

Defensiesamenwerking in Europa: waarheen?

Dick Zandee

Wanneer we onszelf de vraag stellen: “Waarheen met de Europese defensiesamenwerking?” kan het geen kwaad eerst even stil te staan bij: “Waar komen we vandaan?”. Tenslotte is er geen toekomst zonder heden en geen heden zonder verleden. Het antwoord is uiteraard simpel: we kwamen uit de Koude Oorlog. Ruim veertig jaar waren we gewend aan de zekerheid van een politiek ongewenste maar militair-strategisch stabiele internationale situatie. Voor West-Europa waren de essentialia: bescherming onder de Amerikaanse atoomparaplu, een vaste militaire confrontatielijn in het hart van Europa en de NAVO als collectieve veiligheidsverzekering. Aan specifieke Europese samenwerking, anders dan operationele afstemming met directe burens, was weinig behoefte.

Vaste structuren kenmerkten de krijgsmacht of, beter gezegd, de krijgsmachtdelen. Defensieplanning voltrok zich volgens het herhalende patroon van vervanging van verouderde door nieuwe wapensystemen. Dit ‘perpetuum mobile’ verschafte de defensie-industrie eveneens een helder kompas. Bovendien was het uitgangspunt – zeker voor de grotere Europese landen – dat de nationale defensie-industrie de nationale militaire behoeften vervulde of, in sommige gevallen, wellicht bepaalde.

Met de val van de Berlijnse Muur vielen de oude zekerheden weg. Regionale conflicten en burgeroorlogen – op de Balkan, in Afrika en het Midden-Oosten – zijn bepalend geworden. Een toenemend aantal crisisbeheersingsoperaties is het gevolg. Humanitaire rampen en asymmetrische dreigingen van het moderne terrorisme stellen additionele uitdagingen. Expeditionair optreden is hierdoor voorop komen te staan.

Slechte prestaties

De snel toegenomen vraag naar deelname aan multinationale crisisbeheersingsoperaties heeft evenwel de Europese militaire tekortkomingen pijnlijk aan het daglicht gebracht. Dit geldt niet alleen voor *high tech* capaciteiten zoals commandovoering, verkenningen en verbindingen. Ook wat betreft *low tech* middelen, zoals transportmiddelen, blijft sprake van kritische tekortkomingen.

Internationale pogingen de Europese capaciteiten te verbeteren – onder andere het *Prague Capabilities Commitment* (PCC) in NAVO en het *European Capability Action Plan* (ECAP) in de Europese Unie – hebben te weinig resultaten opgeleverd. *Nationaal* hebben sommige landen de afgelopen jaren de bakens verzet. Herstructureringen, gericht op capaciteitsverbetering voor crisisbeheersing, zijn gaande. Helaas staan er even vele, zoniet meerdere, achterblijvers tegenover. De feiten liegen er niet om. Jaarlijks geven de lidstaten van de Europese Unie ongeveer 180 miljard euro uit aan defensie. De helft wordt besteed aan personeel. Maar met ongeveer 2 miljoen mannen en vrouwen in militair uniform kan Europa slechts 70 tot 80 duizend troepen op permanente basis inzetten voor crisisbeheersing. Een percentage van ongeveer 4%; met een vermeerderingsfactor 3-4 (nodig voor troepenrotatie) levert dat een inzetbaar troepenaandeel van maximaal 16% op. Méér dan 80% van de militairen in Europa zijn dus niet inzetbaar voor crisisbeheersing en vredesoperaties. Ter vergelijking: de Verenigde Staten, met een lager totaal aantal militairen (ongeveer 1,5 miljoen) – die slechts een kwart van de defensiebegroting absorberen – leveren inzetpercentages die vijfmaal zo hoog zijn.

