

EUROPESE DEFENSIESAMENWERKING
SOEVEREINITEIT EN HANDELINGSVERMOGEN

No. 78, januari 2012

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Mr. F. Korthals Altes
Vicevoorzitter Prof.dr. W.J.M. van Genugten

Leden Mw. prof.dr. J. Gupta
Mw. dr. P.C. Plooi-j-van Gorsel
Prof.dr. A. de Ruijter
Mw. drs. M. Sie Dhian Ho
Prof.dr. A. van Staden
Lt-gen. b.d. M.L.M. Urlings
Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart
Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve

Secretaris Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG
telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
e-mail aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Gecombineerde Commissie Europese Defensiesamenwerking

Voorzitter Prof.dr. A. van Staden

Vicevoorzitter Lt-gen. b.d. M.L.M. Urlings

Leden Mw. prof.dr. M.G.W. den Boer
Prof.dr. J. Colijn
Mw. dr. M. Drent
Dr. W.F. van Eekelen
Mw. mr.dr. B.T. van Ginkel
Mw. prof.dr. M. de Goede
Dr. A.R. Korteweg
Mw. dr. C.M. Megens
Lt-gen. b.d. H.W.M. Satter
Prof.dr. J.G. Siccama

Secretaris Drs. M.W.M. Waanders

Inhoudsopgave

Woord vooraf

Inleiding 6

I Perspectieven op defensiesamenwerking 10

I.1 Soevereiniteit en defensiesamenwerking 10

I.2 Multilaterale defensiesamenwerking 13

I.2.1 NAVO-capaciteiteninitiatieven 13

I.2.2 EU-capaciteitenontwikkeling 16

I.2.3 Regionale defensiesamenwerking 21

I.3 Bilaterale samenwerkingsverbanden 23

I.4 Overige samenwerkingsverbanden 26

II Lessen uit Europese defensiesamenwerking 30

II.1 Soevereiniteit, samenwerking en het belang van de strategische cultuur 30

II.2 Gezamenlijke instandhouding van materieel 31

II.3 Standaardisatie als 'multiplier' voor samenwerking 32

II.4 Industriële en economische belangen als hindermacht 32

II.5 Investeren gaat voor de baat uit 33

II.6 Meer nadruk op civiel-militaire samenwerking in de EU 33

II.7 Samenwerking schept verplichtingen 34

II.8 EU-NAVO samenwerking 34

II.9 Snelle reactiemachten van EU en NAVO 35

III Verdieping van Europese defensiesamenwerking 36

III.1 Top-downstrategie voor Europese veiligheidssamenwerking 36

III.2 Bottom-upaanpak voor bilaterale samenwerking 37

III.3 Bilaterale samenwerking: met wie? 38

III.4 Nieuwe mogelijkheden voor bilaterale samenwerking 41

III.5 Aansluiting van bilaterale samenwerking op multilaterale samenwerking 46

IV Conclusies en aanbevelingen 47

Bijlage I Adviesaanvraag

Bijlage II Overzicht gebruikte begrippen

Bijlage III Overzicht gebruikte afkortingen

Bijlage IV Overzicht geraadpleegde personen

Woord vooraf

De regering heeft de AIV op 20 juni 2011 gevraagd advies uit te brengen over de verdieping van de internationale defensiesamenwerking van de Nederlandse krijgsmacht. Volgens de aanvraag is verdieping van deze samenwerking noodzakelijk omwille van de Europese veiligheid en de lastendeling in het trans-Atlantisch partnerschap (politiek en strategisch belang) en teneinde militaire tekorten op te heffen en het militaire vermogen zoveel mogelijk op peil te houden (militair belang). De vragen van de regering richten zich speciaal op de implicaties voor de nationale soevereiniteit van verschillende vormen van defensiesamenwerking en op de lessen die uit multinationale programma's uit het verleden zijn te trekken. Logischerwijs sluit hier de vraag op aan naar de (verdere) mogelijkheden in de toekomst tot defensiesamenwerking met partnerlanden in bilateraal of breder verband. Uit de adviesaanvraag blijkt ook dat de regering belang stelt in verbetering van de samenwerking tussen de EU en de NAVO. De AIV heeft echter gemeend hierop in het bestek van dit advies niet uitvoerig te hoeven ingaan, aangezien dit onderwerp al ruime aandacht heeft gekregen in het advies dat in januari 2010 is uitgebracht over het nieuwe strategisch concept van de NAVO.¹ Overigens zullen verspreid in het advies wel opmerkingen over de relatie tussen beide organisaties worden gemaakt. De volledige tekst van de adviesaanvraag is als bijlage opgenomen.

Dit advies is als volgt opgebouwd. De inleiding begint met een korte beschrijving van de politieke context waarin de huidige discussie over Europese defensiesamenwerking wordt gevoerd. Vervolgens worden verschillende verschijningsvormen van defensiesamenwerking geïnventariseerd en worden enkele belangrijke vragen gesteld in relatie tot soevereiniteit en afhankelijkheid.

In hoofdstuk I, Perspectieven op defensiesamenwerking, wordt nader ingegaan op enkele soevereiniteitsvragen die aan defensiesamenwerking verbonden zijn. Voorts worden de initiatieven voor capaciteitsversterking die in NAVO- en EU-verband tot ontwikkeling zijn gekomen nader beschouwd, alsmede enkele regionale en bilaterale initiatieven.

In hoofdstuk II, Lessen uit Europese defensiesamenwerking, worden de belangrijkste lessen uit de praktijk van defensiesamenwerking in Europa opgetekend.

In hoofdstuk III, Verdieping van Europese defensiesamenwerking, worden concrete voorstellen gedaan voor de verdere internationale inbedding van de Nederlandse krijgsmacht.

In Hoofdstuk IV, Conclusies en aanbevelingen, gaat de AIV in op de noodzaak van ver(der)gaande Europese defensiesamenwerking en doet hij beleidsaanbevelingen voor een samenhangende aanpak ter zake.

1 AIV-advies nummer 67, *Het nieuwe strategisch concept van de NAVO*, Den Haag, januari 2010.

In de adviesaanvraag wordt zowel gesproken over internationale als over Europese defensiesamenwerking. Waar in het advies – zoals uit bovenvermelde opbouw blijkt – de nadruk ligt op het tweede, heeft de AIV het passend geacht de verwijzing naar de Europese samenwerking in de titel tot uiting te laten komen.

Ter voorbereiding van dit advies heeft de AIV een gecombineerde commissie ingesteld, bestaande uit prof.dr. A. van Staden (voorzitter), lt-gen. b.d. M.L.M. Urlings (vicevoorzitter), mw. prof.dr. M.G.W. den Boer, prof.dr. J. Colijn, mw. dr. M. Drent, dr. W.F. van Eekelen, mw. mr.dr. B.T. van Ginkel, mw. prof. dr. M. de Goede, dr. A.R. Korteweg, mw. dr. C.M. Megens, lt-gen. b.d. H.W.M. Satter en prof.dr. J.G. Siccama. Het secretariaat werd gevoerd door drs. M.W.M. Waanders (secretaris van de CVV), bijgestaan door de stagiairs mw. Q. Genée, R.J.H. van Altvorst en M.V. Buijs. In de periode van juli 2011 tot januari 2012 is de commissie zeven keer bijeen geweest. Een aantal leden heeft in september een werkbezoek afgelegd in Brussel, teneinde uit de eerste hand informatie te verkrijgen over lopende ontwikkelingen op het terrein van capaciteitsamenwerking bij de EU en de NAVO. Ook heeft de commissie met een aantal deskundigen in Den Haag gesproken. In bijlage IV is een overzicht van geraadpleegde personen opgenomen. De AIV is hen zeer erkentelijk voor hun inbreng.

Het advies is vastgesteld tijdens de vergadering van de AIV van 27 januari 2012.

Inleiding

Als gevolg van de financiële crisis in 2008 en 2009 worden in grote delen van Europa, waar onder Nederland, de komende jaren forse ombuigingen bij de krijgsmacht doorgevoerd. De totale defensie-uitgaven van de Europese NAVO-lidstaten zijn alleen al in 2009 en 2010 met € 29 miljard geslonken, ofwel bijna viermaal het huidige jaarlijkse defensiebudget van Nederland.² In het verleden is gebleken dat nationale benaderingen van bezuinigingen bij Defensie veelal prevaleerden boven een samenhangende Europese aanpak. Europese hoofdsteden namen eerst zelfstandig besluiten over de afstoting of afslanking van militaire capaciteiten, waarna in NAVO- en EU-verband gesproken werd over de gevolgen voor het gezamenlijke militair vermogen. Ook bij de invulling van de huidige substantiële bezuinigingen op de defensie-uitgaven heeft tussen Europese hoofdsteden onvoldoende onderlinge afstemming en regievoering plaats gevonden. Vooral dit laatste geeft aanleiding tot bezorgdheid. De voormalige directeur van het Europees Defensie Agentschap (EDA) zegt hierover:

‘What is worrying is not so much the scale of cuts as the way they have been made: strictly on a national basis, without any attempt of consultation or co-ordination within either NATO or the EU, and with no regard to the overall defence capability which will result from the sum of these national decisions.’³

De financiële crisis brengt naast risico's (krimpemde defensiebudgetten) ook een nieuwe uitdaging met zich mee (verdieping Europese defensiesamenwerking). Daarom hebben de EU-ministers van Defensie deze crisis aangegrepen om de discussie over Europese defensiesamenwerking nieuw leven in te blazen. In het najaar van 2010 hebben zij het Gent-initiatief gelanceerd dat de mogelijkheden van *pooling* en *sharing* van militaire capaciteiten en van verdere verdieping van defensiesamenwerking in kaart moet brengen. De belangrijkste redenen voor meer defensiesamenwerking tussen Europese landen zijn: verbetering van de militaire inzetbaarheid en interoperabiliteit (*more capable forces*), het tegengaan van onnodige duplicatie van militaire middelen, verwachte kostenbesparingen, versterking van politieke banden, gemeenschappelijke belangen en het tonen van bondgenootschappelijke solidariteit. Bij bovenvermelde kostenbesparingen tekent de AIV aan dat meer defensiesamenwerking niet de weg vrijmaakt voor nieuwe bezuinigingen op het defensiebudget.

De AIV meent dat allereerst de vraag aan de orde is met welke veiligheidsrisico's Europa in de toekomst geconfronteerd zal worden en in hoeverre de EU in staat moet zijn zo nodig onafhankelijk van de Verenigde Staten te opereren in crisissituaties. Voorshands zal de EU geen grootschalige militaire operaties kunnen uitvoeren zonder een Amerikaanse bijdrage.⁴ Naarmate het Amerikaanse buitenlandse en veiligheidsbeleid zich meer en meer gaat richten op Azië en de Pacific en de trans-Atlantische relatie voor de Verenigde Staten dienovereenkomstig aan betekenis verliest, zal Europa vaker een zelfstandige koers moeten varen en zijn verantwoordelijkheid moeten nemen - ook militair - bij crisissituaties op of nabij het

2 NATO Press Release, 'Financial and Economic Data Relating to NATO Defence', 10 March 2011.

3 Nick Witney. 'How to stop the demilitarisation of Europe', *European Council on Foreign Relations Policy Brief*, November 2011, p. 2.

4 Tomas Valasek, 'What Libya says about the future of the transatlantic alliance', Centre for European Reform, July 2011; Michael Clarke e.a. 'Accidental Heroes: Britain, France and the Libya operation', *RUSI Interim Libya Campaign Report*, September 2011.

Europese continent.⁵ De Verenigde Staten verwachten een daadkrachtiger Europa dat, met een robuuste strijdmacht, bereid en in staat is nabij de eigen buitengrenzen militair op te treden.⁶ Europa mag niet langer veronderstellen dat de Verenigde Staten onder alle omstandigheden beschikbaar zullen zijn als zijn garantiemacht en strategische 'achtervanger'.

De omstandigheid dat ons werelddeel meer op zichzelf wordt teruggeworpen vergroot de noodzaak voor de Europese landen om een gezamenlijke veiligheidsstrategie te ontwikkelen, die tevens als kompas kan fungeren voor de ontwikkeling van (gezamenlijke) militaire en civiele capaciteiten. Niet minder dan de geloofwaardigheid van de Europese ambities staat op het spel om een eigen en herkenbare bijdrage te leveren aan de versterking van de internationale veiligheid, vooral in de directe omgeving. De Europese Veiligheidsstrategie (ESS) uit 2003 werd alom gezien als een goede analyse van de veiligheidsrisico's aan het begin van de 21^e eeuw, maar schoot te kort op het punt van praktische richtlijnen voor het Europese veiligheidsbeleid. Gezamenlijke defensieplanning beperkte zich tot een opsomming van de in totaal benodigde capaciteiten, zonder richtlijnen hoe en door wie deze geleverd zouden worden. Ook het rapport inzake de implementatie van de ESS uit 2008 is onvolledig op het punt van de concrete veiligheidsdoelstellingen van de EU en de vereiste militaire en civiele middelen om als strategische actor te kunnen optreden op het mondiale toneel.⁷

Nederland, dat zichzelf bij voorkeur als een middelgrote Europese mogendheid ziet,⁸ heeft vanaf 1999 de versterking van Europese militaire capaciteiten tot één van de prioriteiten van het Nederlandse defensiebeleid verklaard. De AIV heeft in 2003 over de voordelen en beperkingen van verschillende vormen van defensiesamenwerking in Europa geadviseerd.⁹ Destijds concludeerde de AIV dat *pooling* en materieelsamenwerking de beste mogelijkheden bieden voor verdieping van de samenwerking op korte termijn, omdat staten hierbij grotendeels hun zelfstandige beschikkingsmacht over de inzet van de krijgsmacht behouden.

Al in 2003 constateerde de regering in haar reactie op het AIV-advies dat Nederland zonder vergaande internationale samenwerking op de lange termijn geen relevante en betaalbare krijgsmacht in stand kan houden.¹⁰ Deze constatering heeft in het licht van de huidige bezuinigingen op de defensiebegroting alleen maar aan kracht gewonnen. Inderdaad, de

5 German Marshall Fund of the United States, 'Transatlantic Trends 2011'; Interview met Tomas Valasek, Den Haag, 30 september 2011. De nieuwe defensieplannen – Defence Strategic Guidance – die president Obama op 5 januari 2012 aankondigde, vormen een bevestiging van de strategische heroriëntatie van de Verenigde Staten.

6 Afscheidstoespraak US defence secretary Robert Gates, 'Reflections on the status and future of the transatlantic alliance', Brussel, 10 juni 2011.

7 Sven Biscop and Jo Coelmont, 'Europe, Strategy and Armed Forces: The making of a distinctive power', Routledge, London, 2011, pp. 11-13; The Swedish Institute of International Affairs, 'The European Security Strategy: Reinvigorate, Revise or Reinvent?', Occasional Papers No 7, 10 June 2011.

8 Ruben van Genderen, 'Nederland als middelgrote mogendheid: van streven naar erkenning tot poging tot volwassenheid?', *Internationale Spectator* 65 (1), januari 2011, p. 15; Defensienota 2000, 29 november 1999, p. 32.

9 AIV-advies nummer 31, *Militaire samenwerking in Europa: mogelijkheden en beperkingen*, Den Haag, april 2003.

10 Zie regeringsreactie op AIV-advies nummer 31, *Militaire samenwerking in Europa: mogelijkheden en beperkingen*, Den Haag, 17 oktober 2003.

urgentie van meer internationale samenwerking is nog verder toegenomen. Belangrijke vragen aangaande nieuwe mogelijkheden voor samenwerking, verdieping van bestaande defensiesamenwerking, de voorwaarden waaronder deze samenwerking gestalte kan krijgen, lessen uit eerdere multinationale programma's en implicaties voor soevereiniteit moeten daarbij ter sprake komen.

Verschijningsvormen van samenwerking

Internationale defensiesamenwerking kent vele verschijningsvormen en behoeft derhalve een nadere afbakening. Op strategisch niveau kan men allereerst bilaterale en multilaterale vormen van defensiesamenwerking onderscheiden. Nederland rekent België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk tot zijn belangrijkste bilaterale partners in Europa op veiligheidsgebied. De Belgisch-Nederlandse marinesamenwerking (Benesam), het Duits-Nederlandse legerkorps¹¹ en de UK/NL Amphibious Force zijn voortgekomen uit de nauwe bilaterale betrekkingen met genoemde landen. Overigens mag uit deze samenwerking op capaciteitsgebied niet de conclusie worden getrokken dat Nederland in alle gevallen gezamenlijk met genoemde landen aan militaire missies zal deelnemen. Nationale voorbehouden ten aanzien van het gebruik van capaciteiten en uiteenlopende beoordelingen van de wenselijkheid tot deelname aan missies vormen hiervoor een verklaring. Daarnaast is Nederland in multilateraal verband betrokken bij militaire capaciteitsamenwerking binnen de EU en de NAVO alsmede bij enkele ad-hoccapaciteitsinitiatieven onder meer op het gebied van luchttransport.

Op strategisch niveau maakt men verder een onderscheid tussen top-down en bottom-up benaderingen van internationale defensiesamenwerking. Ten tijde van de Koude Oorlog was de NAVO een alliantie met een top-down militaire planning en geïntegreerde samenwerking die garant moest staan voor de verdediging van haar buitengrenzen. Initiatieven voor capaciteitsamenwerking, zoals het Defence Capabilities Initiative (1999) van de NAVO en de Helsinki Headline Goal (1999) van de EU, hadden eveneens een sterk top-downkarakter. Het probleem van deze benadering is dat de NAVO noch de EU over eigen militaire capaciteiten beschikt, of alleen heel beperkt. Een Nederlandse deskundige in Brussel zegt hierover: 'De EU en de NAVO ontwerpen de kaders voor capaciteitsamenwerking, maar het zijn de lidstaten zelf die het moeten doen.' Bij een bottom-upbenadering van defensiesamenwerking gaan lidstaten zelf, binnen de gestelde politieke kaders, op zoek naar geschikte partners om mee samen te werken. Hierbij kan worden voortgebouwd op al bestaande vormen van praktische samenwerking tussen krijgsmachten uit twee of meer landen.

Op uitvoerend niveau worden verschillende modaliteiten van internationale defensiesamenwerking onderscheiden, oplopend van minder naar meer verdiepte samenwerking:

- Gezamenlijke inhuur van militaire of civiele capaciteiten, bijvoorbeeld voor luchttransport (SALIS), zeetransport en satellietcommunicatie.
- *Pooling* van militaire capaciteiten, dat mogelijke voordelen met zich mee brengt op het gebied van gezamenlijke opleiding en training (Belgisch-Nederlandse mijnenbestrijdingsschool, Duits-Nederlandse Pantserhouwiteropleiding), gezamenlijk onderhoud en logistiek (Benesam, NAMSA) en gezamenlijk commando (Admiraal Benelux, EATC).
- Gezamenlijke aankoop en *sharing* van militaire capaciteiten (AWACS, SAC/C-17 transportvliegtuigen).
- Operationele samenwerking (EU Battlegroups, NRF).

11 Sinds 2002 in de vorm van een snel inzetbaar hoofdkwartier, zonder permanent onder bevel gestelde gevechtseenheden.

- Geïntegreerde operationele samenwerking (snel inzetbaar hoofdkwartier van het Duits-Nederlandse legerkorps).
- Rol- en taakspecialisatie, al dan niet in het kader van permanent gestructureerde samenwerking.

In het volgende hoofdstuk worden deze verschillende vormen van defensiesamenwerking en de onderlinge samenhang nader besproken.

Soevereiniteit en afhankelijkheid

Eén van de kernvragen bij het onderzoeken van mogelijkheden tot internationale defensiesamenwerking is de kwestie van nationale soevereiniteit. Soevereiniteit wordt veelal gezien als obstakel bij samenwerking, zeker in het politiek gevoelige domein van defensie en nationale veiligheid. In de adviesaanvraag stelt de regering dat internationale defensiesamenwerking niet als tegenpool van nationale soevereiniteit moet worden opgevat: 'verdieping van de internationale samenwerking van de krijgsmacht moet leiden tot verhoogde gezamenlijke militaire effectiviteit die juist onze veiligheid en soevereiniteit ten goede komt.'¹² In een tijd van voortschrijdende mondialisering kan binationale en multinationale samenwerking juist een manier zijn om zoveel mogelijk internationale presentie en invloed te behouden op militair en veiligheidsgebied.

De AIV merkt op dat zich belangrijke vragen voordoen in relatie tot de afhankelijkheid van de Nederlandse krijgsmacht van andere landen en (private) organisaties. Om een helder beeld te geven van deze kwesties, gaat dit rapport nader in op de verhouding tussen soevereiniteit, nationale autonomie en militaire samenwerking. Hoe wordt soevereiniteit precies gedefinieerd, en welke vormen van soevereiniteit komen in het geding bij internationale defensiesamenwerking? Op welke manier gaan bestaande militaire samenwerkingsverbanden om met het soevereiniteitsvraagstuk, en wat kunnen we daarvan leren?

¹² Zie bijlage I.

I

Perspectieven op defensiesamenwerking

In dit hoofdstuk wordt eerst het soevereiniteitsvraagstuk behandeld en gekoppeld aan de ervaringen die Nederland heeft opgedaan met al bestaande internationale defensiesamenwerkingsverbanden. Verschillende initiatieven in NAVO-, EU-, regionaal, bilateraal of ander samenwerkingsverband worden geanalyseerd aan de hand van de volgende vragen:

- Wat zijn de doelstellingen (politiek, militair strategisch, financieel) van elk van de samenwerkingsinitiatieven?
- Welke resultaten zijn geboekt met deze initiatieven?
- Welke consequenties hebben zij voor de nationale soevereiniteit en de afhankelijkheid van de Nederlandse krijgsmacht?

I.1 Soevereiniteit en defensiesamenwerking

Alvorens bestaande samenwerkingsverbanden in beschouwing te nemen, gaat deze paragraaf nader in op de definitie en invulling van soevereiniteit in een tijdperk van mondialisering en hybride militaire conflicten. Het begrip nationale soevereiniteit is een kernbegrip in het internationaal recht en verwijst naar de aanspraak op de uitoefening van exclusief gezag in een staatsverband, de nationale beslissingsmacht, of zo men wil, het 'meesterschap over het eigen lot'.¹³ Nationale staten erkennen in het algemeen geen hogere macht boven zich en bezitten binnen het eigen territorium het monopolie op gewelduitoefening. Het is zinvol een onderscheid te maken tussen externe en interne soevereiniteit.¹⁴ Externe soevereiniteit behelst juridische erkenning van de grenzen van een staat en onafhankelijkheid binnen het internationale statensysteem. De erkenning door andere staten en internationale organisaties verleent een staat internationale juridische soevereiniteit en daarmee tegelijkertijd het recht om binnenlandse kwesties zonder inmenging van buitenaf te bepalen. Externe soevereiniteit wordt vaak geassocieerd met het afweren van externe bemoeienis ('par in parem non habet imperium').¹⁵ Interne soevereiniteit refereert aan het gezag van de nationale staat en de mate van controle die hij kan uitoefenen binnen zijn gebied. Dit soevereiniteitsbegrip gaat over de effectiviteit van het nationale gezag en bestuur. Stephen Krasner laat zien dat de verschillende vormen van soevereiniteit niet altijd samen hoeven te gaan.¹⁶ Zo kan een staat internationale juridische erkenning hebben, maar geen effectieve controle uitoefenen over zijn territorium. Of een staat kan zowel juridische erkenning als effectieve controle hebben, maar niet in staat zijn grensoverschrijdende problemen of bewegingen te controleren.¹⁷

Soevereiniteit is dus geen historisch vaststaand begrip en kent verschillende gradaties en verschijningsvormen. Het tijdperk van mondialisering brengt veranderingen in de theorie en

13 Laurens Jan Brinkhorst, *Europese Unie en nationale soevereiniteit*, Universiteit Leiden, oratie bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in het Internationaal en Europees recht en Bestuur, 8 april 2008, p. 6.

14 Tanja Aalbers, 'Sovereignty. Evolution of an idea' (review essay), *Acta Politica*, 2009, 44, pp. 280-283.

15 Letterlijk: 'Een gelijke heeft geen macht over een gelijke'.

16 Hoogleraar politieke wetenschappen aan Stanford University en voormalig directeur beleidsplanning van het State Department.

17 Stephen Krasner, *Sovereignty: Organised Hypocrisy*, Princeton University Press, 1999, pp. 3-4.

praktijk van soevereiniteit met zich mee. Internationale verdragen op het gebied van mensenrechten of milieubeleid creëren nieuwe internationale normen waaraan staten zich dienen te houden. Zolang deze normen zijn neergelegd in verdragen waarbij staten zich vrijwillig aansluiten ('consent to be bound'), spoort dit evenwel met een klassieke benadering van soevereiniteit. Daarnaast zijn er echter normen van dwingendrechtelijke aard ('jus cogens') waaraan staten eveneens zijn gebonden, ook indien deze normen in verdragen staan waar ze geen partij bij zijn. Het beginsel van de *Responsibility to Protect*, dat in 2005 door de Verenigde Naties werd aanvaard, onderstreept eveneens de verantwoordelijkheid van staten om hun bevolking te beschermen tegen grootschalige mensenrechtenschendingen.¹⁸ Tegelijkertijd biedt dit beginsel de internationale gemeenschap handvatten om daarbij bijstand te verlenen en zelfs in te grijpen indien staten op dit terrein ernstig tekortschieten. Zo verwees resolutie 1973 van de VN-Veiligheidsraad uit maart 2011, die de grondslag vormde voor het militair ingrijpen in Libië, ter rechtvaardiging expliciet naar de bescherming van de burgerbevolking.¹⁹

Nationale staten worden in toenemende mate geconfronteerd met externe bedreigingen – zoals milieurampen, grensoverschrijdende criminaliteit, terrorisme en digitale oorlogvoering – die zij niet alleen aankunnen, maar die een gezamenlijke aanpak vergt.²⁰ Onderling overleg en collectieve verantwoordelijkheid zijn de enige manier om grensoverschrijdende bedreigingen het hoofd te kunnen bieden. Internationale samenwerking is daarmee geen kwestie van vrijwillige keuze, maar bittere noodzaak en de enige manier om nationale veiligheid te waarborgen en nationale slagkracht te behouden. Nationale autonomie aan de ene kant en het vermogen om handelend op te treden aan de andere kant, staan tegenwoordig met elkaar op gespannen voet. Door koste wat kost vast te willen houden aan – inmiddels fictieve – autonome beschikkingsmacht, riskeert de nationale staat het verlies van invloed, effectiviteit en uiteindelijk ook medebeslissingsrecht in internationale verbanden.

