



MASTERTHESIS

STAND-BY

Hervormingen voor
de European Union Battlegroups

Naam **Christiaan Polet**
Studentnummer **4083938**
Adres **Ondiep 198BIS**
3552EN UTRECHT
E-mail **c.r.polet@students.uu.nl**
Masterthesis **Internationale Betrekkingen in het Historisch Perspectief**
Begeleider **Mathieu Segers**
Instelling **Universiteit Utrecht**
Datum **30 april 2015**

Inhoudsopgave

| Hoofdstuk | Titel | Pagina |
|-------------------|---|--------|
| | Voorblad | |
| | Inhoudsopgave | 2 |
| | Afkortingen | 3 |
| 1 | Inleiding | 4 |
| | 1.1 Aanleiding | 5 |
| | 1.2 Centrale Vraag | 7 |
| | 1.3 Operationalisering | 8 |
| 2 | EU-geschiedenis en theoretisch debat | 12 |
| | 2.1 Veiligheids- en Defensiebeleid in de EU | 12 |
| | 2.2 De rol van de EU | 15 |
| | 2.2.1 Civiel Europa | 15 |
| | 2.2.2 Militair Europa | 18 |
| | 2.2.3 Normatief Europa | 20 |
| | 2.2.4 Hard en Soft Power | 23 |
| | 2.3 Bijdrage aan het debat | 24 |
| 3 | Structuur en inbedding Battlegroups | 25 |
| | 3.1 Samenstelling | 25 |
| | 3.2 Doelstellingen | 27 |
| | 3.3 Institutionele Inbedding | 28 |
| | 3.4 Besluitvorming | 28 |
| | 3.5 Certificering | 29 |
| | 3.6 Financiering | 30 |
| 4 | Praktische en institutionele problemen | 31 |
| | 4.1 Praktische militaire problemen | 31 |
| | 4.2 Problemen op Europees institutioneel niveau | 36 |
| | 4.3 Problemen op nationaal politiek-institutioneel niveau | 41 |
| | 4.4 Concluderend | 45 |
| 5 | Modularity van de Battlegroups | 47 |
| | 5.1 Modularity als concept | 48 |
| | 5.2 Modularity in de EUBG | 50 |
| | 5.3 Aanpassingen voor de EUBG | 51 |
| | 5.4 Conclusie | 55 |
| 6 | Uitbreiding takenpakket: civiele expansie | 57 |
| | 6.1 Capaciteiten van de EUBG | 58 |
| | 6.2 Civiele crisismanagement | 59 |
| | 6.3 Hervorming van de structuur | 60 |
| | 6.4 Hervorming van de EUBG | 62 |
| | 6.5 Conclusie | 63 |
| 7 | Overheveling van het kostenpakket | 64 |
| | 7.1 Kostenverdeling | 64 |
| | 7.2 Kosten van training | 66 |
| | 7.3 Kosten van inzet | 67 |
| | 7.4 Hervormingen | 69 |
| | 7.5 Conclusie | 71 |
| 8 | Conclusie | 73 |
| | 8.1 Theoretisch debat | 75 |
| 10 | Literatuurlijst | 79 |
| <i>Bijlage</i> | <i>Samenstelling battlegroups</i> | |
| <i>Figuur 1.1</i> | <i>Kenmerken van verschillende machten</i> | 20 |
| <i>Figuur 3.1</i> | <i>Hiërarchie militaire hoofdkwartieren EUBG.</i> | 26 |
| <i>Figuur 3.2</i> | <i>Samenstelling EUBG. 24</i> | 26 |
| <i>Figuur 3.3</i> | <i>Organogram Military Staff EU.</i> | 28 |
| <i>Figuur 3.4</i> | <i>De besluitvormingsprocedure</i> | 29 |
| <i>Figuur 5.1</i> | <i>Huidige samenstelling battlegroup.</i> | 53 |
| <i>Figuur 5.2</i> | <i>Modulaire battlegroup.</i> | 53 |
| <i>Figuur 6.1</i> | <i>Bestaande structuur van civiele en militaire pijlers</i> | 61 |
| <i>Figuur 6.2</i> | <i>Mogelijke nieuwe structuur</i> | 61 |
| <i>Tabel 8.1</i> | <i>Effectiviteit hervormingen</i> | 75 |

AFKORTINGEN

| | |
|-------------|---|
| AIV | Adviesraad Internationale Vraagstukken |
| ARRF | Air Rapid Response Force |
| BG | Battlegroup |
| BGP | Battlegroup Package |
| CIVCOM | Committee for Civilian Aspects of Crisis Management |
| CMC | Crisis Management Concept |
| CMPC | Civil-Military Planning Cell |
| CMPD | Crisis Management and Planning Directorate |
| CPCC | Civilian Planning and Conduct Capacity |
| CRT | Civilian Response Team |
| CSDP | Common Security and Defence Policy |
| DRC | Democratische Republiek Congo |
| EDA | European Defence Agency |
| EEAS | European External Action Service |
| EG | Europese Gemeenschap |
| EU | Europese Unie |
| EUBAM | European Union Border Assistance Mission |
| EUBG | European Union Battlegroups (BGP+OHQ) |
| EUCAP Sahel | European Union CSPD Mission in Niger |
| EUFOR | European Union Force |
| EULEX | European Union Rule of Law Mission Kosovo |
| EUTM | European Union Training Mission |
| ESDP | European Security and Defence Policy |
| ESS | European Security Strategy |
| FHQ | Forces Head Quarters |
| HHG | Helsinki Headline Goals |
| HR | High Representative of the EU/Hoge Vertegenwoordiging |
| IRF | Immediate Response Force (NAVO) |
| MONUC | UN Organization Mission in the Democratic Republic of Congo |
| MRRF | Maritime Rapid Response Force |
| NAVO | Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NATO) |
| NRF | NATO Response Force |
| OCHA | Office for the Coordination of Humanitarian Affairs |
| OHQ | Operational Headquarters |
| PMG | Politico-Military Group |
| PSC | Political and Security Committee |
| VN | Verenigde Naties |
| VS | Verenigde Staten |

INLEIDING

De lidstaten van de Europese Unie (EU) hebben in de European Security Strategy (ESS) van 2003 onderstreept dat de unie ‘bijzonder goed uitgerust’ is voor een reactie op een veelzijdige crisis- en postcrisisituatie.¹ Na vier jaar tijd, gerekend vanaf de oprichting van de European Security and Defence Policy (ESDP) in 1999, heeft de EU de beschikking over de middelen die nodig zijn voor militaire en/of civiele interventies in crisissituaties. In 2007 stonden de eerste militairen permanent gereed voor snelle interventie in crisisgebieden: de European Union Battlegroups (EUBGs). De battlegroups zijn het vlaggenschip van de militaire tak van de Europese Unie. Het beleid en de instituten daaromheen zijn in korte tijd uitgebouwd, om van de Europese Unie een actor van betekenis te maken, dan wel te blijven, in de wereldpolitiek.

Dit onderzoek richt zich op de rol die de EU speelt op het wereldtoneel. Welke macht oefent de unie uit met het veiligheids- en defensiebeleid? Die vraag wordt beantwoord door de aandacht te richten op de EUBG, de problemen die zich op dat terrein voordoen en de hervormingen die kunnen leiden tot een verbeterde uitwerking van de Common Security and Defence Policy (CSDP), de opvolger van het ESDP. Het onderzoek draagt bij aan het theoretische debat over de macht van de EU, door de praktische bevindingen te koppelen aan theoretische standpunten. Dat debat wordt gedomineerd door drie machtsvormen: de civiele macht, de militaire macht en de normatieve macht. In deze containerbegrippen schuilen de klassieke machtsinstrumenten van soft power en hard power die door statelijke en bovenstatelijke actoren worden uitgeoefend.

De rol van de EU in de wereldpolitiek wordt vaak geduid aan de hand van het buitenland- en veiligheidsbeleid van de Europese Unie, terwijl juist de uitvoering daarvan meer inzicht biedt. Het externe beleid kan alleen op effectiviteit worden getoetst als er aandacht wordt besteed aan de uitvoering ervan. Dit onderzoek duidt de rol van de EU op het wereldtoneel door de aandacht te richten op de uitvoering van het beleid in het geval van de EU Battlegroups. De case van de EUBG

¹ EU, ‘A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy’ (2003) 7.

is relevant, omdat dit het enige permanente militaire orgaan van de EU is. De inactiviteit van de EUBG is in dezen interessant, omdat dit inzicht biedt in de hervormingen die zijn voorgesteld door EU-instanties en –lidstaten. De hervormingen staan in verband met een hernieuwd beleid, dat kan worden gekoppeld aan het theoretische debat over de machtsvormen.

Op papier staan er voor de EU elk half jaar twee gevechtseenheden klaar voor een *rapid response* militaire operatie in crisissituaties waar ook ter wereld. De EUBGs zijn sinds 2007 volledig operationeel en klaar om in te grijpen waar de Europese Unie dat wenst. In 2015, acht jaar na de volledige operationalisering van de EUBG en tien jaar nadat de eerste battlegroup gereed stond, zijn nog geen van de battlegroups ingezet. De battlegroups, die worden gezien als het vlaggenschip van de Common Security and Defence Policy (CSDP), lijken te verliezen aan relevantie. De roep om hervormingen voor deze papieren tijger is luid.

1.1 **Aanleiding**

De European Union Battlegroups zijn in het leven geroepen nadat de EU in 2003 voor het eerst een autonome militaire opdracht buiten het continent heeft uitgevoerd. Operatie Artemis was een operatie onder leiding van de EU in de Democratische Republiek Congo (DRC) en was opgezet na een verzoek daartoe van de Verenigde Naties (VN). De missie had als doel een stabiele situatie te creëren in de DRC. Er was sprake van gewapende conflicten, massamoorden en schendingen van de mensenrechten in het Afrikaanse land. De operatie duurde van juni tot september, waarna de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in de DRC werd overgedragen aan de VN-missie MONUC.

De korte militaire operatie, uitgevoerd met een multinationale eenheid van militairen uit EU-lidstaten, was vooral voor Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk aanleiding een permanente Europese eenheid voor te stellen die in soortgelijke situaties kon ingrijpen. De militaire mogelijkheden moesten worden uitgebreid met een zogeheten *rapid response force*, waardoor er meer structuur kon komen in het militaire beleid van de EU. De *rapid response force* zou kunnen worden ingezet in crisissituaties op het Afrikaanse continent, maar ook daarbuiten. Dat idee leidde tot het oprichten van de EUBG, vastgelegd in de Helsinki Headline Goal in 1999 en nog eens herhaald en uitgebreid genoemd in de Headline Goal van 2003.

In 2005 stonden de eerste twee battlegroups gereed, namelijk die van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Twee jaar daarna bereikte de EUBG haar volledige operationele capaciteit: elk halfjaar staan er twee battlegroups gereed om gelijktijdig te kunnen opereren in twee afzonderlijke crisissituaties. Problematisch is echter dat de battlegroups tot dusverre niet zijn ingezet. Dat is opmerkelijk, want de EU heeft sinds 2005 militaire missies uitgevoerd in de Democratische Republiek Congo (2006), Tsjad en de Centraal-Afrikaanse Republiek (2008-2009) en Soedan en Darfur (2005-2006). Daarnaast is de EU nog steeds militair actief in Somalië (sinds 2010), Mali (sinds 2013) en de Centraal-Afrikaanse Republiek (sinds 2014). Bij een aantal van die missies was er sprake van een crisissituatie en is overwogen de EUBG in te zetten. Het is er echter nooit van gekomen.

Het lijkt er sterk op dat lidstaten de relevantie van de EUBG niet meer inzien. Het militaire orgaan is afhankelijk van de vrijwillige deelname van lidstaten. De battlegroups worden ingeroosterd in een stand-byrooster. Op papier staan er elk half jaar twee battlegroups gereed. In de praktijk is te merken dat het rooster niet altijd gevuld is. Lidstaten in battlegroupformaties hebben het laten afweten (zie hoofdstuk 4.1). Mede daarom is het interessant om de papieren tijger onder de loep te nemen. Zo kan worden gezien welke problemen de uitblijvende inzet van de EUBG veroorzaken en waarom de EU in het verleden heeft gekozen voor andere vormen van militaire inzet, zoals de European Union Force (EUFOR). Door inzicht te krijgen in de problemen van de EUBG wordt het mogelijk te onderzoeken of hervormingen kunnen leiden tot een verbeterde operationalisering van de EUBG.

Het probleem van de EUBG is actueel. In het recente verleden militaire missies zijn ontplooid waarbij aanvankelijk sprake was van inzet van de battlegroups. Dat is bijvoorbeeld het geval in Mali, waar Toegregrebellen begin 2012 via het noorden van het land een conflict ontketenden om de regering van het land omver te werpen. De Malinese regering vroeg in januari 2013 militaire steun van Frankrijk die daarop een operatie opzette om de rebellen te verdrijven. De battlegroups zouden een aanvulling kunnen zijn op de Franse inzet in Mali, maar de EU besloot enkel een trainingsmissie op te zetten om het Malinese leger te adviseren en trainen (EUTM). Het conflict in Mali heeft het gebrekkige functioneren van de EUBG blootgelegd, waarop Brussel oog kreeg voor hervormingen van het militaire

apparaat. Hoewel er enkele voorstellen zijn geweest, is geen van de hervorming doorgevoerd.

Daarnaast heeft de crisis in Oost-Oekraïne, die in 2014 uitbrak, geleid tot het opzetten van een nieuw rapid response force binnen de NAVO. Er was behoefte aan nieuwe middelen om in zulk soort situaties in te grijpen. De NAVO wil een multinationale militaire eenheid van ongeveer 4000 militairen die binnen 48 uur kan worden ingezet. De EU heeft, ondanks het feit dat de crisis in Oekraïne aan de grens van de unie ligt, geen nieuwe militaire eenheid voorgesteld of hervormingen doorgevoerd.

1.2 **Centrale Vraag**

Veel experts en academici beperken zich in hun onderzoek tot de problemen van de EUBG en gaan niet in op mogelijke hervormingen of adviezen voor hervormingen voor die Europese strijdkracht. Er zijn voorstellen gedaan, bijvoorbeeld door de Europese Commissie en de Europese parlementaire Subcommissie voor Veiligheid en Defensie, voor verbeteringen en verregaande hervormingen, maar die zijn niet wetenschappelijk getoetst. Het is daarom van belang dat dit onderzoek inzicht biedt in de effectiviteit die mogelijke hervormingen van de EUBG kunnen hebben voor de uitvoering van het CSDP. Er wordt daarbij uitgegaan van verbetering van het functioneren van de EUBG, zoals die eruit zag voordat er lege plekken in het stand-by-rooster kwamen. Verbetering is in die zin dus niet het niveau halen van voor de 'legeplekkencrisis', maar een hoger niveau waarbij inzet van de militaire eenheid vaker voor de hand ligt en vaker mogelijk zal zijn. Dat nieuwe niveau moet het vertrouwen van de lidstaten in de EUBG terugwinnen, waardoor de lege plekken in het rooster verdwijnen.

Centrale vraag van het onderzoek is: Welke problemen doen zich voor en in hoeverre kunnen institutionele hervormingen bijdragen aan een verbetering van de effectiviteit van het CSDP, in het bijzonder in de vorm van battlegroups? De institutionele hervormingen die hier worden bedoeld zijn op te delen in drie subcategorieën, naar de specifieke problemen zoals die in de hoofdstuk 4 worden beschreven. Daarbij gaat het om (1) de institutionele grondslag van de EUBG met betrekking tot de samenstelling van de battlegroups, (2) competentieverdeling cq. het takenpakket en (3) de kostenstructuur. De definitie van effectiviteit is in dezen

ook onderverdeeld. De effectiviteit wordt getoetst op bestuurlijk niveau (met daarbij de verhouding tussen de EU-lidstaten en de Europese instanties), militair niveau, financieel niveau en internationaal rechtelijk niveau.

Voorgestelde hervormingen kunnen veelal multi-interpretabel zijn vanwege algemene bewoordingen. Voor het onderzoek wordt zoveel mogelijk toegewerkt naar alomvattende definities van de hervormingen. Omdat ook daarbij alsnog speelruimte ontstaat, worden er twee mogelijke uitkomsten verwerkt. De eerste is een ideale oplossing waarmee de hervorming in brede zin alle mogelijke problemen oplost. De tweede hervorming is een afgeslankte versie daarvan waarvan het waarschijnlijker is dat zij daadwerkelijk wordt aangenomen en doorgevoerd door de EU. Daarbij wordt rekening gehouden met de wensen van lidstaten en instituties zoals die in het recente verleden zijn uitgesproken.

1.3 Operationalisering

Gezien de gedetailleerde en specifieke insteek van deze thesis, is ervoor gekozen inleidende hoofdstukken toe te voegen waarin de geschiedenis van het externe EU-beleid, het theoretisch debat en de kern van de EUBG worden beschreven. In hoofdstuk 2 wordt de geschiedenis van het beleid in het kort behandeld, met het oog op de factoren die een belangrijke rol hebben gespeeld bij de vorming ervan. Het theoretisch debat is daar niet los van te zien. Het theoretische debat bestaat net zo lang als de Europese samenwerking en de theorieën hebben betrekking op zowel de EU als de voorlopers van de unie.

In hoofdstuk 3 wordt de structuur van de EUBG beschreven en geanalyseerd aan de hand van officiële documenten van de Europese Unie, zoals de *EUBG Factsheet*² en de *'European Union Battle Group Manual'*³. Die twee documenten geven een duidelijk beeld van de structuur en samenstelling van de battlegroups, maar ook van de doelen en tactische mogelijkheden van de Europese eenheden. Bovendien is het van belang om te zien hoe de onderlinge verhoudingen zijn tussen de lidstaten die deelnemen aan de battlegroups. De structuur van de battlegroups zijn

² European Union External Service, 'EU Battlegroups' (versie april 2013), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/91624.pdf (2 mei 2014).

³ Finabel Coordinating Committee, 'European Union Battle Group Manual' (versie 4 april 2008), <http://www.forsvarsmakten.se/Global/Myndighetswebbplatsen/ENG/NBG15%20-%20eng/Finabel%20European%20Union%20Battle%20Group%20Manual.pdf> (10 juni 2014).

in dit onderzoek van groot belang, omdat met hervormingen die structuur mogelijk op de schop gaat.

Een tweede onderdeel van het beschrijvende deel is de institutionele inbedding van de EUBG in de Europese Unie. Daarbij gaat het om de positie die de EUBG inneemt in het militaire apparaat van de EU (de Military Staff) en de inbedding van de battlegroups in het CSDP. Die institutionele inbedding wordt beschreven en geanalyseerd aan de hand van onder meer het organogram dat op de website van de European External Action Service (EEAS) is gepubliceerd.⁴ Daarop is te zien welke positie de battlegroups innemen in de Military Staff. Daarnaast is op die website het CSDP⁵ te vinden. Daarmee kan worden bekeken welke doelstellingen de EU heeft en welke daarvan van belang zijn voor de inzet van de EUBG.

In hoofdstuk 4 is aan de hand van secundaire literatuur een beeld geschetst van de problemen die zich voordoen op Europees en nationaal niveau die leiden tot uitblijvende inzet. Daarbij worden ook praktische problemen beschreven die de inzet niet bevorderen. Aan de hand van dit hoofdstuk zijn er drie hervormingen uitgelicht die in de hoofdstukken daarna worden beschreven en getoetst op effectiviteit. Het gaat daarbij om de modularity-hervorming die vooral betrekking heeft op de samenstelling van de EUBG, een hervorming van het takenpakket en een hervorming voor het financiële aspect. Er is gekozen de technische mankementen van de EUBG, zoals de 120-dagen limiet, niet te onderzoeken. Er kan in dat opzicht nog geen feitelijke sprake zijn van gebreken in de EUBG, omdat de militaire eenheid nog niet is ingezet. Er kan pas een analyse van die problemen worden gemaakt als de militairen voet aan grond zetten in een crisissituatie.

Het verder ontwikkelen van *modularity* binnen de battlegroups moet leiden tot betere afstemming op de crisisgebieden waar de battlegroups kunnen worden ingezet (hoofdstuk 4). *Modularity* is het losweken van componenten uit het (traditiegetrouw) hiërarchische militaire systeem, waardoor eenheden binnen de EUBG los van elkaar kunnen opereren. Het idee van modularity is dat landen een

⁴ European Union External Service, 'EU Military Staff' (versie nb.), http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-military-staff/index_en.htm (1 juni 2014).

⁵ European Union External Service, 'Security and defence – CSDP' (versie nb.), <http://www.eeas.europa.eu/csdp/> (15 mei 2014).

eigen specialiteit ontwikkelen op het gebied van defensie, bijvoorbeeld voor inzet in crisisgebieden waar zij belangen hebben. Om de effectiviteit daarvan te onderzoeken worden de volgende aspecten uitgelicht: veranderingen in de structuur van de battlegroups, expertise van de Europese lidstaten, aanvullende kosten en het effect op de bereidheid van lidstaten de EUBG in te zetten. Het effect op de Europese besluitvorming wordt getoetst door aandacht te besteden aan veranderingen in mentaliteit die mogelijk plaatshebben. Modularity moet de expertise van de battlegroups verbeteren en het vertrouwen van lidstaten in de EUBG terugwinnen.

Een tweede hervorming is de uitbreiding van het takenpakket van de battlegroups (hoofdstuk 5). Daarbij is er sprake van een verschuiving van enkel militair naar civiel-militaire missies, zoals humanitaire missies. Om te onderzoeken welke gevolgen dat heeft, worden de capaciteiten van de EUBG geanalyseerd en aandacht besteed aan bestaande plannen van de EU voor het opzetten van een civiele rapid reaction force. Het uitbreiden van het takenpakket heeft gevolgen voor de structuur van de EUBG, gezien er niet alleen gevechtseenheden worden betrokken bij de missies, en voor de inbedding binnen de Europese instanties, omdat de Military Staff een puur militaire organisatie is.

Dat deelnemende lidstaten in de EUBG zelf voor alle kosten moeten opdraaien is een kritisch punt dat door veel academici is aangekaart. In het laatste onderzoekshoofdstuk (hoofdstuk 6) wordt onderzocht of er vanuit de EU een budget kan komen voor de EUBG. Daarmee wordt de eenheid veel aantrekkelijker en is het waarschijnlijker dat de EUBGs worden ingezet, omdat de kosten evenredig verdeeld zijn. Een zorgvuldige analyse van andere EU-missies en de kosten van training zoals die nu bestaan, geeft een beeld van de kosten die gemaakt worden. Op basis van de kosten voor inzet van de deelnemende lidstaten kan worden geschat hoeveel geld er beschikbaar moet komen voor een dergelijke hervorming en in welke vormen zo'n hervorming kan worden doorgevoerd.

In de hoofdstukken over de hervormingen worden conclusies teruggekoppeld aan het theoretisch debat. In de algemene conclusie van het onderzoek worden alle bevindingen uit de onderzoekshoofdstukken in het theoretisch denkkader geplaatst. Door een bijdrage te leveren aan het theoretische debat wordt inzicht

verschafft in de rol die de EU speelt op het wereldtoneel en de werking van moderne internationale betrekkingen met als uitgangspunt bovenstatelijke actoren.

