinions for the Council” op te stellen;
- de delen van de voor het PSC relevante deel van de conclusies van de Algemene Raad bestudeert (“examine”);
- richtlijnen uitgaat aan andere comités;
- een “privileged link” onderhoudt met de Secretaris-Generaal;
- richtlijnen stuurt naar het Militair Comité en standpunten en aanbevelingen van het Militair Comité ontvangt (“receive”);
- richtlijnen stuurt naar het Comité voor de ‘Civilian Aspects of Crisis Management’ en standpunten en aanbevelingen van dit comité ontvangt;
- een “privileged forum” vormt voor dialoog met de ‘6’, de ‘15’ en de NAVO;
- onder de auspiciën van de Raad verantwoordelijk is voor de “political direction of the development of military capabilities”.

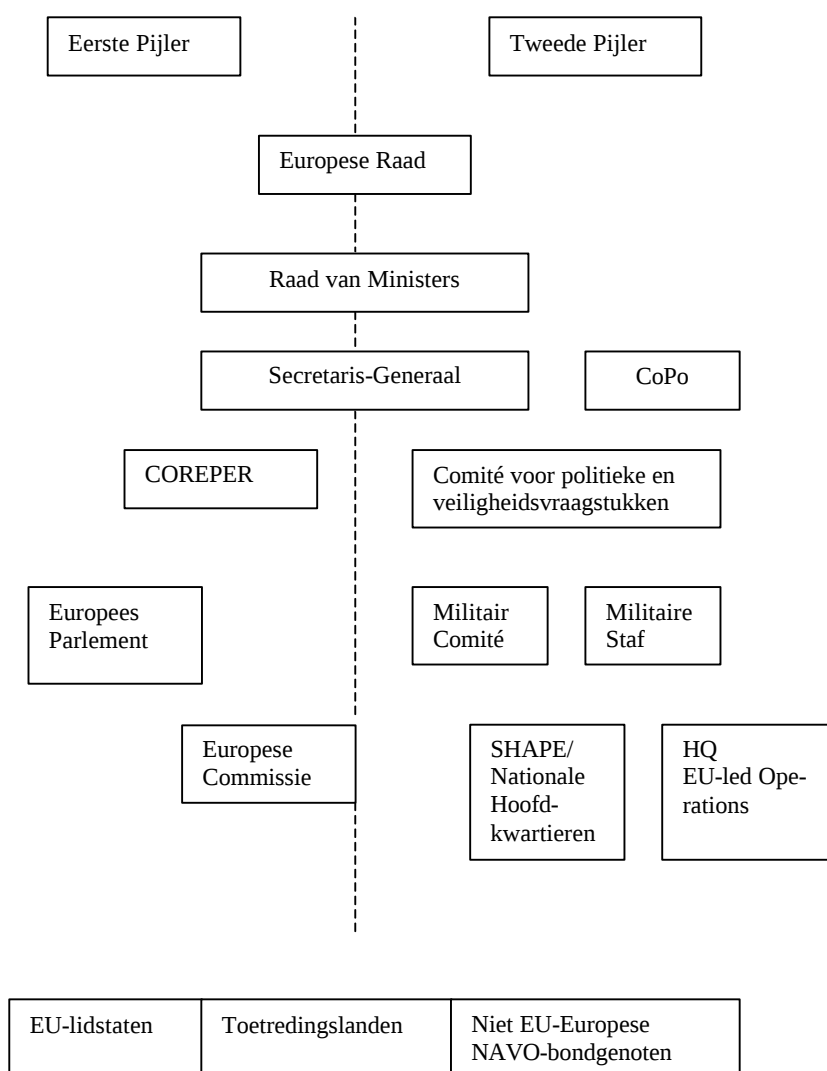
In het geval van een crisis onderzoekt het PSC alle opties, maar alleen de Algemene Raad (“whose preparatory work is carried out by COREPER”) en de Commissie beschikken over de macht om juridisch-bindende besluiten te nemen. Daarmee rijst de vraag of het PSC het brandpunt van de besluitvorming in crisissituaties wordt of het COREPER, de permanente vertegenwoordigers van de EU-lidstaten. In het ‘Presidency Report’ van de Europese Raad van Nice wordt dat onderstreept door in crisissituaties de voorzitter van het PSC te laten deelnemen aan bijeenkomsten van het COREPER, dat de politieke doelstellingen van de mogelijke reacties van de Europese Unie op zo’n crisis zal vaststellen. Binnen de door COREPER te stellen randvoorwaarden krijgt het PSC ‘political control and strategic direction’, maar uiteindelijk – zo is in Nice vastgelegd – krijgt ook de Hoge Vertegenwoordiger nog zeggenschap op dat vlak.

Trekt het PSC in relatie tot COREPER aan het kortste eind, ten aanzien van de nieuwe militaire organen vervult het PSC eveneens geen spilfunctie. De voorzitter van het Militair Comité wordt door de Algemene Raad benoemd op voordracht van de in

het Militair Comité bijeenkomende chefs van de defensiestaven van de 15 lidstaten van de Europese Unie. Waar het PSC onder de “political control and strategic direction” nog een belangrijke rol toebedeeld krijgt bij de advisering over “strategic military options”, zoals commandostructuur, operationeel concept en operatieplan, leggen de militaire adviseurs in de Militaire Staf van de Europese Unie daarop gelijk een zware hypotheek. Niet alleen ontwikkelt deze staf voorstellen op dit gebied, maar ook is de staf belast met prioriteitstelling en formuleert deze staf de ‘Planning Guidance’ en daartoe behorende aanwijzingen van het PSC.

Figuur 1 *Civiele en militaire structuur van de NAVO*



Figuur 2 *Europese Unie na Nice*

Maar het gecompliceerde mozaïek in het Byzantische bouwwerk kent nog meer kronkelende motieven. “The EU project is open”: dat korte zinnetje uit het ‘Presidency Report on the European Security and Defence Policy’ voor de Europese Raad van Nice kan nog een lange staart krijgen. Na de ‘6’ en ‘15’ van de Europese Raad van Feira werden in Nice nieuwe voorstellen over overleg met en deelname van “Russia, Ukraine, other European States with which the Union maintains political dialogue and other interested States such as Canada” goedgekeurd. Deze voorstellen voorzagen in een hoofdrol voor de ‘PSC Troika’ in de ‘routine phase’. In een crisissituatie, als de mogelijkheid van een militaire operatie wordt overwogen, valt die rol toe aan “consultations conducted in Troika format or by the Secretary-General/High Representative”.

Van eenvormigheid in de onderlinge betrekkingen met deze landen hoeft geen sprake te zijn. Canada krijgt als NAVO-land in ieder geval een speciale status (“Consultations with Canada will be stepped up in times of crisis”). Maar ook de andere landen, zoals Rusland, worden “specific consultation and/or participation mechanisms” in het vooruitzicht gesteld. Naast deze specifieke voorzieningen krijgen alle landen, die deelnemen aan een operatie, de mogelijkheid liaison-officieren te plaatsen in de Planning Staff en “with the same rights and obligations as the other participating States as far as day-to-day management of the operation is concerned” aanwezig te zijn bij bijeenkomsten van het Comité van Troepenleverende Landen. Het Zweedse voorzitterschap spreekt in dit verband van “the importance of involving Russia in the dialogue on the European Security Architecture” en heeft daartoe initiatief genomen tot een Troika ontmoeting met de Russische minister van Defensie. Dit is evenwel afgeketst en in plaats daarvan zal de Zweedse minister van Defensie zijn Russische collega begin juni in bilateraal verband ontmoeten.³³

Naast de dialoog met deze landen moet, aldus het Zweedse voorzitterschap, ook de samenwerking met de Verenigde Naties en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa in dit kader worden verbeterd “at all levels”.³⁴ Afgezien van een “transatlantische dialoog” zal in deze welhaast Gordiaanse knoop van overleg-structuren en consultatierondes ruimte moeten komen voor een afstemming tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten.

De onderbrenging van het Europese veiligheids- en defensiebeleid in zoveel losse en meer vaste structuren kan de argwaan van de niet tot de Europese Unie horende bondgenoten en partners wellicht temperen, maar een zo veel gelaagde architectuur bevordert uiteraard de slagvaardigheid van het nu op stapel staande beleid niet. Met meer dan een dozijn besluitvormingsgremia, comités, “coordination mechanisms” en arrangementen voor consultatie met bijna twintig niet tot de Europese Unie horende landen kunnen verschillen in opvatting over de al dan niet autonome rol van de Europese Unie op veiligheids- en defensiegebied wellicht verbloemd worden, de verschillen worden daardoor niet overbrugd. De broze consensus tussen met name Parijs en Londen wordt pas echt getest als de nood aan de man komt en de Europese Unie inderdaad verreikende beslissingen over ‘to launch and conduct EU-led operations’ moet nemen.

De vraag is of het nu opgerichte bouwwerk wel bestand is tegen de tegen elkaar in werkende krachten van vijftien moeilijk op een lijn te krijgen lidstaten van de Europese Unie aan de ene kant en de in datzelfde gremium bedachte spelregels voor betrokkenheid van bijna twintig niet tot de Europese Unie horende landen.

Tekenend is dat in het recente verleden verschillende lidstaten het niet hebben aangedurfd om door hen overwogen militaire inzet in een Europees kader te plaatsen. Het Britse besluit om Europese staatsburgers uit Sierra Leone te evacueren werd

33) Press release dr. Björn von Sydow, Minister for Defence, Brussels, 6 April 2001.

34) Speech by dr. Björn von Sydow, Minister for Defence, “Openness to the Union’s citizens and the political approach”. Brussels, 4 April 2001. Priorities of the Swedish Presidency of the European Union for the CFSP/COSCE Working Group.

weliswaar met de “embryo” van de Britse bijdrage aan de ‘Helsinki Headline Goal’ uitgevoerd, van een in Europees verband ondernomen operatie was geen sprake.³⁵ Een ander voorbeeld is de politieke steun van de Europese Unie aan de uitvoering van Veiligheidsraadresolutie 1312 voor de oprichting van de ‘United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea’. Expliciet wordt de deelname van een aantal lidstaten van de Europese Unie aan de operatie in een breder kader, de door de Europese Unie ingenomen ‘Common Position’ van 29 juni 2000, geplaatst.³⁶ Aflossing van de lidstaten, die, zoals Nederland, na de eerste uitzending hun bijdrage niet langer kunnen voortzetten, is in Europees verband niet aan de orde. Dat gold evenmin voor de inzet van militaire hulpverlening bij de overstromingen in Mozambique, vorig jaar en dit jaar. Ook het uitblijven van een Europese reactie op het verzoek van de autoriteiten van Benin om mee te zoeken naar een met kindsclaven op zee varend schip, de ‘Etireno’, is mede in het licht van de ondersteuning van de Europese Unie van het democratiseringsproces in deze Afrikaanse staat veelzeggend.³⁷

Het heeft er veel van weg dat de Europese Unie ondanks alle voortgang op institutioneel gebied het voor de uitvoering van militaire operaties benodigde zenuwstelsel nog niet bezit. Anders kan niet worden verklaard waarom de Europese Unie zich afwachtend opstelt bij relatief ongecompliceerde operaties, zoals hierboven genoemd.

Hoewel het eerder door Turkije opgeworpen probleem van betrokkenheid bij de besluitvorming in Europees verband de verdere verfijning van institutionele afspraken tussen de NAVO en de Europese Unie nog niet helemaal uit de weg is geruimd, is te hopen dat deze vorm van zelfverlamming binnenkort definitief tot het verleden behoort. Als Turkije de verzekering krijgt dat dit land niet alleen deelneemt aan de besluitvorming over de inzet van militaire middelen in een crisissituatie, maar ook in het politieke proces dat voorafgaat aan besluitvorming over militaire inzet, is dat een geweldige aanslag op het autonome karakter van de Europese besluitvorming op dit gebied. Daarnaast wil Turkije van geval tot geval beslissen of het als NAVO-lid instemt met de “assured access” van de Europese Unie tot de operationele planningscapaciteit van de NAVO.

De Zweedse minister van Defensie hoopt dat Turkije en de Europese Unie hierover overeenstemming zullen bereiken tijdens een voorziene informele bijeenkomst van de ministers van Defensie op 15 mei. De Duitse minister van Defensie meende “that a solution would be found by the end of the year.”³⁸ De secretaris-

35) Baroness Symons, Minister of State for Defence Procurement, 14 juni 2000. (www.mod.uk).

36) Declaration by the Presidency on behalf of the European Union concerning the United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea (UNMEE), 17 november 2000. Zie ook “Eritrea-missie voorbeeld voor Europa”, interview met de Franse minister van Defensie, Alain Richard, in: *De Volkskrant*, 13 oktober 2000.

37) Declaration on the Presidential Elections in Benin, 6 April 2001.

38) *Atlantic News* no 3284, 11 April 2001.

generaal van de NAVO verklaarde “[to be] confident that we will very soon have an agreement between the EU and NATO that satisfies all concerned.”³⁹

In hoeverre deze onenigheid de voortgang van het Europese veiligheids- en defensiebeleid zal belemmeren valt dus nog te bezien. In ieder geval voeden de bestaande meningsverschillen het sluimerende Amerikaanse wantrouwen ten opzichte van de uiteindelijke bedoeling van het Europese veiligheids- en defensiebeleid. Zolang in Parijs, Londen, Berlijn en Stockholm verschillend wordt gedacht over de aard, omvang en betekenis van de ‘Helsinki Headline Goal’, is het voor de Verenigde Staten moeilijk de Europese bedoelingen te traceren en te herleiden tot een voor niet tot de Europese Unie behorende bondgenoten werkbare en aanvaardbare ontwikkeling.

Voor oefeningen voor de interne besluitvormingsmechanismen binnen de Europese Unie, in het bijzonder de wisselwerking tussen de hierboven weergegeven Europese instituties en de lidstaten, zal het Zweedse voorzitterschap voorstellen doen.⁴⁰ Dat is een hele geruststelling. “Naar het er nu naar uitziet is aan alle Nederlandse desiderata voldaan”, vervolgt minister Van Aartsen van Buitenlandse Zaken. Maar het inmiddels steeds verder uitdijende Byzantijnse bouwwerk doet wel steeds vaker denken aan de waarschuwing van de toenmalige Britse minister van Defensie dat “you cannot send an institutional wiring diagram to a crisis”.⁴¹ Hoever het Europese veiligheids- en defensiebeleid sindsdien is opgeschoten is moeilijk te meten: “voorlopig worden geen veldoefeningen voorzien”.⁴²

Tijdens de Europese Raad van Nice benadrukte Groot-Brittannië steeds dat het Europese veiligheids- en defensiebeleid geen “Europees leger” betekende. Als het dat niet met of zonder veldoefeningen is, wat is het dan wel? Die vraag komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

39) *Atlantic News* no 3280, 28 March 2001. Zie ook de *Financial Times*, 24 april 2000: “EU and Nato to hold talks on military planning”.

40) Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, DIE/216/01, 2 april 2001.

41) Speech by the Secretary of State for Defence, The Lord Robertson of Port Ellen PC: European Defence: The Way Ahead, Royal Institute of International Affairs, London, 7 October 1999.

42) Ibidem.

2 Een hoorn des overvloeds

Europese toezeggingen

Ook als de Europese Unie erin slaagt de institutionele problemen bij het vinden van goed functionerende besluitvormingsprocessen en een sluitende structuur voor commandovoering op te lossen, staat en valt het Europese veiligheids- en defensiebeleid met de praktische uitvoering van de 'Helsinki Headline Goal'. De vraag is of de Europese Unie in 2003 beschikt over – kwalitatief én kwantitatief – voldoende militaire middelen om aan de vereisten van deze 'Headline Goal' te voldoen. Vijftien brigades, ongeveer 50.000 tot 60.000 militairen, met ondersteuning en daarbij horende zee- en luchtstrijdkrachten moeten dan binnen zestig dagen kunnen worden ingezet. In dit besluit van de Europese Raad van Helsinki ligt ook nog eens opgesloten dat de inzet van zo'n Europese militaire taakgroep minstens een jaar lang moet worden volgehouden. Dat vereist extra eenheden, in een lagere staat van gereedheid, om de eerst uitgezonden eenheden bijtijds te kunnen aflösen.

De aan deze militaire capaciteit te stellen vereisten (aard, omvang, gereedheidseisen, bewapening, uitrusting, ondersteuning, toegang tot inlichtingensystemen) hangen uiteraard nauw samen met de begrenzingen die de Europese Unie aan de inzet van haar militaire interventiemacht stelt. Met andere woorden, waar legt de Europese Unie haar bovengrens op dit gebied? Kiest de Europese Unie voor een door alle lidstaten gedeelde omschrijving van haar belangen, die ze desnoods met de inzet van militaire middelen wil beschermen? Of richt de Europese Unie zich op een geografische begrenzing voor de inzet van de 'Helsinki Headline Goal'? Ondanks een Nederlands aandringen op de totstandkoming van een 'Europees Strategisch Concept' is ervoor gekozen om precies andersom de vaststelling van aard en omvang van de 'Headline Goal' aan te pakken. Niet de vaststelling van de 'strategic context', die als leidraad voor een strategisch concept kon dienen, maar drie generieke scenario's, los van deze context, werden het vertrekpunt voor de uitwerking van de 'Headline Goal'. Het gaat daarbij om de volgende scenario's, waarvan het derde in twee subscenario's is onderverdeeld:

- separation by forces;
- conflict prevention;
- assistance to civilians:
 - humanitarian aid;
 - evacuation.⁴³

Deze aanpak leidde niet alleen tot slechts “een zeer ruwe kwalitatieve schets van de militaire behoeften om aan de HLG (Helsinki Headline Goal) te kunnen voldoen”, maar zorgde ook voor een scheidslijn tussen Groot-Brittannië, Duitsland en Nederland enerzijds en Frankrijk anderzijds. De eerste groep landen ziet de Europese Unie alleen militair optreden als de NAVO als geheel niet is betrokken; voor operaties van enige intensiteit lijkt het volgens deze landen onwaarschijnlijk dat dit in de nabije toekomst zal gebeuren. Frankrijk wenst een nadrukkelijke rol voor de Europese Unie op het gebied van crisisbeheersingsoperaties over het gehele geweldsspectrum.

De door de regeringsleiders vastgestelde ‘Helsinki Headline Goal’ blijkt in deze controverse de tegenstellingen niet te versmallen, maar juist te vergroten: “in dat kader was natuurlijk ook de formulering van de HLG in Helsinki niet echt gelukkig [...]. De omvang van de EU-capaciteiten en –middelen moet natuurlijk, via het ‘Force Planning’ proces, volgen uit het (politieke) ambitieniveau en de strategische context.”⁴⁴ Dit verschil in politieke doelstelling en militair handwerk komt in de uitwerking van het meest vergaande ‘illustrative profile’ tot uitdrukking. Werd de ‘Helsinki Headline Goal’ aanvankelijk gepresenteerd als een militaire capaciteit ter grootte van een ‘legerkorps’, in de uitwerking van het scenario voor ‘separation of forces’ wordt gesproken van “a minimum of two brigades, and possibly more than one division”. Beduidend minder dus dan de vijftien brigades van de ‘Helsinki Headline Goal’.

Door deze aanpak ontstaat de situatie dat de uitwerking van de “Helsinki Headline Goal’ voornamelijk van onderop, vanuit de krijgsmachten van de vijftien lidstaten van de Europese Unie, geschiedt. De uitkomsten van dit proces culmineerden in de ministeriële bijeenkomst van 20 november 2000 in Brussel. Al voorafgaande aan deze ‘Capabilities Commitment Conference’ hadden de lidstaten van de Europese Unie overeenstemming bereikt over wat grosso modo de totale omvang moest zijn van de voor de uitvoering van de ‘Helsinki Headline Goal’ benodigde militaire capaciteit. Het gaat hierbij om:

- “meer dan 500 soorten eenheden land-, lucht- en zeestrijdkrachten, alsmede “key or strategic capacities” op zeven gebieden: “C3I, ISTAR, Deployability and Mobi-

43) Zie de brief van de minister van Defensie aan de Tweede Kamer (D2000003064), 21 september 2000, het ‘Report on the Presidency before the press’ ter gelegenheid van de ‘Informal Meeting of Defence Ministers at Eouen, 22 September 2000 en ir. V.C. Windt: “Onnodige verdubbeling van processen?”. Een bestandsopname van één jaar Helsinki ‘Headline Goal’. In: Militaire Spectator, 2-2001.

44) Ibidem Windt.

lity, Effective Engagement, Protection and Survivability, Sustainability and Logistics en General Support”;

- “capacities that the states commit to provid[e] for at least one year”;
- wat landstrijdkrachten betreft betekent dit dat om 60.000 militairen in te zetten “in all possible configurations of use” bijna 80.000 militairen nodig zouden zijn;
- wat luchstrijdkrachten betreft “between 300 and 350 fighter planes”;
- wat zeestrijdkrachten betreft “80 ships”.⁴⁵

Tijdens de ‘Capabilities Commitment Conference’ overtroffen de bijdragen van de vijftien lidstaten van de Europese Unie de hierboven geschetste benodigde omvang van de ‘Helsinki Headline Goal’. Deze bijdragen omvatten meer dan 100.000 militairen en ongeveer 400 gevechtsvliegtuigen en 100 schepen “making it possible *fully* [cursivering door de auteurs] to satisfy the needs identified to carry out the different types of crisis management missions within the headline goal”.⁴⁶

De Franse minister van Defensie verklaarde na afloop dat dit betekende dat de toegezegde militaire eenheden, vliegtuigen en schepen “can be deployed for a period of up to a year, in accordance with the commitment made.”⁴⁷ De ministers van Defensie voegden hier wel de waarschuwing aan toe dat het noodzakelijk is “to further improve the availability, deployability, sustainability and interoperability of forces” voor “the most demanding Petersberg tasks”. Ook wezen ze op de noodzaak van aanschaf van voor deze taken bestemd materieel, bewapening en munitie.

45) Report on the presidency before the press. Informal meeting of Defence Ministers at Eouen, 22 September 2000.

46) Military Capabilities Commitment Declaration

47) Synopsis of the Press Conference given by Mr. Alain Richard, French Defence Minister, and Mr. Javier Solana, High Representative for the CFSP, Brussels, 20 November 2000.

Tabel 1 *De bijdragen van de 15 lidstaten van de Europese Unie aan de ‘Capabilities Commitment Conference’*

Land	Bijdrage in aantal Militairen	% van totaal	% van het totaal van de eigen krijgsmacht
België	5260	4,5	13,4
Denemarken	-	-	-
Duitsland	16780	20,0	5,2
Finland	1420	1,2	4,5
Frankrijk	19850	16,9	6,7
Griekenland	7600	6,5	4,8
Groot-Brittannië	18964	16,1	8,9
Ierland	1000	0,7	7,4
Italië	19800	16,8	7,9
Luxemburg	200	0,2	22,2
Nederland	8975	7,6	17,3
Oostenrijk	3655	3,1	10,3
Portugal*	4800	4,1	7,4
Spanje	8475	7,2	5,1
Zweden	950	0,8	1,8
Totaal	117.579		

Bron: *NRC Handelsblad*, 21 november 2000.

*) Volgens de eigen opgave van het Portugese ministerie van Defensie gaat het om ongeveer 3.000 militairen. Wat Zweden betreft noemt de eigen opgave van het ministerie van Defensie het aantal van 1.900 militairen.

Naast de in het kader van de ‘Headline Goal’ benodigde nationale bijdragen ruimden de ministers van Defensie ook plaats in voor nationale inspanningen ten behoeve van ‘strategic capabilities’. Het gaat hierbij om:

- “command, control and communications”, waarvoor de lidstaten een “satisfactory” aantal nationale en multinationale hoofdkwartieren “at strategic operational, force and component levels” aanboden;
- “collective early warning capability and a predecisional situation assessment and strategic planning capability.” Hiervoor dient de militaire staf van de Europese Unie, die uiteindelijk in de loop van dit jaar uit 135 officieren en ondersteunend personeel zal bestaan. Deze staf krijgt naast de hiervoor genoemde taken ook een rol bij het vaststellen van de voor de uitvoering van een bepaalde operatie benodigde militaire eenheden en middelen. Tenslotte zal deze staf de besluiten van het Militaire Comité van de Europese Unie uitvoeren. De staf staat onder leiding van de Duitse luitenant-generaal Rainer Schuwirth, die aan de bijeenkomsten van het PSC deelneemt en – indien nodig – ook aanwezig is bij de bijeenkomsten van de Algemene Raad. Het is niet de bedoeling deze – in omvang met de Nederlandse defensiestaf vergelijkbare – staf te belasten met de operationele planning van operaties en de commandovoering. De gedetailleerde operationele planning wordt

overgelaten aan de NAVO, met name SHAPE, of aan voor deze taak aangewezen (Britse en/of Franse) nationale planningsstaven, de commandovoering aan daarvoor aangeboden hoofdkwartieren;

- “intelligence”. Afgezien van de beperkte satellietbeeldinter-pretatiecapaciteit van het WEU Satellite Centre in Torrejon bood ook een aantal lidstaten “a number of resources” aan. Opmerkelijk was dat alle ministers (dus ook de Britse minister van Defensie) op de noodzaak wezen van serieuze inspanning “in order for the Union to have more strategic intelligence at its disposal in the future”;
- “strategic air and naval transport capabilities”.

Om de afzonderlijke bijdragen te kunnen toetsen aan de vereisten van de ‘Helsinki Headline Goal’ en de voortgang van de verwezenlijking van deze doelstelling te kunnen beoordelen werd in Brussel een ‘evaluation mechanism’ overeengekomen, dat stoelt op overleg tussen de lidstaten. Om onnodige duplicatie te voorkomen wordt wat dat betreft aansluiting gezocht bij bestaande NAVO-procedures, zoals het ‘Defence Planning Process’ en het ‘Planning and Review Process’. Deze parallelle benadering maakt het mogelijk om de samenhang tussen verbeteringen in het kader van de ‘Helsinki Headline Goal’ en het ‘Defence Capabilities Initiative’ te bewerkstelligen. Tussen Europese Unie en NAVO wordt daartoe, zo is afgesproken, in een gezamenlijke ‘Working Group on Capabilities’ informatie uitgewisseld.

Voor de ‘medium and long-term’ voorzien de ministers van Defensie verdere inspanningen om hun militaire eenheden en middelen te harmoniseren en “still further” te verbeteren. Weliswaar leggen de ministers in dit opzicht een verband met de besluiten van de Europese Raden van Helsinki en Feira. Maar tegelijkertijd suggereert deze politieke wilsverklaring een verplichting om zelf (“particularly in the framework of the reforms being implemented in their armed forces”) en gezamenlijk (“multinational solutions, including in the field of pooling”) de in de Europese Unie aanwezige militaire eenheden en middelen te verbeteren en te versterken in het post-‘Helsinki Headline Goal’-tijdperk.

Deze ‘medium and long-term’ projecten vallen in drie delen uiteen:

- verbetering van het optreden van Europese strijdkrachten wat beschikbaarheid, inzetbaarheid, voortzettingsvermogen en interoperabiliteit betreft;
- ontwikkeling van strategische capaciteiten:
 - strategische mobiliteit om eenheden snel te kunnen inzetten in hun operatiegebied;
 - hoofdkwartieren voor de commandovoering van de eenheden en daarbij benodigde informatie- en communicatiesystemen;
 - inlichtingenverkeer met de in een operatie in te zetten eenheden;
- versterking van onmisbare operationele capaciteiten voor de inzet in crisisbeheersingsoperaties:
 - search and rescue capaciteit onder operationele omstandigheden;

- zelfbescherming tegen ballistische raketten;
- precisiewapens;
- logistieke ondersteuning;
- simulatoren.

Op het eerste gezicht bevestigen deze besluiten het optimisme dat tijdens de Europese Raad van Nice is uitgesproken over de eind jaar te verwachten indienststelling van de Europese militaire capaciteit. Met meer dan tachtig eenheden ter grootte van brigades, meer dan 3.000 gevechtsvliegtuigen en 170 grote oppervlakteschepen beschikken de lidstaten van de Europese Unie over een veelvoud van de in de 'Helsinki Headline Goal' gevraagde capaciteit. Aan de vooravond van deze 'Capabilities Commitment Conference' sprak de Britse minister van Defensie de waarschuwing uit dat "It is not that Europe does not have enough troops. But there is a pressing need to look at the way in which many of Europe's armed forces are organised and trained. To be effective today's Armed Forces now need to be highly trained and specialised. For many countries – UK included – part of the answer has been to move away from large conscript armies towards smaller professional armies."⁴⁸

Deze scherpe analyse snijdt – zo is inmiddels duidelijk geworden – hout. Op 6 april jl maakten de ministers van Defensie van de lidstaten van de Europese Unie een tussenbalans op. Hun conclusies hadden betrekking op drie nauw aan de Britse waarschuwing verwante onderdelen van de 'Helsinki Headline Goal'.

In de eerste plaats ontbreekt het de Europese Unie aan een "assessment mechanism of actually available capabilities". De lidstaten van de Europese Unie kunnen tot dusverre niet naar behoren vaststellen of en zo ja, hoe de bestaande capaciteiten beschikbaar zijn, onderling met elkaar kunnen optreden en over gelijkwaardige uitrusting beschikken.⁴⁹ De nadruk op afzienbare termijn moet dan ook komen te liggen op vergroting van de effectiviteit van de aangeboden militaire eenheden. Of hiervan ook sprake zal zijn hangt voornamelijk af van de herstructurering en verbetering van de afzonderlijke krijgsmachten: een vraagstuk waarop in hoofdstuk 3 wordt ingegaan.

Een tweede hieraan gerelateerd probleem is dat de landen van de Europese Unie inmiddels tot de slotsom zijn gekomen dat de tijdens de 'Capabilities Commitment Conference' aangeboden eenheden onvoldoende zijn voor de in de 'Helsinki Headline Goal' genoemde getalsmatige omvang. Een deel van de benodigde 60.000 militairen maakt onderdeel uit van toezeggingen die de afzonderlijke lidstaten van de Europese Unie al in het kader van thans lopende vredesoperaties van de NAVO en de Verenigde Naties nakomen.

In de derde plaats bestaat onvoldoende voortgang bij de vaststelling en verwezenlijking van 'common strategic capabilities'. Ook hier moet de Europese Unie aan

48) Speech by the Secretary of State for Defence, the Rt. Hon. Geoff Hoon, "Making European Defence Stronger", London, 14 November 2000.

49) EU/Defence: Defence Ministers and Solana place emphasis on problem of funding and shortcomings to be filled – 15 May, Meeting with European NATO Members, *Atlantic News*, no 3284, 11 April 2001.

de hand van “a systematic evaluation” voortgang boeken. Dat geldt voor de ontbrekende capaciteiten voor “intelligence, command, communication, air transport, protection [of] force”, maar ook voor capaciteiten waarover de Europese Unie in overvloed beschikt. Van de benodigde oppervlakteschepen voldoet maar een handvol aan de gestelde eisen, een derde van het totaal aantal benodigde grote transportvliegtuigen ontbreekt.⁵⁰ Waar een aantal lidstaten zich al politiek hebben gecommitteerd aan het ongedaan maken van tekortkomingen, vlot dat proces niet erg omdat de voor aanschaf benodigde contracten op zich laten wachten. Zo sprak de Franse minister van Defensie, Alain Richard, de hoop uit dat de eind 1999 gedane toezegging van een aantal Europese landen om Airbus-400M transportvliegtuigen aan te schaffen eind dit jaar leidt tot de ondertekening van de eerste contracten.⁵¹ Hierna heeft Airbus Industries 71 maanden, zes jaar, nodig om de eerste Airbus-400M te produceren en af te leveren.

Papieren sterkten

Niet in alle opzichten kijkt Europa aan tegen een achterstand. Soms steekt Europa de Verenigde Staten naar de kroon. De lidstaten van de Europese Unie tellen meer dan 1,7 miljoen militairen. De Verenigde Staten moeten het wat dat betreft met ruim 300.000 militairen minder doen. Wat landstrijdkrachten betreft zijn de krachtsverhoudingen ruimschoots in het voordeel van de lidstaten van de Europese Unie. Ruim twee keer zoveel landmachtmilitairen dienen in de krijgsmachten van de landen van de Europese Unie als in de U.S. Army (1,2 miljoen tegen 472.000). Als op landmachtgebied ook nog de legers van de niet tot de Europese Unie horende Europese landen worden gerekend beschikt Europa over het viervoudige van het Amerikaanse landmachtpotentieel. Wat luchstrijdkrachten betreft houdt de Europese Unie gelijke tred met de U.S. Air Force (360.000 tegen 354.000 militairen). Alleen op marinegebied legt de Europese Unie het af tegen de U.S. Navy: daar gaapt een gat van ongeveer 100.000 militairen.⁵²

Interessanter wordt de vergelijking als het gaat om de defensie-uitgaven. Met 300 miljard dollar slaan de Verenigde Staten op het eerste gezicht een stevig gat met hun Europese bondgenoten, die niet verder dan de helft komen. Als hierbij de wereldomspannende Amerikaanse defensiebelangen worden afgezet tegen de meer op de eigen regio gerichte Europese belangen ontstaat een genuanceerder beeld. In dat rekensommetje spelen uiteraard ook de Amerikaanse bondgenoten in het Midden- en Verre Oosten een rol en doorstaan de gezamenlijke bondgenoten van de Verenigde Staten de vergelijking met Washington.⁵³ Dat geldt ook als het aandeel in de Europese en Ame-

50) European Defence: Conditional Report for Year One, in: *RUSI Newsbrief*, December 2000.