Bovengenoemde internationale ontwikkelingen hebben geleid tot een herbezinning op het begrip soevereiniteit en de erkenning dat een strikt juridische benadering van het begrip ontoereikend is. Deze moderne interpretatie van het begrip soevereiniteit wordt vergemakkelijkt doordat het binnen internationaal recht nooit als een absoluut begrip is opgevat. Naast de juridische erkenning van soevereiniteit door anderen omvat het begrip ook de controle over het grondgebied en de mogelijkheid om die macht daadwerkelijk uit te oefenen. In de nieuwe politicologische benadering van het begrip soevereiniteit gaat de aandacht dan ook vooral uit naar het vermogen van nationale staten om handelend op te treden en de eisen die daaraan in het tijdperk van mondialisering worden gesteld. Anne-Marie Slaughter²¹ schreef hierover: 'States can only govern effectively by actively cooperating with other states...'²² De 'nieuwe soevereiniteit', volgens Slaughter, wordt bepaald door de capaciteit van een staat

18 Behalve naar grootschalige mensenrechtenschendingen verwijst de AVN-resolutie ter zake van *Responsibility to Protect* uit 2005 ook naar genocide, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid.

19 Ten aanzien van het conflict in Libië treedt de AIV in het kader van dit advies niet in de vraag of de grenzen van deze resolutie zijn overschreden. Zie ook AIV-advies nummer 70, *Nederland en de 'responsibility to protect': De verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wrede daden*, Den Haag, juni 2010.

20 Ulrich Beck, 'The Terrorist Threat: World Risk Society Revisited', *Theory, Culture and Society* 19 (4), 2002.

21 Amerikaans jurist en politicoloog en voormalig adviseur van president Obama.

22 Anne-Marie Slaughter, 'Sovereignty and Power in a Networked World Order,' *Stanford Journal of International Law* 40, 2004, p. 284.

om effectief samen te werken in internationale fora en met gezag te participeren in internationale netwerken. Alleen op deze manier kan een moderne staat de doelen bereiken die samenhangen met het klassieke begrip van soevereiniteit, en veiligheid voor zijn burgers garanderen.

De soevereiniteitsdiscussie kan samengevat worden als een afweging tussen het vergroten van het handelingsvermogen en het behoud van de vrijheid van handelen. De AIV meent dat de moderne interpretatie van het begrip soevereiniteit gehanteerd moet worden en hieruit volgt dat veiligheid en soevereiniteit gediend zijn bij een krijgsmacht die effectief kan samenwerken in Europees en breder internationaal verband. Nederland kent reeds vormen van samenwerking in NAVO- en EU-verband. De inzetbaarheid van de nationale strijdkrachten is daardoor afhankelijk van coördinatie en samenwerking met andere landen. Met andere woorden, als soevereiniteit wordt opgevat als het 'vermogen om te handelen', is internationale samenwerking onontbeerlijk.²³ Nederland zal geen crisisbeheersingsoperaties van enige omvang alleen kunnen en willen uitvoeren. Enkel door participatie in bi- en multilaterale verbanden en door gestructureerde Europese samenwerking kan Nederland internationale invloed behouden en zijn militaire effectiviteit vergroten. Zo bezien is het belang van gedeelde Europese soevereiniteit in werkelijkheid groter dan dat van de (ongedeelde) nationale soevereiniteit.

Dit laat onverlet dat nauwere internationale samenwerking op gespannen voet staat met de nationale autonomie ofwel de 'vrijheid om te handelen'. De praktische betekenis van nationale zeggenschap over de eigen krijgsmacht is begrensd wanneer de inzet van deze krijgsmacht afhankelijk is van politieke en militaire besluitvorming in NAVO-, EU- en/of VN-verband. Zeker, een regering kan te allen tijde besluiten zelf geen militairen uit te zenden naar een crisisgebied, wanneer zij concludeert dat hiervoor onvoldoende politiek en maatschappelijk draagvlak in eigen land aanwezig is. Zo'n besluit kan echter repercussies hebben voor het politieke prestige en het nationale belang wanneer een land hiermee ingaat tegen de uitdrukkelijke wens van een (grote) meerderheid van de lidstaten van bijvoorbeeld de NAVO of de EU. Met een beroep op de bondgenootschappelijke solidariteit kan een weifelende regering onder druk gezet worden om alsnog te besluiten haar militairen uit te zenden.

Omgekeerd is een regering die de intentie heeft militairen uit te zenden in NAVO- of EU-verband afhankelijk van de uitkomst van intergouvernementele besluitvorming. Een lidstaat die zijn veto uitspreekt kan daarmee in beginsel een militaire missie in bondgenootschappelijk verband blokkeren. Een bijzonder aspect van afhankelijkheid doet zich voor bij de uitzending van militairen die deel uitmaken van een geïntegreerd bi- of multilateraal samenwerkingsverband. Zo kan het snel inzetbaar hoofdkwartier van het Duits-Nederlandse legerkorps alleen worden uitgezonden wanneer beide landen hiermee instemmen. Zonder Nederlandse deelname is er geen functionerend hoofdkwartier dat door Duitsland kan worden gebruikt en omgekeerd. Hier is dus sprake van een hoge mate van wederzijdse afhankelijkheid, die nauw overleg tussen partnerlanden vereist als zich een crisis aftekent die tot inzet kan leiden. Eenzelfde afhankelijkheid zou zich voordoen bij de besluitvorming over inzet van de NATO Response Force (NRF) en de EU Battlegroups, waarbij de betrokken landen bij een onverwachte crisis tot een gezamenlijke positiebepaling moeten komen over de politieke wenselijkheid en militaire mogelijkheid van daadwerkelijke inzet van hun snelle reactiemacht. Een afwijkende positiebepaling van één van de samenwerkingspartners kan de onderlinge relatie ernstig schaden en moet derhalve worden vermeden. Hieruit kan worden geconcludeerd dat een zorgvuldige afweging

23 Margriet Drent e.a., 'Internationale Militaire Samenwerking: Knelpunten en Kansen', *Clingendael Policy Brief* No. 6, September 2011, p. 5.

nodig is bij de keuze van landen waarmee en de condities waaronder een nauwe operationele samenwerking wordt aangegaan. Het politieke besluitvormingsproces, de strategische cultuur en de bereidheid om risico's te dragen bij de inzet van eigen militairen zijn belangrijke aspecten die de keuze van samenwerkingspartners mede bepalen (zie paragraaf II.1).

Denkbaar is dat in de toekomst samenwerkingspartners zo afhankelijk worden van elkaars militaire vermogens, dat zij niet effectief kunnen deelnemen aan militaire operaties zonder actieve medewerking van de desbetreffende partners. In dat geval dreigt naar het oordeel van de AIV eerder het gevaar van verlamming in de voorbereiding van operaties, doordat bepaalde landen zouden besluiten daarvan afzijdig te blijven, dan het gevaar van het verlies van nationale beslissingsmacht. In de intergouvernementele besluitvorming, die kenmerkend is voor zowel de NAVO als de EU, kunnen lidstaten immers niet worden gedwongen mee te werken aan de uitvoering van eventuele meerderheidsbesluiten. Ook feitelijk is het moeilijk voorstelbaar dat kritische en waakzame nationale parlementen, zoals het Nederlandse, zullen instemmen met deelname aan militaire operaties, louter omdat andere landen afhankelijk zijn geworden van de militaire vermogens van ons land en mogelijk politieke druk uitoefenen om die beschikbaar te krijgen. Dit geldt in het bijzonder wanneer sprake is van risicovol, grondgebonden militair optreden op laag tactisch niveau. Daar worden de gevaren voor militairen immers het meest manifest. De mate waarin militairen van het eigen land veiligheidsrisico's lopen bij gezamenlijke inzet met militairen van een ander land en de nationale (veiligheids)belangen die in het geding zijn, zijn voor nationale parlementen veelal bepalend om al dan niet in te stemmen met een missie. Dit stelt regeringen voor de opgave aan parlementen duidelijk te maken dat de risico's aanvaardbaar zijn in verhouding tot het doel van een militaire operatie en de te verwachten resultaten.²⁴

I.2 Multilaterale defensiesamenwerking

De multilaterale defensiesamenwerking in Europa gaat terug tot de oprichting van de NAVO in 1949. Collectieve verdediging van het bondgenootschappelijk grondgebied was daarvan de ratio. Afhankelijkheid van de Nederlandse krijgsmacht van andere landen bij de bescherming van de territoriale integriteit, en in het bijzonder van de Verenigde Staten, was onvermijdelijk en werd decennialang beschouwd als de beste verzekeringspolis voor onze nationale soevereiniteit.

Als gevolg van het wegvallen van de Koude Oorlogsdreiging en de geleidelijke transformatie naar een op expeditionaire leest geschoeide krijgsmacht, werd een nieuwe impuls gegeven aan de militaire samenwerking in NAVO-verband en eveneens in EU-verband. De nadruk kwam daarbij te liggen op meer capaciteitsamenwerking. In deze paragraaf wordt ingegaan op de doelstellingen van en geboekte resultaten met de verschillende capaciteitsinitiatieven van de NAVO en de EU in de afgelopen twee decennia.

I.2.1 NAVO-capaciteitsinitiatieven

De operationele tekortkomingen van de landen die deelnamen aan de Kosovo-campagne in 1999 hebben geresulteerd in capaciteitsamenwerking als nieuwe prioriteit voor het NAVO-bondgenootschap. Het Defence Capabilities Initiative (DCI) werd eind 1999 gelanceerd en beoogde bovenal de strategische mobiliteit van de krijgsmacht te verbeteren ofwel het vermogen om militaire eenheden over grotere afstanden te verplaatsen. Dit vereiste extra investeringen in schaarse transportvliegtuigen en internationale afstemming om zo doelmatig mogelijk gebruik te maken van deze capaciteit. Nederland streeft al sinds 1999 poolvorming na op het

²⁴ AIV-advies nummer 48, *Maatschappij en krijgsmacht*, Den Haag, april 2006.

gebied van lucht- en zeetransport met zijn Europese bondgenoten om zo de afhankelijkheid van externe inhuur van deze (civiele) capaciteiten te verminderen (zie ook paragraaf I.3).²⁵

Het zeer ambitieuze DCI kreeg op de NAVO-top in Praag in 2002 een vervolg onder de naam Prague Capabilities Commitment (PCC), een 'boodschappenlijst' van benodigde capaciteiten om nieuwe veiligheidsrisico's het hoofd te bieden. Bij het minder omvangrijke PCC lag wederom veel nadruk op strategische transportcapaciteit en op logistieke ondersteuning voor expeditieaire operaties.

Allied Command Transformation

Het Allied Command Transformation (ACT) werd opgericht in 2003 en is het tweede strategische hoofdkwartier van de NAVO. ACT heeft tot doel om defensie-inspanningen van NAVO-lidstaten op het gebied van doctrinevorming te coördineren en zo richting te geven aan de wijze waarop toekomstige operaties uitgevoerd worden en vast te stellen welke capaciteiten daarvoor nodig zijn. Het ontwikkelt operationele concepten en ondersteunt deze door onderzoek, experimenten en technologische ontwikkeling. Ook vervult het ACT een belangrijke rol bij de implementatie van operationele concepten door middel van opleiding en training. Onder leiding van ACT wordt de tweejaarlijkse Defence Requirement Review geproduceerd, een studie die de strategische richting toont voor de ontwikkeling van de NAVO-krijgsmachten. Uit deze studie volgt de identificatie van benodigde capaciteiten en tekortkomingen. Deze geeft richting aan initiatieven voor capaciteit en ontwikkeling. Onderdeel hiervan is de doelstelling om meer multinationale afstemming te realiseren en gezamenlijke capaciteit en ontwikkeling mogelijk te maken in het belang van gedeelde Europese en trans-Atlantische soevereiniteit. ACT kan dit proces echter alleen sturen en zelf geen capaciteit en ontwikkeling afdwingen.

Strategisch transport

Met de toename van *out of area* operaties wordt een groter beroep gedaan op schaarse capaciteiten voor lucht- en zeetransport om militair materieel en personeel over grote afstanden te verplaatsen. Een aantal vooral grotere Europese landen heeft weliswaar het nieuwe A400M transportvliegtuig besteld, maar de levering hiervan is niet eerder voorzien dan 2014. Mede om die reden sloten zestien NAVO-landen, waaronder Nederland en twee partnerlanden, in 2006 een leaseovereenkomst met Rusland en Oekraïne voor de beschikbaarstelling van zes grote Antonov transportvliegtuigen. Via deze overeenkomst genaamd de Strategic Airlift Interim Solution (SALIS) worden de tekorten binnen de NAVO van grote transportvliegtuigen tijdelijk opgevangen, maar manifesteert zich tegelijkertijd de operationele afhankelijkheid van externe partijen. De SALIS-overeenkomst loopt in 2012 af.

In aanvulling op de SALIS-overeenkomst hebben tien NAVO-landen, waaronder Nederland, en twee partnerschapslanden besloten gezamenlijk drie Boeing C-17 transportvliegtuigen te kopen. De landen die aan dit Strategic Airlift Capability (SAC)-initiatief deelnemen zijn veelal niet in staat een eigen strategisch transportvliegtuig te kopen. Elk deelnemend land heeft zich verplicht een vast aantal vliegreuren op jaarbasis af te nemen. Zo heeft Nederland 500 vliegreuren per jaar tot zijn beschikking, het equivalent van een half C-17 vliegtuig. De gezamenlijke aankoop en *sharing* van drie C-17 transportvliegtuigen stelt kleine en middelgrote landen beter in staat zelf te voorzien in de behoefte aan strategische transportcapaciteit bij *out of area* operaties en minder afhankelijk te zijn van externe (private) inhuur.

Logistieke ondersteuning voor expeditieaire operaties

Alle NAVO-lidstaten worden geconfronteerd met complexe en kostbare planning en uitvoering waar het gaat om de logistieke ondersteuning van *out of area* operaties en grote oefeningen.

²⁵ Defensienota 2000, 29 november 1999, p. 53.

Het NAVO-agentschap voor gezamenlijk onderhoud en bevoorrading (NAMS) heeft zich in de afgelopen jaren ontwikkeld van een internationale instandhoudingsorganisatie van wapensystemen tot een logistieke dienstverlener en *contracting agency* voor militaire operaties en grote oefeningen. Zo is NAMS verantwoordelijk voor bijna de volledige organisatie en legering van ISAF-militairen op Kandahar Air Field en het ISAF-hoofdkwartier in Kaboel. De minister van Defensie stelde in een recente toespraak dat de kosten van de legering van Nederlandse militairen op Kandahar Air Field dankzij internationale contracten via NAMS de helft lager zijn. Internationale samenwerking op logistiek gebied via NAMS genereert aldus substantiële besparingen en kan ruimte scheppen voor extra investeringen in schaarse militaire capaciteiten.²⁶

Smart Defence

De secretaris-generaal van de NAVO stelde in een toespraak begin 2011 dat werken aan meer veiligheid ook in tijden van financiële crisis en krimpende defensiebudgetten een dure plicht is.²⁷ Hij pleitte voor een nieuwe tweeledige aanpak genaamd Smart Defence: met beperkte middelen meer veiligheid scheppen en voldoende investeren in onze toekomstige veiligheid. Hoe bereikt men meer veiligheid met beperkte middelen? Door *pooling* van schaarse en veelal kostbare capaciteiten, door het stellen van de juiste prioriteiten op veiligheidsgebied, door het terugdringen van nodeloze bureaucratie en door internationale afstemming van bezuinigingen op nationale defensiebudgetten. Daarbij kan de NAVO met haar expertise lidstaten terzijde staan. Voor het tweede spoor, investeren in onze toekomstige veiligheid, zijn extra investeringen nodig in grensoverschrijdend onderzoek en ontwikkeling. Hiervoor is een verschuiving van nationale naar multinationale onderzoeksprogramma's geboden alsmede nauwere samenwerking met de private sector.

Onder leiding van ACT is een Task Force Multinational Approaches bezig voorstellen voor multinationale samenwerking bij de aankoop, exploitatie en onderhoud van militaire capaciteiten te genereren die op de NAVO-top in 2012 moeten resulteren in nieuwe gezamenlijke projecten.²⁸ Hiermee wordt voortgeborduurd op het Lisbon Capability Package, bestaande uit een tiental prioritaire capaciteiten, dat tijdens de NAVO-top in Lissabon in november 2010 is overeengekomen. De NAVO is voor de uitvoering van het Smart Defence-initiatief aangewezen op nauwe samenwerking met de EU om duplicatie te voorkomen met het Gent-initiatief (zie paragraaf I.2.2). De AIV constateert dat de NAVO sinds 1999 bescheiden resultaten heeft geboekt bij het terugdringen van militaire tekortkomingen binnen het bondgenootschap. Afspraken van regeringsleiders en staatshoofden van de NAVO-lidstaten over gezamenlijke capaciteitenontwikkeling hebben het meeste effect gesorteerd op het gebied van strategisch transport en logistieke samenwerking. De oprichting van het ACT in 2003 heeft weliswaar een impuls gegeven aan de gemeenschappelijke ontwikkeling van militaire doctrines en operationele concepten, waaronder de NATO Response Force (NRF), maar heeft tot nu toe slechts beperkt bijgedragen aan multinationale initiatieven voor aankoop en exploitatie van militaire capaciteiten. De beperkingen van een top-downbenadering van gezamenlijke capaciteit en ontwikkeling worden hiermee manifest.

26 Toespraak van de minister van Defensie bij de opening van het seminar NATO Maintenance and Supply Agency, Rijswijk, 20 mei 2011.

27 Toespraak van secretaris-generaal van de NAVO, 'Building security in an age of austerity', München Veiligheidsconferentie, 4 februari 2011.

28 Minister van Defensie, 'Kamerbrief geannoteerde agenda ministeriële bijeenkomst van de defensie-ministers van de NAVO te Brussel op 8 en 9 juni a.s.', Den Haag, 26 mei 2011.

1.2.2 EU-capaciteitenontwikkeling

In 1999 lanceerde de EU een Europees Veiligheids en Defensiebeleid (EVDB) dat de versterking van Europese militaire capaciteiten tot een van zijn speerpunten rekent. De nadruk lag hierbij op de opheffing van tekortkomingen op de gebieden strategisch transport, logistiek, strategische inlichtingen, genie-eenheden en NBC-bescherming. Nederland droeg actief bij aan versterking van het militaire vermogen van de EU in het kader van het European Capabilities Action Plan (ECAP) en de Headline Goal, met de kanttekening dat duplicatie van capaciteiten met de NAVO moest worden voorkomen. Het ECAP had een sterke bottom-upbenadering; de veelbelovende ECAP-projecten zijn vanaf 2004 bij het Europees Defensie Agentschap (EDA) ondergebracht.²⁹

Europees Defensie Agentschap

De oprichting van het EDA in 2004 was een compromis tussen de Franse wens een krachtig top-downsturingsinstrument in het leven te roepen voor Europese capaciteitenontwikkeling en de Britse opstelling zo min mogelijk te investeren in Europese instellingen. Het EDA ging van start als een klein agentschap met een bescheiden budget dat meer synergie tot stand moest brengen tussen de EU-lidstaten op het gebied van militaire behoeftestelling, materieelbeleid, defensieonderzoek en -technologie en harmonisatie van regelgeving inzake de defensiemarkt. Het EDA opereert als aanjager van bottom-upsamenwerking via gezamenlijke programma's en projecten waaraan in principe alle lidstaten alsmede derde landen en/of partijen kunnen deelnemen. In werkelijkheid zijn er nauwelijks programma's waaraan alle lidstaten deelnemen. Dat is ook niet nodig. Binnen het EDA komt namelijk een groot aantal ad-hocsamenwerkingsverbanden tot stand van een beperkt aantal landen op zeer uiteenlopende capaciteiten-, materieel-, onderzoek- en technologiegebieden. De ratio achter deze samenwerkingsverbanden is eigenlijk heel eenvoudig: investeer op korte termijn en bespaar op lange termijn.³⁰ Het betreft relatief kleine programma's zoals een helikoptertrainingsprogramma voor expeditionair optreden, een mobiel laboratorium voor *Improvised Explosive Devices* (IEDs) incidenten, data- en informatie-uitwisseling voor maritiem toezicht (MARSUR) en de ontwikkeling van een nieuwe generatie maritieme mijnenbestrijdingssystemen, waaronder onbemande maritieme systemen (UMS).³¹

Wat hebben al deze inspanningen opgeleverd? Tastbare resultaten zijn vooralsnog gering, mede door de Britse terughoudendheid. De meest concrete resultaten zijn behaald met het helikoptertrainingsprogramma dat in 2009 van start is gegaan in samenspraak met de NAVO. Van de 114 helikopterbemanningen die zijn getraind voor expeditionair optreden in 2009 en 2010, zijn ondertussen 63 bemanningen uitgezonden naar Afghanistan. Tegelijkertijd wordt in NAVO-verband het tekort aan helikopters voor *out of area* operaties bestreden door technische verbetering van verouderde Oost-Europese helikopters. Het EDA helikoptertrainingsprogramma in combinatie met het NAVO helikopterproject hebben bijgedragen aan vermindering van het helikoptertekort voor *out of area* operaties, in casu Afghanistan.

Het EDA heeft vooralsnog geen grote nieuwe programma's voortgebracht, zoals de ontwikkeling van een nieuw type onbemand verkenningsvliegtuig (UAV) of een pantservoertuig, omdat

29 Zie regeringsreactie op AIV-advies nummer 31, *Militaire samenwerking in Europa: mogelijkheden en beperkingen*, Den Haag, 17 oktober 2003; Defensiebegroting 2005, pp. 108-109.

30 Interview met Jon Mullin, Capability Director EDA, Brussel, 9 september 2011.

31 Gesprek met Claude-France Arnould, chief executive EDA, Brussel, 8 september 2011; zie ook: <<http://www.eda.europa.eu/Publications>>, geraadpleegd op 6 oktober 2011.

nationale industriële belangen bij grote projecten voorrang krijgen. Slechts twintig procent van alle Europese uitgaven voor verwerving van defensiematerieel wordt op bi- of multinationale basis gefinancierd. Gezamenlijke verwerving is dus meer uitzondering dan regel.³² Dit hangt samen met het oneigenlijk gebruik van artikel 296 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, dat lidstaten toestaat de regels van de interne markt niet toe te passen wanneer wezenlijke veiligheidsbelangen in het geding zijn. Nationale industriële en economische belangen wegen zwaarder dan het gedeelde belang van Europese capaciteitsontwikkeling en soevereiniteit. Dit belemmert de mogelijkheden voor standaardisatie van defensiematerieel en werkt fragmentatie van de Europese defensiemarkt in de hand. Wel heeft het EDA meer transparantie van het aanbestedingsproces van defensiematerieel tussen lidstaten tot stand gebracht door de invoering van een gedragscode voor defensiematerieelverwerving. Deze politiek bindende gedragscode bepaalt dat lidstaten hun defensieorders met een waarde van meer dan € 1 miljoen openstellen voor aanbiedingen vanuit andere EU-landen.³³

Ook de NAVO-operatie boven Libië heeft aangetoond dat aan Europese kant op bepaalde terreinen essentiële tekortkomingen bestaan. Deze tekortkomingen betreffen onder meer het vermogen vijandelijke doelen op te sporen en deze met grote nauwkeurigheid uit te schakelen alsmede het vermogen eigen gevechtsvliegtuigen tijdens de vlucht van brandstof te voorzien. De verwachting is dat de geleerde lessen van de NAVO-operatie boven Libië zullen uitmonden in nieuwe gezamenlijke capaciteitenprogramma's bij het EDA, onder meer op de gebieden *air to air refuelling*, *smart munitions* en *intelligence, surveillance and reconnaissance*. De ministers van Defensie van de EU zijn voornemens hierover in het voorjaar van 2012 besluiten te nemen.³⁴

Verdrag van Lissabon

In het Verdrag van Lissabon, in casu het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), is in Artikel 42 lid 6 de mogelijkheid geopend van permanent gestructureerde samenwerking (PGS) voor lidstaten waarvan de militaire vermogens voldoen aan strenge criteria met het oog op de uitvoering van de meest veeleisende taken. In een apart Protocol, gehecht aan het Verdrag, worden de volgende criteria voor deelname aan PGS onderscheiden:

- naleven van streefcijfers voor defensie-investeringen;
- afstemming van defensiemiddelen door harmonisatie van behoeftestelling, *pooling* van vermogens en, in voorkomend geval, specialisatie en samenwerking op het gebied van opleidingen en logistiek;
- concrete maatregelen ter verbetering van de beschikbaarheid, interoperabiliteit, flexibiliteit en inzetbaarheid van de strijdkrachten;
- samenwerking om maatregelen te nemen voor de opheffing van geconstateerde Europese tekortkomingen;
- samenwerking in EDA-materieelprogramma's.³⁵

32 Interview met Dick Zandee, Brussel, 9 september 2011; Directorate-General for External Policies of the Union, 'The Impact of the Financial Crisis on European Defence', Brussels, April 2011, p. 9.