Om de internationale actor (de EU) beter te begrijpen, wordt dit onderzoek ingeleid met de historie van het veiligheids- en defensiebeleid van de EU. Het historisch perspectief is van belang, omdat het externe beleid van de Europese gemeenschap zich sinds de invoering ervan ontwikkeld en uitgebreid. De EU kreeg daarmee een andere rol in de internationale betrekkingen. Deze geschiedenis is tegelijkertijd gekoppeld aan de geschiedenis en de huidige vorm van het theoretische debat. Het theoretische debat is gevormd naar de ontwikkeling van het beleid van de EU en de voorlopers daarvan. Om de standpunten in het theoretische debat te duiden, is het dus van belang om de geschiedenis van het EU-beleid bij het onderzoek te betrekken.

EU-GESCHIEDENIS EN THEORETISCH DEBAT

De geschiedenis van de Europese Unie is lang en complex, evenals de geschiedenis van het veiligheid- en defensiebeleid. In dit hoofdstuk is de geschiedenis als een rode draad in het kort weergegeven. Daarna is het theoretische debat behandeld, waarin een vergelijkbare historische lijn is te vinden.

2.1 Veiligheids- en Defensiebeleid in de EU

Hoewel veiligheid en defensie na de Tweede Wereldoorlog aanleiding waren voor het in het leven roepen van een Europese samenwerking, zoals het Frans-Britse Verdrag van Dunkirk (1947) tegen mogelijke agressie van Duitsland, hebben de leiders van Europa zich vijftig jaar stukgebeten op een eenduidig beleid. Een eerste mijlpaal richting een samenwerking op dat gebied werd bereikt tijdens de Frans-Britse topontmoeting in Saint Malo in december 1998. De Britse regering stapte af van het beleid defensiesamenwerking op Europees gebied tegen te gaan met een veto. Het Verenigd Koninkrijk wilde lange tijd de Verenigde Staten niet voor de borst stoten door een Europese veiligheidssamenwerking op te richten. De VS zouden zich als isolationist opstellen en terugtrekken uit Europa, waardoor de Europese veiligheid in het geding kwam, vreesden de Britten. Frankrijk had het idee dat een eigen samenwerking juist respect zou afdwingen bij de VS. Europa zou uitgroeien tot een krachtige militaire partner van de VS, dachten de Fransen. Jolyon Howorth noemt dit het Euro-Atlantic Security Dilemma.⁶

Jarenlange onderhandelingen voor een Europese samenwerking binnen de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) bleven vruchteloos en na het eind van de Koude Oorlog verschoof de aandacht van de VS van Europa naar andere regio's. Met de Eerste Golfoorlog (1990-1991) kregen de Europese landen het besef dat het continent afhankelijk was van militaire technologieën van de VS. De oorlog in Kosovo (1998-1999) deed beseffen dat de Amerikaans-Europese samenwerking lang niet vanzelfsprekend was. Het Verenigd Koninkrijk ging mede daarom over de boeg en stemde in met een Europese samenwerking. In 1991 was het Common Foreign and Security Policy (CFSP) al in het leven geroepen, hoewel het nog jaren

⁶ J. Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union* (New York, 2007) 36.

duurde voordat het 'Security'-deel werd ontwikkeld. Met de verklaring van St. Malo kon een begin worden gemaakt aan een militaire samenwerking. De institutionele basis voor de European Security and Defence Policy (ESDP) werd in juni 1999 gelegd tijdens een ontmoeting van de Europese Raad in Keulen. Militaire doelen werden in december dat jaar vastgelegd in Helsinki.

Uit de vergadering in Helsinki kwam het Helsinki Headline Goal (HHG) dat specifieke doelstellingen bevat voor de capaciteiten die de EU moest bezitten om militaire actie mogelijk te maken. De zogeheten Petersburg tasks (in 1992 door de WEU in het leven geroepen en in 1999 overgeheveld aan de EU), 'humanitarian and rescue tasks, peacekeeping tasks, and tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking'⁷, moesten kunnen worden uitgevoerd door de EU. De EU bleef daarvoor echter afhankelijk van de vrijwillige bijdrage van lidstaten. De Europese legers waren bovendien niet genoeg gemoderniseerd voor de nieuwe werkelijkheid van de post-Koude Oorlog. Behalve een strategisch tekort, was er op dat moment niet duidelijk in welke situaties een militaire EU-macht zou moeten worden ingezet.

Het Verdrag van Nice (2003) bevestigde de nieuwe structuur van de Europese Unie, waarvan de vorming al in 1999 in gang werd gezet. Bovenop de negen Europese instanties die belast waren met het CFSP, kwamen drie andere organen voor het ESDP. De Political-Security Committee (PSC) houdt toezicht op internationale gebeurtenissen, maar controleert ook de politiek en strategie van ESDP-operaties. De European Union Military Committee (EUMC), het hoogste militaire orgaan in de EU, adviseert de PSC over militair beleid en adviseert of er actie nodig is. De European Union Military Staff (EUMS), onder politieke leiding van de Europese Raad en militaire leiding van de EUMC, zorgt voor 'early warning', situatietanalyses en strategische planning. In 2003 stonden de eerste militairen gereed om onder de vlag van de Europese Unie missies uit te voeren. Tegen 2006 waren er zestien ESDP-missies ontplooid.

Het opbouwen van een civiel-militair karakter van de EU ging zeker niet vanzelf. Vlak voor Nice liepen de EU en de lidstaten tegen problemen aan. Parijs had de

⁷ Western European Union Council of Ministers, 'Petersburg Declaration' (1992) 6.

ambitie de ESDP-samenwerking als mogelijk tegenhanger van de NAVO te gebruiken, terwijl Londen zich opnieuw richtte op een Trans-Atlantische samenwerking met de VS. Duitsland was erg terughoudend in het 'interventiebeleid' van de EU en was voorzichtig met het verhogen van defensie-uitgaven. Het is daarom een klein wonder te noemen dat het Verdrag van Nice een stap voorwaarts zette in de samenwerking.

EU-lidstaten wilden verder met de samenwerking, maar tegelijkertijd niet teveel macht uit handen van de nationale organen geven. Waar werd gezocht naar een balans tussen de Commissie (supranationaal) en de Raad (intergouvernementeel), kwam de macht vaker in handen van de Raad. Vooruitgang op het veiligheidsthema werd bovendien bemoeilijkt door een interne machtsstrijd in Brussel (Commissie tegenover het Raadssecretariaat) en de complexe relatie van de lidstaten met EU-instanties (lidstaten vreesden dat de PSC de macht naar zich toetrok). Daarnaast was de weg naar actie binnen de EU complex, omdat er veel instituten bij het besluitvormingsproces betrokken waren. Een voorgestelde actie kon dusdanig worden geamendeerd dat er van het initiatief weinig over was, maar het resultaat was wel beleid waarmee iedereen kon instemmen (de lowest common denominator).

De Europese Unie boog zich voor het eerst over een strategie in 2003, toen de European Security Strategy (ESS) werd opgetekend. Dat document bestaat uit analyses van het veiligheidsmilieu van de EU, dreigingsanalyses en de politieke gevolgen die daaraan verbonden zijn. In het document zijn vijf dreigingen uitgelicht: terrorisme, proliferatie van massavernietigingswapens, regionale conflicten, state failures en georganiseerde misdaad. In 2004 werden de Headline Goals van Helsinki bijgesteld (in de HHG2010), omdat in het Verdrag voor de Europese Grondwet de Petersburgtaken werden uitgebreid. Ook waren de Europese legers nog niet genoeg gemoderniseerd om alle taken uit te voeren. De nieuwe Headline Goal voorzag bovendien in de oprichting van het European Defence Agency (EDA), dat de Europese legers moet helpen hervormen, en de Civil-Military Planning Cell (CMPC), die samenwerking tussen de civiele en militaire tak van de EU moet verbeteren. Baanbrekende toevoeging aan de militaire onderneming van de EU was de introductie van battlegroups: rapid reaction forces die voor de EU binnen vijftien

dagen na besluit in een crisisgebied kunnen opereren. De EUBG werd het eerste project waarbij militairen permanent inzetbaar werden voor de EU.

Met het verdrag van Lissabon in 2007 werd de functie van Hoge Vertegenwoordiger (HR) voor Buitenlandse Zaken en Internationale Veiligheid in het leven geroepen, evenals de European External Action Service (EEAS) die door de HR wordt geleid. De hoofdtaak van de HR is toezicht houden op het CFSP-beleid. Daarnaast is de HR voorzitter van de Raad voor buitenlandse betrekkingen en is hij belast met het formuleren en voorbereiden van beleidsvoorstellen en de implementatie daarvan. De HR treedt bovendien op als representant van de unie voor het buitenland en onderhoudt hij de dialoog met andere mogendheden (derde partijen). De HR is vicepresident van de Europese Commissie met als taak het buitenlandbeleid consistent te houden. De EEAS coördineert diplomatieke steun vanuit lidstaten met de HR. Behalve diplomatieke vertegenwoordigers van lidstaten, bestaat de EEAS ook uit leden van de Europese Commissie en de Europese Raad. Met het Verdrag van Lissabon, dat in 2009 in werking trad, werd het ESDP omgevormd tot Common Security and Defence Policy (CSDP).

2.2 De rol van de EU

De EU werpt zich met de European Security Strategy op als veiligheidsactor in de wereld. De komst van het ESDP in 1999 heeft de Europese Unie dusdanig veranderd dat het academische debat over de rol van de unie in de wereld, op basis van de macht die ze uitoefent, hernieuwde aandacht heeft gekregen. Zo is het de vraag of de EU met puur militaire instanties als de EUMC en EUMS nog als civiele actor kan worden beschouwd, of dat er kan worden gesproken van een normatieve of militaire actor. Die drie machtsvormen zijn de basis van het theoretische debat over de EU en kunnen worden gekoppeld aan de termen hard en soft power.

2.2.1 Civiel Europa

Om het debat beter te begrijpen dienen de begrippen gedefinieerd te worden. In het geval van civiele macht wordt de definitie van Hans Maull door veel academici als standaarddefinitie gehanteerd. Civiele macht is:

‘the acceptance of the necessity of cooperation with other in the pursuit of international objectives; the concentration on non-military, primarily economic, means to secure national goals, with military power left as a residual instrument serving essentially to safeguard other means of international interaction; and a willingness to develop supranational structures to address critical issues of international management.’⁸

Sinds de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEC) met het Verdrag van Rome in 1957 is met veel verschillende theorieën geprobeerd de EEC en de daaropvolgende gemeenschappen en unie als regionale en internationale actor te duiden. Het debat over civiele/normatieve/militaire macht werd jarenlang gedomineerd door François Duchêne met zijn idee van Civilian Power Europe (CPE) uit 1972.⁹ De civiele macht in dezen werd uitgeoefend door de Europese Gemeenschap (EG).

‘Europe as a whole could well become the first example of a major centre of the balance of power becoming in the era of its decline not a colonised victim, but an exemplar of a new stage in political civilisation. The European Community in particular would have a chance to demonstrate the influence which can be wielded by a large political cooperative formed to exert essentially civilian forms of power.’¹⁰

De traditionele militaire macht, de macht van het zwaard, in Europa maakte volgens Duchêne plaats voor een progressieve economische macht. De lidstaten hebben de beschikking over economische macht, maar schieten tekort in militaire macht. Dat betekent niet dat Europa geen rol van betekenis speelt in de internationale wereld. Europa richtte zich in plaats van militaire macht op handel en diplomatieke invloed. Daarbij moet bedacht worden dat Duchêne dit schreef tijdens de Koude Oorlog, toen de EG als opkomende macht kon worden gezien in een bipolaire wereld met de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten als enige wereldmachten. Het

⁸ H. Maull, ‘Germany and Japan: The New Civilian Powers’ *Foreign Affairs* 69:5 (1990) 92-93.

⁹ F. Duchêne, ‘The European Community and the Uncertainties of Interdependence’, in M. Kohstamm en W. Hager (ed.), *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community* (Londen 1973).

¹⁰ *Ibidem*, 19.

Europese samenwerkingsverband stond toen nog in de kinderschoenen en van een militair element was geen sprake.

Christopher Hill was een aanhanger van Duchênes gedachtegoed en kwam in 1983 met zijn werk *National Foreign Policies and European Political Cooperation*.¹¹ Volgens Hill gebruikte de West-Europese Unie ‘diplomatieke in plaats van dwingende instrumenten’, is bemiddeling voor de WEU een uitgangspunt in conflictresolutie, zijn politieke problemen ondergeschikt aan economische oplossingen en is het belangrijk dat de inheemse bevolking haar eigen lot kon bepalen. In 1993, na de Koude Oorlog, voegde hij daaraan toe dat de functies van de EC waren: het stabiliseren van West-Europa, het onderhouden van wereldhandel, het zijn van een ‘principal voice’ van de ontwikkelde wereld en het zijn van een ‘second western voice’ in internationale diplomatie.¹² Daaraan is te zien dat de Europese gemeenschap vooral een civiele macht uitoefende en niet teruggreep op de militaire machtsmiddelen die de politiek lange tijd hadden bepaald. Hans Maull, die civiele macht definieerde, kwam in 1998 met een aanvulling op de karakteristieken van een civiel Europa. Het civiele Europa kent ‘national interest defined by citizen’s concerns, a foreign policy based on national values, and stringent conditions regarding the use of force’.¹³

Meer recent, in de ‘nieuwe werkelijkheid’ van de EU, hebben andere academici zich ook aangesloten bij het idee van civiele macht. Andrew Moravcsik schreef dat de macht ‘niet in het inzetten van bataljons of bomenwerpers’ ligt, maar in de ‘stille promotie van democratie en ontwikkeling door handel, hulpgoederen en peace keeping’.¹⁴ De Europese Unie is in die zin inderdaad een grootmacht die zich kan meten aan bijvoorbeeld de Verenigde Naties. Uitgebreide steunprogramma’s voor minder bedeelde landen geven ook duidelijk het beeld van een civiel Europa. De nadruk van de EU ligt op de ontwikkeling van de interne markt. Dat wordt ook

¹¹ C. Hill, ‘National Interest – the insuperable obstacles?’, in C. Hill (ed.), *National Foreign Policies and European Political Cooperation* (Londen 1983) 200.

¹² C. Hill, ‘The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role’, *Journal of Common Market Studies* 31:3 (1993) 305-328.

¹³ H. Maull, ‘Civilian Powers in the International Relations: Germany, Japan, and the USA in Comparison – Research Project Outline’, Study Group on Civilian Power, University of Trier (1998).

¹⁴ A. Moravcsik, ‘The Quiet Superpower’, *Newsweek* 17 juni 2002.

duidelijk uit het feit dat de EU pas veel later een veiligheids- en defensiebeleid ontwikkelde.

Richard Whitman¹⁵ beweerde dat Europa zelfs na het uitwerken van de ESS kan worden beschouwd als een civiele macht, omdat er in het document vooral wordt gesproken over multilaterale initiatieven voor het aan de kaak stellen van internationale problemen. De EU was bijvoorbeeld betrokken bij, maar niet alleen in, het tekenen van het Kyoto Protocol en het meewerken aan de oprichting van een International Criminal Court.

2.2.2 Militair Europa

Met de komst van een veiligheidsbeleid van de EU, was er hernieuwde aandacht voor het idee van een civiel Europa, maar ver daarvoor was er al kritiek op het idee van Duchêne. Hedley Bull stelde in 1982 dat militaire macht nog steeds de wereldpolitiek domineerde. Het civiele Europese samenwerkingsverband was volgens Bull ineffectief. 'The power or influence exerted by the European Community and other such civilian actors was conditional upon a strategic environment provided by the military power of states, which they did not control'.¹⁶ Daarmee doelt Bull op de Europese legermachten, die onder nationale vlag opereren, waar de gemeenschap geen aanspraak op kon maken. Het zou daarom van essentieel belang zijn voor Europa om defensiecapaciteiten te ontwikkelen om een rol van betekenis te kunnen vervullen in de internationale betrekkingen.

Het St. Malo-akkoord (zie 1.1) dat in 1998 werd getekend, lag daarmee in de lijn der verwachting voor Bull. Volgens de theorie van Bull hebben de lidstaten op dat moment ingezien dat de gemeenschap militaire kracht moet hebben om doelen na te streven. Het idee dat het Verenigd Koninkrijk op dat moment besloot een veiligheids- en defensiesamenwerking niet meer tegen te gaan, mede omdat een samenwerking binnen de NAVO niet van de grond kwam, geeft aan dat ook dat land ervan uitging dat Europa zelf aan een militair karakter moest werken.

¹⁵ R. Withman, 'Muscles from Brussels: The demise of civilian power Europa?', in O. Elgrström en M. Smith (ed.), *The European Union's Roles in International Peace: Concepts and Analysis* (Londen 2006) 9.

¹⁶ H. Bull, 'Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?', *Journal of Common Market Studies* 21:2 (1982) 151.

Het uitbouwen van defensie- en veiligheidsbeleid en het opzetten van militaire instituties als de EUMC en het EUMS kunnen worden gezien als een verschuiving van civiel Europa naar een militair Europa. Ian Manners erkende dat de trend richting een Europa met militaire macht lijkt te verschuiven van symbolische tot substantiële prestaties. Hij noemt daarbij het voornemen van de Europese Raad in 1999 om een rapid reaction force van 60.000 man op te zetten die rond 2003 de Petersburg tasks zou moeten uitvoeren.¹⁷ Bull was van mening dat zo'n transformatie van de gemeenschap nodig was om een rol van betekenis te kunnen vervullen als Europa.

Het is belangrijk dat bij deze discussie onderscheid wordt gemaakt tussen intentie en werkelijkheid. De lidstaten van de Europese Unie kunnen de intentie hebben om de samenwerking op defensiegebied te verbeteren, maar dat hoeft niet te leiden tot concrete maatregelen. Er is geregeld overeenstemming over een idee met een vage beschrijving. Door de grote hoeveelheid lidstaten van de EU, met elk hun eigen cultuur en traditie, kan dat tot problemen leiden bij de uitwerking van dat idee. Eenieder heeft een eigen invulling voor 'vage ideeën'. Daarnaast moet er worden gekeken naar de taken die de militaire tak van de EU heeft gekregen.

Academici hebben er bijvoorbeeld op gewezen dat de taken van de Europese militaire middelen passen binnen het karakter van een civiel Europa. Stelios Stavridis schreef bijvoorbeeld dat militaire middelen worden gezien als het ene eind van het spectrum, met aan het andere eind handel en het gebruik van economische sancties.¹⁸ Militaire middelen zijn dus het laatste redmiddel om de doelen van een CPE na te streven. Henrik Larsen zag militaire middelen 'as part of a range of means for dealing with international problems, where civilian means continue to occupy a central position'.¹⁹

President Jean-Claude Juncker van de Europese Commissie sprak in maart 2015 zijn voorkeur uit voor een Europees leger, omdat het 'not entirely serious' wordt

¹⁷ I. Manners, 'Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?', *JCMS: Journal of Common Market Studies* 40:2 (2002) 237.

¹⁸ S. Stavridis, "'Militarising' the EU: The concept of civilian power revisited', *The International Spectator* 36:4 (2008) 50.

¹⁹ H. Larsen, 'The EU: A Global Military Actor?', *Cooperation and Conflict* 37 (2002) 292.

genomen als internationale macht.²⁰ Het idee van een militair Europa is dus zeker niet uit het debat verdwenen. Als er wordt gekeken naar het aantal militairen dat de EU-lidstaten tot hun beschikking hebben, dan kan er zeker worden gesproken over een potentiële militaire grootmacht. De EU-lidstaten hebben bij elkaar meer militairen in dienst dan de Verenigde Staten.²¹ Daarbij moet bedacht worden dat die niet allemaal gereed staan voor EU-missies. De EU loopt ook achter voor wat betreft investeringen in de strijdkrachten²² en het aantal militairen dat is uitgezonden²³ in vergelijking met de VS.

2.2.3 Normatief Europa

De Deen Ian Manners introduceerde in 2002 een nieuw inzicht. In plaats van een militair of civiel Europa, sprak Manners van een ‘normative Europe’. Manners baseerde zich deels op het werk van Carr (1938), die onderscheid maakte tussen economische macht, militaire macht en de macht van de mening²⁴ en Johan Galtung, die sprak van een ‘ideological power of ideas’.²⁵ Volgens Manners richtte het theoretische debat zich teveel op statelijke actoren, terwijl de EU niet kan worden gedefinieerd als staat. Manners maakte onderscheid tussen de verschillende machten door ze in hoofdeigenschappen te onderscheiden.

| | Civilian | Military | Normative |
|---------|-------------------------------------|-------------------------------------|--|
| Carr | Economic | Military | Opinion |
| Galtung | Renumerative | Punitive | Ideational |
| Manners | Ability to use civilian instruments | Ability to use military instruments | Ability to shape conceptions of ‘normal’ |

Figuur 1.1: Kenmerken van verschillende machten.²⁶

²⁰ A. Sparrow, ‘Jean-Claude Juncker calls for EU army’, *The Guardian* 8 maart 2015.

²¹ J. McCormick, *The European Superpower* (Basingstoke, 2007) 71.

²² A. Menon, ‘Empowering Paradise? The ESDP at ten’, *International Affairs* 85:2 (2009) 234.

²³ B. Giegerich en W. Wallace, ‘Not Such a Soft Power: the External Deployment of European Forces’, *Survival* 46:2 (2004) 167.

²⁴ E.H. Carr, *The Twenty Years’ Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations* (Londen, 1962)

²⁵ J. Galtung, *The European Community: A Superpower in the Making* (Londen, 1973) 33.

²⁶ I. Manners, ‘Normative Power Europe’ 240.

'What I am suggesting here is that the European Union represents neither a civilian power of a intergovernmental nature utilising economic tools and international diplomacy, nor a military power of a supranational nature using armed force and international intervention, but a normative power of a ideational nature characterised by common principles and a willingness to disregard notions of "state" or "international".'²⁷

De kernnormen die de EU promoot zijn volgens Manners vrede, vrijheid, democratie, rechtsorde en mensenrechten.²⁸ Vier andere normen die minder centraal staan, maar wel door de EU worden uitgedragen als 'goed', zijn: sociale vooruitgang, het tegengaan van discriminatie, duurzame ontwikkeling en goed bestuur.²⁹ Manners ondersteunde zijn theorie met de Europese campagne voor het afschaffen van de doodstraf buiten de EU als onderdeel van het bevorderen van de mensenrechten, dat niet werd geleid door de nationale belangen van de EU-lidstaten of de economische belangen van de EU.

Stavidris erkende dat de 'means' van de EU werden overschaduwd door het debat over de 'ends'. Met een analyse van de opstelling van de unie tegenover Cyprus en Turkije ondermijnde hij het idee van een civiel Europa. 'Even without the defence dimension, the discrepancy between the EU's rhetoric and reality is such that it does not deserve the label of a civilian power. The EU, despite the many civilian means at its disposal, is not promoting civilian values.'³⁰ De EU zou dus de normen die zij goed acht over proberen te brengen aan andere staten en entiteiten, ook al heeft dat geen directe (positieve) invloed op de lidstaten zelf. Karen Smith beargumenteerde dat de EU de mensenrechten bevordert door politieke eisen te stellen aan steun van de EU aan andere landen.³¹

²⁷ I. Manners, 'Normative Power Europe', 243.

²⁸ Ibidem, 240.

²⁹ Ibidem, 242.

³⁰ S. Stavridis, 'Failing to Act Like a "Civilian Power": The European Union's Policy Towards Cyprus and Turkey', *Studia Diplomatica* 54 (2001) 98.