51) *Atlantic News* no 3284, 11 April 2001.

52) Het U.S. Marine Corps en de Coast Guard worden in deze opsomming niet meegerekend.

53) Report on Allied Contributions to the Common Defense. A Report to the United States Congress by the Secretary of Defense, Washington D.C., March 2000, p. III-3.

rikaanse defensiebegrotingen, dat aan investeringen in materieel wordt besteed, onder de loep wordt genomen. De Verenigde Staten voeren hierbij de kop aan met 23,2%, maar de lidstaten van de Europese Unie hebben met 19,4% de aansluiting nog niet helemaal verloren.⁵⁴

Het gat tussen de Verenigde Staten en de lidstaten van de Europese Unie moet dan ook elders worden gezocht: in de samenstelling van de strijdkrachten. Waar in de Verenigde Staten de omvang van land-, lucht- en zeestrijdkrachten niet buitensporig uit elkaar lopen, ligt op het Europese continent nog steeds een zware nadruk op landstrijdkrachten. Bijna 70 procent van het militaire potentieel van de lidstaten van de Europese Unie gaat in het legergroen gekleed. Bijna de helft daarvan is dienstplichtig. Terwijl in de Verenigde Staten alle krijgsmachtdelen hun 'power projection' kwaliteiten verder proberen op te voeren, gebeurt dat in de meeste Europese landen veel minder. Tot zover het algemene beeld van de staat waarin de Europese en Amerikaanse strijdkrachten zich bevinden. De in deze paragraaf gehanteerde cijfers zijn ontleend aan in de bijlage opgenomen tabellen.

Als inderdaad de samenstelling van de Europese krijgsmachten het antwoord op vraag naar de Europese tekortkomingen is, dan is het nodig in deze staat van de Europese Unie eerst de afzonderlijke landen en daarna de gemeenschappelijk te ontwikkelen capaciteiten de revue te laten passeren.

54) Als hierbij de investeringen in infrastructuur worden bijgeteld, ontstaat een voor Europa gunstiger beeld. De Verenigde Staten investeren 1,6% van hun defensiebegroting in infrastructuur, de landen van de Europese Unie gemiddeld 2,8%.

3 Een waaier van tekortkomingen

België: pleitbezorger van een Defensie Efficiency Initiatief

De Belgische krijgsmacht bevond zich tot voor kort in een précaire situatie. Van een ‘up-to-date’ krijgsmacht was na de in 1993 doorgevoerde veranderingen geen sprake. In acht jaar tijd is de omvang gehalveerd tot bijna 40.000 militairen. De dienstplicht werd in een klap (‘mort subite’) afgeschaft en het defensiebudget werd bevroren op bijna honderd miljard Belgische francs (ongeveer 5,5 miljard gulden). Met name deze bevroering heeft geleid tot een uitholling van de Belgische krijgsmacht. De investeringsquote liep terug van twintig naar minder dan tien procent van de defensiebegroting, met in 1996 een absoluut dieptepunt met 5,3%.⁵⁵ België behoort tot de NAVO-landen met de laagste defensieuitgaven als percentage van het Bruto Nationaal Product (1,4%). De veroudering van het materieel bemoeilijkt het deelnemen aan operaties: “het kan zelfs voor onze bondgenoten gevaarlijk worden om samen met de Belgen op operatie te vertrekken”.⁵⁶

Sinds haar aantreden in 1999 heeft de regering-Verhofstadt de Belgische krijgsmacht aan een grondige revisie onderworpen. Het nieuwe ‘Strategische Plan’ van minister van Landsverdediging André Flahaut bevat enkele omslagpunten. Zo zijn de besluiten van de Europese Raad van Helsinki en de toekomstige ontwikkelingen in het Europese veiligheids- en defensiebeleid de leidraad voor de Belgische defensieplanning in de komende vijftien jaar. Opmerkelijk en politiek betekenisvol is de volgorde van de bespreking van de bijdrage van België aan de militaire samenwerking in de Europese Unie en die in de NAVO. Met de paragraaf over de bijdrage aan de Europese Unie begint het hoofdstuk over ‘De internationale verbintenissen van ons land’, de bondgenootschappelijke samenwerking komt op de tweede plaats.

55) *Atlantic News*, no 3254, 13 december 2000. Bij de berekening van de investeringsquote zijn de investeringen in infrastructuur buiten beschouwing gelaten.

56) Vice-admiraal Herteleer, chef van de Generale Staf, “Positief, maar dat budget ...”, in: *VOX*, 17 januari 2000.

Een ander omslagpunt is de nadruk op inzetbaarheid en paraatheid. De bij het Eurokorps aangesloten Belgische landmacht vermindert het aantal brigades met één. De twee overgebleven gemechaniseerde brigades ondergaan de komende vijf jaar een metamorfose. De meer dan honderd Leopard-I tanks worden uitgefaseerd en vervangen door een kanonsysteem op wielvoertuigen. Was de personeelsbezetting bij de drie huidige gemechaniseerde brigades hooguit 65%, over enkele jaren moeten de twee overgebleven brigades volledig bemand én paraat zijn. Naast deze twee brigades beschikt de Belgische landmacht over een Paracommando brigade en een lichte luchtmobiele brigade. De paracommando's zullen nauwer samenwerken met de 15^{de} Wing van de Belgische luchtmacht, waar elf Hercules C-130 transportvliegtuigen na 2015 worden vervangen door zeven Airbus-400 M transportvliegtuigen. Ook de lichte luchtmobiele brigade krijgt een nieuw concept. Rond 2015 krijgen 16 van de 46 bewapende Agusta-helikopters een verkenningstaak.

In navolging van Groot-Brittannië, Frankrijk en Duitsland krijgen de Belgische strijdkrachten een gezamenlijk 'Joint'-hoofdkwartier, dat met de inzet van alle Belgische strijdkrachten wordt belast. Het bestaande divisiehoofdkwartier van de Belgische landmacht verdwijnt.

Bij de Belgische marine is in de nieuwe plannen sprake van een zware accentverschuiving. Fregatten worden vervangen door 'multifunctionele escorteschepen'. Mijnenbestrijdingscapaciteit wordt – zij het in beperkte mate – aangehouden als modulaire bijdrage tijdens crisisoperaties. De transportcapaciteit wordt vergroot. Was eerst sprake van medefinanciering door België aan een tweede amfibisch transportschip van de Nederlandse marine, thans kiest België voor een eigen 'roro' transportschip. Daarbij gaat vooralsnog de belangstelling uit naar een Landing Cargo Dock, een type amfibisch transportschip waarvan de Franse marine er twee, de 'Mistral' en de 'Tonnerre', in 2004 en 2005 in dienst zal nemen. Deze 20.000 ton metende schepen kunnen 450 manschappen, zestig voertuigen, zes helikopters en twee landingsvaartuigen vervoeren. Aan de bouw van dit schip levert de Luxemburgse regering een financiële bijdrage.⁵⁷

De financiering van deze vernieuwing en verandering van de Belgische krijgsmacht blijft een hachelijke zaak. Met een investeringsquote over het afgelopen jaar van 8,4% is er nog een lange weg te gaan om de 24 voor de tot 2015 reikende planperiode voorziene grote materieelprojecten te bekostigen. Uitzonderlijk dure vervangingsprojecten, zoals de opvolging van de 99 Belgische F-16 gevechtsvliegtuigen zijn tot na 2015 uitgesteld, de uitvoering van de modernisering van de Belgische krijgsmacht wordt over een ongekend lange periode van bijna vijftien jaar uitgesmeerd. Financiële ruimte komt vrij door een drastische inkrimping van het personeelsbestand. Het aantal militairen wordt teruggebracht tot minder dan 40.000. Dat aantal is vanwege de naar Nederlandse

57) NATO/Cooperation/DCI/EU-ESDP: Declaration on European Amphibious Initiative-French NTCD Programme, in: *Atlantic News*, no 3254, 13 december 2000.

maatstaven bescheiden omvang van de defensiebegroting (5,5 miljard gulden) uitzonderlijk groot. Met iets meer dan eenderde van wat Nederland aan zijn krijgsmacht uitgeeft houdt België op langere termijn tweederde van de omvang van de Nederlandse krijgsmacht op de been. Wat gevechtseenheden van de respectieve landmachten betreft houden België en Nederland elkaar redelijk in evenwicht. Met 72 operationeel ingedeelde F-16 gevechtsvliegtuigen, die tot 2004 alle een 'mid-life update' ondergaan, en een voor een land als België forse luchttransportvloot (naast twee Airbus-310 vliegtuigen nu elf Hercules C-130 transportvliegtuigen, na 2015 zeven Airbus-400M transportvliegtuigen) doorstaat België de vergelijking met de Nederlandse luchtmacht. Op marinegebied laat Nederland België ver achter zich.

De jaarlijkse besparingen als gevolg van de inkrimping van het personeelsbestand worden geschat op aanvankelijk ruim 400 miljoen gulden. De met de inkrimping gepaard gaande kosten worden bekostigd uit een speciaal aan de begroting toegevoegde "enveloppe". Worden de door de vermindering van de personeelskosten vrijkomende financiële middelen volledig aangewend voor de geplande investeringen, dan verdrievoudigen deze investeringen in 2004 en verzevoudigen de investeringen in de periode daarna. De vermindering van het personeelsbestand wordt verwezenlijkt door het aantal te werven militairen te verminderen tot 2.000 per jaar en de ontslagleeftijd omlaag te brengen naar 48 jaar. De op te heffen 17^{de} brigade wordt voor 2004 uit Duitsland (Spich bij Keulen) teruggetrokken, waardoor België na die tijd geen Belgische militairen meer in Duitsland zal legeren.⁵⁸

Wat oriëntatie betreft vormt de nieuw gestructureerde Belgische krijgsmacht "de capaciteit op vredesvoet voor niet-artikel V operaties". Vanuit deze optiek levert België een relatief forse bijdrage aan de 'Helsinki Headline Goal'. Ruim 13% van de eigen strijdkrachten wordt voor dat doel aangewezen. Het gaat daarbij om:

- een brigade voor de duur van maximaal zes maanden ten behoeve van vredesafdwingende operaties;
- voor humanitaire operaties kunnen eenheden onder het niveau van een brigade in een multinational kader worden beschikbaar gesteld tot een maximum van 1.000 militairen;
- een squadron van twaalf F-16 gevechtsvliegtuigen;
- voor een beperkte periode elf Hercules C-130 transportvliegtuigen en twee Airbus-310 vliegtuigen;
- twee fregatten, zes mijnenbestrijdingsvaartuigen en een bevoorradingsschip voor een periode van maximaal vier maanden, waarbij deze schepen niet tegelijkertijd kunnen worden ingezet.

58) 'Extended Range. Belgium's military reform aims to enhance its capabilities within NATO and the EU', in: *Jane's Defence Weekly*, 4 October 2000. 'Belgische soldaten weg uit Duitsland', in: *De Standaard*, 31 maart 2001.

In totaal gaat het om meer dan 5.000 militairen, maar hierbij past de kanttekening dat de Belgische bijdrage weliswaar omvangrijk is, maar niet in alle opzichten voldoet aan de parameters van de 'Helsinki Headline Goal'. Zo is de inzet voor de meeste eenheden beperkt tot een periode van enkele maanden tot een half jaar. Hier wreekt zich een probleem dat de Belgische minister van Landsverdediging zelf heeft geconstateerd.⁵⁹ Het ontbreekt de kleinere lidstaten van de Europese Unie aan voldoende militaire middelen om gedurende langere tijd deel te nemen aan operaties. Voor deze landen zou de 'Helsinki Headline Goal' de opstap kunnen zijn naar een verdere harmonisatie van de krijgsmachten in Europees verband, waardoor aflossingen beter op elkaar aansluiten en de effectiviteit van de afzonderlijke krijgsmacht toeneemt. Zo'n 'Defence Efficiency Initiative' zou aan het begin van het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie haar beslag moeten krijgen.

Denemarken: uitzonderlijk bij uitstek

Denemarken neemt in veel opzichten een bijzondere positie in. Zijn NAVO-lidmaatschap én zijn lidmaatschap van de Europese Unie heeft het land geclausuleerd. In vredetijd weert Denemarken kernwapens op zijn grondgebied en staat het ook niet toe dat militaire eenheden van de andere NAVO-landen permanent gebruik maken van militaire installaties en bases van Denemarken. Met deze uitzonderingspositie gaf Denemarken tijdens de Koude Oorlog reliëf aan zijn terughoudend buitenlands- en veiligheidsbeleid. In dat opzicht zocht Denemarken een nauwe samenwerking met de andere Noordse landen (Noorwegen, Zweden en Finland) in de 'Noordse Balans', die erop gericht was in deze regio een zekere mate van stabiliteit met de toenmalige Sovjet-Unie te bewerkstelligen.

Met het verdwijnen van de Koude Oorlog is Denemarken in "a geo-strategic location with almost unprecedented security" terechtgekomen.⁶⁰ In deze nieuwe veiligheidssituatie maakt Denemarken onderscheid tussen 'directe' en 'indirecte' veiligheid. Op het laatste ligt voor de voorzienbare toekomst de hoofdnaadruk.⁶¹ Deze oriëntatie komt allereerst tot uitdrukking in de koploperspositie van Denemarken op ontwikkelingssamenwerkingsgebied. Meer dan een procent van het Bruto Nationaal Product wordt aan ontwikkelingssamenwerking besteed (1,06%, \$1,87 miljard). In het 'indirecte' veiligheidsbeleid is een speciale rol weggelegd voor de Deense krijgsmacht. Het gaat om activiteiten "in the spirit of the Partnership for Peace Programme", waarbij verschillende militaire hulp- en integratieprogramma's worden aangeboden aan de drie Baltische sta-

59) Intervention de monsieur André Flahaut, Comité d'Avis Fédéral chargé de questions européennes 24 octobre 2000.

60) Report by The Danish Defence Commission of 1997, Kopenhagen, p. 7.

61) Ibidem. "It is also the Commission's view that, in the next 10 years, there will be no direct conventional military threat to Denmark", p. 7.

ten. Denemarken steunt de toetreding van deze landen tot de NAVO en onderscheidt zich in dat opzicht van Zweden en Finland.

In meer strikt militaire zin richt Denemarken zich op conflictpreventie. In dat kader is in 1993 een 'Rapid Reaction Brigade' opgericht, waarvoor in een door de Deense regering opgesteld defensieplan 'Defense Agreement' een versterking is aangekondigd. Samen met Noorwegen, Finland en Zweden is een samenwerkingsprogramma opgesteld om voor deze brigade transporthelikopters aan te schaffen. Nieuwe pantser- en verkenningsvoertuigen maken ook van deze versterking deel uit, maar in het 'Defense Agreement 2000-2004' zijn daarvoor geen financiële middelen ingeruimd. Wel zijn 51 tweedehands, nog te moderniseren Duitse Leopard II tanks aangeschaft. De brigade vormt de kern van de Deense bijdrage aan de 'Rapid Reaction Forces' van de NAVO. In het gezamenlijke Deens-Duits-Poolse legerkorps opgenomen Deense eenheden maken deel uit van de 'Main Defence Forces' van de NAVO. De Deense landmacht is in staat ongeveer duizend militairen gedurende een onbeperkte periode te laten deelnemen aan crisisoperaties. Wordt meer van Denemarken verlangd (tot maximaal 1500 militairen) dan geldt een tot een à twee jaar beperkte periode. De dienstplicht zal in Denemarken niet verdwijnen: "National Service continues to be of decisive importance for the performance of the tasks of the Danish Army".⁶² Zonder dienstplichtigen zouden de defensie-uitgaven fors moeten worden opgeschroefd. Bovendien overheersen in Kopenhagen twijfels over het werven van voldoende vrijwilligers.

In het 'Defense Agreement' zijn forse veranderingen voorzien voor de Deense marine. Twee van de vijf onderzeeboten en twee mijnenlegschepen zijn uit de vaart genomen. Het is de bedoeling twee korvetten aan te schaffen. De Deense luchtmacht behoudt zestig F-16 gevechtsvliegtuigen, die een 'midlife update' ondergaan. Vier nieuwe Hercules C-130 transportvliegtuigen vergroten de inzetbaarheid van de Deense krijgsmacht. Met de thans voorziene ruimte voor investeringen in de komende defensiebegrotingen (12,8% van de defensiebegroting) zal het tempo van modernisering van de Deense strijdkrachten niet hoog liggen.

Tegenover de Europese Unie stelt Denemarken zich ambivalent op. Vorig jaar september werd de invoering van de Euro in een referendum verworpen en Denemarken heeft bij het Verdrag van Amsterdam een voorbehoud ten aanzien van defensie laten opnemen. Denemarken levert daarom geen bijdrage aan de 'Helsinki Headline Goal'.

62) Ibidem, p. 8.

Duitsland: een speciaal geval

Tussen de grotere lidstaten van de Europese Unie is Duitsland min of meer een speciaal geval. Samen met Groot-Brittannië en Frankrijk levert Duitsland het leeuwendeel van het militaire vermogen van de Europese Unie. Maar anders dan de krijgsmachten van de twee andere grotere Europese landen is de Bundeswehr hoofdzakelijk gestructureerd, uitgerust, bewapend en geoefend voor de territoriale verdediging. Na de Golfoorlog aan het begin van de jaren negentig is Duitsland wel actiever geworden bij de inzet van Bundeswehr-eenheden in het kader van vredesoperaties. Maar het duurde tot 1994 voordat de toenmalige Duitse regering het aandurfde om de voor inzet buiten het Noord-Atlantisch verdragsgebied restrictieve interpretatie van de Duitse Grondwet voor aanpassing voor te leggen aan het Grondwettelijk Gerechtshof in Karlsruhe.

Het belangrijkste keerpunt in het Duitse veiligheids- en defensiebeleid is zonder meer Operatie 'Allied Force' geweest. De toen net gevormde regerings-coalitie van de SPD en Groenen koos er doelbewust voor in de Kosovo-oorlog niet langs de zijlijn te blijven staan, maar volop op het hoofdveld te spelen. Daarvoor kreeg de Duitse regering een solide meerderheid in de Bondsdag. Dit op zijn beurt stimuleerde de discussie over de toekomst van de Bundeswehr, die volgens minister Rudolf Scharping van Defensie voortaan een operatiegebied kent dat in een brede boog van de Balkan over Noord-Afrika naar het Midden-Oosten loopt.⁶³

Met dit keerpunt en deze accentverlegging heeft Duitsland een belangrijke stap gezet om zijn Europese burens en partners ervan te overtuigen dat Duitsland op veiligheidspolitiek gebied niet langer een special geval is. Natuurlijk worden zo nu en dan twijfels uitgesproken over "the presumed 'normalisation' of Germany's security policy".⁶⁴ Deze vraag zal geheel dan wel gedeeltelijk beantwoord worden door de uiteindelijke oriëntatie, aard en omvang van de Bundeswehr. Met andere woorden: het antwoord ligt verscholen in de nu in gang gezette herstructurering van de omvangrijkste krijgsmacht in de Europese Unie.

Anders dan sommige andere Europese landen heeft Duitsland lange tijd weerstand geboden aan fundamentele veranderingen in zijn krijgsmacht. De omvang van de Bundeswehr is de afgelopen tien jaar met meer dan een derde verminderd, de defensiebegroting is met bijna dertig procent gekrompen en investeringsuitgaven bedroegen in 1997 nog maar tien procent van de defensiebegroting. Van deze veranderingen is geen gebruik gemaakt de structuur van de Bundeswehr drastisch te veranderen. Slechts vijftien procent van de krijgsmacht werd ingedeeld bij de voor inzet in crisisbeheersingsoperaties bestemde 'Krisenreaktionskräfte' en de rest bij de voor de territoriale verdediging bedoelde 'Hauptverteidigungskräfte'.

63) Rudolf Scharping geciteerd in *Die Zeit*: 'Marsch ins Ungewisse', 29. Juli 1999.

64) Hanns W. Maull, "Germany and the Use of Force: Still a Civilian Power?", *Survival*, Volume 42, Number 2, Summer 2000, p. 76.

Vergeleken met bij voorbeeld Frankrijk en Nederland moest de Duitse krijgsmacht een forse veer laten. Waar in Duitsland, zoals zo-even vermeld, de defensie-uitgaven tussen 1990 en 1999 met 29,9% terugliepen, was dat in Frankrijk 9,3% en in Nederland 16,7%.⁶⁵ In deze cijfers is niet tot uitdrukking gebracht een door minister Scharping geconstateerde “Investitionslücke”. Om het “schieben und strecken” van zijn voorganger ongedaan te maken zou de Bundeswehr tien tot vijftien miljard D-Mark extra moeten investeren. Daarnaast vond minister Scharping in een ‘Bestandsaufnahme’ een lange lijst van “Fehlinvestitionen”. De meest saillante is wellicht de uitgave van 1,3 miljard D-Mark aan niet meer te gebruiken uniformen.

Deze ongunstige uitgangspositie maakt het voor minister Scharping niet makkelijk om radicaal van koers te veranderen. Zijn hervormingen ondervinden in ieder geval hinder van het stringente begrotingsbeleid van minister van Financiën, Hans Eichel. Nieuwe bezuinigingen op de defensiebegroting zijn niet voorzien, maar minister Scharping heeft de komende jaren nog te maken met de verwerking van een eerder afgesproken vermindering van de defensie-uitgaven tot 2004 van in totaal 18,6 miljard D-Mark.

Tabel 2 *Defensie-uitgaven 1990-2004 in miljarden D-Mark*

Jaar	Bedrag
1990	57,5
1993	49,5
1995	47,5
1998	46,8
1999*	47,0
2000*	45,3
2001*	44,8
2002*	44,5
2003*	43,7
2004*	43,7

Bronnen: Bernard Fleckenstein, “Bedingt einsatzfähig: Der lange Weg zur Neugestaltung der Bundeswehr”, in: ‘Aus Politik und Geschichte’ B43/2000. “Scharping will höheren Wehretat”, in: *Süddeutsche Zeitung*, April 5, 2000.

*) Sinds 1999 worden voor de kosten van de inzet van de Bundeswehr in Kosovo twee miljard D-Mark aan de defensiebegroting toegevoegd. Vanaf 2001 mag dit bedrag zonder verdere restricties binnen de defensiebegroting worden aangewend.

Het tweede obstakel, de in de Duitse Grondwet vastgelegde hoofdtaak van de Bundeswehr voor de verdediging van het eigen grondgebied, heeft minister

65) Report on Allied Contributions to the Common Defense. A Report to the United States Congress by the Secretary of Defense, Washington D.C. March 2000, p. E-5. De afzonderlijke NAVO-landen hanteren ieder naar eigen maatstaven van in dit rapport afwijkende percentages. Omwille van de internationale vergelijkbaarheid is dit onder verantwoordelijkheid van de Amerikaanse minister van Defensie verschenen overzicht gehanteerd.

Scharping niet kunnen of niet willen nuanceren. Zolang deze territoriale verdedigingstaken richtinggevend zijn voor de inrichting van de Bundeswehr, komen de nieuwe crisisbeheersingstaken en de daarvoor benodigde middelen niet volledig uit de verf.

Het derde obstakel op weg naar fundamentele hervormingen vormt de dienstplicht, die in Duitsland op ruime steun kan rekenen. Weliswaar komt een discussie over de afschaffing van de dienstplicht op gang. De oppositionele FDP heeft vorig jaar haar standpunt voor handhaving verlaten, nadat eerder al de Groenen het kamp van de tegenstanders hadden opgezocht. Maar zelfs een oproep van bondspresident Rainer Herzog tot een breed maatschappelijk debat over de toekomst van de dienstplicht doet niets af aan het voorlopige voortbestaan van een kadermilitie krijgsmacht.

De dienstplicht wordt in de nieuwe plannen van minister Scharping teruggebracht van tien naar negen maanden, waarbij ook nog eens geldt dat van deze negen maanden maar zes maanden aaneengesloten en het restant met herhalingsoefeningen kunnen worden uitgediend. De opleidingstijd wordt daarmee tot een half jaar beperkte, en periode die te kort is om Duitse dienstplichtigen voor algemene verdedigingstaken of nog veeleisender crisisbeheersingstaken op te leiden. Voor deze laatste taken heeft minister Scharping zijn hoop gevestigd op dienstplichtigen die bereid zijn om bij te tekenen. Uit berekeningen valt af te leiden dat voor de jaarlijks benodigde 27.000 bijtekenende dienstplichtigen 160.000 dienstplichtigen moeten worden opgeroepen. In de plannen van minister Scharping zakt het aantal jaarlijks op te roepen dienstplichtigen tot zo'n 100.000. Zelfs op dit moment, met een veel groter reservoir aan dienstplichtigen om deze vrijwilligers te werven kost het grote moeite de wervingsdoelstellingen te halen. Voor elke vrijwilliger geeft de Bundeswehr meer dan 0,2 miljoen D-Mark aan wervingskosten uit.⁶⁶

Een deel van het dienstplichtprobleem is te herleiden tot de lage drempel voor dienstplichtigen om te kiezen voor een vervangende dienstplicht. Na het einde van de Koude Oorlog is het aantal dienstweigeraars fors toegenomen. Meer dan de helft van de Duitse dienstplichtigen vult een voldoende gefrankeerde briefkaart in en kiest voor een meer populaire dienstplichtperiode in een ziekenhuis, bejaardentehuis, vrijwilligersorganisatie of brandweerkorps in of dichtbij de eigen woonplaats. Zouden deze dienstweigeraars moeten worden vervangen door professioneel personeel in deze zorginstellingen en instanties dan zou dat de Duitse schatkast jaarlijks meer dan acht miljard D-Mark kosten. Een van de belangrijkste rechtvaardigingsgronden voor de handhaving van de dienstplicht in Duitsland is dan ook – paradoxaal genoeg – de massale dienstweigering.

Uiteindelijk zal de Bundeswehr in 2006 uit 277.000 militairen bestaan, waarvan 150.000 in zogeheten 'Einsatzkräfte', het kernstuk van de modernisering van de

66) Berthold Meyer, "Wehrpflicht und Bundeswehr-Reform", in: *Aus Politik und Geschichte*, b/43/2000.

Bundeswehr. Slechts een deel van deze ‘Einsatzkräfte’, “le triple de ce que la France ambitionne de rassembler”⁶⁷, is snel inzetbaar. Bijna de helft, 70.000 militairen, is “in abgestufter Verfügbarkeit”, die kan oplopen tot een à twee jaar, beschikbaar. Met zo’n reactietijd is de door de “vom Grunde auf” door te voeren herstructurering van de Bundeswehr slechts goed voor een toename van 20.000 snel inzetbare militairen bovenop de al bestaande uit 50.000 militairen bestaande ‘Krisenreaktionskräfte’.

Als een donkere wolk boven het welslagen van de in gang gezette modernisering hangt de deplorabele financiële situatie waarin de Bundeswehr is terechtgekomen en waaraan de tot bijna 6.000 DM opgelopen extra maandtoelage voor in vredesoperaties in te zetten dienstplichtigen mede debet is. Al voor het begin van de herstructurering is scherp gelet op mogelijke opbrengsten door vergroting van de efficiency, out-sourcing en verkoop van overtollig materieel en onroerend goed. Het lijkt erop dat minister Scharping zich op dat punt ten onrechte te vroeg heeft rijk gerekend. Van de op een à twee miljard D-Mark geschatte jaarlijkse opbrengsten in het kader van deze efficiëncymaatregelen liggen slechts enkele honderden miljoenen binnen handbereik. Van de eerder voorziene verkoop van 350 legerplaatsen en militaire terreinen is na veel politieke weerstand in de Bundesländer een vijftigtal overgebleven. Van de opbrengsten van overtollig materieel, zoals de verkoop van een derde van de Duitse Leopard II tanks, heeft minister Scharping ook geen hoge verwachtingen meer. De Groene ministers hebben hun instemming aan de veranderingen in de Bundeswehr gegeven na de toezegging dat de export van dit materieel aan stringente beperkingen is gebonden.

Deze onderfinanciering bedreigt uiteraard de voortgang van de herstructurering van de Bundeswehr. Dit jaar wordt het tekort in de defensiebegroting al op twee miljard D-Mark geschat.⁶⁸ De komende jaren verslechtert dat beeld nog aanzienlijk.

Tabel 3 *Ontwikkeling van de defensie-uitgaven 2006-2010*

	2006	2010
Defensie-uitgaven in miljarden D-Mark	44,6	48,3
Verwachte defensie-uitgaven	48,5	52,6
- personeelskosten	22,8	24,7
- materieelinvesteringen	14,6	15,8
- bedrijfsvoering	11,1	12,1
Tekort	-3,9	-4,3

Bron; “Das wird teuer!”, in: *Die Zeit*, 19 Oktober 2000.

Onder zulke vooruitzichten wordt de verwezenlijking van de doelstellingen van de modernisering van de Bundeswehr hachelijk. Als deze in 2006 te verwezen-

67) Jacques Isnard: “L’Allemagne réorganise son armée en vue d’actions conjointes en Europe”, in: *Le Monde*, 11 Avril 2001.

68) “Die Bundeswehr weiter in Geldnot”, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10 April 2001.

lijken veranderingen inderdaad spaak lopen, kan dat gevolgen hebben voor de vrij omvangrijke Duitse bijdrage aan de ‘Helsinki Headline Goal’. De nijpende financiële problematiek kan ook afbreuk doen aan de forse en daardoor kostbare deelname van Duitsland aan vredesoperaties. In de vredesmachten op de Balkan is het Duitse aandeel bijna twintig procent.

Finland: tussen Moskou en Brussel

De 1324 kilometer lange grens van Finland met Rusland laat duidelijk zijn sporen na in het Finse veiligheids- en defensiebeleid. Vanaf de onafhankelijkheid in 1917 – Finland was tot die tijd een autonoom groothertogdom binnen het Russische Rijk – stoelde dit beleid op ongebondenheid, territoriale verdediging met als hoeksteen een ongekend grootschalige mobilisatiecapaciteit en zelfbeperkingen in het buitenlands- en veiligheidsbeleid. De wijze waarop Finland op dat gebied manoeuvreerde kreeg tijdens de Koude Oorlog met het begrip ‘Finlandisering’ een bijzondere ‘bandwagoning’ lading. Met de Sovjet-Unie als meest nabije buur was dit voor Finland de enige manier om een democratisch politiek systeem en een vrije economische orde in stand te houden.

Na het einde van de Koude Oorlog zijn de sporen van een uit het Oosten beïnvloed buitenlands- en veiligheidsbeleid nog steeds terug te vinden. Weliswaar heeft Finland zonder veel ophef in 1992 het uit 1948 stammende ‘Verdrag van Vriendschap, Samenwerking en Wederzijdse Bijstand’ met de toenmalige Sovjet-Unie opgezegd, maar Rusland is nog steeds een van de determinanten van het Finse buitenlandse beleid. Na de onafhankelijkheid van de Baltische staten is de strategisch-militaire betekenis van de Golf van Finland voor de Russische marine toegenomen. Dat op zijn beurt vraagt vanuit de Finse optiek meer aandacht voor de Åland eilanden en de kust van zuidelijk Finland, waar zich in Turku en Upinniemi de thuishavens van de Finse marine bevinden.

De nadruk in de aard en omvang van de Finse krijgsmacht ligt op de territoriale verdediging. De omvang van de Finse krijgsmacht is bescheiden, iets meer dan 30.000 militairen, van wie ruim 20.000 dienstplichten. De hoofdmoot van de territoriale verdediging vormt een ingenieus mobilisatiesysteem, waarmee de Finse strijdkrachten in korte tijd tot een half miljoen nu en 430.000 militairen in 2008 kunnen uitgroeien. Deze militaire component wordt in dit concept aangevuld met een samenstel van economische, civiele defensie en andere niet-militaire maatregelen. Als opperbevelhebber van de Finse strijdkrachten treedt de Finse president op die in tijden van crisis en oorlog wordt bijgestaan door een Defensieraad, waarin naast de ministers van Defensie en van Buitenlandse zaken onder anderen de ministers van Economische Zaken, van Financiën, van Binnenlandse Zaken zitting hebben.