33 Dick Zandee, 'Europese defensiesamenwerking: kiezen en delen!', *Atlantisch perspectief* nr. 2, 2007.

34 Interview met Jon Mullin, Capability Director EDA, Brussel, 9 september 2011.

35 Artikel 2 van het Protocol betreffende permanente gestructureerde samenwerking, ingesteld bij artikel 42 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

PGS is de meest vergaande vorm van defensiesamenwerking, die zich uitstrekt van *pooling* en gezamenlijke opleiding tot geïntegreerd militair optreden en rolspecialisatie. Het wordt tevens gezien als katalysator voor een geloofwaardig Gemeenschappelijk Veiligheids en Defensiebeleid (GVDB), zoals het EVDB is gaan heten. Volgens Artikel 3 van het PGS-protocol moet het EDA periodiek beoordelen of de PGS-landen hun vrijwillig aangegane capaciteiten-verplichtingen nakomen en daarover jaarlijks rapporteren.³⁶

Twee jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon bestaat bij de EU-lidstaten koudwatervrees om concreet invulling te geven aan PGS. Dit bleek onder meer tijdens een seminar over PGS onder het Spaanse EU-voorzitterschap in maart 2010. Zo is nog onduidelijk of het PGS-mechanisme beoogt één kopgroep te vormen of dat er meerdere kopgroepen mogelijk zijn. Een andere zorg is dat bij de vorming van een kopgroep van lidstaten die nauwer samenwerken, verdeeldheid binnen de Unie in de hand gewerkt wordt. Er is een reëel risico dat de kloof tussen 'kopgroep' en 'achterblijvers' onder de EU-lidstaten verder toeneemt.³⁷

Behalve de PGS introduceert het Verdrag van Lissabon nog twee andere noviteiten die vermeldenswaardig zijn. Onder verwijzing naar Artikel 51 van het VN-Handvest legt het Verdrag van Lissabon (in casu het VEU) in Artikel 42 lid 7 een verplichting voor alle lidstaten vast om 'met alle middelen' hulp en bijstand te verlenen, indien een lidstaat slachtoffer wordt van gewapende agressie op zijn territorium. Deze clause toont qua strekking gelijkenis met Artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag³⁸ en maakt dat het GVDB voor het eerst een militaire bijstandsverplichting bevat, ook al staat er uitdrukkelijk bij dat dit geen aantasting betekent van de NAVO-verbintenissen, noch dat dit afbreuk doet aan de positie van neutrale lidstaten die een uitzonderingspositie hebben bedongen.³⁹

Daarnaast introduceert het Verdrag van Lissabon de solidariteitsclause in Artikel 222.⁴⁰ De inhoud van deze clause is overigens niet nieuw, want na de aanslagen in Madrid gaf de Europese Raad op 25 maart 2004 al een (juridisch niet-bindende) verklaring af met dezelfde strekking. De solidariteitsclause kan worden geactiveerd als een of meerdere lidstaten worden getroffen door een terreuraanslag, een natuurramp of een door de mens veroorzaakte ramp. Het voorziet in een mogelijke rol voor defensiecapaciteiten en beoogt een effectieve

36 Sven Biscop and Jo Coelmont, 'Europe, Strategy and Armed Forces: The making of a distinctive power', Routledge, London, 2011, pp. 75-76; Margriet Drent en Dick Zandee, 'Breaking Pillars: Towards a civil-military security approach for the European Union', Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', January 2010, p. 72.

37 Margriet Drent en Dick Zandee, 'Breaking Pillars: Towards a civil-military security approach for the European Union', Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', January 2010, p. 74.

38 In feite is de formulering van de bijstandsverplichting strikter, omdat EU-lidstaten gehouden zijn 'met alle middelen waarover zij beschikken hulp en bijstand te verlenen'. In het Noord-Atlantisch Verdrag worden de lidstaten vrij gelaten in de keuze van middelen.

39 Kees Homan, 'Europese Defensie na Lissabon', *Armex*, juni 2008, p. 4; S.N. Mengelberg en M.E. Drent, 'Een effectievere Europese Unie? De gevolgen van het Verdrag van Lissabon voor het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid', *Militaire Spectator* nr. 11, 2010, p. 549.

40 Deel II Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU), Vijfde Deel Extern Optreden van de Europese Unie, Titel VII Solidariteitsclause.

verbinding te leggen tussen interne en externe veiligheid.⁴¹ De Unie maakt gebruik van alle haar ter beschikking staande instrumenten, waaronder de door de lidstaten aangeboden militaire middelen, om de dreiging van terrorisme op Europees grondgebied te keren of bijstand te verlenen in het geval van een (natuur)ramp. De lidstaten coördineren daartoe hun optreden in het kader van de Raad. De toepassing door de Unie van deze solidariteitsclausule wordt geregeld bij een besluit, dat door de Raad wordt vastgesteld op gezamenlijk voorstel van de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en het Veiligheidsbeleid. Teneinde de Unie en haar lidstaten in staat te stellen doeltreffend op te treden, evalueert de Europese Raad regelmatig de dreigingen waarmee de EU wordt geconfronteerd.⁴²

Naar aanleiding van de solidariteitsclausule heeft het Europees Parlement aandacht gevraagd voor de totstandkoming van een Europese noodhulpmacht voor civiele bescherming, die snel oproepbaar zou moeten zijn bij een terroristische aanslag of (natuur)ramp.⁴³ Interessant in dit verband is het rapport Barnier,⁴⁴ dat een systematische analyse aanbeveelt van de complementaire rol die militaire capaciteiten daarbij kunnen vervullen. Zo zouden teams voor bijvoorbeeld humanitaire noodhulp ook defensiepersoneel moeten bevatten. De AIV ziet hierin een praktische mogelijkheid om de civiel-militaire samenwerking in Europees verband nader in te vullen.

Gent-initiatief

In het najaar van 2010 hebben de ministers van Defensie van de EU, onder druk van de financiële crisis en krimpemde defensiebudgetten, afgesproken om Europese defensiesamenwerking op een hoger plan te brengen. Een breed gedragen besef dat bezuinigingen op de krijgsmacht risico's meebrengen voor het ambitieniveau van het GVDB en dat verdergaande defensiesamenwerking nu meer dan ooit noodzakelijk is, ligt ten grondslag aan het zogeheten Gent-initiatief. Door de nadruk te leggen op de mogelijkheden van *pooling* en *sharing* van militaire capaciteiten in het Gent-initiatief, kiezen de ministers van Defensie van de EU (voorlopig) voor minder vergaande vormen van defensiesamenwerking dan PGS. In een Duits-Zweedse discussie-notitie werd voorgesteld dat alle lidstaten een systematische analyse en onderverdeling van hun militaire capaciteiten maken in drie categorieën: capaciteiten waarover landen volledig zelfstandig moeten kunnen beschikken, capaciteiten die samen met andere landen kunnen worden gedeeld (*pooling*) zonder dat sprake is van grote wederzijdse afhankelijkheid

41 Notitie over het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid van de EU tegen de achtergrond van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon; Brief van de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken, Nr. 973, Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken, 21 501-02, 16 juni 2010; zie: <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-02-973.html>>.

42 Zie: <http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home_old/PartnerPosts/tabid/671/PostID/2242/language/en-US/Default.aspx>; Sara Myrdal and Mark Rhinard, *The European Union's Solidarity Clause: Empty Letter or Effective Tool?*, Occasional Papers No. 2, 2010, Swedish Institute of International Affairs.

43 S.N. Mengelberg en M.E. Drent, 'Een effectievere Europese Unie? De gevolgen van het Verdrag van Lissabon voor het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid', *Militaire Spectator* Nr. 11, 2010, p. 551; Resolutie Europees Parlement van 19 juni 2008, 'Versterking van het reactievermogen van de Europese Unie bij rampen', in 27.11.2009, C 286 E/15.

44 *For a European Civil Protection Force: europe aid*, Report by Michel Barnier, 9 May 2006. Zie: <http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009/president/pdf/rapport_barnier_en.pdf>. Geraadpleegd op 17 januari 2012.

en capaciteiten die zich lenen voor internationale rol- of taakspecialisatie waarbij sprake is van eendirecte afhankelijkheid van andere landen.⁴⁵ Het EDA en het EU Militair Comité zijn gevraagd om op basis van deze nationale analyses met concrete voorstellen te komen voor defensiesamenwerking tussen lidstaten, in het bijzonder op het gebied van *pooling* en *sharing*.⁴⁶ Bij de identificatie van mogelijkheden voor samenwerking moeten de volgende criteria in ogenschouw worden genomen: versterking van het militaire vermogen, verbetering van de interoperabiliteit, kostenbesparingen door schaalvoordelen en gewenste politieke implicaties van samenwerking. Hoewel in een tijd van bezuinigingen de aandacht zich begrijpelijk richt op kostenbesparingen, zijn in de ogen van de AIV de overige criteria even belangrijk.

*Nederlandse EVDB-gelden: de MALE UAV-casus*⁴⁷

Voor de versterking van Europese militaire capaciteiten reserveerde Nederland in de periode 2003 – 2006 in totaal € 130 miljoen op de Defensiebegroting en daarna jaarlijks € 50 miljoen uit de zogeheten EVDB-voorziening.⁴⁸ Een analyse van de wijze van besteding van deze EVDB-gelden kan meer inzicht verschaffen in de effectiviteit en doelmatigheid van de Nederlandse inspanningen ter zake. Het betreft onder meer de ontwikkeling van een gezamenlijke MALE UAV-capaciteit met Frankrijk, een luchttransportovereenkomst met Duitsland, de omvorming van het hoofdkwartier van het Duits-Nederlandse legerkorps en de opleiding van extra marechaussees voor inzet in internationale civiele politiemissies. De verwijzing naar het EVDB in de naam van de voorziening is enigszins misleidend, aangezien het om capaciteitenversterking gaat die ten goede komt van zowel het EVDB (nu GVDB) als de NAVO.

Vooraf een analyse van de beoogde samenwerking met Frankrijk verschaft inzicht in de voorwaarden voor dergelijke projecten. In mei 2001 sloten Nederland en Frankrijk een overeenkomst voor samenwerking bij de ontwikkeling van MALE UAV's. De oorspronkelijke doelstelling van de overeenkomst was de ontwikkeling van een binationale UAV-capaciteit, bestaande uit een Frans en een Nederlands element. De beoogde samenwerking ging verder dan de gezamenlijke ontwikkeling en verwerving van onbemande vliegtuigen. Zij omvatte ook gezamenlijke training, onderhoud en logistiek. Ook werd gesproken over een eventuele gezamenlijke inzet bij crisisbeheersingsoperaties.⁴⁹ In 2006 werd het gezamenlijke project niet verlengd: Frankrijk had unilateraal een keuze gemaakt voor het ontwikkelen van een EuroMALE door EADS, een Europees defensiebedrijf waar Frankrijk sterk in is vertegenwoordigd. Nederland werd in deze beslissing vooraf niet gekend en trok zich vervolgens terug met als formele reden dat de voorkeur uitging naar een al verkrijgbaar MALE UAV-systeem ('kopen van de plank').⁵⁰

45 German-Swedish food-for-thought paper, 'European Imperative – Intensifying Military Cooperation in Europe', November 2010.

46 Council conclusions on Military Capability Development, 3055th Foreign Affairs (Defence) Council meeting Brussels, 9 December 2010.

47 Medium Altitude Long Endurance Unmanned Aerial Vehicle.

48 Kamerbrief 'Defensie en het Strategisch Akkoord', 8 november 2002.

49 Kamerbrief minister van Defensie Frank de Grave, 28 mei 2002, kamerstuk 28 000, nr. 30.

50 Kamerbrief staatssecretaris van Defensie Cees van der Knaap, 'Onbemande vliegtuigen (UAV)', 20 september 2006, kamerstuk 30 806, nr. 1.

Waarom mislukte deze samenwerking met Frankrijk? De keuze voor Frankrijk, terwijl de Nederlandse luchtmacht traditioneel meer op de Verenigde Staten is georiënteerd, moet in het brede kader worden gezien van de groeiende Nederlandse belangstelling voor Europese defensiesamenwerking in die periode. Daarnaast zette de toenmalige regering in op een verbetering van de Frans-Nederlandse relaties en richtte hiertoe in februari 2000 een Nederlands-Franse Samenwerkingsraad op. Het MALE UAV materieelproject paste bij deze trends. Vanwege dit bredere politiek-strategische belang was er druk vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken en de politieke leiding van Defensie om het project te laten slagen. Het project had derhalve een sterk politiek geïnspireerd karakter. Nederland en Frankrijk hadden echter op defensiegebied relatief weinig ervaring opgedaan met bilaterale samenwerking en dit bleek zich gedurende het project te wreken. De communicatie tussen beide landen verliep moeizaam en het bleek niet mogelijk tot afspraken te komen over standaardisering van het systeem. Nederland droeg 25 procent van de kosten bij aan het project en werd als een junior partner behandeld. Hierdoor was van serieuze participatie van Nederland in het project onvoldoende sprake. Daarnaast speelde ook mee dat ondertussen de MALE UAV van de Amerikaanse luchtmacht, de Predator, operationeel was en goede resultaten boekte. Ten slotte had de Nederlandse luchtmacht weinig ervaring om te gaan met de sterke verwevenheid van belangen tussen het Franse ministerie van Defensie en de Franse defensie-industrie.⁵¹ Destijds waren de concurrerende defensiebedrijven Thales en EADS geïnteresseerd in de ontwikkeling van het MALE UAV-systeem. De Nederlandse behoeften en belangen raakten hierdoor op de achtergrond, uitmondend in een voor Nederland verrassende bekendmaking door de Franse minister van Defensie van de keuze voor EuroMALE.

1.2.3 Regionale defensiesamenwerking

Er gaan ook stemmen op om het genereren van militaire capaciteiten over te laten aan regionale samenwerkingsverbanden of clusters van gelijkgezinde landen en deze vervolgens aan zowel van de NAVO als de EU aan te bieden. (Regionale) clusters van landen kunnen gemakkelijker hun militaire capaciteitsamenwerking verdiepen. Een voormalig functionaris van het EDA merkt echter op dat capaciteitsamenwerking op het niveau van deze clusters ook beperkingen kent; zo kan verdieping van de samenwerking op operationeel en strategisch niveau (operationele hoofdkwartieren en commandostructuur) alleen in NAVO- en EU-verband geschieden.⁵²

Benelux-samenwerking

De Benelux-samenwerking in de eerste naoorlogse periode had grote politieke betekenis als voorbeeld voor de latere Europese Economische Gemeenschap (EEG). Niet zonder reden gold de Benelux als proeftuin van verdiepte onderlinge samenwerking. Wanneer de EEG en later de EU een feit zijn, vermindert de betekenis van de Benelux. Wel streven de drie landen onder de noemer van de Benelux Politieke Samenwerking naar afstemming van hun standpunten voorafgaand aan Europees overleg om zo meer politiek gewicht in de schaal te leggen.⁵³

Aan Nederlandse en Belgische zijde is thans een discussie gaande over de wenselijkheid van meer veiligheidspolitieke en militaire samenwerking in Benelux-verband. Volgens een

51 Interview medewerker ministerie van Defensie, 28 oktober 2011.

52 Tomas Valasek, 'Surviving Austerity. The case for a new approach to EU military collaboration', Centre for European Reform, April 2011; Interview met Dick Zandee, Brussel, 9 september 2011.

53 Kees Homan en Jan Rood, 'Een nieuw leven voor de Benelux?', *Atlantisch perspectief* nr. 4, 2011, pp. 14-18; AIV-advies nummer 53, *Benelux, nut en noodzaak van nauwere samenwerking*, Den Haag, februari 2007.

Belgische defensiedeskundige is een noodzakelijke eerste stap naar verdieping van deze samenwerking de gezamenlijke bespreking van nationale defensieplannen van de Benelux-partners alvorens deze vast te stellen. Met de gezamenlijke verwerving, stationering en het onderhoud van transport- en/of gevechtsvliegtuigen kan een belangrijke stap worden gezet naar verdere luchtmachtsamenwerking naar analogie van de maritieme samenwerking tussen beide landen (zie paragraaf I.3).⁵⁴

NORDIC samenwerking

In 2009 hebben de ministers van Defensie van Denemarken, Finland, Noorwegen, IJsland en Zweden de Nordic Defence Co-operation (Nordefco) gelanceerd, een overkoepelend mechanisme voor regionale defensiesamenwerking. Door hun geografische ligging en geschiedenis hebben de Scandinavische landen overeenkomstige politieke en strategische belangen, ondanks het feit dat Noorwegen en IJsland tot de NAVO behoren, Zweden en Finland tot de Europese Unie en Denemarken bij allebei. Nordefco onderscheidt vijf aandachtsvelden voor nauwere samenwerking, ieder met een eigen 'lead nation':

- strategische ontwikkelingen (Zweden);
- capaciteitsversterking (Finland);
- human resources en opleidingen (Denemarken);
- training en oefeningen (Noorwegen);
- operationele samenwerking (Zweden).⁵⁵

De belangrijkste doelstelling van Nordefco is het versterken van de krijgsmachten van de deelnemende landen en het benutten van synergievoordelen tussen de krijgsmachten. Zonder nauwere samenwerking zijn de Scandinavische landen binnen vijftien à twintig jaar niet meer in staat een geloofwaardige krijgsmacht in stand te houden, aldus een rapport van de Noorse oud-minister Stoltenberg.⁵⁶ Nordefco beoogt geen defensie-unie tot stand te brengen. Wel toont het voorbeeld aan dat de Scandinavische landen een moderne interpretatie van het begrip soevereiniteit hanteren, waarmee wordt beoogd het handelingsvermogen van de afzonderlijke krijgsmachten te vergroten door nauwere samenwerking. De ministers van Buitenlandse Zaken van de aangesloten landen hebben onder meer een solidariteitsverklaring naar buiten gebracht die stelde:

'Ministers discussed potential risks inter alia natural and man-made disasters, cyber and terrorist attacks. Should a Nordic country be affected, the others will, upon request from that country, assist with relevant means. [...] The Ministers pointed out that the Nordic declaration on solidarity will be followed up through practical measures, such as cooperation in the field of cyber security, as a first step.'⁵⁷

Het Noorse besluit tot aanschaf van het Amerikaanse JSF gevechtsvliegtuig in plaats van de Zweedse Gripen leidde in Stockholm tot zeer ontstemde reacties. Dit voorbeeld laat zien dat

54 Prof.dr. Sven Biscop, Brussel, 8 september 2011.

55 NORDEFECO military level annual report 2010, February 2011.

56 Hij is de vader van de huidige Noorse minister-president, Jens Stoltenberg.

Thorvald Stoltenberg, 'Nordic Cooperation on Foreign and Security Policy. Proposals presented to the extraordinary meeting of Nordic foreign ministers in Oslo on 9 February 2009', February 2009, p. 28.

57 The Nordic declaration on solidarity, Helsinki, 5 April 2011.

de Scandinavische landen niet op voorhand samenwerking in Nordefco-verband prefereren boven andere internationale samenwerkingsmogelijkheden.

1.3 Bilaterale samenwerkingsverbanden

De Nederlandse krijgsmacht onderhoudt bilaterale relaties met een groot aantal landen waarmee in meer of mindere mate wordt samengewerkt. Met slechts een klein aantal landen is sprake van een nauwe samenwerkingsrelatie, die overigens veelal nog beperkt is tot één krijgsmachtdeel. De drie belangrijkste bilaterale samenwerkingsverbanden voor Nederland zijn de Belgisch-Nederlandse marinesamenwerking (Benesam), het Duits-Nederlands legerkorps en de UK/NL Amphibious Force. Daarnaast volgt in deze paragraaf een korte beschouwing over de doelstellingen en tussentijdse resultaten van het recente Frans-Britse Verdrag voor defensiesamenwerking dat in november 2010 werd getekend.

Benesam

De Belgisch-Nederlandse maritieme samenwerking heeft haar wortels in 1948, toen beide landen besloten om in oorlogstijd hun marines onder één bevel te brengen. Na het einde van de Koude Oorlog kwamen beide marines tot de conclusie dat ook in vreedstijd nauwere samenwerking menig voordeel oplevert, niet in de laatste plaats in financiële zin. Bij gevolg werden steeds meer afspraken gemaakt over samenwerking bij aankoop en onderhoud van marineschepen en gezamenlijke opleidingen en oefeningen. In 1996 werd deze samenwerking institutioneel verankerd met de oprichting van het operationeel hoofdkwartier van de Admiraal Benelux in Den Helder.⁵⁸ Ook met een gezamenlijk operationeel hoofdkwartier kunnen Nederland en België geheel zelfstandig besluiten tot operationele inzet van hun eigen schepen met eigen bemanningen. Dit blijft onderworpen aan een besluit van de nationale regeringen en parlementen. Deze vorm van samenwerking combineert de (financiële) voordelen van een vergaande integratie van marinestaven en taakverdeling bij het scheeps-onderhoud met de autonome beschikkingsmacht van elk van de landen tot operationele inzet van de eigen schepen met eigen bemanningen. Het resultaat is dat beide landen kosten besparen waardoor marinecapaciteiten behouden blijven die voor elk land afzonderlijk te kostbaar zouden zijn.

Dit is het duidelijkst zichtbaar in de manier waarop de samenwerking op het gebied van fregatten en mijnenbestrijdingsvaartuigen gestalte krijgt. De grondslag voor deze samenwerking ligt bij het gebruik van hetzelfde materieel. Nederland en België beschikken beide over Tripartite mijnenjagers en door Nederland gebouwde M-fregatten. Er is gekozen voor een taakverdeling waarbij België zorg draagt voor het onderhoud van de mijnenjagers alsmede de opleiding en training van zijn bemanningen, terwijl Nederland hetzelfde doet voor de M-fregatten en hun bemanningen.⁵⁹ Beide landen hebben besloten tot aanschaf van de maritieme versie van de NH-90 helikopter, die ook kan opereren vanaf de M-fregatten.⁶⁰ De mogelijkheden van gezamenlijke aankoop, training en onderhoud van deze helikopters worden thans onderzocht en vormen een logische continuering van de bestaande samenwerking. Op (middel)lange termijn ligt het voor de hand dat de Nederlandse en Belgische marine

58 Zie: <http://www.defensie.nl/marine/organisatie_marine/commando_zeestrijdkrachten/internationale_samenwerking/samenwerking_met_belgie>. Geraadpleegd op 20 oktober 2011.

59 Kees Homan en Jan Rood, 'Een nieuw leven voor de Benelux?', *Atlantisch perspectief* nr. 4, 2011, p. 17.

60 Zie: <<http://www.mil.be/aircomp/subject/index.asp?LAN=nl&FILE=&ID=272&PAGE=11&MENU=0>>. Geraadpleegd op 7 november 2011.

gezamenlijk plannen ontwikkelen om een bijdrage te leveren aan het opheffen van Europese maritieme tekorten.

Het onderlinge vertrouwen tussen de Nederlandse en Belgische marine is groot. Een goede illustratie hiervan is de wens van België om tijdens zijn EU-voorzitterschap in 2010 ook het bevel te voeren over de EU-operatie Atalanta voor de kust van Somalië. Hiertoe is aan Nederland het verzoek gedaan een commandofregat beschikbaar te stellen, aangezien België zelf niet over deze capaciteit beschikt.⁶¹

Duits-Nederlands legerkorps

Reeds tijdens de Koude Oorlog, toen het operatiegebied van het 1^e Nederlands legerkorps op de Noord-Duitse laagvlakte lag en verschillende landmachteenheden in Duitsland gelegerd waren, ontstond een innige samenwerking tussen de Duitse en Nederlandse landmacht. Vijftig jaar na het einde van de Tweede Wereldoorlog, op 30 augustus 1995, schreven Nederland en Duitsland geschiedenis met de oprichting van het 1 Duits-Nederlands legerkorps, in aanwezigheid van premier Wim Kok en bondskanselier Helmut Kohl. Voor het eerst in de Europese historie werden twee legerkorps hoofdkwartieren volledig geïntegreerd. Binnen het nieuwe hoofdkwartier werden alle functies gelijk verdeeld en roteerden het commando en een aantal sleutelfuncties over beide landen. Het gegeven dat een commandant al in de legerplaats zeggenschap had over de militairen van een ander land, was uniek. Daarbij was er dus sprake van het opgeven van nationale soevereiniteit, al bleef het besluit tot eventuele inzet van de betrokken militaire eenheden aan de nationale hoofdsteden voorbehouden.

Na de eeuwwisseling is het hoofdkwartier van het binationale legerkorps omgevormd tot een multinationalaal snel inzetbaar hoofdkwartier (HRFHQ), daarmee inspeland op een grote behoefte binnen de NAVO en de EU. Duitsland en Nederland vervullen gezamenlijk de leidende rol binnen het snel inzetbaar hoofdkwartier met een stafcapaciteit van 420 militairen. Anders dan in het geval van Benesam kunnen Nederland en Duitsland niet zelfstandig besluiten tot inzet van (delen van) het hoofdkwartier.

De samenwerking in het 1 Duits-Nederlands legerkorps is instrumenteel geweest voor de gezamenlijke inzet van Duitse en Nederlandse landmachteenheden bij verschillende crisisbeheersingsoperaties, waaronder KFOR in 1999/2000 en ISAF in 2002/2003 en momenteel in Kunduz. Het HRFHQ is tweemaal ingezet als hoofdkwartier ISAF (in 2003 en 2009) en tweemaal als hoofdkwartier van de landcomponent van de NATO Response Force (in 2005 en 2008); het heeft tevens een belangrijke rol gespeeld bij de ontwikkeling van het NRF-concept.