³¹ K. Smith, 'The EU, human rights and relations with third countries: "foreign policy" with an ethical dimension?', in K. Smith en M. Light (ed.), *Ethics and Foreign Policy* (Cambridge, 2001) 188.

Kritiek op de theorie van NPE kwam van onder meer Hyde-Price. Na de Koude Oorlog werd de EU als instrument gebruikt door de meest invloedrijke lidstaten, ‘for collectively excersising hegemonic power, shaping its “near abroad” in ways amendable to the long-term strategic and economic interests of its member states’.³² Europa zou dus met een verborgen agenda de civiele doelen hebben nagestreefd. Volgens Hyde-Price gebruikt de EU ‘economic carrots and sticks; the promise of membership or the threat of exclusion’ in het nastreven van de eigen belangen.³³ Ook trekt volgens haar de Europese steun aan Israël, die mensenrechtenschendingen begaat tegen de Palestijnen, de theorie van een NPE in twijfel.

³² A. Hyde-Price, ‘“Normative” Power Europe: a realist critique’, *Journal of European Public Policy* 13:2 (2006) 226-227.

³³ *Ibidem*, 227.

2.2.4 **Hard en soft power**

De machtsmiddelen die politieke entiteiten gebruiken om andere mogelijkheden te dwingen of overreden een ander beleid uit te voeren, zijn in het debat over internationale betrekkingen gecategoriseerd in hard en soft power. Mogendheden gebruiken hard power om dwangmatig het beleid van een andere entiteiten te beïnvloeden, terwijl er bij soft power gebruik wordt gemaakt van overreden. Hard power wordt daardoor veelvuldig in verband gebracht met militaire macht, terwijl een civiele of normatieve macht alleen hard power uitoefent als laatste redmiddel. Als we dit in het perspectief van de EU plaatsen, dan is duidelijk dat het zowel over hard als soft power beschikt.

Volgens de theorieën over een normatief en civiel Europa ligt het zwaartepunt van de macht uiteindelijk bij de soft power. De EU richt zich meer op diplomatie dan op militaire interventie. De unie probeert zichzelf neer te zetten als een aantrekkelijke en meewerkende partner voor wat betreft handel en economie. In de directe regio kan de EU landen overtuigen een ander bewind te voeren door daartegenover potentiële lidmaatschap van de unie in het vooruitzicht te stellen, met economische voordelen. De EU maakt jaarlijks rapporten op over niet-lidstaten in de directe omgeving, het nabuurbeleid. In Oekraïne leidde dat in 2013 tot de mogelijkheid van het tekenen van een associatieverdrag. Economische samenwerking met de EU werd daardoor voor Oekraïne mogelijk, maar daartegenover stelde de EU dat Oekraïne hervormingen moest doorvoeren om onder meer corruptie tegen te gaan, de interne machten beter te scheiden (de trias politica van wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht) en mensenrechten te bevorderen.³⁴

Daarnaast heeft de EU gebruikgemaakt van hard power in de vorm van militaire interventies en het instellen van economische sancties. De EU heeft vijf militaire (en een civiel-militaire) missies voltooid in niet-lidstaten, veelal na een VN-mandaat. Ook heeft de EU honderden financiële sancties ingesteld tegen buitenlandse organisaties en individuen die in de ogen van de EU geen eerlijke of ethische besluiten hebben genomen of betrokken zijn geweest bij acties die niet stroken met Europese normen en waarden.

³⁴ EEAS, 'EU-Ukraine Association Agenda' (2013) 1-27.

2.3 **Bijdrage aan het debat**

Het debat over de macht die de EU uitoefent speelt zich af op theoretisch niveau. Om inzicht te krijgen in de huidige situatie is het belangrijk om aandacht te besteden aan het empirische deel. Het is interessant om daarbij de aandacht te richten op de European Union Battlegroups, het enige permanent inzetbare militaire orgaan van de EU. De EUBG zijn in 2007 in het leven geroepen, maar vooralsnog niet ingezet. Het idee dat de lidstaten hebben ingestemd met het opzetten van een permanent militair orgaan, maar dat vervolgens niet hebben gebruikt, vormt de kern van dit onderzoek. Door de problemen die zorgen voor uitblijvende inzet en mogelijke hervormingen onder de loep te nemen, kan duidelijk worden welke intenties de EU-lidstaten hebben en daarmee het soort macht de EU uitoefent of probeert uit te oefenen.

Door niet alleen naar het externe beleid, maar juist ook naar de interne beleidsprocedures te analyseren, kan een beter beeld worden gevormd van de Europese machtsstructuur. Het Europees veiligheids- en defensiebeleid wordt immers gevormd door besluiten die moeten leiden tot een verbeterde uitwerking van het CSDP. Het is belangrijk om te zien hoe beleid gevormd wordt, om te analyseren met welke intenties dat gebeurt. Dit onderzoek richt zich op het beleid en in het bijzonder de EUBG, om de bevindingen van het empirische deel terug te koppelen aan het theoretisch debat over de Europese macht.

STRUCTUUR EN INBEDDING BATTLEGROUPS

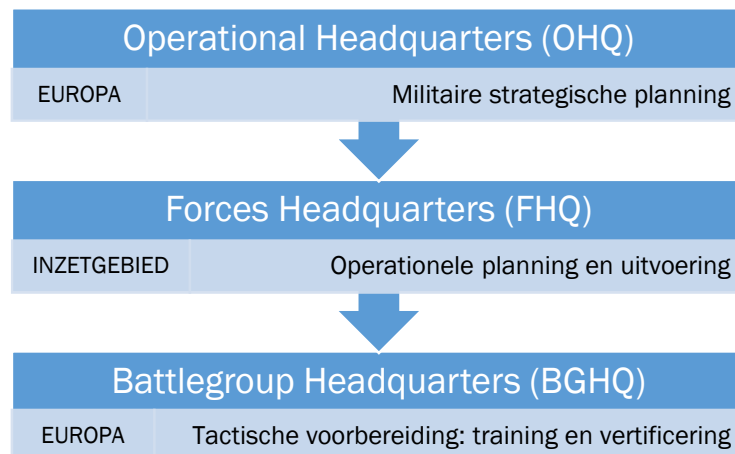
EUBGs zijn militaire eenheden die bestaan uit legeronderdelen van een of meerdere EU-lidstaten. Een battlegroup bestaat uit ongeveer 1500 militairen (volgens NAVO-begrippen een divisie), hun uitrusting en oorlogsmaterieel. Ondersteunende legeronderdelen, zoals transportvliegtuigen, zijn geen onderdeel van de battlegroups, maar zijn componenten die deel uitmaken van het Battlegroup Package (BGP). De samenstelling van de battlegroup is van tevoren vastgesteld, maar de BGP wordt ingericht naar de specifieke missie die de eenheid heeft gekregen. Battlegroups zijn zes maanden missiebereid. Voorafgaand aan de periode dat de battlegroup op het rooster staat, hebben er militaire trainingen plaats. De militairen kunnen tijdens deze periode door de nationale strijdkrachten niet worden ingezet voor nationale doeleinden of NAVO-verplichtingen, maar staan volledig in dienst van de EU. In theorie staan er iedere zes maanden, van januari t/m juni en augustus t/m december, twee battlegroups gereed voor Europese inzet, zoals vastgesteld in het groepsrooster.

3.1 Samenstelling

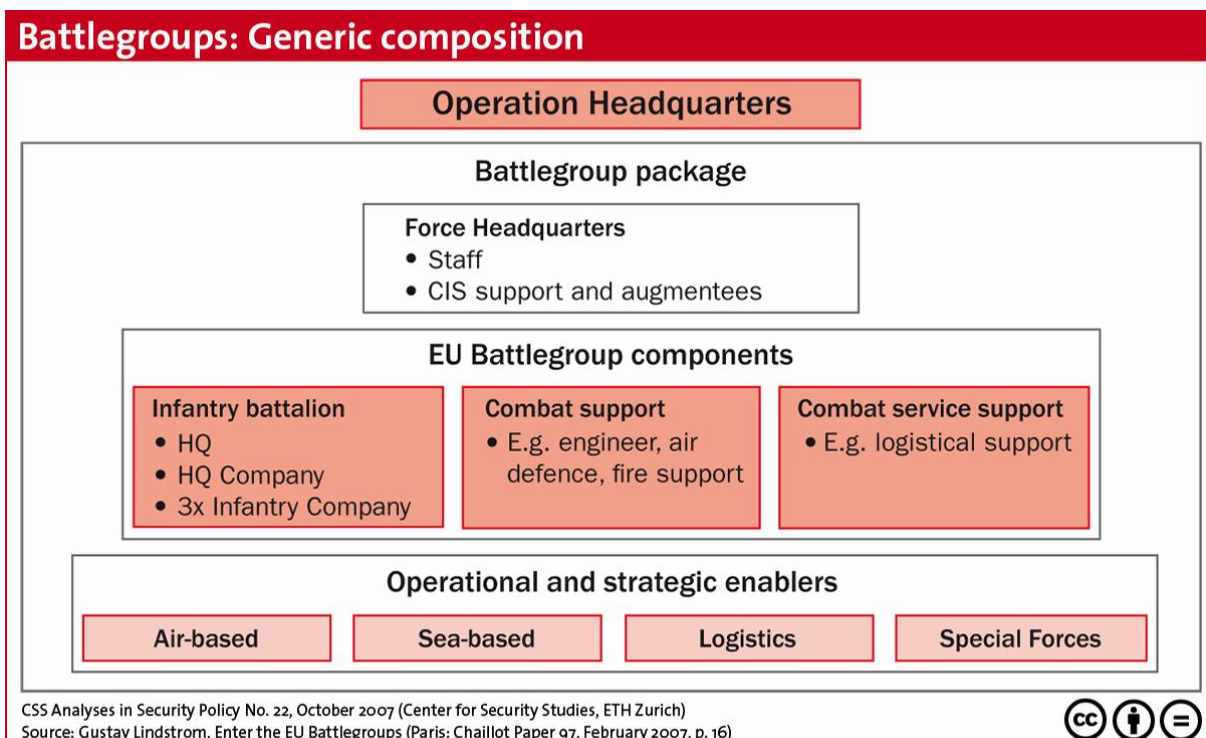
Elke battlegroup heeft een leading nation of framework nation. Deze staat is verantwoordelijk voor de actiegereedheid van de battlegroup. Op nationaal of multinationaal niveau is er een Battlegroup-hoofdkwartier dat verantwoordelijk is voor de EUBG-missiebereidheid en -training op tactisch niveau. Het hoofdkwartier is verantwoordelijk voor de certificering van de militaire eenheden volgens de Europese standaarden en regelgeving, alsmede het uitvoeren van taken die door het hoofdkwartier van de troepenmacht (de Forces Headquarters, FHQ) worden gegeven. De framework nation is verantwoordelijk voor het opzetten van een FHQ. Dit hoofdkwartier bevindt zich gebruikelijk in het gebied waar de battlegroup wordt ingezet en is verantwoordelijk voor de missie op operationeel niveau.

Behalve het hoofdkwartier van de troepenmacht, is er ook voor elke battlegroup een operationeel hoofdkwartier (Operational Headquarters, OHQ), opgezet door een EU-lidstaat die niet per definitie onderdeel is van de battlegroup. Het OHQ is opgezet in Europa en verantwoordelijk voor de militaire strategische planning van

de missie en het verloop daarvan. Op het moment van schrijven zijn er vijf operationele hoofdkwartieren in de EU die genoeg capaciteit hebben voor het uitvoeren van EUBG-missies, namelijk: Mont Valérien in Parijs (Frankrijk), Northwood in Londen (Verenigd Koninkrijk), Potsdam (Duitsland), Centocelle in Rome (Italië) en Larissa (Griekenland). Het hoofdkwartier van de troepenmacht en het operationeel hoofdkwartier zijn geen onderdeel van de battlegroups, maar onderdeel van de Battlegroup Package (BGP), wat daar onlosmakelijk mee is verbonden.



Figuur 3.1: Hiërarchie militaire hoofdkwartieren EUBG.



Figuur 3.2: Samenstelling EUBG.

Een battlegroup is volgens de definitie van de EU ‘the minimum military effective a credible and coherent, rapidly deployable force package capable of stand-alone operations or for the initial phase of larger operations’. Een battlegroup is voorbereid op uitzending van 30 dagen. De inzet van de eenheid kan worden verlengd met maximaal 90 dagen. Langere operaties zijn volgens de regelgeving van de EU niet mogelijk. Battlegroups kunnen worden ingezet in gebieden 6000 kilometer buiten de grenzen van de Europese Unie of verder. De eenheid kan worden ingezet voor drie algemene doelstellingen: humanitaire operaties of (niet-gevechts-) evacuatieoperaties, peace keeping missions of stabilisation missions en crisismanagement (inclusief peace enforcement missions). Tot en met 2014 waren er 26 verschillende samenstellingen van battlegroups die in de afgelopen jaren een periode missiebereid waren, de meest prominente daarvan is HELBROC die al vier keer stand-by heeft gestaan (zie bijlage 1).

3.2 Doelstellingen

De kerntaak van de EUBG is het uitvoeren van het Common Security and Defence Policy (CSDP) van de EU. De EUBGs zijn in het leven geroepen om korte vrijstaande missies uit te voeren of ter voorbereiding van langere missies van de EU, de NAVO of de VN. Battlegroups kunnen worden ingezet in vijf verschillende scenario’s: conflictpreventie, stabilisatie/reconstructie, scheiding van strijdende partijen (peace enforcing), evacuatieoperaties en assistentie bij humanitaire operaties. Daarnaast kunnen battlegroups taken overnemen van de legermacht van het land waarin zij opereren, als die de taken zelf niet (meer) op zich kan nemen. Hoewel de EUBG bestaat uit gevechtseenheden, is het niet vanzelfsprekend dat zij wordt ingezet in gevechtssituaties.

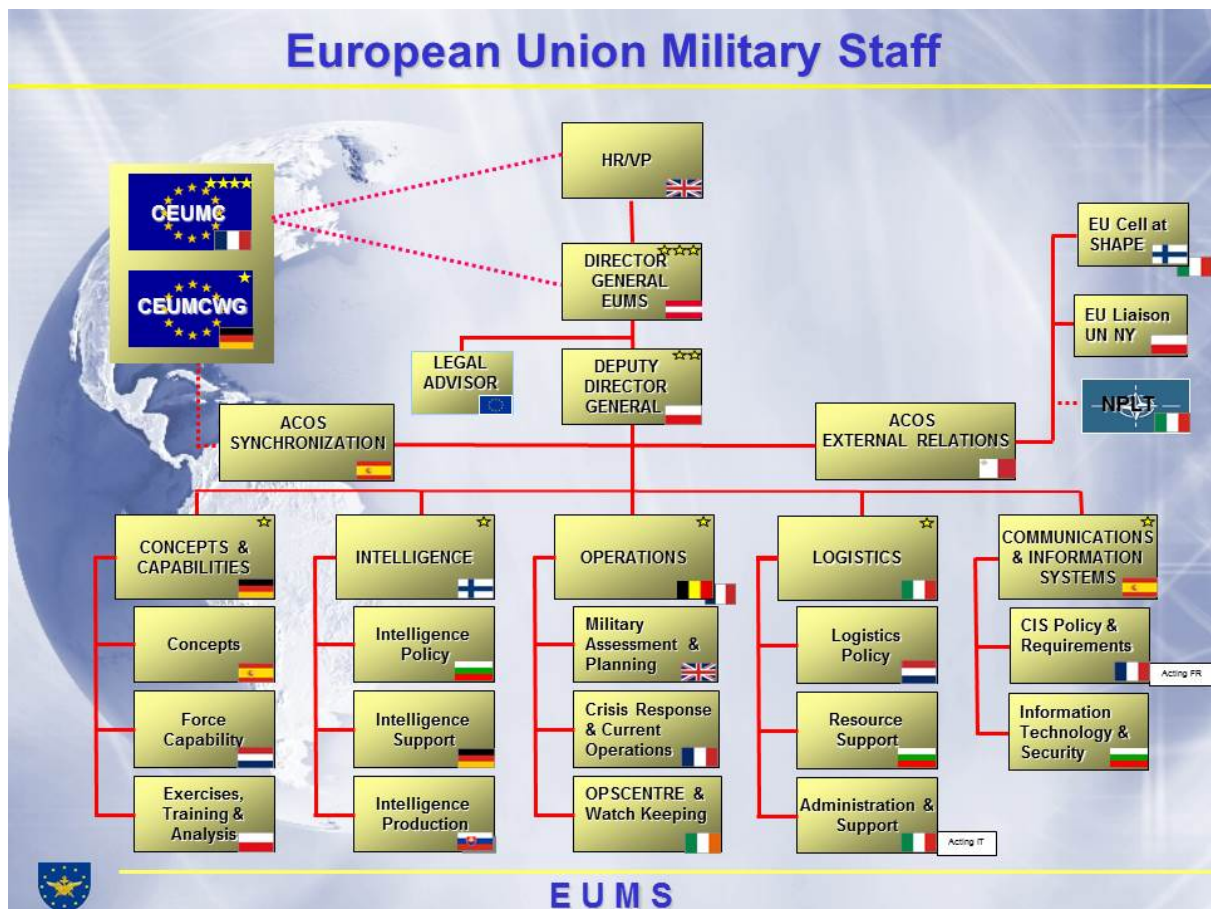
De taken van de EUBG zijn opgesteld in de Petersburg Tasks, namelijk:

- Humanitarian and rescue tasks;
- Conflict prevention and peace-keeping tasks;
- Task of combat forces in crisis management, including peacemaking;
- Joint disarmament operations, Military advice and assistance tasks;
- Post-conflict stabilisation tasks.³⁵

³⁵ WEU Council of Ministers, ‘Petersburg Declaration’ (1992) 6.

3.3 Institutionele inbedding

Het hoogste orgaan dat beslist over de militaire tak van de Europese Unie is de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlands en Veiligheidsbeleid (High Representative, HR). De Political and Security Committee (PSC) heeft de politieke leiding over de battlegroups. De European Union Military Staff (EUMS) geeft de militaire leiding, maar is hiërarchisch gezien ondergeschikt aan de PSC. De EU Military Committee (EUMC), bestaande uit militaire functionarissen, geeft advies aan de HR en de Director General van de EUMS.



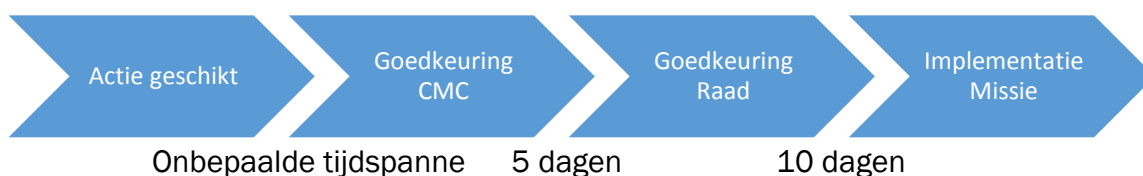
Figuur 3.3: Organogram Military Staff EU.

3.4 Besluitvorming

De besluitvorming tot inzet van battlegroup(s) vindt plaats in het raamwerk van de European Union External Action Service (EEAS). Battlegroups moeten tien dagen na besluit van de Raad van de Europese Unie in het inzetgebied zijn en klaar voor de uitvoeren van de missie zoals die is vastgesteld. Het proces tot inzet verloopt in vier stappen. Allereerst moet worden bepaald of militaire actie geschikt is in de crisissituatie. Dat wordt bepaald door de Europese Raad. De Crisis Management

and Planning Directorate (CMPD) van de EU ontwerpt naar aanleiding van de ‘roep om actie’ een Crisis Management Concept (CMC). In dat document staan mogelijke opties voor de EU om in te grijpen in de situatie. Het dient als basis voor het ontwikkelen van een operationele planning. Het CMC moet worden goedgekeurd door de Europese ministers van Defensie, voordat de daadwerkelijke besluitvormingsfase begint.

Na goedkeuring van het CMC dient de Europese Raad binnen vijf dagen een oordeel te vellen over de militaire operatie. Als de Raad tegen stemt, of verzuimd binnen vijf dagen een stemming te houden, dan dient er een nieuw CMC ontworpen te worden. Als de Raad instemt met de inzet van, in deze kwestie, battlegroups kan de operatie binnen tien dagen beginnen. De EUMS dient na goedkeuring van het CMC de battlegroup(s) gereed maken voor actie. Na goedkeuring van de Raad moeten de battlegroups binnen tien dagen voet zetten in het crisisgebied en aldaar voorbereidingen uitvoeren voor de missie. In het gehele proces wordt op twee kritische punten de militaire inzet getoetst aan de wensen van de lidstaten, namelijk bij goedkeuring van het CMC door de ministers van Defensie en de goedkeuring door de staatsleiders in de Europese Raad.



Figuur 3.4: De besluitvormingsprocedure.

3.5 Certificering

Battlegroup packages moeten voldoen aan door de EU vastgestelde militaire bekwaamheidsstandaarden (military capability standards). Dat zijn eisen die zijn opgesteld in het formele concept van de battlegroups en de Battlegroup Preparation Guide. Training is een van de belangrijkste eisen en een verantwoordelijkheid voor de betreffende lidstaten. Het certificeren op zich (cq. het voldoen aan alle eisen) is de verantwoordelijkheid voor de lidstaat of lidstaten van de battlegroup. De EUMC houdt wel toezicht. Elk half jaar heeft er een EU Battlegroup Coordination Conference plaats, georganiseerd door de EU Military Committee (EUMC). Tijdens deze conferentie bevestigen de framework nations van de battlegroups de gereedheid van de eenheden.

3.6 **Financiering**

Operaties van battlegroups worden deels gefinancierd door de Europese Unie middels het Athena-mechanisme. Gemeenschappelijke kosten van de operatie, zoals de installatie van het hoofdkwartier, dagelijkse kosten, IT-systemen en de huisvesting van het hoofdkwartier van de troepenmacht, worden gedragen door Athena. Bijkomende kosten als het vervoer van militairen naar het crisisgebied, de training en certificering van de battlegroups en personeelskosten, zijn voor de deelnemende lidstaten. Die kunnen vooral voor de framework nation duur uitvallen. Het Athena-mechanisme van de EU dekt ongeveer 10 procent van de totale kosten.

PRAKTISCHE EN INSTITUTIONELE PROBLEMEN

Op academisch niveau is er veel en veelzijdig onderzoek gedaan naar en geschreven over de EUBG. Daarnaast is die militaire tak van de Europese Unie ook onderwerp geweest van journalistieke producties en commentaren van experts. Op Europees niveau hebben Europarlementariërs en regeringsleiders uitspraken gedaan over het onderwerp, hoewel er op Europees niveau, door de Europese instanties, geen onderzoek is gedaan naar de problemen die zich voordoen bij de inzet van de EUBG. Dat gebrek aan sluitend onderzoek beperkt vooralsnog de mogelijkheid tot hervormingen.

Problemen die zich voordoen bij de inzet van de EUBG kunnen militair en institutioneel van aard zijn. De militair-praktische problemen hebben bijvoorbeeld betrekking op de grootte van de gevechtseenheden, terwijl de institutionele problemen zich vooral voordoen tijdens of voor de besluitvormingsfase. Institutionele problemen doen zich voor op Europees en nationaal politiek niveau. Dit hoofdstuk, waarin de stand van het onderzoek naar de EUBG wordt geduid, is daarom opgedeeld in drie sub-secties: praktische problemen op militair niveau, politiek-institutionele problemen op Europees niveau en tot slot politiek-institutionele problemen op nationaal niveau. In de praktijk zijn de scheidslijnen vaag en kunnen zowel de praktische als politieke problemen zich aaneenschakelen (problemen leiden immers tot nieuwe problemen).

