

# De EUGS, een jaar vooruit

**Hans HUYGENS**

Kapitein-ter-zee stafbrevethouder Hans HUYGENS werkt op het stafdepartement Strategie en Internationale Relaties (ACOS Strat) waar hij, eerst als hoofd van de Sectie EU en nu als divisiechef Defensiepolitiek, hielp mee vorm te geven aan de Globale Strategie van de EU en aan het uitvoeringsplan hiervan.

*Cet article décrit la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne (SGUE). À partir de cette stratégie globale, rédigée en juin 2016, s'est développé un plan d'exécution pour la sécurité et la défense. Quatre actions prioritaires ont été confiées à la haute représentante et sont attendues pour l'été 2017. La PESCO, ou coopération permanente et structurée, offre l'opportunité à un nombre limité d'États membres de coopérer plus étroitement et de manière plus intégrée au niveau de la prise de décisions en matière de capacités et d'opérations. Une revue annuelle de défense (CARD) permettrait de mieux coordonner les efforts de dépenses en matière de défense entre tous les États membres. Une révision du mode de financement des opérations et du développement des capacités apporterait les moyens nécessaires. Finalement, une révision des structures du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) permettrait de mieux planifier et gérer les missions d'entraînement.*

De aanhef van de EU Globale Strategie voor Buitenlandse- en Veiligheidspolitiek of EUGS<sup>1</sup> van juni 2016 windt er geen doekjes om:

“Wij hebben een sterker Europa nodig. Dit is wat onze burgers verdienen, dit is wat de grotere wereld verwacht. Wij maken tijden van existentiële crisis door, binnen en buiten de Europese Unie. Onze Unie wordt bedreigd. Ons Europees project, dat vrede, welvaart en democratie zonder weerga heeft gebracht, wordt in twijfel getrokken.”

<sup>1</sup> Acroniem van EU Global Strategy for Foreign and Security Policy.

**94** Het verschil met de optimistische inleiding van de Europese Veiligheidsstrategie (EVS) van 2003 kon niet groter zijn<sup>2</sup>.

Eind 2013 kreeg de toenmalige hoge vertegenwoordigster, Catherine Ashton, de opdracht te analyseren of een aanpassing van de EVS nodig was. Een omvangrijke dreigingsanalyse (*strategic review*) schetste in 2015 al een zwarter beeld van de externe dreigingen voor de Unie en stuurde aan op een herziening van de EVS. Die analyse deed al duidelijk vermoeden dat de toekomst voor de Unie minder rooskleuriger was dan wat men een decennium eerder dacht. De opdracht tot ontwikkeling van een nieuwe strategie kreeg haar opvolgster, Federica Mogherini in de schoot geworpen met bedde in juni 2016 een *grand strategy* voor te leggen, die de koers zou uitstippelen van de EU in de verdediging van haar strategische belangen, van haar geïntegreerde aanpak van buitenlandse politiek en brede veiligheidsproblemen. De EUGS is als opvolger van de EVS daarmee een pak omvattender geworden.

### **DE EU GLOBAL STRATEGY ON FOREIGN AND SECURITY POLICY (EUGS)**

In een vorig artikel<sup>3</sup> werd de genese van de EUGS onderzocht en kwamen onze verwachtingen aan bod. Beantwoordt deze strategie aan onze verwachtingen: een gemeenschappelijk gedragen, brede overkoepelende visie voor de toekomst die in toepasbare acties kan worden omgezet en regelmatig kan worden geëvalueerd en zo nodig bijgestuurd? Ik meen van wel.

De EUGS stelt een pragmatische aanpak voor om de strategische belangen van de EU te verdedigen en wijkt daarmee af van de optimistische, soms te voluntaristische/idealistische benadering in 2003 en het geloof in de maakbaarheid van democratieën. Toch verliest ze niet uit het oog dat de Unie nog steeds een project is dat in de eerste plaats op waarden steunt. Ze stelt daarom een middenweg voor, een “principiële pragmatisme”, idealisme doorspekt met realpolitik, als het ware.

De militaire en defensieaspecten, waarover de defensieorganisaties van de lidstaten toch bezorgd waren, werden met succes opgenomen door het redactionele team in de EUGS. De algemene strategie legt correct de nadruk om volledig gebruik te maken van alle instrumenten van de EU, zowel hard als soft power, in de ontwikkeling van haar externe optreden.

2 “Europa is nog nooit zo welvarend, veilig en vrij geweest”, inleiding van de European Security Strategy 2003.

3 Serge Van Camp, “Op weg naar een nieuwe EU-strategie voor buitenlands en veiligheidsbeleid”, in het Belgisch Militair Tijdschrift, december 2015, p. 45 e.v.