De samenwerking binnen het legerkorps heeft ook een impuls gegeven aan de materieelsamenwerking tussen Nederland en Duitsland, in het bijzonder bij de ontwikkeling van het verkenningsvoertuig Fennek, het pantservoertuig Boxer en de Pantserhouwitser. De materieelsamenwerking heeft op haar beurt geresulteerd in gezamenlijke opleidingen, bijvoorbeeld voor de Pantserhouwitser. De verwachting is dat het huidige HRFHQ zal blijven fungeren als katalysator voor verdieping van de samenwerking tussen de Duitse en Nederlandse landmachten. Beide landen beschouwen het hoofdkwartier als ankerpunt voor effectieve militaire samenwerking.⁶²

61 Uiteindelijk was Frankrijk niet bereid het bevel over de EU-operatie Atalanta over te dragen aan België en is het verzoek weer ingetrokken. Interview met Sven Biscop, Brussel, 8 september 2011.

62 Zie: <http://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2011/05/10/46182412/Nederland_en_Duitsland_verdiepen_samenwerking>. Geraadpleegd op 7 november 2011.

UK/NL Amphibious Force

De Brits-Nederlandse amfibische eenheid is een samenwerkingsverband dat stamt uit 1975. Twee jaar eerder werden de beide marines geconfronteerd met bezuinigingen en was in Nederland zelfs sprake van mogelijke opheffing van het Korps mariniers. Om dit te voorkomen werd toenadering gezocht tot de Britten, wat resulteerde in de toevoeging van een Nederlands mariniersbataljon aan de derde Britse Commando Brigade. Samen vormen zij de landingseenheid van de UK/NL Amphibious Force. Deze landingseenheid is overigens geen geïntegreerde eenheid en de Britse en Nederlandse elementen kunnen derhalve ook los van elkaar worden ingezet. Er is evenmin sprake van een permanente samenwerking; wel wordt er zo vaak mogelijk samen geoefend op basis van een gemeenschappelijke doctrine. Ook is sprake van afstemming wat betreft materieelaanschaf en opleidingen.⁶³

Eenheden van de UK/NL Amphibious Force hebben weliswaar sinds eind jaren tachtig aan enkele landoperaties deelgenomen, onder andere in Noord-Irak ter bescherming van de Koerdische bevolking⁶⁴ en in Sarajevo tijdens de Balkanoorlog, maar de strijdmacht is nooit in haar geheel ingezet of in een amfibische operatie. Begin 2010 vormde de UK/NL Amphibious Force de kern van de Brits-Nederlandse Battle Group, maar tot een inzet is het wederom niet gekomen. Er wordt in publicaties gewezen op de verschillende politieke tradities van het Verenigd Koninkrijk en Nederland, vooral waar het gaat om de inzet van militairen. Zo is het Verenigd Koninkrijk over het algemeen minder terughoudend dan Nederland om politieke doelstellingen met de aanwending van militaire dwang kracht bij te zetten. Bovendien is de feitelijke zeggenschap van het Britse parlement over de uitzending van militaire eenheden veel geringer dan van het Nederlandse parlement.⁶⁵ Deze verschillen kunnen ook in de toekomst een belemmering vormen voor operationele inzet van de UK/NL Amphibious Force.⁶⁶

Frans-Britse defensiesamenwerking

Met de ondertekening van het Frans-Britse Verdrag voor defensiesamenwerking besluiten de twee grootste militaire machten van de Unie om naast de oprichting van een gezamenlijke expeditieaire strijdmacht – de Combined Joint Expeditionary Force (JEF) – tevens nauwer samen te werken op het gebied van nucleaire wapentechnologie, logistiek en training voor de toekomstige A400M-luchtvloot, verwerving van een nieuwe generatie UAV's, gezamenlijk gebruik van vliegdekschepen en ontwikkeling van onderzeeboottechnologie. De onderhandelingen over dit samenwerkingsverdrag zijn in 2007 gestart en hebben pas in 2010 resultaat opgeleverd.

63 Marc Brinkman, 'The Dutch Contribution to the UK/NL Amphibious Force: Adapting to changes in the global security situation', *RUSI Military Operations Today*, Summer 2006.

64 Tijdens de operatie Provide Comfort waren een mariniersbataljon en een geniehulpbataljon van de landmacht onder bevel gesteld van de 3e Britse Commando Brigade.

65 De discussie over de rol van het Britse parlement bij besluitvorming over de inzet van militairen is door de NAVO-operatie in Libië overigens weer actueel geworden. De Britse minister van Buitenlandse Zaken, William Hague, stelde een wet in het vooruitzicht die bij toekomstige militaire acties parlementaire consultatie verplicht stelt.

66 Margriet Drent e.a., 'Internationale Militaire Samenwerking: Knelpunten en Kansen', *Clingendael Policy Brief* No. 6, September 2011; M. Houben en D. Peters, 'The deployment of Multinational Military Formations: Taking political institutions into account', *CEPS Policy brief* No. 36, June 2003.

De directe aanleiding voor de nauwe operationele en industriële samenwerking is de financiële nood van de krijgsmachten van beide landen en het besef dat ieder afzonderlijk geen militaire vuist meer kan maken. Premier Cameron en president Sarkozy benadrukten echter dat de Frans-Britse samenwerking op geen enkele wijze afbreuk zal doen aan de soevereiniteit van beide landen. Toch lijken de afspraken in de richting te gaan van onderlinge afhankelijkheid op een aantal terreinen en geleidelijke integratie van enkele capaciteiten. Het zal echter nog enkele jaren duren voordat concrete resultaten van de Frans-Britse samenwerking zichtbaar worden, in het bijzonder op het gebied van gezamenlijke verwerving.⁶⁷

De politiek-strategische betekenis van de Frans-Britse defensiesamenwerking is niet zo eenvoudig te duiden. Wordt hiermee een fundament gelegd voor een nieuwe Europese militaire capaciteit die zich onttrekt aan de besluitvorming en institutionele belemmeringen binnen de NAVO en de EU op veiligheidsgebied? Of is sprake van een Frans-Brits cluster dat zijn gecombineerde militaire capaciteit beschikbaar stelt voor EU-, NAVO- of VN-crisisbeheersingsoperaties?⁶⁸ De AIV merkt op dat het Frans-Britse partnerschap kan wijzen op een tanend vertrouwen van beide landen in de NAVO en de EU als veiligheidsinstituties onder alle omstandigheden. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk lijken hiermee te kennen te geven dat hun nationale veiligheidsbelangen niet afdoende gewaarborgd zijn door de bestaande veiligheidssamenwerking in NAVO- of EU-verband.

1.4 Overige samenwerkingsverbanden

Movement Coordination Centre Europe

Strategisch lucht- en zeetransport zijn door de NAVO en de EU als schaarse capaciteiten geïdentificeerd. Het benodigde materieel is echter zeer kostbaar, zowel in aanschaf als onderhoud. Verschillende multinationale initiatieven zijn de afgelopen jaren ontplooid om extra capaciteit voor luchttransport (SALIS/Antonov, SAC/C-17, A400M) en zeetransport (*roll-on-roll-offs*schepen) te genereren voor het vervoer van militair materieel en personeel.

Het Movement Coordination Centre Europe (MCCE) is in 2007 voortgekomen uit een fusie van het European Airlift Centre (EAC) en het Sealift Coordination Centre (SCC). Naast strategisch transport door de lucht en over zee coördineert het MCCE eveneens transport over land (trein, wegtransport) en de inzet van tankervliegtuigen. De 25 deelnemende landen, die allemaal lid zijn van de NAVO en/of de EU, kunnen aan het MCCE melden aan welke transportcapaciteit ze op welk moment behoefte hebben, zodat ladingen, routes en bestemmingen op elkaar afgestemd worden. Het uitgangspunt daarbij is dat landen de zogeheten restcapaciteit van hun transportmiddelen beschikbaar stellen aan andere landen. Zo kunnen bijvoorbeeld transportvliegtuigen of zeeschepen van land X die militair materieel naar een operatiegebied vervoeren, op de terugweg door land Y worden gebruikt voor materieelvervoer vanuit hetzelfde operatiegebied huiswaarts. Dit leidt tot het vergroten van de bezettingsgraad.⁶⁹

Europees Luchttransport Commando

Duitsland en Frankrijk namen in 2006 het initiatief tot een verdergaande samenwerking op

67 Interview met Tomas Valasek, Den Haag, 30 september 2011; Dick Zandee, 'Brits-Franse defensiesamenwerking: pro of contra Europa?', *Internationale Spectator* Jaargang 65 nr. 2, februari 2011, pp. 67-70.

68 Julian Lindley-French, 'Britain and France: Bringing strategic sanity back to Europe?', *Atlantisch Perspectief* 2011 nr. 1, pp. 17-19.

69 MCCE Working Board Director's Report, January 2011.

het gebied van luchttransport. Waar het MCCE zich richt op de coördinatie van transport-behoefte door optimale benutting van restcapaciteit, wilden beide landen hun gehele lucht-transportvloot onder een gezamenlijk commando brengen. Nederland en België sloten zich later bij dit initiatief aan, hetgeen in 2010 resulteerde in de ondertekening van een overeen-komst (*Transfer of Authority*), waarmee deze vier landen hun nationale zeggenschap over de eigen luchttransportvloot grotendeels overdroegen aan het Europees Luchttransport Commando (EATC). Vanaf eind 2010 is het commando met 160 personeelsleden operatio-neel en gestationeerd op vliegbasis Eindhoven.⁷⁰

De belangrijkste voordelen van het EATC zijn een effectiever gebruik van de beschikbare vliegtuigen, besparingen op de inhuur van transportvliegtuigen en een reductie van de ope-rationele stafcapaciteit. Zo verwacht Nederland ongeveer tien à vijftien procent te besparen op de inhuur van transportvliegtuigen dankzij het EATC en hebben Duitsland en België met de komst van het EATC hun nationale luchttransportcommando's opgeheven. De risico's die verbonden zijn aan een gezamenlijk luchttransportcommando, zijn de beperking van nationale autonomie en *free rider*gedrag. Om de beperking van nationale autonomie te ver-zachten is het principe van een 'rodekaarhouder' overeengekomen, dat de deelnemende landen de mogelijkheid geeft om bij hoge uitzondering vliegtuigen op te eisen voor nationale operaties. Om *free rider*gedrag te voorkomen wordt gebruik gemaakt van een virtueel admi-nistratiesysteem, Atares genaamd, dat gebaseerd is op een berekening van de kosten van een vlieguur met een C-130 toestel. Atares maakt het mogelijk vervolgens de kosten voor het gebruik van alle verschillende types vliegtuigen tussen de deelnemende landen te ver-rekenen.⁷¹

Het streven is om behalve de *pooling* van transportvliegtuigen en een gezamenlijk commando, op termijn ook het vliegtuigonderhoud en de opleiding van personeel samen te voegen. In de organisatiestructuur van het EATC is hiermee al rekening gehouden. De deelnemende landen blijven echter geheel zelfstandig bij operationele inzet en vliegen alleen met eigen bemanningen.

European Gendarmerie Force

De European Gendarmerie Force (EGF) is een initiatief van vijf lidstaten (Frankrijk, Italië, Nederland, Portugal en Spanje). Sinds eind 2008 is ook Roemenië lid van de EGF. Gezamen-lijk beschikken de deelnemende nationale gendarmeriekorpsen over ongeveer een kwart miljoen manschappen. Turkije heeft de status van waarnemer, terwijl Litouwen en Polen samenwerkingspartners zijn.⁷² Het initiatief is genomen met het doel de civiele capaciteiten van crisismanagement te versterken; de uitvoering is aan politiediensten opgedragen. Het gaat hierbij om aanvullingen c.q. vervangingen van lokale politie. Eventueel kunnen de civie-le capaciteiten worden uitgebreid met een militaire component in het kader van Civil Military Co-operation (CIMIC).⁷³ Het EGF-hoofdkwartier is gesitueerd in Vicenza (Italië), waar voorzie-ningen zijn getroffen om een snelle inzet in crisisgebieden mogelijk te maken. Een EGF *force*

70 Stefan Wilmers en Christian John, 'European Air Transport Command. Transition from ATC to EATC', *European Security and Defence*, April 2011, pp. 37-38.

71 Interview met kolonel Th. Rikken, voormalig projectleider EATC, Den Haag, 14 oktober 2011.

72 Zie: <<http://www.eurogendfor.org/referencetexts/Observer%20and%20procedures%20for%20LNOs.pdf>>.

73 Marleen Easton, Monica den Boer, Jelle Janssens, René Moelker en Tom Vander Beken (red.), 'Blurring Military and Police Roles', Den Haag, Eleven Publishers, 2010.

is overigens geen 'staande' formatie, maar een ad-hocpolitiekorps dat op korte termijn (30 dagen) beschikbaar is. Het korps bestaat uit maximaal 800 leden; op basis van de Helsinki-capaciteitscatalogus kan het korps echter worden uitgebreid tot 2300 leden.

Een EGF-korps werkt volgens de operationele concepten in een Integrated Police Unit. Dit betekent dat het uit drie componenten bestaat:

- een mobiel element, dat zich richt op de algemene politietaak inclusief de handhaving van de openbare orde en veiligheid;
- een specialistisch element, dat zich richt op politiecapaciteiten, zoals *investigation* teams, *swat* teams en grensbewakingsexpertise;
- een logistiek element voor de logistieke ondersteuning.⁷⁴

De EGF kan worden ingezet binnen een civiele politiemissie, maar zij kan ook de politie-opbouw verzorgen binnen een militaire commandostructuur.⁷⁵ Daarmee valt de EGF te beschouwen als een meervoudig inzetbaar instrument.

De EGF kan in eerste instantie door de EU worden uitgezonden, maar zij staat ook ter beschikking van de NAVO, de VN, de OVSE en ad-hoccoalities. Wanneer de EGF door de EU wordt gebruikt, valt zij onder de politieke verantwoordelijkheid van het Politiek en Veiligheidscomité (PSC), het permanente EU-orgaan dat zich bezighoudt met de politieke controle over en de strategische aansturing van het GVDB. De politiek-militaire coördinatie berust bij het Interministerieel Comité op Hoog Niveau (CIMIN), waarin vertegenwoordigers van de deelnemende EGF-lidstaten zitting hebben. Het CIMIN is ook verantwoordelijk voor de benoeming van de bevelhebber van de EGF. De sleutelposities in de EGF worden bezet door de zes deelnemende landen en roteren volgens een afgesproken kalender.

Inmiddels is de EGF ten behoeve van een drietal politiemissies ingezet. De eerste missie betrof de EU-operatie Althea in Bosnië-Herzegovina, die sinds december 2004 gaande is. Daarnaast is de EGF beschikbaar gesteld aan de VN als onderdeel van de United Nations Stabilisation Mission in Haïti (MINUSTAH) na de aardbeving in dat land in januari 2010. Verder speelt de EGF nog steeds een belangrijke (kwalitatieve) rol in de ISAF/NTM-A⁷⁶ politie-opbouwmissie in Afghanistan.⁷⁷ De EGF-bijdrage aan de NAVO is groter dan die van de European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL); zij bestaat vooral uit de verlening van hoogwaardige civiele politie-expertise. Ten slotte is een scenario-analyse en planstudie verricht voor mogelijke uitzending van de EGF naar Libië. Een daartoe strekkend verzoek is evenwel uitgebleven.

Samenvattend: de EGF valt in de categorie van multilaterale flexibele samenwerking met een vaste commandostructuur en thuisbasis. Omdat zij een unieke nichecapaciteit op het gebied van politiedienstverlening vertegenwoordigt, valt serieus te denken aan verdere versterking

⁷⁴ Het gaat hierbij om *supplies, restocking, maintenance, recovery and evacuation of equipment, transportation, medical and health care*.

⁷⁵ Michiel de Weger, 'The Potential of the European Gendarmerie Force', Institute Clingendael, March 2009.

⁷⁶ De afkorting NTM-A staat voor NATO Training Mission in Afghanistan.

⁷⁷ J.L. Hovens en G.A.G. Elk (red.), 'Gendarmeries and the Security Challenges of the 21st Century', Den Haag, 2011, pp. 10, 139 en 149.

van de EGF.⁷⁸ De AIV heeft twee mogelijkheden op het oog. Allereerst zou de partnerstatus in de EGF kunnen worden verbreed naar landen die participeren in het Europees Nabuurschapsbeleid. Eventueel kan dit nog worden uitgebreid naar andere landen in OVSE-verband.⁷⁹ Daarnaast kan versterking worden gezocht door de EGF, als samenwerkingsverband van zes EU-lidstaten (en de partners en waarnemers), beter te verankeren binnen de EU. Dat zou kunnen gebeuren door deze formatie uit te bouwen tot een vorm van Permanente Gestructureerde Samenwerking (PGS) dan wel op te zetten als vorm van nauwere samenwerking volgens art. 20 VEU.

78 Michiel de Weger, 'The Potential of the European Gendarmerie Force', Institute Clingendael, March 2009.

79 Van belang is onderscheid te maken tussen lidmaatschap en samenwerking. De Politieke Intentieverklaring van 2004 geeft aan dat samenwerking met vele verschillende organisaties in een concrete situatie mogelijk is (in de praktijk oefenen EGF-eenheden ook met andere mogelijke samenwerkingspartners). Verdergaande samenwerking is volgens die intentieverklaring alleen mogelijk binnen het lidmaatschap. Daarbinnen kennen we: leden (Gendarmerie en EU-land), 'observers' (Gendarmerie en officieel kandidaat EU land) en Partners (EU-land en organisatie die niet op alle punten voldoet aan de kenmerken van een gendarmerie).

II Lessen uit Europese defensiesamenwerking

Al decennia lang wordt hoog opgegeven van de politieke, militaire en financiële voordelen van meer defensiesamenwerking in Europa, niet in de laatste plaats in Nederland. De voorstanders van deze samenwerking – van politici en hooggeplaatste militairen tot onafhankelijke denktanks – betogen dat er sprake is van een win-winsituatie voor alle betrokkenen. Toch blijkt samenwerking in de praktijk veelal weerbarstig te zijn. Daarom is in het vorige hoofdstuk inzicht verschaft in verschillende multilaterale, regionale en bilaterale sporen die tot effectieve en kostenbesparende defensiesamenwerking zouden moeten leiden. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste lessen uit de opgedane ervaringen opgetekend. Deze lessen kunnen behulpzaam zijn bij de beantwoording van de centrale vraag uit de adviesaanvraag van het kabinet om concrete aanbevelingen te doen voor de verdere internationale inbedding van de Nederlandse krijgsmacht.

II.1 Soevereiniteit, samenwerking en het belang van de strategische cultuur

De zorg om verlies van nationale soevereiniteit in de traditionele zin en derhalve van beschikkingsmacht over de eigen krijgsmacht is een belangrijke reden, zo niet de hoofdreden, dat afspraken over geïntegreerde operationele samenwerking voorshands meer uitzondering zijn dan regel. De paradox doet zich voor dat Europese krijgsmachten weliswaar gezamenlijk optreden in internationaal verband, maar dat ieder land zich veelal zelfstandig voorbereidt op dit optreden. Wanneer men soevereiniteit opvat als ‘het vermogen om via extern handelen nationale belangen optimaal te dienen’ dan is nauwere samenwerking in Europees en breder internationaal verband meer dan ooit essentieel ter verzekering van onze belangen en de verwerving van invloed. Zoals al eerder is opgemerkt, is het belang van de gedeelde Europese soevereiniteit daarbij in werkelijkheid groter dan dat van de (ongedeelde) nationale soevereiniteit.

Het ontbreken van een gemeenschappelijke visie op het Europese defensiebelang is het belangrijkste obstakel om tot samenwerking te komen. Wanneer gelijkgestemde landen samenwerking nastreven, is een dergelijke visie gemakkelijker te bereiken. Wat betekent dit nu voor landen die opteren voor verdieping van de operationele samenwerking met partnerlanden? Zij moeten bij de keuze van samenwerkingspartners zich ervan vergewissen dat het politiek besluitvormingsproces rondom uitzending van militaire eenheden, de strategische cultuur en de bereidheid om risico's te delen min of meer overeenkomstig zijn. Deze drie parameters zijn belangrijke voorwaarden voor het succes van de samenwerking bij gezamenlijke militaire inzet. Zo geschiedt de politieke besluitvorming over deelname van militairen aan *out of area*-operaties in Nederland en Duitsland in nauwe samenspraak tussen regering en parlement. Uitzending van militairen kan in beide landen in de praktijk slechts doorgang vinden wanneer een parlementaire meerderheid zich hiervoor uitspreekt. In het Verenigd Koninkrijk kan de regering daarentegen zonder consultatie van het parlement besluiten tot expeditie-inzet van Britse militairen. Dit onderscheid in politieke besluitvorming kan een verklaring zijn voor het feit dat het Duits-Nederlandse legerkorps hoofdkwartier wel in zijn totaliteit is ingezet bij crisisbeheersingsoperaties en de UK/NL Amphibious Force nog niet.

De strategische cultuur van een land omvat de gedeelde overtuigingen, ideeën en normen rond de inzet van het militaire instrument om veiligheidsdoelstellingen te realiseren. De strategische cultuur is een product van de geschiedenis van een land, de geopolitieke situatie, de politieke instituties en de historische ervaring met de inzet van de krijgsmacht. Zij beïnvloedt in belangrijke mate de bereidheid de krijgsmacht buiten de eigen landsgrenzen in te

zetten en in risicovolle omstandigheden te laten optreden. Landen met een overeenkomstige strategische cultuur zijn beter in staat samen te werken in operationeel verband. Hierbij valt te denken aan de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, maar ook aan Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Hiertegenover kan worden genoemd dat Frankrijk en Duitsland hun binationale brigade niet hebben kunnen inzetten in Afghanistan vanwege meningsverschillen over het karakter van het militaire optreden en de hiervoor geldende beperkingen (*caveats*).⁸⁰

De Nederlandse strategische cultuur kan tot dusverre worden geplaatst tussen de op militaire daadkracht gerichte cultuur van landen als de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk en de militair meer terughoudende cultuur van de Duitse Bondsrepubliek. Nederland is bereid om met zijn krijgsmacht een bijdrage te leveren aan risicovolle missies, maar onder voorwaarde dat deze internationaalrechtelijk is gemandateerd en is ingebed in een samenhangende civiel-militaire aanpak om veiligheid, stabiliteit en rechtsorde te versterken. Deze positionering heeft Nederland de mogelijkheid geboden om samenwerking na te streven met landen met verschillende strategische culturen, zoals Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Daardoor kan Nederland wellicht ook een verbindende factor zijn tussen verschillende clusters van samenwerking binnen Europa.

II.2 Gezamenlijke instandhouding van materieel

De gezamenlijke instandhouding van defensiematerieel spreekt wellicht minder tot de verbeelding dan de gezamenlijke inzet van militaire eenheden tijdens operaties, maar toch zijn juist op dit terrein kostenbesparingen door schaalvoordelen te behalen. Vanzelfsprekend moet worden uitgegaan van de wapensystemen die thans bij de lidstaten in gebruik zijn. Zo poogt Nederland het onderhoud van F-16 gevechtsvliegtuigen te concentreren in Woensdrecht (*Maintenance Valley*), al wordt daarvan tot dusverre nog onvoldoende gebruik gemaakt door andere Europese landen. Het ligt voor de hand ook de bestaande materieelsamenwerking met Duitsland uit te breiden met de instandhouding van de Pantserhouwitzer, de Patriot-eenheden en de wielvoertuigen Boxer en Fennek. Door gezamenlijk onderhoud, aanschaf van reservedelen en munitiebeheer kunnen besparingen worden bereikt bij de Koninklijke landmacht, naar analogie van besparingen bij de Koninklijke marine als gevolg van de gezamenlijke instandhouding met België van M-fregatten en mijnenbestrijdingsvaartuigen.

Concentratie van onderhoudsactiviteiten op één locatie impliceert dat op andere plaatsen werkgelegenheid verloren gaat. Daarom is deze vorm van samenwerking niet eenvoudig tot stand te brengen en kan ze politieke en maatschappelijke weerstand oproepen, vooral in tijden van economische crisis. Om deze weerstand te overwinnen moeten de lusten en de lasten van de concentratie van onderhoud door de deelnemende landen op een billijke wijze worden verdeeld.

Bundeling van de logistieke dienstverlening bij militaire operaties, zoals in het voorbeeld van NAMSA als *contracting agency* ten behoeve van NAVO-operaties, kan zowel de kwaliteit van de logistieke keten verbeteren als forse kostenbesparingen voor troepenleverende landen met zich brengen. Landen moeten wel bereid zijn deskundige militairen uit eigen gelederen beschikbaar te stellen aan NAMSA of een andere multinationale *contracting agency*.

⁸⁰ Tomas Valasek, 'Surviving Austerity. The case for a new approach to EU military collaboration', Centre for European Reform, April 2011, p. 21; Rem Korteweg, 'The Superpower, the Bridge-Builder and the Hesitant Ally. How Defense Transformation Divided NATO (1991-2008)', Leiden University Press, 2011, pp. 407-411.

II.3 Standaardisatie als ‘multiplier’ voor samenwerking

Door meer standaardisatie kunnen in beginsel de ontwikkelings- en verwervingskosten van (wapen)systemen worden beperkt. De praktijk is echter weerbarstig. Zo zullen in Europa de komende tien jaar 23 verschillende types pantservoertuigen in gebruik worden genomen met uiteenlopende kalibers munitie. Op de Duits-Nederlandse Boxer na, zijn deze pantservoertuigen het resultaat van een nationale behoeftestelling en een nationaal ontwikkeltraject, uitmondend in een nationaal vervaardigd product. Ook de grote verscheidenheid van marineschepen in Europa is het directe gevolg van de aanwezigheid van 21 scheepswerven die marineschepen bouwen in zestien verschillende landen. Standaardisatie van (wapen)systemen in Europa heeft nog een lange weg te gaan. Het traject begint met het opstellen van een gezamenlijke behoeftestelling en een bijbehorend pakket van eisen door een groep gelijkgestemde landen. Voorwaarde is wel dat de militaire behoeften leidend zijn voor internationale materieelsamenwerking en niet de belangen van nationale defensie-industrieën. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat door toevoeging van nationale eisen de kosten van (wapen)systemen stijgen, zoals onder meer is gebeurd bij de NH-90 helikopter. Gezamenlijke aanschaf is dikwijls duur gebleken vanwege onnodige nationale configuratieverschillen.