De Verenigde Staten besteden bovendien een veel groter deel van hun defensiebudget aan investeren in de toekomst. Ongeveer 36% van het Amerikaanse defensiebudget wordt

besteed aan technologieonderzoek, ontwikkeling en aanschaf. In Europa besteden we daaraan gezamenlijk minder dan 20%, met negatieve nationale uitschieters tot onder 10%. Aan technologieonderzoek besteedt Europa minder dan 1,3% van de totale defensiebestedingen, zo is gebleken uit cijfers die het Europese Defensie Agentschap onlangs heeft verzameld.¹ Een veel te laag percentage voor behoud van een gezonde Europese defensie-industrie.

Bovenal doen we in Europa te weinig samen: 90% van alle uitgaven voor technologieonderzoek en materieelaankoop geschiedt nationaal. Op 21 werven in Europa worden schepen gebouwd voor zestien marines. In de komende vijf tot tien jaar kopen Europese landen 23 verschillende pantservoertuigen. Nagenoeg alle types zijn ontwikkeld op basis van nationaal bepaalde behoeftestelling en worden geleverd door nationale industrieën. Onnodig toe te voegen dat we nog een lange weg hebben te gaan wat betreft standaardisatie en interoperabiliteit, belangrijke vereisten voor effectieve multinationale operaties. Uiteraard legt de huidige intra-Europese duplicatie een groot beslag op beperkt beschikbare financiële middelen. In Europa doen we defensiezaken niet dubbel maar 25 keer teveel.

Vijf kernpunten

De vraag naar de noodzaak van meer defensiesamenwerking is dus overbodig. Europese samenwerking is een absolute 'must'; sterker nog, het is een kwestie van overleven. De weg van nationale behoeftestelling, nationale verwerving en nationale industriële productie is op termijn een doodlopende straat: 25 volledig zelfstandige krijgsmachten in Europa zijn simpelweg niet meer in stand te houden, noch financieel noch wat betreft de technologische en industriële basis.

Hoe komen we tot verandering?

Vroegtijdige internationale harmonisatie van militaire behoeften

In het verleden is materieelsamenwerking teveel een optelsom van reeds nationaal vastgestelde militaire behoeftes geweest. Gevolg: te dure en te complexe systemen, met een veel te lange ontwikkelingsduur. Verder moeten we ons allereerst richten op de belangrijkste voorwaarden voor betere interoperabiliteit. Dat betekent dat de operationele eisen vertaald moeten worden in technologische standaardisatie van subsystemen: aandrijving, sensoren, kalibers en bovenal de kritische verbindingscomponenten. Het Europese Defensie Agentschap heeft de eerste technologiestudies gelanceerd op dergelijke deelreinen. Twee simpele voorbeelden van dergelijke studies: verbetering van de interoperabiliteit van verbindingen voor *Unmanned Aerial Vehicles* (UAVs), zodat in de toekomst nationale contingenten in militaire operaties gebruik kunnen maken van inlichtingen van elkaars UAVs en andere verkenningsmiddelen. Een tweede voorbeeld: standaardisatie van verbindingen en commandovoering voor de toekomstige generatie pantservoertuigen, opdat multinationaal communiceren mogelijk wordt tot het laagste operationele niveau. Ook de industrie begint in te spelen op meer harmonisatie. Hoopgevend is de recente aankondiging van het Franse GIAT en het Duitse Krauss Maffei Wegmann om een middengewicht, *multirole* pantservoertuig te ontwikkelen, een gestandaardiseerd basisplatform dat modulair op te bouwen is.

Coherente en gecoördineerde aanpak van capaciteitsontwikkeling

Tot nog toe is teveel gewerkt met verkokerde planning, nationaal maar zeker internationaal. Militaire planners, technologieonderzoekers, materieelkundigen en de industrie kwamen nooit samen op Europees niveau. Gevolg: enerzijds is onderzoeksgeld besteed aan verkeerde prioriteiten. Bij overname door het Agentschap van de technologiestudies van de

Onderzoeksceel van de Western European Armaments Organisation (WEAO) is gebleken dat een aantal van deze studies niet aansluiten bij de militaire behoeftestelling. Anderzijds missen militaire behoeftestellers soms de kansen die technologische en industriële ontwikkelingen kunnen bieden. De pogingen in NAVO (PCC) en EU (ECAP) om via werkgroepen van louter militaire planners tot oplossingen van tekortkomingen te komen zijn mede hierdoor mislukt.