De tekst vestigt ook duidelijk de aandacht op de noodzaak om verdere EU-brede militaire capaciteiten te ontwikkelen, op het aanmoedigen van de ontwikkeling van een Europese industriële en technologische defensiebasis<sup>4</sup>, op een betere samenwerking tussen lidstaten op het vlak van defensie-inspanningen, en focust op de centrale rol die het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) moet spelen, op EU-NAVO-samenwerking en op de nood aan een concrete opvolging van de EUGS met maatregelen zoals een “witboek” over Europese defensie<sup>5</sup>, waarin het opzettelijk politiek gehouden ambitieniveau van de Unie op het vlak van veiligheid en defensie verder moet worden uitgewerkt.

Deze strategie heeft de verdienste gemeenschappelijke belangen te identificeren (vrede en veiligheid, welvaart, democratie, een internationale orde gebaseerd op regels), de leidende principes daarbij (eenheid, engagement, verantwoordelijkheid, partnerschappen) en de strategische prioriteiten<sup>6</sup> vast te leggen:

- Veiligheid (van het grondgebied, zijn grenzen en van de bevolking) en defensie, contraterrore, cyberbeveiliging, continuïteit van de energievoorziening en strategische communicatie zijn de prioriteiten van de veiligheid van de Unie. Tijdens besprekingen van de EUGS maakte de HV duidelijk dat collectieve verdediging het domein van de NAVO blijft en de EU hiervoor geen ambitie koestert, noch een “EU-leger” wenst op te richten.
- De weerstand tegen destabiliserende factoren, het Europees nabuurschapsbeleid en de uitbreiding en migratiebeleid vormen de belangrijkste assen van de veerkracht van de staten en samenlevingen ten oosten en zuiden van ons.
- Preventie, veiligheid en stabiliteit, de oplossing van conflicten en de wederopbouw na conflicten, humanitaire acties en sancties vormen de kern van een geïntegreerde aanpak van conflicten en crisissen.
- De geografische dimensie vinden we terug onder coöperatieve regionale ordes. Ze omvat Rusland, het Middellandse Zeegebied, het Midden-Oosten en Sub-Sahara-Afrika (Maghreb, Turkije, Golfstaten, Sahel, Hoorn van Afrika), de nauwere samenwerking met de Verenigde Staten en met de NAVO, Azië en China, en niet te vergeten het noordpoolgebied. De samenwerking met de NAVO werd ondertussen al in een apart actieplan uitgewerkt in zeven actiedomeinen (de gemeenschappelijke verklaring van Warschau, 8 juli 2016).

4 In het Engels: European Defence Technological and Industrial Base of EDTIB.

5 Dit werd omgedoopt tot het uitvoeringsplan inzake veiligheid en defensie (Engels: *Implementation Plan for Security and Defence*, IPSD).

6 “*The security of our Union*”, “*State and societal resilience to our East and South*”, “*An integrated approach to conflicts and crises*”, “*Cooperative regional orders*”, “*Global governance for the 21st century*”.

- 96
- De strategie zet zich ook in voor een mondiale governance voor de 21ste eeuw, die steunt op internationale wetgeving en mensenrechten, duurzame ontwikkeling en toegang tot de gemeenschappelijke natuurlijke rijkdommen, internationale handel, non-proliferatie, de samenwerking met de VN alsook met andere internationale en regionale organisaties.

In een laatste deel “Van visie naar actie” legt de EUGS de krijtlijnen uit hoe te ageren. Om de EUGS te verwezenlijken moet de Unie geloofwaardiger, (pro)actiever en collaboratiever worden<sup>7</sup>:

- Een geloofwaardige Unie hervat de hoofddoelstellingen voor een effectief en consistent defensie- en veiligheidsbeleid, de uitbouw van harde en zachte capaciteiten, de prioritaire programma’s van het Europees Defensieagentschap (EDA), maatregelen in de strijd tegen terrorisme, cyberbescherming, de inzet van de Commissie voor ondersteuning. Hier stelt de EUGS dat de Unie een zekere mate aan strategische autonomie moet ontwikkelen en dat lidstaten hun defensie-inspanningen beter op elkaar moeten afstemmen met een regelmatig coördinerend defensieconclaaf.
- Een responsieve Unie geeft doelstellingen om het GVDB reactiever en sneller te maken, een pragmatischere ontwikkeling van de strategische samenwerking tussen lidstaten en met partners. Hier krijgen enkele lidstaten ook de mogelijkheid om te handelen in naam van allen, onder de controle van de Raad. De nood aan een betere ontplooibaarheid en interoperabiliteit wordt benadrukt, net als de toenemende rol van de Commissie in defensieaangelegenheden, en er wordt ruimte gelaten voor de aanpassing van de plannings- en uitvoeringsmechanismen van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO).
- Een geïntegreerde Unie legt de nadruk op de coherente actie van de EU gericht op de 3D-LO (diplomatie, defensie en ontwikkeling en wettelijk gezag), de coördinatie tussen de EU en de lidstaten, de Europese investeringsbank (EIB) en de privésector, de balans tussen interne en externe veiligheid, de interactie tussen de GVDB en capaciteitsopbouwende programma’s van de Commissie en de integratie van de rechten van de mens en van het genderbeleid.