Bij het opstellen van het investeringsplan van Defensie moet in de eerste plaats worden gekeken naar materieel waaraan in Europees verband een tekort bestaat. Standaardisatie van militair materieel vormt vervolgens de beste grondslag voor een duurzame internationale samenwerking op de gebieden logistiek, onderhoud, opleiding en training. De aantrekkelijkheid van deze vorm van samenwerking hangt ook samen met het feit dat soevereiniteit en afhankelijkheid hier minder in het geding zijn dan bij verdergaande vormen van samenwerking. Gebruik van hetzelfde materieel is een belangrijke voorwaarde voor het gezamenlijk opleiden en trainen van personeel. Dit geldt bijvoorbeeld voor opleidingen op de pantserhouwitzer (met Duitsland) en het YPR pantserrupsvoertuig (met België), de para-opleidingen (met België) en in de toekomst tactische UAV's (met België). Ook gezamenlijke opleidingen in specifieke bekwaamheden (parachutespringen, duiken, bergbeklimmen) liggen voor de hand. Ten slotte zou de samenwerking tussen defensie-opleidingen kunnen worden versterkt, bijvoorbeeld door een stapsgewijze uitbreiding van het European Security and Defence College.

Internationale materieelsamenwerking mag echter geen instrument worden om de belangen van krijgsmachtdelen binnen het investeringsplan van Defensie veilig te stellen. Onder dit voorbehoud ligt samenwerking met landen die voornemens zijn hun F-16 gevechtsvliegtuigen op termijn te vervangen door de JSF (Noorwegen, Denemarken, België) voor de hand.⁸¹

II.4 Industriële en economische belangen als hindermacht

Nationale industriële en economische belangen vormen dikwijls een taaie hindermacht bij het streven naar meer internationale materieelsamenwerking. In Europa wordt nog steeds ongeveer tachtig procent van de defensie-investeringen besteed in nationale bedrijven. Het gevolg is dat de Europese krijgsmachten naast de meer dan twintig uiteenlopende types gevechtsvoertuigen tezamen beschikken over zeven verschillende gevechtshelikopters, vier types tanks, drie verschillende gevechtsvliegtuigen en een breed assortiment aan fregatten en ander varend materieel. Met name de marine- en landmacht-industrieën in Europa zijn

81 Margriet Drent e.a., 'Internationale Militaire Samenwerking: Knelpunten en Kansen', *Clingendael Policy Brief* No. 6, September 2011, pp. 6-8; Dick Zandee, 'Europa moet, ook voor defensie!', *Atlantisch perspectief* nr. 6, 2010, pp. 6-7; Interview met CDR F. Sijtsma, Den Haag, 30 augustus 2011; Interview met Thomas Valasek, Den Haag, 30 september 2011.

nog sterk nationaal georiënteerd. Een positieve ontwikkeling is wel dat de Britse en Franse defensie-industrieën op zoek gaan naar meer samenwerkingsmogelijkheden als uitvloeisel van het Frans-Britse verdrag voor defensiesamenwerking.

Het EDA heeft tot nu toe slechts heel beperkt de bescherming van de nationale defensie-industrieën weten te beteugelen. De Nederlandse defensie-industrie is binnen Europa een bescheiden speler, die door een voormalig EDA-functionaris wordt getypeerd als een industrie met een MKB-achtige structuur. Derhalve lijkt voor Nederland geen hoofdrol weggelegd bij het in Europees verband beteugelen van protectie van nationale defensie-industrieën. Bovendien is het Nederlands luchtvaartcluster sterk gericht op trans-Atlantische samenwerking met Amerikaanse partners, in het bijzonder bij de ontwikkeling van de Joint Strike Fighter (JSF). Dit neemt niet weg dat Nederland in EU-verband moet hameren op een (verdere) liberalisering van de Europese defensiemarkt.⁸²

II.5 Investeren gaat voor de baat uit

Ten onrechte wordt vaak gedacht dat meer internationale defensiesamenwerking een snelle manier is om op de krijgsmacht te kunnen bezuinigen. Daarbij wordt voorbijgegaan aan de initiële kosten die samenwerking met zich brengt: stafcapaciteit om de samenwerking van de grond af op te bouwen en investeringen in (nieuwe) gemeenschappelijke faciliteiten. Zo heeft Nederland ongeveer € 10 miljoen geïnvesteerd in een nieuwe accommodatie voor het EATC op de vliegbasis Eindhoven.⁸³ Kostenbewustzijn is daarom een belangrijk aspect bij de keuze van toekomstige internationale samenwerkingsprojecten.

Effectieve operationele samenwerking vergt bovendien jaren van gezamenlijke training en oefening. Zo kan de goede samenwerking met de Duitse landmacht worden verklaard vanuit de jarenlange samenwerking op de Noord-Duitse laagvlakte ten tijde van de Koude Oorlog. Dit aspect kan niet genoeg worden benadrukt.

II.6 Meer nadruk op civiel-militaire samenwerking in de EU

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 doen zich nieuwe kansen voor om de civiel-militaire samenwerking in de EU op een hoger plan te brengen. De solidariteitsclausule en wederzijdse bijstandsclausule bieden aanknopingspunten voor meer coördinatie en nauwere samenwerking van civiele en militaire capaciteiten van de lidstaten teneinde de dreiging van terrorisme op het Europees grondgebied te keren en bijstand te verlenen in het geval van een (natuur)ramp. Ook kan de EU vaker een beroep doen op de inzet van de EGF voor politietrainings- en politieopbouwmissies buiten de Unie. De EGF kan zo een belangrijke meerwaarde verwerven voor het GBVB. Zoals eerder aangegeven valt het te overwegen deze nichecapaciteit op termijn onder het PGS-mechanisme te scharen, mits PGS ruimte laat voor de vorming van verscheidene kopgroepen.

Voorts zijn er mogelijkheden meer synergievoordelen te behalen bij de ontwikkeling van civiele en militaire technologieën. Op een aantal onderzoeksgebieden, zoals satellietcommunicatie, datatransmissie en sensoren, heeft de civiele sector een belangrijke voorsprong op de

82 Margriet Drent and Dick Zandee, 'Breaking Pillars. Towards a Civil-Military Security Approach of the European Union', Institute Clingendael, January 2010, p. 60; Interview met Dick Zandee, Brussel, 9 september 2011.

83 Interview met kolonel Th. Rikken, voormalig projectleider EATC, Den Haag, 14 oktober 2011.

defensie-industrie. Daarom is het wenselijk een gezamenlijk onderzoeksbudget voor interne en externe veiligheid onder te brengen bij het European Security Research programma van de Europese Commissie. Hiervoor is het wel noodzakelijk afspraken te maken tussen de Europese Commissie en het EDA over de financiering van dit gezamenlijk onderzoeksprogramma.⁸⁴

II.7 Samenwerking schept verplichtingen

Naast de voordelen van Europese defensiesamenwerking moet men evenzeer oog hebben voor de verplichtingen die deze samenwerking meebrengt. Het onderbrengen van nationale defensiecapaciteiten in een multinationale *pool*, zoals de *pool* van militaire transportvliegtuigen in het EATC, schept ook verplichtingen voor de partners voor de instandhouding en het onderhoud van die capaciteit. In het eindrapport Verkenningen 'Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst' werd gewezen op het risico dat bezuinigingen op Europese defensiebudgetten veelal ten koste gaan van internationale samenwerkingsverbanden en projecten.⁸⁵ Zo heeft de Nederlandse regering bij een eerdere ombuigingsoperatie eenzijdig besloten tot stopzetting van een binationaal project met Duitsland (het Patriot-akkoord) en heeft Noorwegen na een regeringswisseling in 2003 hetzelfde gedaan bij een binationaal project met Nederland (de Noorse deal). Ook het recente besluit de Nederlandse stafcapaciteit in het Duits-Nederlands legerkorps hoofdkwartier te verminderen is geen vertrouwenwekkende maatregel in de richting van deze strategische partner. Volledig kunnen vertrouwen op de loyaliteit van partners is essentieel voor succesvolle defensiesamenwerking. Zo zou een hypothetisch Nederlands besluit tot afstoting van de M-fregatten als onderdeel van het recente forse pakket van ombuigingen binnen de krijgsmacht een affront zijn geweest voor de maritieme samenwerking met België. Maar ook in de toekomst zullen aankoopbeslissingen voor de Koninklijke marine in nauwe samenspraak met België moeten geschieden. Uiteraard mag ook het omgekeerde worden verlangd.⁸⁶

II.8 EU-NAVO samenwerking

De EU en de NAVO hebben zich het afgelopen decennium in gelijke mate beijverd voor verbetering van de militaire capaciteiten van de lidstaten ten behoeve van *out of area* optreden. Veel capaciteitsinitiatieven met klinkende namen zijn door EU en NAVO geïnitieerd, die evenwel slechts mondjesmaat hebben bijgedragen aan capaciteitsversterking. Dikwijls klinkt het verwijt dat duplicatie van inspanningen door de EU en de NAVO de oorzaak is van de beperkte vooruitgang op capaciteitsgebied. Het zijn echter, het zij nogmaals gezegd, de nationale lidstaten die verantwoordelijk zijn voor hun nationale defensieplanning en de aanschaf van militaire middelen. De tekortschietende materieelsamenwerking tussen de lidstaten onderling, en niet de duplicatie tussen EU en NAVO, is de hoofdoorzaak van het voortbestaan van Europese militaire tekorten voor *out of area*-optreden.

Informeel contacten tussen de staven van de EU en de NAVO, in het bijzonder het EDA en het Allied Command Transformation (ACT), bieden voldoende aanknopingspunten voor een nadere afstemming van prioriteiten, inclusief afspraken over een verdeling van capaciteiten-

84 Interview met Dick Zandee, Brussel, 9 september 2011.

85 Interdepartementale project-Verkenningen, 'Eindrapport Verkenningen: Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst', Den Haag, 2010.

86 CDR F. Sijtsma, Den Haag, 30 augustus 2011; Prof.dr. Sven Biscop, Brussel, 8 september 2011.

projecten. Het overgrote deel van de capaciteitenprojecten dat in EDA- of NAVO-verband tot ontwikkeling komt, is opgezet door een beperkt aantal landen en hierover kan zonder restricties op stafniveau worden overlegd. Zo werkt het EDA aan bescherming tegen biologische wapens, terwijl de NAVO zich concentreert op protectie tegen chemische dreigingen. Afstemming van projecten die een collectieve behoefte van de NAVO of de EU betreffen, is echter niet mogelijk zolang de politieke blokkade op EU-NAVO-samenwerking door Cyprus en Turkije in stand gehouden wordt.⁸⁷

II.9 Snelle reactiemachten van EU en NAVO

Internationale defensiesamenwerking draait niet uitsluitend om versterking van militaire capaciteiten, maar ook om effectieve inzet van die capaciteiten tijdens missies. Hiervoor zijn goede operationele concepten en gezamenlijke training onontbeerlijk. De NRF en EU Battlegroups vervullen een belangrijke rol bij de transformatie naar meer expeditieaire krijgsmachten, de vergroting van de interoperabiliteit tussen militaire eenheden van deelnemende landen en als voorbereiding op een effectieve multinationale inzet tijdens toekomstige missies. De operationele inzet van de NRF en EU Battlegroups is tot op heden politiek onhaalbaar gebleken, met uitzondering van de humanitaire inzet van de NRF bij de orkaan Katrina en de aardbeving in Pakistan. Een belangrijk struikelblok betreft de vraag wie voor de kosten van inzet van de NRF en de EU Battlegroups moet opdraaien. Slechts een beperkt deel van deze kosten komt voor gemeenschappelijke financiering in aanmerking, wat – weinig verrassend – de bereidheid van troepen leverende landen om in te stemmen met inzet van een snelle reactiemacht negatief beïnvloedt.

Na een periode van (gezamenlijke) training en oefeningen, gevolgd door een stand-byperiode van zes maanden, worden de NRF en EU Battlegroup formaties weer ontbonden. Polen heeft geopperd de incidentele operationele samenwerking tussen landen in NRF en EU Battlegroups om te zetten in semi-permanente samenwerkingsverbanden waarbij dezelfde (combinatie van) landen periodiek deelnemen aan een NRF of EU Battlegrouprotatie.⁸⁸ Deze gedachte verdient naar de mening van de AIV steun. De omvorming van NRF en EU Battlegroups tot semi-permanente samenwerkingsverbanden is immers een welkome aansporing voor verdieping van de operationele samenwerking tussen deelnemende landen. Het ligt in de rede dat Nederland hieraan zal deelnemen. Die Europese landen die – anders dan Nederland – niet beschikken over een volledig expeditieaire krijgsmacht, kunnen worden aangemoedigd zich te specialiseren door een nichecapaciteit bij te dragen aan de NRF of EU Battlegroups, naar het voorbeeld van de Tsjechische specialisatie ten aanzien van NBC-detectie en -bescherming. In het kader van het Smart Defence-initiatief van de NAVO en het Gent-initiatief van de EU behoeft dit voorstel naar het oordeel van de AIV nadere uitwerking.

87 Dick Zandee, 'EU-NAVO: minder politiek, meer pragmatisme', *Internationale Spectator* nr. 12, december 2011, pp. 637-641; AIV-advies nummer 67, *Het nieuwe strategisch concept van de NAVO*, Den Haag, januari 2010.

88 Interview met Tomas Valasek, Den Haag, 30 september 2011.

III Verdieping van Europese defensiesamenwerking

De bevordering van internationale defensiesamenwerking vormt een rode draad in het Nederlands buitenlands beleid sinds de Tweede Wereldoorlog. Nauwe samenwerking is in de Nederlandse optiek de beste verzekering voor de eigen veiligheid en soevereiniteit. Daarom is ons land binnen de NAVO en de EU een voorstander van meer veiligheidssamenwerking en heeft het zich een constructieve partner getoond bij de verschillende capaciteiten-initiatieven van beide organisaties. De veiligheidsarchitectuur van de NAVO en het GVDB (voorheen EVDB) zijn het resultaat van een top-downbenadering van internationale samenwerking die zijn wortels heeft in het Noord-Atlantisch Verdrag (1949) en het EU-besluit tot instelling van het EVDB (1999).

Nederland heeft daarnaast vroegtijdig het belang van bottom-updefensiesamenwerking met enkele strategische partners onderkend in aanvulling op de top-downsamenwerking via de NAVO en de EU. Een drietal bilaterale samenwerkingsverbanden (Benesam, Duits-Nederlands legerkorps en UK/NL Amphibious Force) en enkele multinationale capaciteiteninitiatieven op het gebied van luchttransport (EATC, MCCE, SAC/C-17, SALIS) vormen tot nu toe de belangrijkste opbrengsten van deze bottom-upsamenwerking. Deze hebben bijgedragen aan verbetering van de militaire inzetbaarheid en interoperabiliteit van de Nederlandse krijgsmacht. De AIV is van mening dat de mogelijkheden voor bottom-upsamenwerking hiermee nog lang niet zijn uitgeput.

In dit hoofdstuk schetst de AIV de contouren van een tweesporenbenadering bestaande uit een top-downstrategie voor Europese veiligheidssamenwerking en een bottom-upaanpak voor verdieping van de bilaterale defensiesamenwerking met bestaande en potentiële samenwerkingspartners.

III.1 Top-downstrategie voor Europese veiligheidssamenwerking

Onder de EU-lidstaten wordt verschillend gedacht over de rol van de Unie op het wereldtoneel en de bijbehorende veiligheidsspolitieke doelstellingen en prioriteiten. Dit werd het duidelijkst zichtbaar rond de crisis in Libië vorig jaar en het ingrijpen van de internationale gemeenschap onder leiding van de NAVO. Door de verdeeldheid tussen Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk enerzijds en Duitsland anderzijds bleef de EU in deze crisis grotendeels buiten spel staan. Wil de EU een machtsfactor van betekenis worden op en nabij het Europese continent, dan is een consistent GVDB met een duidelijk militair profiel vereist. Hiertoe zou de EU, in navolging van de NAVO, werk moeten maken van een Strategisch Concept of een herziene Veiligheidsstrategie.⁸⁹ Een dergelijk basisdocument biedt ook mogelijkheden om te komen tot een betere afstemming van verantwoordelijkheden tussen de EU en de NAVO op veiligheidsgebied. De volgende vragen moeten daarbij in ieder geval aan de orde komen:

- Welke rol speelt het gebruik van het militair instrument binnen het GVDB en welke militaire capaciteiten zijn daarvoor nodig?
- Is het mogelijk naar analogie van het Stabiliteits- en Groeipact voor de euro afspraken te maken over de omvang van defensie-investeringen per lidstaat vooral met het oog op het bestrijden van Europese militaire tekorten?
- Zijn er mogelijkheden te komen tot vormen van PGS waardoor het ontbreken van

⁸⁹ Zie ook AIV-advies nummer 67, *Het nieuwe strategisch concept van de NAVO*, Den Haag, januari 2010, p. 41.

consensus over uitbreiding en verdieping van de Europese defensiesamenwerking kan worden omzeild?

- Hoe kan voorkomen worden dat de gebrekkige samenwerking tussen de EU en de NAVO op politiek niveau verlamkend werkt op de mogelijkheden van beide organisaties effectief samen op te treden in crisisbeheersingsoperaties?

De AIV is van mening dat Nederland zich samen met gelijkgezinde landen sterk moet maken voor het opstellen van een nieuwe Europese veiligheidsstrategie die zich rekenschap geeft van de operationele tekortkomingen van de eerdere ESS uit 2003 en ook antwoord geeft op bovenstaande vragen. De belangrijkste uitdaging voor deze nieuwe veiligheidsstrategie is de vertaling van concrete veiligheidsdoelstellingen naar een Europees behoeftestellingsproces dat leidend moet worden voor de defensie-investeringsplannen van de afzonderlijke lidstaten. De huidige situatie dat Europese krijgsmachten weliswaar gezamenlijk optreden, maar dat ieder land zonder internationale ruggenspraak beslist over de aanwending van investeringsgelden voor de eigen krijgsmacht, moet zo snel mogelijk tot het verleden behoren. De slaagkans van deze nieuwe veiligheidsstrategie staat of valt met de politieke bereidheid van Europese landen wederzijdse militaire afhankelijkheden te accepteren en met voorrang te investeren in versterking van het gezamenlijke militaire vermogen. Indien het niet mogelijk zou blijken alle EU-lidstaten achter een dergelijke top-downstrategie te verenigen, dan moet met een zo groot mogelijk aantal lidstaten hierover overeenstemming worden bereikt onder het PGS-mechanisme. Het EDA kan worden opgedragen de implementatie van het Europees behoeftestellingsproces ter hand te nemen en toe te zien op naleving van de afspraken die hieruit voortvloeien. Deze top-downbenadering completeert de *pooling* en *sharing* benadering onder het Gent-initiatief.

Bij dit alles dient in het oog te worden gehouden dat de versterking van expeditionaire capaciteiten, waaraan de afgelopen decennia zowel in EU- als in NAVO-verband is gewerkt, met kracht wordt voortgezet. Wat betreft de NAVO moet daarbij in het bijzonder gedacht worden aan de afspraken van het Lisbon Capability Initiative inzake:

- raketverdediging;
- *special forces*;
- gemeenschappelijke logistieke ondersteuning via NAMSA;
- gemeenschappelijke aanschaf en onderhoud van munitie en reserveonderdelen;
- lucht-grondwaarneming;
- *air-to-air refuelling*;
- bescherming tegen berrmbommen (IEDs);
- civiel-militaire samenwerking;
- digitale veiligheid.

Voor de verbetering van digitale veiligheid en voor de ontwikkeling van operationele cyber-capaciteiten is internationale (militaire) samenwerking essentieel. Deze samenwerking komt aan de orde in het recent verschenen AIV-advies 'Digitale oorlogvoering'.⁹⁰

III.2 Bottom-upaanpak voor bilaterale samenwerking

Bij de keuze van bilaterale partners moet eerst de vraag worden gesteld naar de doelstelling(en) van samenwerking. Bij minder vergaande vormen van defensiesamenwerking, zoals *pooling* en *sharing*, is het doel een optimale benutting van schaarse militaire capaciteiten

90 Zie: AIV/CAVV-advies nummer 77/22, *Digitale oorlogvoering*, Den Haag, december 2011.

tussen twee of meer landen door deze organisatorisch onder één noemer te brengen. De maritieme samenwerking met België laat zien dat standaardisatie van militair materieel en een onderlinge taakverdeling bij het onderhoud van materieel en de opleiding en training van bemanningen kosten kan besparen. Zo wordt het mogelijk gemaakt maritieme capaciteiten te behouden die voor elk land afzonderlijk te kostbaar zouden zijn. De AIV is van mening dat dit model van bilaterale samenwerking, aangeduid als het Benesam-model, ook navolging verdient bij andere krijgsmachtdelen. Bij de keuze van bilaterale partners zal derhalve eerst gekeken moeten worden naar landen die welwillend staan tegenover *pooling* en (toekomstige) standaardisatie van militair materieel, gezamenlijk onderhoud van militair materieel en gezamenlijke opleiding en training van personeel.

Een ander doel van bilaterale samenwerking is de gezamenlijke inzet van militaire eenheden tijdens operaties. Het Duits-Nederlands legerkorps is voor dit doeleinde in 1995 opgericht. Bij de keuze van bilaterale partners voor deze vorm van geïntegreerde operationele samenwerking moet goed gekeken worden naar de verschillen en overeenkomsten in politieke besluitvorming en strategische cultuur. De militaire voordelen van geïntegreerd optreden kunnen alleen tot hun recht komen wanneer de betrokken landen overeenkomstige politieke opvattingen huldigen over de aard van het militair optreden en de bereidheid risico's te nemen. De AIV meent dat de Nederlandse regering de mogelijkheden van geïntegreerde operationele samenwerking met andere landen, naar analogie van het Duits-Nederlands legerkorps, zorgvuldig moet onderzoeken, op voorwaarde dat hiervoor een breed politiek draagvlak aanwezig is in de betrokken landen. De meerwaarde van deze vorm van verdiepte samenwerking is dat Nederland als deelnemer aan een binationaal (of multinational) operationeel verband, naast extra militair vermogen ook meer politiek prestige en invloed op internationale besluitvorming kan verwerven. Een verdrag lijkt overigens vereist om het nodige gewicht te geven aan de gemaakte afspraken inzake de wederzijdse verplichtingen van partners in een binationaal (of multinational) operationeel verband.

III.3 Bilaterale samenwerking: met wie?

De belangrijkste strategische partners van Nederland in de afgelopen decennia waren: België, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en, in een speciale hoedanigheid van beschermheer, de Verenigde Staten. Gezien de overwegend positieve ervaringen die met deze partners zijn opgedaan komen vanzelfsprekend de mogelijkheden van verdieping van de samenwerking met de betrokken landen aan de orde. Daarnaast is het wenselijk de samenwerkingsmogelijkheden met Frankrijk en de Scandinavische landen, in het bijzonder Noorwegen en Denemarken, in kaart te brengen.

Kijkt men naar de vooruitzichten op nauwe samenwerking met het *Verenigd Koninkrijk*, dan is het van belang te constateren dat de Britten nadrukkelijk kiezen voor voortzetting van de samenwerking met de Verenigde Staten en voor nieuwe vormen van vergaande samenwerking met Frankrijk. Deze landen hebben een permanente zetel in de VN-Veiligheidsraad, wat hoe dan ook een belangrijke factor is in hun veiligheidsbeleid. Het betreft ook landen met een snelle politieke besluitvorming en robuuste militaire inzet, zoals bij de NAVO-operatie in Libië. De Britse samenwerking met Frankrijk moet onder meer gestalte krijgen in de Joint Expeditionary Task Force (JEF). In dit verband is de vraag aan de orde of de JEF ruimte laat voor andere Europese landen om eraan deel te nemen en onder welke voorwaarden. Indien dat het geval is, is de vervolgvraag of Nederland bereid en in staat is zich aan te sluiten bij deze Frans-Britse taakgroep die zal bestaan uit zo'n vijfduizend militairen afkomstig uit de drie krijgsmachtdelen. De taakgroep moet in staat zijn robuuste crisisbeheersingsoperaties uit te voeren en zal hiertoe vanaf 2011 gezamenlijk trainen en oefenen. Wanneer een Nederlandse militaire bijdrage aan de JEF inpasbaar is, resteert de vraag of Nederland bereid

is de vereiste politieke verbintenis met betrekking tot robuuste inzet in risicovolle missies aan te gaan. Want dat is wat deelname aan de JEF impliceert.

De AIV is van mening dat de regering eerst een breed politiek draagvlak voor Nederlandse deelname aan de JEF zeker moet stellen, waarna met het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk onderhandelingen gevoerd kunnen worden over de concrete invulling van de Nederlandse bijdrage en de wederzijdse verplichtingen. De AIV merkt daarbij op dat Nederlandse deelname aan de JEF de politieke invloed en reputatie van ons land bij onze (Europese) bondgenoten ten goede kan komen. Deze invloed hangt samen met de bereidheid medeverantwoordelijkheid te dragen voor risicovolle crisisbeheersingsoperaties, die voortvloeien uit beslissingen van internationale organisaties, in het bijzonder de VN-Veiligheidsraad.