4.1 Praktische militaire problemen

De samenstellingen en taken van de EUBG zijn vastgelegd in de Headline Goal van 2000. In dat document worden de grootte en de inzetmogelijkheden van de EUBG ingeperkt tot een mate waarin sprake is van een rapid reaction force, zoals die door de EU geformuleerd. Buiten de beschrijving van besluitvorming is het een technisch document waarin vooral de militaire samenstelling is vastgelegd. Er zijn echter een aantal technische problemen die zich kunnen voordoen of hebben voorgedaan voor wat betreft de inzet van de militaire eenheden.

Een missie van de EUBG kan niet langer duren dan 120 dagen. Daardoor is het vrijwel onmogelijk om de groep in te zetten in een crisissituatie waarvan duidelijk is

dat de operatie langer kan duren, zonder dat er een vervolgmis­sie wordt gepland. Voor een vervolgmis­sie is de EU afhankelijk van de lidstaten zelf, een ad hoc mis­sie, de NAVO of de VN. In zeker zin is de inzet van EUBG dus sterk afhankelijk van externe organen (extern als in: buiten de EU). De EU heeft geen permanent militair orgaan dat een langdurige militaire mis­sie in het buitenland kan uitvoeren. Voor dat soort mis­sies moet een ad hoc-eenheid in het leven worden geroepen, zoals EUFOR. Hoewel de battlegroups dus snel aan de grond kunnen zijn, is in veel crisissituaties een vervolgplan nodig voor na terugtrekking van de EUBG-militairen. De mogelijkheden voor inzet worden daardoor beperkt, maar het kan ook voor een trager besluitvorming zorgen. De urgentie voor een militaire mis­sie kan worden ondermijnd, waardoor de Europese Unie overstapt op een ander soort mis­sie waarbij de EUBG niet worden ingezet.

De battlegroups die op stand-by staan bestaan uit 1500 militairen. De hoeveelheid militairen die daadwerkelijk wordt uitgezonden is afhankelijk van de mis­sie, maar overschrijdt het aantal van 1500 niet. De battlegroups zijn daarmee beperkt in hun kunnen, schrijft Hatzigeorgopoulos in *The role of EU Battlegroups in European Defence*.³⁶ Daarmee is rekening gehouden in de factsheet over de EUBG van het Europese Unie. EUBGs bereiken ‘full potential in tasks of combat forces in crisis management, bearing in mind their limited size’³⁷. Daardoor zijn de EUBGs niet geschikt voor ‘stand-alone or prolonged deployment in high-intensity operations’. Biscop en Fiott (red.) gaan in hun onderzoek *State of Defence in Europe: State of Emergency*³⁸ verder in op het probleem. Volgens de auteurs is het niet mogelijk de EUBG in te zetten anders dan voor een politiek-symbolische mis­sie.

[...] the Battlegroup concept falls short of providing decision-makers with flexible options. In their current configuration, most EU Battlegroups simply lack the fighting power for any mission that goes beyond political symbolism. From a military point of view, the real answer to the present conundrum must encompass a larger set of first entry forces on standby as well as a pool of follow-on forces from which a tailor-made task force package can be generated.³⁹

³⁶ M. Hatzigeorgopoulos, ‘THE ROLE OF EU BATTLEGROUPS IN EUROPEAN DEFENCE’, EUROPEAN SECURITY REVIEW 56 (2012) 1-10.

³⁷ EUES, ‘EU Battlegroups’ (versie april 2013), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/91624.pdf (2 mei 2014).

³⁸ S. Biscop en D. Fiott, *The State of Defence in Europe: State of Emergency?* (Brussel 2013).

http://www.ies.be/files/documents/Papers/academia-egmont.papers.62.U2124_16x24.pdf

³⁹ S. Biscop en D. Fiott, *State of Defence in Europe*, 35.

Het uitblijven van het oprichten van een groter orgaan voor militaire missies van de Europese Unie leidt ertoe dat de battlegroups nu alleen kunnen worden gebruikt in voorbereidingsmissies voor NAVO- of VN-operaties, aldus het onderzoek.

Deelname aan de battlegroups is vrijwillig en ingepland volgens een zogeheten stand-byrooster. Bij aflatende aanmeldingen vallen er gaten in dat rooster en wordt het hele idee van stand-by en inzetbaarheid in twee afzonderlijke crisissituaties ondermijnd. In *The EU's Battlegroup in perspective: addressing present challenges for future deployments*⁴⁰ schrijft Xavier dat de Franse journalist Gros-Verheyde in 2012 al waarschuwde voor het potentiële tekort dat ontstaat door de financiële en economische crises die het Europese continent hebben aangedaan. 'The high operational, the substantial cost associated with the preparation and the possible deployment of Battlegroups, combined with current financial crisis and austerity, pose, however, challenges to fill the Battlegroup Roster.'⁴¹ Het rooster van de battlegroups heeft al gaten. In het eerste halfjaar van 2014 was slechts één battlegroup gereed, evenals in het eerste halfjaar in 2012 en het volledige jaar 2013. Voor 2015 is er per half jaar slechts één battlegroup beschikbaar.⁴²

De problematiek rond de EUBG is in Brussel gehoord en de hoge vertegenwoordiger van het European Defence Agency (EDA) heeft een voorstel gedaan om een aantal hervormingen door te voeren. In het voorbereidende rapport voor het Europees topoverleg in december 2013⁴³ staat een aantal hervormingen die kunnen leiden tot het beter inzetbaar maken van de EUBG. Zo is de mogelijkheid tot hervormingen die leiden tot verdergaande *modularity*, waarbij lidstaten die interesses hebben in bepaalde crisisgebieden modules (bijdrages) leveren, waardoor de EUBG inzetbaar is voor 'proportionele contributies'. Een verbetering van de oefeningen en certificering moet leiden tot betere *interoperability*. Voorbereiden voor inzet in waarschijnlijke crisissituaties is daar ook onderdeel van. Verder zou het een

⁴⁰ A.I. Xavier, 'The EU's Battlegroup in perspective: addressing present challenges for future deployments', *Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik Fokus* 1-4 (2013).

⁴¹ A.I. Xavier, 'The EU's Battlegroup in perspective', 2.

⁴² UK Parliament, 'European defence capabilities: lessons from the past, signposts of the future' (versie 2012) <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldcom/292/29206.htm> (15 mei 2014).

⁴³ HR EU, 'Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence: Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy' (versie 15 oktober 2013) http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015_02_en.pdf (15 mei 2014).

mogelijkheid zijn om de battlegroups ook in te kunnen zetten voor civiele humanitaire missies. Hierbij moet vermeld worden dat de genoemde hervormingen enkel betrekking hebben op de militaire capaciteit van de EUBG, terwijl het zwaartepunt rond de inzetbaarheid ligt op politiek-institutioneel niveau.

De Belgische luitenant Parrein heeft in zijn studie *De EU Battle Groups: Een meer flexibele inzet binnen een civiel-militair kader*⁴⁴ de nadruk gelegd op de mogelijkheid tot opereren binnen de kaders van een humanitaire missie. Hij stelt daarbij dat het nodig is om ook de naam van EU Battlegroups te veranderen in EU Protection Groups, omdat de term battlegroups teveel de gedachte oproept dat de eenheden enkel in gevechtssituaties opereren. Volgens Parrein zou het uitbreiden van de mogelijkheden van de Battlegroups naar civiel-militaire missies ervoor zorgen dat de lidstaten meer toenadering zoeken tot de eenheden (waardoor er minder gaten in het rooster ontstaan). In zijn studie gaat hij echter niet in op de gevolgen die zo'n hervorming kan hebben, gezien het karakter van de battlegroups (snel inzetbaar in crisissituaties) wezenlijk anders is dan het uitvoeren van bijvoorbeeld humanitaire missies die meestal langdurig zijn. Om het doel van de battlegroups uit te breiden zijn er verregaande hervormingen nodig die ertoe leiden dat de eenheden langer kunnen worden ingezet.

Een ander praktisch probleem dat speelt is het feit dat de lidstaten die deel willen uitmaken van een battlegroup zelf het initiatief tot vorming daarvan moeten nemen. Vanuit de Europese Unie wordt niet bemiddeld in de samenstelling van battlegroups of de mogelijkheden tot samenstelling van nieuwe EUBGs. De lidstaten zijn op zichzelf aangewezen om een samenwerkingsverband op te stellen met andere landen die zich betrokken voelen bij het EUBG-project. Dat kan ervoor zorgen dat de samenstelling van een nieuwe battlegroup een langdurig proces is, zoals het geval bij de *Viségrad group*, ook de V4 genoemd, van Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije. In februari 1993 kwam het initiatief voor het oprichten van die groep, maar het duurt nog tot zeker 2016 voordat de battlegroup daadwerkelijk kan worden ingeroosterd of ingezet. Battlegroups zijn bovendien op zichzelf aangewezen voor de training van de eenheden. De kosten daarvoor liggen bij de

⁴⁴ Lt P. Parrein, *De EU Battle Groups: Een meer flexibele inzet binnen een civiel-militair karakter* (Brussel 2010).

deelnemende staten. De Europese Unie bemiddelt niet en is niet verantwoordelijk voor trainingen. Dat is bijzonder, want de battlegroups horen juist een integraal onderdeel te zijn van het beleid van de Europese Unie. De Europese Unie bestaat uit 27 lidstaten die met elk een eigen regelmaat, met uitzondering van Malta, deelnemen aan de EUBG. Dat leidt ertoe dat de kosten voor deelname aan de EUBG niet evenredig verdeeld zijn (in het specifiek de kosten voor training, gezien de kosten voor inzet worden gedragen door de in te zetten battlegroup).

In mei 2012 is formeel besloten de *Viségrad group* van Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije op te richten. De battlegroup moet in 2016 actief zijn onder leiding van Polen, maar de blokvorming van de Oost-Europese staten heeft geleid tot kritiek, schrijft Csaba Toro Et Al in de studie *Viségrad: after EU enlargement*.⁴⁵ Zo zou er sprake zijn van technische mankementen zoals een gebrek aan een integrale militaire of defensie-structuur. Elk van de lidstaten in de *Viségrad group* heeft zich echter ook aangesloten bij andere battlegroups, waardoor wordt getwijfeld aan de toewijding van de staten in de totstandkoming van een *Viségrad group*. Eenzelfde probleem doet zich voor bij de battlegroup van Tsjechië en Slowakije en de HELBROC (Griekenland, Bulgarije, Roemenië en Cyprus) die op militair gebied mogelijk niet capabel genoeg zijn om een ideale EUBG-missie uit te voeren. Zo schrijven Major en Mölling in *EU-Battlegroups 2010: Erfolge und Misserfolge*⁴⁶ dat hun deelname aan het militaire project op nationaal niveau wordt gezien als een manier om te laten zien betrokken te zijn bij de Europese gemeenschap. Daarbij zou niet worden gekeken naar de daadwerkelijk mogelijkheid tot inzet van de eenheden.

⁴⁵ C. Törö, E. Butler en K. Grüber, 'Visegrád: The Evolving Pattern of Coordination and Partnership After EU Enlargement', *Europe-Asia Studies* 66 (2014) 364-393.

⁴⁶ C. Major en C. Mölling, *EU-Battlegroups: Bilanz und Optionen zur Weiterentwicklung europäischer Krisenreaktionskräfte* (Berlijn 2010).

4.2 Problemen op Europees institutioneel niveau

In de Europese Raad is nooit een stemming geweest over inzet van de EUBG. Voorstellen daarover werden voor de vergadering van regeringsleiders al naar buiten gebracht, zodat het land of het instituut dat het voorstel deed kon zien hoe andere regeringsleiders of experts reageerden op het idee. Het feit dat de inzet nooit in stemming is gebracht geeft aan dat een deel van de problematiek van de EUBG zich concentreert op Europees politiek-institutioneel niveau. Er wordt wel gesproken over de battlegroups (en zelfs over hervormingen van de papieren tijger), maar de daadwerkelijke beslissingen blijven uit.

De Europese Raad moet de inzet van battlegroups goedkeuren. Dat gebeurt via een unanieme stemming, ongeacht de samenstelling van de EUBG die op dat moment op stand-by staat. Dat leidt tot een probleem in gelijkheid van de lidstaten, schrijven Bonvicini en Regelsberger in het onderzoek *ESDP: Growing without a strategy?*⁴⁷. Die ongelijkheid is volgens de onderzoekers zo oud als het CSDP van de EU, omdat er altijd sprake is van een kerngroep die binnen de Europese Unie de voortrekkersrol vervult. De grote drie, Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, vervullen die rol, maar zijn er niet in geslaagd om ervoor te zorgen dat er een eenduidig beleid komt voor militair optreden vanuit de Europese Unie.

Faleg gaat in zijn commentaar *Castles in the Sand: Mali and the demise of the EU's Common Security and Defence Policy*⁴⁸ in op het uitblijven van een eenduidig optreden van de Europese Unie in de crisissituatie in Mali. De onvoorziene crisis in Libië kan volgens Faleg worden gezien als een 'wake-up call' voor de EU en haar buitenlandbeleid, terwijl de crisis in Mali juist een 'set-back' is. In het geval van Mali was Frankrijk niet bereid EU-ingrijpen in stemming te brengen vanwege het 'langdurige bureaucratische proces' dat het zou opleveren, schrijft Faleg op gezag van een Franse functionaris. De politieke bereidheid van de battlegroup-landen, in dit geval de Weimar-group van Duitsland, Frankrijk en Polen, zou daarbij ook een rol hebben gespeeld, omdat ingrijpen in Mali werd gezien als het belang van Frankrijk. De twee problemen die Faleg noemt wijzen op politieke onwil van Frankrijk om Mali

⁴⁷ G. Bonvicini en E. Regelsberger, 'Growing without strategy? The case of European security and defence policy', *The international spectator: Italian journal of international affairs* 42 (2007) 261-275.

⁴⁸ G. Faleg, 'Castles in the sand: Mali and the demise of the EU's Common Security and Defence Policy', *CEPS Commentary* (2013).

in stemming te brengen, maar ook op onevenredige politieke invloed die de landen van de gereedstaande EUBG hebben ten opzichte van andere EU-lidstaten. Het wijst erop dat de EUBG niet kan worden gezien als een instrument van de EU, maar van de landen die er op dat moment aan deelnemen.

Het standpunt van Duitsland in de kwestie Mali toont aan dat politieke onenigheid direct kan leiden tot uitblijvende inzet. Hoewel Frankrijk de inzet niet in stemming bracht, was duidelijk dat Duitsland niet in zou stemmen met een militair ingrijpen. Dat komt door de verschillende denkwijzen van de lidstaten. Terreurnetwerken in Noord-Afrika konden het land gebruiken als operatiebasis om aanvallen uit te voeren op Europa of Europeanen op het Afrikaanse continent, schrijft Faleg.⁴⁹ Behalve een bedreiging voor mensenlevens, kon dat ook energie- en handelsbelangen in gevaar brengen. De crisis in Mali is volgens de auteur multidimensionaal, terwijl Duitsland de crisis door andere ogen bekeek. Volgens de Duitsers was een ingrijpen vooral in het belang van Frankrijk, dat vanwege het koloniale verleden belangen heeft in Mali.

De positie van Duitsland in het conflict werd verwoord door onder anderen Katrin Sold van de Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik. 'In the long term, France has interests in securing resources in the Sahel – particularly oil and uranium, which the French energy company Areva has been extracting for decades in neighbouring Niger', aldus Sol tegen de Duitse omroep Deutsche Welle.⁵⁰ Een militair ingrijpen was in de ogen van Duitsland in het Franse belang om veiligheid te creëren voor de grondstofwinning in de regio.

De perceptie van de EUBGs als militaire alleskunnners is bovendien achterhaald. Het is zelfs goed mogelijk dat de lidstaten vertrouwen in de EUBG verliezen, omdat niet duidelijk is waartoe de eenheden in staat zijn. De Franse kolonel Michel Goya, expert aan het Institut Recherche Strategique de l'Ecole in Parijs, verklaarde tegenover de website EUobserver dat de battlegroups niet in staat zijn om te vechten. Over de operatie die Frankrijk in de voormalige kolonie Mali begon in 2013

⁴⁹ Faleg, 'Castles in the sand', *CEPS Commentary* (2013) 2.

⁵⁰ Baig, R., 'The interest behind France's intervention in Mali' (versie 16 januari 2013), <http://www.dw.de/the-interests-behind-frances-intervention-in-mali/a-16523792> (20 april 2014).

om rebellen in het noorden van het land terug te dringen, zei hij: 'We have more freedom of action if we do it alone than if we go through NATO procedures. It would be even worse at EU level. If we do it alone, it's more efficient in military terms.'⁵¹

De EU zou een operatie als in Mali niet aankunnen, zei Goya daarbij. Ook haalde hij de nationale culturen aan die ingrijpen met battlegroups moeilijk zou maken.

'Battlegroups are fine if there is no combat. If we had to fight, we would probably see very few Germans or Poles in the field'⁵², aldus Goya, doelend op de Weimar Battlegroup die ten tijde van de operatie in Mali op het rooster stond. Toch zei woordvoerder Michael Mann van EU-Buitenlandchef Catherine Ashton, dat de inzet van battlegroups juist in Mali tot zijn recht zou komen. De lidstaten moeten 'onmiddellijk de gemeenschappelijke militaire EU-operatiecentrum en de EU Battlegroup activeren'.⁵³

Zelfs vanuit Brussel is gefrustreerd gereageerd op het uitblijven van inzet. Arnaud Danjean, voorzitter van de Subcommissie Veiligheid en Defensie van het Europees Parlement, zei dat er minimale zichtbare steun van de lidstaten kwam voor de Franse operatie in Mali. 'What is the battle group mechanism there for? We have it on paper, why do we not use it?'⁵⁴ De Duitse minister Michael Gahler van Defensie riep in juni 2013 op tot hervormingen. 'Op een bepaald moment moet je jezelf afvragen of er geen betere manier is om dit te doen.' De militairen moeten worden ingezet, 'of niemand zal op een gegeven moment meer in de mogelijkheid geloven'.⁵⁵ De EUBG kunnen volgens Gahler worden ingezet voor snelle trainingsmissies of voor VN-opdrachten voor observaties, advies en assistentie.

⁵¹ A. Rettman, 'French colonel: France better off alone in Mali' (versie 25 januari 2013), <http://euobserver.com/defence/118858> (5 mei 2014).

⁵² Rettman, 'France better off alone' (versie 25 januari 2013).

⁵³ DAPD, 'Frankreichs Angriffe gegen Islamisten in Mali bringen EU unter Druck' (versie 14 januari 2013), <http://www.welt.de/newsticker/news3/article112758745/Frankreichs-Angriffe-gegen-Islamisten-in-Mali-bringen-EU-unter-Druck.html> (6 mei 2014).

⁵⁴ Security & Defence Agenda, 'Policy Insight "'France in Mali: Now or never for European foreign and security policy?'"' (versie 24 januari 2013), <http://www.securitydefenceagenda.org/Contentnavigation/Activities/Activitiesoverview/tabid/1292/Event/EventView/EventId/1130/EventDateId/1138/PolicyInsightFranceinMaliNoworneverforEuropeanforeignandsecuritypolicy.aspx> (2 juni 2014).

⁵⁵ C. Hasselbach, 'Debate surrounds future of EU Battlegroups' (versie 1 juni 2013), <http://www.dw.de/debate-surrounds-future-of-eu-battle-groups/a-16852649> (2 juni 2014).

Veelgehoord probleem van het CSDP is dat het beleid niet concreet genoeg is. Niet duidelijk is waar de Europese belangen liggen en op welk moment ingrijpen wenselijk is in een crisissituatie buiten het continent. Door het gebrek aan een concreet beleid met doelstellingen, houden de lidstaten vast aan hun eigen buitenlands- en defensiebeleid dat is gebaseerd op eigen belangen, blijkt uit de studie *National Visions of EU Defence Policy*.⁵⁶ Het CSDP lijkt los te staan van het gemeenschappelijke buitenlandbeleid (CFSP) van de EU, terwijl het daar een integraal onderdeel van hoort te zijn. Het gat tussen de twee vormen van beleid zou moeten worden gedicht door vooruitgang in de Europese integratie.

Het CSDP is op zichzelf ook niet concreet genoeg, aldus Faleg in *The Governance Gap in European Security and Defence*.⁵⁷ Lidstaten hebben geen gemeenschappelijke strategische prioriteiten gesteld en slagen er niet in de institutionele regels te hervormen. Dat is volgens Faleg de oorzaak van een governance gap, een situatie waarin de actoren (lidstaten en instituties) niet zijn toegekend of terughoudend zijn in het nemen van beslissingen om verandering teweeg te brengen en strategische prioriteiten te stellen.⁵⁸ Er is geen kerngroep van lidstaten die bereid is de Europese integratie verder door te voeren, waardoor de Europese Unie niet als veiligheidsactor in de regio of daarbuiten kan optreden. De governance gap ondermijnt het CSDP.

Lidstaten die traditiegetrouw bereid zijn en de mogelijkheid hebben militair in te grijpen, zoals Frankrijk en Engeland, zijn zeer terughoudend in het gebruiken van de CSDP als instrument. Frankrijk heeft het nationale beleid om 'als eerste' in te grijpen (zoals in Mali) dat het gemeenschappelijke beleid overschaduwde. Het Verenigd Koninkrijk houdt veel vaker vast aan bilaterale overeenkomsten. Ook bestaat er de tegenstrijdige visies van het versterken van de Europese integratie doormiddel van de CSDP (Italië, Duitsland, Frankrijk en Spanje) en het gebruiken van de CSDP om eigen doelstellingen te verwezenlijken (VK, Polen en de Scandinavische landen). Volgens Faleg is er een hervorming in het beleid nodig om de nationale strategische culturen bij elkaar te brengen, solidariteit en vertrouwen

⁵⁶ F. Santopinto en M. Price (red.), *National Visions of EU Defence Policy: Common denominators and misunderstandings* (Brussel 2013).

⁵⁷ G. Faleg, 'The Governance Gap in European Security and Defence', *CEPS Commentary* 310 (2013) 1-8.

⁵⁸ *Ibidem*, 2.

te scheppen, een heldere visie uit te schrijven en een eenheid te vormen. Met een versterking van het CSDP hebben de lidstaten begin 2014 een begin gemaakt, maar de governance gap blijft volgens Faleg een probleem dat door blijft etteren, schrijft hij in zijn artikel *Common Security and Defence in 2014: Revise and Resubmit*.⁵⁹

Op Europees niveau is er wel een roep om de battlegroups in te zetten. Probleem is echter dat vooral het onmachtige Europees Parlement (EP) zich uitspreekt over het project. Het EP heeft een subcommissie die zich volledig richt op defensie- en veiligheidsbeleid, de Subcommissie Veiligheid en Defensie, waarvan de Fransman Arnaud Danjean voorzitter is. Hij sprak zich bijvoorbeeld uit over inzet in Mali nadat de Franse strijdkrachten daar hun operatie begonnen waren.