De EUGS, zoals voorgesteld door Frederica Mogherini aan de staatshoofden en regeringsleiders tijdens de Europese Raad op 28 juni 2016, geeft niet enkel een visie en een overzicht van onze belangrijkste belangen en principes, maar wil eveneens aanzetten tot concrete actie. Aan de hand

<sup>7</sup> “een geloofwaardige, responsieve en geïntegreerde Unie”.

van een strak programma, dat loopt tot juni 2017, zal de EUGS immers leiden tot het uitwerken van zes prioritaire aandachtsdomeinen: het versterken van het weerstandsvermogen van de maatschappij (resilience), het opmaken van een implementatieplan voor Veiligheid en Defensie, het versterken van de verbondenheid tussen interne en externe veiligheid, het actualiseren van de bestaande thematische en regionale strategieën<sup>8</sup>, het verbeteren van de publieksdiplomatie en ten slotte het reorganiseren van de EDEO.

De eerste “werf”, een uitvoeringsplan inzake veiligheid en defensie ofwel - in het Engels - *Implementation Plan for Security and Defence* (IPSD), werd eind vorig jaar aangevat.

### HET UITWERKEN EN IMPLEMENTEREN VAN DE EUGS

Het volstaat niet enkel te stellen dat er nood is aan een “sterkere Unie”, en dat we meer inspanningen moeten doen zonder dit concreet uit te werken. Al snel kwam de klemtoon te liggen op het belang van een follow-on document dat de implementatie van de EUGS beschrijft in concrete termen en hiervoor een ambitieniveau (*level of ambition* of LoA) op het gebied van veiligheid en defensie uitwerkt uitgaande van de in de EUGS gestelde noden.

Tijdens de Raad Buitenlandse Zaken op 14 november 2016 is dan ook het IPSD aan de lidstaten gepresenteerd. Dit uitvoeringsplan beschrijft het ambitieniveau van de EU op veiligheids- en defensiegebied op basis van de drie prioriteiten uit de algemene strategie voor de EU: het beschermen van de EU, de lidstaten en hun bevolking, een geïntegreerd crisis- en conflictbeleid en capaciteitsopbouw van partners.

Door onenigheid tussen lidstaten over de gedetailleerdheid kwam een gekwantificeerde LoA niet aan bod in het IPSD, maar beperkte het zich tot een grotendeels kwalitatieve invulling, waarbij het document weliswaar gewag maakte van een lijst met mogelijke civiele missies en militaire operaties. Binnen het Militair Comité van de EU is momenteel een werkgroep belast met de verdere uitwerking van deze scenario’s<sup>9</sup> en het verwerken ervan in het capacitaire planningsproces.

Het uitvoeringsplan beoogt een overeengekomen ambitieniveau met het

<sup>8</sup> Zoals, onder andere, de strategieën voor de Golf van Guinea, de Hoorn van Afrika, het Arctische gebied, de ruimte, maritieme veiligheid ...)

<sup>9</sup> De oorspronkelijke vijf scenario’s die de EVS Headline Goal 2010 in mogelijke inzet vertaalden, waren voor de Requirements Catalogue 2005, RC 05 ontworpen. Deze scenario’s omschreven mogelijke militaire taken voor de EU en vormden daarmee de basis voor capaciteitsontwikkeling.

**98** identificeren van dertien concrete acties voor uitvoering en verbetering, in het bijzonder inzake het volledig benutten van de mogelijkheden (instrumenten) van het Verdrag van de Europese Unie, de GVDB-structuren van de EU, de prioriteiten voor capaciteitsontwikkeling, de financiering van de geïntegreerde aanpak en het versterken van de onderlinge samenwerking.

Het Europees defensieactieplan (EDAP), te ontwikkelen door de Commissie en het EDA, zal instrumenten aanreiken ter ondersteuning van deze prioriteiten en zal ertoe bijdragen dat de Europese industriële en technologische defensiebasis in staat is om aan toekomstige Europese veiligheidsbehoeften te beantwoorden.

De uitvoering van al deze activiteiten moet in overeenstemming gebeuren met de uitvoering van de gemeenschappelijke verklaring van Warschau van de EU en NAVO op de top van Warschau, die de samenwerking tussen beide organisaties een nieuwe impuls moet geven.

Voorts voorziet het implementatieplan in voorstellen ten aanzien van capaciteitsontwikkeling, het verdiepen van de defensiesamenwerking, het herzien van structuren om de planning en aansturing van GVDB-missies en -operaties te verbeteren, het herzien van de instrumenten voor financiering van missies en operaties, het onderzoeken van de mogelijkheden voor permanent gestructureerde samenwerking en het versterken van de samenwerking met partners zoals de NAVO en de VN. Het implementatieplan beoogt het bevorderen van het coherente EU-optreden en interoperabiliteit.