De defensiesamenwerking met de *Verenigde Staten* kent drie speerpunten: samenwerking tussen de beide luchtmachten waarbij Nederland gebruik maakt van Amerikaanse opleidings- en trainingsfaciliteiten voor jachtvliegers en helikopterbemanningen, kustwacht-samenwerking bij drugsbestrijding in het Caribisch gebied en ad-hoc operationele samenwerking in NAVO-verband. De AIV meent dat de mogelijkheden voor Nederland om in bilateraal verband nog nauwer samen te werken met de Verenigde Staten beperkt zijn, aangezien de omvang van beide krijgsmachten onvergelijkbaar is en de prioriteiten op veiligheidsgebied van beide landen veelal uiteenlopen. De grotere nadruk van het Amerikaanse buitenlands- en veiligheidsbeleid op Azië en de Pacific, soms ten koste van de trans-Atlantische relatie, kan bovendien voor Nederland, Europa en de NAVO een beperkende factor zijn bij toekomstige veiligheids- en defensiesamenwerking.

Duitsland is om uiteenlopende redenen een belangrijke partner waarmee verdieping van defensiesamenwerking moet worden nagestreefd. Allereerst speelt Duitsland, vooral ook monetair, een leidende rol in de Europese politiek. Daarnaast is Duitsland verreweg onze belangrijkste handelspartner. De Nederlandse bijdrage aan de mondiale economie verloopt voor een belangrijk deel via de handel met Duitsland. Verder hebben Nederland en Duitsland over veel onderwerpen van buitenlands beleid, waaronder het veiligheidsbeleid, een overeenkomstige zienswijze. Ook de besluitvorming bij militaire inzet verloopt in Duitsland op vergelijkbare wijze en in een overeenkomstig tempo als in ons land.⁹¹ Met de aanstaande opschorting van de dienstplicht beschikt ook Duitsland over een beroepskrijgsmacht. Voorts hebben de landmachten van beide landen grotendeels hetzelfde materieel en kopen zij gezamenlijk munitie in. Ten slotte heeft de gezamenlijke inzet van militaire eenheden in onder meer Kosovo en de inzet van het snel inzetbaar hoofdkwartier in Afghanistan (Kabul en Kunduz) zijn vruchten afgeworpen. Dit biedt goede vooruitzichten op een ver(der)gaande samenwerking met Duitsland, en niet alleen tussen de beide landmachten. Een voorbeeld hiervan is het voornemen de Patriot luchtverdedigingscapaciteit van beide krijgsmachten samen te voegen, naar analogie van het Benesam-model, en waarbij ook andere landen zich kunnen aansluiten.⁹² Een ander voorbeeld is de *Comprehensive Approach*oefening van het snel inzetbaar hoofdkwartier van het Duits-Nederlands legerkorps in samenwerking met de ministeries van Buitenlandse Zaken en (N)GO's van Duitsland en Nederland in oktober 2011. De verdere ontwikkeling van het *Comprehensive Approach*concept en de samenwerking met civiele actoren is een hoeksteen van de transformatie van de NAVO, waarbij het snel inzetbaar hoofdkwartier een voortrekkersrol vervult.

91 AIV-advies nummer 56, *Inzet van de krijgsmacht: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming*, Den Haag, mei 2007, p. 18.

92 Zie: <http://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2011/05/10/46182412/Nederland_en_Duitsland_verdiepen_samenwerking>. Geraadpleegd op 5 december 2011.

De ministers van Defensie van de *Benelux* hebben op 10 maart 2011 een intentieverklaring getekend om de mogelijkheden tot samenwerking en integratie op militair gebied uit te werken, naar het voorbeeld van Benesam. Volgens die intentieverklaring zullen naast de bestaande marinesamenwerking ook de samenwerkingsmogelijkheden voor de luchtmacht en de landmacht worden onderzocht, onder meer op de gebieden materieellogistiek en onderhoud, opleidingen en gereedstelling, luchtruimbewaking en luchttransport, en materieelverwerving.⁹³ Voor een succesvolle samenwerking moet sprake zijn van een min of meer vergelijkbaar veiligheidsbeleid van de deelnemende landen. In die zin staat België met zijn sterke nadruk op multilateralisme dichter bij Nederland dan het Verenigd Koninkrijk of de Verenigde Staten die meer geneigd zijn tot unilateraal optreden. Een andere overweging van meer politiek-strategische aard is dat de positie van de kleinere lidstaten in de EU door verschillende oorzaken onder druk is komen te staan. Nauwere onderlinge aansluiting van de Benelux-landen zou dan het logische antwoord zijn op de toegenomen dominantie van de grote landen.

De defensiesamenwerking met *Frankrijk* kan worden getypeerd als moeizaam, maar kent naast mislukkingen ook enkele bescheiden successen. De ontwikkeling van een binationale UAV-capaciteit tussen 2001 en 2006 is geëindigd in een mislukking, maar heeft Nederland wel bruikbare lessen opgeleverd voor toekomstige defensiesamenwerking. Effectieve samenwerking ontstaat door jarenlange investeringen in wederzijds vertrouwen en het opstellen van gezamenlijke behoeftestellingen en investeringsplannen. Bij de oprichting van het EATC in 2010, waaraan Frankrijk en Nederland deelnemen samen met Duitsland en België, zijn deze lessen met succes toegepast. Ook de Franse en Nederlandse deelname aan de EGF is een goed voorbeeld van (multinationale) defensiesamenwerking met Frankrijk. Ten slotte werkt Nederland op beperkte schaal samen met Frankrijk op het gebied van opleiding en training van Afrikaanse militairen in het kader van hervorming van de veiligheidssector (SSR). De AIV constateert dat de Frans-Nederlandse defensiesamenwerking beter gedijt in multinationale verbanden, zoals EATC en EGF, dan in bilateraal kader. Daarom meent de AIV dat verdieping van de defensiesamenwerking met Frankrijk binnen deze multinationale verbanden moet prevaleren boven verdieping van de bilaterale betrekkingen.

Noorwegen heeft zich naast samenwerking in Nordefco-verband ook georiënteerd op andere mogelijke allianties. Het Noorse ministerie van Defensie kijkt sinds 2008 naar de mogelijkheden van nauwere samenwerking met landen die grenzen aan de Noordzee, in het bijzonder Denemarken, Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Nederland komt naar voren als een potentiële bilaterale partner voor de Noorse krijgsmacht. In de woorden van een Noorse defensiespecialist: 'Only the Netherlands stands out as both a willing and able partner and then primarily for the Norwegian Army.'⁹⁴ Nederland en Noorwegen hebben in 2002 een intentieverklaring getekend met beginselafspraken over vergaande militaire samenwerking tussen de landmacht, luchtmacht en marine van beide landen. Als gevolg van een Noorse regeringswisseling en bezuinigingen op de krijgsmacht heeft Noorwegen in 2003 de plannen voor nauwere bilaterale samenwerking met Nederland grotendeels bevroren.⁹⁵ Wel is Noorwegen een belangrijke NAVO-partner binnen het snel inzetbaar hoofdkwartier van het Duits-Nederlands legerkorps. Hoewel Noorwegen geen EU-lidstaat is, heeft

93 Minister van Defensie, beleidsbrief *Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld*, Den Haag, 8 april 2011.

94 Hakon Lunde Saxi, 'Nordic Defence Cooperation after the Cold War', *Oslo Files on Defence and Security*, March 2011, p. 28.

95 De operationele samenwerking tussen de Noorse en Nederlandse landmacht bleef evenwel intact.

het wel een samenwerkingsovereenkomst gesloten met het EDA en maakt het deel uit van de Nordic Battlegroup samen met Zweden, Finland, Ierland en Estland. Verder is Noorwegen een land dat wat betreft de visie op het buitenlands- en veiligheidsbeleid en zijn politiek-strategische cultuur verwant is met Nederland. Samenwerkingsmogelijkheden doen zich onder meer voor ten aanzien van gevechtsvliegtuigen en op het terrein van onderzoek en technologieontwikkeling.

Denemarken is evenals Noorwegen een land dat overeenkomsten vertoont met Nederland. Weliswaar heeft Denemarken als enige EU-lidstaat een *opt-out* voor het GVDB bedongen, maar de nieuwe Deense regering heeft aangekondigd te streven naar afschaffing van deze *opt-out*constructie door middel van een referendum, dat mogelijk al in 2012 wordt gehouden.⁹⁶ Verder zal Denemarken een verlaging van het aantal gevechtsvliegtuigen en helikopters doorvoeren. Een besluit over de opvolging van de huidige F-16 gevechtsvliegtuigen wordt uiterlijk in 2018 genomen. Denemarken overweegt net als Nederland over te gaan tot aankoop van de JSF.

Op grond van bovenstaande analyse meent de AIV dat verdieping van de samenwerking met Duitsland, België, Luxemburg, Noorwegen en Denemarken de beste vooruitzichten biedt voor de Nederlandse krijgsmacht om met behoud van essentiële militaire capaciteiten mee te kunnen blijven doen aan crisisbeheersingsoperaties die een robuuster militair optreden vergen dan vredeshandhaving en vredesopbouw. Verdieping van de samenwerking met het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk in het kader van de JEF moet worden onderzocht, maar is alleen zinvol als Nederland bereid is de vereiste politieke verbintenis met betrekking tot een nog robuustere inzet in risicovolle missies aan te gaan.

III.4 Nieuwe mogelijkheden voor bilaterale samenwerking

In de adviesaanvraag van de regering wordt gevraagd naar concrete ideeën voor defensie-samenwerking met partnerlanden in bilateraal of breder verband. Tegelijkertijd geeft de AIV zich rekenschap van de voorlopige keuzes die de minister van Defensie in de beleidsbrief 'Defensie na de kredietcrisis' van april 2011 voorstaat inzake bilaterale defensiesamenwerking. De AIV meent dat nieuwe mogelijkheden voor samenwerking moeten worden getoetst aan onder meer de volgende criteria:

- versterking van het Europese militaire vermogen;
- verbetering van de interoperabiliteit;
- kostenbesparingen door schaalvoordelen.

België en Luxemburg

De samenwerking met België en Luxemburg krijgt onder deze regering extra aandacht in het buitenlands beleid en kan bij de Benelux-partners rekenen op een welwillende respons. De AIV is van mening dat de Nederlandse regering met de nieuwe Belgische regering moet aansturen op een overeenkomst met de Benelux-partners om een gestructureerde samenwerking van de krijgsmachten te faciliteren. Voor verdieping van de operationele samenwerking onder Benesam is echter een afzonderlijk verdrag vereist, naar analogie van het Legerkorps-verdrag met Duitsland. De AIV onderkent de volgende mogelijkheden tot samenwerking:

⁹⁶ Zie: <<http://www.securitydefenceagenda.org/Contentnavigation/Library/Libraryoverview/tabid/1299/articleType/ArticleView/articleId/2929/European-Commission-welcomes-end-of-Danish-border-controls.aspx>>. Geraadpleegd op 11 november 2011.

- **Luchtmacht:** materieel-logistieke samenwerking als opmaat naar gezamenlijke aankoop, onderhoud en stationering van transport- en gevechtsvliegtuigen alsmede gezamenlijke opleiding en training van vliegers. Aansluiting van Noorwegen en Denemarken bij deze luchtmachtsamenwerking behoort tot de mogelijkheden.
Doelstelling: behoud van een veelzijdig inzetbare luchtmacht, met een adequate transport- en gevechtscapaciteit, door gebruikmaking van de schaalvoordelen van gezamenlijke aankoop en onderhoud van vliegtuigen en van herverdeling van Nederlandse en Belgische transport- en gevechtsvliegtuigen over een beperkt aantal vliegvelden.
Implicatie soevereiniteit: deze vergaande samenwerking gaat niet ten koste van de mogelijkheden voor zelfstandige inzet van de Nederlandse en Belgische luchtmacht (naar analogie van Benesam).
Randvoorwaarden: (1) samenwerking op het gebied van gevechtsvliegtuigen veronderstelt dat Nederland en België dezelfde keuze maken wat betreft de opvolging van de huidige F-16's; (2) de lusten en lasten van de concentratie van stationering en onderhoud van vliegtuigen en de gezamenlijke opleiding van vliegers moeten op een billijke wijze worden verdeeld.
- **Marine:** afstemming van lopende investeringsplannen en op termijn de totstandkoming van een gezamenlijk investeringsplan voor de Nederlandse en Belgische marine. Aansluiting van Duitsland bij deze maritieme samenwerking behoort tot de mogelijkheden.
Doelstelling: standaardisatie van (een nieuwe generatie) marineplatforms, inclusief gezamenlijk onderhoud en gezamenlijke opleiding van bemanningen, bij voorkeur samen met Duitsland, brengt kostenbesparingen mee en moet tegelijkertijd bijdragen aan versterking van het Europese militaire vermogen voor maritiem optreden.
Implicatie soevereiniteit: deze vergaande samenwerking gaat niet ten koste van de mogelijkheden voor zelfstandige inzet van de Nederlandse en Belgische marine.
Randvoorwaarden: (1) onnodige nationale configuratieverschillen bij aankoop materieel moeten worden vermeden; (2) de lusten en lasten van de concentratie van onderhoud en opleiding moeten op een billijke wijze worden verdeeld.
- **Marine:** operationele samenwerking onder Benesam verdiepen door de gezamenlijke inzet van Nederlandse en Belgische marine-eenheden voor onder meer kustwachttaken, mijnenbestrijding en piraterijbestrijding.
Doelstelling: integratie en gezamenlijke inzet van Nederlandse en Belgische marine-eenheden voor maritieme taken met beperkte operationele risico's.
Implicatie soevereiniteit: deze geïntegreerde operationele samenwerking maakt Nederland tot op zekere hoogte afhankelijk van België bij de uitoefening van genoemde maritieme taken. Het surplus aan 'vermogen om te handelen' weegt echter ruimschoots op tegen de vermindering van de 'vrijheid om te handelen'.
Randvoorwaarden: (1) gezamenlijke doctrinevorming is vereist; (2) een afzonderlijk verdrag om de politieke doelstellingen, de reikwijdte en conditionaliteiten van deze operationele samenwerking vast te leggen.

Duitsland

Duitsland is al decennia een belangrijke strategische partner waarmee intensief wordt samengewerkt, onder meer in het Duits-Nederlands legerkorpshoofdkwartier en bij de verwerving van materieel voor de landmacht. De AIV onderkent de volgende mogelijkheden tot verdieping van de samenwerking:

- **Landmacht:** materieel-logistieke samenwerking bij gemeenschappelijk materieel zoals het Boxer gevechtsvoertuig en de Pantserhouwitsers alsmede de gezamenlijke aankoop en het beheer van munitiesoorten.
Doelstelling: Verbetering van de interoperabiliteit en kostenbesparingen door schaalvoordelen.

Implicatie soevereiniteit: deze samenwerking gaat niet ten koste van de mogelijkheden voor zelfstandige inzet van de Nederlandse en Duitse landmacht.

Randvoorwaarde: de lusten en lasten van de concentratie van onderhoud van materieel en munitiebeheer moeten op een billijke wijze worden verdeeld.

- Landmacht: het leasen van gemechaniseerde capaciteit. Door de opheffing van de Nederlandse tankbataljons, de vermindering van het aantal pantserhouwitsers en de halvering van de anti-tankcapaciteit levert Nederland veel gevechtskracht in. Dit betekent een aanzienlijke beperking van de mogelijkheden van de Nederlandse landmacht om met voldoende escalatiedominantie in conflicten op te treden. Nederland kan echter hiaten in het landoptreden mitigeren door met Duitsland afspraken te maken over het leasen van gemechaniseerde capaciteit, die Nederland wegens de hoge kosten niet langer zelfstandig in stand kan houden. Een concreet voorbeeld is het leasen van Duitse gevechtstanks. Door het sluiten van een *package deal* kan Duitsland op zijn beurt gebruik maken van Nederlands materieel of (trainings)faciliteiten. Zo zou Duitsland mogelijk Patriot-luchtverdedigingssystemen van Nederland kunnen leasen.

Doelstelling: het behoud van een landmacht die in conflicten over voldoende escalatiedominantie beschikt, draagt bij aan versterking van het Europese militaire vermogen.

Implicatie soevereiniteit: door het leasen van gemechaniseerde capaciteit behoudt de Nederlandse landmacht de mogelijkheid om met voldoende escalatiedominantie zelfstandig in conflicten op te treden. De slagkracht van de landmacht blijft daarmee groten-deels in stand.

Randvoorwaarde: een overeenkomst is vereist om de reikwijdte en conditionaliteiten van een leaseconstructie voor militaire capaciteiten vast te leggen.

- Landmacht: afstemming van lopende investeringsplannen en op termijn de totstandkoming van een gezamenlijk investeringsplan voor de Nederlandse en Duitse landmacht.
Doelstelling: standaardisatie van (een nieuwe generatie) landmachtcapaciteiten brengt kostenbesparingen mee en moet tegelijkertijd bijdragen aan de versterking van het Europese militaire vermogen voor landoptreden.

Implicatie soevereiniteit: deze samenwerking gaat niet ten koste van de mogelijkheden voor zelfstandige inzet van de Nederlandse en Duitse landmacht.

Randvoorwaarden: (1) onnodige nationale configuratieverschillen bij aankoop materieel moeten worden vermeden; (2) de lusten en lasten van de concentratie van onderhoud en opleiding moeten op een billijke wijze worden verdeeld.

- EU Battlegroup: omvorming van de Duits-Nederlands-Finse Battlegroup, die in 2007 en 2011 beschikbaar was voor inzet, tot een semi-permanent samenwerkingsverband dat periodiek wordt aangeboden aan de EU.

Implicatie soevereiniteit: deze operationele samenwerking maakt Nederland afhankelijk van Duitsland en Finland bij zowel het politieke besluitvormingsproces rondom uitzending van de battlegroup als de inzet van het militaire instrument.⁹⁷ Tijdens de voorbereiding op de battlegroup-rotaties in 2007 en 2011 hebben genoemde landen al nauw samengewerkt en gezamenlijke oefeningen gehouden en op deze wijze ervaring opgedaan in de omgang met culturele verschillen.

Randvoorwaarden: (1) een breed politiek draagvlak is vereist voor de omvorming van de Duits-Nederlands-Finse Battlegroup tot een semi-permanent samenwerkingsverband; (2) gezamenlijke doctrinevorming is vereist; (3) een overeenkomst is vereist om de reikwijdte en conditionaliteiten van deze samenwerking vast te leggen.

- Luchtmacht: de verwerving van een MALE UAV-systeem is één van de belangrijkste intensiveringen van de Nederlandse krijgsmacht in de komende tien jaar. Gezamenlijke aankoop, onderhoud en stationering van de MALE UAV alsmede gezamenlijke opleiding en

97 AIV-advies nummer 56, *Inzet van de krijgsmacht: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming*, Den Haag, mei 2007.

training bieden aanmerkelijke schaalvoordelen. Samenwerking met Duitsland ligt daarbij het meest voor de hand.

Doelstelling: gezamenlijke aankoop en onderhoud van een MALE UAV-systeem brengt kostenbesparingen mee en moet tegelijkertijd bijdragen aan de versterking van de Europese (militaire) inlichtingencapaciteit.

Implicatie soevereiniteit: deze samenwerking gaat niet ten koste van de mogelijkheden voor zelfstandige inzet van de Nederlandse en Duitse krijgsmacht.

Randvoorwaarde: de lusten en lasten van de concentratie van onderhoud en opleiding moeten op een billijke wijze worden verdeeld.

- Marine: afstemming van lopende investeringsplannen en op termijn de totstandkoming van een gezamenlijk investeringsplan voor de Nederlandse en Duitse marine. Aansluiting van België bij deze maritieme samenwerking is gewenst.

Doelstelling: standaardisatie van (een nieuwe generatie) marineplatforms, inclusief gezamenlijk onderhoud en gezamenlijke opleiding en training van bemanningen, samen met België, brengt kostenbesparingen mee en moet bijdragen aan de versterking van het Europese militaire vermogen voor maritiem optreden.

Implicatie soevereiniteit: deze vergaande samenwerking gaat niet ten koste van de mogelijkheden voor zelfstandige inzet van de Nederlandse en Duitse marine.

Randvoorwaarden: (1) onnodige nationale configuratieverschillen bij aankoop materieel moeten worden vermeden; (2) de lusten en lasten van de concentratie van onderhoud en opleiding moeten op een billijke wijze worden verdeeld.

- Marine: een studie naar mogelijke kostenbesparingen door de oprichting van een gezamenlijk commando voor de vier Nederlandse en acht Duitse onderzeeboten, inclusief gezamenlijk onderhoud en gezamenlijke opleiding en training, naar het voorbeeld van de Admiraal Benelux in Den Helder. Aansluiting van Denemarken bij een mogelijke onderzeebootsamenwerking behoort tot de mogelijkheden.

Doelstelling: Verbetering van de interoperabiliteit van Nederlandse en Duitse onderzeeboten en kostenbesparingen door schaalvoordelen.

Implicatie soevereiniteit: deze vergaande samenwerking gaat niet ten koste van de mogelijkheden voor zelfstandige inzet van de Nederlandse en Duitse onderzeeboten.

Randvoorwaarde: de lusten en lasten van de concentratie van onderhoud en opleiding moeten op een billijke wijze worden verdeeld.

- Marine: Nederland en Duitsland lopen in Europa voorop bij de ontwikkeling van maritieme Theatre Ballistic Missile Defence. Derhalve ligt operationele samenwerking tussen beide marines op het gebied van raketverdediging voor de hand.

Doelstellingen: Versterking van het Europees militair vermogen en verbetering van de interoperabiliteit op het gebied van raketverdediging van beide marines.

Implicatie soevereiniteit: deze operationele samenwerking maakt Nederland afhankelijk van Duitsland. Het surplus aan 'vermogen om te handelen' weegt echter ruimschoots op tegen de vermindering van de 'vrijheid om te handelen'.

Randvoorwaarden: (1) gezamenlijke doctrinevorming is vereist; (2) een afzonderlijk verdrag om de politieke doelstellingen, de reikwijdte en conditionaliteiten van deze operationele samenwerking vast te leggen.

Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk is al decennialang een belangrijke strategische partner, waarmee wordt samengewerkt in crisisbeheersingsoperaties en de UK/NL Amphibious Force. Een keuze voor verdieping van de defensiesamenwerking met het Verenigd Koninkrijk ligt voor de hand wanneer Nederland bereid en in staat is tot militair optreden met het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk in risicovolle missies. De AIV onderkent de volgende concrete mogelijkheid tot samenwerking:

- Een nader te bepalen Nederlandse bijdrage aan de Joint Expeditionary Task Force (JEF), indien het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk deelname aan de JEF ook openstelt voor andere Europese landen.

Doelstelling: vergroting van de Nederlandse militaire inzetbaarheid in risicovolle missies en zo bijdragen aan de versterking van het Europese militaire vermogen.

Implicatie soevereiniteit: deze operationele samenwerking maakt Nederland afhankelijk van het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Het surplus aan 'vermogen om te handelen' weegt echter ruimschoots op tegen de vermindering van de 'vrijheid om te handelen'.

Randvoorwaarden: (1) een breed politiek draagvlak is vereist voor Nederlandse deelname aan de JEF; (2) gezamenlijke doctrinevorming is vereist; (3) een afzonderlijk verdrag om de politieke doelstellingen, de reikwijdte en conditionaliteiten van deze operationele samenwerking vast te leggen.

Noorwegen

Noorwegen is in het recente verleden in beeld geweest als potentiële strategische samenwerkingspartner voor Nederland. De huidige militaire samenwerking beperkt zich hoofdzakelijk tot ad-hocsamenwerking in het kader van EPAF Expeditionary Air Wing en gemeenschappelijke oefeningen van de Noorse en Nederlandse landmacht en marine. Daarnaast is Noorwegen een actieve partner in het snel inzetbare hoofdkwartier van het Duits-Nederlandse legerkorps. De AIV wijst de volgende mogelijkheid tot samenwerking aan:

- Luchtmacht: materieel-logistieke samenwerking als opmaat naar gezamenlijke aankoop en onderhoud van gevechtsvliegtuigen alsmede gezamenlijke opleiding en training van vliegers. Belgische en Deense deelname aan deze samenwerking is wenselijk.
Doelstelling: behoud van een veelzijdig inzetbare luchtmacht, met een adequate gevechtscapaciteit, door gebruikmaking van schaalvoordelen van gezamenlijke aankoop en onderhoud van gevechtsvliegtuigen.
Implicatie soevereiniteit: deze samenwerking gaat niet ten koste van de mogelijkheden voor zelfstandige inzet van de Nederlandse en Noorse luchtmacht.
Randvoorwaarden: (1) samenwerking op het gebied van gevechtsvliegtuigen veronderstelt dat Nederland en Noorwegen dezelfde keuze maken wat betreft de opvolging van de huidige F-16's; (2) de lusten en lasten van de concentratie van onderhoud van vliegtuigen en de gezamenlijke opleiding van vliegers moeten op een billijke wijze worden verdeeld.
- Intensivering van de samenwerking op het gebied van onderzoek en technologieontwikkeling, waarbij op sommige gebieden een arbeidsverdeling met Noorwegen kan worden overeengekomen. Nauwere samenwerking is wenselijk om te anticiperen op de gestaag stijgende kosten van de verwerving van moderne defensietechnologie. Aansluiting van andere gelijkgestemde landen behoort tot de mogelijkheden.
Doelstelling: kostenbesparingen door specialisatie en nauwe samenwerking tussen gelijkgestemde landen.
Implicatie soevereiniteit: samenwerking op het gebied van onderzoek en technologieontwikkeling heeft geen invloed op de 'vrijheid om te handelen' van de Nederlandse en Noorse krijgsmacht.
Randvoorwaarde: een overeenkomst is vereist om de reikwijdte en conditionaliteiten van deze samenwerking vast te leggen.