De bijdrage van lucht- en zeestrijdkrachten past naadloos in de territoriale verdediging. De luchtstrijdkrachten hebben als hoofdtaak de bescherming van het Finse luchtruim en de vrij omvangrijke luchtmacht (57 F-18C Hornet en 26 Draken gevechtsvliegtuigen) vormt de ruggengraat bij de “main task of

fighter interception”.⁶⁹ De zeestrijdkrachten dragen met een uitgebreide mijnenleg- en mijnenveegcapaciteit en een ring van zeefortificaties en –installaties bij aan de “threshold for pre-empting potential military attacks.”⁷⁰

De defensieplanning berust op drie scenario's: dreiging van geweld tegen Finland, een in omvang beperkte verrassingsaanval met het doel vitale doelwitten in te nemen en de wettige regering te vervangen en een grootschalige aanval om strategisch belangrijke Finse gebiedsdelen te bezetten en mogelijksterwijs van daaruit een volgend land aan te vallen. In alle drie scenario's gaat de Finse defensiedoctrine ervan uit dat de tegenstander over superieure gevechtskracht beschikt. Daartegenover buiten de Finse strijdkrachten de diepte van het eigen grondgebied uit en moet de agressor door een uitputtingsslag tot staan worden gebracht.

Al tijdens de Koude Oorlog heeft Finland zich grote moeite getroost vanuit zijn geografische isolement een internationaal netwerk op te bouwen.⁷¹ Na zijn toetreding tot de Verenigde Naties in 1955 heeft Finland in de loop der jaren meer dan 35.000 militairen in het kader van vredesoperaties van de Verenigde Naties. Na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie vroeg Finland het lidmaatschap van de Europese Unie aan en richtte het zich vanaf 1995 op Brussel. Met Zweden, waarmee Finland op veiligheids- en defensiegebied nauw samenwerkt, nam Helsinki het initiatief om de Petersberg-taken als kader voor het in de Europese Unie gestalte te geven veiligheids- en defensiebeleid. Op deze wijze werd het voor Finland netelige probleem van de automatische bijstandsverplichting in het Verdrag van Brussel ontweken. Zou immers de West-Europese Unie fuseren met de Europese Unie, dan zou deze automatische bijstandsverplichting onderdeel zijn van het Europese veiligheids- en defensiebeleid. Op die manier zou Finland als lidstaat van de Europese Unie rechtstreeks betrokken kunnen raken in conflictsituaties waar het vanwege zijn ongebonden status afzijdig wenst te blijven: “In this case Finland risks finding herself in a dangerously exposed situation in any east-west crisis. Politically linked to the west, but military outside, and immediately next to the brunt of Russian military power”.⁷²

Aanvankelijk hanteerde Finland een voorbehoud bij de Petersberg-taken: “Finland does not, however, participate in crisis-management that requires peace-enforcement or the use of military force against other states or parties to the conflict.”⁷³ Vorig jaar is besloten dat de Finse regering van geval tot geval (“with the consent of the Parliament”) kan besluiten hiervan af te wijken.

69) Finnish Military Defence 1999-2000, p. 17 (www.mil.fi).

70) Ibidem, p. 14.

71) Zie voor een meer uitgebreid en uitvoerig gedocumenteerd overzicht Santino Lo Bianco, “De kunst van het overleven. Het Finse buitenlands en veiligheidsbeleid”, in: *Atlantische Perspectief* 2/2001, p. 22 e.v.

72) Tomas Ries, “Finland and NATO”, National Defence College, Research Reports vol. 1, no 15, Helsinki, 1999.

73) Finnish Military Defence 1999-2000, p. 7.

De Finse strijdkrachten zijn van de Europese krijgsmachten waarschijnlijk de meest op de verdediging van het eigen grondgebied ingestelde militaire organisatie. Daar zal de komende jaren niet veel verandering in komen. Een aantal “poorly-equipped” brigades zal worden opgeheven en de drie in ‘rapid deployment brigades’ om te vormen ‘readiness brigades’ zullen worden gemoderniseerd. De Finse krijgsmacht kent een vrij hoog investeringspercentage van de totale defensie-uitgaven. Over een reeks van jaren schommelt dat percentage rond de veertig. Met een relatief kleine component beroepspersoneel gaat relatief weinig op aan personeelskosten.

Achter deze accentverschuivingen schuilen nieuwe problemen voor de Finse krijgsmacht. De instandhouding van het huidige defensieconcept past ternauwernood in de bescheiden defensiebegroting. Met name herhalingsoefeningen voor het enorme reservoir van reservisten komen daardoor in het gedrang. Dat op zijn beurt leidt in de Finse optiek tot een langzaam losmaken van de band tussen krijgsmacht en maatschappij: “Apart from the possible defence related consequences, this goes against Finland’s political and defence traditions”.⁷⁴ Tegen deze achtergrond wordt niet getornd aan de dienstplicht, waarvoor ongeveer tachtig procent van de dienstplichtigen daadwerkelijk wordt opgeroepen. De hoog in aanzien staande Finse veteranen uit de Tweede Wereldoorlog vormen hiernaast een tweede diepgewortelde vertakking tussen krijgsmacht en maatschappij, maar “the departure of Finland’s generation of war veterans could also weaken the Defence Forces political standing and weaken the Defence Forces political support inside Finland.”

In ieder geval ontkomt Finland er niet aan om steeds vaker keuzes te maken tussen het vasthouden aan een uitgebreid mobilisatiesysteem en investeringen om in ieder geval een deel van zijn krijgsmacht ‘up to date’ and op ongeveer hetzelfde technisch en operationele niveau als dat van de krijgsmachten van de meeste andere lidstaten van de Europese Unie te krijgen. De Finse krijgsmacht lijkt beide benaderingen, instandhouding van het traditionele concept en modernisering van een deel van de krijgsmacht, tegelijkertijd te willen volgen: “this development could damage morale among those officers assigned to the ‘B’ units, using older equipment and receiving less support. This has not happened so far, but it is possible in the longer term.”⁷⁵

Frankrijk: continuïteit en vernieuwing

Frankrijk beschikt over aanzienlijke nucleaire en conventionele strijdkrachten, met inbegrip van de omvangrijkste en kwalitatief beste snel inzetbare eenheden van de NAVO met uitzondering van die van de Verenigde Staten. Zo begint de aan Frankrijk gewijde passage in het jaarlijkse rapport van de Amerikaanse minister van Defensie aan het Congres over de bijdrage van de bondgenoten op

74) Tomas Ries, “Finland and NATO”.

75) Ibidem.

defensiegebied.⁷⁶ Frankrijk's pretenties als een van de leidende militaire mogendheden worden in het Pentagon met minder argwaan bekeken dan in menige Europese hoofdstad. Naar het oordeel van de vorige Amerikaanse minister van Defensie blijft Frankrijk "a major military power whose worldwide engagement will continue to complement U.S. and NATO policies."

Waar dankt Frankrijk deze goede naam en faam aan? Voornamelijk aan een combinatie van continuïteit en vernieuwing na het eind van de Koude Oorlog. De defensie-uitgaven zijn de afgelopen tien jaar met minder dan tien procent teruggelopen. Een teruggang die in vergelijking met de reducties in de andere lidstaten van de Europese Unie én in de Verenigde Staten aan de bescheiden kant is. Van vernieuwing is sprake sinds de Golfoorlog, die de ontoreikendheid van de deels uit eenheden met dienstplichtigen bestaande Franse bijdrage aan de geallieerde troepenmacht in Operatie 'Desert Storm' blootlegde. In 1996 keurde de Assemblée Nationale de 'loi de programmation' goed, die de uitgaven voor defensie in de jaren tussen 1997 en 2002 vastlegde en bevroor op jaarlijks 185 miljard Franse francs. De 'loi de programmation' maakt onderdeel uit van een veel verder reikend (tot 2015) vernieuwingsplan voor de Franse strijdkrachten.

De wet van 1996 vormde de aanloop tot de afschaffing van de dienstplicht. Een besluit dat in Frankrijk als een culturele revolutie werd ervaren: de dienstplicht was een van de basisprincipes van de Franse Republiek.⁷⁷ Om de verbondenheid tussen de Franse krijgsmacht en de samenleving te bestendigen werd in een op 28 oktober 1997 goedgekeurde wet enerzijds de dienstplicht afgeschaft, anderzijds werd voor alle 18-jarigen (mannen én vrouwen) een dag ingevoerd, waarop zij kennis kunnen maken met de Franse strijdkrachten. Het einde van de dienstplicht is voorzien op 31 december 2002.

Een ander kernpunt van de vernieuwing van de Franse krijgsmacht is een verschuiving in het optreden buiten het Franse grondgebied. Eind 1999 had Frankrijk bijna 40.000 militairen buiten de eigen landsgrenzen ingezet, waarvan ruim 8.000 op de Balkan en 6.000 in Afrika. Los van de inzet in het kader van vredesmissies is Frankrijk militair aanwezig met 'forces prépositionnées' in het kader van bilaterale afspraken en met 'forces de souveraineté' in de Franse overzeese gebiedsdelen. Het is de bedoeling dat aantal in met name het Franssprekende deel van Afrika drastisch te verminderen en tegelijkertijd de 'power projection' capaciteit van de Franse strijdkrachten aanmerkelijk te vergroten.

Deze veranderingen brengen grote verschuivingen in de personeelsopbouw en het materieel van de Franse strijdkrachten met zich mee.

76) Report on Allied Contributions to the Common Defense. A Report to the United States Congress by the Secretary of Defense. Washington D.C. March 2000, p.II-8 ("France possesses considerable nuclear and conventional forces, including the largest and most capable reaction forces of any NATO nation except the United States").

77) "Die europäischen Länder auf dem weg zu Berufsstreitkräften", WEU Dokument 1669, 10. November 1999, p. 11.

Tabel 4 *Personeelsopbouw Franse strijdkrachten*

	Landstrijdkrachten	Luchtstrijdkrachten	Zeestrijdkrachten
1998	203.200	78.100	63.300
2002	136.000	63.000	45.500

Bron: Lutz Unterseher, "Europe's Armed Forces at the Millennium: A Case Study of Change in France, the United Kingdom and Germany", Commonwealth Institute, 1999, p. 9.

Deze verschuiving treft de Franse landstrijdkrachten het zwaarst: hun relatieve aandeel zakt van 57 naar 53 procent. De luchtstrijdkrachten winnen aan betekenis: hun aandeel stijgt van 22 naar 25 procent. Nog belangrijker dan deze onderlinge verschuivingen is het verleggen van de nadruk binnen de Franse landstrijdkrachten naar snel inzetbare eenheden. Legerkorps- en divisiestructuren worden losgelaten. De negen overgebleven 'combat brigades' met 34 bataljons gevechtseenheden kunnen al naar gelang de situatie in vier gevechtsgroepen worden geformeerd. Modulair worden aan deze gevechtsgroepen ondersteunende eenheden toegevoegd. Het totale aantal bataljons wordt verminderd van 129 naar 85. De nadruk komt te liggen op volledig gevulde, parate eenheden. Mobilisabele eenheden komen alleen nog bij hoge uitzondering voor.

Het toegenomen belang van de luchtstrijdkrachten komt tot uitdrukking in een vrij fors moderniseringsprogramma. Van de 380 gevechtsvliegtuigen blijven er zo'n 300 over: 260 Rafale-gevechtsvliegtuigen en het restant Mirage-2000 toestellen. Het aantal transportvliegtuigen zal ook verminderen: van 86 naar 52. Maar dat verlies wordt gecompenseerd door de aanschaf van vijftig Airbus-400M transportvliegtuigen, die grotere afstanden (tot 4.000 kilometer) met een zwaardere belading (32 ton) kunnen overbruggen. Betekenisvol is de vergroting van de tankercapaciteit: het huidige bestand van elf tankervliegtuigen wordt uitgebreid tot 16.

Bij de marine is een soortgelijke trend naar 'power projection' waarneembaar. Naast een nog met kinderziektes worstelend vliegkampschip 'Charles de Gaulle' aast het Franse ministerie van Defensie op een tweede vliegkampschip. Minstens veertig Rafale-gevechtsvliegtuigen in een maritieme versie en Amerikaanse Hawkeye-vliegtuigen zullen vanaf dit en het geplande tweede vliegkampschip opereren. Van deze 'carrier group' maken verder fregatten deel uit, waaronder vijf door Frankrijk ontwikkelde 'stealth'-fregatten van de 'La Fayette'-klasse. Het is de bedoeling over een 'carrier group' op zee en een snel inzetbare eenheid voor amfibische landingen te beschikken. Maar het is de vraag of met een, dan wel hoogstens twee vliegkampschepen aan deze hooggestemde verwachtingen kan worden voldaan.

Naast deze modernisering beschikt de Franse krijgsmacht over een eigen satellietwaarnemingssysteem. De Helios-satellieten zijn met kleinere bijdragen van Italië en Spanje ontwikkeld en aangeschaft en met een beeldontvangsten bewerkingscapaciteit in Toulouse beschikt Frankrijk als enige van de Europese bondgenoten over een eigen capaciteit op dit gebied.

De hoofdmoot van de Franse bijdrage aan de 'Helsinki Headline Goal' wordt geput uit een snel inzetbare troepenmacht van 50.000 militairen (met inbegrip van het Vreemdelingenlegioen en eenheden die zijn gespecialiseerd in amfibische operaties). Deze eenheden kunnen worden beschikbaar gesteld onder de

voorwaarden dat de inzet minder dan een jaar duurt en de overige bondgenoten een substantieel deel van de te vormen strijdmacht voor hun rekening nemen. Als alternatief is Frankrijk in staat 30.000 militairen uit te zenden in multinationalaal kader naar een ‘high intensity’ operatie buiten Europa en nog eens 5.000 militairen (een volledig uitgeruste brigade met aflossingscapaciteit) naar een tweede brandhaard. Daarnaast is de Franse luchtmacht in staat honderd gevechtsvliegtuigen zonder al te veel voorbereidingstijd in te zetten.

Uit deze ‘pool’ neemt Frankrijk twintig procent van de ‘Helsinki Headline Goal’ voor zijn rekening:

- landstrijdkrachten met een totale omvang van 12.000 militairen;
- 75 gevechtsvliegtuigen;
- twaalf marineschepen, waaronder een vliegkampschip.

Naast deze bijdragen zijn beschikbaar:

- “états-majors de niveau stratégique en opératif ainsi que des états-majors tactiques et des moyens projetables de communication, notamment par satellite”;
- “des capacités d’imagerie satellitaire grâce à des stations de théâtre Hélios”;
- des moyens de reconnaissance et de surveillance du champ de bataille tels que les Mirage IV en le système hélicoptère Horizon;
- 29 avions à long et moyen rayon d’action et deux grands bâtiments amphibies.”⁷⁸

Alle door Frankrijk in het vooruitzicht gestelde bijdragen, met uitzondering de maritieme luchtcapaciteit, kunnen minstens een jaar worden ingezet. Alle eenheden zijn binnen zestig dagen inzetbaar.

In de Franse aanpak wordt ook vooruitgekeken naar de periode ná 2003. Vanaf 2004 is Frankrijk in staat een nog nauwkeuriger en bruikbaarere satellietwaarnemingssysteem (Helios-2) beschikbaar te stellen. Deze waarnemingscapaciteit kan dan worden aangevuld met ‘unmanned aerial vehicles’ en nieuwe sensor-systemen. Vanaf 2006 kan Frankrijk beschikken over Rafale F2 gevechtsvliegtuigen en nieuwe, verbeterde mogelijkheden voor de inzet bij amfibische operaties. Wat bewapening betreft staat de aanschaf van nieuwe precisiegeleide bewapening en kruisvluchtwapens voor de deur. Dat geldt ook voor communicatiesatellieten van het type Syracuse III.

De Franse krijgsmacht hanteert in dit opzicht ‘modulariteit’, dat wil zeggen de Franse krijgsmacht stelt ‘bouwstenen’ ter beschikking die makkelijk kunnen worden samengevoegd met andere bijdragen tot een effectieve operationele gevechtsgroep, die op een specifieke missie is toegesneden.

78) Discours de clôture de monsieur Alain Richard, ministre de la Défense, au colloque de l’Association Diplomatie et Défense, 18 avril 2001.

De Franse plannen zijn ambitieus en in deze ambities loeren ook enkele risico's. Het eerste probleem is de financiële ruimte. Weliswaar ligt de omvang van de defensie-uitgaven de komende jaren vast, maar voor tegenvallers is geen compensatie voorzien en er wordt nauwelijks rekening gehouden met correctie van de inflatie.

Tabel 5 *Franse defensieuitgaven*

Jaar	Bedrag in miljarden Franse Francs	% van het BNP
1996	190	2,38
1997	191	2,33
1998	185	2,16
1999	190	2,15
2000	188	2,05
2001	189	1,96

Kostenoverschrijdingen zijn met name te noteren bij de vervanging van de 36-ton zware AMX-tanks door nieuwe, nog zwaardere Leclerc-tanks. Ondanks een forse reductie van het tankbestand lopen de kosten van het Leclerc-programma fors op. Dat geldt ook voor de aanschaf van Tigre-helikopters en de vertraagde en ook duurder uitgevallen Rafale-toestellen. In de komende investeringsperiode tussen 2003 en 2008 moet ook nog financiële ruimte worden gevonden voor de aanschaf van vijftig Airbus-400M transportvliegtuigen (ter waarde van tien miljard gulden).

Mede met het oog op de belangen van de inmiddels internationaal vertakte Franse defensie-industrie is het verwachtbaar dat de materieelplannen een hoge prioriteit behouden. Dat zou weleens ten koste kunnen gaan van de geoefendheid en inzetbaarheid van de Franse strijdkrachten. Hoewel het niet gebruikelijk is dat vertegenwoordigers van de Franse krijgsmacht zich publiekelijk uiten over het Franse defensiebeleid, waarschuwde de Franse chef defensiestaf onlangs voor de 'pauperisation' van de Franse krijgsmacht.⁷⁹ Om gelijke tred te houden met Groot-Brittannië zou Frankrijk meer moeten investeren en de geoefendheid van zijn militairen moeten verhogen.

Om in Europa op militair gebied een sleutelpositie te blijven innemen zal de noodzaak toenemen om met andere landen nauwer samen te werken en deze samenwerking ook zo vorm te geven dat een leidende rol in de ontwikkeling van het Europese veiligheids- en defensiebeleid verzekerd blijft. In dat verband richt Frankrijk zich met name op Groot-Brittannië en Duitsland. Met dit laatste land hoort Frankrijk tot de oprichters van het Eurokorps en is een gemengde Frans-Duitse brigade gevormd. Samen met Duitsland ontwikkelt Frankrijk ook de architectuur voor een militair communicatienetwerk en een nieuw (SAR-Lupe)

79) *RUSI Newsbrief*, December 2000, Vol. 20, No. 12.

satellietwaarnemingssysteem, waaraan ook Italië en wellicht België gaan deelnemen.⁸⁰

De andere as in de multinationale samenwerking loopt in de richting van Groot-Brittannië, waarmee Frankrijk in korte tijd een uitgebreide en intensieve 'Defence Cooperation' heeft opgebouwd. Jaarlijks houden beide landen 140 tot 150 gezamenlijke oefeningen. In toenemende mate gaat het daarbij om oefeningen waarbij in het aandeel van het ene land eenheden van het andere land als 'module' zijn ingebouwd. Bij sommige schaarse capaciteiten zijn afspraken gemaakt over 'twinning' van elkaars nationale eenheden. Het gaat hierbij met name om marinierseenheden (de '3 Commando Brigade Royal Marines' en '9 DIMA') en vliegtuigen met 'suppression of enemy air-defence' capaciteit. Op landmachtgebied houden Groot-Brittannië en het niet binnen de NAVO geïntegreerde militaire structuur functionerende Frankrijk gezamenlijke oefeningen tot op divisieniveau.⁸¹

Op deze manier is en blijft Frankrijk nauw betrokken bij de defensieplanning van zijn belangrijkste bondgenoten en kan het een initiërende en leidende rol blijven vervullen bij de ontwikkeling van het Europese veiligheids- en defensiebeleid.

Griekenland: een eigen defensiebeleid

Dominant in het Griekse veiligheids- en defensiebeleid is de relatie met Turkije. Hoewel beide landen lid zijn van de NAVO, beschouwt Griekenland zijn medebondgenoot als de ernstigste dreiging voor zijn veiligheid. Onverbloemd wordt Turkije ervan beschuldigd de Griekse soevereiniteit voortdurend en systematisch te schenden.⁸²

Het voornaamste geschil tussen beide landen gaat om Cyprus, dat in 1960 onafhankelijk werd. Daarnaast beschuldigt Athene Ankara ervan erop te zijn bodemschatten uit de Aegeïsche Zee te willen onttrekken aan Griekenland. Turkse aanspraken op het rotsplateau van Imia en het eiland Gavdos wakkeren de vijandige stemming tussen beide landen regelmatig aan. In deze verhouding komt geen echte kentering. De hulp van Griekenland na twee zware aardbevingen in Turkije in 1999 zorgde slechts voor een tijdelijke verbetering van de relatie tussen beide buurstaten.

Het Grieks-Turkse geschil is van grote invloed op het Griekse defensiebeleid. Het einde van de Koude Oorlog heeft geen vredesdividend opgeleverd:

80) Ibidem: "Une étude avec l'Allemagne est en course de réalisation, au sujet d'une messagerie sécurisée, aux normes OTAN, permettant l'intercommunication des systèmes d'information et de commandement de nos deux pays. A terme, c'est l'intercommunication des autres Etats membres permettant le développement d'un système unique au sien du Corps européen, qui est visée."

81) UK-French Bilateral Defence Cooperation, www.mod.uk.

82) *Defence White Paper*, Chapter 1.3.

de defensie-uitgaven zijn in de periode tussen 1990 en 1999 met bijna 37 procent verhoogd. Van alle NAVO-lidstaten besteedt Griekenland het meest aan defensie als percentage van het Bruto Nationaal Product. Griekenland en Turkije voeren met hun defensie-uitgaven en materieelaanschaffingen een kleine intra-NAVO wapenwedloop uit. De ruime beschikbaarheid van elders overbodig geworden hoofdwapensystemen van andere NAVO-bondgenoten en de door het Amerikaanse Congres goedgekeurde financiële defensiehulp aan beide landen zorgen voor een niet aflatende reeks voornemens tot invoering van steeds weer nieuw materieel.

Griekenland beschouwt zijn excentrische ligging, op een kruispunt tussen Oost en West, als de voornaamste reden voor een autonoom veiligheids- en defensiebeleid. Enerzijds vormt Turkije de rechtvaardiging voor een omvangrijk bewapeningsprogramma voor de Griekse strijdkrachten, anderzijds zorgen de ontwikkelingen op de Balkan voor extra waakzaamheid. De ineensstorting van Joegoslavië in het begin van de jaren negentig kwam net als voor de andere Europese landen ook voor Griekenland als een verrassing. De opkomst van een onafhankelijk Macedonië, de interne strubbelingen in Albanië en de oorlogen in Bosnië-Herzegovina en Kosovo betekenen dat Griekenland het vizier op de eigen regio gericht houdt. De aard en omvang van de drie krijgsmachtdelen zijn toegesneden op de geostrategische ligging van Griekenland en zijn wijdverspreide eilandenarchipel. De Griekse landmacht heeft tot hoofdtaak “to safeguard the land territory of Greece and defend the national independence and territorial integrity”. De marine “to preserve and maintain the integrity of the country, de luchtmacht “to secure the air defence of the country”.⁸³

Met de eigen nationale belangen als kompas is het voor Griekenland moeilijk in de pas te lopen met zijn bondgenoten in situaties, waarin de NAVO en de Europese Unie metterdaad willen optreden. Tijdens het Kosovo-conflict keerde de Griekse publieke opinie zich fel tegen de NAVO-bombardementen, terwijl de Griekse regering alleen vliegvelden, havens en andere militaire installaties beschikbaar stelde aan de bondgenoten, maar zelf niet actief deelnam aan Operatie ‘Allied Force’. Daarvoor ligt de sympathie in Griekenland te dicht bij de positie van de Serviërs en te ver van het lot van de etnisch-Albanezen. Het Kosovo-conflict heeft de aandacht in het Griekse veiligheids- en defensiebeleid naar de noordelijke grenzen verschoven. Regionale samenwerkingsverbanden worden vanuit Athene gestimuleerd. Met Macedonië bestaan inmiddels bilaterale samenwerkingsafspraken. Griekenland is ook een van de drijvende krachten achter een gezamenlijke vredesmacht, bestaande uit contingenten van verschillende Balkan-staten.

De politiek-militaire ontwikkelingen in deze regio fungeren als aanjager van de omvorming van het Griekse Legerkorps B in een ‘rapid reaction corps’. Waar mogelijk wordt in de Griekse legerstructuur het divisieniveau (en het niveau van ‘Infantry Regiment’) weggesneden om voldoende flexibiliteit en mobiliteit voor de inzet en commandovoering te krijgen. Ook wordt een deel van deze eenheden samengesteld uit louter vrijwilligers, om makkelijker en kwalita-

83) *Defence White Paper*, Chapter 4.1.2.8.

tief beter te kunnen deelnemen aan crisisoperaties. Het is ook de bedoeling op termijn de dienstplicht te verkorten.

Twee grote vraagtekens werpen een schaduw over de verdere ontwikkeling van het Griekse veiligheids- en defensiebeleid. Beide hebben met Europa te maken. Om te kunnen voldoen aan de stringente monetaire eisen voor toetreding tot de Economische en Monetaire Unie moeten de Griekse staatsfinanciën op orde worden gebracht en gehouden. Dat betekent een bijna voortdurende afweging tussen de ambitieuze investeringen voor de Griekse strijdkrachten en andere politiek-maatschappelijke prioriteiten. Daarbij gaat het om de aanleg van nieuwe infrastructuur ten behoeve van de Olympische Spelen van 2004 in Athene en de uitvoering van een uitgebalanceerd sociaal beleid, dat het afgelopen jaar fors onder vuur werd genomen. Het stellen van prioriteiten ging op 29 maart jl. ten koste van een van de speerpuntprojecten van de Griekse minister van Defensie Akis Tsochadzopoulos, de aanschaf van zestig Eurofighter-gevechtsvliegtuigen ter waarde van \$4,43 miljard. Ondanks een nog maar zes weken daarvoor overeengekomen 'letter of intent' besloot het Griekse kabinet "to postpone some of the arms programmes, such as the purchase of a fourth-generation jet until the 2004 period".⁸⁴

Nu in Turkije als gevolg van de monetaire crisis in dat land het mes wordt gezet in het omvangrijke investeringsplan voor de Turkse strijdkrachten lijkt het er veel op dat de Griekse krijgsmacht bij lange na niet krijgt waarop het eerder onder verwijzing naar de toename van het Turkse militaire potentieel had gerekend. De Turkse bezuinigingen lopen op tot \$19,5 miljard en als het aan het Internationaal Monetair Fonds ligt worden de defensie-uitgaven jaarlijks met drie à vier procent gekort. Dat zet op zijn beurt de Griekse defensiebestedingen onder druk.⁸⁵

De tweede slagschaduw over het Griekse defensiebeleid is eveneens van Europese oorsprong. Waar in veel Europese hoofdsteden de ontwikkeling van het Europese veiligheids- en defensiebeleid als stimulans voor een verdere modernisering en verbetering van de eigen krijgsmacht wordt gezien, wordt in Athene hieraan een lagere prioriteit gegeven: "Greece, because of the 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 Defence policy – the current status of National Security and autonomy [...]", aldus minister Tsochadzopoulos.⁸⁶

84) Aldus geciteerd minister-president Costas Simitis in: *Athens News*, "Greece postpones buying 60 Eurofighter warplanes", 30/03/2001.

85) *Jane's Defence Weekly*, 18 April 2001: "Turkish cash crisis prompts \$19,5b project delays".

86) Defence White Paper, Preface.

Groot-Brittannië: ook niet zonder zorgen

Als permanent lid van de Veiligheidsraad en als kernwapenstaat kan Groot-Brittannië bogen op een geprivilegieerde positie in de wereldpolitiek. Ten opzichte van de andere Europese NAVO-landen kent Groot-Brittannië zichzelf een speciale positie toe: het beschouwt zich als een “speciale partner” van de Verenigde Staten. Terwijl Frankrijk bewust kiest voor een aparte positie in de NAVO, is Groot-Brittannië onbetwist het belangrijkste Europese NAVO-land. Als voormalige koloniale mogendheid kent Groot-Brittannië een lange traditie van militaire operaties, ver van het eigen grondgebied.

Het Britse veiligheidsbeleid heeft een metamorfose ondergaan. Stond Londen tot voor een paar jaren onverzettelijk afwijzend tegenover een Europees defensiebeleid, sinds 1998 is Groot-Brittannië de gangmaker achter kernelementen van het sindsdien ontwikkelende Europese veiligheids- en defensiebeleid. De Britse drijfveren verdienen in dit korte profiel enige aandacht. De gang naar Europa is in de eerste plaats ingegeven door de wens in de Europese politiek een volwaardige rol te vervullen. Zonder concrete plannen tot toetreding tot de Economische en Monetaire Unie en de keuze van ‘opt-out’ bij de Schengen-afspraken, doorbreekt Londen’s voorhoederol op veiligheids- en defensiegebied een zeker Brits isolement in de Europese samenwerking. Tegelijkertijd is de Britse koersverandering ingegeven door het besef dat de Verenigde Staten op den duur van de Europese bondgenoten zullen verlangen meer voor hun eigen veiligheidsbelangen op te komen. Met deze twee beweegredenen stelt Groot-Brittannië zich kwetsbaar op. Het maakt het welslagen van het Europese veiligheids- en defensiebeleid afhankelijk van een permanente toets door de Verenigde Staten. Sinds de eerste Britse schreden op weg naar een Europees veiligheids- en defensiebeleid wordt eerder de vraag gesteld hoe Washington hiertegen aankijkt dan wat er stap voor stap bereikt is. Met name een deel van de Conservatieve Partij neemt moeiteloos de rol op zich van de wantrouwige twijfelaar, waarvan er bij tijd en wijle velen in het Amerikaanse Congres te vinden zijn.

Het succes van het Europese veiligheids- en defensiebeleid hangt daarnaast af van de mate waarin de andere lidstaten van de Europese Unie het Britse voorbeeld van een professionele, goed uitgeruste expeditionaire krijgsmacht navolgen. Hoe minder hiervan sprake is, des te groter wordt de in eigen land gevoede Amerikaanse kritiek op de ontwikkeling van het gemeenschappelijk Europees beleid op dit gebied. Hoe meer hiervan sprake is, des te waarschijnlijker dat in Washington de argwaan over deze Europese ‘Alleingang’ toeneemt.

Het zal de andere Europese landen inderdaad nog veel moeite kosten in de voetsporen van de Britse krijgsmacht te blijven. De voorsprong van de Britse strijdkrachten op hun Europese ‘counterparts’ is groot. Sinds 1960 beschikt Groot-Brittannië over een professionele krijgsmacht, die de afgelopen veertig jaar met grote regelmaat is ingezet. De Falklands-oorlog, de inzet in Noord-Ierland, de deelname aan Operatie ‘Desert Storm’ en aan een lange reeks vredesmissies en crisisoperaties van de Multinational Force in Libanon tot aan

Operatie 'Allied Force' en Operatie 'Palliser' in Sierra Leone maken van de Britse strijdkrachten een ervaren, bij uitstek expeditionaire krijgsmacht. Op die voet gaat de New Labour regering ook voort. In 1998 ontvouwde de toenmalige minister van Defensie George Robertson de 'Strategic Defence Review'. Leidraad van de Britse defensienota 'Modern Forces for a Modern World' is het adagium dat Groot-Brittannië erop voorbereid moet zijn naar een crisis toe te gaan, in plaats van dat de crisis zich uitbreidt richting Europa. Dit betekent dat nog meer dan voorheen de Britse krijgsmacht een expeditionair karakter krijgt. Die lijn trekt de Britse regering door in een nieuwe reeks beleidsnotities, die de afgelopen maanden zijn verschenen. In 'Defence Policy 2001' en 'The Future Strategic Context for Defence' ligt de nadruk op een voortdurende aanpassing van het veiligheids- en defensiebeleid langs de eerder in de 'Strategic Defence Review' gekozen lijnen. Wie op zoek is naar een Europees strategisch concept vindt de contouren daarvan in 'The Future Strategic Context for Defence'. Bij de verdere ontwikkeling van het Europese veiligheids- en defensiebeleid kan dit Britse document als de opmaat hiervoor dienen.