Het Europees Defensie Agentschap werkt op een andere basis, namelijk met geïntegreerde teams van militaire planners, onderzoeksspecialisten en materieelkundigen. Vertegenwoordigers van de defensie-industrie zijn rechtstreeks betrokken, wanneer nodig. Eenvoudig is dit niet: het brengt verschillende culturen aan dezelfde tafel, met veelal historisch en bureaucratisch bepaalde denkwijzen. Het is evenwel de juiste richting en naarmate de tijd vordert zullen geijkte patronen slijten. Het Agentschap stelt momenteel een breed, gemeenschappelijk investeringsprogramma op voor ontwikkeling van technologieën op het gebied van *force protection*, waarbij militaire behoeftestellers en onderzoeksexperts tot gecoördineerde afstemming zijn gekomen van de technologiekeuzes. De lancering van dit programma, hopelijk begin 2007, betekent een doorbraak om in Europa meer gezamenlijk te investeren in defensietechnologie.

Geïntegreerde benadering dient 'capability driven' te zijn

Dit derde kernelement hangt nauw samen met het voorgaande punt. Met relatief schaarse middelen kunnen we ons in Europa niet langer veroorloven substantiële investeringen te doen in capaciteiten die niet langer nodig zijn. Dus: géén *industry driven* onderzoek en ontwikkeling, wél het koppelen van industrieel en technologisch potentieel aan de behoefte. Dit impliceert soms pijnlijke keuzes, waarmee bestaande middelen uiteindelijk worden afgestoten. Dito zullen dergelijke keuzes leiden tot afbouw of stopzetting van bepaalde industriële productie. Echter, het alternatief – voortgaan op de huidige weg – leidt onherroepelijk tot nog groter verlies, namelijk minder in plaats van meer capaciteiten die we werkelijk nodig hebben en, bovendien, tot instandhouding van industrietakken zonder overlevingsperspectief op langere termijn.

De Europese defensiematerieelmarkt en de technologische en industriële basis in Europa

De Europese defensie-industrie – beter gezegd defensie-industrieën in Europese landen – zijn nog altijd beschermd door Artikel 296 van het Verdrag Europese Gemeenschap. Het sluit defensiematerieelbestedingen uit van de gemeenschappelijke markt. Deze onnatuurlijke situatie kan niet eindeloos voortbestaan. Het gaat lijnrecht in tegen de fundamenteën van Europese samenwerking, het draagt bij aan instandhouding van soms ongewenste defensieproductie en het belemmert verdergaande samenwerking en integratie. De koninklijke weg tot opheffing van Artikel 296 – een juridisch bindende richtlijn van de Commissie – blijkt nog steeds een brug te ver. Reden voor het Agentschap om een vrijwillige, politiek bindende Gedragscode voor Defensieverwerving als alternatief te lanceren. De deelnemers verplichten zich hiermee via een internetportaal hun voorziene aanschaf van defensiematerieel boven 1 miljoen euro aan te melden en open te stellen voor industriële inschrijving over de landgrenzen heen. Op 1 juli is deze Gedragscode in werking getreden, met deelname van 22 landen, die de overgrote meerderheid van de Europese defensie-industrie binnen hun grenzen herbergen. Een doorbraak, maar geen eindstation. De Commissie, die de Gedragscode van harte ondersteunt, houdt uiteraard vast aan haar doelstelling van een juridisch bindend besluit.

De markt is één belangrijk aspect, de industrie een ander. In de tweede helft van 2006 gaat het Agentschap – in nauw overleg met de lidstaten, de industrie en met directe betrokkenheid van de Commissie – een aanvang maken met een strategische discussie over

de toekomst van de defensie technologische en industriële basis in Europa. Dit sluit perfect aan bij een aantal nationale beleidsdocumenten die al zijn uitgebracht (Verenigd Koninkrijk) of in de maak zijn (Nederland). Vragen die aan de orde zullen komen zijn onder andere: wat zijn de sterke en zwakke punten van de Europese defensie-industrie? Hoe te komen tot een gezondere structuur? Welke sectoren lenen zich het best voor verdergaande samenvoeging en hoe deze te bereiken? Hoe kan defensie technologieonderzoek nauwer gekoppeld worden aan industriële ontwikkeling? Opnieuw geldt hier dat de verandering eerder evolutionair dan revolutionair zal zijn, maar het is belangrijk dat het proces, met deelname van alle relevante actoren, op gang komt.