Denemarken

De militaire samenwerking met Denemarken beperkt zich vooralsnog tot ad-hocsamenwerking in het kader van EPAF Expeditionary Air Wing. De AIV wijst de volgende mogelijkheid tot samenwerking aan:

- **Luchtmacht:** materieel-logistieke samenwerking als opmaat naar gezamenlijke aankoop en onderhoud van gevechtsvliegtuigen alsmede gezamenlijke opleiding en training van vliegers. Belgische en Noorse deelname aan deze samenwerking is wenselijk.
Doelstelling: behoud van een veelzijdig inzetbare luchtmacht, met een adequate gevechtscapaciteit, door gebruikmaking van schaalvoordelen van gezamenlijke aanschaf en onderhoud van gevechtsvliegtuigen.
Implicatie soevereiniteit: deze samenwerking gaat niet ten koste van de mogelijkheden voor zelfstandige inzet van de Nederlandse en Deense luchtmacht.
Randvoorwaarden: (1) samenwerking op het gebied van gevechtsvliegtuigen veronderstelt dat Nederland en Denemarken dezelfde keuze maken wat betreft de opvolging van de huidige F-16's; (2) de lusten en lasten van de concentratie van onderhoud van vliegtuigen en de gezamenlijke opleiding van vliegers moeten op een billijke wijze worden verdeeld.
- **Marine:** een studie naar mogelijke kostenbesparingen door de oprichting van een gezamenlijk commando voor Nederlandse, Deense en Duitse onderzeeboten, inclusief gezamenlijk onderhoud en gezamenlijke opleiding en training, naar het voorbeeld van de Admiraal Benelux in Den Helder.
Implicatie soevereiniteit: deze vergaande samenwerking gaat niet ten koste van de mogelijkheden voor zelfstandige inzet van de Nederlandse, Deense en Duitse onderzeeboten.
Randvoorwaarde: de lusten en lasten van de concentratie van onderhoud en opleiding moeten op een billijke wijze worden verdeeld.

III.5 Aansluiting van bilaterale samenwerking op multilaterale samenwerking

Nederland heeft in de afgelopen decennia stapsgewijs vooruitgang geboekt op het gebied van bilaterale defensiesamenwerking. Dit heeft stellig bijgedragen aan de professionaliteit van de krijgsmacht. In dit hoofdstuk is uiteengezet dat de mogelijkheden voor ver(der) gaande vormen van bilaterale samenwerking nog lang niet zijn uitgeput. De AIV beveelt de regering derhalve aan de bovengenoemde mogelijkheden voor verdieping van de bilaterale samenwerking optimaal te benutten. Tegelijkertijd constateert de AIV dat een hechte bilaterale samenwerking ook het vertrekpunt kan zijn voor nieuwe multilaterale initiatieven. Toen de bilaterale partners Frankrijk en Duitsland in 2006 besloten tot de oprichting van het EATC, was het voor Nederland en België betrekkelijk eenvoudig zich hierbij aan te sluiten. De goede bilaterale betrekkingen tussen enerzijds Nederland en Duitsland en anderzijds België en Frankrijk waren het fundament voor de totstandkoming van een gezamenlijk luchttransportcommando van deze vier landen.

De AIV merkt op dat enkele van bovengenoemde samenwerkingsopties in zowel een bilaterale als een multilaterale context zijn geformuleerd. Zo biedt de Belgisch-Nederlandse marinesamenwerking volgens de AIV aanknopingspunten voor zowel verdieping van de bilaterale relatie als uitbreiding van de marinesamenwerking met Duitsland. Ook de aangeduide luchtmachtsamenwerking met België kan, in iets aangepaste vorm, worden uitgebreid met Noorwegen en Denemarken. Ten slotte meent de AIV dat de bilaterale samenwerking met het Verenigd Koninkrijk in de UK/NL Amphibious Force mogelijk kan uitgroeien tot een multilaterale samenwerking samen met Frankrijk in de JEF. Kortom, bilaterale defensiesamenwerking kan onder gunstige omstandigheden ook als springplank fungeren voor multilaterale defensiesamenwerking.

IV Conclusies en aanbevelingen

De AIV beklemtoont dat de noodzaak tot Europese defensiesamenwerking sterker is dan ooit. Door de nieuwe ronde van forse bezuinigingen op de defensie-uitgaven in talrijke Europese landen dreigen andermaal belangrijke militaire vermogens verloren te gaan. Tegelijk heeft ook de NAVO-operatie in Libië aangetoond dat in Europa nog essentiële militaire tekortkomingen bestaan. Deze tekortkomingen betreffen onder meer het vermogen vijandelijke doelen op te sporen en deze met grote nauwkeurigheid uit te schakelen alsmede het vermogen eigen gevechtsvliegtuigen tijdens de vlucht van brandstof te voorzien. 'Libië' heeft in dit verband laten zien hoe afhankelijk Europa nog steeds van de Verenigde Staten is. De AIV ziet deze afhankelijkheid als een probleem, nu de Verenigde Staten zich meer en meer op Azië lijken te richten, en ervan uitgaan dat Europa meer op zijn eigen benen zal staan. Het is minder vanzelfsprekend dat de Verenigde Staten in de toekomst Europese landen militair zullen bijstaan in crisissituaties op of nabij het Europese continent, die niet vallen onder Artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag, wanneer Amerikaanse belangen niet of alleen zijdelings in het geding zijn. Om die reden moeten de Europese landen ernst maken met een vergroting van de doelmatigheid en effectiviteit van hun militaire inspanningen. Daartoe is ook alle aanleiding omdat hun gezamenlijke defensie-output in termen van de capaciteit om in conflictgebieden buiten Europa met een aanzienlijke troepenmacht op te treden tekortschiet.

Het rendement van de Europese defensie-euro, afgezet tegen de totale Europese defensie-uitgaven, is naar het oordeel van de AIV te laag. Europese krijgsmachten beschikken over onvoldoende snel inzetbare gevechtskracht, terwijl de overheaduitgaven relatief hoog zijn. Uit vergelijkend onderzoek van McKinsey & Company naar de zogeheten *tooth-to-tail* ratio van 33 krijgsmachten blijkt overigens dat de Nederlandse krijgsmacht wat betreft doelmatigheid beter presteert dan de meeste Europese bondgenoten.⁹⁸ Aangezien een (substantiële) verhoging van de defensiebegrotingen in de nabije toekomst niet te verwachten is, rest er maar één alternatief: het zoveel mogelijk uitbannen van militaire overschotten in Europees verband, de gezamenlijke aankoop en onderhoud van materieel, het opzetten van gezamenlijke opleidingen en trainingen, het bundelen en delen met andere landen van bestaande militaire vermogens om het gebruik daarvan te optimaliseren (*pooling* en *sharing*) en tevens de uitruil en verdeling van capaciteiten in het kader van militair-operationele samenwerking (specialisatie). Alleen langs deze weg kunnen de schadelijke effecten van de lopende bezuinigingen worden beperkt en middelen worden vrijgemaakt om kritieke hiaten in de Europese defensiecapaciteit op te vullen. Gebeurt dit niet, dan wordt de geloofwaardigheid van de Nederlandse en Europese ambities om een betekenisvolle rol op en nabij het Europese continent te spelen (verder) aangetast. De AIV beseft overigens dat zolang de verantwoordelijkheid voor defensie primair een nationale aangelegenheid blijft, er 'rode lijnen' zijn ten aanzien van de mate waarin men de Europese defensie kan rationaliseren en verbeteren. Een gemeenschappelijke Europese defensie blijft een vage stip op een verre horizon, althans zolang de Europese landen in het buitenlands beleid onvoldoende eensgezindheid ten toon spreiden. Geen gemeenschappelijke defensie zonder een gemeenschappelijke buitenlandse politiek.

98 S. Gebicke en S. Magid, 'Lessons from around the World: Benchmarking performance in defence', *McKinsey on Government*, Spring 2010; zie ook Nick Witney, 'Re-energising Europe's Security and Defence Policy', *European Council on Foreign Relations*, London, July 2008.

Voor Nederland in het bijzonder geldt dat, gezien de huidige omvang van de krijgsmacht, de praktische betekenis en daarmee de maatschappelijke rechtvaardiging van de defensie-inspanning die ons land levert meer dan ooit verbonden is met het benutten van kansen op internationale samenwerking, speciaal met zijn Europese partners. Met andere woorden, de positie van de Nederlandse krijgsmacht als zelfstandige organisatie wordt in belangrijke mate bepaald door haar waarde in samenwerkingsverbanden met andere landen. Deze gedachte vormt de leidraad bij onderstaande beleidsaanbevelingen voor een samenhangende aanpak van de uitbreiding en verdere verdieping van de Europese defensiesamenwerking.

Kader defensiesamenwerking: implicaties voor de nationale soevereiniteit

De regering is allereerst geïnteresseerd in de vraag hoe verschillende vormen van defensiesamenwerking zich verhouden tot de nationale soevereiniteit van betrokken landen. De AIV constateert dat in de hedendaagse opvattingen over het begrip soevereiniteit veel minder nadruk ligt op een strikt juridische benadering van het behoud van de exclusieve beslissingsbevoegdheid van de staat – de vrijheid om te handelen – en veel meer op het vermogen van de staat handelend op te treden door effectief samen te werken in internationale fora en met gezag te participeren in internationale verbanden. Voor Nederland betekent dit dat alleen door participatie in bi- en multilaterale formaties en door gestructureerde Europese samenwerking internationale invloed en militaire effectiviteit behouden kunnen blijven. Zo bezien is het belang van gedeelde Europese soevereiniteit in werkelijkheid groter dan dat van de (ongedeelde) nationale soevereiniteit. De AIV concludeert vervolgens dat de vrijheid om te handelen, ofwel de soevereiniteit in de traditionele zin, alleen beperkt wordt bij bepaalde vormen van operationele samenwerking en bij rol- en taakspecialisatie. Een zorgvuldige afweging bij de keuze van landen waarmee en de condities waaronder een nauwe operationele samenwerking of een vorm van specialisatie wordt aangegaan, is in die gevallen vereist.

Bi- en multilaterale defensiesamenwerking brengt, naast belangrijke voordelen, ook verplichtingen en afhankelijkheden met zich mee. Zo schept het onderbrengen van nationale defensiecapaciteiten in een multinationale *pool* verplichtingen tegenover de partners voor de instandhouding en het onderhoud van die capaciteit. Ook zijn er beperkingen wat betreft de vrije beschikking over de eigen capaciteit in een multinationale *pool*. Deze beperkingen kunnen overigens worden ondervangen met een afspraak over het principe van een ‘rode-kaarthouder’, dat een land de mogelijkheid geeft bij hoge uitzondering eigen capaciteit op te eisen voor nationale operaties. Een dergelijke afspraak is bijvoorbeeld bij de oprichting van het EATC overeengekomen.

Dankzij de *pooling* van schaarse luchttransportcapaciteit in het EATC en de deelname aan het SAC/C-17-initiatief heeft Nederland zijn afhankelijkheid van externe inhuur van luchttransportcapaciteit voor de verplaatsing van militair materieel van en naar operatiegebieden verminderd. *Pooling* en *sharing* van capaciteiten versterkt het gezamenlijk militair vermogen met behoud van de autonome beschikkingsmacht over de inzet van de eigen krijgsmacht voor ieder deelnemend land en vergroot derhalve de mogelijkheden van landen om desgewenst aan een militaire operatie deel te nemen.

Bij geïntegreerde operationele samenwerking neemt de wederzijdse afhankelijkheid tussen samenwerkingspartners sterk toe, omdat het succes hiervan staat of valt met een gezamenlijke positiebepaling over de politieke wenselijkheid en militaire mogelijkheid van gezamenlijke inzet in een gegeven situatie. Tegelijkertijd zijn er ook grote voordelen bij deze vorm van samenwerking, zeker wanneer de partners beschikken over gelijksoortig materieel. Hoewel bij de totstandkoming van een verdrag inzake geïntegreerde operationele samenwerking een ultieme ontsnappingsclausule kan worden ingebouwd, zal in praktijk de keuzevrijheid van de

deelnemende partners worden ingeperkt. Bij de afweging van de keuze van landen waarmee een geïntegreerde operationele samenwerking wordt nagestreefd, gelden de volgende aandachtspunten:

- het politiek besluitvormingsproces en de rol van het parlement;
- de strategische cultuur in de zin van de gegroeide opvattingen in een land rond de inzet van het militaire instrument om veiligheidsdoelstellingen te realiseren;
- de politieke bereidheid om risico's te delen;
- het risicoprofiel bij inzet dat – naast de aard van de missie – vooral wordt bepaald door het domein van inzet (grondgebonden-, lucht- of maritiem optreden) en het niveau waarop de inzet plaatsvindt. Grondgebonden inzet op laag tactisch niveau heeft het hoogste risicoprofiel.

De meest vergaande vorm van afhankelijkheid tussen samenwerkingspartners doet zich voor bij rol- en taakspecialisatie. De AIV is van mening dat op deze optie geen taboe mag rusten, maar vindt tegelijk dat, alvorens Nederland zich aan bedoelde specialisatie verbindt, door bi- of multilaterale afspraken, aan twee voorwaarden moet zijn voldaan: een overeenkomstige strategische cultuur en ruime operationele ervaring met de beoogde partner(s). Ook zal een zorgvuldige afweging moeten worden gemaakt tussen de voordelen van specialisatie en onderlinge verdeling van taken en het mogelijke nadeel van inperking van de nationale autonomie of 'vrijheid om te handelen'. De AIV wijst in dit verband op de mogelijkheid om samen met België nadere afspraken te maken over een verdeling van de kustwachttaken, mijnenbestrijding en de beveiliging van het luchtruim tussen beide landen. In dit geval treedt naar het oordeel van de AIV geen onaanvaardbaar soevereiniteitsverlies op.

De AIV roept in herinnering dat de veiligheid van Nederland in het verleden – tijdens de Koude Oorlog – sterk afhankelijk was van beslissingen die door de Amerikaanse regering werden genomen. De Verenigde Staten waren immers de strategische garantiemacht van Europa. De angst in ons werelddeel was eerder door de Amerikanen in de steek te worden gelaten (*abandonment*) dan door de Amerikanen tegen wil en dank in een gewapend conflict te worden meegesleurd (*entrapment*).⁹⁹ Om Europa te verdedigen riskeerden de Verenigde Staten immers de (nucleaire) vernietiging van de eigen bevolking. Op de Amerikaanse beslissingen, met name die het mogelijk gebruik van kernwapens betroffen, had Nederland (evenals de andere bondgenoten) maar weinig invloed. De Nederlandse troepen die aan de NAVO waren toegewezen bleven in vredetijd weliswaar onder nationaal gezag staan, maar de beslissing om ze bij toepassing van Artikel 5 volledig onder NAVO-bevel te plaatsen zou in het geval van een vijandelijke verrassingsaanval geheel door de omstandigheden zijn afgedwongen. Vanaf het moment dat Nederland ging deelnemen aan de geïntegreerde verdediging van het Atlantisch bondgenootschap was voorzienbaar dat de Nederlandse soevereiniteit, niet formeel maar wel feitelijk, door de afhankelijkheid van de Verenigde Staten aanzienlijk zou worden beperkt.

De veiligheidscontext waarin het vraagstuk van de soevereiniteit thans moet worden geplaatst is echter grondig veranderd. De semi-automatische bijstandsverplichting uit hoofde van Artikel 5 is in de schaduw komen te staan van de vrijwillige deelname aan zogeheten niet-Artikel 5 crisisbeheersingsoperaties buiten het NAVO-verdragsgebied, terwijl de vrees voor *entrapment* in de plaats is gekomen voor de vrees voor *abandonment*. Wat ook is veranderd is de assertieve opstelling die de Tweede Kamer is gaan betrekken ten aanzien van alle kwesties die te maken hebben met de uitzending van Nederlandse militairen. Dit heeft

99 Een klassieke verhandeling over dit begrippenpaar vindt men bij Glenn H. Snyder, 'The Security Dilemma in Alliance Politics', *World Politics* 36 (4), 1984.

onder meer geresulteerd in een Toetsingskader voor deelneming van Nederlandse militaire eenheden aan internationale crisisbeheersingsoperaties.¹⁰⁰ Ook in veel andere Europese landen is er sprake van een toenemende parlementaire betrokkenheid bij de uitzending van militairen. Deze nieuwe werkelijkheid heeft geleid tot een voorlopige markering van de grenzen van internationale defensiesamenwerking: de meeste Europese landen wensen de mogelijkheid te behouden om eenheden of onderdelen die betrokken zijn bij samenwerkingsconstructies als zelfstandige modules in te zetten bij internationale operaties, ongeacht de vraag of de landen waarmee ze nauw samenwerken aan dergelijke operaties meedoen. Een goed voorbeeld daarvan is de maritieme samenwerking tussen Nederland en België in het operationeel hoofdkwartier Admiraal Benelux, die beide landen in staat stelt geheel zelfstandig mee te doen aan internationale militaire operaties.

Denkbaar is dat in de toekomst samenwerkingspartners desondanks zo afhankelijk worden van elkaars militaire vermogens, dat zij niet effectief kunnen deelnemen aan militaire operaties zonder actieve medewerking van deze partners. In dat geval dreigt naar het oordeel van de AIV eerder het gevaar van verlamming doordat bepaalde landen zouden besluiten afzijdig te blijven van een voorgestelde missie, dan het gevaar van het verlies van nationale soevereiniteit in de zin van beschikkingsmacht. In de intergouvernementele besluitvorming, die kenmerkend is voor zowel de NAVO als de EU, kunnen lidstaten immers niet worden gedwongen mee te werken aan de uitvoering van eventuele meerderheidsbesluiten. Ook feitelijk is het moeilijk voorstelbaar dat kritische en waakzame nationale parlementen, zoals het Nederlandse, zullen instemmen met deelname aan militaire operaties, louter omdat andere landen afhankelijk zijn geworden van de militaire vermogens van ons land en mogelijk politieke druk uitoefenen om die beschikbaar te krijgen. Dit geldt in het bijzonder wanneer sprake is van risicovol, grondgebonden militair optreden op laag tactisch niveau. Daar worden de gevaren voor militairen immers het meest manifest. Voor nationale parlementen zijn de risico's die militairen lopen bij gezamenlijke inzet met militairen van een ander land veelal bepalend om al dan niet in te stemmen met een missie.

Lessen uit internationale programma's en processen

Na de Koude Oorlog hebben de NAVO en de EU een transformatie in de richting van expeditionair optreden ingezet. De programma's inzake capaciteitsamenwerking die vanuit de NAVO en EU zijn opgezet, hebben echter tot dusver slechts beperkte resultaten opgeleverd. Het potentieel voor verdere samenwerking is dan ook bijlange na nog niet benut. Gevestigde nationale belangen, vooral verschanst in de nationale defensie-industrieën, en verschillen in politiek-strategische cultuur blijken belangrijke hinderpalen te zijn om dit potentieel ten volle te benutten. Wat de NAVO betreft heeft de capaciteitsamenwerking zich vooral gericht op het gezamenlijk leasen en *poolen* van strategisch lucht- en zeetransport en op logistieke ondersteuning van operaties buiten het verdragsgebied. Het NAVO-agentschap voor gezamenlijk onderhoud en bevoorradings (NAMSA) heeft bijgedragen aan substantiële besparingen door de logistieke ondersteuning van expeditionaire operaties voor deelnemende landen zoveel mogelijk in één hand te houden. Binnen het raamwerk van de EU opereert het Europees Defensie Agentschap (EDA) als aanjager van gezamenlijke programma's en projecten. Binnen het EDA is een reeks van kleinere projecten uitgevoerd. Het meest tastbare resultaat is een gezamenlijk trainingsprogramma voor helikopterpiloten, dat overigens in samenspraak met de NAVO is opgezet. Maar mede als gevolg van het bescheiden budget is het agentschap vooralsnog niet in staat gebleken echte doorbraken in militaire capaciteitsamenwerking te bewerkstelligen. Helaas verschillen de EU-lidstaten van mening over de mate van sturing die bij het EDA past.

100 Het Toetsingskader deelneming van Nederlandse militaire eenheden aan internationale crisisbeheersingsoperaties is in 1995 vastgesteld en in 2009 voor het laatst aangepast.

De weg naar verdieping van defensiesamenwerking blijkt in de praktijk tevens te lopen via regionale samenwerkingsverbanden of clusters van gelijkgezinde landen. Dit geldt zowel voor de samenwerking tussen bijvoorbeeld de Scandinavische landen (in Nordefco) als bijvoorbeeld voor de samenwerking van Nederland met België/Luxemburg en Duitsland. De clusterbenadering kent evenwel ook haar beperkingen en nadelen. Een evidente beperking is dat gewenste verdieping van de samenwerking op het gebied van strategische inlichtingen, communicatie en bevelvoering buiten het handelingsbereik van clusters vallen. Een dergelijke verdieping kan alleen in NAVO- en EU-verband gestalte krijgen. Een nadeel van de clusterbenadering is ook het risico van ontkoppeling tussen deze samenwerkingsprogramma's en de reële capaciteiten-behoeften van alle Europese landen tezamen. Op bepaalde terreinen bestaan immers Europese overschotten, terwijl op andere juist grote tekorten bestaan.

De AIV is van mening dat een duidelijke identificatie van tekorten in Europese capaciteiten en een gezamenlijke prioritering op basis van die tekorten bij de besteding van financiële middelen van NAVO- en EU-lidstaten nodig zijn om de bestaande onevenwichtige configuratie van militaire vermogens te redresseren. Aan deze gezamenlijke prioritering heeft het ook ontbroken bij de invulling van de bezuinigingsplannen die Europese regeringen, waaronder de Nederlandse, onlangs hebben opgesteld. De uiteenlopende timing van deze nationale plannen vormde daarbij een extra complicatie. Het ontbreekt aan een coördinatiemechanisme dat top-down het gehele inzetvermogen van de Europese krijgsmachten monitort. Buitengewone ministeriële conferenties in EU-verband, zoals door Nederland al is voorgesteld, zouden dit kunnen ondervangen. Een ondersteunende rol van het EDA voor de uitvoering van deze coördinatie ligt voor de hand.

Een belangrijke les luidt dat de meest effectieve strategie voor militaire samenwerking aanvangt bij gezamenlijke aankoop en instandhouding van materieel, gecombineerd met gezamenlijke opleiding en training van personeel. In dit domein moeten echter nog de nodige weerstanden tegen samenwerking bij onder meer nationale defensie-industrieën en militaire behoeftebestellers worden overwonnen. Bij materieelsamenwerking treden niet of nauwelijks beperkingen op ten aanzien van de zelfstandige inzet van militaire eenheden. Zijn eenmaal positieve ervaringen opgedaan met deze samenwerking en zijn de betrokken partijen overtuigd geraakt van de wenselijkheid verdere stappen te zetten, dan kan de stap naar verdergaande militair-operationele samenwerking worden gezet, met de uitruil en verdeling van militaire capaciteiten als sluitstuk. Er is hier sprake van een zekere analogie met het verloop van het Europese integratieproces als geheel, het resultaat van een strategie van opeenvolgende kleine stappen naar verbreding en verdieping van samenwerking.

Het doel van internationale defensiesamenwerking is niet alleen het vergroten van de *output* van de gezamenlijke defensiebudgetten in termen van capaciteiten, maar ook het vergroten van de effectiviteit van optreden tijdens missies. Hiervoor zijn de ontwikkeling van operationele concepten en gezamenlijke training onontbeerlijk. Bij toekomstige hybride militaire conflicten zal het succes van het optreden van multinationale eenheden vooral worden bepaald door de bekwaamheid om in een complexe civiel-militaire omgeving te kunnen werken. Daarnaast is het aanpassingsvermogen van krijgsmachten van belang en de snelheid waarmee op nieuwe veiligheidsrisico's kan worden gereageerd. Dit aanpassingsvermogen zal breed aanwezig moeten zijn, of het nu gaat om gezamenlijke materieelverwervingsprocedures, opleiding- en trainingsconcepten of het aanpassingsvermogen van de defensie-industrieën.

Samenwerkingsmogelijkheden in de toekomst

Nederland wordt in Europa gezien als voortrekker op het gebied van defensiesamenwerking met andere landen. Het Benesam-model kan als lichtend voorbeeld fungeren voor andere landen. Toch is de AIV ervan overtuigd dat ook voor Nederland nog talrijke mogelijkheden ongebruikt zijn. Het zwaartepunt van de defensiesamenwerking ligt in de relatie met de

Benelux-partners en Duitsland. Een verdieping van de militaire samenwerking met deze landen is gewenst, maar deze dient ook gepaard te gaan met een intensivering van de veiligheidspolitieke samenwerking. Daarnaast ziet de AIV voor de Koninklijke luchtmacht kansen om de samenwerking te verbreden met Noorwegen en Denemarken. Nederland deelt met beide landen een overeenkomstige politiek-strategische cultuur en visie op het buitenlands- en veiligheidsbeleid. Ten slotte bepleit de AIV een voortzetting van de operationele samenwerking met het Verenigd Koninkrijk door aansluiting te zoeken bij de Joint Expeditionary Force (JEF), mits de regering hiervoor een breed politiek draagvlak kan realiseren en het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk hiervoor daadwerkelijk openstaan. Aldus kan Nederland meer politiek prestige verwerven en invloed uitoefenen op besluitvorming over internationaal (militair) optreden in crisissituaties.