### **DE WAY AHEAD: DE MEEST PROMINENTE ELEMENTEN VAN HET IMPLEMENTATIEPLAN**

De Europese Raad (op het niveau van de staatshoofden en regeringsleiders) van 15 december 2016 onderschreef de besluiten van de Raad Buitenlandse Zaken over dit uitvoeringsplan van de algemene strategie, “uitvoering van de integrale EU-strategie op het gebied van veiligheid en defensie”, en mandateerde de HV Mogherini om tegen de zomer van 2017 voorstellen te ontwikkelen over:

- een permanent gestructureerde samenwerking,
- een jaarlijks coördinerend defensieconclaaf,

- een herziening van het financieringsluik voor operaties (het Athenamechanisme) en van capaciteitsopbouw voor veiligheid en ontwikkeling bij partnerlanden, en
- het aanpassen van de EDEO-structuren<sup>10</sup>.

Daarnaast wordt het omvattende EDAP uitgetekend door de Commissie en het EDA, waarin Mogherini als vicevoorzitter van de Commissie enerzijds en als hoofd van het EDA anderzijds ook een belangrijke coördinerende rol te vervullen heeft.

Een vijftal dossiers zal daarmee voor het komende jaar prominent aanwezig zijn in diverse EU-fora en de kern uitmaken, maar ook de lakmoestest, van de implementering van de EUGS. Deze dossiers dienen samen tegen eind 2017 een duidelijke vooruitgang aan te tonen in het uitvoeren van de EUGS.

### **PERMANENTE GESTRUCTUREERDE MILITAIRE SAMENWERKING**

De EU-lidstaten hadden tot nog toe relatief weinig zin in meer samenwerking op het gebied van defensie doordat ze aan soevereiniteit vreesden in te boeten, waardoor het voornemen jarenlang dode letter bleef. Maar de EUGS geeft aan dat het tijd is voor een radicale omslag.

De PESCO (Engels acroniem van “*Permanent Structured Cooperation*”) is niet nieuw. Het is een mechanisme dat in 2003 zijn intrede deed en sinds het Verdrag van Lissabon in de Verdrag van de EU is opgenomen. Via een soort koninklijk besluit (Protocol 10) legt het een aantal “toetredingsvoorwaarden” en werkingsregels vast.

De PESCO is een instrument waarbij verschillende lidstaten kunnen beslissen om nauwer samen te werken op defensievlak, zonder steeds aan de zware consensusvoorwaarden bij besluitprocessen onderworpen te zijn. Oorspronkelijk kon er slechts één PESCO zijn, waarbij op voorhand de toetredingsvoorwaarden werden vastgelegd.

De HV ontwikkelt voorstellen om de PESCO nu toegankelijker te maken (inclusief), waarbij de landen die willen samenwerken, onderling overeenkomen wat de concrete toetredingsvoorwaarden zijn. De werking van de PESCO zou ook modulair zijn, waarbij elke lidstaat kan bijdragen met capaciteiten die hij

<sup>10</sup> “*Elements and options for an inclusive Permanent Structured Cooperation based on a modular approach and outlining possible projects*” (PESCO), “*Co-ordinated Annual Review on Defence*” (CARD), “*Financing of Operations (Athena) and Capacity Building CBSD*”, “*EEAS structures*”.



**100** heeft op verschillende vlakken: operaties, *capability development*, aankopen.

Het IPSD stelt dat lidstaten, “*willing to proceed more intensively to develop its defence capacities through national contributions, participation in multinational formations, in European equipment programs and EDA activity (...) and able to provide targeted combat units and/or support elements and thus effectively (parts of) an EU Battle Group*”, dit via PESCO onderling kunnen afspreken. In de door Mogherini voorgestelde nieuwe versie zullen lidstaten in alle van de vijf geïdentificeerde actiedomeinen verplicht moeten samenwerken:

1. *Investment*: dit refereert naar “benchmarking” op het gebied van defensie-uitgaven (vooral materiaal);
2. *Capability cooperation*: in lijn brengen van de strijdkrachten door harmonisatie van geïdentificeerde behoeften, pooling van middelen, taakspecialisatie en samenwerking op vlak van training en logistieke ondersteuning;
3. *Operational enablers*: concrete overeenkomsten en nauwere coördinatie met het oog op inzet van eenheden (bv. *EU Battle Groups* of EU BG);
4. *Coordinated approach to tackling shortfalls*: gestructureerde aanpak van prioriteiten (tekorten) uit het *Capability Development Plan* of CDP (hier kan een link met CARD tot stand komen);
5. *Equipment programmes*: deelnemen aan grote gemeenschappelijke investeringsprogramma's (EDA).

De PESCO zal openstaan voor alle lidstaten (“inclusiviteit”), maar met de specificiteit dat daartegenover zeer concrete (o.a. financiële) verplichtingen staan. De lidstaten moeten met andere woorden *willing* zijn (“*to join equipment programs, to support EDA projects, to cooperate in multinational formations*”) en *able* (“*providing combat units and support elements*”) én de mogelijkheden hebben.