'These tactical groups with their flexibility would present the most versatile instrument for responding quickly to the crisis once they are in place. Like all the other observers, the European Parliament has noted that these groups have never been used: they remain a virtual instrument. These groups would have been especially suitable for using in a crisis such as the one in Mali.'⁶⁰

Probleem is dat de subcommissie een tandeloos orgaan is voor wat betreft de besluitvorming over Europese defensie. Het Europees Parlement wordt nauwelijks betrokken bij besluitvormingen over het Defensie- en Veiligheidsbeleid, omdat het voor de lidstaten gevoelige onderwerpen zijn. Defensiebesluiten worden op het hoogste nationaal niveau genomen en in overeenstemming gebracht in Europese topontmoetingen. Danjean ziet de subcommissie als een orgaan dat onderzoek doet naar de ontwikkelingen van het CSDP, op het gebied van instituties, mogelijkheden en operaties. De macht van de subcommissie is beperkt. De commissie is een adviserend orgaan en kan, net als het Europees Parlement, niet het initiatief nemen voor hervormingen.

⁵⁹ G. Faleg, 'Common Security and Defence in 2014: Revise and resubmit', *CEPS Commentary* (2014).

⁶⁰ European Parliament, 'Mali: "It's a shame that the EU's tactical battle groups are not being deployed' (versie 31 januari 2013), <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20130125STO05492/html/Mali-It-s-a-shame-that-the-EU-s-tactical-battle-groups-are-not-being-deployed> (17 mei 2014).

4.3 **Problemen op nationaal politiek-institutioneel niveau**

Battlegroups bestaan uit eenheden van één of meerdere lidstaten. Daarbij is echter niet te vergeten dat het een intergouvernementeel project is. De EUBG opereert weliswaar onder de vlag van de EU, maar de taak van samenstellen, training en de kosten zijn voor de deelnemende lidstaten. Dat zorgt ervoor dat er op nationaal niveau veel tegenstand kan zijn voor inzet van of deelname aan battlegroups. Omdat de besluitvorming tot inzet op Europees niveau unaniem plaatsheeft, krijgen de nationale regeringen vrij veel zeggenschap over de invulling van het militaire programma van Europa. Bovendien kunnen landsbelangen strijdig zijn met Europese belangen, vooral omdat laatstgenoemden niet altijd duidelijk zijn geformuleerd.

Volgens de richtlijn van de Europese Unie kunnen battlegroups binnen 10 dagen na goedkeuring van de Europese Raad worden ingezet. Voorafgaand aan de stemming is er in bepaalde landen echter toestemming nodig voor de inzet van militairen uit dat land. De inzet van Duitse militairen moet bijvoorbeeld worden voorgelegd aan de Bundestag, afgestemd op multilaterale structuren en het moet in lijn zijn met een VN-mandaat, schrijft Mölling in *EU-Battlegroups: Stand und probleme der Umsetzung in Deutschland und für die EU*.⁶¹ De snelle besluitvorming en inzet van de battlegroups wordt in die zin vertraagd door de nationale verantwoording die de Duitse regering heeft af te leggen aan en in stemming te brengen in het Duitse parlement. Bovendien zouden de battlegroups in de praktijk ook zonder VN-mandaat kunnen opereren, maar volgens de Duitse cultuur is er geen noodzakelijk ingrijpen gerechtvaardigd voordat de VN zich over de crisissituatie uitspreekt.

De nationale cultuur speelt ook een belangrijke rol bij het inzetten van battlegroups. Frankrijk en Duitsland hebben een botsende visie op militair ingrijpen.⁶² Frankrijk ziet militair ingrijpen als een gangbaar instrument voor het bedrijven van veiligheidspolitiek, terwijl Duitsland (en Oostenrijk) veel terughoudender is met de inzet van militairen. Voor hen is het gebruiken van geweld een laatste redmiddel. Bovendien behoedt Duitsland erop dat de battlegroups niet verkeerd worden

⁶¹ C. Mölling, *EU-Battlegroups: Stand und Probleme der Umsetzung in Deutschland und für die EU* (Berlijn 2007).

⁶² C. Mölling, *EU-Battlegroups: Stand un Probleme*, 22.

ingezet in een situatie waar ook sprake kan zijn van een ‘normale inzet’, door bijvoorbeeld een ad hoc gecreëerde eenheid.

De politieke situatie in de lidstaten speelt daarbij ook een rol. De battlegroups worden aangestuurd door de leidende lidstaten. De regeringsleiders daarvan kunnen beslissingen of non-beslissingen nemen die voor hen op korte termijn het beste uitkomen in het kader van landsbelang of met het oog op nationale verkiezingen. Als één staat binnen de EUBG tegen inzet stemt, dan is de missie van de baan. Indien de battlegroup bestaat uit slechts één land, dan weegt die beslissing automatisch nog zwaarder. Hoewel de stem van de lidstaten uit de EUBG zwaar weegt, heeft dat vooral betrekking op de kosten die worden gemaakt met de operatie. In theorie heeft de goedkeuring voor een operatie van de battlegrouplidstaat of –lidstaten geen doorslaggevend effect voor de inzet, gezien alle lidstaten moeten instemmen met de operatie. Het Verenigd Koninkrijk speelt daarbij ook een belangrijke rol, omdat dat land zich in de huidige Europapolitiek niet thuis voelt en het onwaarschijnlijk is dat die instemt met inzet als het land zelf onderdeel is van de EUBG.

In het wetenschappelijke artikel *Differing member state approaches to the development of the EU Battlegroup concept: implications for CSDP*⁶³ schrijft Chappell over de culturele verschillen van Polen en Duitsland en welke invloed dat heeft op besluitvorming over de Battlegroups. Zij concludeert dat het atlantisme van Polen en het continentalisme van Duitsland geen remmende factoren zijn in de samenwerking in de battlegroups. De twee buurlanden hebben ongeveer dezelfde dreigingsperceptie, waardoor zij eenzelfde beeld hebben van een crisissituatie die met militair optreden mag worden opgelost, en zijn vanwege financiële middelen deels afhankelijk van multinationale organisaties als de NAVO en de EU. Het uitblijven van inzet is volgens Chappell een politiek probleem, omdat de lidstaten andere belangen hebben en niet gezamenlijk tot een visie kunnen komen. De conclusie sluit echter niet aan op het onderzochte, waardoor er kanttekeningen bij kunnen worden geplaatst. Bovendien heeft Chappell onderzoek gedaan naar twee

⁶³ L. Chappell, ‘Differing member state approaches to the development of the EU Battlegroup concept: Implications for CSDP’ (versie nb.), <http://epubs.surrey.ac.uk/235561/3/L%20Chappell%20EU%20Battlegroups%20final.pdf> (15 mei 2014).

West-Europese staten, terwijl de strategische cultuurverschillen tussen West- en Zuid-Europese staten wel degelijk van invloed kunnen zijn.

De beslissing tot het inzetten van de battlegroups weegt, gezien de bijkomende kosten, het zwaarst bij de lidstaten die op het moment van besluitvorming in de groep zitten. Bij die besluitvorming spelen nationale belangen en culturen dus een grote rol. Toen er eind 2005 sprake was van mogelijke inzet van militaire middelen om de verkiezingen in de Democratische Republiek Congo in samenwerking met de VN-missie MONUC veilig te laten verlopen, opperde de toenmalig Hoge Vertegenwoordiger voor het CSDP Javier Solana de inzet van battlegroups. Begin 2006 (nog voor de volledige operationele capaciteit van de EUBG in 2007) was er een Frans-Belgische battlegroup. Duitsland weigerde de battlegroup in te zetten omdat het 'de levens van Duitse militairen mogelijk op het spel zet, zonder dat er een duidelijk strategisch doel is'.

Schmidt schreef in zijn artikel *Strategic Users of Culture: German Decisions for military action*⁶⁴ dat de Duitsers volgens de officiële lezing weigerden omdat de missie zou zorgen voor overbelasting van het Duitse leger, aangezien het op dat moment aanwezig was in Afghanistan. Volgens bronnen binnen het ministerie van Defensie waren er echter ook andere redenen. De missiedoelstellingen zouden vaag zijn geweest, het zou mogelijk gevaarlijk zijn en er was mogelijk geen politiek gewin. 'The mission was not clear, and, contrary to France, we had almost no African experience. [...] and you have to remember that it is difficult for us to justify sending troops abroad. We lack this experience, and it is not in our culture.'⁶⁵ De inzet van battlegroups is dus ook afhankelijk van de expertise van de leidende natie. Een gebrek aan capaciteit voor operaties in Afrika kan funest zijn, gezien de EU op militair gebied het meest actief is op dat continent. Het gebrek aan expertise van Duitse kant kan ook overdreven zijn, gezien de deelname aan militaire missies in Afghanistan (waardoor mogelijk het eerstgenoemde probleem zich voordeed).

Een probleem van overlap tussen NAVO-lidmaatschap en deelname aan de battlegroups is door de Nederlandse denktank Adviesraad Internationale

⁶⁴ O. Schmidt, 'Strategic users of culture: German decisions for military action', *Contemporary Security Policy* 33 (2012) 59-81.

⁶⁵ O. Schmidt, 'Strategic users of culture', 67.

Vraagstukken (AIV) vroeg voorzien in het rapport *Nederland in de veranderende EU, NAVO en VN*⁶⁶ uit 2005. Zowel de NATO Response Force als de EUBG bestaat uit Europese eenheden, al worden die op verschillende wijzen samengesteld. Volgens de AIV zou de NAVO-eenheid het beste toepasbaar zijn bij militair ingrijpen die door de Verenigde Staten en Canada worden gesteund. Die aanbevelingen hebben er in Nederland toe geleid dat er een zorgvuldige planning is gemaakt waarbij rekening wordt gehouden met de militaire capaciteit van het land. Zo is er sprake van een regelmatige deelname van Nederland aan de EUBG en dus geen permanente.

Barrinha en Rosa schrijven in *Critical Studies on Security*⁶⁷ dat de NAVO en de EU een behoorlijk aantal gelijke doelstellingen hebben op internationaal vlak. Onder meer de proliferatie van massavernietigingswapens, terrorisme, georganiseerde misdaad, regionale conflicten, klimaatverandering, energieveiligheid en cyberveiligheid, zijn beleidsterreinen waarmee zowel de NAVO als de EU zich bezighouden. De gedeelde visie op die onderwerpen roept de vraag op welke organisatie wanneer moet optreden.

Bijkomend probleem is dat de lidstaten die aan een battlegroup deelnemen zelf de kosten voor inzet moeten dragen. Dat heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat Griekenland op 17 januari 2014 inzet van een EUBG in de Centraal-Afrikaanse Republiek (CAR) blokkeerde, schrijven Homan en Rood in het artikel *De Centraal Afrikaanse Republiek: waar blijft de EU?*⁶⁸ van de denktank Clingendael. De EU gaf eerder dat jaar al aan een militaire operatie te willen lanceren in de CAR en kreeg daarvoor eind januari 2013 een mandaat van de VN. De operatie EUFOR zag het levenslicht, maar om snel ingrijpen en voorbereidingen in de CAR te treffen had de Zweedse minister Carl Bildt van Buitenlandse Zaken verzocht de battlegroup HELBROC (Griekenland, Bulgarije, Roemenië en Cyprus) in te zetten. Griekenland had toen net een financiële crisis achter de rug en zag militaire uitgaven in de Afrikaanse republiek waarschijnlijk niet zitten. In april, ruim 3 maanden na besluitvorming, kreeg de missie EUFOR RCA pas doorgang.

⁶⁶ Adviesraad internationale vraagstukken, 'Nederland in de veranderende EU, NAVO en VN (juli 2005), [http://cms.webbeat.nl/ContentSuite/upload/aiv/doc/45AIV\(1\).pdf](http://cms.webbeat.nl/ContentSuite/upload/aiv/doc/45AIV(1).pdf) (2 juni 2014).

⁶⁷ A. Barrinha en M. Rosa, 'Translating Europe's security culture', *Critical Studies on Security* 1 (2013) 101-115.

⁶⁸ K. Homan en J. Rood, 'De Centraal Afrikaanse Republiek: waar blijft de EU?' (versie 26 maart 2014), <http://www.clingendael.nl/publication/de-centraal-afrikaanse-republiek-waar-blijft-de-eu> (5 juni 2014).

Bezuinigingen op Defensie versterken de terughoudendheid van EU-lidstaten in deelname in en/of inzet van de battlegroups. Nederland was bijvoorbeeld tijdens de crisissituatie in Libië zeer terughoudend vanwege forse bezuinigingen op het defensiebudget, vat Homan van Clingendael in zijn artikel *EU-Battlegroups: Use them or Lose them*⁶⁹ op uit buitenlandse media. Nederland was van januari tot juni 2011 leidende staat van de Battle Group 107 waar ook Duitsland en Finland aan deelnamen. Duitsland liet de inzet afhangen van een verzoek van de UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). Dat verzoek is er nooit gekomen, omdat de VN verklaarden humanitaire hulp niet te willen militariseren. Hierbij is duidelijk te zien dat Duitsland de eerder beschreven culturele lijn aanhoudt, waarbij het zichzelf beperkingen oplegt voor militair ingrijpen.

4.4 **Concluderend**

In dit hoofdstuk komt duidelijk naar voren dat het gebruik van de EUBG sterk gepolitiseerd is. De meeste problemen doen zich voor op politiek en institutioneel niveau, Europees en nationaal niveau. Er worden praktische militaire problemen voorzien, maar door gebrek aan inzet zijn de gevolgen daarvan moeilijk in te schatten. Het knelpunt ligt bij de besluitvorming.

Veel zaken zijn onderbelicht bij studies naar de battlegroups. Hoewel sommige problemen haarfijn worden uitgelegd in academische stukken, worden andere grote problemen juist niet onderzocht en soms zelfs alleen aangekaart door Europarlementariërs of politici van andere Europese instanties. Dat zorgt voor een incompleet beeld van de problematiek rondom de EUBG. Wat wel duidelijk is dat het probleem van de uitblijvende inzet van de EUBG op meerdere niveaus speelt. Zoals het beeld van de battlegroups nu is geschetst, lijkt inzet daarvan in de toekomst niet voorhanden. Zolang er geen hervormingen worden doorgevoerd, blijven de battlegroups hun status als papieren tijger behouden. Dat zorgt echter ook voor het verlies van vertrouwen in de militaire eenheid. Dat verlies in vertrouwen vertaalt zich al in de lege plekken in het battlegroups-rooster.

Niet alleen de uitblijvende inzet zorgt voor twijfel over het functioneren van de EUBG, maar ook het tekort aan actieve deelname van de lidstaten. Het idee van de

⁶⁹ K. Homan, 'EU-Battlegroups: Use them, or lose them', *Armex* 4 (2011) 18-19.

battlegroups, snel ingrijpen in twee afzonderlijke crisisgebieden, wordt daardoor ondermijnd. Het EUBG-project is aan het wankelen gebracht doordat het niet aan de basisvoorwaarden voldoet waarvoor het is opgericht. Verregaande hervormingen zijn nodig om de EUBG van de ondergang te redden. Politiek gezien is een dergelijke redding hard nodig, omdat het stopzetten van de EUBG als een flinke tegenslag kan worden gezien voor Europese samenwerking op militair gebied.

Hoewel nooit ingezet, blijkt uit deze analyse dat de EU-lidstaten en -instanties de EUBG niet zien als een onbruikbaar middel. Het zijn vooral de onderlinge verschillen die een rem zetten op het proces richting inzet. Duidelijk is dat landsbelangen daar een onderdeel van zijn. De lidstaten zijn het niet met elkaar eens of in ieder geval niet snel genoeg met elkaar eens om gebruik te maken van de EUBG, waardoor er vaak wordt gekozen voor een ad hoc team als EUFOR. De lidstaten hebben elk hun eigen economische belangen, de civiele macht, die niet altijd stroken met de belangen van andere lidstaten. Op Europees niveau is te zien dat er wel militaire missies worden uitgevoerd, maar waarvan er geen rapid response-kenmerken hebben. Militaire middelen worden niet geschuwd. De snelheid waarmee ze worden ingezet is echter tekenend voor de unie.

Als de EU via de EUBG militaire, normatieve of civiele macht wil uitoefenen, dan is duidelijk dat het daarin niet slaagt. Vanwege uitblijvende inzet is er geen enkele macht uitgeoefend. Ook is duidelijk dat de EU teveel op de lidstaten is aangewezen (vrijwillige bijdragen, kostenverdeling, definitief besluit) om te spreken van een supranationaal militair instrument. De EU-instanties hebben vrij weinig invloed in de beslissing over inzet, waardoor belangen van lidstaten bij voorbaat roet in het eten kunnen gooien.

MODULARITY VAN DE BATTLEGROUPS

De Political-Military Group (PMG) van de EU, een adviserend orgaan voor de PSC, heeft in een vergadering op 6 november 2013 gesteld dat er een behoefte is aan ‘strengthening (of) the inherent modularity’ van de EUBG.⁷⁰ Dat wil zeggen: de EUBG moet structureel worden hervormd om de flexibiliteit van de eenheden te verbeteren. Daarmee zouden de EUBG beter kunnen worden afgestemd op mogelijke crisissituaties waar het voor kan worden ingezet. ‘It notes that enhancing modularity should allow, in a smooth and rapid way, Member States able to provide needed capabilities and willing to participate in an EU BG operation to step in, and Member States on stand-by to adapt to the specific context and tailor the EU BG to the crisis at hand.’⁷¹ De kerntaken van de Battlegroups en de kwaliteitseisen voor de deelnemende lidstaten worden niet aangepast.

Toenmalig Hoge Vertegenwoordiger Catherine Ashton schreef in het jaarlijkse rapport over de CSDP in oktober 2013 dat modularity een van de hervormingen is die de effectiviteit van de EUBG moeten verbeteren. ‘Developing Battlegroups’ “modularity” would allow incorporating the modules provided by Member States most interested in a given crisis, avoiding a too rigid and predescribed composition of the EU BGs, and allowing for more proportionate contributions according to Member States’ means.’⁷² De Europese Raad steunde dit voorstel tijdens de vergadering in december.⁷³

Hoewel de PMG geen waardeoordeel geeft over de huidige opzet van de EUBG, impliceert Ashton met haar bewoordingen dat de huidige samenstellingen mogelijk niet specialistisch genoeg zijn. Lidstaten moeten de mogelijkheid krijgen om naar gelang bij te dragen aan battlegroups in crisissituaties waar zij in gespecialiseerd zijn of betrokken bij willen zijn. Het module-principe heeft zowel betrekking op de battlegroups (BG), als de ondersteunende elementen in de Battlegroup Package (BGP). Zo zou het mogelijk zijn om slechts delen van een battlegroup in te zetten,

⁷⁰ Council of the EU, PMG recommendations on EU Rapid Response Capabilities and EU Battlegroups (Brussel 2013) 4.

⁷¹ Council of the EU, PMG recommendations (Brussel 2013) 4.

⁷² HR, Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence (Brussel 2013) 11.

⁷³ European Council, European Council 19/20 December 2013 (Brussel 2013) 4.

als dat geschikter is voor een operatie. Het openstellen van de EUBG voor lidstaten die niet tot de gereedstaande BG horen, behoort daarmee tot de opties.

In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op het idee van verbeterde modularity van de EUBG en onderzocht welke mogelijkheden dat met zich meebrengt. Om te bepalen of de hervorming bijdraagt aan een efficiënter gebruik van de battlegroups, worden de volgende vragen behandeld: Wat is modularity binnen militaire eenheden? Hebben andere militaire eenheden deze hervorming doorgevoerd? Hoe krijgt verbeterde modularity vorm in de EUBG? Wat is een realistisch pakket van maatregelen voor de hervorming? En tot slot: in hoeverre draagt de hervorming bij aan verbeterde uitvoering van de CSDP?

5.1 **Modularity als concept**

Modularity is in principe het veranderen van een structuur, waardoor kleinere onderdelen zelfstandig en minimaal afhankelijk van andere onderdelen kunnen opereren. Het werd voor het eerst geïntroduceerd door de IT-wereld, zodat computeronderdelen gemakkelijk konden worden vervangen. Het concept van zelfvoorziening in de vorm van modules is daarna ook toegepast op organisatiestructuren en militaire eenheden. Het moduleren van een militaire entiteit is het losweken van componenten uit een groter geheel, zodat die componenten op zichzelf kunnen staan.

Moderne nationale strijdkrachten hebben altijd al gewerkt met een beperkt modulair principe. In Nederland is er bijvoorbeeld de traditionele opsplitsing van landmacht, luchtmacht en marine. Die strijdkrachten kunnen volledig los van elkaar opereren. Intern zijn de strijdkrachten onderverdeeld in sub-secties. De Koninklijke Landmacht bestaat bijvoorbeeld uit een commandostaf, brigades (3000-4000 man) en ondersteunende onderdelen die elk los van elkaar kunnen opereren. De organisatiestructuren van strijdkrachten zijn traditioneel streng hiërarchisch. Verdere modulering, tot bijvoorbeeld het niveau van bataljons (400-2000 man), is vrij nieuw voor defensie en pas na de Koude Oorlog ontstaan vanwege de veranderende veiligheidssituatie in de wereld. De afname van interstatelijke

oorlogen en toename van burgeroorlogen en kleine conflicten hebben bijgedragen aan het idee van strijdkrachten de organisatiestructuur aan te passen.⁷⁴

De strijdkrachten van de Verenigde Staten waren lange tijd gericht op het aansturen van zelfvoorzienende divisies (10.000-30.000 man), maar zijn in 2003/2004 begonnen met verdere modulering. In plaats van division based, moet het Amerikaanse leger in het vervolg brigade based opereren. Het modulaire Brigade Combat Team (BCT), bestaande uit ongeveer 4500 militairen, vormt daarbij de kern van de strijdkrachten. De grootschalige hervorming kostte en kost naar schatting zo'n 12 miljard dollar per jaar en is pas afgerond in 2020.⁷⁵ De transformation, zoals het formeel wordt genoemd, was echter nodig om het leger beter inzetbaar te maken in de veranderende wereld. Volgens voormalig generaal Peter Schoomaker (VS) opereert het Amerikaanse leger met biljetten van 100 dollar, terwijl er in de post-Koude Oorlog-werkelijkheid juist vraag is naar 20 dollar biljetten. Als de VS overal met 100 dollar biljetten afrekent, dan 'heb je een broekzak vol met wisselgeld waar je niets veelbetekenends van kunt maken'.⁷⁶ Als reactie op de modulering van de Amerikaanse strijdkrachten is ook de Canadese defensie, zij het op kleinere schaal, gaan moduleren.

Behalve nationale strijdkrachten, hebben ook multinationale militaire organisaties als de NAVO het idee omarmd. De rapid reaction force van de NAVO, de NATO Response Force (NRF), is opgebouwd uit modulaire eenheden van de nationale legers van lidstaten. De NRF bestaat uit drie onderdelen: een aansturingselement (command and control) een internationale high-readiness troepenmacht (Immediate Response Force, IRF) en een Response Forces Pool (RFP). De IRF omvat een internationale troepenmacht van ongeveer 1300 militairen met een rotatiecyclus van 12 maanden. Die troepenmacht wordt aangepast, tailored, naar de operatie die het zal uitvoeren.⁷⁷ De Response Forces Pool bestaat uit militaire

⁷⁴ M.E. Linick, A Critical Evaluation of Modularity (Strategy Research Project, Carlisle Barracks 2006) 1.

⁷⁵ Linick, Critical Evaluation of Modularity, 12.

⁷⁶ P.J. Schoomaker, 'The 34th IFPA-Fletcher Conference on National Security Strategy and Policy: Security Planning and Military Transformation' (versie 3 december 2003)

<http://ifpafletcherconference.com/oldtranscripts/2003/schoomaker.htm> (4 december 2014).