Kernpunt van het Britse veiligheids- en defensiebeleid is dat er op dit moment en in de voorzienbare toekomst geen dreiging bestaat voor het Britse grondgebied en de Britse overzeese gebiedsdelen. Londen ambieert een belangrijke stem op het wereldtoneel en daarbij past het militaire vermogen om in een grote internationale crisis (zoals de Golf-oorlog) of twee langdurige operaties op kleinere schaal (zoals op de Balkan) en in een situatie waarvan sprake is in Noord-Ierland een volwaardig Britse bijdrage te leveren. Met de hier genoemde voorbeelden wordt ook duidelijk dat de Europese aspiraties van Groot-Brittannië – geografisch gezien – niet verder reiken dan de Golf. Vernieuwend zijn de hoofdtaken en 'contingencies' voor de Britse krijgsmacht:

- veiligheid in vredetijd;
- veiligheid van de overzeese gebiedsdelen;
- defensie diplomatie;
- steun aan Britse belangen;
- vredesondersteunende en humanitaire operaties;
- regionale conflicten buiten het Noord-Atlantisch verdragsgebied;
- regionale conflicten binnen het Noord-Atlantisch verdragsgebied;
- een strategische aanval op het Noord-Atlantisch verdragsgebied.⁸⁷

Bij defensie diplomatie gaat het om wapenbeheersing, non-proliferatie, vertrouwen- en veiligheidsbevorderende maatregelen en militaire bijstand, met name de samenwerking in meer dan 1.000 militaire hulpprogramma's voor Midden- en Oost-Europese landen.

Nucleaire afschrikking heeft in de nieuwe veiligheidsoptiek haar hoeksteenfunctie in het Britse veiligheidsbeleid verloren. De vier Trident-

87) Zie: *Strategic Defence Review*, July 1998 (www.mod.uk).

onderzeeboten worden voortaan met 48 kernkoppen uitgerust, een halvering ten opzichte van de plannen van de vorige regering.

In de werkwijze van de Britse krijgsmacht gaat het om twee kernbegrippen. In de eerste plaats ligt de nadruk op het vermogen om over lange afstanden te kunnen opereren ('force projection'), in de tweede plaats om nauwere samenwerking tussen en binnen de krijgsmachtdelen ('jointery'). De kern van de Britse krijgsmacht bestaat inmiddels – twee jaar eerder dan gepland – uit een 'pool' van eenheden van de drie krijgsmachtdelen ('Joint Rapid Reaction Forces' [JRRF]). Deze JRRF voorzien in de mogelijkheid in korte tijd gelijktijdig twee operaties ter grootte van een brigade uit te voeren en voort te zetten of een enkele operatie met twee brigades uit te voeren. Van de zee- en luchtstrijdkrachten maken twintig oorlogsschepen, 22 ondersteunende schepen, 110 gevechtsvliegtuigen en 160 andere vliegtuigen deel uit van de JRRF. De inzet van deze eenheden valt onder een 'joint'-hoofdkwartier in Northwood. Uit de JRRF kunnen zeer snel inzetbare 'spearhead'-eenheden worden ontplooid, gevolgd door een of twee golven ('echelons') van andere in deze JRRF ingedeelde eenheden.

Voor de 'Helsinki Headline Goal' heeft Groot-Brittannië een 'pool' van 12.000 grondtroepen, 18 oorlogsschepen en 72 gevechtsvliegtuigen beschikbaar gesteld, in totaal bijna 19.000 militairen. Per operatie kan hieruit een keuze worden gemaakt. Flexibiliteit is hierbij het sleutelwoord. Naast een gemechaniseerde brigade (voor de duur van ten minste een jaar) kan dat een luchtlandingsbrigade zijn. Daarbij geldt echter dat die eenheid maar voor maximaal zes maanden kan worden ingezet. Deze brigades kunnen al naar gelang de operatie worden aangevuld met artillerie- of luchtverdedigingseenheden en bewapende helikopters. Bij de zeestrijdkrachten kan een gevechtseenheid worden samengesteld uit een vliegkampschip, twee nucleair aangedreven onderzeeboten, vier fregatten en een amfibische taakgroep. Ook hier geldt dat niet alle onderdelen van dit aanbod de volle twaalf maanden kunnen worden ingezet, die in de 'Helsinki Headline Goal' als parameter worden genoemd. Ditzelfde geldt voor de 72 gevechtsvliegtuigen, die in beginsel voor een half jaar kunnen worden ingezet.

Met de 'Strategic Defence Review' nam de Britse regering ook een aantal belangrijke beslissingen voor de aanschaf van nieuw defensiematerieel. Zo werd de bouw van twee nieuwe, veel grotere vliegkampschepen aangekondigd, die in 2012 en 2015 operationeel inzetbaar zullen zijn. Daarnaast krijgt de Royal Navy de beschikking over twee landingsschepen en vier 'roll-on-roll-off' transportschepen. Een groot aantal onderzeeboten zal de beschikking krijgen over mogelijkheden om kruisvluchtwapens af te vuren. De Royal Air Force krijgt vier 'geleaste' C-17 transportvliegtuigen in afwachting van de aanschaf van 25 A-400M transportvliegtuigen. De eerste Eurofighter-vliegtuigen – uit een totale aanschaf van 232 – worden binnenkort aan de vloot gevechtsvliegtuigen toegevoegd. Op langere termijn valt niet uit te sluiten dat Groot-Brittannië 'Joint Strike Fighters (JSF)' zal aanschaffen voor zijn luchtstrijdkrachten. Voor de vliegkampschepen zijn de eerste beslissingen tot aanschaf van de maritieme versie van de JSF al genomen.

Nieuw in de Britse landmacht is de met Apache-gevechtshelikopters uitgeruste 'air cavalry' brigade. Alle helikopters worden in het kader van 'joint-tery' ondergebracht in een 'Joint Helicopter Group'.

Ook op ander gebied loopt de Britse krijgsmacht voorop. De Britse strijdkrachten beschikken over satellietverbindingen en een moderne luchtvloot voor waarneming en elektronische oorlogvoering: zeven Sentry AWACS-vliegtuigen, 25 Nimrod lange-afstandspatrouillevliegtuigen en 28 Nimrod Electronic Countermeasures vliegtuigen. Met ASTOR ontwikkelt Groot-Brittannië een lucht-grondwaarnemingssysteem, waaraan in Europees en in NAVO-verband grote behoefte bestaat.

Met zoveel ambitieuze plannen is het vrij eenvoudig op tal van te verwachten problemen te wijzen. De Britse krijgsmacht kampt met soortgelijke problemen als de andere Europese krijgsmachten bij het werven van voldoende vrijwilligers. Om de druk op uit te zenden militairen te verminderen, is besloten tussen elke uitzending een periode van twee jaar in te lassen. Daardoor is voor elke uit te zenden eenheid een reservoir van vijf eenheden nodig. De tegenvallende werking van nieuwe militairen betekent dat een voorgenomen uitbreiding van de landmacht van 100.000 naar 108.000 militairen in 2005 gevaar loopt en dat een aantal regimenten moet worden opgeheven of samengevoegd.⁸⁸

Ook in financieel opzicht zal het moeite kosten om de benodigde investeringen op te hoesten. De Britse defensiebegroting vertoont nog steeds een dalende lijn, die door een supplement weliswaar sinds vorig jaar een lichte knik vertoont. Dat neemt weg dat met name in de materieelaanschaf grote risico's voor een deugdelijke financiële planning liggen opgesloten. Door de lange 'leadtimes' in de ontwikkeling en aanschaf van defensiematerieel ontstaat vaak een fuikwerking, waardoor het nauwelijks meer mogelijk is van een financieel desastreus verlopend materieelproject af te zien. In het nieuwe Britse materieelbeleid past niet meer het zonder zulke restricties meedoen aan (steeds duurder wordende) ontwikkelingsprojecten.⁸⁹

Tabel 6 *Britse defensie-uitgaven in miljarden Pound Sterling*

1998/1999	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2003
22,24	22,3	22,83	22,99	25

Bron: Lutz Unterseher, *Europe's Armed Forces at the Millennium: A Case Study of Change in France, the United Kingdom, and Germany*, Commonwealth Institute, September 1999. *The Military Balance 2000-2001*, p. 38. De defensie-uitgaven voor 2003 bedragen op basis van het prijspeil 1998/1999 22,5 miljard Pound Sterling.

88) *The Weekly Defense Monitor*, Volume 5, Issue #17, 27 april 2001, The Center for Defense Information.

89) Uit een in juli 2000 verschenen rapport van de National Audit Office, de Britse Rekenkamer, blijkt dat slechts twee van de 25 belangrijkste defensiematerieelprojecten binnen de gestelde tijdslimiet zijn gerealiseerd. Er is sprake van een gemiddelde vertraging van vier jaar ("Weapons out of date by the time they arrive", in: *The Times*, July 6, 2000).

Op dit moment wordt de blik richting Europa enigszins vertroebeld door de algemene verkiezingen van 7 juni. New Labour is er niet bij gebaat dat Europa een verkiezingsitem wordt en dat ligt op veiligheids- en defensiegebied nog gevoeliger. Hier komt bij dat Groot-Brittannië, meer dan enig ander Europees land, als tolk van de Europese landen en bemiddelaar met de Verenigde Staten wil optreden. Met de komst van de nieuwe Amerikaanse president gaat dat met de nodige behoedzaamheid gepaard. Deze voorzichtigheid is al enkele maanden merkbaar. Leverden de jaarlijkse najaarstopontmoetingen van de Britse 'prime-minister' en de Franse president stevast een reeks nieuwe initiatieven op het gebied van de Europese veiligheids- en defensiepolitiek op, afgelopen najaar bleef een dergelijke ontmoeting achterwege.

Ierland: Europa's 'oudste' leger

Ierland legt in zijn veiligheids- en defensiebeleid de nadruk op een ongekend gunstige veiligheidssituatie waarin Ierland en zijn inwoners verkeren. "Ireland faces virtually no risk of external military attack on its territory from another state and there is at present virtually no risk of externally instigated conflict in our immediate region", zo vat de in februari 2000 verschenen 'White Paper on Defence' de Ierse uitdagingen op veiligheidsgebied samen.⁹⁰ Nog meer dan met woorden bevestigen de aard de aard en omvang van de Ierse krijgsmacht dat Ierland "affirms its devotion to the ideal of peace and friendly co-operation amongst nations founded on international justice and morality."⁹¹ Geheel in overeenstemming met de rooskleurige veiligheidssituatie zijn de taken van de Ierse strijdkrachten verschoven van de verdediging tegen gewelddadige agressie jegens Ierland naar:

- ondersteuning van civiele diensten, waaronder de 'Garda Síochána', die voor orde- en rechtshandhaving de primaire verantwoordelijkheid draagt;
- deelname aan multinationale vredesondersteunende operaties ten behoeve van de Verenigde Naties of in ieder geval met een mandaat van de Verenigde Naties;
- kustbewaking;
- andere ondersteunende taken, zoals reddingsoperaties en rampenbestrijding.

Deelname aan vredesondersteunende operaties is voor Ierland primair aan de orde in het kader van de Verenigde Naties. Uitvoering van de Petersberg-taken met Ierse militaire betrokkenheid is niet uitgesloten, maar moet passen in Ierland's "long-standing policy of military neutrality." Deelname aan dat soort operaties is dan ook beslist geen automatisme.

90) *White Paper on Defence*, Dublin, February 2000, p. 15.

91) Article 29.1 of the Constitution.

Het is om twee redenen onzeker of de bijdrage van de in omvang toch al bescheiden Ierse strijdkrachten in Europees verband meer dan symbolische betekenis kan hebben. In de eerste plaats is er een duidelijke prioriteitsstelling voor de inzet van Ierse militaire eenheden in het kader van de Verenigde Naties. Van de ruim 11.000 Ierse strijdkrachten is op dit moment een aantal van ongeveer 850 inzetbaar voor vredesondersteunende operaties. Dat aantal wordt op dit moment al daadwerkelijk ingezet. Onder ongewijzigde omstandigheden betekent dit dat er nauwelijks ruimte is voor een substantiële Ierse bijdrage in het kader van door de Europese Unie te leiden operaties.

De inzetbaarheid van de Ierse krijgsmacht wordt verder beperkt door de uiterst beperkte mogelijkheden effectiviteit en operationeel vermogen van de strijdkrachten te vergroten en te verbeteren. De structuur van de, uit drie licht bewapende brigades samengestelde, landstrijdkrachten ondergaat geen fundamentele verandering. Voorstellen om een efficiënter organisatie-model met een of hoogstens twee brigades in te voeren zijn afgewezen. Wel wordt de personele omvang teruggebracht tot een maximum van 10.500 voor de totale omvang van de Ierse krijgsmacht. De huidige ruim 11.000 militairen tellende krijgsmacht is ondergebracht in 34 militaire complexen. Dit gaat gepaard met een overhead, bewakings- en beveiligingscapaciteit en ondersteuning die in geen enkele redelijke verhouding meer staan tot het werkelijk nog operationeel inzetbare deel van de Ierse krijgsmacht. Wat dit laatste betreft is het percentage operationeel inzetbaar personeel als deel van de totale personeelsomvang teruggelopen tot 17 procent.

De Ierse strijdkrachten kennen de hoogste gemiddelde leeftijd van de krijgsmachten in de Europese Unie, bijna veertig jaar. Een drastisch verjongingsprogramma is aan het eind van de jaren negentig begonnen, maar ondervindt veel hinder van de sterk aangetrokken werkgelegenheid in Ierland. Terwijl in de jaren tachtig nog wachtlijsten bestonden voor indiensttreding bij de Ierse krijgsmacht, ondervindt het Ierse ministerie van Defensie nu grote problemen met de werving.

Een ander, hieraan enigszins gerelateerd probleem is de uit balans geraakte verhouding tussen personeelskosten en uitgaven voor materieelinvesteringen en exploitatie. Het doel is om het percentage van de defensiebegroting voor personeelsuitgaven te beperken tot 70 procent. In 1999 lag dit percentage nog op 76 procent. Slaagt de Ierse minister van Defensie er niet in deze uitgaven meer met de andere uitgaven in evenwicht te brengen, dan stagneert de aanschaf van modern materieel.

In Ierland is “de behoefte om enigszins apart te staan van de rest van de wereld een constante”, voor de ontwikkeling van het Europese veiligheids- en defensiebeleid zijn duidelijke omslagpunten in het Ierse beleid wenselijk.⁹² Die kans lijkt niet erg groot.

92) Rik van der Linden, “Het groene gordijn: de neutraliteit van Ierland”, in: *Atlantisch Perspectief* 1/2001.

Italië: op naar de eerste divisie?

‘A bidding war broke out’, berichtte Reuters op 20 november vorig jaar over de Italiaanse bijdrage aan de ‘Helsinki Headline Goal’.⁹³ Gewapend met een aanbod van in totaal 6.000 militairen dreigde de Italiaanse minister van Defensie, Sergio Mattarella, in de achterhoede van troepenleveranciers terecht te komen. Staande de ‘capabilities commitment conference’ verhoogde hij het Italiaanse aanbod tot bijna 19.000 militairen, in totaal vier brigades, het Interservice hoofdkwartier, ‘il Comando Operativo di Vertice Interforze’, van de Italiaanse strijdkrachten, een legerkorps/divisie-hoofdkwartier, twintig marineschepen, 22 maritieme vliegtuigen en helikopters, een mariniersbataljon, een eenheid speciale troepen, 150 Carabinieri en 47 gevechtstvliegtuigen.⁹⁴

Er is Italië veel aan gelegen bij de belangrijkste, grotere Europese landen te horen. Het nationale prestige wordt geprikkeld door het Italiaanse lidmaatschap van de G-7/8 en de contactgroep voor de Balkan. Hetzelfde prestige loopt ook wel eens averij op. Het hogere bod van minister Mattarella kwam vlak na het verlies van de door Italië verloren stemming in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties voor een zetel in de Veiligheidsraad. Kort daarvoor was Italië bij de benoeming van de nieuwe Hoge Vertegenwoordiger voor de Vluchtelingen buiten de prijzen gevallen.

Op militair gebied bokst Italië evenzeer regelmatig boven zijn eigen gewichtsklasse. Met de nabijheid van de Balkan en andere potentiële conflictsituaties in het Middellandse Zeegebied betekenen ‘out-of-area’-operaties inzet van Italiaanse militaire middelen in de onmiddellijke omgeving van het eigen grondgebied. Vanaf het begin van de jaren tachtig heeft Italië in dat opzicht volop ‘acte de présence’ gegeven. Eerst in de Multinational Force met Amerikaanse, Britse en Franse strijdkrachten in Beiroet, daarna in de Multinational Force and Observers in de Sinai. Later op de Balkan in Bosnië-Herzegovina en in Albanië, waar onder leiding van Italië Operatie ‘Alba’ werd uitgevoerd. Eind 1999 was Italië met meer dan 5.200 militairen en politie actief in Kosovo, met 1.900 militairen in Bosnië-Herzegovina, 1.500 in Albanië en 600 in Oost-Timor. Daar komt bij dat zo vlakbij de Balkan, Noord-Afrika en het Midden-Oosten Italië voor de Verenigde Staten en de andere bondgenoten “a major staging and logistics base for operations in and beyond the immediate region” is.⁹⁵

Deze op het eerste gezicht prominente militaire rol roept in Italië een tweeslachtige reactie op. Naast loyaliteit aan de NAVO en de Verenigde Staten is sprake van grote onzekerheid over de risico’s van een zichtbare en grote Italiaanse betrokkenheid in met name vredesafdwingende operaties op de Balkan. Het bleef lang onzeker of minister-president D’Alema over voldoende steun in

93) “EU states pledge military muscle in bidding war”, Reuters, 20 November 2000, 20.08 GMT.

94) Costuita la Forza di Reazione Rapida Europea (www.difesa.it).

95) Report on Allied Contributions to the Common Defense. A Report to the United States Congress by the Secretary of Defense. Washington D.C., March 2000, p. II-7.

het parlement beschikte voor zijn Kosovo-beleid. Hierbij kwam dan ook nog eens de uit de Italiaanse krijgsmacht zelf komende klacht over de geringe kwaliteit van de Italiaanse bijdrage aan dit soort operaties, en in dit geval aan Operatie 'Allied Force'. Dat versterkt het gevoel dat Italië op militair gebied ergens tussen de Serie 'A' en de Serie 'B' hangt.

Het in geografische zin samenvallen van inzet ten behoeve van crisisoperaties en de bijna onmiddellijke Italiaanse betrokkenheid bij dergelijke conflicten komt evenzeer tot uitdrukking in de oriëntatie van de Italiaanse strijdkrachten. Als 'prima missione' geldt de bescherming van de vitale belangen van Italië in het geval van mogelijke agressie. De tweede hoofdtak ligt in het verlengde van de bescherming van het eigen grondgebied en betreft de bescherming van het Noord-Atlantisch verdragsgebied. De derde taak is deelname aan crisisbeheersingsoperaties ('operanzi dei prevenzione e gestione delle crisi internazionali'). Tenslotte betreft de laatste hoofdtak inzet in het kader van rampenbestrijding en noodsituaties.

Met op dit moment meer dan een kwart miljoen militairen onder de wapenen hoort de Italiaanse krijgsmacht tot de omvangrijkste in de Europese Unie. De dienstplicht gaat de komende jaren op de helling. De duur van de dienstplicht is inmiddels teruggebracht tot tien maanden en in 2006 moet Italië over een verkleinde, volledig professionele krijgsmacht beschikken. De omschakeling zal niet moeiteloos verlopen. Het besluitvormingsproces, dat uiteindelijk leidde tot de afschaffing van de dienstplicht, verliep verbrokkeld. Aanvankelijk bestond binnen de krijgsmacht grote weerstand tegen het loslaten van de dienstplicht en toen eenmaal het besluit was genomen, was het doordenken van de consequenties nog in volle gang. Ook het parlement had grote moeite met het doorhakken van de knoop. Op 24 oktober 2000 stemde de Senaat in met het wetsvoorstel over de 'Servizio Militare'. Daarmee werd een wetgevend proces van maar liefst zeven jaar afgesloten. In deze wet is vastgelegd dat de Italiaanse defensieorganisatie uit 190.000 militairen en 43.000 burgerambtenaren (met uitzondering van de 110.000 Carabinieri) zal bestaan. De nieuwe tijdelijke beroepsmilitairen krijgen contracten met een duur van drie of vijf jaar voorgelegd. Twijfel bestaat over de mogelijkheid voldoende militairen te werven.

De 'power-projection' capaciteit zal – zo luiden de plannen – op drie belangrijke gebieden toenemen. In de eerste plaats zal Italië zijn luchttransportvloot vernieuwen met de aanschaf van 16 A-400 M transportvliegtuigen en 18 C-130 J transportvliegtuigen.

In de tweede plaats is een forse modernisering van de Italiaanse oppervlaktevloot voorzien. Naast de 'Garibaldi' zal een tweede 'Nuova Unità Maggior', vliegkampschip, in 2006 worden ingevoerd. Aan boord is plaats voor twaalf EH 101 helikopters of acht AV-8B gevechtsvliegtuigen. De mogelijkheid dat deze laatste vliegtuigen te zijner tijd worden vervangen door de 'Joint Strike Fighter' wordt open gelaten.

In de derde plaats ondergaat de Italiaanse luchtmacht een modernisering. Vanaf 2003 krijgt de Italiaanse luchtmacht de beschikking over de Eurofighter 2000 als vervanger van de sinds 1969 in dienst zijnde Starfighter F-

104G gevechtsvliegtuigen. In 2003 wordt een aantal van 34 F-16 A/B gevechtsvliegtuigen van de Amerikaanse luchtmacht geleast.

Veel financiële ruimte voor een grondige vernieuwing van de Italiaanse krijgsmacht is er voorlopig niet. De personeelskosten beslaan bijna driekwart van het defensiebudget en de investeringsquote behoort met 12,5% tot de laagste binnen de NAVO en de Europese Unie. Om binnen afzienbare termijn de Italiaanse krijgsmacht in de pas te laten lopen met de Franse en Britse krijgsmachten zouden de defensie-uitgaven met meer dan een kwart moeten worden verhoogd. Dat is onwaarschijnlijk en ook al zouden de defensie-uitgaven toenemen, dan dreigt de vernieuwing van de krijgsmacht te stuiten op de legendarisch omvangrijke bureaucratie binnen de Italiaanse defensieorganisatie. Het aantal directoraten-generaal op het ministerie van Defensie wordt weliswaar gehalveerd, maar de overblijvende twaalf directoraten-generaal blijven fors bemeten. De positie van de chef defensiestaf wordt opgewaardeerd en hij krijgt de formele zeggenschap over de inzet van (delen van) de krijgsmachtdelen. Binnen de krijgsmachtdelen worden pogingen gedaan de commandostructuur te vereenvoudigen en af te slanken. Maar dat proces verloopt moeizaam omdat op te doeken staven vaak onverdund opduiken op andere plaatsen in de organisatiestructuur.

Luxemburg: truly European

De Luxemburgse krijgsmacht valt statistisch buiten de berekening van de totale militaire capaciteit binnen de Europese Unie. Het Groothertogdom Luxemburg kent bescheiden, maar wel van oudsher volledig met andere krijgsmachten geïntegreerde strijdkrachten. De voorbode van de Luxemburgse krijgsmacht, een uit 3.000 man bestaande milizie met een dienstplichtduur van vijf jaar, maakte tot 1840 deel uit van de Nederlandse krijgsmacht. In 1967 werd de dienstplicht afgeschaft en een uit 430 vrijwillige soldaten, honderd onderofficieren en dertig officieren bestaande professionele krijgsmacht opgericht. Aan deze Luxemburgse militaire organisatie werd een uit zestig onderofficieren bestaand muziekkorps en honderd burgerambtenaren toegevoegd. In de loop der jaren zijn deze aantallen wat verhoogd.

De lichtbewapende Luxemburgse militairen in het 'Contingent AMF(L) Luxembourgais', hebben als hoofdtaak "[to] show the flag".⁹⁶ Organisatorisch zijn ze ondergebracht bij de ACE Mobile Force (Land), maar de inzet in dat kader was aanvankelijk niet onbeperkt. Onder winterse omstandigheden was inzet in Noorwegen bij gebrek aan passende uitrusting lange tijd onmogelijk. Vanaf 7 mei 1996 is Luxemburg deelnemer aan het Eurokorps en heeft zijn contingent als onderdeel van de 1. Infanteriedivisie van de Belgische landmacht aan dit korps toebedeeld.

96) "Ce rôle peut se résumer par "show the flag". (www.armee.lu).

Ondanks zijn beperkte militaire mogelijkheden laat Luxemburg geen gelegenheid onbenut om het belang van gezamenlijk Europees militair optreden te benadrukken. Tijdens de Golfoorlog van 1991 betaalde Luxemburg een deel van de kosten van de Belgische en Nederlandse maritieme presentie in de Golf. België en Luxemburg zijn overeengekomen dat Luxemburg financieel zal bijdragen aan de kosten van de bouw van een bij de Belgische marine in te voeren transportschip. Zelf zal Luxemburg voor de aanschaf van een A-400M transportvliegtuig zorgen dat onder Luxemburgse vlag logistiek zal worden ingedeeld bij de Belgische luchtmacht. Zo draagt Luxemburg met weinig eigen middelen volop bij aan de opbouw van een Europees defensiebeleid.

Nederland: de Europese agenda

Ons land blaakt op Europees defensiegebied van ambities. Er is voor het Nederlandse aandeel in het Europese veiligheids- en defensiebeleid een aparte beleidsagenda in de defensiebegroting opgenomen. Daarmee wist Nederland de indruk weg dat het in de in 1999 opgelaaide discussie over de ontwikkeling van het Europese veiligheids- en defensiebeleid een achterstand heeft opgelopen. Enerzijds is het streven gericht op bilaterale en multilaterale samenwerking om de doelmatigheid van de afzonderlijke defensie-inspanningen van de Europese landen te vergroten. Anderzijds wordt beoogd om met een gemeenschappelijke aanpak in plaats van losse bijdragen van afzonderlijke landen tot een bundeling van militaire capaciteiten te komen. Concreet gaat het om onder meer de volgende speerpunten:

- versterking van de strategische luchttransportvloot. Hoewel Nederland zelf geen extra transportvliegtuigen aanschaf, heeft Nederland honderd miljoen gulden uit een tweehonderd miljoen omvattend 'EVDB'-fonds beschikbaar gesteld aan Duitsland. Aanvankelijk was dat bedrag bedoeld als bijdrage aan de aanschaf van de in totaal 73 door Duitsland aan te schaffen Airbus-400M vliegtuigen. Met deze aanschaf is in totaal meer dan vijftien miljard gulden gemoeid. In ruil voor de Nederlandse bijdrage zou Nederland gebruik mogen maken van deze vliegtuigen. Eerst zouden besprekingen over de "precieze regelingen" met betrekking tot zulke trekkingsrechten in de loop van februari jl. zijn afgerond.⁹⁷ Inmiddels is aangekondigd dat beide landen deze afspraken op een nader te bepalen datum in een 'Memorandum of Understanding' zullen vastleggen.⁹⁸ In plaats van cofinanciering van de nieuwe Airbus-400M vliegtuigen wordt de Nederlandse financiële bijdrage nu aangewend voor de aanpassing van bestaande Airbus-310 vliegtuigen van de Duitse luchtmacht. Het is de bedoeling dat vier van deze vliegtuigen eind dit jaar de beschikking krijgen over voorzieningen om medische

97) Brief van de minister van Defensie aan de Tweede Kamer, 19 december 2000.

98) Antwoorden van de staatssecretaris van Defensie op vragen van het Tweede Kamerlid Timmermans, 20 april 2001.

evacuaties uit te voeren. De vliegtuigen krijgen elk zes intensive-care stations en 56 bedden. De vliegtuigen kunnen makkelijk worden aangepast voor het vervoer van 214 passagiers of voor een gecombineerd vervoer van vracht en 54 passagiers. In de periode tussen 2002 en 2004 worden de vliegtuigen opnieuw aangepast en krijgen zij de mogelijkheid als tankervliegtuig te opereren. De eerste Airbus-310 met tankercapaciteit wordt eind 2003 aan de Duitse luchtmacht overgedragen. Nederland wil toetreden tot de nog op te richten Europese luchttransportcoördinatiecel in het kader van de 'European Air Group';

- versterking van de Europese zeetransportcapaciteit. Al eind november 1999 heeft Nederland een voorstel gedaan voor een betere coördinatie in Europees verband voor de inzet van strategisch zeetransport. Dat voorstel kreeg kort daarop steun van de Franse minister van Defensie en heeft er inmiddels toe geleid dat beide landen hebben voorgesteld "een maritieme werkgroep op te richten, waarin maritieme experts uit de lidstaten in samenwerking met de logistieke divisie van de EUMS [militaire staf van de Europese Unie] de operationele, technische, juridische en financiële aspecten van de coördinatie van strategisch zeetransport verder zullen uitwerken."⁹⁹ Wanneer dat tot concrete resultaten leidt, is onbekend;
- versterking van de inzetbaarheid van het hoofdkwartier van het Duits-Nederlandse legerkorps voor crisisbeheersingsoperaties in het kader van de beschikbaarheid van 'High Readiness Forces HQ' in NAVO- en EU-verband. De omvorming neemt ruim anderhalf jaar in beslag en voor de versterking van commandovoeringscapaciteiten reserveert Nederland ruim vijftig miljoen gulden uit het 'EVDB'-fonds.

Naast deze hoofdpunten zijn een aantal andere initiatieven genomen die een tweeledig doel hebben. Enerzijds de versterking van de bilaterale en multinationale samenwerking, anderzijds de versterking van capaciteiten.

Wat het eerste betreft richt de Nederlandse belangstelling zich met name op Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië. Buurland België komt in dit rijtje niet voor, hoewel met dit land op maritiem en luchtmachtgebied een uitgebreide en diepgaande samenwerking bestaat.

Wat de versterking van capaciteiten betreft ligt de nadruk aan de ene kant op vergroting van de doelmatigheid (gezamenlijke trainingen en meer samenwerking bij opleidingen, gezamenlijke aanschaf van munitie) en aan de andere kant op verwerving van extra capaciteiten (samenwerking op het gebied van 'Combat Search and Rescue', grondwaarnemingsradar en onbemande vliegtuigen).

Het Nederlandse ambitieniveau ondergaat in het licht van deze verbeteringen geen verandering. De Nederlandse krijgsmacht moet in staat zijn tot:

99) Brief van de minister van Defensie aan de Tweede Kamer, 19 december 2000.

- gelijktijdige deelname aan maximaal vier vredesbewarende operaties met een bataljon of een equivalent daarvan (twee fregatten, een squadron gevechtsvliegtuigen). Dit moet gedurende een langere tijd worden volgehouden;
- bij een vredesafdwingende operatie gaat het om een bijdrage op het niveau van een brigade of een equivalent daarvan (maritieme taakgroep, drie squadrons gevechtsvliegtuigen of een combinatie). De inzet is eenmalig voor een periode van maximaal zes maanden. Het is zeker dat voor deze inzet eenheden moeten worden vrijgemaakt die op dat moment elders in het kader van vredesoperaties zijn ingezet.

Dit ambitieniveau kan ondanks problemen bij de werving worden waargemaakt. Deze problemen doen zich met name bij gevechtsfuncties bij de Koninklijke landmacht voor. Voor de negen luchtmobiele, pantserinfanterie- en tankbataljons is het vullingspercentage gemiddeld 82 procent. Dit tekort is klaarblijkelijk te verhelpen met maatregelen, die door concentratie van de inzet van de Koninklijke landmacht op deelname aan SFOR mogelijk zijn.¹⁰⁰ Wat de inzet van een brigade voor vredesafdwingende inzet betreft geldt onverkort dat “de krijgsmacht in staat [is] een brigade samen te stellen uit parate eenheden, die geschikt is om op te treden in een peace-enforcing scenario.”¹⁰¹

Dit ambitieniveau is bepalend voor de Nederlandse inbreng ten behoeve van de ‘Helsinki Headline Goal’: “dezelfde capaciteiten die Nederland aanbiedt aan de Navo voor niet-artikel V en aan de Weu (“Forces Answerable to Weu”, FAWEU)”.¹⁰² Het Nederlandse aandeel is relatief groot: 17,3% van de omvang van de eigen krijgsmacht wordt voor de “Helsinki Headline Goal’ geormerkt. Dat is op Luxemburg na het hoogste percentage van de lid-staten van de Europese Unie. Ook als deel van het totaal scoort Nederland hoog. Van de Europese defensie-uitgaven en de totale Europese inbreng in vredesoperaties (zie tabel aan het eind van dit hoofdstuk) neemt Nederland vijf procent voor zijn rekening, van de ‘Helsinki Headline Goal’ 7,6%.