Het door Mogherini aangehaalde begrip “modulariteit” slaat op modules van samenwerking binnen de vijf actiedomeinen. Men kan met een voorgestelde module (concreet initiatief, project) tegemoetkomen aan diverse actiedomeinen. Anderzijds zullen er onder elk actiedomein verschillende modules ressorteren. De lidstaten die aan een module deelnemen, beslissen samen over de modaliteiten en toepassingsgebied (scope) ervan. De aan de PESCO deelnemende lidstaten kunnen dus kiezen aan welke modules ze deelnemen. Er is wel de verplichting om aan alle actiedomeinen deel te nemen, maar geen

verplichting om in elke module in te stappen. Dat maakt het systeem flexibel, maar ook een pak ingewikkelder dan oorspronkelijk bedoeld.

**101**

De PESCO kan aanzetten tot daadwerkelijke verdieping van de militaire samenwerking (capaciteitsontwikkeling én operationele beschikbaarheid) en de militaire output, cohesie en coördinatie naar een hoger niveau tillen. Het zal leiden tot bindendere engagementen (voor defensiesamenwerking en lastenverdeling op het gebied van operationele inzet) en sterkere motivatie om gestelde doelstellingen te behalen. De gestructureerde samenwerking moet gezien worden als een proces dat leidt tot een convergentie op termijn. De PESCO mag dus niet de intentie hebben om slechts een beeld/evaluatie te vormen van de huidige defensie-inspanningen van de diverse lidstaten, maar het moet de lidstaten aanzetten om specifieke doelstellingen te bereiken binnen een overeengekomen tijds kader. In deze context is het ook aangewezen om erop te wijzen dat de criteria het accent leggen zowel op de input – bijvoorbeeld wat lidstaten besteden aan defensie – als op de output, uitgedrukt in verworven capaciteiten of uitvoerbare opdrachten.

Maar dit mechanisme is nog in ontwikkeling en er zijn nogal wat onbekende parameters die tot voorzichtigheid nopen. Aan het bepalen van de PESCO-projecten en -initiatieven moet een grondige evaluatie voorafgaan. De PESCO moet een duidelijke meerwaarde bieden ten opzichte van de thans gekende en goed lopende *clustered cooperation* (zoals Benelux of *Nordic Defence Cooperation*). Men moet vermijden om een (bureaucratische) PESCO op te richten die we daarna tegen wil en dank opvullen met projecten waarin we ons vastrijden. De PESCO mag niet leiden tot verdeeldheid onder de lidstaten. Vooral kleinere lidstaten met beperkte middelen en neutrale lidstaten willen niet uitgesloten worden. De potentiële toegang tot bijkomende financiering uit het EU-budget (via het EDAP en EDF) voor R&D en capaciteitsontwikkeling kan een grote incentive zijn, maar is voorlopig onzeker, gezien de voorzichtigheid van de Commissie in haar communicatie ter zake. De lidstaten moeten ten slotte de garantie hebben dat zij op nationaal vlak een beroep kunnen doen op de gezamenlijk ontwikkelde capaciteiten.

## EEN JAARLIJKS DEFENSIECONCLAAF

De jaarlijkse defensiecoördinatie of de CARD is door het IPSD naar voren geschoven als een intergouvernementeel mechanisme waarbij lidstaten onderling hun defensieplanningen kunnen bespreken, meten en op elkaar afstemmen, met als doel de gezamenlijke output en samenwerking te verbeteren.

**102** De CARD is, in tegenstelling tot de PESCO, een relatief nieuw begrip, maar de achterliggende gedachte van een proces dat Europese militaire samenwerking moet ondersteunen en faciliteren is niet nieuw. Eerder werden door het EDA gelijkaardige initiatieven genomen, zoals het beleidskader voor systematische en langetermijnsamenwerking op het vlak van defensie en de gedragscode inzake bundelen en delen (*pooling and sharing*), echter zonder veel meetbare vooruitgang. De CARD is de uiteindelijke minder storende term dan wat eerder werd vooropgesteld als een “Europees semester rond defensie”. Mogherini kreeg de vraag om de mogelijkheden en inhoud van een CARD verder uit te werken. Tot op heden was de meting van de Europese defensiesamenwerking een geaggregeerde EU-brede benadering en werden er geen individuele analyses per land uitgevoerd (zoals bij de NAVO).

De doelstelling van de CARD is dus via een vrijwillige, maar structurelere benadering defensieplannen op elkaar af te stemmen zodat de beoogde capaciteiten (de oplossingen voor de capacitaire tekortkomingen of *shortfalls*) kunnen gerealiseerd worden. Transparantie en inzage in de individuele capacitaire trajecten van de lidstaten moeten toelaten om samenwerkingsopportuniteiten te identificeren. Op deze manier geeft men echter ook meer politieke visibiliteit alsook een dwingend karakter het proces, namelijk *peer pressure* bij duiding/benchmarking van de individuele nationale track records op het gebied van (Europese) samenwerking.

Het is een feit dat ondanks voluntaristische communicatie landen nog meestal een zuiver nationaal traject doorlopen bij de ontwikkeling van hun strategische (capacitaire) plannen. Sinds 2010 gebeurt meer dan 80% van de defensieaankopen en 90% van defensiegebonden R&T nog steeds op nationale basis. De grootste opportuniteiten voor samenwerking ontstaan echter in de conceptuele beginfase van capacitaire behoeftestelling. Om deze reden beoogt men meer inzicht in deze processen te krijgen om de opportuniteiten voor samenwerking vroeger (en tijdig) te kunnen identificeren en de processen eventueel bij te sturen (bv. synchroniseren van gemeenschappelijke behoeften).