In concreto legt de AIV de regering een tiental aanbevelingen voor die rechtstreeks betrekking hebben op (onderdelen van) de Nederlandse krijgsmacht:

1. Teneinde het bereikte niveau van de samenwerking tussen de Nederlandse en Belgische marines in de toekomst te waarborgen, moeten de regeringen van beide landen de lopende investeringsplannen op elkaar afstemmen en een gezamenlijke behoeftestelling opstellen die op termijn uitmondt in een gezamenlijk investeringsplan. Een belangrijk doel van dit plan moet zijn om gezamenlijk bij te dragen aan versterking van Europese maritieme vermogens. Indien mogelijk wordt ook Duitsland hierbij betrokken.
2. Teneinde het niveau van de samenwerking tussen de Nederlandse en Belgische marines verder te verhogen, kan de operationele samenwerking in het kader van Benesam worden verdiept door gezamenlijke inzet van marine-eenheden voor onder meer kustwacht-taken, mijnenbestrijding en piraterijbestrijding.
3. Teneinde kostenbesparingen bij materieel-logistieke samenwerking tussen de Nederlandse en Belgische luchtmachten te realiseren, moet een gezamenlijke aankoop, onderhoud en stationering van transport- en gevechtsvliegtuigen alsmede een gezamenlijke opleiding en training van vliegers worden bewerkstelligd. Het is wenselijk dat beide regeringen tot een eensluidend besluit komen over de opvolging van de F-16. Valt dit besluit uit ten gunste van de JSF, dan is uitbreiding van de materieel-logistieke samenwerking met Noorwegen en Denemarken mogelijk en wenselijk (aannemende dat in deze landen een definitieve keuze voor de JSF gemaakt wordt).
4. Teneinde kostenbesparingen bij materieel-logistieke samenwerking tussen de Nederlandse en Duitse landmachten te realiseren, moet gezamenlijk onderhoud van het Boxer gevechtsvoertuig en de Pantserhouwitzer alsmede gezamenlijke aankoop en beheer van munitiesoorten worden bewerkstelligd. Ook moeten de regeringen van beide landen de lopende investeringsplannen op elkaar afstemmen en een gezamenlijke behoeftestelling opstellen die op termijn uitmondt in een gezamenlijk investeringsplan. Een belangrijk doel van dit plan moet zijn de versterking van het Europese militaire vermogen voor landoptreden.
5. Teneinde de Koninklijke landmacht ook in de toekomst in staat te stellen om met voldoende escalatiedominantie op te treden in conflicten, moet worden onderzocht of het verlies aan mobiliteit, vuurkracht en bescherming als gevolg van de recente bezuinigingen kan worden gemitigeerd door het leasen van gevechtstanks van de Bundeswehr, bij voorkeur door het sluiten van een *package deal* met Duitsland. Als tegenprestatie zou Duitsland gebruik kunnen maken van Nederlands materieel of (trainings)faciliteiten.
6. Teneinde de kosten van verwerving en instandhouding van een onbemand vliegtuig (MALE UAV) te beperken, moet Nederland streven naar gezamenlijke aankoop, onderhoud en stationering van de MALE UAV. Nauwe samenwerking met Duitsland brengt aanmerkelijke schaalvoordelen met zich, ook op het gebied van opleiding en training.

7. Teneinde de effectiviteit van maritieme raketverdediging tegen langeafstandsprojectielen te vergroten, ligt operationele samenwerking van Nederland met Duitsland evenzeer voor de hand, aangezien beide landen in Europa voorop lopen in de ontwikkeling van maritieme *Theatre Ballistic Missile Defence*.
8. Teneinde de kosten voor Nederland van de instandhouding van vier onderzeeërs te verlagen, zou onderzocht kunnen worden of deze schepen, naar het voorbeeld van de Admiraal Benelux, onder een gezamenlijk commando met de acht Duitse onderzeeërs kunnen worden gebracht. Aansluiting van Denemarken bij een mogelijke onderzeeboot-samenwerking behoort tot de mogelijkheden. Ook hier zouden mogelijk besparingen kunnen worden gevonden door gezamenlijk onderhoud en gezamenlijke opleiding en training van bemanningen.
9. Teneinde in staat te zijn met de krijgsmacht een bijdrage te leveren aan risicovolle missies, verdient onder meer een operationele samenwerking met het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk in de JEF serieuze bestudering.
10. Teneinde de European Gendarmerie Force (EGF) als unieke nichecapaciteit op het gebied van politiedienstverlening te versterken, valt te overwegen deze formatie uit te bouwen tot Permanente Gestructureerde Samenwerking (PGS) dan wel op te zetten als vorm van nauwere samenwerking als bedoeld in het Verdrag van Lissabon.

De AIV acht het wenselijk dat de regering zich niet alleen inzet om de Nederlandse krijgsmacht verder in te bedden in bi- en multilaterale samenwerkingsconstructies, maar ook dat zij een actieve diplomatie bedrijft om internationale defensiesamenwerking in NAVO- en EU-verband te verdiepen. De hervorming in de richting van expeditionair optreden die deze veiligheidsorganisaties na de Koude Oorlog hebben doorgemaakt, moet met kracht worden voortgezet. De gewenste inspanningen zouden zich vooral kunnen richten op de omvorming van de snelle reactiemachten van de NAVO en de EU tot semi-permanente samenwerkingsverbanden, intensiever gebruikmaken van NAMSA voor logistieke ondersteuning van NAVO- en EU-operaties, het denationaliseren van de verwerving van defensiematerieel, een verschuiving van nationale naar multinationale opleidings- en onderzoeksprogramma's en de totstandkoming van één onderzoeksbudget voor interne en externe veiligheid. In dit verband doet de AIV een zestal aanvullende aanbevelingen:

11. Teneinde een verdieping van de operationele samenwerking tussen deelnemende landen aan de NRF en EU Battlegroups te bewerkstelligen, verdient het aanbeveling de snelle reactiemachten om te vormen tot semi-permanente samenwerkingsverbanden, waarbij dezelfde (combinatie van) landen periodiek deelnemen aan een NRF of battle-group-rotatie. Die Europese landen die – anders dan Nederland – niet beschikken over een volledig expeditionaire krijgsmacht, kunnen worden aangemoedigd zich te specialiseren door een nichecapaciteit bij te dragen aan de NRF of EU Battlegroups.
12. Teneinde de hoge kosten voor de beschikbaarstelling en inzet van de NRF en de EU Battlegroups te beperken, verdient het aanbeveling dat lidstaten die de leiding hebben over één of meerdere van deze snelle reactiemachten rechtstreeks afspraken maken met NAMSA over de logistieke ondersteuning van deze eenheden. Zo kan worden vermeden dat afspraken met NAMSA over de ondersteuning van EU-geleide militaire formaties stranden vanwege de politieke blokkade op de EU-NAVO-samenwerking.
13. Teneinde een grotere doelmatigheid te bereiken in de uitgaven voor de verwerving van defensiematerieel, moeten de EU-lidstaten het percentage uitgaven ter zake van materieel-aankoop op bi- of multilaterale basis stapsgewijs verhogen. Hiervoor is het noodzakelijk om stelselmatig onderzoek naar de mogelijkheden van internationale samenwerking te verankeren in het defensieplanningsproces van de afzonderlijke lidstaten. Alleen zo kan een grotere standaardisatie van defensiematerieel worden bereikt. Het EDA zou moeten worden belast met het adviseren en monitoren van lidstaten over de vereiste aanpassingen

van het defensieplanningsproces op basis van opgedane *best practices* in een aantal landen.

14. Teneinde een duurzame internationale materieelsamenwerking op de gebieden logistiek, onderhoud, opleiding en training tot stand te brengen, moeten de mogelijkheden van gezamenlijke opleidingen beter worden benut. Ook zou de samenwerking tussen defensieopleidingen kunnen worden versterkt, bijvoorbeeld door een stapsgewijze uitbreiding van het European Security and Defence College.
15. Teneinde een grotere doelmatigheid te bereiken in de noodzakelijke investeringen in grensoverschrijdend onderzoek en ontwikkeling, moet evenzeer een verschuiving worden nagestreefd van nationale naar multinationale onderzoeksprogramma's alsmede een nauwere samenwerking met de private sector. De NAVO (Smart Defence) en de EU (gemeenschappelijke investeringsprogramma's voor onderzoek en technologie) moeten hun inspanningen op dit terrein bundelen teneinde duplicatie van onderzoeksprogramma's te voorkomen.
16. Teneinde meer synergie in het onderzoek naar interne en externe veiligheid te stimuleren, wordt – gelet op de nauwe samenhang tussen beide dimensies van veiligheid – voorgesteld één EU-onderzoeksbudget voor interne en externe veiligheid in het leven te roepen. Voor dit doel moeten afspraken worden gemaakt tussen de Europese Commissie en het EDA.

Tot besluit

De AIV bepleit in dit advies een samenhangende aanpak van de uitbreiding en verdieping van de Europese defensiesamenwerking. Hiertoe is een tweesporenbenadering vereist die bestaat uit een top-downstrategie voor Europese veiligheidssamenwerking en een bottom-upaanpak voor verdieping van de bilaterale defensiesamenwerking. Het is essentieel beide sporen met elkaar in evenwicht te brengen. Overaccentuering van het eerste spoor kan leiden tot een te zwak gevoel van *ownership* bij de nationale krijgsmachten. Bovendien bestaat het risico dat plannen die in NAVO- en EU-verband worden gesmeed, onvoldoende rekening houden met de bijzondere banden die tussen landen en hun krijgsmachten bestaan. Anderzijds brengt een eenzijdige gerichtheid op het tweede spoor, de bottom-upaanpak, het risico mee van een gebrek aan afstemming tussen (regionale) clusters van samenwerkende landen, met als mogelijk gevolg grote onevenwichtigheden in de militaire vermogens die voor Europa als geheel beschikbaar zijn. Mede met het oog hierop bepleit de AIV het opstellen van een nieuwe Europese veiligheidsstrategie. Deze exercitie zou een tweeledig karakter dienen te hebben. In de eerste plaats een onderzoek dat systematisch in kaart brengt wat Europa militair gezien nodig heeft om zijn veiligheid te waarborgen en een rol van betekenis op het wereldtoneel te kunnen spelen. Ten tweede zou een evaluatie van de nationale defensieplannen in het licht van de vastgestelde Europese militaire behoeften moeten worden uitgevoerd. Deze evaluatie dient antwoord te geven op de vraag in hoeverre de Europese landen op defensiegebied de juiste prioriteiten stellen en op welke militaire vermogens samenwerkingsverbanden zich bij voorkeur moeten richten. De AIV acht het opportuun deze nieuwe Europese veiligheidsstrategie op het hoogste politieke niveau (Europese Raad) te agenderen als een voorwaarde voor haar welslagen.

De AIV onderstreept ten slotte dat kostenbesparingen als gevolg van bi- en multilaterale samenwerking niet de weg vrijmaken voor nieuwe bezuinigingen op het Nederlandse defensiebudget. Het realiseren van besparingen is een proces waarbij de kost (investeren) voor de baat uitgaat en vertrouwen tussen de samenwerkingspartners essentieel is. Kostenbesparingen zullen hard nodig zijn om bestaande operationele tekortkomingen op te heffen en een adaptieve, innovatieve krijgsmacht in stand te houden. Dit is eens te meer van belang nu Europa in de toekomst meer en meer op zijn eigen (militaire) benen zal moeten staan en ook van Nederland een evenredige bijdrage aan de Europese defensie zal worden verwacht.

Bijlagen

Adviesaanvraag

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

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Ministerie van Defensie
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

Datum: 20 juni 2011

Betreft: Adviesaanvraag betreffende verdieping van de internationale defensiesamenwerking van de Nederlandse krijgsmacht.

Geachte heer Korthals Altes,

De discussie over Europese defensiesamenwerking is opnieuw opgelaaid nu defensiebudgetten in Europa krimpen als gevolg van de tekorten op de overheidsbegrotingen. Defensiesamenwerking wordt omarmd teneinde het militaire vermogen zoveel mogelijk op peil te houden en waar mogelijk kosten te delen. Tegen de achtergrond van de verschuivende mondiale machtsverhoudingen is verdieping van de Europese defensiesamenwerking bovendien van groot politiek en strategisch belang voor de Europese veiligheid en de lastendeling in het transatlantische partnerschap.

Nederland zet verder in op verdieping van zijn internationale samenwerking. Nederland participeert reeds in een aantal succesvolle multinationale projecten, zoals het EATC en het Strategic Airlift Capability (C-17), en streeft ernaar zijn bilaterale samenwerking met vooral Duitsland, België/Luxemburg en het VK te verdiepen. Verdere samenwerking met andere partnerlanden, waaronder de VS, wordt niet uitgesloten. Deze inzet is integraal onderdeel van de visie van dit kabinet op de toekomstige krijgsmacht waarin innovatie, kwaliteit en internationale inbedding belangrijke ijkpunten vormen.

Het kabinet onderkent dat zich hierbij ook fundamentele vragen voordoen in relatie tot de nationale soevereiniteit. Samenwerking en soevereiniteit moeten niet worden opgevat als tegenpolen, al was het maar omdat verdieping van de internationale samenwerking van de krijgsmacht moet leiden tot verhoogde gezamenlijke militaire effectiviteit die juist onze veiligheid en soevereiniteit ten goede komt. Aangezien er thans wordt gestreefd naar een meerjarige, ambitieuze samenwerkingsagenda is het echter passend om ook rekening te houden met de soevereiniteitsdilemma's die zich in verschillende gradaties kunnen voordoen bij de uitwerking van nieuwe initiatieven. Zoals toegezegd door de minister van Defensie aan de Tweede Kamer wordt de Adviesraad in het bijzonder gevraagd hierop nader in te gaan.

Tegen deze achtergrond vraagt het kabinet de Adviesraad, in het verlengde van het rapport van april 2003 getiteld "Militaire samenwerking in Europa: mogelijkheden en beperkingen", om aanbevelingen te doen voor de verdere internationale inbedding van de krijgsmacht. Zoals toegezegd door de minister van Buitenlandse Zaken aan de Eerste Kamer wordt hierbij tevens specifiek gevraagd naar de mogelijkheden tot verbeterde samenwerking tussen EU en NAVO. Het advies kan daarmee bijdragen tot de uitwerking van de internationale samenwerkingsagenda van Defensie in de komende jaren.

Het gaat daarbij in het bijzonder om de volgende vragen:

Kader defensiesamenwerking

Welke soevereiniteitsvragen zijn er verbonden aan de verschillende vormen van defensiesamenwerking? Hoe komen deze vragen tot uitdrukking en hoe kunnen regering en volksvertegenwoordiging daarmee omgaan? Hoe wordt er in Europa tegenaan gekeken? Zijn er terreinen waarop samenwerking meer voor de hand ligt en zijn er capaciteiten die specifiek op nationale basis instandgehouden moeten worden? Welke toegevoegde waarde heeft de Nederlandse krijgsmacht in internationaal verband en kan daarmee gesproken worden van rolspecialisatie?

Lessen uit internationale programma's en processen

Welke lessen kunnen we trekken uit multinationale programma's uit het verleden (bijvoorbeeld de NH90) en hoe kunnen we nationale configuraties uitbannen? Welke bereidheid bestaat er internationaal om te gaan samenwerken en is er een onderscheid tussen grotere en kleinere landen? Welke lessen kunnen we trekken uit het capaciteitenproces binnen EU (inclusief EDA) en NAVO en op welke manier zouden we de effectiviteit van deze processen kunnen verbeteren? Moeten we toe naar een meer bindend internationaal kader, zoals bijvoorbeeld wordt beoogd met de Permanente Gestructureerde Samenwerking? Welke rol spelen de NRF en EU Battlegroups in de bevordering van defensiesamenwerking en hoe zou deze rol kunnen worden versterkt?

Samenwerkingsmogelijkheden

Zijn er concrete ideeën voor defensiesamenwerking met partnerlanden in bilateraal of breder verband, bijvoorbeeld analoog aan het EATC? Welke mogelijkheden bestaan er op gebied van technologie en onderzoek? Zijn er dwarsverbanden met civiele capaciteitenontwikkeling, in het bijzonder binnen de EU, waar Defensie zou kunnen profiteren van schaalvoordelen en interoperabiliteit?

EU-NAVO samenwerking

Welke oplossingsrichtingen zijn er naar de mening van de AIV om EU-NAVO samenwerking te verbeteren ondanks het voortbestaan van de onderliggende politieke problemen? Kan de AIV daarbij tevens zijn visie geven op samenwerking tussen de EU en de NAVO die reeds in gang is gezet of momenteel wordt verkend, bijvoorbeeld op het terrein van:

- consultaties tussen beide organisatie op ambtelijke en politieke niveaus (inclusief informeel overleg tussen alle NAVO en EU-landen, contacten tussen HV Ashton en SG NAVO);
- coördinatie en overleg op stafniveau;
- capaciteitssamenwerking mede in het licht van de discussie over *pooling & sharing*, de EU-NAVO capaciteitengroep en de contacten tussen het Europees Defensieagentschap en het *Allied Command Transformation* van de NAVO;
- training en oefeningen;
- deblokkering van de samenwerking op basis van het 'organisation to organisation'-principe.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

De Minister van Defensie,

Dr. U. Rosenthal

Drs. J.S.J. Hillen

Overzicht gebruikte begrippen

Admiraal Benelux	Gezamenlijk operationeel hoofdkwartier van de Nederlandse en Belgische marine in Den Helder.
Benesam	Bilateraal samenwerkingsverband tussen België en Nederland op het gebied van de marine.
Caveat	Operationeel voorbehoud van een nationale staat bij een crisisbeheersingsoperatie.
Comprehensive Approach	Geïntegreerde aanpak van politieke, civiele en militaire middelen bij crisisbeheersing.
Digitale oorlogvoering	(Militaire) operaties die erop zijn gericht om met digitale middelen computersystemen of netwerken van een tegenstander te verstoren, misleiden, veranderen of te vernietigen.
Hybride militair conflict	Conflicten die worden gekenmerkt door een breed spectrum van reguliere en niet-conventionele strijdwijzen waarbij zowel statelijke als niet-statale actoren betrokken zijn.
Mondialisering	Wereldwijd proces van wederzijdse economische, politieke en sociaal-culturele beïnvloeding.
Opt-out	Principe waarbij lidstaten een uitzonderingspositie hebben ten aanzien van specifieke beleidsterreinen van de EU.
Out of Area operatie	Crisisbeheersingsoperaties buiten het grondgebied van de NAVO en de EU.
Patriot-luchtverdedigings-systemen	Geleide wapensystemen voor luchtverdediging.
Pooling	Bundeling van gelijksoortige militaire capaciteiten van twee of meer landen om het gebruik daarvan te optimaliseren.
Rodekaarthouder	Systeem waarbij deelnemende landen aan een gezamenlijke <i>pool</i> de mogelijkheid hebben om bij hoge uitzondering militaire capaciteiten op te eisen voor nationale operaties.
Rolspecialisatie	Afspraken tussen twee of meer landen over het gebruik van elkaars capaciteiten voor specifieke militaire taken.
Smart Defence	Met beperkte middelen meer veiligheid scheppen en voldoende investeren in toekomstige veiligheid (NAVO-concept).
Soevereiniteit	Onafhankelijkheid in het uitoefenen van macht, met name van een staat.
Sharing	Gezamenlijke verwerving en gebruik van militaire capaciteiten door twee of meer landen.

Standaardisatie	Het afstemmen van de behoeften aan militaire capaciteiten teneinde te komen tot gezamenlijke verwerving van (wapen) systemen, bij gelijktijdige uitbanning van nationale configuraties.
Taakspecialisatie	Uitruil van militaire taken en capaciteiten tussen twee of meer landen die in onderling overleg zich specialiseren en volledig kunnen terugvallen op elkaars specialisaties.
<i>Theatre Ballistic Missile Defence</i>	Verdedigingssysteem tegen ballistische raketten vanaf zee of op land.
Trans-Atlantisch partnerschap	Betrekkingen tussen Europa en de Verenigde Staten op veiligheidsgebied.
<i>UK/NL Amphibious Force</i>	Brits-Nederlandse amfibische eenheid. Een Nederlands infanteriebataljon is ondergebracht bij de Britse 3 ^e Commando brigade. De Nederlandse 1 ^e Bootcompagnie van het Amfibisch Gevechtssteunbataljon is geïntegreerd binnen het Britse 539 Assault Squadron.

Overzicht gebruikte afkortingen

A400M	Militair transportvliegtuig (van EADS)
ACT	Allied Command Transformation
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AWACS	Airborne Warning and Control Systems
Benesam	Belgisch-Nederlandse marinesamenwerking
C-130	Militair transportvliegtuig Hercules (van Lockheed Martin)
C-17	Militair transportvliegtuig (van Boeing)
CIMIC	Civil Military Co-operation
CIMIN	Interministerieel Comité op Hoog Niveau EGF
DCI	Defence Capabilities Initiative
EAC	European Airlift Centre
EADS	European Aeronautic Defence and Space Company
EATC	European Air Transport Command
ECAP	European Capabilities Action Plan
EDA	Europees Defensie Agentschap
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EGF	European Gendarmerie Force
EPAF	European Participating Air Forces
ESS	Europese Veiligheidsstrategie
EU	Europese Unie
EuroMALE	European Medium Altitude Long Endurance Unmanned Aerial Vehicle
EVDB	Europees Veiligheids en Defensiebeleid
F-16	Gevechtsvliegtuig (van Lockheed Martin)
GVDB	Gemeenschappelijk Veiligheids en Defensiebeleid
HRFHQ	High Readiness Forces Headquarters
IEDs	Improvised Explosive Devices
ISAF	International Security Assistance Force
JEF	Joint Expeditionary Force
JSF	Joint Strike Fighter F-35 (van Lockheed Martin)
KFOR	Kosovo Force
MALE UAV	Medium Altitude Long Endurance Unmanned Aerial Vehicle
MARSUR	Maritime Surveillance Networking project (van EDA)
MCCE	Movement Coordination Centre Europe
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
NAMSA	NATO Maintenance and Supply Agency
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NBC	Nucleair, Biologisch en Chemische bescherming
NORDEFCO	Nordic Defence Co-operation
NRF	NATO Response Force
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PCC	Prague Capabilities Commitment
PGS	Permanent Gestructureerde Samenwerking
PSC	Politiek en Veiligheidscomité van de EU
SAC	Strategic Airlift Capability
SALIS	Strategic Airlift Interim Solution
SSR	Security Sector Reform
UAV	Unmanned Aerial Vehicles
UMS	Unmanned Maritime Systems
VN	Verenigde Naties

Overzicht geraadpleegde personen

NAAM	FUNCTIE
Mw. C.F. Arnould	Chief Executive EDA
Drs. J.P. van Aubel	Nederlands Vertegenwoordiger bij de Politiek-militaire Groep van de Raad van de EU
Lt-gen. P. Auroy	Assistant Secretary-General, Defence Investment Division van de NAVO
Prof.dr. S. Biscop	Directeur Veiligheid & Global Governance Programma, Egmont – Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen, Brussel
Mr. T.S. Koster	Adviseur bij de Permanente vertegenwoordiging van Nederland bij de NAVO
Ambassadeur mw. dr. M. de Kwaasteniet	Nederlands Vertegenwoordiger bij het Politiek en Veiligheidscomité van de EU, Permanent Vertegenwoordiger WEU
Ambassadeur mr. F.A.M. Majoor	Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de NAVO
Lt-gen. F. Meulman	Permanent Militair Vertegenwoordiger van Nederland bij de NAVO en de EU
J. Mullin	Capabilities Director EDA
Lt-gen.drs. A.G.D van Osch	Directeur-Generaal EU Militaire Staf bij het Raads-secretariaat van de EU
Gen-maj. S.L. Porter CBE	Supreme Allied Commander Transformation Representative in Europe
Kol. T. Rikken	Militair adviseur bij de Permanente Militaire vertegenwoordiging van Nederland bij de NAVO
Commandeur F. Sijtsma	Sous-chef Internationale Militaire Samenwerking van het ministerie van Defensie
T. Valasek	Directeur Foreign Policy and Defence, Centre for European Reform, London
P. Valin	Commandant EU Militaire staf
D. Zandee MA	Voormalig Directeur Planning en Beleid EDA

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS: recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,
november 2001
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor
de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van
bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van
strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en
slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*

- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?,
september 2004
- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling,
*december 2005****
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIEREGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale
aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
- 53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
- 54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
- 55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
- 56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
- 57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een
politiek geladen context, *juli 2007*
- 58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
- 59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
- 60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
- 61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds
belang, *juli 2008*
- 62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
- 63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
- 64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak,
maart 2009
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009***
- 66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*
- 67 HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO, *januari 2010*
- 68 DE EU EN DE CRISIS: lessen en leringen, *januari 2010*

- 69 SAMENHANG IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie', *mei 2010*
- 70 NEDERLAND EN DE 'RESPONSIBILITY TO PROTECT': de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wrede daden, *juni 2010*
- 71 HET VERMOGEN VAN DE EU TOT VERDERE UITBREIDING, *juli 2010*
- 72 PIRATERIJBESTRIJDING OP ZEE: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden, *december 2010*
- 73 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE NEDERLANDSE REGERING: zoeken naar constanten in een veranderende omgeving, *februari 2011*
- 74 ONTWIKKELINGSAGENDA NA 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief, *april 2011*
- 75 HERVORMINGEN IN DE ARABISCHE REGIO: kansen voor democratie en rechtsstaat?, *mei 2011*
- 76 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE EUROPESE UNIE: tussen ambitie en ambivalentie, *juli 2011*
- 77 DIGITALE OORLOGVOERING, *december 2011*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003*****
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009, *maart 2004*
- 8 Briefadvies DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?, *september 2004*
- 9 Briefadvies REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen, *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
- 12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
- 13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*
- 14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
- 15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*
- 16 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: Nut en noodzaak van draagvlak, *mei 2009*
- 17 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2010, *juni 2010*
- 18 Briefadvies HET EUROPESE HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: beschermer van burgerlijke rechten en vrijheden, *november 2011*

* Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.

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

*** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).

**** Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).