Oostenrijk: neutraliteit versus solidariteit

Oostenrijk maakt zich op voor een fundamentele verandering van zijn defensiebeleid. Medio dit jaar valt het besluit over de toekomst van de Oostenrijkse krijgsmacht. Het oude, uit 1983 stammende defensieplan voldoet niet meer en is in feite nooit uitgevoerd. Het voorzag in de jaren tachtig in een mobilisatie van 300.000 Oostenrijkse militairen om “de bevolking te beschermen tegen dreigingen van allerlei soorten.” Maar in de uitwerking en door een voortdurend tekortschietende financiering van daarvoor benodigde middelen was deze

100) Brief van de staatssecretaris van Defensie aan de Tweede Kamer, 16 oktober 2000.

101) Brief van de minister van Defensie aan de Tweede Kamer, 13 maart 2001.

102) Brief van de minister van Defensie aan de Tweede Kamer, 13 november 2000.

mobilisatiecapaciteit niet realistisch. In 1987 werd het defensieplan bijgesteld en kwam het ministerie van Defensie uit op een met 186.000 gemobiliseerde militairen uit te voeren verdediging van het neutrale Oostenrijk. Het einde van de Koude Oorlog was de aanleiding om ook deze versoepeling van het oude defensieplan wederom aan te passen. De mobilisatiecapaciteit werd neerwaarts bijgesteld tot 120.000 militairen, de dienstplicht werd verkort tot zeven maanden. De kern van de Oostenrijkse krijgsmacht zou sindsdien moeten bestaan uit 15.000 snel inzetbare militairen, waarvan er 10.000 paraat zouden zijn. “Aber auch dieses Konzept wurde auf Grund mangels ausreichender budgetärer Mittel nicht vollständig umgesetzt”, aldus het rapport van een regeringscommissie.¹⁰³ Met name informatievoorzieningsystemen, commandovoeringsmiddelen en mobiliteit waren door het uitblijven van daarvoor benodigde investeringen de zwakke plekken. Als gevolg daarvan “ist die Streitkräfteentwicklung zumindest zehn Jahre [...] zurückgeblieben.”¹⁰⁴ Sinds het midden van de jaren negentig heeft dat weer tot bijstellingen geleid en is het aantal brigades teruggebracht naar vijf. De gemechaniseerde en artillerie-eenheden krijgen bij de verdeling van de in omvang beperkte investeringen voorrang en dat geldt ook voor middelen voor de inzet in het kader van vredesoperaties: “Investitionen in die Luftstreitkräfte konnten de facto keine getätigt werden”.¹⁰⁵ In aantallen betekent de huidige stand van zaken dat van de Oostenrijkse krijgsmacht ongeveer 3.600 militairen inzetbaar zijn in het kader van militaire bijstand en vredesoperaties, waar alleen op basis van vrijwilligheid militairen kunnen worden ingezet. Zo’n 2.000 militairen zijn aangewezen als ‘Vorbereiteten Einheiten’ voor uitzending “for peace support operations and international commitments”.¹⁰⁶

De Oostenrijkse minister van Defensie onderscheidt zelf twee hoofdproblemen voor de toekomst van de Oostenrijkse krijgsmacht. Het eerste probleem is de losmaking van het Oostenrijkse veiligheids- en defensiebeleid uit de zo lang volgehouden neutraliteit. Met name de nog juridische restanten van het neutraliteitsbeleid hinderen een slagvaardige vernieuwing. Hier staat tegenover dat in de Oostenrijkse politiek al lang de omslag van neutraliteit naar solidariteit, met name in Europees verband, is gemaakt. Twistpunt in het huidige veiligheidsdebat is of Oostenrijk zich moet toeleggen op ‘soft security’ of zijn volle aandeel bij de verwezenlijking van een militaire capaciteit in Europees verband moet nemen. De huidige regeringscoalitie zet op het laatste in, mede in het licht van “Stichwort vormahliges Jugoslawien”: de reeks van Balkan-conflicten die in Oostenrijks nabijheid zijn gevoerd. Leitmotiv is volledige deelname aan het Europese veiligheids- en defensiebeleid, waarbij zowel de regerende ÖVP als haar junior-coalitiegeenoot FPÖ de deur openhoudt voor een toekomstig Oostenrijks lidmaatschap van de NAVO.

103) Expertenentwurf: Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, 23 januari 2001 (www.bmlv.gv.at).

104) Minister Herbert Scheibner: Eine neue Verteidigungspolitik für Österreich, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 01/2001.

105) Expertenentwurf: Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, 23 januari 2001.

106) Austrian Armed Forces. Facts&Figures (www.bmlv.gv.at).

Het tweede probleem zijn de beperkte financiële mogelijkheden voor Oostenrijk, dat met het oog op de invoering van de Euro de broekriem stevig heeft aangetrokken. Met de door minister Scheibner bepleite omschakeling van de Oostenrijkse krijgsmacht naar “eine Professionalisierung” zal nog geruime tijd gemoeid zijn. Handhaving van de dienstplicht is daarbij een twistpunt, waarover minister Scheibner een breed maatschappelijk debat wil voeren. Dat Oostenrijk, op defensiegebied drager van de rode lantaarn, dat karwei snel zal klaren, is onwaarschijnlijk: “Wir sind absolutes Schlusslicht in Europa mit etwa 0,8% Anteil am Bruttoinlandsprodukt. [...] Das Ziel sollte sein zumindest auf 1% mittelfristig zu kommen.”¹⁰⁷

Portugal: vershraling en verkleining

Aan het eind van de jaren tachtig begon Portugal aan een reeks van hervormingen van zijn krijgsmacht. Kernpunt was een zwaardere nadruk op beroepspersoneel: de dienstplicht werd in 1992 tot vier maanden voor de soldaten- en korporaalsrangen teruggebracht. Hoewel met deze omvorming de instandhouding van een kadmilitie krijgsmacht werd beoogd, was dit de eerste stap in een onstuitbaar proces in de richting van afschaffing van de dienstplicht. In het midden van de jaren negentig haperde deze herstructurering door een gebrek aan vrijwilligers en bleek de korte duur van de dienstplicht fnuikend voor de kwaliteit en motivatie van de strijdkrachten. Hier kwam nog bij dat onvoldoende rekening was gehouden met de financiële gevolgen van handhaving van de dienstplicht onder gelijktijdige vergroting van het aandeel beroepsmilitairen. Tussen 1992 en 1994 nam het aantal (beroeps- en dienstplichtige) militairen met 17.000 toe (1992: 54.200, 1994: 71.500).

Sindsdien is fors gesneden in de omvang van de Portugese krijgsmacht (1999: 48.400). In 1999 ging het Portugese parlement akkoord met de voor 2003 voorziene opschorting van de dienstplicht, waarop in uitzonderlijke gevallen kan worden teruggevallen. De personeelsomvang zal nog verder worden verminderd. Over een lange reeks van jaren zijn de investeringen in nieuw materieel en infrastructuur tot een voor Europese begrippen absoluut dieptepunt teruggelopen. In 1998 werd 3,8% van het defensiebudget aan nieuw materieel uitgegeven en 0,6% aan infrastructuur. Vorig jaar was dat 7,1 en 0,6%. De personeelsuitgaven bedragen meer dan tachtig procent van de defensiebegroting. Op afzienbare termijn springt het voornemen tot aanschaf van vier A-400M transportvliegtuigen in het oog.

Aan de ‘Helsinki Headline Goal’ draagt Portugal bij met een landmachtcomponent van 1.875 militairen. Het gaat hierbij om een infanteriebataljon, een artilleriebatterij, een geniecompagnie, een CIMIC-compagnie en een verbindings-eenheid. Aan de maritieme capaciteit levert Portugal een fregat, een onderzeeboot, een ondersteuningsschip en een patrouillevaartuig. In totaal 770 militai-

107) Herbert Scheibner, interview Pressestunde ORF, 14 januari 2001.

ren. De Portugese luchtmacht stelt ten slotte acht F-16 gevechtsvliegtuigen, twee Orion lange-afstandspatrouillevliegtuigen en drie Hercules C-130 transportvliegtuigen beschikbaar. In totaal 380 militairen.

Spanje: stagnerende vernieuwing

Eind dit jaar neemt Spanje in een eigen 'Strategic Defence Review' de Spaanse krijgsmacht onder de loep. Deze grondige herziening volgt op de verschijning van het eerste Spaanse 'Libro Blanco' in mei 2000. Hierin werd al een eerste poging gedaan de "sea of changes" in het Spaanse veiligheids- en defensiebeleid in kaart te brengen. Sinds Spanje's toetreding tot de NAVO in 1982 is sprake van een "Copernican revolution in our traditional approach to defence and the end of a chapter of history characterised by isolation and autarky".¹⁰⁸

Dit isolement is deels politiek en deels geografisch van aard. Spanje ligt ten opzichte van de andere bondgenoten excentrisch en zijn geografie maakt een uitgebreide en verspreide ontplooiing van zijn strijdkrachten nodig. Naast het Spaanse vasteland en de Balearen strekt Spanje zich uit tot de Canarische eilanden en de enclaves Ceuta en Melilla in Marokko. Langs drie assen kiest Spanje richting voor zijn veiligheids- en defensiebeleid: Europa, de Middellandse Zee en de Atlantische Oceaan. De veranderingen in de veiligheidssituatie betekenen een minder zwaar accent op landstrijdkrachten: "the emphasis needs to be placed on the characteristics of strategic mobility, availability and sustainability."¹⁰⁹ Als gevolg hiervan zijn de landstrijdkrachten bijna gehalveerd, van 300.000 in 1990 naar 160.000 volgend jaar. De toekomstige inzet van de Spaanse landmacht ligt meer in crisisbeheersing en vredesoperaties. De omvorming van de 'Army Manoeuvre Force' in vier zware en vier lichte brigades betekent een verschuiving in die richting. Ook de professionalisering past in dit streven. Was het aanvankelijk de bedoeling de dienstplicht eind volgend jaar af te schaffen, onder grote politieke druk is besloten dat de laatste dienstplichtigen de Spaanse krijgsmacht dit jaar verlaten.

Met de werving van beroepsmilitairen wil het echter niet erg vlotten. In 1999 deden zich met name bij de Spaanse landmacht, met 68 procent van de totale personeelsomvang Spanje's grootste krijgsmachtdeel, de eerste problemen voor. De reactie op de tegenvallende belangstelling was aanvankelijk het terugschroeven van de eisen waaraan nieuwe rekruten moeten voldoen. Dat lokte schampere reacties over een "leger van analfabeten" uit.¹¹⁰ Eerder dit jaar lekte een plan van het ministerie van Defensie uit om tweeduizend buitenlanders te werven. Op een totaal van 86.000 benodigde vrijwilligers kent de Spaanse krijgsmacht 10.000 vacatures, een aantal dat nog verder zal oplopen als de dienstplicht tot het verleden behoort.

108) *Defence White Paper*, May 2000, p. 59.

109) *Ibidem*, p. 94.

110) "Aznar ruft die Analphabeten zu den Waffen", in: *Süddeutsche Zeitung*, 3 november 2000.

Een alternatief is er niet. De defensiehervorming van 1992 ging van de veronderstelling uit dat de dienstplicht met een duur van negen maanden zou worden gehandhaafd en de defensie-uitgaven de volle twee procent van het bruto nationaal product zouden bedragen. Noch het een, noch het ander bleek het geval te zijn. Het dienstplichtsysteem werd ontregeld door het grote aantal dienstweigeraars en de defensie-uitgaven zakten naar 1,3% van het bruto nationaal product. In dat percentage zijn inbegrepen die uitgaven van het ministerie van Industrie in het kader van defensieprojecten. Zonder die toevoeging zouden de defensie-uitgaven tot net onder een procent zijn gezakt.

De personeelsproblemen wedijveren in ernst met de hortend en stotend verlopende modernisering van de Spaanse strijdkrachten. Na het einde van de Koude Oorlog was Spanje “one of the NATO alliance’s weaker members. It had a sizable military and yet had one of the lowest levels of defence expenditure in the West.”¹¹¹ Die achterstand heeft Spanje niet meer goedgeemaakt.

Tabel 7 *Defensie-uitgaven Spanje*

Jaar	Defensie-uitgaven in miljarden Pesetas
1990	837
1994	805
1998	897
1999	928
2000	1.000 (6,857 miljard dollar)

Bron: Revista Espanola de Defesa, Ministerio de Defensa, nov. 1996 en februari 1999, www.mde.es.

Dat is een van de redenen om vijftien jaar uit te trekken voor een groot aantal materieelprojecten. Bij de landmacht worden 219 nieuwe Leopard II tanks en 463 Pizarro infanteriegevechtsvoertuigen ingevoerd. Een aantal van 17 Chinookhelikopters wordt gemoderniseerd en vijftien Cougar-transporthelikopters worden aangeschaft. Voordat 36 Airbus-400M transportvliegtuigen worden ingevoerd, worden als overbrugging CASA C-295 vliegtuigen geleast. Tot ver na 2010 worden te moderniseren Mirage F-1 gevechtsvliegtuigen in de Spaanse luchtmacht aangehouden. Ook de F-18 gevechtsvliegtuigen ondergaan een ‘upgrade’, waardoor zij operationeel inzetbaar blijven tot na 2015. De Spaanse luchtmacht zal tussen 2002 en 2014 tenslotte 87 Eurofighter-gevechtsvliegtuigen invoeren.

Bij de marine worden vier nieuwe F100-fregatten ingevoerd. Met de ‘Galicia’ en ‘Castilla’ beschikt de Spaanse marine over twee ‘Landing Platform Dock’ amfibische schepen. Met de aanschaf van acht Harrier 2 Plus vliegtuigen voor het Spaanse vliegkampschip, ‘Principe de Asturias’, is de kans klein dat

111) Crispin Coates: “Spanish Defence Policy: Eurocorps and NATO Reform”, in: *Mediterranean Security*, March 2000.

Spanje binnen afzienbare termijn een serieuze gegadigde wordt voor de 'Joint Strike Fighter'.

Met dit hele pakket aan verbeteringen zijn weliswaar vele jaren gemoeid, de aanschaf geeft wel de richting aan van een op crisisoperaties ingestelde Spaanse krijgsmacht. Dat komt ook tot uitdrukking in het Spaanse aandeel in de 'Helsinki Headline Goal'. Minister van Defensie Federico Trillo bood een brigade, twee squadrons gevechtsvliegtuigen, transportvliegtuigen en een maritieme taakgroep aan. In totaal meer dan 6.000 militairen. Als deze eenheden in verschillende gebieden moeten worden ingezet voor een langdurige inzet, dan zakt dat aantal tot 4.000 à 5.000. In uiterste noodzaak kan voor een kortere periode een divisie, waaronder een mariniersbrigade, en vier squadrons gevechtsvliegtuigen worden ingezet. Dan gaat het om meer dan 8.000 militairen.

Zweden: eens neutraal

Sinds het begin van de 19^e eeuw volgt het Zweedse veiligheids- en defensiebeleid het smalle pad tussen internationale betrokkenheid en militaire niet-gebondenheid. Dit laatste krijgt gestalte in een systeem van territoriale verdediging, waarvoor een groot deel van de Zweedse bevolking kan worden gemobiliseerd.

Zweden heeft internationaal vooral een reputatie opgebouwd in vredesoperaties. In de loop der jaren zijn hiervoor bijna 100.000 Zweedse blauwhelmen over de gehele wereld ingezet. Als neutraal land vervulde Zweden tijdens de Koude Oorlog vaak de rol van bemiddelaar en boodschapper in de internationale politiek.

Met het einde van de Koude Oorlog veranderden deze determinanten van het Zweedse veiligheidsbeleid. De NAVO en de Europese Unie fungeren nu als politiek brandpunt in Europa. Zweden was geen lid van deze organisaties. Om internationaal een actieve rol te blijven vervullen moest Zweden de koers van zijn veiligheidsbeleid verleggen. In 1994 sloot Zweden zich aan bij het Partnership for Peace programma van de NAVO. Daarbinnen streeft Zweden vooral naar een verdieping van de regionale samenwerking met daarnaast een actieve betrokkenheid van de grotere West-Europese landen en de Verenigde Staten met de Baltische Zeeregio. Na 1989 is internationalisering de marsroute van de Zweedse krijgsmacht geworden. Dat komt tot uitdrukking in deelname aan internationale humanitaire operaties en vredesoperaties, vooral samen met de andere Noordse landen. De oprichting van het Zweedse strijdkrachten internationale commando (SWEDINT) en de oprichting van een Zweedse snelle reactie-eenheid (SWERAP) sluiten daarop nauw aan. De internationalisering heeft verder tot gevolg dat er een nauwere band is ontstaan tussen de territoriale en internationale defensietaken van de Zweedse krijgsmacht.

Met de nieuwe meer gecompliceerde vredesoperaties van de afgelopen jaren is vooral de relatie tussen de NAVO en Zweden veranderd. Naast 'blauwhelmvredesoperaties' is in de nieuwe veiligheidssituatie immers ook sprake van 'groen-

helm'-vredesoperaties, waarvoor de Verenigde Naties niet, maar de NAVO wel geëquipeerd is.

Nu Zweden deelneemt aan het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid van de Europese Unie, zal het voor het land steeds moeilijker worden zijn niet-gebonden positie te behouden. Het huidige Zweedse veiligheidsbeleid spreekt dan ook over 'niet-gebondenheid met als doel de mogelijkheid te hebben neutraal te zijn in oorlogstijd'. De militaire niet-gebondenheid van Zweden sluit niet uit dat het actief kan deelnemen aan internationale veiligheidssamenwerking en militaire samenwerking en vredes-afdwingende operaties. Dit alles neemt niet weg dat het Zweedse lidmaatschap van de Europese Unie nog lang geen plek midden in het hart van de Zweedse politiek heeft verworven. De populariteit van het Zweedse EU-lidmaatschap is gering: er is geen lidstaat waarin zo sterk aan het lidmaatschap wordt getwijfeld en dat tegelijkertijd een fervent voorstander is van verdere uitbreiding.¹¹²

Zweden stelde samen met Finland in april 1996 een memorandum op waarin zij voorstelden de rol en mogelijkheden van de Europese Unie op het gebied van conflictbeheersing te vergroten. Hiertoe was opname van de zogenaamde Petersberg-taken van de WEU in het Verdrag van Amsterdam gewenst. Ook moest de Europese Unie nauwer samenwerken met de West-Europese Unie. Dit voorstel werd opgenomen in het Verdrag van Amsterdam. Dat markeert wellicht ook de grens van de internationalisering van het Zweeds veiligheids- en defensiebeleid. Voor Zweden is het in dit verband essentieel dat het op basis van vrijwilligheid aan vredesoperaties deelneemt. Het land koestert de laatste restanten van zijn ongebondenheid en meent dat het daardoor gemakkelijker contacten kan onderhouden met Rusland.

Zweden draagt samen met Denemarken het meest bij aan de regionale veiligheid in de Baltische regio. Hoewel het voorheen nogal huiverig was militaire hulp te verlenen – ook in de Baltische regio – ging Zweden in 1998 over tot het verlenen van militaire bijstand op een veel hoger niveau. In dat jaar kwam een einde aan een Zweeds embargo op de export van wapens en leverde het aan de Baltische staten trainingsvliegtuigen en ander defensiematerieel. Zweden levert de meeste bijstand aan Litouwen. Het is hier behulpzaam bij de opbouw en operationele inzetbaarheid van de krijgsmacht.

In het kader van de 'Helsinki Headline Goal' heeft Zweden 1.900 militairen aangeboden. Het betreft onder andere een gemechaniseerd bataljon, een genie-compagnie, een onderzeeboot, een mijnenveegeeheid, verkennings- en gevechtsvliegtuigen en luchttransport.¹¹³ De landmachteenheden kunnen voor minstens een jaar worden ingezet, de overige in het algemeen zes maanden.

112) Zie voor een uitgebreid overzicht van de ontwikkelingen in het Zweedse veiligheids- en defensiebeleid: Hannah Ojanen, Gunilla Herolf and Rutger Lindahl "Non-Alignment and European Security Policy. Ambiguity at Work". The Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, Bonn, p. 155-238.

113) Swedish contribution to EU crisismanagement, Regeringskansliet, Försvarsdepartementet, Pressmeddelande, Stockholm, 9 November 2000.

De 'Defensie Resolutie' in 1996 luidde een periode van radicale hervormingen in voor de Zweedse krijgsmacht. Vorig jaar werden deze plannen in een nieuwe 'Defensie Resolutie' bijgesteld. In 2004 moeten deze in gang gezette hervormingen zijn uitgevoerd. De Zweedse krijgsmacht zal dan bestaan uit zes brigades, een amfibische brigade, acht JAS 39 Gripen squadrons, twee helikopter-bataljons, en nationale beschermingsstrijdkrachten waaronder twaalf grond bataljons en een 'home guard', twaalf oppervlakteschepen, een onderzeeboot- en een mijnenbestrijdings-flottielje. Met een investeringspercentage van bijna vijftig procent is een snelle modernisering mogelijk; met als kern een vierde generatie gevechtsvliegtuig van eigen makelij, nieuwe 'stealth'-corvetten en nieuwe onderzeeboten. Tegenover deze modernisering staat de handhaving van de dienstplicht.¹¹⁴

'Unfinished business'

Na deze rondreis langs de vijftien hoofdsteden van de Europese Unie is een somber beeld van de stand van zaken in de lidstaten van de Europese Unie op defensiegebied onvermijdelijk. In aantallen oogt de totale defensie-inspanning in de Europese Unie verre van hopeloos, maar zodra de vijftien lidstaten van de Europese Unie in het vizier komen overheersen problemen en uitgesproken zwakke plekken. Hierdoor ontbreekt een wenkend perspectief in de richting van een gecoördineerd, stapsgewijs opbouwen van de in de 'Helsinki Headline Goal' in het vooruitzicht gestelde militaire capaciteit van de Europese Unie in het jaar 2003. De niet te verhullen en ook niet makkelijk op te lossen problemen betreffen in de eerste plaats de nog immer zware nadruk op traditionele dreigingsscenario's, daaraan gekoppelde veiligheidspolitieke oriëntaties en de daaruit voortvloeiende aard en omvang van de afzonderlijke krijgsmachten. Het sterkst komt dit tot uitdrukking in de posities van Griekenland, Finland, Italië en tot op zekere hoogte ook Duitsland. Ook Denemarken, Ierland en Zweden hebben hun veiligheids- en defensiebeleid stevig verankerd in hun traditionele voorkeur voor hun militaire bijdrage aan de Verenigde Naties. In het geval van Denemarken is dat zelfs zo sterk dat dit land op dit vlak een voorbehoud heeft gemaakt bij het Verdrag van Amsterdam. In feite geldt voor de meeste lidstaten van de Europese Unie dat hun bijdragen aan de 'Helsinki Headline Goal' en eerdere toezeggingen in het kader van de Verenigde Naties of de NAVO geheel of gedeeltelijk samenvallen. Uit onderstaande tabel blijkt dat met deze toezeggingen al een groot beslag is gelegd op het voor de verwezenlijking van de 'Helsinki Headline Goal' benodigde militaire vermogen van de vijftien lidstaten van de Europese Unie. Bijna 47.000 militairen uit de vijftien lidstaten worden al ingezet in een lange reeks operaties, waaraan deze landen zich in veel gevallen voor langere tijd aan verbonden hebben.

114) Ian Kemp and Hans J. Anderson, "Necessity for Change", in: *Jane's Defence weekly*, 16 June 1999.

Tabel 8 *Deelname lidstaten van de Europese Unie aan vredesoperaties*

Land	SFOR	KFOR	Totaal Balkan	VN (incl.politie)	Overige (MFO, Northern and Southern Watch, Sierra Leone)	Totaal	Percentage van het totaal
België	10	1.010	1.020	17		1.037	2,2
Denemarken	340	655	955	310		1.265	2,7
Duitsland	1.840	5.120	6.960	516		7.476	16,0
Finland	105	830	935	718		1.653	3,5
Frankrijk	2.895	5.150	8.045	501	18	8.564	18,3
Griekenland	140	1.855	1.995	42		2.037	4,4
Groot-Brittannië	1.790	3.345	5.035	591	1.135	6.861	14,7
Ierland	50	110	160	728		888	1,9
Italië	1.775	5.795	7.570	324	81	7.975	17,0
Luxemburg	-	25	25	-		25	-
Nederland	1.380	5	1.385	952		2.337	5,0
Oostenrijk	1	515	516	748		1.264	2,7
Portugal	330	355	685	927		1.612	3,4
Spanje	1.275	1.345	2.620	174		2.794	6,0
Zweden	30	775	805	148		953	2,0
Totaal	11.961	26.890	38.851	6.696	1.234	46.781	

Bronnen: Verenigde Naties, NAVO, MFO, Military Balance 2000-2001.

In veel gevallen overtreffen de in Europees kader gedane toezeggingen en de feitelijke, in andere kaders, reeds toegezegde inzet elkaar nauwelijks. In onderstaande tabel zijn de toezeggingen in Europees verband vergeleken met de huidige feitelijke inzet, die in verband met aflossingen met een factor drie is vermenigvuldigd.

Tabel 9 *Vergelijking benodigde militairen voor reeds toegezegde inzet en toezeggingen voor de ‘Helsinki Headline Goal’*

Land	Feitelijke inzet (zoveel mogelijk afgerond in honderdtallen)	Toezegging Helsinki Headline Goal
België	3.100	5.260
Denemarken	3.700	-
Duitsland	23.500	16.780
Finland	5.000	1.420
Frankrijk	26.000	19.850
Griekenland	6.100	7.600
Groot-Brittannië	20.700	18.964
Ierland	2.700	1.000
Italië	23.900	19.800
Luxemburg	75	200
Nederland	7.000	8.975
Oostenrijk	3.800	3.655
Portugal	4.800	3.000
Spanje	8.400	8.475
Zweden	2.850	1.900

Voor de meeste landen geldt dat momenteel de grenzen van wat zij onder de ‘Helsinki Headline Goal’ in het kader van crisis- en vredesoperaties kunnen inzetten reeds zijn bereikt of in zicht zijn.

Ruimte voor vergroting van deze capaciteit wordt beperkt door belemmeringen die gepaard gaan met de voortzetting van de dienstplicht in bij voorbeeld Duitsland, Zweden en Finland. Waar zulke belemmeringen er in landen met een beroepskrijgsmacht niet zijn, heersen in steeds problematischer zin moeilijkheden met de werving van voldoende militairen. Dat speelt in Nederland, Groot-Brittannië, Ierland, Spanje, Italië en in België. In de meeste Europese landen is een lichte verschuiving waarneembaar van het grote beslag dat van oudsher landstrijdkrachten op de totale krijgsmachtvang leggen naar meer expeditionaire lucht- en zeestrijdkrachten, alsmede snel inzetbare, parate landstrijdkrachten. In de afzienbare toekomst blijven de landstrijdkrachten het leeuwendeel van de totale personeelsomvang van de krijgsmachten in de Europese Unie voor hun rekening nemen. Als de lidstaten van de Europese Unie ernst willen maken met de verwezenlijking van de ‘Helsinki Headline Goal’ is een verdergaande vermindering van de op oude dreigingsscenario’s toegesneden klassieke landstrijdkrachten en een overheveling van daaraan verbonden defen-

sie-uitgaven naar meer expeditionair gerichte eenheden (lucht-, marine- maar ook parate, snel inzetbare landmachteenheden) onontkoombaar.

Hieraan is echter weer een ander probleem verbonden. Met zo'n nieuwe uitgebalanceerde defensie-inspanning zijn ruime overgangsperiodes gemoeid. Dit komt in de afzonderlijke herstructureringen van de krijgsmachten in de Europese Unie al tot uitdrukking. Binnen de geldende kaders strekken de in gang gezette modernisering in veel gevallen zich uit tot het eind van dit decennium of zelfs nog verder in de tijd. Financiële middelen om dit veranderingsproces te bespoedigen zijn er niet. In veel landen maken de investeringen in nieuw defensiematerieel nog maar een luttel bedrag uit van de totale omvang van de defensie-uitgaven. Waar de defensiebegrotingen een licht stijgende lijn vertonen, gaat de extra financiële ruimte voor het grootste deel naar een verbetering van de financiële rechtspositie van het defensiepersoneel en is de stijging sowieso te gering om de forsere stijging van in gang gezette materieelinvesteringen te compenseren. Het staat vast dat de Europese landen ruime tijd nodig hebben, tot ver na 2003 in ieder geval, wellicht tot ver in het volgende decennium, om over krijgsmachten te beschikken die naar behoren de Petersberg-taken over de volle breedte kunnen uitvoeren. Wat in Helsinki in gang is gezet, zal nog lang 'unfinished business' zijn. De landen van de Europese Unie doen er dan ook goed aan naar wegen te zoeken om de verwezenlijking van de 'Helsinki Headline Goal' niet op de lange baan te schuiven.

4 Het Europese Plafond

Onder het Byzantijnse bouwwerk

Onder het Byzantijnse bouwwerk, de in een constructie ondergebrachte eindeloze reeks institutionele en procedurele afspraken, liggen de schuivende fundamenten van vijftien deels verschillend, deels parallel lopende processen van heroriëntatie van het veiligheids- en defensiebeleid van de vijftien lidstaten van de Europese Unie. Het in evenwicht houden van dit wankel geheel is niet makkelijk en drukt stevig op de loodzware agenda van het Europese veiligheids- en defensiebeleid. Er zijn niet alleen meer dan voldoende militairen en eenheden, maar ook in ruime mate middelen voor de ondersteuning aanwezig om operaties in het kader van de Petersberg-taken gedurende een jaar uit te voeren.

Dat betreft dan wel de minst gecompliceerde operaties, die ook in het recente verleden (Mostar, Albanië, de 'Extraction Force' in Kosovo) in Europese handen waren gelegd. Maar geldt dat ook voor de 'most demanding' operaties in de trits Petersberg-taken? Op die vraag wordt in dit hoofdstuk een antwoord gegeven, waarbij deze zich voornamelijk beperkt tot de inzet van luchtmacht in zo'n 'most demanding' operatie. Deze vraag raakt tevens de grenzen van de Europese ambities: wat voor soort missies worden er precies verstaan onder de meest veeleisende derde Petersberg taak? De vraag gaat ook over de militaire capaciteiten die Europa daarvoor nodig heeft en het prijskaartje dat daaraan hangt.

De uiteindelijk in de Petersberg-taken vastgelegde bovengrens, het Europese plafond, vereist een 'European Expeditionary Task Force': een taakgroep die door bijdragen van verschillende landen wordt samengesteld uit bouwstenen van specifieke militaire eenheden met ondersteunende, logistieke en commandovoeringssystemen, geselecteerd op basis van de doelstellingen, de soort operatie, de aard van de crisis en de locatie ervan. Deze militaire capaciteit stelt hogere eisen aan integratie, afstemming, interoperabiliteit en gestandariseerde normen voor geoefendheid en uitrusting dan de militaire vermogens, die de Europese landen voor veel lichtere operaties in het kader van de Petersberg-taken beschikbaar hebben.

De 'Helsinki Headline Goal' is veel meer de grootste gemene deler bij de vaststelling van militaire middelen voor de inzet in de drie verschillende Petersberg-taken en de daarnaast gehanteerde 'Illustrative Profiles'. Vanuit het oogpunt van een solide militair operationele planning verschaffen de contouren van deze 'Headline Goal' weinig bruikbare informatie. Een maximaal 60.000 militairen sterke capaciteit met vijftien brigades, met bijbehorende logistieke eenheden, luchtsteun en maritieme ondersteuning, voor inzet op plaatsen die wellicht tot 4.000 of zelfs tot 6.000 kilometer ver van Brussel liggen. Of het de bedoeling is dat deze 'Headline Goal' alleen gevechtstroepen omvat is niet duidelijk. Voorts is niet duidelijk hoe lang deze 60.000 militairen in een gezamenlijk verband een operatie moeten volhouden. Geldt de eis van een jaar voor deze gehele troepenmacht? Dat spoort niet met de ervaringen in recente operaties en met de kwalificaties van de meeste toezeggingen van de lidstaten. Voor welk geweldsniveau deze eenheden moeten zijn voorbereid is een ander twistpunt. De drie Petersberg-taken wekken de indruk van laag tot hoog in het geweldsspectrum te lopen, maar in werkelijkheid hoeft dat helemaal niet zo te zijn en kan een humanitaire operatie, bij voorbeeld opvang en begeleiding van vluchtelingen, ook een vredesafdwingend karakter hebben.