Volledige synchronisatie van de NAVO, de EU en nationale planningscycli vormt hierbij een ideale toestand. Op deze manier vormen de shortfalls van de EU (en de NAVO) idealiter de basis voor gemeenschappelijke capacitaire planning, ontwikkeling en realisatie (via de diverse gesynchroniseerde nationale plannen en de resulterende capacitaire projecten), zonder overlapping evenwel met het NAVO-proces. Het grote verschil is dat de CARD vrijwillig en EU-breed blijft, terwijl het NAVO-defensieplanningsproces individuele doelen aan lidstaten kan opleggen.

Daarnaast moet de CARD ook de evolutie van defensiesamenwerking in de tijd schetsen en systematisch de opportuniteiten voor de toekomst te duiden.

De houding tegenover de CARD wordt in feite bepaald door de politieke visie op de toekomst van de Europese defensie. Geloofd men in de noodzaak van schaalvergroting om meer efficiëntie te bekomen in de (versnipperde nationale) defensie-uitgaven, door het reduceren van overheadkosten en een collectievere (EU-/NAVO-)capaciteit tot handelen in een onveiligere multipolaire wereld, moet hiertegenover een bereidheid staan van meer engagement (via middelen) en een bijsturing van het hogervermelde optimalisatieperspectief.

De fundamentele keuze is in feite het maximale behoud van een steeds verder inkrimpemde nationale autonomie tot handelen dan wel het gezamenlijk optimaliseren van de collectieve capaciteit tot handelen. Deze keuze concretiseert zich in het bijsturen van het optimalisatieperspectief van de nationale capacitaire planning naar een multilateraler (NAVO / EU) perspectief.

### **AANPASSING VAN DE EDEO-STRUCTUREN – PLANNING AND CONDUCT CAPABILITIES**

De EUGS stelt dat we “de operationele plannings- en uitvoeringsstructuur (moeten) versterken, en nauwere koppelingen maken tussen civiele en militaire structuren en missies, rekening houdend met het gegeven dat die in hetzelfde gebied kunnen worden ingezet”. Er zal ook meer geïnvesteerd moeten worden in *situational awareness* en uitwisseling van informatie, analyse, rapportage en *responsplanning*. De EU zal daarom “investeren in de [EDEO] en voor betere coördinatie tussen de instellingen en lidstaten zorgen” (inbegrepen tussen ambassades, EU-delegaties, diensten van de Commissie, speciale vertegenwoordigers van de EU en GVDB-opdrachten).

Een goed GVDB-actievermogen vereist betere civiele-militaire inlichtingen. Het afstemmen van het *early warning system* van de EU met andere instrumenten moet leiden tot een betere ondersteuning van horizon scannen voor beslissingname, planning en implementatie. De samenhang tussen de inlichtingenorganisaties van de EU (INTCEN, EUMS INT) en andere entiteiten die bijdragen tot *situational awareness* wordt verbeterd met een geïntegreerde aanpak in het SIAC (*single intelligence analysis capacity*) als Europese hub voor strategische informatie, *early warning* en geïntegreerde analyse.

**104** Het algemeen doel is sneller, efficiënter, geïntegreerder en naadlozer te reageren op crisissituaties. Zeer specifiek wordt gepleit voor betere samenhang tussen (en steun vanuit) Brussel en de militaire missies en operaties, en een verbetering van de geïntegreerde civiele-militaire strategische planningsstructuren. Ook op het terrein moet de samenhang nagestreefd worden, met volle betrokkenheid van en interactie met de lidstaten.

De lidstaten zijn daarbij overeengekomen om de EDEO-structuren op het strategische niveau voor planning and conduct van GVDB-missies en -operaties te herzien. De kortetermijndoelstelling, namelijk de planning, aansturing en ondersteuning van niet-executieve militaire missies, was een reeds lang erkende noodzaak. De realisatie in de komende maanden van de *military planning and conduct capability* (MPCC) moet deze herhaaldelijk vastgestelde lacune alvast wegwerken. Als eerste stap zou deze capaciteit gerealiseerd worden voornamelijk een optimalisatie van bestaande structuren en middelen. De Europese Raad vroeg in haar conclusies ook een voorstel op langere termijn voor een *permanent planning and conduct capability* (PPCC) op het strategische niveau, die militaire en civiele aspecten zou combineren. De discussies concentreren zich nu op de inwerkingstelling van de MPCC in de schoot van de Militaire Staf van de EU, zoals vastgelegd in de Raadsbesluiten van 6 maart 2017 met betrekking tot het oprichten van dit instrument.