⁷⁷ NATO Public diplomacy division, 'Media Backgrounder: The NATO Response Force' (versie oktober 2013) http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2013_10/20131018_131022-MediaBackgrounder_NRF_en.pdf (4 december 2014) 2.

middelen die het commandocentrum en de troepenmacht kunnen aanvullen waar nodig. De IRF is qua omvang vergelijkbaar met de EUBG. Voor wat betreft doelstellingen en samenstellingen (zoals de inbedding in de NRF) verschillen de twee organisaties echter teveel om een directe vergelijking te maken.

5.2 Modularity in de EUBG

De case van modulering in het Amerikaanse leger geeft een inzicht in de maatregelen die nodig zijn om de structuur van een militaire eenheid te hervormen. Daarbij moet echter wel rekening worden gehouden met de verschillen in omvang van de strijdkrachten (VS: 1,3 miljoen man), de snelheid van inzet (VS: 30 dagen) en de doelstellingen. De hervorming van de EUBG heeft plaats op een veel kleinere schaal, door het maximum aan militaire mankracht en de beperkte doelen die zijn vastgesteld. Waar de VS brigades in plaats van divisies modulair maken, is dat bij de EUBG een modulering van bataljon naar compagnieën, eskadrons en batterijen (70-250 man).

Daarbij moet worden bedacht dat de multinationale EUBGs al deels zijn opgebouwd uit modulaire eenheden. Het is voor lidstaten namelijk gunstiger om een bijdrage aan de EUBG te leveren in de vorm van een zelfvoorzienend pakket, in plaats van het sturen van componenten die sterk afhankelijk zijn van de structuur (en de steun) van de nationale strijdkrachten. Nederland heeft bijvoorbeeld in de tweede helft van 2014 een bijdrage geleverd aan de Benelux-battlegroup (bestaande uit de Benelux, met bijdrages van Duitsland, Macedonië en Spanje) in de vorm van modulaire compagnieën.

'De Nederlandse bijdrage bestaat uit twee infanteriecompagnieën met CV-90 en Bushmaster-voertuigen. De compagnieën beschikken over geïntegreerde steunelementen (genie en vuursteun) en logistieke steun, waaronder een Role 1 medische faciliteit.'⁷⁸

⁷⁸ Ministerie van Defensie, 'Snelle reactiemacht EU en NAVO' (versie nnb) <http://www.defensie.nl/onderwerpen/internationale-samenwerking/inhoud/snelle-reactiemacht> (14 november 2014).

Framework nation België leverde 1650 militairen en burgers in totaal, waaronder een zelfvoorzienende task force bestaande uit een infanteriecompagnie en een DirectFire-compagnie.⁷⁹ De EUBG bestond uit 3500 man.

5.3 Aanpassingen voor de EUBG

Er is geen uitgewerkt plan voor het verbeteren van de modulariteit van de battlegroups, waardoor de term ‘versterking’ of ‘ontwikkeling’ van modulariteit op verschillende manieren kan worden geïnterpreteerd. In deze paragraaf wordt ingegaan op maatregelen die passen in het algemene idee van de hervorming zoals die is omschreven door de Europese Raad van Educatie, Jongeren en Cultuur (november 2013)⁸⁰, de Raad van Buitenlandse Zaken en Defensie (november 2013)⁸¹ en de Europese top (december 2013)⁸² met inachtneming van de eerder genoemde adviezen van de PMG.

Modulariteit moet er volgens de EU voor zorgen dat de ‘usability/deployability’ van battlegroups wordt verbeterd. De militaire eenheid zou daardoor beter kunnen optreden in crisissituaties zoals die zijn vastgesteld in de EU Rapid Response Concept.⁸³ Het idee van framework nations die de taak opnemen battlegroups te creëren en leiden, blijft daarbij gehanteerd, evenals de vrijwillige bijdrage van lidstaten. Verder is er de mogelijkheid tot samenwerking met ‘EU Rapid Response/Air, Maritime and Land’ voorgesteld. Het takenpakket van de EUBG verandert niet, maar de capaciteit van de EUBG om die taken uit te voeren wel.

Het moduleren van de EUBG heeft plaats op het niveau van compagnieën, eskadrons en batterijen. Die moeten volledig zelfstandig kunnen opereren binnen de BG en de BGP. In de praktijk betekent het dat bijvoorbeeld een compagnie de beschikking heeft over onder meer eigen logistieke middelen, vuursteun en medische middelen. Zoals eerder in dit hoofdstuk al werd omschreven, is de Nederlandse bijdrage aan de Benelux-battlegroup van 2014-2 bijvoorbeeld

⁷⁹ Ministerie van Defensie, ‘Oefeningen EUBG’ (versie nbn) <http://www.mil.be/nl/eubg-0> (14 november 2014).

⁸⁰ Council of the EU, ‘Council conclusions on Common Security and Defence Policy’ (Brussel 2013) 5.

⁸¹ Council of the European Union, ‘3273rd Council Meeting Foreign Affairs’ (Brussel 2013) 16.

⁸² European Council, ‘European Council 19/20 December Conclusions’ (Brussel 2013) 4.

⁸³ Council of the European Union, ‘EU Military Rapid Response Concept’ (Brussel 2009).

modulair. Die vorm van modulering moet ook worden toegepast op compagnieën van andere lidstaten.

Een sterk gemoduleerde EUBG heeft als voordeel dat de eenheid flexibeler wordt, zoals ook de doelstelling van de EU luidt. Doordat de modules niet of minder afhankelijk zijn van elkaar, kan ervoor worden gekozen bepaalde modules niet in te zetten. Het is voordeliger om een beperkte troepenmacht in te zetten in kleine conflictsituaties. De vraag is echter of er situaties zijn waarin de inzet van de volledige EUBG overdadig zou zijn. Doordat er in het verleden nog geen enkele EUBG is uitgezonden, is dat moeilijk te bepalen.

Die vraag is ook gesteld over het 20-dollarprincipe van Schoomaker over de transformatie van het Amerikaanse leger. 'It may turn out that crises and missions tend to come in the \$25 (or even \$15) range of requirements and not the \$20.'⁸⁴ Dat is een kritiek punt voor de EUBG. De EU schiet misschien door in het idee dat moduleren van de bestaande eenheden een goed plan is, terwijl niet is onderzocht of de limiet van 1500 militairen per BG wel is afgesteld op de werkelijkheid. Een gemoduleerde EUBG kan weliswaar optreden bij kleinere crises, maar als blijkt dat de vastgestelde limiet te laag is, dan voegt dat niets toe aan mogelijkheden tot inzet.

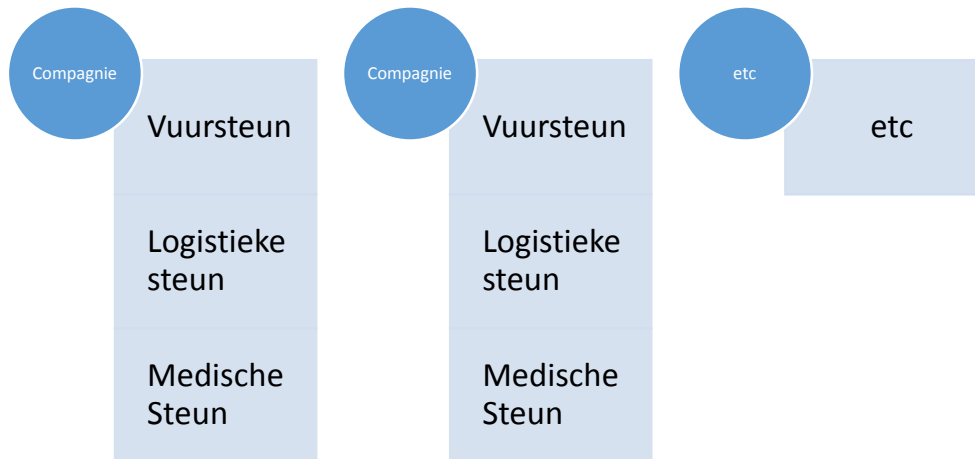
De limiet van 1500 militairen per BG is bovendien problematisch bij moduleren, omdat modules groter in omvang zijn dan bestaande eenheden die afhankelijk zijn van het hiërarchische militaire systeem. Compagnieën moeten namelijk worden uitgebreid met vuursteun, (beperkte) logistieke steun en medische ondersteuning. In dat geval neemt een bataljon meer ruimte in de BG in (zie figuren 5.1 en 5.2). Een gevolg van modulering is dat de militaire eenheid in omvang groeit, zoals ook het geval is bij de nieuwe modulaire brigades van de Verenigde Staten, waar nu ook op aansturningsniveau meer mensen nodig zijn.⁸⁵

⁸⁴ Linick, *Critical Evaluation of Modularity*, 10.

⁸⁵ S.L. Melton, 'Why Small Brigade Combat Teams Undermine Modularity', *Military Review* 85:4 (Washington, 2005).



Figuur 5.1: Huidige samenstelling battlegroup.



Figuur 5.2: Modulaire battlegroup.

EU-Lidstaten worden met een modulaire EUBG bovendien extra belast, omdat de elementen die een bataljon zelfvoorzienend maken uit de gelederen van de nationale strijdkrachten moeten komen. Met slinkende defensiebudgetten in vrijwel alle lidstaten van de EU (zie ook hoofdstuk 7) is het voor de EU moeilijk aan de lidstaten te verkopen dat de kosten voor deelname aan de EUBG hoger komen te liggen. Het is voor lidstaten bovendien duurder en tijdsintensiever om modulaire eenheden klaar te stomen voor deelname, als de nationale strijdkrachten niet zijn gemoduleerd. Het is zaak dat modulaire eenheden verwezenlijkt zijn alvorens de militairen voor de EUBG worden getraind.

In de EUBG zijn modulaire battlegroups wel makkelijker te trainen en samen te stellen. Doordat de modules als 'standaardpakketten' worden aangeleverd is er de mogelijkheid om nieuwe battlegroups op te zetten die de gaten in het huidige rooster kunnen vervangen. Lidstaten moeten daar wel toe bereid zijn en de capaciteit hebben om aan de EUBG-eisen te voldoen. Toezeggingen aan de EU (en EUBG) vormen wel een drijfveer voor hervormingen op nationaal niveau. Kleine

staten hebben zich bijvoorbeeld opgeworpen als framework nation of richten zich op een niche markt binnen de defensiegemeenschap.⁸⁶ Laatstgenoemde landen kunnen gemakkelijk onderdeel worden van een EUBG en kunnen een waardevolle toevoeging zijn aan de EUBG.

De EUBGs zouden in de toekomst moeten kunnen samenwerken met de Maritime Rapid Reaction Force en de Air Rapid Reaction Force, maar dat idee is voorbarig omdat beide eenheden (nog) niet bestaan. Als de twee militaire middelen operationeel worden, dan rest de vraag in hoeverre zij een bijdrage kunnen leveren aan de EUBG. De Rapid Reaction Forces, zoals voorgesteld in het Rapid Reaction Force Concept (2009), zijn namelijk 5 tot 30 dagen na besluit van de CMC gereed voor actie.⁸⁷ De EUBG moet binnen 15 dagen voet aan de grond zetten in het crisisgebied. Als de maritieme ondersteuning en luchtsteun daadwerkelijk van belang zijn voor de EUBG, dan is het zaak modules binnen het BGP beschikbaar te stellen, in plaats van het oprichten van nieuwe organen.

Het veranderen van de organisatie van ondersteunende elementen in de BGP zal de specialisatie van de EUBG ten goede komen. Lidstaten kunnen modules aanleveren voor Combat Support en Combat Service Support, maar beter zou zijn om een algemene pool in de BGP op te nemen. Militaire organisaties zijn sterker gemoduleerd als het aantal compatibele eenheden wordt vergroot, waardoor er meer configuraties beschikbaar zijn.⁸⁸ Een algemene pool, zoals de IRF binnen de NRF, biedt de mogelijkheid voor lidstaten om deel te nemen aan de EUBG, zonder onderdeel te zijn van de kern, de battlegroup. Pooling van defensiematerieel en -krachten gebeurt al in de EU, zoals de samenwerking op satellietgebied tussen Frankrijk en Duitsland en de Nederlands-Engelse samenwerking op maritiem vlak.⁸⁹ Dat soort samenwerkingen kunnen modules aanleveren voor de pool, zonder dat er extra inspanning voor nodig is.

⁸⁶ J.M. Rickli, 'European small states' military policies after the Cold War: from territorial to niche strategies', *Cambridge Review of International Affairs* 21:3 (Oxford, 2008) 307-325.

⁸⁷ Council of the European Union, EU Military Rapid Response Concept (Note from EUMS to EUMC, Brussel 200) 21.

⁸⁸ Schilling, M.A. en Papparone, C., 'Modularity: an application of general systems theory to military force development', *Defense Acquisition Review Journal* (2005) 282.

⁸⁹ H. Borchert en R. Eggenberger, 'European Security Defence Policy, role specialization and pooling of resources: The EU's need for action and what it means for Switzerland', *Contemporary Security Policy* 24:3 (2003) 5.

5.4 Conclusie

Verbeterde modulering van de EUBG is voordeling voor het trainen en aansturen van de eenheden, maar werkt tegelijkertijd belastend voor de lidstaten die deel uitmaken de battlegroup. De hervorming gaat gepaard met hogere kosten voor EUBG-lidstaten die geen gemoduleerd leger hebben en dus zelf de modules moeten samenstellen en trainen voor de EUBG. Modularity binnen de battlegroup werkt bovendien alleen als er behoefte is aan de inzet van een deel van het pakket. Er is echter geen onderzoek gedaan naar mogelijke crisisscenario's waarbij inzet van de volledige BG overdadig zou zijn. De BG is op zich al een kleine, wendbare militaire eenheid.

Bij modulering van de ondersteunende elementen in de BGP is de hervorming wel gunstig. Het ondersteunende pakket omvormen tot een pool zorgt voor een verbeterde specialisatie van de troepenmacht. Het idee van moduleren is dat modules zelfstandig zijn en het pakket naar gelang kan worden samengesteld op basis van de crisissituatie waarnaar de EUBG wordt uitgezonden. De limiet van 1500 militairen per battlegroup is per definitie een groot obstakel die het goed uitvoeren van de hervorming in de weg staat. Modules van compagnieën zijn groter dan losstaande compagnieën en nemen daardoor veel meer ruimte in. Het is zaak dat de limiet ofwel wordt verhoogd ofwel verdwijnt.

Groot obstakel dat het uitvoeren van de hervorming in de weg staat is dat er geen concrete invulling wordt gegeven aan de term modularity. Europese instanties nemen de vage bewoording van het eerste voorstel van de PMG over, maar gaan verder niet in op de details. Dat maakt het moeilijk om de hervorming te toetsen of effectiviteit, omdat het kan gaan om kleine aanpassingen of juist rigoureuze verandering van het systeem. Het 'vaag houden' van de hervorming valt te verklaren door de posities die de lidstaten in het debat innemen. Lidstaten hebben elk hun eigen beeld van de EUBG en die visies lopen vaak uiteen. Nationale culturen en belangen spelen daarbij ook een rol (zie hoofdstuk 8).

Net als op andere beleidsterreinen kiezen de lidstaten voor een zogeheten lowest common denominator. In plaats van een debat te voeren over details, gaan de staten liever akkoord met bewoordingen waar elk lid zich in kan vinden. De vage

bewoordingen, of het gebrek aan concrete plannen, geven de Europese instanties de mogelijkheid om zelf een plan op te stellen met concrete maatregelen. Dat is echter nog niet gebeurd.

De modularity-hervorming heeft een sterk militair karakter en draagt op bestuurlijk niveau nauwelijks bij aan een verbeterde inzet van de eenheid. In theorie zijn de EUBGs beter geschikt voor verschillende situaties, maar in de praktijk is het de vraag of de EUBGs niet al specialistisch genoeg zijn. Modulering kan worden gezien als 'fine-tuning' van de EUBG, zodat het beter kan inspelen op mogelijke crisissituaties. Dat draagt echter niets bij aan de politieke besluitvorming, dat spaak loopt door de meningsverschillen van de lidstaten. Op militair-technisch niveau wordt deelname aan de EUBG aantrekkelijker voor lidstaten met een geavanceerd leger. In werkelijkheid is het moeilijk de hervorming door te voeren, omdat alle lidstaten op dit moment te maken hebben met slinkende defensiebudgetten. Door de economische situatie is het dus niet zeker of de hervorming volledig kan worden doorgevoerd. Op papier is modulering militair-technisch gezien dus een positieve ontwikkeling, maar bij de uitwerking ervan komen de mitsen en maren aan het licht die modulering minder aantrekkelijk maken.

De intentie van modulering zegt wel iets over de macht van de EU op het wereldtoneel. EU-instanties en –lidstaten willen de hervorming doorzetten, zodat de EUBGs vaker kunnen worden ingezet in kleinere conflictgebieden. Daarmee valt het idee van militaire macht van de EU weg, omdat kleine inzet militair machtsvertoon niet dienen. Militaire macht is in principe het idee dat beleidsverandering kan worden afgedwongen bij entiteiten. In kleine conflictsituaties (of situaties waar geen direct conflict is) is dat vrijwel onmogelijk. Wel kunnen economische belangen worden gediend door het veiligstellen van een regio, het kenmerk van civiele macht. Evenzo kunnen normatieve doelen worden nagestreefd met een gemoduleerde EUBG.

UITBREIDING TAKENPAKKET: CIVIELE EXPANSIE

De uitblijvende inzet van de EUBGs is deels het gevolg van een problematische besluitvormingsfase, maar een deel van het probleem ligt ook bij de capaciteit van de EUBG. Als de militaire eenheid in meer verschillende soorten situaties kan ingrijpen, dan is het waarschijnlijker dat de militairen in de toekomst aan de slag kunnen. Daarbij gaat het om een uitbreiding van missiemogelijkheden van een militair raamwerk naar militair-civiele of civiele missies, zoals inzet in gebieden die zijn getroffen door natuurrampen of veiligheidsmissies bij landsgrenzen.

Civiele missies zijn geen nieuw verschijnsel voor de EU. In oktober 2014 voerde de unie naast vijf militaire missies elf civiele missies uit. De meesten daarvan op het Afrikaanse continent. Om te toetsen of EUBGs een bijdrage kunnen leveren aan civiele missies, is onderzoek naar bestaande civiele operaties nodig. Civiele missies worden veelal uitgevoerd door ad hoc teams. Mogelijk kunnen de EUBGs met een snelle inzet de tijd die het opzetten van zo'n team kost overbruggen.

Wat voor bijdrage de EUBGs kunnen leveren is sterk afhankelijk van de capaciteit van de battlegroups. In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de mogelijkheden die er zijn voor de EUBGs te opereren buiten de militaire context. Daar zijn wijzigingen voor nodig die het team omvormen tot een multifunctionele battlegroup. Een toetsing van de capaciteit biedt ook uitkomst in de analyse van een mogelijke vroege rol bij langdurige civiele missies van de EU. Voor het toepassen van de EUBG bij civiele missies is echter een verandering in de organisatiestructuur van de EU nodig, in het bijzonder het CSDP. Civiel en militair zijn sterk gescheiden van elkaar.

In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de mogelijke uitbreiding van het takenpakket van de EUBG van enkel militair naar civiel-militaire missies. Daarbij komen de volgende vragen aan bod: is de EUBG capabel genoeg voor het uitvoeren van civiele missies? Zo niet, welke veranderingen zijn er nodig? Kan de EUBG optreden als snelle actor bij langdurige missies, zoals die door EU ad hoc teams worden uitgevoerd? Is een integratie van civiel en militair mogelijk, als we kijken naar andere EU-projecten voor civiele missies?

6.1 Capaciteiten van de EUBG

De twee kerneigenschappen van de EUBGs zijn de snelle inzetbaarheid en het waarborgen van de veiligheid. Die eigenschappen kunnen ook van pas komen bij civiele missies zoals hulp bij rampen (natuurrampen of man-made disasters, zoals terreuraanvallen), peace keeping-missies en missies waarbij de nadruk op naleving van een staakt-het-vuren of verkiezingen in conflictgebieden ligt. In dat soort situaties is het van belang dat de EU snel kan optreden als dat nodig wordt geacht. Hoofdzakelijk bij inzet van de EUBG blijft het waarborgen van de veiligheid, maar er kan tegelijkertijd een begin worden gemaakt aan de civiele missie. De EUBGs kunnen op die manier met een civiel-militaire missies een overbrugging maken van 'wens tot actie' (stap 1 in de EUBG-tijdlijn) tot de inzet van een civiele missie van de EU. Een mogelijkheid tot zo'n overbrugging ontbreekt op dit moment en het opzetten van een ad hoc team duurt soms maanden. Uitbreiding van het takenpakket leidt zowel tot grotere kans op inzet van de EUBGs, als meer betrokkenheid van de EU bij crisissituaties in het buitenland.

Hoewel de EUBG een strikt militaire karakter heeft (battlegroups bestaan uit 1500 gevechtseenheden en het project valt onder de EUMS), zijn veel van de middelen die de militairen tot hun beschikking hebben geschikt voor dual use.

Transportmiddelen en medische ondersteuning zijn bijvoorbeeld ook geschikt voor civiele operaties. Het militaire materieel is ontwikkeld zodat het onder moeilijke omstandigheden doelen kunnen worden bereikt, wat voordelig is bij bijvoorbeeld natuurrampen.⁹⁰ Bovendien worden op nationaal niveau militairen al ingezet bij grootschalige rampen. In het geval van waarnemingsmissies speelt de veiligheidssituatie een rol. Militairen kunnen de veiligheidssituatie beter inschatten dan burgers in het geval van een staakt-het-vuren. Ook zijn zij in staat zichzelf en burgers te beschermen als de situatie verslechterd.

⁹⁰ Lt P. Parrein, *De EU Battle Groups: Een meer flexibele inzet binnen een civiel-militair karakter* (Brussel 2010) 17.

6.2 Civiele crisismanagement

De EU is sinds de oprichting van de European Security and Defence Policy (ESDP) betrokken bij civiele missies. De eerste daarvan was een politiemissie die begon in 2003 in Bosnië-Herzegovina. Sindsdien heeft de EU tien civiele missies voltooid en worden er op het moment van schrijven nog elf missies, vooral in Afrika, uitgevoerd.⁹¹ Dat is in aantal veel meer dan de vier voltooide en vijf lopende militaire missies van de EU.⁹² In de praktijk gaat het echter vooral om kleinschalige missies en is het aantal uitgezonden burgers veel kleiner dan het aantal uitgezonden militairen bij militaire missies. Dat komt omdat de civiele tak van de EU op papier veel uitgebreider is dan in werkelijkheid.

De EU heeft een pool van duizenden experts (die in theorie bereid zijn te worden uitgezonden), maar slechts een deel daarvan is daadwerkelijk inzetbaar. Voor de EU-missie EUPM in Bosnië-Herzegovina en Proxima in Macedonië waren bijvoorbeeld onvoldoende politiemensen beschikbaar. Dat is een gevolg van onvoldoende financiële middelen, te weinig personeel of te weinig beschikbaar personeel en de prioriteit van nationale veiligheid van EU-lidstaten in verband met onder meer terrorisme.⁹³ De ervaring uit de afgelopen jaren laat bovendien zien dat EU-missies veel meer een civiel of civiel-militair karakter krijgen, dan puur militair. Operaties die door de EU worden ontplooid voldoen zelden aan de eerste doelen van de Petersburg Tasks (humanitaire interventiemissies, peace-keeping en peace-making).⁹⁴ Er is daardoor behoefte aan een civiel-militaire commandostructuur binnen de EU.