Nog meer vragen rijzen over de middelen, eenheden en capaciteiten die nodig zijn op maritiem gebied en op het gebied van luchtmacht. Die lijken in de 'Helsinki Headline Goal' van ondergeschikt belang. Aan de vijftien brigades landstrijdkrachten zijn later tachtig tot honderd schepen en 300 à 400 gevechtsvliegtuigen toegevoegd. De 'Illustrative Profiles' bevestigen dit beeld: Europees optreden met een aanzienlijke bijdrage van luchtmacht aan een operatie analoog aan 'Deliberate Force' en 'Allied Force' ontbreekt. Dat geldt ook voor een grootschalige inzet van amfibische eenheden en andere maritieme eenheden en middelen. Op dat punt bestaat een discrepantie tussen de 'Headline Goal' en een aantal in Europees verband geïnventariseerde speerpunten, zoals gezamenlijke aanschaf van precisiegeleide wapens, tankervliegtuigen, luchtgrondwaarneming en een versterkte amfibische samenwerking.

De centrale rol van landstrijdkrachten en landoperaties in de Petersberg-taken weerspiegelt voor een deel de ervaringen in het afgelopen decennium. Tijdens UNPROFOR, IFOR/SFOR en KFOR vervulden en vervullen landstrijdkrachten een vitale rol. Het betreft voornamelijk taken die laag in het geweldsspectrum worden uitgevoerd. Over taken hoog in het geweldsspectrum bestaat vooralsnog geen consensus binnen de Europese Unie. Bij operaties hoog in het geweldsspectrum zien we in de praktijk pas inzet van landstrijdkrachten na een maritieme blokkade en een luchtoperatie. Dit houdt onder andere verband met het gegeven dat westerse landen niet bereid zijn risico's met landstrijdkrachten te lopen in conflicten waarbij geen vitale belangen op het spel staan. Dit leidt tot een wijze van oorlogvoering, waarbij van grote hoogte en afstand met precisiewapens doelen worden aangevallen en waarbij zowel aan eigen zijde als aan die van de tegenstander wordt beoogd het aantal slachtoffers tot een minimum te beperken. De rol van maritieme eenheden en luchtmacht als louter ondersteunende elementen is dan ook niet in overeenstemming met de ervaringen in vredesafdwingende operaties zoals 'Deliberate Force' and 'Allied Force'. Omdat 'sea power' en 'air power' niet alleen maar onder-

steunend worden ingezet moet nog eens worden gekeken naar de aantallen die daarvoor in de verdere uitwerking van de 'Helsinki Headline Goal' worden genoemd.

Een andere onduidelijkheid betreft de vraag of onder 'peace-making' ook 'peace-enforcement' à la 'Allied Force' moet worden verstaan. Dat komt dicht bij conventionele oorlogvoering, zeker wat betreft aantallen en de aan de in te zetten capaciteiten te stellen eisen. Of gaat het uitsluitend om operaties met instemming van de betrokken partijen? Behelst de 'most-demanding' Petersberg-taak meer dan KFOR-achtige operaties en zijn er daartoe meer en andere soorten capaciteiten nodig dan nu het geval is bij KFOR? Het antwoord op deze vraag bepaalt wat voor soort middelen en in welke aantallen 'strategic capabilities' in Europees verband voorhanden moeten zijn.¹¹⁵

Maar om die vraag te kunnen beantwoorden, moet er wel overeenstemming bestaan over wat precies onder 'most-demanding' moet worden verstaan. Zonder strategisch concept is het uiterst moeilijk om te beoordelen in hoeverre Europa in staat is zijn ambities te verwezenlijken. Als het Europese veiligheids- en defensiebeleid meer behelst dan wat er in het recente verleden en op dit moment in Europees verband mogelijk is, dan is KFOR wellicht een passende meetlat. De lidstaten van de Europese Unie leveren al meer dan zeventig procent van de militairen voor KFOR. Wil het Europese veiligheids- en defensiebeleid inderdaad een stap voorwaarts zijn, dan betekent dat dus ook het vermogen KFOR geheel dan wel nagenoeg geheel in Europees verband te kunnen leiden en voort te zetten.

Het is echter de vraag of in het licht van de huidige, al omvangrijke Europese deelname aan KFOR daarmee inderdaad de uiterste grens van de Petersberg-taken wordt verkend. Bijna 27.000 militairen uit lidstaten van de Europese Unie worden voor deze vredesmacht ingezet. De verwezenlijking van de 'Helsinki Headline Goal' betekent een verdubbeling in personeelsomvang. Het is in dit licht gezien inderdaad de vraag of de Europese Unie niet moet streven naar een verder weg liggend vermogen om (tot op grote hoogte) zelfstandig een vredesafdwingende operatie uit te voeren, al dan niet voorafgaand aan een vredesbewarende operatie à la KFOR. Dit soort operaties vraagt om een samenstel van middelen, zoals dat ook voor Operatie 'Deliberate Force' en Operatie 'Allied Force' nodig was.

In het verlengde hiervan is een andere invalshoek voor een toetsing van het Europese plafond in ieder geval een vooraanstaande deelname aan een operatie met de omvang en complexiteit en met het scala aan middelen zoals Operatie 'Allied Force'. Deze operatie met luchtmacht maakte duidelijk wat Europa op dit gebied nog niet kan, maar wellicht meer moet kunnen.¹¹⁶ De

115) Zie: François Heisbourg, 'Europe's Strategic Ambitions: The Limits of Ambiguity'. In: *Survival*, vol. 42, no. 2, Summer 2000, p. 5.

116) Stuart Johnson & Jofi Joseph, 'Enhancing The power-projection Capabilities of the NATO European Forces', in *European force Structures*, Occasional Paper no.8, The Western European Union Institute For Security Studies, August 1999.

baaiend van evaluatierapporten over deze luchtoperatie wijst in ieder geval de weg naar zo'n kwalitatieve en kwantitatieve toetsing. In ieder geval gaat het hier om een operatie waarin het Europese aandeel fundamenteel anders moet zijn dan in het recente verleden. Dit laat onverlet dat ook een dergelijke toetsing moet geschieden voor vredesafdwingende operaties met inzet van land- en zee-strijdkrachten. Om Europese ambities als het leiden van een KFOR-achtige operatie en het uitvoeren van (een groot deel van een) operatie zoals 'Allied Force' te kunnen waarmaken, moet de 'Helsinki Headline Goal' in zijn uitwerking daarvoor genoeg ruimte bieden. Is dat zo?

De Europese militaire tekortkomingen

Het korte antwoord op die vraag is neen. Europa schiet in dat opzicht te kort. Dankzij de nog lang niet verteerde erfenis van de Koude Oorlog en de trage en soms weinig op de nieuwe veiligheidssituatie gerichte herstructureringen van de afzonderlijke krijgsmachten is sprake van Europese militaire tekortkomingen. De meeste Europese landen hebben een continentale en op landoperaties (binnen Europa) georiënteerde defensiecapaciteit. Investeringscapaciteit waren en zijn nog steeds te zeer gericht op het voeren van een gemechaniseerde landoorlog, ondersteund door tactische vliegtuigen die zowel luchtoverwicht als luchtsteun verzorgen. De maritieme capaciteit richtte zich met name op het beveiligen van de aanvoerroutes tussen de Verenigde Staten en Europa. Slechts enkele landen investeren in capaciteiten waarmee in beperkte mate buiten deze context kan worden opgetreden.

Deze oriëntatie is gedurende de jaren negentig niet fundamenteel veranderd. De inspanning van het vredesdividend ging hand in hand met een vermindering van de investeringsquote. Europa vertrouwt voor zijn belangen niet zozeer op het militaire instrument. Dat maakt deze gang van zaken wellicht wat begrijpelijker. De Europese strategische cultuur wijkt duidelijk af van de Amerikaanse. Indien er al sprake is van een collectieve Europese strategische cultuur dan bestaat die erin dat Europa primair vertrouwt op instituties en dialoog, op 'soft security' en veel minder op 'hard security'. De nieuwe veiligheidssituatie vereist echter ook parate militaire capaciteiten waarmee binnen korte tijd op grote afstand invloed kan worden uitgeoefend om een gepast antwoord te geven op een crisis. Europa heeft 'power projection' nodig; 'power' in de vorm van snelle aanwezigheid ter plekke in de vorm van voedseltransporten of in de vorm van informatieverzameling of meer offensieve dwangacties.

Het kost tijd voordat de omslag naar investeringen in meer expeditiecapaciteiten kan worden gemaakt. Aan personeel en exploitatie wordt in Europa ongeveer drie keer het bedrag van investeringen in nieuw materieel en uitrusting uitgegeven. Verschuivingen in deze balans vergen niet alleen veel tijd, maar het gaat hierbij om smalle marges. Het deel dat opgaat aan personeel is voortdurend rond de vijftig procent van het totale defensiebudget en bedraagt voor

sommige landen zelfs zeventig tot tachtig procent.¹¹⁷ Veel landen besteden niet meer dan tien tot vijftien procent aan nieuw materieel. Deze investeringen zijn deels bestemd voor modernisering van materieel dat voor een expeditionaire macht van Europa minder relevant is. Na forse reducties in het tankbestand resteren in de Europese krijgsmachten momenteel ruim 18.000 zware en middelzware tanks.¹¹⁸ Dat is drie keer zoveel als in de U.S. Army. Het beslag op investeringen dat gemoeid is met de modernisering en digitalisering van gemechaniseerde pantserdivisies is aanzienlijk en deze investeringen moeten in de context van de nieuwe ambities in Europees verband worden geplaatst en op hun waarde in dit opzicht worden beoordeeld.

Een inschatting van de materieelbehoeftes voor de komende twee decennia van de Britse krijgsmacht laat zien dat ongeveer 2/3 van de investeringsruimte nodig is voor het afdekken van de behoefte van de 'Royal Air Force' en zo'n twintig procent voor de 'Royal Navy'. Deze investeringen berusten op de 'Strategic Defence Review' waarin wordt gekozen voor een expeditionaire krijgsmacht.¹¹⁹ Het – kapitaalsintensieve – vormgeven van een expeditionaire krijgsmacht vereist verschuivingen in oriëntatie en in budgetten van personeel naar materieel binnen de krijgsmachtdelen en een verschuiving van budgetten van meer op traditionele taken gerichte capaciteiten naar expeditionaire componenten van de land-, zee- en luchtmacht.

Hoewel de balans in de Amerikaanse krijgsmacht tussen land-, lucht- en zee-strijdkrachten voor de totale Europese militaire capaciteit wellicht niet helemaal opgaat vanwege de wereldwijde Amerikaanse belangen, bevat de verdeling van mankracht en budgetten tussen de U.S. Army, U.S. Navy en U.S. Air Force voor de Europese krijgsmachten een fingerwijzing. Zonder zo'n uitgebalanceerde verhouding is het bereiken van de hoogste ambities achter de 'Helsinki Headline Goal' bij voorbaat gedoemd te mislukken.

Tabel 10 *Verhouding en vergelijking personeelsomvang krijgsmachtdelen Europa-Verenigde Staten (in %)*

	Landstrijdkrachten	Zeestrijdkrachten	Luchtmacht
Totaal Europese Unie	62,4	15,1	21,1
Verenigde Staten	34,6	42,2*	25,9

*) Met inbegrip van U.S. Marine Corps en U.S. Coast Guard

Een groot aantal lidstaten van de Europese Unie is sinds 1992 met militaire middelen betrokken geweest bij de opeenvolgende oorlogen op de Balkan. Wat tijdens de Koude Oorlog een toereikende militaire capaciteit was, blijkt in deze

117) Data afgeleid van *Military Balance*, 1999-2000; SIPRI Yearbook 2000, p. 286-287; 'Defence Budget Trends Within the Alliance', Rapport van de NATO Parliamentary Assembly, 12 April 2000.

(www.naa.be/publications/comrep/2000/at-113-e.html)

118) *Military Balance* 1999-2000.

119) Professor Keith Hartley, "UK Defence Spending", in: *RUSI Journal*, February 2001.

periode ontoereikend. Voor deze vorm van expeditionair optreden was en is Europa afhankelijk van de Verenigde Staten:

- De Verenigde Staten voerden zeventig procent van de missies in het kader van Deliberate Force uit.
- De Verenigde Staten leverden 46 van 48 communicatiesatellieten voor IFOR in Bosnië-Herzegovina.
- De Verenigde Staten voerden ongeveer zestig procent van alle sorties uit tijdens Allied Force.
- De Verenigde Staten vuurden ongeveer tachtig procent van alle wapens af tijdens Allied Force.
- De Verenigde Staten vuurden tachtig procent van alle kruisvluchtwapens af tijdens Allied Force.
- De Verenigde Staten leverden 650 van de 927 vliegtuigen tijdens deze operatie
- De Verenigde Staten voerden zeventig procent van alle ondersteuningsmissies uit.
- In 320 missies van B-52, B-1 en B-2 bommenwerpers werd de helft van het totale aantal bommen in Allied Force afgeworpen
- De Verenigde Staten leverden vrijwel de gehele capaciteit voor SEAD¹²⁰ en Offensieve Elektronische Oorlogvoering (Electronic Warfare, EW) waarmee de Servische luchtverdediging werd onderdrukt.
- Alleen de Verenigde Staten beschikten over 'stealth' middelen. Europese vliegtuigen waren altijd afhankelijk van de door de Verenigde Staten SEAD en EW middelen.
- De Verenigde Staten leverden alle Airborne Command and Control faciliteiten en was de hoofdleverancier voor bemanning en uitrusting van het commandozenuwcentrum Vicenza vanwaaruit de operatie werd geleid.
- De Verenigde Staten leverden vrijwel alle 'all weather' precisie wapens, 'Air to Air Refuelling', 'mobile target acquisition' en kruisvluchtwapens.
- De Verenigde Staten waren naast een kleinschalige Franse capaciteit, de hoofdleverancier van Combat Search and Rescue.¹²¹

Dit overzicht leidt tot drie conclusies. Ten eerste: de capaciteit voor 'power projection' is in de huidige veiligheidscontext cruciaal. Ten tweede: de Verenigde Staten zijn goed uitgerust om dit soort regionale conflicten het hoofd te bieden, ook al moest voor sommige specifieke capaciteiten zoals tankers, SEAD, Electronic Warfare, alsmede 'stealth'- en luchtverkenningcapaciteit een aanzienlijk deel van, soms zelfs het volledige vermogen worden aangesproken. Ten derde: de Europese defensieoriëntatie ten aanzien van de nieuwe veiligheidscontext na 1989 leverde niet die capaciteiten op om naar behoren te reageren op crises binnen en buiten het Noord-Atlantisch verdragsgebied.

120) SEAD: Suppression of Enemy Air Defence. Dit betreft middelen en operaties waarmee de vijandelijke luchtafweersystemen worden uitgeschakeld of elektronisch gestoord.

121) Zie o.m. *Strategic Survey* 1999/2000. IISS, Oxford, 2000, p. 15-18.

Op het eerste gezicht lijkt deze transatlantische scheefgroei, minder relevant. De Europese landen beschikken weliswaar over minder militaire middelen en mogelijkheden dan de Verenigde Staten, maar dat land heeft ook volstrekt andere ambities en verantwoordelijkheden. Europa hoeft zich daaraan niet direct te spiegelen. Het gaat er immers niet om over een krijgsmacht die in omvang of samenstelling gelijk is aan die van de Verenigde Staten te beschikken. Op drie punten moeten echter duidelijke markerings worden aangebracht.

Ten eerste moet in de toekomst worden voorkomen dat Europa weer in dezelfde politiek en militair onwenselijke afhankelijkheid van de Verenigde Staten terechtkomt. Afhankelijkheid kan onvermogen impliceren. Het staat immers niet vast dat de Verenigde Staten in elke conflictsituatie de kastanjes uit het vuur zullen slepen en genoeg zullen nemen met een ondergeschikte militaire rol van Europa. De ernst hiervan wordt onderstreept door de verschuivende oriëntatie van de Amerikaanse defensie, die zich in toenemende mate richt op Azië. Het is denkbaar dat hierdoor minder middelen beschikbaar komen voor operaties met de Europese bondgenoten.

Ten tweede kan de asymmetrie toenemen en tot gevolg hebben dat de Europese en Amerikaanse krijgsmachten zover uit elkaar groeien dat van interoperabiliteit geen sprake meer is. Een kwalitatief andere Amerikaanse krijgsmacht met ultramoderne hardware en software leidt ertoe dat op een fundamenteel andere manier militaire middelen worden gebruikt en dat het in toenemende mate moeilijker wordt om de Amerikaanse krijgsmacht in te zetten samen met de veel minder gemoderniseerde krijgsmachten van de Europese bondgenoten.¹²²

Ten derde kan dit tot spanningen op politiek niveau leiden. De nieuwe Amerikaanse administratie verwacht meer van Europa en volgt met scherpe blik de Europese ontwikkelingen, al is het alleen maar vanwege een rechtvaardiger 'burden sharing'. Aan weerszijden van de Atlantische Oceaan wordt een verband gelegd tussen de voortgang van het DCI en de uitwerking van de 'Helsinki Headline Goal'. Beide processen verlopen niet alleen parallel in de tijd, maar met het DCI "it became possible to align DCI with deficiencies observed in actual combat operations at the time." Er is dan ook sprake van een sterke samenwerking tussen DCI en de uitwerking van de 'Headline Goal'.

Het is de vraag of Europa inmiddels enige achterstand heeft ingelopen. Aan de ene kant hebben "NATO members not seen the 'capability gap' shrinking in

122) Het is de vraag of de interoperabiliteit tussen de Amerikaanse en Europese krijgsmachten niet allang tot het verleden behoort. Dat geldt dan niet alleen de lucht- en zeestrijdkrachten, maar ook de landstrijdkrachten: "Planners cannot allow the Army circa 2010 to become so specialized or advanced that allies are not able to cooperate productively – a point that key allies already are raising with the United States." (William T. Johnsen, "Force Planning Considerations for ARMY XXI", U.S. Army War College, Carlisle PA, February 18, 1998, p. 13). Zie ook Lt-Gen Ad van Baal: "US forces' Digital Revolution Threat to Interoperability", in: *Jane's Defence Weekly*, June, 11, 1997.

the year since the DCI's launch.”¹²³ Aan de andere kant is deze problematiek een “matter of urgency” op de politieke agenda geworden en wordt gewezen op voortgang op deelterreinen. Over tien tot vijftien jaar beschikt Europa over voldoende satellietcommunicatie-mogelijkheden en in toenemende mate over satellietwaarneming.¹²⁴ Frankrijk beschikt over Helios-satellieten en zal deze capaciteit samen met Duitsland verbeteren. Groot-Brittannië vervangt de Skynet 5 satellieten. Het Franco-Duitse Bimilsatcom voorziet in een wereldwijd satellietcommunicatiesysteem voor de krijgsmachten van deze landen.

Daarnaast wordt het gebrek aan precisiewapens aangepakt. De Verenigde Staten lopen op dat gebied voorop: zij beschikken over superieure types en over voldoende aantallen, zeker als het gaat om kruisvluchtwapens en andere precisie-wapens, die onder alle weersomstandigheden, overdag en 's nachts over grote afstand van het doel, door vliegtuigen kunnen worden afgeworpen ('all weather, stand-off' precisie wapens). Slechts een aantal Europese landen haalt deze achterstand in op het gebied van 'gewone' stand-off en precisie wapens. Zo hebben Groot-Brittannië, Frankrijk en Italië besloten om aanzienlijke aantallen Storm Shadow/Scalp stand-off wapens aan te schaffen die met behulp van satelliet-navigatie in staat zijn over een afstand van ruim 250 km met een nauwkeurigheid van een meter een doel te treffen. Noorwegen overweegt een dergelijke aanschaf. Ook zijn kruisvluchtwapens met groter bereik nodig, zoals de door Groot-Brittannië reeds aangeschafte 65 Amerikaanse Tomahawks. De meeste landen schaffen de komende jaren nieuw ontwikkelde Britse, Franse of Amerikaanse precisiebommen aan (bv. het 'Joint Standoff Weapon', JOSW). Daarmee beschikken verschillende Europese landen in toenemende mate zelf over precisie munitie.

Op maritiem gebied bestaan tekortkomingen, die voornamelijk betrekking hebben op aantallen transportschepen en op het geringe aantal vliegkampschepen. Maar ook het vermogen om vuursteun te leveren aan operaties te land behoeft verbetering. Sinds het einde van de Koude Oorlog is het operatieterrein van zeestrijdkrachten immers voor een belangrijk deel verschoven van de open oceaan naar de kustwateren. Hoewel de Europese maritieme capaciteit zich al van oudsher kenmerkt door expeditionair optreden buiten Europa, stelt het optreden in kustwateren andere eisen aan de schepen en wapensystemen. Zo

123) Edward Foster geciteerd door Melanie Bright: “A Bridge too Far?”, in: *Jane's Defence Weekly*, 14 June 2000. In November 2000 hadden 38 prioriteiten in het DCI de aanduiding “amber” of “red”. Slechts vijf prioriteiten schoven in periode tussen november 1999 en november 2000 door naar “green”, een status die vijftien prioriteiten van meet af aan hadden. Zie ir. V.C. Windt en R.H. van Harskamp, “Veel gepraat en weinig wol? Een tussentijdse kritische beschouwing van NAVO's 'Defence Capabilities Initiative', in: *Militaire Spectator*, 1-2001, p. 34.

124) Zie ‘US DoD offers secret satcoms to NATO partners’, *Jane's Defence Weekly*, 4 October 2000, p. 4; ‘Twin Milsats Enhance Europe's Telecom Net’, *Aviation Week & Space Technology*, February 12, 2001, p. 66; ‘Italy, France Unite For Dual-Use Satellites’, *Aviation Week & Space Technology*, February 5, 2001, p. 43.

heeft met name het amfibisch optreden aan belang gewonnen. Aan het vergroten van de zeetransportcapaciteit wordt in ieder geval voortvarend gewerkt: Groot-Brittannië Frankrijk, Spanje, Nederland en België hebben daarvoor uiteenlopende plannen ontwikkeld.

De landstrijdkrachten van de lidstaten van de Europese Unie zijn talrijk genoeg en zijn – mits hun operabiliteit wordt verbeterd – voldoende uitgerust om een vredesoperatie zoals SFOR of KFOR uit te voeren. Belangrijk is dat deze vredesoperaties het Europese vasteland als operatiegebied hebben. Dat vergemakkelijkt de logistieke ondersteuning en de architectuur van een op zulke operaties toegesneden C4I-systeem. De Nederlandse, Franse en Britse landstrijdkrachten beschikken reeds over moderne C4I systemen, of zullen dat binnen vijf jaar doen.¹²⁵

Een groot deel van de Europese landstrijdkrachten draagt nog geen expeditie karakter. Dat komt tot uiting in de problemen die sommige landen ondervinden om snel troepen te ontplooien en ze vervolgens langdurig in te zetten. Dit soort problemen is in eerste aanleg te wijten aan de opbouw van verschillende krijgsmachten, waarin dienstplichtigen nog steeds een sleutelrol vervullen. Naast juridische problemen voor de uitzending van dienstplichtigen, spelen daarbij ook operationele redenen. De opleidingstijd van dienstplichtigen is in de meeste Europese landen zover teruggebracht dat vraagtekens bij de inzetbaarheid van zulke eenheden moeten worden gezet.¹²⁶ Daarnaast is de luchttransportcapaciteit niet voldoende, een probleem dat in tal van Europese landen inmiddels ter hand wordt genomen.

Op tal van gebieden vinden dus verbeteringen plaats, maar op andere gebieden blijven tekortkomingen bestaan. Naast de noodzaak tot verhoging van de interoperabiliteit van landstrijdkrachten bestaat voor de inzet van het luchtwapen een gebrek aan tactische, operationele en strategische capaciteiten. Daarbij blijkt de kwalitatieve kloof tussen de luchtstrijdkrachten van de Verenigde Staten en de Europese landen nauwelijks kleiner geworden. Met de voortgaande ontwikkeling en invoering van nieuwe 'stealth' middelen en 'stand-off' precisiewapens door aan de ene kant de Verenigde Staten en met de ontwikkeling en export van moderne Russische luchtafweersystemen, zoals de SA-10, aan de andere kant, is het nodig de Europese luchtmachtcapaciteit in relatie tot de ambities van het Europese veiligheids- en defensiebeleid te bezien.

125) Groot-Brittannië voert het Formation Level Battlefield Management System in, Frankrijk heeft al een dergelijke systeem, Nederland beschikt over ISIS.

126) "Increasing technological advances in weaponry and military procedures demand greater continuity in units, and this experience cannot be obtained in nine months of conscript service", in: *Jane Defence's Weekly*, 14 June 2000 aan de hand van citaten van Generaal Santiago Valderas, de Spaanse chef defensiestaf.

Een vleugellam Europa?

De lidstaten van de Europese Unie beschikken op het eerste gezicht over een omvangrijke 'air power'-capaciteit. Bovendien lijken evidente tekortkomingen spoedig te worden tenietgedaan, nu acht Europese landen de intentie hebben geuit om 225 – overigens nog te ontwikkelen – Airbus A400M transportvliegtuigen aan te schaffen.¹²⁷ Dat aantal is geen uitbreiding, wel een modernisering en betekent een vergroting van het bereik. Op dit moment beschikken de lidstaten van de Europese Unie over 281 transportvliegtuigen van uiteenlopende makelij, capaciteit en bereik.

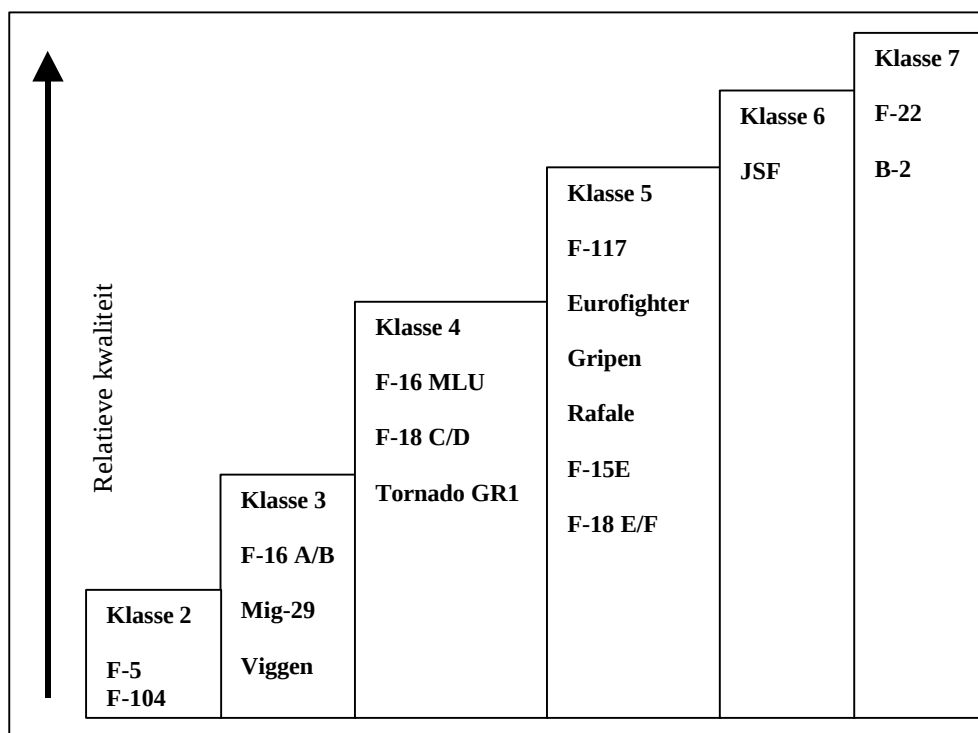
De waaier van tekortkomingen manifesteert zich echter duidelijk in een beperkt scala aan middelen en in de gebrekkige kwaliteit van de meeste gevechtsvliegtuigen in de Europese luchtmachten. De luchtmachten van de meeste lidstaten zijn uitgerust met materieel dat is ingevoerd of ontwikkeld in de tijd van de Koude Oorlog, weliswaar vaak modern, maar gericht op taken uit die periode. Europese luchtmachten bestrijken slechts een gering deel van het totaal benodigde scala aan capaciteiten om een moderne luchtoperatie van enige omvang tegen een redelijk uitgeruste tegenstander, zoals Servië of Irak, te kunnen uitvoeren. De aan het eind van dit hoofdstuk opgenomen tabel geeft een overzicht van de aantallen operationeel ingedeelde vliegtuigen voor verschillende soorten operaties.¹²⁸ Als we hierbij ook de luchtmachten van andere Europese landen (Turkije, Polen, Hongarije, Tsjechië en Noorwegen) betrekken, zijn ongeveer 4.280 gevechtsvliegtuigen van ruim 25 verschillende typen voorhanden die een grote verscheidenheid aan taken vervullen en over uiteenlopende capaciteiten beschikken. Sommige vliegtuigtypes kunnen verschillende taken aan, andere zijn weer geheel of in grote mate gespecialiseerd in luchtverdediging, luchtverkenning, het storen van de vijandelijke luchtverdediging (SEAD/ECM), luchtsteun aan grondtroepen of heel specifieke specialisaties, zoals luchtbombardementen vanaf extreem lage hoogte. De totale Europese capaciteit valt dus uiteen in kleinere capaciteiten, die bij elkaar weinig aanknopingspunten bieden voor een inschatting van het Europese vermogen op dit gebied.

127) Zie 'Europe's A400M gets off the ground at last', *Jane's Defence Weekly*, 2 August 2000, p.3. De landen zijn: België (7), Luxemburg (1), Frankrijk (50), Duitsland (73), Italië (16), Spanje (27), Turkije (26), en Groot-Brittannië (25).

128) Gegevens zijn afkomstig uit *The Military Balance* 2000-2001. Bij gevechtsvliegtuigen zijn ook trainingsvliegtuigen opgenomen voor zover deze vliegtuigen voor operationele missies kunnen worden gebruikt. Voorts worden maritieme gevechtsvliegtuigen meegerekend. Gevechtsvliegtuigen die uitsluitend verkenningsvluchten kunnen uitvoeren zijn niet meegeteld. Onder tankervliegtuigen zijn alleen die vliegtuigen opgenomen die gevechtsvliegtuigen van brandstof kunnen voorzien. Hoewel de CL 289 en Phoenix UAV niet als 'theater level' UAV zijn ontwikkeld blijken ze met name onder gunstige weers- en dreigingsomstandigheden naar behoren te functioneren. Vandaar dat ze onder deze rubriek zijn gerangschikt.

Daarvoor is het nodig te bezien of het Europese reservoir aan gevechtsvliegtuigen in staat is onder slechte weersomstandigheden en 's nachts operationele missies uit te voeren. Van het enorme aantal van meer dan vierduizend vliegtuigen blijven dan ongeveer 1.600 gevechtsvliegtuigen van luchtmachten van lidstaten van de Europese Unie over. Omdat de ervaringen hebben geleerd dat missies op middelbare, dan wel grote hoogte moeten worden uitgevoerd met precisie wapens, komt het aantal gevechtsvliegtuigen, dat voor zulke missies kan worden ingezet, op ongeveer 1.100. Een aantal van deze vliegtuigen beschikt echter niet over moderne communicatiemiddelen om in coalitieverband missies uit te voeren. Het restant van deze 'incredibly shrinking act' dikt nog verder in, omdat het niet mogelijk is, zeker niet over langere periodes, om meer dan een derde van dit aantal tegelijkertijd in te zetten. Zo blijft de inzet van niet meer dan driehonderd gevechtsvliegtuigen uit het enorme reservoir over.

Voor de vaststelling van de Europese 'air power' kan ook nog langs een andere meetlat worden gekeken, waarbij de relatieve kwaliteit als maatstaf wordt gekozen. Hierbij moet worden gedacht in klassen gevechtsvliegtuigen. Een klasse wordt gedefinieerd door de kwaliteit die een vliegtuig heeft vergeleken met andere vliegtuigen in het uitvoeren van enkele of verschillende taken. In het algemeen wordt het vermogen bepaald door de kwaliteit van de radar en andere sensoren, de wapenuitrusting, het bereik, operationele hoogte(s), de mogelijkheid van inzet bij slecht zicht en 's nachts, gevoeligheid voor radardetectie ('stealth'), wendbaarheid. Een hoge klassenindeling kan gebaseerd zijn op de kwaliteit van een vliegtuig in het uitvoeren van verschillende soorten rollen, of op uitmuntendheid in een specifieke taak. De indeling in een klasse is geen wet van Meden en Perzen: verschuivingen kunnen plaatshebben door bijvoorbeeld een uitgebreide modernisering.