### **FINANCIERINGSMECHANISMEN: ATHENA EN CBSD**

Het Athenamechanisme is het EU-mechanisme om gemeenschappelijke kosten te dekken in operaties en wordt door de lidstaten gefinancierd middels een verdeelsleutel. Het algemeen geldende principe voor kosten in operaties blijft echter “costs lie where they fall” en dus een nationale kostendekking. De te verwachten hoge kosten van inzet bleken tot nog toe een hinderpaal om de EU BG’s in te zetten.

Het Athenamechanisme kwam ondertussen in verscheidene fora ter sprake voor een eventuele herziening en eventueel ter ondersteuning van een verhoging van de inzetbaarheid van eenheden in GVDB-operaties, in het bijzonder de EU BG’s. Het mechanisme wordt ook meer en meer gezien voor andere, minder direct aan operaties gebonden activiteiten, zoals capaciteitsopbouw voor veiligheid en ontwikkeling (*capacity building in support of security and development*, CBSD). Athena is een zeer flexibel en operationeel mechanisme en is daarom een beetje een last resort toevluchtsoord geworden, slachtoffer van zijn eigen succes.

In het algemeen zou een herziening van het Athenamechanisme, met gezamenlijkere financiering voor operaties en missies, een positieve invloed kunnen hebben op inzetbaarheid in GVDB-opdrachten, ook bij EU BG’s. We steunen daarbij de voorstellen tot het dekken van common funding van kosten van operationele activiteiten zoals het organiseren van *theatre entry points* en de opbouw van veiligheidsstocks voor voeding en brandstof.

Maar ook al zou zo’n herziene Athenamechanisme een financiële verlichting meebrengen bij een daadwerkelijke inzet, het zou op jaarbasis meerkosten met zich meebrengen, zeker wanneer we niet aan de beschouwde GVDB-actie zouden deelnemen (“we betalen voor inzet van anderen”). Dit zou ten koste van de financiering van eigen (nationale) operaties gaan en zou trouwens geen garantie zijn tot meer politieke wil tot inzet. Men zou dit echter als een solidariteitsaspect kunnen bekijken, waarbij communautair geld (Athena) wordt gebruikt voor EU BG’s waar enkele lidstaten, door hun deelname, de lasten van de hele EU in de betrokken operatie op zich nemen. Op zich dus positief.

In het belang van Defensie dienen we hier ook tussen te komen op nationaal vlak, opdat deze Athenabijdragen (voor een specifieke EU BG-ontplooiing) niet enkel ten laste van Defensie komen. Er is hierover al een precedent, waarbij de ministerraad zou beslissen om extra budget vrij te maken in geval van een niet-geplande deelname aan ernstoperaties binnen een EU BG-kader. Het principe moet dus uitgebreid worden tot EU BG-operaties waaraan we zelf niet deelnemen, maar wel, met een proportioneel deel van de financiering, samen met de andere EU-lidstaten het Athenamechanisme hiervoor voeden.

Financiering door Athena van acties die in toenemende mate niet tot het pure defensiedomein behoren, zoals humanitaire acties of CBSD, dienen eigenlijk niet enkel door het defensiebudget gedragen te worden (wat nu nog het geval is). Een geschikt en specifiek GBVB-instrument daartoe is aangewezen en, op nationaal vlak dient men een transfert van fondsen dan wel een interdepartementale provisie te overwegen.

### **EDAP EN EDF**

Het EDAP of Europees defensieactieplan is de bijdrage van de Commissie (in domeinen waarvoor zij bevoegd is) ter ondersteuning van de algemene strategie voor de Europese Unie.

**106** Met het EDAP tracht de Commissie een nauwere Europese defensiesamenwerking te ondersteunen en te aan te moedigen. Men beoogt hierbij vooral de investeringen door landen in gemeenschappelijke R&T en de realisatie van capacitaire projecten die Europese tekortkomingen (*shortfalls*) wegwerken te stimuleren. Daarnaast wil men ook de Europese defensie-industrie ondersteunen om ze competitiever te maken en fragmentatie tegen te gaan. Hiervoor worden verschillende hefboomen vooropgesteld. Het zijn voornamelijk financiële hefboomen maar ook richtlijnen om de nationale defensiemarkten meer open te stellen (voor buitenlandse bedrijven), wat positief is voor onze competitieve kmo's. Het EDAP vormt in feite de belangrijkste (nieuwe) hefboom om de andere initiatieven zoals de PESCO en de CARD te laten slagen.

Het EDAP is een verzameling acties, verzameld rond drie pijlers, die erop gericht zijn de EU sterker en autonomer te maken op het vlak van het ontwikkelen van de capaciteiten die zij nodig heeft om de Europese veiligheid en positie te ondersteunen. Een sterke en competitieve industriële basis is immers noodzakelijk om deze capaciteiten EU-breed te ontwikkelen:

- Het Europees Defensiefonds (EDF) vormt de eerste pijler binnen het EDAP en betreft nieuwe financiële tools ter ondersteuning/realisatie van projecten (R&T in een research window en doorontwikkeling + productie van *capabilities* in een *capability window*). Het EDF wordt door de Europese Commissie geïmplementeerd als bijdrage aan de EUGS voor het invullen van EU-capaciteiten met de nadruk op de domeinen waar de EU thans geconfronteerd wordt met capacitaire tekortkomingen. Deze laatste worden dan ook het overheersende criterium voor het bepalen van de prioriteiten voor de ondersteuning van projecten. Bovendien gaat het uitsluitend over multinationale samenwerkingsprojecten.