Crisismanagement is een belangrijk onderdeel van de civiele pijler van de EU, maar de complexe organisatie bemoeilijkt het opzetten en uitvoeren van snelle civiel-militaire missies. De CIVCOM (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management) adviseert de PSG over mogelijke civiele missies, de CPCC (Civilian Planning and Conduct Capability) opereert als hoofdkwartier voor civiele missies

⁹¹ EEAS, 'Completed Missions and operations' (versie nnb.) http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/completed/index_en.htm (10 december 2014).

⁹² EEAS, 'Ongoing Missions and operations' (versie maart 2015) http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm (10 maart 2015)

⁹³ P.V. Jakobsen, 'The ESDP and Civilian Rapid Reaction: Adding Value is Harder than Expected', *European Security* 15:3 (2006) 309.

⁹⁴ C. Major en C. Mölling, *EU Battlegroups: What Contribution to European Defence?* (Berlijn 2011) 27.

(verantwoordelijk voor planning en uitvoering) en het CMPD (Crisis Management and Planning Directorate) draagt verantwoordelijkheid voor civiel-militaire operaties, maar is wel onderdeel van de EUMS. Kritiek op het CMPD is dat het te militair is ingericht en geen civiele planningstak kent.⁹⁵ Daarnaast is er een Civil-Military Cell (binnen de EUMS) die de samenwerking tussen militaire en civiele tak van de EU moet bevorderen.

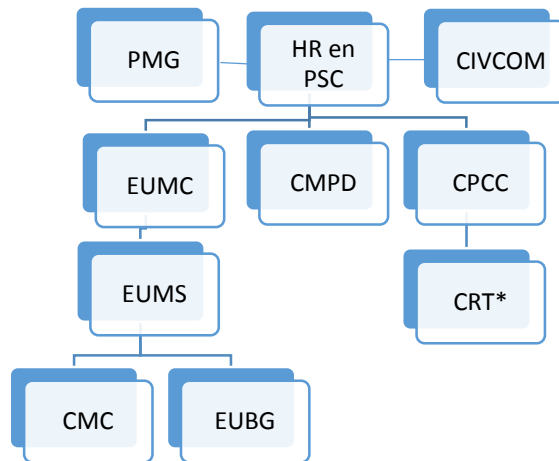
De *rapid reaction*-mogelijkheden van de civiele tak zijn onderontwikkeld vergeleken met de militaire mogelijkheden. Dat komt omdat de oprichting ervan vanuit nul moet beginnen, niet alle experts beschikbaar en/of oproepbaar zijn (omdat zij zijn ingebakken in de nationale structuren en niet in dienst van de overheid zijn) en de commandostructuur te complex is. Met de Civilian Headline Goal 2008 is er begonnen met het oprichten van een CRT (Civilian Response Team), een team van honderd experts die binnen vijf dagen en tot een lengte van drie maanden in het crisisgebied kunnen zijn. De CRT zou onderdeel moeten worden van het CMM (Civilian Crisis Management), maar is vooralsnog niet van de grond gekomen.

6.3 **Hervorming van de structuur**

Het CMM kent tekorten in de vorm van concept, organisatiestructuur en het effectief plannen van operaties.⁹⁶ Die aspecten zijn bij de EUBG juist volledig ontwikkeld. Bovendien heeft de EUBG het rapid reaction-principe dat binnen de civiele tak niet van de grond lijkt te komen. De EUBG zou moeten worden betrokken bij het volledige crisismanagement voor een effectieve samenwerking met civiele actoren. Daarvoor is een wijziging nodig in de managementlagen van de EU, omdat de bestaande structuur een snelle inzet in de weg staat (zie de besluitvormingsfase in figuur 3.4). In plaats van het uitbreiden van de capaciteit, moet de EU zich richten op het hervormen van de organisatiestructuur. De grenzen tussen civiel en militair vervagen, maar binnen de EEAS wordt teveel vastgehouden aan de tweedeling civiel en militair.

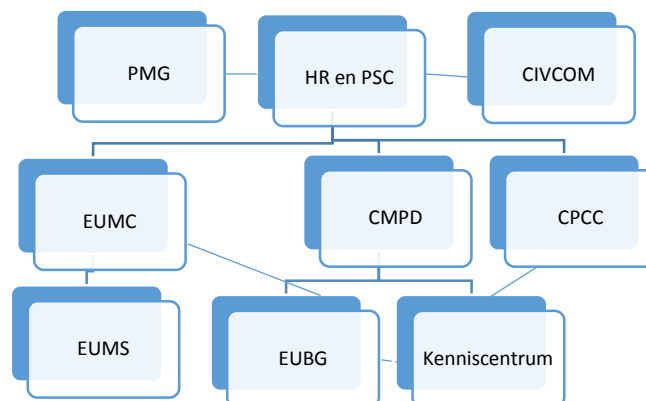
⁹⁵ N. Hynek, 'EU crisis management after the Lisbon Treaty: civil-military coordination and the future of the EU OHQ', *European Security* 20:1 (2011) 92.

⁹⁶ J. Kaiteria en G. Ben-Ari, 'EU Battlegroups and the NATO Response Force: A Marriage of Convenience?', *Eurofocus* (2008) 9.



Figuur 6.1: Bestaande structuur van civiele en militaire pijlers
 (*CRT is een concept, de positie in dit organogram is niet voorgesteld, maar waarschijnlijk)

De CMPD moet als middenpijler optreden tussen de civiele CMM (CPCC) en de militaire EUMC/EUMS. Binnen de CMPD moet een permanent commandocentrum worden opgericht dat de taak van planning en commando voor civiel-militaire missies op zich neemt. Dat commandocentrum kan worden uitgerust met een gemeenschappelijke kennisbank voor de CMPD en de civiele en militaire tak. De EUBG zal daarbij uit het EUMS worden losgeweekt en worden ondergebracht bij de CMPD. De civiele en militaire afdelingen richten zich op de langdurige missies, terwijl het CMPD vooral gericht is op actie op korte termijn (cq. de inzet van de battlegroups). Bij nauwe samenwerking van de CMPD met EUMC en CPCC worden de CMC en het voorgestelde CRT overbodig.



Figuur 6.2: Mogelijke nieuwe structuur.

6.4 Hervorming van de EUBG

Om de EUBG te kunnen inzetten bij civiel-militaire missies zijn er ook aanpassingen nodig in de samenstelling van de EUBG. Dat kan door het BGP open te stellen voor de pool van experts die al bestaat binnen de civiele pijler. De kern van de EUBG, de battlegroup van gevechtseenheden, blijft ongewijzigd omwille van de veiligheidstaak. Binnen de BGP kunnen politiemensen, adviseurs, reddingswerkers of andere burgerexperts te werk gaan. De veiligheid van de medewerkers kan daardoor worden gegarandeerd en er zijn altijd militaire middelen beschikbaar via de EUBG. Het probleem van een tekort aan defensiematerieel, dat speelt bij de oprichting van de CRT⁹⁷, is daarmee ook opgelost. Om de samenwerking van de EUBG met civiel goed te laten verlopen, dienen de civiele teams mee te trainen met de battlegroups en betrokken te worden bij de certificering.

Behalve bij CMM kunnen de battlegroups ook worden ingezet bij de Europese instantie ECHO, dat de levering van humanitaire hulp als taak heeft. De EUBGs kunnen van toepassing zijn als er hulp moet worden geleverd in moeilijk bereikbare plaatsen of wanneer snelheid en veiligheid belangrijk zijn.⁹⁸ Enige probleem dat zich daarbij voor kan doen is dat de huidige EUBG een militaire karakter heeft. Er moet duidelijk worden vastgesteld dat de eenheid wordt ingezet in humanitaire missies en niet werkt aan een vredesmissie namens de EU of VN.

De bovengenoemde hervorming binnen de organisatie en de EUBG is niet ingrijpend en zeker niet onrealistisch. Een verbeterde inzetbaarheid wordt gerealiseerd door het commando aan een andere organisatie te geven (CMPD ipv. EUMS) en de BGP open te stellen voor burgerexperts. Omdat de Europese Raad en het Europees Parlement zich veelvuldig hebben uitgesproken over de uitblijvende inzet van de EU, is het mogelijk dat deze hervorming daadwerkelijk wordt gerealiseerd, omdat het de inzetbaarheid verbeterd.

⁹⁷ B. Giegerich, 'Chapter Two: Military and Civilian Capabilities for EU-led Crisis Management Operations', *Adelphi Series* 50:414-415 (2010) 55.

⁹⁸ I. Dragoman en M. Militaru, 'Tactical Battle Groups – Operational Instruments of the European Security Strategy', *Strategic Impact* 5 (2006) 55.

6.5 Conclusies

Het uitbreiden van de taken van de EUBG naar civiel is een realistische hervorming waar geen ingrijpende maatregelen voor nodig zijn. De EU heeft al lange tijd het idee om een rapid response team op te zetten voor civiele missies, een CRT, maar dat is tot nu toe nauwelijks tot uitwerking gekomen. De EUBG bezit alle capaciteiten, inclusief institutionele instanties, om de taken van een CRT op te nemen. Om van de EUBG een civiel-militair orgaan te maken moet het uit het systeem van de EUMS worden losgeweekt. De eenheid zou goed kunnen werken onder het CMPD, waar zowel de civiele als militaire tak van de EU mee samenwerken. Daarnaast moet het BGP worden opengesteld voor burgerexperts, omdat militairen niet altijd geschikt zijn voor civiele taken.

De kans dat de EUBG als civiel-militair worden ingezet is groter dan wanneer de EUBG een puur militair instrument blijft. Niet alleen de EUBG, maar ook de civiele tak profiteert van zo'n hervorming, omdat de EUBG het vacuüm van het CRT opvult. Op bestuurlijk niveau is het mogelijk dat lidstaten eerder geneigd te zijn de EUBG te gebruiken, omdat het veel vaker inzetbaar is. Op militair niveau verandert er weinig aan de EUBG, omdat er kan worden geopereerd vanuit een militaire BGP. Bij uitbreiding van het BGP blijft de kern van de EUBG behouden, namelijk maximaal 1500 gevechtseenheden. Een civiel-militair EUBG is financieel voordeliger dan het oprichten van een CRT. Dubbele kosten op dat gebied kunnen worden voorkomen en het overgrote deel van de inzet is voor de deelnemende lidstaten (tenzij het kostenpakket wordt overgeheveld, zie hoofdstuk 7). Gezien de vele civiele missies die de EU heeft ondernomen, is de inzet van de EUBG bij civiele missies geen inbreuk op het internationaal recht.

Het EUBG wordt effectiever als er een verschuiving plaatsheeft van militair naar civiel-militair, terwijl dat geen afbreuk doet aan de militaire middelen. De kans op inzet is vergroot. In het theoretisch debat is dat te koppelen aan civiele/normatieve macht. De civiele en normatieve macht domineren in dezen de militaire macht. Vooral de normatieve macht verdient hier de nodige aandacht. De EU streeft bij inzet van de EUBG in rampgebieden of bijvoorbeeld humanitaire missies vaker normatieve doelen na dan economische belangen, hoewel het omgekeerde ook mogelijk is bij selectieve inzet van de EUBG.

OVERHEVELING VAN HET KOSTENPAKKET

De EUBG is een project van de Europese Unie, maar de kosten ervan worden grotendeels gedragen door de lidstaten die eraan deelnemen. Dat zorgt voor een onevenredige verdeling van de lasten en zorgt ervoor dat bij besluitvorming de stem van deelnemende lidstaten zwaarder telt dan lidstaten die niet bijdragen aan de gereedstaande battlegroups. In de praktijk zijn lidstaten van de EUBG eerder bereid tegen inzet te stemmen, als de kosten voor een operatie niet of nauwelijks kunnen worden opgebracht vanwege de nationale economische of financiële situatie. Nederland was bijvoorbeeld zeer terughoudend over inzet van de EUBG in 2011 in Libië vanwege forse bezuinigingen op het defensiebudget.⁹⁹ Griekenland had in januari 2013 geen behoefte aan inzet in de Centraal-Afrikaanse Republiek vanwege de financiële crisis die het land toen doormaakte.¹⁰⁰ Beide landen maakten deel uit van de gereedstaande battlegroup.

Lidstaten die onderdeel zijn van de gereedstaande EUBG zijn kritischer op inzet dan andere Europese landen. In dit hoofdstuk is onderzocht of het mogelijk is de kosten, deels of geheel, van militaire inzet over te hevelen van nationaal naar supranationaal niveau. Daardoor ontstaat een evenredige verdeling, waardoor uitblijvende inzet niet meer gekoppeld kan worden aan de economische situatie van de deelnemende lidstaten. Daarbij worden de volgende vragen beantwoord: hoe worden de kosten van inzet in de huidige situatie verdeeld? Hoeveel kost training en inzet van de EUBG, als we dat vergelijken met andere EU-missies? Zijn lidstaten bereid de kosten van de EUBG te delen? En tot slot: Welke hervormingen kunnen zorgen voor een eerlijker verdeling?

7.1 Kostenverdeling

Voor het bekostigen van militaire operaties heeft de EU in 2004 het Athena-mechanisme in het leven geroepen. Athena is verantwoordelijk voor het beheer van de gemeenschappelijke kosten en wordt gefinancierd met de contributie van de lidstaten op basis van het bruto binnenlands product. Landen met grote

⁹⁹ K. Homan, 'EU-Battlegroups: Use them, or lose them', *Armex* 4 (2011) 18-19.

¹⁰⁰ K. Homan en J. Rood, 'De Centraal Afrikaanse Republiek: waar blijft de EU?' (versie 26 maart 2014), <http://www.clingendael.nl/publication/de-centraal-afrikaanse-republiek-waar-blijft-de-eu> (5 juni 2014).

economieën, zoals Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, zijn daardoor de ‘grote financiers’ van het geheel. EUBG-operaties worden ook met behulp van Athena gefinancierd. Om de snelheid van inzet niet te vertragen, worden lidstaten gevraagd een bijdrage aan het Athena-budget te leveren zodra de Raad heeft besloten dat een militaire operatie wenselijk is (de eerste stap richting inzet, zie hoofdstuk 3). Athena bekostigt echter maar een klein deel van de totale kosten voor inzet.

De gemeenschappelijke kosten die Athena draagt zijn de kosten voor verkenningsmissies, de Operational Head Quarters (OHQ), de Forces Head Quarters (FHQ) en het luchttransport tussen Europa en het missiegebied.¹⁰¹ Andere kosten, zoals onderdak, extra uitrusting, medische service en voorzieningen voor inlichtingenverzameling, worden alleen door Athena gedragen als de Special Committee, opgezet voor Athena, daartoe besluit.¹⁰² Door deze specifieke beschrijving van de gemeenschappelijke kosten, in 2004 opgezet en in 2008 uitgebreid, is uitgerekend dat Athena slechts 10 procent van de kosten van de EUBG als geheel draagt¹⁰³ (volgens de meest positieve schatting is dat 25 procent). Het leeuwendeel van de kosten worden gedragen door de deelnemende lidstaten.

De 90 procent niet-gemeenschappelijke kosten worden gedragen door de lidstaten die, op het moment dat de kosten worden gemaakt, deel uitmaken van de gereedstaande battlegroup. Het principe van ‘costs lie where they fall’ draagt bij aan uitblijvende inzet van de EUBG. Behalve de trainingskosten (personeelskosten, materieel, materiaal, certificering etc.) worden EUBG-lidstaten ook belast met de kosten van onder meer personeel, materiaal, transport en onderdak in het operatiegebied als de battlegroups worden ingezet. Athena bekostigt bovendien alleen het luchttransport van en naar het operatiegebied. Als transport per trein of boot noodzakelijk of wenselijk is, dan worden die kosten verhaald op de lidstaten.¹⁰⁴ Het financiële systeem beboet actieve deelnemers en werkt free-riding

¹⁰¹ Council of the European Union, ‘Council Decision 2008/975/CFSP’, *Official Journal of the European Union* 345 (2008) 96-114.

¹⁰² Council of the EU, ‘Council Decision 2008/975/CFSP’, *Official Journal of the European Union* 345 (2008) 114.

¹⁰³ C. Major en C. Mölling, *EU Battlegroups: What Contribution to European Defence?* (SWP Research Paper, Berlijn 2011) 30.

¹⁰⁴ Major en Mölling, *EU Battlegroups: What Contribution?* (2011) 30.

in de hand.¹⁰⁵ Behalve het leeuwendeel van de kosten, dragen EUBG-lidstaten ook de veiligheidsrisico's. Als een militair sneuvelt tijdens een EU-operatie, dan is dat een aangelegenheid van de lidstaat en niet van de EUBG of de EU.

7.2 **Kosten van training**

Framework nation Zweden heeft van 2005 tot 2008 ongeveer 240 miljoen euro (waarvan 38 miljoen tijdens de standby-periode) uitgegeven aan de Nordic Battlegroup. De kosten voor inzet van de battlegroup kunnen oplopen tot 169 miljoen euro.¹⁰⁶ Die kosten zijn zo hoog, dat de vraag is of Zweden wel de financiële capaciteit heeft om een battlegroup te leiden tijdens een militaire missie.¹⁰⁷ Het uitgeven van zoveel geld aan defensie ligt niet in lijn met de nationale (en Europa-brede) bezuinigingen op het defensiebudget. In 2008 was Zweden genooddaakt 750 militairen van de Nordic Battlegroup naar huis te sturen, omdat het land de kosten voor de gereedheid van die troepen niet kon opbrengen.¹⁰⁸

De kosten van training zijn sterk afhankelijk van de militaire capaciteiten van de lidstaat en de rol in de battlegroup. De Belgische minister van Landsverdediging heeft in 2011 bijvoorbeeld in een antwoord op Kamervragen gezegd dat de Belgische deelname aan de EUBG in 2012 en 2013 geen extra kosten met zich meebrengt, omdat de militairen niet speciaal worden gecompenseerd, de kosten voor training worden gedragen door het trainingsbudget van het ministerie van Defensie en de deelname geen specifieke investering vereist.¹⁰⁹ België gaat er dus van uit dat de militairen die worden ingezet hoe dan ook getraind en betaald zouden worden, alleen in het geval van de EUBG voor Europese in plaats van nationale doeleinden. Het gaat daarbij echter alleen om deelname aan de EUBG als niet-leidende natie. Framework nations maken buiten de personeels- en trainingskosten andere kosten, omdat zij verantwoordelijk zijn voor de aansturing van het geheel.

¹⁰⁵ Major en Mölling, *EU Battlegroups: What Contribution?* (2011) 51.

¹⁰⁶ B. Smaguc, 'The EU Battlegroups (EUBGs) – a successful story or a paper tiger?', *CIRR* 68:19 (2013) 106.

¹⁰⁷ L. Chappell, 'Differing Member State Approaches to the Development of the EU Battlegroup Concept: Implications for CSDP', *European Security* 18:4 (2009) 439.

¹⁰⁸ Stockholm News, '750 have to leave Nordic Battle Group' (versie 30 mei 2008), <http://www.stockholmnews.com/more.aspx?NID=1115> (12 juni 2014).

¹⁰⁹ Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 'Schriftelijke vragen en antwoorden QRVA 53 026', *Kamer – 2^e zitting van de 53^e zittingsperiode* (2011), 40.

7.3 Kosten van inzet

Hoeveel een uitzending kost is afhankelijk van de crisissituatie en de lengte van de missie. Omdat de EUBGs nooit zijn ingezet, kan het beste een vergelijking worden getrokken met andere militaire EU-operaties, zoals de missie van EUFOR in Chad en de Centraal-Afrikaanse Republiek. De EUFOR-operatie was in 2007 opgezet en in 2009 overgedragen aan de Verenigde Naties. De missie was het beschermen van burgers, het faciliteren en veiligstellen van de levering van hulpgoederen en het beschermen van VN-personeel ter plaatse. De operatie, waar 3700 militairen aan meededen, kostte in 2008 120 miljoen euro (aan gemeenschappelijke kosten).¹¹⁰ In 2009 werd er nog eens 20 miljoen euro aan besteed.¹¹¹ Het EU-budget van de missie lag net onder de 120 miljoen euro.

Voor de missie in de Centraal-Afrikaanse Republiek (CAR), die in 2014 in het leven is geroepen, is het budget van gemeenschappelijke kosten vastgesteld op 25,9 miljoen euro in 2014 en 5,7 miljoen voor 2015 (de missie eindigde op 15 maart 2015).¹¹² De kosten voor het eerste jaar waren eerst begroot op 40 miljoen, maar die zijn op last van lidstaten teruggedraaid. Het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Italië wilden aanvankelijk geen militairen naar de regio sturen, omdat de missie te riskant zou zijn.¹¹³ In juni bereikte de operatie volledige militaire kracht met 700 militairen in het gebied. Daarmee komt de missie in de CAR, die het gebied moest stabiliseren na een intern conflict, qua troepenmacht dichterbij een uitzending van de EUBG dan de EUFOR in Chad en RCA. Het geeft echter ook aan hoe de lidstaten denken over inzet in het gebied en de kosten die daarbij worden gemaakt.

De EUBG, die dezelfde doelstellingen heeft als de ad hoc EUFOR-missies, zou bij inzet op het Afrikaanse continent dus tussen de 26 en 60 miljoen euro aan gemeenschappelijke gelden kosten. Daarin zijn de kosten voor samenstelling, training, de stand-byperiode en de kosten die deelnemende staten op zich nemen

¹¹⁰ EU Council Secretariat, 'EU Military Operation in Eastern Chad and North Eastern Central African Republic (EUFOR Tchad/RCA)' (2009), 2.

¹¹¹ M. Drent en D. Zandzee, *Breaking Pillars: Towards a civil-military approach for the European Union* (Den Haag, 2010), 51.

¹¹² Council of the European Union, 'Council Decision 2014/775/CFSP (EUFOR RCA)', *Official Journal of the European Union* 325 (2014) 17.

¹¹³ G. Faleg, *Common Security and Defence in 2014: Revise and Resubmit* (CEPS Commentary, Brussel 2014), 3.

niet meegerekend. In het geval van de EUFOR-missie in Chad en de CAR zijn de totale kosten naar schatting 1 miljard euro.¹¹⁴ In dat geval is slechts 12 procent van de missie bekostigd door ATHENA. Voor de operatie in de CAR in 2014 zijn de kosten nog niet bekend. Een kort durende missie in de Congo in 2006 (van 30 juli tot 30 november) met een troepenmacht van 2400, kostte 23 miljoen aan gemeenschappelijke kosten. Alleen al de deelnemende lidstaten Frankrijk en Duitsland hebben 27 en 26 miljoen euro daaraan bijgedragen.¹¹⁵ Daaraan is te zien dat de kosten per lidstaat even hoog of zelfs hoger kunnen liggen dan de totale gemeenschappelijke kosten.

Ervan uitgaande dat de gemeenschappelijke kosten voor een militaire missie van de EUBG tussen de 26 en 60 miljoen euro zijn, en ATHENA ongeveer 10 procent van de kosten draagt, kan worden gesteld dat een EUBG-operatie tussen de 260 en 600 miljoen euro kost. In haar huidige vorm is het onmogelijk dat ATHENA alle kosten van de operatie op zich neemt, omdat het budget voor uitvoering van de CSDP voor heel 2015 is vastgesteld op 320,5 miljoen euro. Als de lidstaten bereid zijn het financiële systeem om te gooien, dan is een evenredige verdeling van de kosten wel mogelijk.