Met Operatie 'Allied Force' als maatstaf, is een vierde klasse gevechtsvliegtuig momenteel een gangbaar uitgangspunt, waarbij onder gunstige dreigingsomstandigheden en bij goed weer en daglicht voorlopig ook gebruik wordt gemaakt van tweede of derde klasse vliegtuigen. Gezien de toenemende grondlucht dreiging en de problemen met de onderdrukking en uitschakeling van de luchtafweersystemen van Servië moet rekening worden gehouden met een verschuiving naar derde en vierde klasse vliegtuigen als norm om boven vijandelijk gebied missies uit te voeren.

Europa beschikt op het ogenblik over geen gevechtsvliegtuig uit een hogere klasse dan de vijfde. De meeste derde klasse vliegtuigen hebben slechts een beperkt bereik en beschikken nauwelijks over mogelijkheden om precisiewapens vanaf middelbare of grote hoogte te gebruiken. Inzet van dergelijke wapens vanaf zulke platforms is op lagere hoogtes onder slechte weersomstandigheden en 's nachts in ieder geval niet mogelijk. Derde, vierde en vijfde klasse vliegtuigen ontberen voorts 'stealth'. Pas in de tweede helft van dit decennium zal in Europa sprake zijn van vijfde klasse gevechtsvliegtuigen in voldoende aantallen.¹²⁹ Slechts enkele typen in deze klasse hebben een toereikend bereik. Het aantal Europese landen dat bij machte is te investeren in de vijfde klasse gevechtsvliegtuigen is beperkt. In ieder geval gaat het met uitzondering van Zweden uitsluitend om Europese NAVO-bondgenoten. Van deze groep landen is het praktisch gezien uitgesloten dat de nieuwe lidstaten, Polen, Tsjechië en Hongarije, op dit niveau een bijdrage kunnen leveren.

De vervanging van F-16, Harrier- en Tornado-gevechtsvliegtuigen opent de mogelijkheid voor invoering van een zesde klasse gevechtsvliegtuig, wellicht in combinatie met invoering van UAV. Voor de hand liggende types zesde klasse vliegtuigen, zoals de 'Joint Strike Fighter' (JSF), beschikken over een beperkte 'stealth'-capaciteit. Dit project maakt deel uit van de 'Defense Review' van de nieuwe Amerikaanse regering. De uitkomsten daarvan kunnen de ontwikkeling van dit gevechtsvliegtuig beïnvloeden. Zou het tot verdere ontwikkeling en productie van de JSF komen, dan moet ermee rekening worden gehouden dat de luchtmachtversie voor de Europese bondgenoten niet eerder dan in 2012 of 2013 in voldoende aantallen beschikbaar komt.

Het ontbreken van voldoende 'stealth' capaciteit zou kunnen worden gecompenseerd door een robuuste capaciteit voor de elektronische opsporing, storing en zonodig uitschakeling van vijandelijke luchtafweer-, radar en communicatiesystemen. Groot-Brittannië, Frankrijk en Duitsland beschikken over een beperkte capaciteit op dit gebied. Om de voortgaande ontwikkelingen in luchtafweersystemen het hoofd te bieden is meer nodig.

Dat geldt ook voor het geringe bereik van de meeste vliegtuigen. Vrijwel alle Europese vliegtuigen zijn ontwikkeld voor gevechtsoperaties binnen Europa en zonder bijtanken in de lucht kunnen zij niet lang een missie uitvoeren of grote afstanden overbruggen, zoals die worden voorzien in de 'Illustrative Pro-

129) Dit betreft de Rafale, Eurofighter en de Gripen. Naar verwachting zullen er uiteindelijk ongeveer 1.100 vliegtuigen worden aangeschaft.

files'. Dit probleem wordt slechts ten dele opgelost door de Europese tankercapaciteit. De Europese landen beschikken over vijftig tankers.¹³⁰ Dit aantal tankers neemt voorlopig niet toe. Duitsland zal spoedig over twee extra tankers beschikken en komt dan op een aantal van vier. Groot-Brittannië plant twintig tot dertig tankers aan te schaffen om verouderde tankers rond 2007 te vervangen. Italië vervangt zijn vier verouderde 707 tankers door vier nieuwe.¹³¹ Modernisering, maar geen uitbreiding, is het motto.

Een andere tekortkoming is een goed uitgerust mobiel hoofdkwartier om luchtoperaties van enige omvang voor te bereiden en te leiden, en een hoofdkwartier van waaruit de internationale operatie geleid kan worden. Dat tekort staat in schril contrast met de negen landmachthoofdkwartieren, waaronder de staf van het Duits-Nederlandse hoofdkwartier, die thans dingen naar de status van 'High Readiness (Land) Headquarters' en worden voorzien van de modernste communicatie en informatie (C4I) systemen. Op maritiem gebied doet dit tekort zich ook voor.¹³² Een mobiel '(Joint) Air Operations Center', dat een luchtoperatie van enige omvang kan besturen, is echter niet beschikbaar voor door de Europese Unie te leiden operaties.¹³³ De NAVO beschikt over een mobiel 'Combined Air Operations Center', maar zonder definitieve oplossing van de problemen met Turkije blijft medegebruik in Europees kader onzeker.

Een dergelijk hoofdkwartier heeft 'intelligence' nodig. Europese landen beschikken niet of nauwelijks over verkenningscapaciteit, bemand of onbemand waarmee in de verschillende elektro-optische en/of elektromagnetische spectra langdurig een groot gebied wordt waargenomen.¹³⁴ Ook is er nog geen aan de Amerikaanse JSTARS gelijkwaardige capaciteit. Met dit vliegtuig kan een radar bewegingen op de grond waarnemen. Deze capaciteit bleek zowel tijdens Operatie 'Desert Storm' als tijdens Operatie 'Deliberate Force' en Operatie 'Allied Force' uiterst waardevol. Groot-Brittannië heeft vijf ASTOR Air-Ground Surveillance (AGS) systemen besteld. Maar dit is voor een Europese operatie van enige omvang niet voldoende en hoewel in NAVO-verband met het

130) Deze capaciteit bestaat overigens uit twee niet met elkaar te verenigen bijtanksystemen waardoor F-16's bijvoorbeeld niet door Britse tankers van brandstof kunnen worden voorzien. Omgekeerd kunnen andere dan F-16 vliegtuigen niet worden bijgetankt door de twee Nederlandse KDC-10 tankervliegtuigen.

131) Zie 'MRTT order to boost German Capabilities', *Jane's Defence Weekly*, 10 January 2001, p. 12; 'Germany is launch customer for A310 tanker-transport', *Flight International*, 2-8 January 2001, p. 16; 'RAF rationalizes tanker fleet', *Jane's Defence Weekly*, 3 January 2001, p. 30; 'Italian Air Force to decide on new tanker transport', *Flight International*, 23-29 January, 2001, p. 18.

132) Nederland heeft als enige Europese land de intensie om, aan boord van een nieuw amphibisch transportschip middelen aan te schaffen voor een 'Combined Joint Task Force' hoofdkwartier.

133) De kosten kunnen fors oplopen. Zie 'USAF to deploy new air warfare planning system', *Jane's Defence Weekly*, 1 November 2000, p. 7. De ontwikkeling van C2 faciliteiten voor Operatie 'Desert Storm' met ongeveer 3.000 sorties per dag heeft ongeveer \$375 miljoen gekost.

134) Zoals de Amerikaanse EC-135 Rivet Joint en de E-3 AWACS.

NATAR-project is begonnen, kan het nog lang duren voordat in Europees verband voldoende middelen kunnen worden ingezet.¹³⁵

Ten slotte ontbreken strategische verkenningssystemen, zoals de U-2, of onbemande equivalenten daarvan, zoals de 'High Altitude Long Endurance Unmanned Aerial Vehicle'(UAV), de Global Hawk. Er is wel een beperkte tactische verkenningcapaciteit. Zo beschikken Duitsland en Frankrijk over CL-289 tactische UAV. Groot-Brittannië beschikt over Phoenix UAV, die momenteel in het kader van KFOR wordt ingezet.¹³⁶ Het gaat hier om een betekenisvolle en tegelijkertijd uiterst kwetsbare capaciteit. Gedurende Operatie 'Allied Force' gingen zeker vijftien onbemande verkenningsvliegtuigen verloren. Sommige Europese gevechtsvliegtuigen zijn uitgerust met verkenningssystemen, waarmee kortstondig objecten kunnen worden geobserveerd. Zo heeft Nederland in de afgelopen jaren de F-16 uitgerust met het MARS-verkenningssysteem. De NAVO en een aantal lidstaten beschikken over AWACS-vliegtuigen, maar het gaat hier ook om een schaarse capaciteit.

Met zulke tekortkomingen is het onmogelijk om onder Europese leiding een nieuwe Operatie 'Allied Force' uit te voeren of wat vooralsnog meer in de lijn der verwachting ligt daaraan in aanzienlijke mate bij te dragen. Komt het toch tot zo'n operatie, dan is en blijft Europa op afzienbare termijn afhankelijk van de bereidheid van de Verenigde Staten leiding te geven aan zo'n operatie en de bulk van de benodigde eenheden en middelen bij te dragen. Dat is fnuikend voor de 'burden-sharing' binnen de NAVO en zou bij een verder achterblijven van de Europese bondgenoten ook tot interoperabiliteitsproblemen kunnen leiden. Juist de middelen waarvoor Europa bij de Verenigde Staten moet aankloppen, gebruikt de Amerikaanse krijgsmacht langdurig voor eigen operationele inzet. Het zijn 'low density, high demand' capaciteiten, zoals SEAD, EW, JSTARS, 'all weather/night capable' gevechtsvliegtuigen en de 'air to air refueling'-tankervliegtuigen. Voor Operatie 'Allied Force' moesten ruim veertig van de in totaal 95 Amerikaanse SEAD EA-6 Prowlers worden ingezet en onttrokken aan operationele verbanden in andere continenten. Nu al ondervinden de Verenigde Staten problemen om verschillende operaties tegelijkertijd uit te voeren vanwege de overbelasting van deze essentiële middelen.

Voor de uitvoering van een 'separation of forces'-operatie met een beperkte inzet van het luchtwapen moet rekening worden gehouden met het onderstaande overzicht van tekortkomingen:

- lack of air to ground surveillance and strategic reconnaissance and satellites;
- non-availability of strategic air transport;

135) Er is een Europees technology demonstrator project dat wellicht kan leiden tot een European Stand-Off Surveillance and Targeting Acquisition Radar (SOSTAR). Dit is een alternatief voor het Nato transatlantic Advanced Radar (NATAR) project. Zie 'Five-nation launch of airborne radar project', *Jane's Defence Weekly*, 28 February 2001, p. 9; 'Northrop Grumman details proposal for NATAR system', *Jane's Defence Weekly*, 12 July 2000. Er is nog geen overeenstemming binnen de NAVO over de te volgen koers. Zie 'NATO's AGS programme remains deadlocked', *Jane's Defence Weekly*, 3 January 2001.

136) Zie 'Phoenix UAV's in action', *Jane's Defence Weekly*, 11 October 2000, p. 45.

- lack of sufficient air to air refuelling capacity;
- sufficient weapons for offensive operations, both in quality and quantity;
- lack of tactical data links and secure communications;
- insufficient number of SEAD aircraft;
- insufficient number of Combat Search And Rescue assets.¹³⁷

Europa kan wellicht al grotendeels zelfstandig een vredesbewarende operatie, zoals KFOR, uitvoeren binnen de grenzen van Europa. Vooralsnog is dat twijfelachtig bij zulke operaties buiten Europa. Dezelfde tekortkomingen bemoeilijken een zelfstandige uitvoering van vredesafdwingende operaties als onder deel van 'separation of forces'.

Ruimte in de Europese portemonnee

Wat kost het om voor dit soort tekortkomingen te niet te doen? En hoe kan hiervoor ruimte worden gevonden in de defensiebegrotingen van de vijftien lidstaten van de Europese Unie? Om deze vragen te beantwoorden, eerst een blik op de financiële stand van zaken in de lidstaten van de Europese Unie:

- op defensiegebied geven de lidstaten van de Europese Unie en de niet tot de Unie horende Europese NAVO-bondgenoten dit jaar zo'n 144 miljard \$ uit.
- in de afgelopen tien jaar is het percentage van het bruto nationaal product dat de Europese NAVO-bondgenoten besteden aan defensie gedaald naar ongeveer van 3,2 % in 1989 naar 2,1% in 2000;
- de lidstaten van de Europese Unie en de niet tot de Unie behorende Europese NAVO-bondgenoten besteden ongeveer 28,7 miljard \$ aan nieuw materieel, de Verenigde Staten 52 miljard \$;¹³⁸
- in Europa zet de neerwaartse trend in de defensie-uitgaven zich voort: vijf landen van de negentien NAVO-landen verwachten hun defensiebudgetten te verhogen in de komende vijf jaar (Tsjechië, Hongarije, Noorwegen, Polen en Portugal). In dat rijtje hoorde tot voor kort ook Turkije, dat die verwachting al snel heeft moeten loslaten;
- vijf van de negentien landen gaan uit van een gelijkblijvend budget (Groot-Brittannië, Nederland, Italië, Denemarken en Spanje);¹³⁹
- Duitsland kent tot 2004 een afkalvend budget. Vanaf dat jaar is een nul-groei voorzien. Noch de huidige, noch de toekomstige begrotingen zijn ruim genoeg om de in gang gezette modernisering binnen alle drie de krijgsmachtsdelen door te voeren;¹⁴⁰

137) Proceedings EURAC workshop, Hamburg, 21-25 augustus 2000.

138) *The Military Balance* 2000-2001, IISS, London, 2000, p. 38. Voor het huidige begrotingsjaar zijn in de Amerikaanse defensiebegroting 60 miljard \$ voor materieelinvesteringen uitgetrokken.

139) London Sunday Telegraph, March 4, 2001.

140) Zie Franz-josef Meiers, 'A German Defence Review?', Occasional Paper no.8, The Western European Union Institute For Security Studies, August 1999.

- de nieuwe NAVO-lidstaten (Polen, Tsjechië en Hongarije) hebben grote moeite om hun krijgsmachten op peil te houden;¹⁴¹
- binnen de huidige uitgavenplafonds zal het niet meevallen het aandeel van de personeelskosten te verkleinen ten gunste van ruimte voor nieuwe investeringen. Sterker nog, het omgekeerde ligt meer voor de hand. De schaarste aan te werven personeel kan leiden tot een opwaartse druk op de omvang van de personeelsuitgaven. Andere politiek-maatschappelijke prioriteiten, zorg, onderwijs, de gevolgen van de vergrijzing en extra prioriteit voor veiligheid in enge zin kunnen makkelijk wedijveren met de noodzaak van nieuwe investeringen in de krijgsmachten;¹⁴²
- Frankrijk, Groot-Brittannië, Duitsland, Italië, Spanje en de Benelux-landen leveren bijna negentig procent van het totale Europese defensiebudget (117 miljard \$) en nemen bijna negentig procent van alle investeringen in aanschaf van materieel (22,7 miljard \$) voor hun rekening;
- de investeringsquote van tien landen is onder het Europese gemiddelde van 19,4 %;
- verschillende landen ondervinden nu al problemen om met de beschikbare defensiebudgetten de door hen geplande modernisering te voltooien.¹⁴³

Een tweede complicerende factor bij de zoektocht naar voldoende financiële armslag voor de uitvoering van het Europese veiligheids- en defensiebeleid ligt in de verwarring over de relatie tussen het 'Defence Capabilities Initiative' en de invulling van de 'Helsinki Headline Goal'. Veel van wat onder de noemer van de 'Headline Goal' tot stand moet worden gebracht past naadloos in het wensenlijstje van het 'Defence Capabilities Initiative' en andersom. Wat soms als exclusief Europese prioriteiten wordt geafficheerd, de aanschaf van nieuwe transportvliegtuigen bij voorbeeld, dient als vervanging van bestaande, verouderde en niet meer toereikende capaciteiten. Het gaat ook om een van de hoofdprioriteiten in het 'Defence Capabilities Initiative'. Veel van de in Europese militaire capaciteit te stoppen guldens blijken tegelijkertijd ook euro's voor het wegwerken van in NAVO-verband bestaande tekortkomingen te zijn. Het gaat om gedeelde belangen en gedeelde kosten.

Gewaakt moet worden voor al te veel koudwatervrees rond de 'duplicatie' van structuren en capaciteiten. Dat gevaar bestaat alleen als in Europees verband zou worden toegewerkt naar bij voorbeeld een volledige nieuwe Europese commandostructuur of een Europees equivalent van het uiterst kostbare NAVO 'ACCS'-commandosysteem voor luchtverdediging. Zulke duplicaties

141) Zie Tomas Valasek, 'Nato Expansion: Jackpot for US Arms Companies?' *Global Dialogue*, Autumn 1999, p. 25-31.

142) *Strategic Survey* 1999-2000, p. 21.

143) Niet alleen Duitsland ondervindt problemen. Een van de meest vooruitstrevende landen in defensietransformatie en investeringen in defensie, Groot-Brittannië, moet snijden in projecten en andere plannen voor zich uit schuiven. Zie 'UK RAF faced with radical cuts to combat overspend', *Jane's Defence Weekly*, 6 September 2000, p. 4. Zie ook: 'Norway continues with force cuts', *Jane's Defence Weekly*, 28 February 2001, p. 4.

zijn niet aanwezig bij de zowel in NAVO- als in Europees verband bestaande behoefte aan verbeterde informatievoorziening. Het soort en het aantal van verkenning- en waarnemingssystemen moeten worden uitgebreid, zowel in de NAVO als in Europees kader. Dit geldt ook voor communicatiesystemen, met name op het gebied van beveiligde communicatiemiddelen. Zowel de NAVO als de Europese militaire capaciteit hebben behoefte aan 'stealth'-capaciteit om de dreiging van de moderne luchtafweersystemen te pareren.

Het 'Defence Capabilities Initiative' omvat vele projecten en behoeftes die of in de NAVO-planning of vanwege reguliere nationale modernisering ter hand worden genomen, los van de in Europees verband geldende agenda. Hieronder kunnen voor een deel de modernisering en de vervanging van gevechtsvliegtuigen worden gerekend. De Tornado-, de Harrier- en de F-16-gevechtsvliegtuigen moeten op den duur om aan de NAVO-taken gerelateerde operationele missies naar behoren te kunnen uitvoeren worden vervangen. Alleen als de Europese ambities additionele of stringenter ontwerpeisen opleggen, kunnen de kosten hiervan op het Europese conto worden geplaatst. Dit geldt ook voor modernisering van munitie en pantservoertuigen voor landstrijdkrachten. Welke kosten zijn gemoeid met het 'verlanglijstje' waarmee ook de derde Petersberg-taak verwezenlijkt kan worden, met name met betrekking tot de inzet van het luchtwapen? Met het nodige voorbehoud zijn inmiddels verschillende ramingen gemaakt van de hiervoor benodigde uitgaven.¹⁴⁴

Een eerste stap voor een inschatting van de totale kosten is het in kaart brengen van de soort en omvang van benodigde capaciteiten. In de door ons voorgestane benadering hanteren we als uitgangspunt een in Europees verband en onder Europese leiding uit te voeren vredesmacht met de omvang en complexiteit van KFOR en in ieder geval een Europees 'meerderheidsbelang' in de uitvoering van een met Operatie 'Allied Force' nauw verwante operatie, waarbij vooralsnog sprake is van een aan de Verenigde Staten toevertrouwde leiding.

Deze capaciteiten vallen in twee categorieën uiteen. Ten eerste middelen die onder de reguliere NAVO-defensieplanning vallen dan wel behoren tot de gebruikelijke eigen defensie-inspanning van de verschillende landen. Het is een belangrijke bijkomstigheid dat zulke investeringen essentieel zijn voor de Europese militaire capaciteit. Met name geldt dat voor de uitvoering van de 'most-demanding' Petersberg-taak. Maar ook zonder 'Helsinki Headline Goal' kennen deze investeringen een hoge prioriteit:

- modernisering en vervanging van gevechtsvliegtuigen;
- 'stealth'-capaciteit (in combinatie met de vervanging van gevechtsvliegtuigen);
- aanschaffing van 'Precision Guided Munitions' (PGM);

144) Zie North Atlantic Assembly Committee Report *Defence Budget Trends within the Alliance*, 12 April 2000, par. 36: 'The costs of creating a European force...are not yet apparent...'. Enkele Amerikaanse analisten stellen in dit rapport een bedrag van 50-75 mld US \$ voor dat nodig zou zijn om een power projection capaciteit te ontwikkelen.

- modernisering van communicatiefaciliteiten;
- verwerving van satellietcapaciteit.

Het gaat hierbij om omvangrijke investeringen, waarmee vele miljarden dollars zijn gemoeid en waarvoor al voor een deel voorzieningen zijn getroffen en in sommige gevallen verplichtingen zijn aangegaan. Naast deze lijst zijn in onderstaand schema projecten opgenomen die wel volledig moeten worden toegerekend aan de Europese behoefte om expeditionair op te treden.¹⁴⁵

Tabel 11 *Kosten Helsinki Headline Goal -Projecten*

Projecten	Aantal	Kostenraming
Strategisch luchttransport	225 (a 85 mln \$)	19 mld US \$
Vergroten AAR capaciteit	20-30 (a 250 mln \$)	5-7.5 mld US \$
SEAD capaciteit	20-40 (a 100 mln \$)	2-4 mld US \$
EW capaciteit	8-12 (a 200 mln \$)	1.6-2.4 mld US \$
ELINT/SIGINT	4-8 (a 350 mln \$)	2-4 mld US \$
AGS capaciteit	4-8 (a 350 mln \$)	1.4-2.8 mld US \$
All weather strategic	12 (100 mln \$ per 4 Predator type UAV)	0.3 mld US \$
theater surveillance capaciteit	12 (150-250 mln \$ 13 per 4 Global Hawk)	0.45 –0.75 mld US \$
CSAR capaciteit	12-24 (50 mln \$ per CSAR heli)	0.6-1.2 mld US \$
Totaal		+/- 42 mld US \$

Aan de ene kant kan het bedrag van ongeveer 42 miljard \$ lager uitvallen als enkele landen op eigen houtje UAV- of CSAR-capaciteit verwerven met de mogelijkheid dat deze aan de Europese Unie ter beschikking wordt gesteld. Aan de andere kant is geen rekening gehouden met onverwachte kostenstijgingen en

145) Hierbij is o.m. gebruik gemaakt van een recente analyse van de Peterberg taken die gemaakt is in een EURAC workshop, te Hamburg, d.d. 21-25 augustus 2000, en van recente inschatting van projecten voor de Britse krijgsmacht. Zie Keith Hartley, UK Defence Spending, *RUSI Journal*, February 2001, p. 17, en *The Military Balance* 2000-2001. Voor de berekening van AAR vliegtuigen zijn de projectramingen van Italiaanse en Britse plannen voor aanschaf van tanker-vliegtuigen als richtsnoer genomen (\$729 mln voor tankers voor Italië en \$13.2 mld voor dertig tankers voor Groot Brittannië; de stuksprijs varieert tussen \$180 mln en \$400 mln, maar projecten laten zich moeilijk vergelijken door de grote verschillen tussen de aard van werkzaamheden ,producten en diensten die in een contract kunnen zijn opgenomen. Gekozen is voor een raming van \$250 mln per stuk. Voor de ramingen van investeringen in nieuw te ontwikkelen SEAD en EW systemen wordt als richtlijn de stuksprijs van een F-22 gehanteerd, een nieuw en complex wapensysteem. De raming van kosten voor ELINT/SIGINT en AGS berusten op investeringen in ASTOR en de gelijksoortige complexiteit van AGS en ELINT/SIGINT. De kostenraming voor een Europese verkenningcapaciteit op basis van UAV berust op projectkosten van door het Pentagon in Amerikaanse Predator en Global Hawk. De kosten van CSAR helikopters is gerelateerd aan het NH-90 helikopter project.

gaat de berekening uit van het prijspeil voor het jaar 2000. Een andere kanttekening betreft de periode waarbinnen deze investeringen moeten worden gedaan. Ook al zou het wenselijk zijn om deze projecten met de hoogste urgentie uit te voeren, dan wordt de 'deadline' van de 'Helsinki Headline Goal', het jaar 2003, ruimschoots overschreden.

De investeringen zijn dermate omvangrijk dat ze over tien tot vijftien jaar moeten worden uitgesmeerd. Dat spoort met de tijd nodig voor de verwerving van essentiële 'strategic capabilities'. Zo worden de Airbus-400M transportvliegtuigen voor zeven Europese landen niet voor 2007 verwacht. De laatste toestellen zullen vermoedelijk in of kort na 2015 worden afgeleverd. Een aantal systemen (Strategic Airlift, SEAD, EW, ELINT/SIGINT en AGS) moet nog worden ontwikkeld. Daarbij gaat het om periode van tien tot twintig jaar. Dit betekent dat Europa pas vanaf 2010-2015 kan rekenen op een sterk verbeterde expeditie-onaire capaciteit. Het betekent ook dat het budgettaire verantwoord is deze investeringen over een langere periode te spreiden. Bij een periode van tien tot vijftien jaar liggen de jaarlijkse investeringen tussen 2,8 miljard \$ en 4 miljard \$. Deze bedragen komen overeen met tien, respectievelijk vijftien procent van de totale jaarlijkse investeringen in militair materieel in de lidstaten van de Europese Unie. Dit is twee tot ruim drie procent van de totale defensie-uitgaven in de Europese Unie. In Nederland is voor dit begrotingsjaar bijna 1,5% van het defensiebudget voor projecten en investeringen in het Europese veiligheids- en defensiebeleid gereserveerd. Deze voorzichtige rekensom toont dat het Europese plafond weliswaar hoger moet liggen dan eerst werd aangenomen maar dat de kosten hiervoor binnen het haalbare liggen, mits knelpunten in de begrotingen worden aangepakt.

De planning: tot ver ná 2003

De vraag of de 'Helsinki Headline Goal' wordt gehaald staat en valt met de gezamenlijke verwerving van de militaire capaciteiten voor het hele spectrum van de Petersberg-taken. Daarnaast moet de efficiency van militaire bestedingen omhoog en moeten nationale dublicaties zoveel mogelijk worden geëlimineerd. De Europese Unie heeft nogal eens de neiging om bij het nemen van de zoveelste institutionele horde de vlag uit te hangen. Echte mijlpalen worden pas bereikt als de Europese Unie ook daadwerkelijk kan optreden in hele palet van Petersberg-taken of althans daarvan het leeuwendeel voor zijn rekening kan nemen. Nog belangrijker is het als in een gezamenlijke aanpak een plan met tijdfasering, solide financiering en toetsingsmechanisme voor het wegwerken van deze tekortkomingen tot stand kan worden gebracht. Zolang dat niet geval is, zal Europa autonoom weinig substantieels kunnen uitrichten.

Het is dan ook voor de hand liggend om de tot nu toe gehanteerde 'deadline', het jaar 2003, op te rekken. Dan zal de Europese Unie bij lange na niet in staat zijn al haar ambities waar te maken. Bovendien is voor het maken van zo'n blauwdruk en de stapsgewijze uitvoering daarvan meer tijd nodig. Het verdient daarom aanbeveling in fases de verwezenlijking van de Europese mili-

taire capaciteit vorm te geven en het jaar 2015 te markeren als eindpunt van de opbouw van een voldragen militaire capaciteit die recht doet aan de positie van de Europese Unie in de wereld.

Dat verschaft voldoende tijd om de meest ernstige, fundamentele knelpunten aan te pakken. Die liggen in de tekortkomingen die in het kader van het 'Defence Capabilities Initiative' zijn geïnterpreteerd. Hoofdpunt daarvan is een gestage investering in complexe en kostbare middelen, investeringen en capaciteiten die de nationale ambities en draagkracht veelal overtreffen. Binnen dit kader vergt het verkrijgen van deze nieuwe militaire capaciteiten voor het gehele spectrum van de Petersberg-taken, 'including the most demanding', een periode van tien tot vijftien jaar en volgens een eerste raming 42 miljard \$. Dit betreft in eerste instantie voornamelijk investeringen in luchtstrijdkrachten. Daarnaast zullen onder meer de tekorten in Europees zeetransport en de versterking van de amfibische samenwerking beslag leggen op de voor de komende tien tot vijftien jaar bestaande ruimte voor investeringen. Voor een groot deel zijn deze investeringen al opgenomen in de defensieplannen van de afzonderlijke landen. In ieder geval is het aanschaftraject in nationaal, multilateraal of liefst collectief verband van dergelijke middelen tijdrovend en zal vermoedelijk pas vanaf 2007-2010 tot aanzienlijke investeringen leiden. Het staat buiten kijf dat de Europese inspanning niet vóór 2003 tot toereikende verbeteringen in de Europese defensie capaciteiten zal leiden.

Om het huidige stoeve proces te versoepelen en te versnellen, is een andere manier van planning nodig. De oplossing kan worden gevonden in meer efficiënte en gerichte investeringen in Europa met een betere prioriteitsstelling: 'Today the European NATO nations spend some 60 % of what the United States spends for defense, grant themselves the luxury of having about 50% more personnel in their armed forces, spend only one third of what the United States invests in a well-coordinated R&D program without making any attempts to coordinate their national R&D programs, and are surprised to produce not more than 10 to 15 percent of the national US power projection capability'.¹⁴⁶ Om deze spiraal te doorbreken moet een einde worden gemaakt aan de huidige, te weinig gecoördineerde wijze van defensieplanning. Oplossing van de investeringsproblematiek vraagt om een multinationale aanpak, waarbij op verschillende gebieden afzonderlijke landen samenwerken. Gemeenschappelijke aanschaf, gedeelde planning, gezamenlijke eenheden en onderlinge uitwisselbaarheid van eenheden, creatieve vormen van financiering, zoals 'common funding', 'cross funding' (investeringen in materieelprojecten van andere landen in ruil voor gebruiksrechten) en fondsvorming voor de exploitatie van 'common capabilities' en de uitvoering van operaties zijn hiervoor kenmerkend. Pas als de lidstaten van de Europese Unie hun defensieplanning coördineren en rationaliseren,

146) Klaus Naumann, "Implementing the European Security and Defense Policy: A Practical Vision for Europe", Speech at the joint Atlantic Council/National

schept dat ruimte voor afdoende investeringen voor in Europees kader benodigde capaciteiten.

Vooralsnog ligt binnen de lidstaten van de Europese Unie echter het accent op een voorzichtige en pragmatische benadering. De in hoofdstuk 3 geschetste veranderingen in de krijgsmachten van de lidstaten van de Europese Unie doen het ergste vrezen voor een efficiënte coördinatie en rationalisatie. Als de huidige in gang gezette hervormingsprocessen stranden, brengt dat het gemeenschappelijke doel van de verwezenlijking van de 'Helsinki Headline Goal' ernstig in gevaar. Het is dan ook hoog tijd om het vizier te richten op de werkelijke ambities waaraan de Europese Unie zich heeft gecommitteerd. Dat vereist een realistisch en haalbaar plan om vermogens te ontwikkelen en te bundelen voor een Europese inzet op het niveau van de KFOR-vredesmacht of een aanzienlijke bijdrage aan Operatie 'Allied Force' achtig optreden. Dat einddoel moet als aansturing dienen voor de planning voor de militaire capaciteit, waartoe de Europese Unie zich heeft verplicht. Het zou dan ook goed zijn als de Europese lidstaten zich verbinden aan de uitvoering van een ambitieus plan voor de invoering van 'common strategic capabilities' en dat binnen de defensiebegrotingen van alle lidstaten voldoende financiële middelen worden vrijgemaakt om dat plan in tien tot vijftien jaar te laten slagen. Van een gezamenlijke aanpak kan een aanjaageffect uitgaan op de noodzaak om de, in het volgende hoofdstuk uit te diepen verbeteringen op nationaal niveau sneller, fundamentele en slagvaardiger door te voeren.