Investeringen in het kader van de strategische visie voor Defensie zouden dus alleen “Europese steun” kunnen genieten indien ze worden gerealiseerd samen met andere EU-lidstaten en voor zover ze ook overeenstemmen met EU-behoefte zoals geïdentificeerd en erkend door de lidstaten.

Het is dus raadzaam om in het komende decennium bij de realisatie van de strategische visie steeds af te toetsen of de Belgische verwervingsprogramma's kunnen inpassen in een samenwerkingsproject in het kader van het EDF. Dit zou immers financiële voordelen kunnen opleveren (via uitgespaarde administratieve kosten die de Commissie wellicht zal financieren) en een invulling zijn van de toetredingscriteria tot de PESCO.

- De tweede pijler mikt op het toegankelijk maken van bestaande financiële instrumenten voor Defensietoepassingen. Het gaat over mechanismen zoals het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSD), de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) en het Programma voor het concurrentievermogen van ondernemingen en voor kmo's (COSME). De doelgroep is hier dus de industrie en niet de nationale overheden.
- De derde pijler betreft niet-financiële maatregelen. De voornaamste betrachting van de Commissie is hier om een echte Europese eenheidsmarkt (*level playing field*) te creëren met het oog op een onbelemmerde toegang voor alle bedrijven tot alle nationale defensiemarkten. De Commissie zal daarom strenger toezien op de naleving van de Europese regelgeving ter zake.

Het EDAP en het erin opgenomen EDF zijn nog in volle ontwikkeling. Aan Belgische zijde wordt de opvolging van dit dossier trouwens in verscheidene vergaderingen op interdepartementale wijze verzekerd, met vertegenwoordigers van de FOD Buitenlandse Zaken, FOD Economie, FOD Financiën, het kabinet van de minister van Defensie en de Defensiestaf. De FOD Buitenlandse Zaken staat in voor de coördinatie, maar inhoudelijk is het hoofdzakelijk Defensie die ervan de voortrekker is.

De precieze modaliteiten van het capacitaire luik van het EDF (*capability window*) zijn nog in volle ontwikkeling. De Commissie zal de komende maanden de lidstaten (in een *implementation steering group* van het EDAP) raadplegen voor de concrete uitwerking hiervan. Waarschijnlijk zullen het EDA en mogelijk ook de Gezamenlijke Organisatie voor Samenwerking op Defensiematerieelgebied (OCCAR) hierbij een belangrijke rol spelen.

## CONCLUSIE

De EU staat voor grote uitdagingen. De strijd om invloed en status in internationale relaties is weer op de voorgrond getreden, de oude rivaliteit tussen liberalisme en autoritarisme is weer brandend actueel. De nog oudere strijd tussen radicaalislamitische stromingen en seculiere regimes, maar ook intern tussen soennitische en sjiiitische stromingen, typeren internationale conflicten meer dan ooit tevoren. Grensoverschrijdende effecten zoals klimaatverandering, vluchtelingenproblematiek en geforceerde migratie zorgen bovendien ervoor dat geen enkel land deze talloze problemen alleen het hoofd kan bieden. Samenwerking tussen de EU-lidstaten is dan ook meer dan ooit aangewezen. “*History*



**108** *has returned, and the democracies must come together to shape it, or others will shape it for them*”, zoals Robert Kagan<sup>11</sup> stelt. De Unie heeft met de EUGS een pragmatische strategie ontworpen, die met een sterk uitvoeringsplan en concrete actie aan deze uitdagingen een antwoord zal moeten bieden. Het komende jaar wordt bepalend of en hoe de lidstaten erin slagen deze strategie in daadkracht om te zetten en daarmee de Unie een krachtig instrument in handen te geven voor haar buitenlandse en veiligheidspolitiek.

Voor België, dat binnenkort de strategische visie 2030, met de sterke nadruk op internationale (en specifiek EU-)samenwerking, in concrete programma's zal uitwerken, is de EUGS en haar uitvoeringsplan met de verschillende werven een van de belangrijkste overkoepelende raamwerken. België wil een solidaire en betrouwbare partner blijven binnen de VN, NAVO en EU. De EUGS en de eruit voortvloeiende concrete maatregelen zullen ongetwijfeld ons land en Defensie voor hun verantwoordelijkheden stellen, maar kunnen ook nieuwe opportuniteiten bieden bij het ontwerpen en verwerven van de capaciteiten om de nodige billijke bijdragen te kunnen blijven leveren.

Trefwoorden: EU, Global Strategy, EUGS

---

<sup>11</sup> Robert Kagan, “The Return of History and the End of Dreams”, Alfred A. Knopf, New York, 2008