Politieke wil

Dit vijfde en laatste kernpunt om tot verandering te komen is wellicht het meest belangrijke. Verandering vraagt politieke moed om vaak lastige besluiten te nemen en uit te voeren. Zonder directe betrokkenheid van de primair verantwoordelijke bewindslieden – de defensie-ministers – maakt verdere heroriëntatie van de Europese defensie-inspanningen geen enkele kans. Mislukte internationale initiatieven uit het verleden zijn mede hierdoor verklaarbaar. Een strikte *bottom-up* benadering kent dus zijn beperkingen. Zonder politieke *top-down* aansturing verzandt goede wil dan al snel in bureaucratisch, internationaal overleg. De *Steering Board* van het Agentschap, met de ministers van Defensie aan tafel, maakt een dergelijke aansturing van bovenaf mogelijk. Bovendien zit Javier Solana als Hoofd van het Agentschap de Bestuursraad voor. Tevens biedt dit forum de mogelijkheid innovatieve ideeën en voorstellen meteen onder de aandacht van de hoogste besluitvormers te brengen. Politieke wil vereist echter méér dan alleen de bereidheid van defensie-ministers om de bakens te verzetten. Bredere regeringsaandacht is nodig en uiteraard ook steun van de nationale parlementen.

Slotopmerking

De richting van Europese defensiesamenwerking is geschetst. Verbetering van de Europese *output* moet de doelstelling zijn. Daarbij handelt het niet om voorkeur voor de NAVO óf de Europese Unie, een geliefd discussiethema van sommige veiligheidsdeskundigen. Wanneer in NAVO-kader Europese landen samen capaciteitentekorten weten op te heffen, dan is dat uiteraard zeer toe te juichen. Dat laat onverlet dat er een noodzaak is om in Europees kader samen te werken. Allereerst vanwege de specifieke Europese behoeften die het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid stelt. Daarbij is civiel-militaire interactie een specifiek voordeel, omdat de Europese Unie alle betrokken actoren (militairen, politie, rechtsdeskundigen, etc.) kan inzetten bij crisisbeheersing. Het Agentschap bevindt zich in een ideale positie om een aantal agenda's van de Commissie – met name bepaalde onderdelen van het *European Security Research Program* – te koppelen aan de militaire behoeftestelling en zodoende synergie tussen de civiele en militaire inspanningen tot stand te brengen. Dit is essentieel. Interoperabiliteit moet zich niet beperken tot de militairen, maar dient zich ook uit te strekken tot andere, onmisbare componenten – de civiele actoren – in crisisbeheersing.

Een betere Europese *output* is in het belang van allen: van politiek-diplomatiek Europa, omdat meer militaire capaciteiten inzetbaar zijn ter ondersteuning van de Europese Veiligheidsstrategie; van industrieel Europa omdat verdergaande militaire samenwerking een voorwaarde is voor behoud van een gezonde technologische en industriële basis; van de NAVO en de transatlantische verhoudingen omdat een meer capabel Europa eindelijk een groter deel van de defensie *burden* op zich kan nemen.

Dick Zandee is Hoofd Planning & Beleid van het Europese Defensie Agentschap.

Noot

1. Het betreft hier 'pure' Research & Technology, voordat de ontwikkelingsfase begint. Voor meer Europese R&T cijfers: zie de EDA website – www.eda.europa.eu. Voor meer informatie over geschiedenis en werkwijze van het EDA, zie o.a. Dick Zandee, 'Het Europees Defensie Agentschap', *Atlantisch Perspectief* 2005, nr. 5 – pp. 11-15.