Tabel 12 *EU airpower*

Land	Gevechtsvliegtuigen	Tankervliegtuigen	SEAD/EW	Theater/Strat UAV	AEW
België	90 (F-16 MLU)	0	0	0	0
Denemarken	69 (F-16 MLU)	0	0	0	0
Duitsland	454 (154 F-4, 189 Tornado, 92 Alpha Jet, 19 Mig 29)	0 (4 besteld)	35 (ECR Tornado)	Onbekend aantal CL289	0
Finland	77 (57 F-18, 20 Hawk 50)	0	1 (F-27)	0	0
Frankrijk	418 (113 F-1, 234 M-2000, 66 Jaguar)	14 (11 C-135, 3 KC-135)	1 (DC-8)	8 (6 CL289/ 2 Hunter)	5 (1 E-2C , 4 E-3F)
Griekenland	419 (90 A-7, 98 F-5, 95 F-4, 75 F-16, 27 F-1, 34 M-2000)	0	0	0	0
Groot-Brittannië	361 (121 Tornado GR1/GR4, 93 Tornado F-3, 53 Jaguar, 64 Harrier, 29 Sea Harrier)	24 (9 Tristar, 4 KC-1, 21 VC-10)	3 (Nimrod R-1)	5 (Canberra PR-9 & onbekend aantal Phoenix UAV)	7 (E-3D)
Ierland	0	0	0	0	0
Italië	322 (16 AV-8, 100 Tornado, 91 F-104, 104 AMX, 11 MB-339)	4 (4 B-707)	16 (ECR Tornado)	6 (Predators)	0
Luxemburg	0	0	0	0	0
Nederland	137 (F-16 MLU)	2 (KDC-10)	0	0	0
Oostenrijk	23 (Saab 35 Draken)	0	0	0	0
Portugal	45 (20 F-16, 25 Alpha Jet)	0	0	0	0
Spanje	219 (9 AV-8, 90 F-18, 35 F-5, 65 F-1)	4 (B-707)	0	0	0
Zweden	264 (174 Saab-37 Viggen, 90 Saab Gripen)	0	2 (Gulfstream IV)	0	6 (Saab 340)
Totaal	2898	50	58	onbekend	18

5 De volgende stappen

“Europas arme Armee”. Zo luidt een van de commentaren op de huidige stand van zaken met betrekking tot het Europese veiligheids- en defensiebeleid.¹⁴⁷ Er gaat op twee manieren een gat tussen de doelstelling van de Europese Raad van Helsinki en de invulling van de daar en toen afgesproken ‘Helsinki Headline Goal’. De eerste tekortkoming is uitgebreid aan de orde gekomen in het vorige hoofdstuk. De landen van de Europese Unie ontberen de praktische mogelijkheden om andere dan de meer bescheiden operaties uit de Petersbergtaken uit te voeren. Tien tot vijftien jaar zijn ermee gemoeid om deze tekortkomingen kwalitatief en kwantitatief ongedaan te maken en om in 2015 te beschikken over voldoende ‘common strategic capabilities’ om een Europees stempel te drukken op zware vredesbewarende operaties, zoals KFOR, en niet langer marginaal bij te dragen aan operaties als ‘Deliberate Force’ en ‘Allied Force’.

De andere categorie tekortkomingen kwam in het tweede hoofdstuk aan de orde. De krijgsmachten van de lidstaten van de Europese Unie omvatten meer dan 1,7 miljoen militairen. Nochtans is het niet mogelijk uit dit enorme reservoir een militaire capaciteit van meer dan 60.000 militairen voor langere tijd samen te stellen. De ‘commitments’ van de afzonderlijke landen reiken weliswaar tot ver boven de 100.000 militairen, maar onduidelijk is welk deel van deze toezeggingen werkelijk voldoet aan de in de ‘Helsinki Headline Goal’ genoemde voorwaarden met betrekking tot hun inzetbaarheid. Sommige landen hebben hun aanbod gespecificeerd: Groot-Brittannië, België en Portugal zijn hier voorbeelden van. Andere landen hebben zich in meer algemene zin gecommitteerd: Nederland is daarvan een voorbeeld.

De uiteenlopende soorten toezeggingen illustreren nogmaals een van de meest karakteristieke manco’s in het Europese veiligheids- en defensiebeleid. Er bestaat geen gemeenschappelijke aanpak met daarbij horende uniforme procedures. Elk land, elke krijgsmacht benadert de aan de totstandkoming van een Europees veiligheids- en defensiebeleid ten grondslag liggende vragen op zijn eigen manier, vanuit zijn eigen specifieke achtergrond. Met zoveel verschillende benaderingen ontbeert de

147) Udo Bergdoll, in: *Süddeutsche Zeitung*, 21 november 2000

ontwikkeling van het Europees veiligheids- en defensiebeleid systematiek en dynamiek. Idealiter zou de nationale defensieplanning moeten zijn ingebed in de gezamenlijke defensieplanning van twee of meer andere landen, waarmee de respectieve krijgsmachten raakvlakken hebben. Ten slotte zou de nationale en binationale/multinationale planning ingebed moeten zijn in een op Europees niveau opgesteld ‘masterplan’.

Zo’n gebrek aan ‘overall guidance’ geldt ook voor de aanpak van de tekortkomingen op het gebied van de ‘strategic capabilities’. Hierbij is evenzeer gekozen voor een optelsom van nationale, bilaterale en multinationale aanzetten en initiatieven “on a voluntary basis”. Er is hier ook geen ‘master plan’, waaraan de lidstaten van de Europese Unie zich politiek verplichten. Drie à vier keer per jaar komen de ministers van Defensie van de lidstaten van de Europese Unie bijeen. Nu eens informeel, dan weer aan de zijde van de ministers van Buitenlandse Zaken in een Algemene Raad. Dat dergelijke bijeenkomsten van de ministers van Defensie nog steeds geen formele status hebben, bevordert het leggen van een zware fundering onder het te ontwikkelen Europees veiligheids- en defensiebeleid niet. Zo’n fundering is nodig om afspraken over de ‘force planning’, budgettering en commandovoering te verankeren.

Institutionele versterking

Dat vraagt om een andere aanpak, waarin gekozen wordt voor een op verschillende terreinen fasegewijze uitbouw van het Europese veiligheids- en defensiebeleid. Deze terreinen betreffen achtereenvolgens de versterking van de samenwerking, de financiering, defensieplanning en besluitvorming- en commandovoering.

Wat het eerste betreft is het inmiddels te laat om naar een andere architect voor het institutionele raamwerk van het Europese veiligheids- en defensiebeleid om te zien. De onderste verdiepingen van het Byzantijnse bouwwerk zijn gereed en de eerste bewoners zijn het gebouw al binnengetrokken. Om de in het eerste hoofdstuk beschreven onoverzichtelijkheid en daarmee gepaard gaande gebrek aan een slagvaardige besluitvorming over door de Europese Unie te leiden operaties te voorkomen zijn twee ferme ingrepen in het nu in uitvoering zijnde bouwplan nodig.

Invoering kerngroep bij operaties

Het is nodig voorzieningen te treffen voor een binnen de Algemene Raad functionerende kerngroep van lidstaten van de Europese Unie, die in crisissituaties de leiding hebben en het uitdijende stelsel van consultaties met en betrokkenheid van de ‘6’, de ‘15’ en de andere, nu al met geformaliseerde afspraken aangewezen, landen in goede banen te leiden. Naast de drie grootste lidstaten, Duitsland, Groot-Brittannië en Frankrijk, is het redelijk en aanbevelenswaardig dat gaandeweg elke lidstaat deel uitmaakt van deze kerngroep die een substantieel deel (meer dan tien tot vijftien procent) van de benodigde militaire middelen beschikbaar stelt. Onder leiding van de Hoge Vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijke buitenlands en

veiligheidsbeleid stippelen deze landen binnen de Algemene Raad de te volgen koers uit.

Double-hatting van staven

Als zo het probleem van de politieke aansturing met de vorming van deze ‘Eurogroep’ wordt aangepakt, is het ook wenselijk de militaire planning te stroomlijnen. Wat dat betreft is evenzeer een eenvoudige, maar ferme ingreep nodig. Die zou hierin gelegen kunnen zijn dat net zoals SACEUR en andere Amerikaanse commandanten in de militaire NAVO-structuur Europese commandanten een dubbele pet krijgen. Naast hun NAVO-pet zouden zij een EU-pet moeten krijgen. Mocht het besluit vallen dat de Europese Unie leiding geeft aan een bepaalde operatie, dan wordt hun EU-hoedanigheid geactiveerd. Nu al voorzien de afspraken tussen de NAVO en de Europese Unie erin dat de Deputy SACEUR, een Britse of Duitse generaal, het commando krijgt bij operaties onder Europese vlag. ‘Double-hatting’ heeft als bijkomend voorbeeld dat politiek gevoelig gesteggel in de aanloop naar een besluit tot militaire inzet kan worden vermeden. De problemen met Turkije behoren dan tot het verleden. Onderbrenging van de operationele planning in de NAVO ligt ook om twee andere redenen voor de hand. Vaak zal het lang onduidelijk zijn of en zo ja, hoe er überhaupt militair zal worden opgetreden. Even lang blijft het onduidelijk welke organisatie de leiding van een eventueel uit te voeren operatie op zich zal nemen of toebedeeld krijgt. Met inschakeling van de NAVO-planning in een vroeg stadium worden alle opties opengehouden en is ook geen sprake van onnodige duplicatie van staven en van voorbereidend werk.¹⁴⁸ Als eenmaal tot een operatie is besloten en de Europese commandanten binnen de NAVO van pet wisselen, is transparantie in de richting van de andere bondgenoten verzekerd. De operationele planning wordt immers niet verplaatst en de andere bondgenoten kunnen letterlijk en figuurlijk over de schouders van hun collega’s uit de Europese Unie meekijken. Bovendien is deze uitbesteding van de operationele planning in lijn met de verwachting dat de lidstaten van de Europese Unie voor de voorzienbare toekomst in het geval van zwaardere, gecompliceerdere operaties de hulp van andere bondgenoten nodig zullen hebben. Inschakeling van nationale hoofdkwartieren, zoals het Britse ‘Permanent Joint Headquarters’ en zijn Franse pendant, is – zeker op langere termijn – niet uitgesloten, maar voor de afzienbare toekomst minder wenselijk. Er zal nog de nodige ervaring moeten worden opgedaan met het multinationaliseren van dergelijke nationale hoofdkwartieren. De discussie over het gebruik van deze nationale hoofdkwartieren doet overigens soms denken aan de vraag of het wel verstandig is om als maagd het huwelijk in te gaan. In dit geval staat Europa staat Europa ook nog eens voor de keuze de maagdelijkheid in Northwood Creil op te geven.

Het oprekken van de deadline van 2003

148) In de Europese NAVO-staven zijn zo’n 20.000 officieren werkzaam.

Met deze twee ingrepen is op het eerste, institutionele, niveau verbetering te verwachten, die ook de verwezenlijking van de 'Helsinki Headline Goal' ten goede zal komen. Maar ook al zouden deze remedies zonder al te veel tijdverlies worden uitgevoerd, dan blijft verwezenlijking van de 'Helsinki Headline Goal' op de afgesproken tijd, het jaar 2003, twijfelachtig. Het institutionele huis is dan hopelijk op orde, maar de in deze 'Headline Goal' in het vooruitzicht gestelde militaire middelen schieten tekort. De Europese Unie zou dan in 2003 over niet veel meer capaciteit beschikken dan nu al door de verschillende lidstaten van de Europese Unie in vredesoperaties, voornamelijk op de Balkan, daadwerkelijk wordt ingezet. De berg van Helsinki heeft dan een muis gebaard.

Meer ruimte voor samenwerking

Om concrete resultaten te boeken moet meer tijd worden uitgetrokken. Eind dit jaar moet de Europese Raad van Laken een actieplan presenteren voor de verwezenlijking van een robuuste Europese militaire capaciteit, waarmee de Europese Unie in crisissituaties kan optreden. Het moet daarbij gaan om operaties in het hele spectrum van de Petersbergtaken. Belangrijk is dat de in december 2000 vastgestelde 'Ministerial Guidance' voor de defensieplanning in de NAVO voor planningsdoeleinden geen onderscheid meer maakt tussen eenheden en middelen voor de bondgenootschappelijke verdediging en zulke eenheden en middelen voor crisisoperaties. Dat vergemakkelijkt de 'pooling', 'twinning', bundeling van schaarse middelen en eenheden, 'role specialisation', taakuitruil en het formeren van eenheden en middelen aan de hand van door de afzonderlijke landen aan te bieden 'modules'. Voor de defensieplanning in Europees verband schept dat nieuwe mogelijkheden voor samenwerking en voor de samenstelling van grotere verbanden om in specifieke operaties te worden ingezet.

Tussenschappen moeten in dat plan worden gemarkeerd en aan de hand van een zich ontwikkelend strategisch concept stap voor stap worden uitgewerkt. De Britse aanzet daartoe (zie hoofdstuk 3) kan hiervoor de ondergrond vormen. De uitgangssituatie is een beperkte Europese capaciteit en een nog onbeproefd institutioneel kader. De eindsituatie is een vermogen om in operaties als 'Allied Force' slagvaardig op te treden en zware vredesoperaties zelfstandig uit te voeren en daaraan leiding te geven. Steeds meer wordt beseft dat het niet langer absoluut noodzakelijk én mogelijk is om vast te houden aan volledig nationaal georganiseerde krijgsmachten. Een spinnenwebachtig geheel van samenwerkingsverbanden heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld naast al langer bestaande, zoals de UK/NL Amphibious Force. Deze ontwikkeling maakt het mogelijk over te gaan tot 'role specialisation', gezamenlijke 'out-sourcing' en taakuitruil.

Multinationaal boven nationaal

Zo'n stappenplan vraagt om maatregelen op twee niveaus. In de eerste plaats is het nodig dat de afzonderlijke lidstaten zich instellen op de verwezenlijking van de

gemarkeerde stappen. Zij dienen hun plannen en investeringen, veel meer dan nu het geval is, te richten op het zetten van zulke tussenstappen. Dat betekent ook dat elk Europees land gestimuleerd moet worden bij investeringen te bezien of het niet beter of op multinationaal niveau een ‘right mix’ tot stand te brengen van middelen en eenheden. Met andere woorden, niet langer moeten puur nationale belangen de grondslag vormen voor de besluitvorming over materieelaanschaf, maar moet het Europese kader de leidraad zijn. Op dat niveau moet worden gezocht naar een evenwichtige samenstelling van de gezamenlijke Europese militaire capaciteit.

In de tweede plaats is het nodig een aantal gemeenschappelijke projecten op te zetten en te verwezenlijken. Gezamenlijke projecten, zoals een strategisch commando voor lucht- en zee-transport en een gezamenlijke luchtgrondwaarneming, moeten in de vorm van tussenstappen worden gerealiseerd. De planning voor dat soort - gezamenlijk te gebruiken - projecten kan niet meer binnen eng nationale begrenzings plaatshebben.

Tenslotte moet in navolging van de afspraken tussen Nederland en Duitsland en tussen België en Luxemburg nadrukkelijk worden ingespeeld op de mogelijkheden van co-financiering, common-funding, gezamenlijke budgetten en ‘cross-funding’, zoals nu tussen Duitsland en Nederland wordt uitgewerkt in het kader van de afspraak mee te betalen aan Duitse materieelprojecten in ruil voor medegebruik van Duits luchttransport.

Als op deze drie niveaus maatregelen kunnen worden genomen, werkt de Europese Unie doelgericht toe naar de verwezenlijking van het Europese veiligheids- en defensiebeleid. Schematisch ziet deze aanpak er als volgt uit.

Schema 1 *De fasegewijze ontwikkeling van het Europese veiligheids- en defensiebeleid.*¹⁴⁹

	<i>Herstructurering en gemeenschappelijke programma's</i>	<i>Financiering</i>	<i>Defensieplanning</i>	<i>Commandovoeringsstructuur. Militaire planning.</i>
--	---	---------------------	-------------------------	---

149) Oorspronkelijk is dit schema ontwikkeld door Lord Roper en Sir Timothy Garden: “Next steps to a Common Defence Policy”, London, February 20, 1999.

<i>Fase 1</i> 2001-2005	Herstructureren in nationaal verband. Aanloop naar gemeenschappelijke programma's. Pooling, twinning, role specialisation.	Common-funding en cross-funding.	Ontwikkeling Force Goals voor Petersberg-taken. Eerste strategisch concept. Identificatie tekortkomingen.	Uitwerking Europese plannings- en commandovoeringsrol DSACEUR. Invoering Eurogroep.
<i>Fase 2</i> 2006-2010	Afronding nationale verbeteringen. Gemeenschappelijke programma's in uitvoering. Vorming EU-gecombineerde eenheden. Taakuitruil.	Gezamenlijke budgettering en financiering van gemeenschappelijke programma's.	Coördinatie van bijdragen EU-landen aan Force Goals. Aanpak tekortkomingen.	Double-hatting DSACEUR als CINCEUR. Uitwerking Europese commandostructuur.
<i>Fase 3</i> 2011-2015	Uitvoering gemeenschappelijke programma's. operationeelstelling EU-gecombineerde eenheden.	Common EU Defence Budget voor financiering van gemeenschappelijke voorzieningen, gecombineerde eenheden en kosten van deelname aan operaties.	Realisatie Force Goals. Militaire invulling van Petersberg-taken voltooid.	Realisatie Plannings- en commandovoeringsorganisatie van de Europese Unie onder leiding van CINCEUR.

Gevolgen voor de Nederlandse defensiebegroting

Door een langere periode uit te trekken voor de verwezenlijking van de 'Helsinki Headline Goal' kunnen ook financiële knelpunten makkelijker worden opgelost. Omdat het niet aannemelijk is dat de defensie-uitgaven stijgen, moeten prioriteiten worden gesteld. Van het huidige Nederlandse defensiebudget wordt ongeveer twintig procent besteed aan investeringen (ruim 14 procent aan materieel en zo'n vijf procent aan infrastructuur): een jaarlijks bedrag van drie miljard gulden. Naast deze jaarlijkse investeringen bestaat een in het vorige begrotingsjaar ingesteld EVDB-fonds met een omvang van 200 miljoen gulden.¹⁵⁰ We gaan ervan uit dat Nederland een evenredig deel van de benodigde investeringen in het kader van het Europees veiligheids- en defensiebeleid voor zijn rekening neemt. Dat aandeel bedraagt aan de hand van de totale defensie-uitgaven in de Europese Unie en het Nederlandse aandeel in de totale deelname van de lidstaten van de Europese Unie aan vredes- en crisisoperaties vijf procent.

Op een bedrag van 43 miljard dollar betekent dit een totale Nederlandse bijdrage van 2,15 miljard dollar (5,390 miljard gulden). Berekend over een periode van tien tot vijftien jaar komt dat neer op 140 tot 215 miljoen dollar (gemiddeld 385 miljoen gulden) per jaar.

150) In 2000 werd de defensiebegroting in totaal met 365 miljoen gulden verhoogd.

Tabel 13 *Jaarlijkse EVDB-investeringen (in miljoenen guldens)*

Jaar 2002 tot en met 2015	Totaal
385	5.390

Hoewel dat bedrag ruim boven de thans gereserveerde 200 miljoen gulden uit het EVDB-fonds ligt, moet een dergelijke accentverschuiving binnen het totaal van de jaarlijkse investeringsruimte van drie miljard gulden haalbaar zijn. Nederland heeft immers een bijdrage met de omvang van ruim 17 procent van zijn totale krijgsmacht in het kader van de ‘Helsinki Headline Goal’ aangeboden. De toebedeling van vijf procent van de jaarlijkse investeringen aan een zo omvangrijk bestanddeel van de eigen krijgsmacht lijkt in dat opzicht niet buitensporig. Hierbij moet worden aangetekend dat in de aanloop naar 2007 de investeringen nog relatief bescheiden van omvang zullen zijn, omdat voor nog te ontwikkelen capaciteiten pas na die periode fondsen moeten worden vrijgemaakt.

Om deze jaarlijkse gemiddelde investeringen zichtbaar te maken en de Nederlandse bijdrage aan het Europese veiligheids- en defensiebeleid zou het EVDB-fonds een andere, uitgebreidere opzet moeten krijgen. Jaarlijks zou een bedrag van gemiddeld 385 miljoen gulden moeten worden gereserveerd voor bestedingen ten behoeve van het Europese veiligheids- en defensiebeleid. Een deel van dit bedrag, 185 miljoen gulden, zou expliciet bestemd moeten zijn voor projecten van de krijgsmachtdelen in Europees verband of samen met andere Europese landen. Dit legt op de afzonderlijke krijgsmachtdelen de verplichting om ook in hun prioriteitenstelling rekening te houden met de ontwikkeling van het Europese veiligheids- en defensiebeleid. Slagen de krijgsmachtdelen er niet of niet voldoende in om voor dit doel projecten te ontwikkelen, dan wordt dit deel van het fonds uiteraard niet ten volle benut. Waarschijnlijker is het dat zo’n financiële impuls een extra stimulans is om de door de minister van Defensie in zijn begroting geïntroduceerde beleidsagenda op Europees gebied uit te voeren. In dat geval is de invoering van zo’n fonds de aanzet tot een verschuiving binnen de investeringen voor de krijgsmacht. Het restant, 200 miljoen gulden, zou dezelfde functie vervullen als het huidige EVDB-fonds, dat ook buiten de door de krijgsmachtdelen aan te dragen projecten kan worden aangewend voor ‘common funding’, ‘cross-funding’ en andere in Europees verband financieel te ondersteunen initiatieven.

‘Headline Goal’ versus huidige inzet

Vooralsnog wordt de Europese militaire capaciteit niet alleen beperkt door de moeizame voortgang van de herstructureringen in de verschillende landen, maar ook door het beslag dat lopende operaties leggen op militaire capaciteiten, die in Europees verband benodigd zijn. De feitelijke inzet van militairen op dit moment in operaties vergelijkbaar met de Petersberg-taken valt grosso modo samen met het totaal aan toezeggingen voor de invulling van de ‘Helsinki Headline Goal’. De Europese landen hebben met hun vaak voor langere tijd vastgelegde bijdragen aan KFOR, SFOR en andere operaties in feite al een voorschot op de inzetbaarheid van de Europese

militaire capaciteit genomen. Zou naast deze aangegane verplichtingen op korte termijn een omvangrijke Europese militaire inzet nodig zijn, dan ontstaat opnieuw een capaciteitsprobleem. Kern van het probleem is dat voor de inzet in lopende operaties vaak gebruik wordt gemaakt van snel inzetbare eenheden en middelen in situaties die na verloop van tijd ook kunnen worden uitgevoerd met eenheden, die een langere voorbereidingstijd kennen. Veel beter zou het zijn om andere accenten te leggen en bij de inzet van eenheden rekening te houden met hun gereedheidsstatus. Voor lopende operaties ligt het veel meer voor de hand te kiezen voor eenheden met een langere voorbereidingstijd. Daarvan zijn in de Europese krijgsmachten voldoende aanwezig.

‘Early in, early out’-strategie

Voor nieuwe operaties, onder andere in Europees verband, verdient een ‘early in, early out’ strategie de voorkeur, waarbij snel inzetbare eenheden als eerste worden ontplooid en na een korte periode van stabilisatie, vier tot zes maanden, worden afgelost door minder snel inzetbare eenheden. Zo’n strategie wordt sinds kort gehanteerd door Canada, dat in Oost-Timor en Eritrea tot de eerste leveranciers van troepen behoorde, maar zijn toezeggingen maar voor een beperkte periode gestand wilde doen. Achtergrond van deze ‘refinement of existing policy’ is het gegeven dat “[when a mission] has been going on for a long time, it simply precludes us from increasing our contribution in other missions.”¹⁵¹ In één geval, UNMEE, heeft Nederland dit Canadese voorbeeld gevolgd. Maar tegelijkertijd zet Nederland in op vergroting van het aantal parate eenheden van de Koninklijke landmacht, die vervolgens voor langere tijd worden geormerkt voor inzet in het kader van SFOR. Binnen Europa zou in dit verband een taakverdeling tot stand kunnen komen met landen die overwegend over snel inzetbare eenheden beschikken en landen met minder van zulke eenheden. Zo worden de slagvaardigheid en het voortzettingsvermogen vergroot.

Lidstaten van de Europese Unie die in hun herstructureringen de nadruk leggen op snel inzetbare eenheden zouden in deze ‘early in, early out’ strategie slechts met tussenpozen aan operaties in Europees verband meedoen. Lidstaten met een meer traditionele inrichting van hun krijgsmachten zouden na de beginfase een groter aandeel kunnen krijgen en de meer expeditionair gerichte lidstaten moeten aflossen. Dat voorkomt ook roofofbouw op de snel inzetbare eenheden. Voor de inzet over een langere periode is voor elke halfjaarlijkse rotatie de beschikbaarheid van drie of zelfs vijf (Groot-Brittannië) soortgelijke eenheden nodig. Een systeem waarbij de Europese lidstaten elkaar afwisselen en snel inzetbare eenheden alleen aan het begin en bij toerbeurt worden ingezet zorgt voor een efficiënter gebruik van de vooralsnog beperkte militaire capaciteit. Een dergelijke systematiek vraagt wel om meer afstemming in inzetbaarheid, uitrusting, geoefendheid, waarvoor gezamenlijke normen en afspraken zouden moeten worden ontwikkeld.

151) Citaat minister van Defensie Arthur Eggleton, in: “Personnel shortages force Canada to review peacekeeping”, *Jane’s Defence Weekly*, 28 March 2001.

Een breed en stevig draagvlak

“The difficult part starts now”, aldus de Hoge Vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijke buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie op 6 april jl.¹⁵² Dat geldt niet alleen de vormgeving van het institutionele kader en de nog lang niet binnen handbereik zijnde vaststelling van gemeenschappelijke strategische uitgangspunten en daarvan afgeleide operationele concepten, maar ook het nog grotendeels ontbrekende draagvlak voor de verdere ontwikkeling van het Europese veiligheids- en defensiebeleid. De resultaten van een onlangs gehouden opiniepeiling in de vijftien lidstaten wijzen op een wankel ondergrond voor de Europese ambities. Minder dan de helft van de inwoners van de lidstaten van de Europese Unie steunt de uitvoering van Petersbergtaken in Europees verband. Slechts 18 procent vindt dat de Europese Unie een militaire rol moet vervullen in conflicten buiten Europa (44% voor conflicten aan de grenzen van Europa). Voor de evacuatie van burgers uit spanningshaarden ziet 41 procent een taak voor de Europese Unie weggelegd en zelfs voor de inzet bij natuurrampen is de score niet hoog (58% in Europa, 37 % buiten Europa).

Zo’n povere steun moet te denken geven. Als de Europese Unie er niet in slaagt op korte termijn de ontwikkeling van het Europese veiligheids- en defensiebeleid op een pragmatische leest te schoeien en concrete vorderingen te boeken kalft deze “allesbehalve enthousiaste [ondersteuning]” onherroepelijk verder af.¹⁵³ Dan drijft het Europese veiligheids- en defensiebeleid af van de zo krachtig aangezette ambities en blijft van wat tot stand is gebracht een goeddeels leeg staketsel over. Inderdaad, Europa’s arme Armee.

152) *Atlantic News* No 3284, 11 April 2001.

153) De Publieke Opinie en het Europa van de Defensie. Resultaten van een Europese opiniepeiling. Brussel 6 april 2001.

Bijlagen

Tabel 14 *Defensiegegevens EU-en NAVO-landen*

Land	BNP mlrd \$	Defensie- budget	Investerings- in %	Personeels- omvang	Aantal dienstplichtigen	Duur dienstplicht in maanden	Omvang bevolking in miljoenen
België	243	2,402	8,4	39.250			10,126
Denemarken	128	2,283	12,8	21.810	5.025	4-12	5,267
Duitsland	1.864	22,871	14,3	321.000	128.400	6-9	82,112
Finland	109	1,583	39,4	31.700	23.100	6-12	5,183
Frankrijk	1.373	26,538	20,0	294.430	58.710	10	59,425
Griekenland	149	3,195	18,3	159.170	98.321	18	10,692
Groot-Brittannië	1.290	33,890	27,4	212.450			58,882
Ierland	74	0,711	6,6	11.460			3,723
Italië	1.212	15,704	12,5	250.600	111.800	10	57,930
Luxemburg	15	0,099	5,4	899			0,420
Nederland	365	6,047	14,3	51.940			15,794
Oostenrijk	191	1,497	20,8	35.500	17.500	7	8,138
Portugal	151	1,524	7,1	44.650	5.850	4-8	9,875
Spanje	678	6,857	12,5	166.050	51.700	9	39,237
Zweden	184	4,405	49,5	52.700	32.800	7	8,947
Europese Unie	8.046	128,606	19,4	1.696.090	533.206		375,751
Hongarije	79	0,776	13,1	43.790	22.900	9	10,005
Polen	277	3,104	10,7	217.290	111.950	12	38,648
Tsjechië	121	1,131	21,7	57.700	25.000	12	10,290
Noorwegen	111	2,820	20,7	26.700	15.200	12	4,443
Turkije	409	7,577	33,6	609.700	528.000	18	66,130
Europa	9.043	144,014	19,9	2.651.270	1.236.256		505,267
Verenigde Staten	9.255	287,466	23,2	1.365.800			275,636

Bronnen: The Military Balance 2000-2001. Voor de investeringspercentages van de lidstaten is gebruik gemaakt van van de NAVO afkomstige gegevens. Zie hiervoor *Nouvelles Atlantiques*, no 3254, 13 december 2000. Alle cijfers hebben betrekking op het jaar 2000, met uitzondering van de (geschatte) omvang van het Bruto Nationaal Product van de hier genoemde landen. Deze cijfers hebben betrekking op 1999 en zijn afkomstig van *The World Factbook* van de Central Intelligence Agency.

Tabel 15 *Omvang krijgsmachten naar krijgsmachtdeel*

Land	Totale personeelsomvang	Landstrijdkrachten	Zeestrijdkrachten	Luchtstrijdkrachten
België	39.250	26.800	2.600	8.600
Denemarken	21.810	12.850	4.060	4.900
Duitsland	321.000	221.100	26.600	73.300
Finland	31.700	24.000	5.000	2.700
Frankrijk	294.430	169.300	49.490	60.500
Griekenland	159.170	110.000	19.000	30.170
Groot-Brittannië	212.450	113.950	43.770	54.730
Ierland	11.460	9.300	1.100	1.060
Italië	250.600	153.000	38.000	59.600
Luxemburg	899	899		
Nederland	51.940	23.100	12.340	11.300
Oostenrijk	42.000	35.500		6.500
Portugal	44.650	25.650	11.600	7.400
Spanje	166.050	100.000	36.950	29.100
Zweden	52.700	35.100	9.200	8.400
Europese Unie	1.700.109	1.060.549	257.370	358.260
Hongarije	34.790	23.500		11.290
Polen	217.290	132.750	16.860	46.200
Tsjechië	57.700	25.100		13.400
Noorwegen	26.700	14.700	6.100	5.000
Turkije	609.700	495.000	54.600	60.100
Europa	2.646.289	1.751.599	334.930	494.250
Verenigde Staten	1.365.800	471.700	576.730*	353.600

*) Het gaat hierbij om de U.S. Navy (370.700 militairen), het U.S. Marine Corps (169.800) en de U.S. Coast Guard (36.230).

Lijst met gebruikte afkortingen

AAR	Air-to-Air Refuelling
ACE	Allied Command Europe
AGS	Air-Ground Surveillance
AMF (L)	Allied Mobile Force (Land)
AWACS	Airborne Warning and Control System
CFSP	Common Foreign and Security Policy
CINCEUR	Commander-in-Chief Europe
CoPo	Comité Politique
COREPER	Comité Representatives Permanentes
CSAR	Combat Search and Rescue
C3I	Command, Control, Communications and Intelligence
C4I	Command, Control, Communications, Computers and Intelligence
DCI	Defence Capabilities Initiative
DSACEUR	Deputy Supreme Allied Commander Europe
ECM	Electronic Counter Measures
ELINT	Electronic Intelligence
EU	Europese Unie
EVDB	Europees Veiligheids en Defensie Beleid
EW	Electronic Warfare
FAWEU	Forces Answerable to Western European Union
HQ	Head Quarters
IFOR	Interim Force
ISTAR	Intelligence Surveillance Target Attack Radar System
JOSW	Joint Standoff Weapon
JRRF	Joint Rapid Reaction Forces
JSF	Joint Strike Fighter
JSTARS	Joint Surveillance Target Attack Radar System
MC	Military Committee
MS	Military Staff
NATAR	NATO Transatlantic Advanced Radar

NAVO	Noord Atlantische Verdrags Organisatie
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PGM	Precision Guided Munition
PSC	Political and Security Committee
R&D	Research and Development
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SEAD	Suppression of Enemy Air-Defence
SFOR	Stabilization-Force
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SIGINT	Signals Intelligence
SOSTAR	Stand-Off Surveillance and Targeting Acquisition Radar
UAV	Unmanned Arial Vehicle
UK/NL	United Kingdom/Netherlands
UNMEE	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea
UNPROFOR	United Nations Protection Force

Over de auteurs

Mr.drs. C. Homan is sinds oktober 1998 verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael. Hij volgde daarvoor een militaire loopbaan en was in de rang van generaal-majoor der mariniers tot september 1998 directeur van het Instituut Defensie Leergangen.

Drs. H.P.M. Kreemers is sinds september 1999 verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael. Daarvoor vervulde hij een aantal functies bij het ministerie van Defensie.

Luitenant-kolonel F.P.B. Osinga is sinds juli 2000 verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael. Daarvoor vervulde hij een aantal functies bij het Instituut Defensie Leergangen en de Koninklijke Luchtmacht.