Frankrijk heeft zich in 2007 opgeworpen als voorvechter voor het veranderen van Athena. Het plan van Frankrijk was om de lidstaten ertoe te bewegen Athena te herzien, zodat het mechanisme meer kan bekostigen. Dat heeft er in 2008 toe geleid dat er een nieuw model kwam, maar de aanvullende kosten die worden opgevangen staan in schraal contrast met wat Frankrijk had voorgesteld. Lidstaten zijn niet bereid het leeuwendeel van de kosten van de EUBG te verdelen, omdat het 'free-riden' juist voordelig is. Bovendien hebben lidstaten geen behoefte aan extra defensie-uitgaven voor Europa als die op nationaal niveau teruglopen.

In Europa hebben vrijwel alle lidstaten bezuinigd op het defensiebudget. Lidstaten van de EU die tegelijkertijd deelnemen aan de NAVO halen vaak de 2-procentnorm van de NAVO (2 procent van het bnp moet volgens de organisatie naar defensie

¹¹⁴ G. Grevi (e.d.), *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)* (Parijs 2009), 342.

¹¹⁵ Grevi (e.d.), *ESDP: ten years*, 311.

gaan) niet.¹¹⁶ Tegelijkertijd investeren lidstaten in defensie vanuit nationaal oogpunt. In 2011 gaven de lidstaten bijvoorbeeld samen 216 miljard euro uit aan defensie, maar die uitgaven gingen 27 kanten op.¹¹⁷ Doordat er geen coördinatie bestaat op Europees niveau, besteden lidstaten hun geld aan apparatuur of mankracht die bij een goede samenwerking binnen Europa niet of nauwelijks de krijgsmacht versterken.

Het is onwaarschijnlijk dat de EU-lidstaten uit zichzelf instemmen met een evenredige verdeling van alle kosten, omdat de kosten voor deelname voor het merendeel van de staten daardoor stijgt. Het Athena-systeem hanteren zoals het nu bestaat is echter ook geen optie, omdat de hoge kosten van inzet deelnemende lidstaten beweegt tegen te stemmen.

7.4 Hervormingen

Om de kostenverdeling eerlijker te maken, is het mogelijk om een speciaal budget op te zetten die militaire operaties deels bekostigt. Zo'n Europees fonds, waar lidstaten naar bruto binnenlands product aan bijdragen, zou een realistischer beeld vormen voor de veiligheidsgaranties van alle lidstaten.¹¹⁸ Het fonds zou tegelijkertijd voor de buitenwereld kunnen worden gezien als de militaire kern van de Europese Unie, wat voordelig is voor het militaire imago van de EU in de internationale betrekkingen. Een Operationeel Fonds kan de evenredige (of gemeenschappelijke) kosten verhogen van de 10 procent die nu wordt bekostigd door Athena, naar 50 procent.¹¹⁹ Kosten die door het fonds worden opgevangen zijn bijvoorbeeld logistieke kosten binnen het operatiegebied en mogelijk zelfs een deel van de personeelskosten. Deze hervorming is ingrijpend en vraagt van alle lidstaten een verhoogde bijdrage voor het militaire project van de EU.

Volgens het Lissabonverdrag is de Hoge Vertegenwoordiger vrij om een fonds op te zetten die alle voorbereidende werkzaamheden van militaire operaties bekostigt.¹²⁰ Zo'n fonds kan gunstig zijn om de kosten voor training en certificering

¹¹⁶ H. Hopia, *Breaking down the walls: Improving EU-NATO Relations* (Center For European Studies, Brussel 2013), 15.

¹¹⁷ Hopia, *Breaking down the walls*, 17.

¹¹⁸ Drent en Zandzee, *Breaking Pillars*, 52.

¹¹⁹ *Ibidem*, 52.

¹²⁰ *Ibidem*, 53.

te dragen. Het draagt echter niet bij aan verbeterde uitvoering van de CSDP in de vorm van inzet van de EUBG. Lidstaten worden weliswaar aangespoord deel te nemen aan de EUBG, maar het biedt geen oplossing voor de kosten die worden gemaakt bij daadwerkelijke inzet. In de besluitvormingsfase loopt het dus alsnog vast, als lidstaten niet bereid of capabel genoeg zijn om de operatiekosten te dragen. Het opzetten van een fonds voor de voorbereidende werkzaamheden kan bovendien alleen als de Europese Raad daar unaniem mee instemt.

Een andere mogelijkheid is het belonen van lidstaten die een directe bijdrage leveren aan de EUBG (of andere militaire projecten binnen de CSDP) door te snijden in de contributies voor de gemeenschappelijke kosten van de lidstaten. Als een lidstaat een grote militaire bijdrage levert aan de EUBG, dan is het mogelijk dat die staat minder of geen contributie hoeft te verlenen aan het Athena-mechanisme.¹²¹ Zo worden dubbele kosten vermeden en is het voor lidstaten aantrekkelijker om deel te nemen aan de EUBG. Hoewel zo'n mechanisme niet de volledige kosten van militaire bijdrage kan dekken (zie bijvoorbeeld de trainingskosten van Zweden in paragraaf 7.2), zorgt het wel voor een betere balans in de kostenverdeling. De bijdrage van lidstaten die niet structureel deelnemen aan de EUBG gaan daardoor omhoog, maar daartegenover staat dat de drempel voor besluitvorming tot inzet is verlaagd. Lidstaten die deelnemen aan de gereedstaande EUBG hoeven minder kosten te dragen als er sprake is van inzet, omdat de bijdrage aan Athena is verlaagd of kwijtgescholden.

Met een goed uitgedokterd systeem kan er ook sprake zijn van een verbeterde specialisatie binnen de EUBG. De hoogte van de korting op de Athena-contributie kan zowel worden gebaseerd op de troepenmacht die wordt aangeleverd voor de EUBG, alsmede de specialisatie van de militairen of het materieel dat wordt geleverd. De EU dekt deels de kosten voor het ontwikkelen van gespecialiseerde eenheden (of modules, in het geval van modularity), dat een stimulans kan zijn voor lidstaten de nationale strijdkrachten te moderniseren.¹²²

¹²¹ P. Wouters, *Balancing Defence and Security Efforts with a Permanent Structured Scorecard* (Egmont Paper 23, Gent 2008), 24.

¹²² Drent en Zandzee, *Breaking Pillars*, 53.

Tot slot is er nog de mogelijkheid tot het drukken van de kosten door materieel op Europees niveau beschikbaar te stellen. Daarbij valt te denken aan militaire uitrusting en transportvoertuigen. Daarvoor is een eenmalige grote uitgave nodig, maar het drukt op de lange termijn de kosten voor de training en inzet van de EUBG. Lidstaten betalen in het huidige stelsel zelf voor uitrusting en materieel, terwijl dat vanuit de EU zou kunnen worden bekostigd, omdat het veelal algemeen militair materieel is dat voor elke militaire missie geschikt is (zoals bijvoorbeeld vuurwapens, kogelvrije vesten en camouflagekleding). Het materieel zou stapsgewijs kunnen worden aangeschaft van de Europese lidstaten die bezuinigen op Defensie. Op deze manier is er niet alleen meer uniformiteit in de EUBG, maar krijgt de Europese Unie ook een sterker militair karakter. Er is weliswaar geen staand Europees leger, maar het materieel voor operaties van de EU zou dan wel beschikbaar zijn. De Verenigde Naties hebben naar dat idee in het Italiaanse Brinsi een depot met materieel.

7.5 **Conclusie**

De kosten voor training, voorbereiding en inzet van de EUBG worden in het huidige systeem grotendeels gedragen door de deelnemende lidstaten. Slechts tien procent van de kosten voor inzet wordt gedragen door de EU, terwijl een eerlijker systeem wel wenselijk is voor een verbeterde effectiviteit van de EUBG. Mede door slinkende nationale defensiebudgetten zitten de Europese lidstaten echter niet te wachten op grote extra uitgaven voor Europese militaire middelen. Een evenredige verdeling van alle kosten voor de EUBG is daardoor uitgesloten, maar hervormingen die de verdeling redelijker maken kunnen wel worden doorgevoerd.

Hervormingen die kans van slagen hebben zijn het opzetten van een fonds dat zorg draagt aan de inzetkosten (aangezien die het hoogst zijn in vergelijking met de trainingskosten) en een systeem waarin bijdrages aan de EUBG juist worden beloond in plaats van afgestraft. Vooral laatstgenoemde kan een waardevolle bijdrage leveren aan de effectiviteit van de CSDP. Een lidstaat moet echter de leidende rol nemen in het voorstellen en doorvoeren van deze hervormingen.

Met een doordacht beloningssysteem kunnen de lidstaten worden aangespoord meer of op een meer reguliere basis deel te nemen aan de EUBG. Op militair niveau

is zo'n systeem voordelig, omdat het ervoor zorgt dat de EUBG specialistischer worden en dus meer geschikt voor verschillende crisissituaties die zich voor kunnen doen. In de besluitvormingsfase is de kans dat inzet wordt weggestemd verkleind, omdat de last die lidstaten moeten dragen bij inzet is verlicht.

De hervorming moet ervoor zorgen dat de Europese Unie meer controle krijgt over de EUBGs. Omdat de lidstaten nu zelf voor de meeste kosten moeten opdragen, dreigen nationale belangen een rem te zetten op inzet. Als de kosten beter worden verdeeld, is het waarschijnlijker dat de lidstaten kunnen instemmen met inzet in een crisisgebied. Daardoor kan zowel militaire, als civiele en normatieve macht worden nagestreefd. De druk op lidstaten die tegen inzet van de EUBG zijn worden vergroot, omdat tegenstand mogelijk wordt gemarginaliseerd. De belangen en doelen van EU-lidstaten worden dichter bij elkaar gebracht als het financiële struikelblok wordt weggenomen.

CONCLUSIE

De EUBG is een puur militair orgaan en het enige militaire middel dat de Europese Unie tot haar beschikking heeft voor rapid response-interventie in crisissituaties. Het is makkelijk om te concluderen dat de EU geen militaire macht is omdat de EUBG, sinds de eerste battlegroups stand-by stonden in 2007, in 2015 nog geen enkele keer zijn ingezet. Maar uit een analyse van de problemen die zich voordoen bij de EUBG, kan worden geconcludeerd dat de uitblijvende inzet niet alleen de oorzaak is van een gebrek aan wilskracht. Zowel op institutioneel Europees en nationaal niveau, als op praktisch militair niveau zijn er diverse factoren die een rem zetten op de inzet van de rapid response force.

Omdat de EUBGs nooit zijn ingezet, kunnen er geen conclusies worden verbonden aan het merendeel van de praktische militaire problemen die mogelijk worden ondervonden bij missies. Het knelpunt van uitblijvende inzet ligt bij de besluitvormingsfase, of beter gezegd, vóór de besluitvormingsfase.

In hoofdstuk 3 komt naar voren dat de lidstaten een verschillende visie hebben op de inzet van de battlegroups. Dat wordt vooral duidelijk bij de kwestie-Mali. Frankrijk heeft niet geopperd de EUBG in te zetten, maar heeft de eigen strijdkrachten gebruikt om orde op zaken te stellen in het Afrikaanse land. De Franse generaal Goya beweerde zelfs dat het betrekken van de EU bij Mali een langdurig democratisch proces is en dat battlegroups niet gemaakt zijn om te vechten.

Een militaire interventie in Mali werd door Duitsland, deelnemer van de BG van dat moment, gezien als in het belang van Frankrijk vanwege de grondstofwinning in de regio. In de Europese Unie lijkt militair optreden vooral een optie voor het behartigen van nationale belangen. Dat verklaart waarom de EU-missies vooral 'dicht bij huis' plaatshebben. Van de zes militaire missies, inclusief de civiel-militair missie in Sudan en Darfur, die zijn voltooid, hadden er vijf plaats in Afrika en een in Europa. Van de tien civiele missies, waren er vijf in Europa, vier in Afrika en een in Azië (Indonesië). Het is belangrijk om vast te stellen dat Afrika een van de belangrijkste handelspartners is van de EU en dat het de meest instabiele regio is

(die een bedreiging kan vormen voor Europa). De EU is daarom wel militair actief in de regio, al zijn de EUBGs daar niet ingezet.

De besluitvormingsprocedure vormt een ander obstakel. Doordat de lidstaten (via de Europese Raad) unaniem een besluit over inzet van de EUBG moeten goedkeuren, is de kans groot dat een mogelijke missie daar al sneuvelt. Deelnemers van de EUBG hebben de mogelijkheid om tegen te stemmen uit financiële overweging, of omdat het de landsbelangen niet dient. In de korte geschiedenis van de EUBG zijn van beide gevallen voorbeelden te geven, zoals blijkt uit hoofdstuk 3. De EUBG blijft een orgaan dat stevig in handen is van de lidstaten en niet zozeer een instrument van de EU.

Desondanks wordt de EUBG door lidstaten en Europese instanties niet afgedaan als een mislukt project, maar is er keer op keer gevraagd naar hervormingen die moeten leiden tot betere inzet. Een van die hervormingen is het moduleren van de EUBG. Het loskoppelen en onafhankelijk maken van 'modules' binnen het EUBG-concept moet de eenheid flexibeler en beter inzetbaar maken. De battlegroups worden daardoor gemoderniseerd. Opvallend is echter dat uit de problemenanalyse blijkt dat inzet van de EUBG niet is afgeschoten vanwege gebrek aan specialisatie. Modularity is bovendien nadelig voor de lidstaten, die zelf gemoduleerde eenheden zullen moeten aandragen. De hervorming is alleen gunstig als er modularity wordt doorgevoerd in de BGP en niet alleen de battlegroups. De hervorming lijkt bovendien vooral bedoeld om de legers van de lidstaten te moderniseren en niet zozeer de EUBG.

De tweede behandelde hervorming betreft de uitbreiding van het takenpakket van de EUBG richting de civiele tak. De civiele pijler van de EU lijkt grote moeite te hebben met het in elkaar zetten van een civiele rapid reaction force, de CRT. In aantal zijn er veel meer civiele missies dan militaire missies, maar in aantal uitgezonden mensen neemt de militaire tak de voorsprong. Problemen die zich voordoen bij het civiele deel zijn een tekort aan beschikbare experts en een gebrekkige organisatie. De EUBG kan een uitstekende rol spelen als civiel-militair orgaan. De capaciteiten, de mankracht en de organisatie zijn aanwezig en zelfs

stand-by. De hervorming van militair (onder de EUMS) naar civiel-militair (onder het CMPD) kan het meest gunstig uitpakken van de drie behandelde hervormingen.

De derde en laatste hervorming betreft het overhevelen van het kostenpakket. De EU draagt slechts 10 procent van de militaire inzet, terwijl deelnemende lidstaten van de EUBG zelf de kosten voor training en inzet betalen. Uit het onderzoek blijkt dat het onmogelijk is om de totale kosten voor missies te verhalen op de EU, omdat het budget van het Athena-mechanisme dat niet toelaat, maar dat er wel mogelijkheden zijn om de kosten evenrediger te verdelen. Zo is het mogelijk om lidstaten te belonen voor hun deelname, een apart budget op te richten voor operationele kosten of (met eenmalig een grote uitgave) kosten te drukken door materieel op Europees niveau beschikbaar te stellen. Het gaat vooral om kleine aanpassingen in het systeem die leiden tot lastenverlichting.

| | Bestuurlijk | Militair | Financieel | Internationaal rechterlijk |
|------------------|-------------|----------|------------|----------------------------|
| Modularity | + | ++ | - | = |
| Civiele expansie | ++ | = | ++ | = |
| Kostenpakket | ++ | = | + | = |

Tabel 8.1: Effectiviteit hervormingen
(- niet effectief, = blijft gelijk, + positief, ++ ideaal)

8.1 Theoretisch debat

Door de uitgebreide analyse van de problemen en drie uitgelichte hervormingen kan worden bekeken welke macht de Europese Unie uitoefent op het wereldtoneel. Juist omdat de EUBGs nog niet zijn ingezet, kan duidelijk worden hoe er vanuit de unie en de lidstaten wordt aangekeken tegen het probleem. Elke theorie heeft echter gebreken, waardoor het onmogelijk is om te spreken van bijvoorbeeld een puur civiel karakter van de EU, maar het is wel mogelijk om te duiden welke macht dominant is.

Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen de middelen en de doelen van de EU. Het gebruiken van militaire middelen is wezenlijk anders dan het hebben van een militair doel. De EU kan een militaire interventie uitvoeren in Afrika, maar dat betekent niet dat daar een militair doel (zoals annexatie of omverwerping van de overheid) aan ten grondslag ligt. Dat geldt ook voor de civiele macht. De EU kan militaire middelen gebruiken om civiele doelen na te streven. Het is echter ook goed

mogelijk dat de EU civiele (economische) middelen inzet om normatieve doelen te bereiken. Hierbij komt ook de machtsvorm die wordt gebruikt om de hoek kijken. De EU heeft de beschikking over zowel hard als soft power. De EUBG is een militair orgaan en voert per definitie hard power uit. De soft power van de EU blijkt echter veel dominanter. Uitblijvende inzet van de EUBG kan worden gezien als een overwinning van soft power.

De enige macht die kan worden doorgestreept aan de hand van dit onderzoek is de militaire macht van de EU. Voornaamste reden daarvoor is dat de militaire middelen die de EU ter beschikking heeft vrijwel geheel in handen zijn van de lidstaten. Hoewel de EU op institutioneel niveau bijdraagt aan de militaire macht via instituties als de EUMS en het EUMC, blijft de beslissing voor militaire inzet op nationaal niveau. De Europese Raad geeft de (doorslaggevende) toestemming voor militaire actie. De militaire operaties die zijn ondernomen door de EU waren voor het stabiliseren van regio's, op aanvraag van de landen waar de inzet nodig was of de Verenigde Naties. Het uitblijven van inzet van de EUBG versterkt het idee dat de militaire macht van de EU alles behalve dominant is. De EU en de lidstaten blijven wel vasthouden aan de EUBG. De hervorming van modularity maakt de EUBG wel efficiënter, maar draagt niet of nauwelijks bij aan verbeterde inzet.

In het geval van normatieve en civiele macht is de afweging moeilijker te maken. De EU streeft economische belangen na, ook via militaire middelen, in met name Afrika. De EU heeft belang bij een stabiel Afrika om economische redenen, maar ook om veiligheidsredenen. Afrika ligt geografisch dicht bij het continent en kan een dreiging vormen voor de veiligheid van de Europese burgers. Duitsland heeft zich bijvoorbeeld tegen een EUBG-missie in Mali gekeerd, omdat dat slechts in het belang van Frankrijk zou zijn. De Fransen zouden belang hebben bij een stabiele regio, om de grondstofwinning in het gebied veilig te stellen. De militaire missies die de EU uitvoert worden vrijwel allemaal opgevolgd door civiele missies die ervoor moeten zorgen dat de landen waar de interventies plaatsvinden zelf voor de veiligheid kunnen zorgen. De EU probeert ingrijpen daarmee te vermijden en ziet het mogelijk als een laatste redmiddel om de economische belangen veilig te stellen.

Tegelijkertijd is duidelijk dat de EU voorwaarden stelt aan landen waar wordt ingegrepen of hulp wordt geboden. De EU heeft nog nooit een missie ontplooid waarbij er geen randvoorwaarden waren die betrekking hebben op het beleid van de regering van het land waar ingegrepen wordt. De EU heeft mensenrechten hoog in het vaandel en zal dictaturen bijvoorbeeld niet te hulp schieten als daar niet iets tegenover staat.

Het gebrek aan een duidelijke strategie van de EU (wanneer moet er worden ingegrepen?) maakt het echter moeilijk te duiden welke gevolgen de verschuiving van militair naar civiel-militair van de EUBG kan hebben. De EUBG zou kunnen worden ingezet om de economische belangen te dienen, al is dat minder waarschijnlijk bij missies met een civiel-militair karakter waar een snelle inzet van de EU is vereist. Het gaat daarbij meer om de veiligheidssituatie van het Europese continent. Daarom is de EUMS belast met situatietanalyses en het brengen van 'early warnings'. Als de EUBG enkel de economische belangen van de EU moet nastreven, dan is het vrij bijzonder dat het nooit is ingezet. Als het de economische belangen nastreeft, dan was het bovendien waarschijnlijker geweest dat de EUBG meer institutioneel zou zijn en minder afhankelijk van de lidstaten. Het kostenpakket speelt hierbij een belangrijke rol. Uit dit onderzoek blijkt dat het kostenpakket kan worden hervormd, waardoor lidstaten eerder geneigd zouden zijn aan het project mee te doen. De hervormingen komen echter niet van bovenaf en zijn vooral aangekaart door lidstaten die de lasten moeten dragen.

Daarentegen kan ook worden gesteld dat de EU via interventies de normen wil overdragen aan de landen waar interventie plaatsheeft. De civiele missies zijn niet alleen bedoeld om de veiligheid te garanderen, maar ook om de Europese normen over te dragen om herhaling van een crisisscenario te voorkomen. De EU draagt de eigen normen via missies over, maar het is de vraag of dat bewust gebeurt of automatisch. Om daar een antwoord op te vinden is onderzoek nodig naar de interventies zelf, welke redenen worden gegeven voor de interventie en welke uitkomsten er waren. Als er een structuur is te vinden in de interventies, dan is het gemakkelijker om vast te stellen of de normatieve macht of de civiele macht domineert.

Op het idee van een Civiel Europa binnen het CSDP is veel af te dingen, maar ook de normatieve variant vindt geen directe aansluiting op het beleid. Het is duidelijk dat de civiele en normatieve macht met elkaar verwoven zijn en niet los van elkaar kunnen worden gezien. De EU gebruikt het CSDP niet alleen voor puur economische doelen, maar de economische factor speelt vaak wel een rol bij normatieve doelen. Ook is het belangrijk om daarbij te vermelden dat de lidstaten zelf de grootste invloed kunnen uitoefenen. Doordat het EUBG meer intergouvernamenteel dan supranationaal is, wegen de nationale belangen (vaak economisch) zwaar. De EU wil de eigen normen overbrengen op andere staten, maar verliest daarbij de eigen economische belangen en de belangen van de lidstaten niet uit het oog. Het samensmelten van belangen en normen is niet onrealistisch en is zeker het geval bij de EU, vanuit het oogpunt van de CSDP en de EUBG. De EU voert met het CSDP civiele en normatieve macht uit, waarbij geen van de vormen dominant is.

LITERATUURLIJST

- Academische Artikelen

Barrinha, A., en Rosa, M., 'Translating Europe's security culture', *Critical Studies on Security* 1 (2013) 101-115.

Bonin, J.A. en Crisco, T.E., 'The Modular Army', *Military Review* 84:2 (2004) 21-27.

Bonvici, G. en Regelsberger, E., 'Growing without strategy? The case of European security and defence policy', *The international spectator: Italian journal of international affairs* 42 (2007) 261-275.

Borchert, H. en Eggenberger, R., 'European Security Defence Policy, role specialization and pooling of resources: The EU's need for action and what it means for Switzerland', *Contemporary Security Policy* 24:3 (2003) 1-25.

Bull, H., 'Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?', *Journal of Common Market Studies* 21:2 (1982) 149-170.

Burgess, K.J., 'Transformation and the Irregular Gap', *Military Review* 89:6 (2009) 25-34.

Chappell, L., 'Differing Member State Approaches to the Development of the EU Battlegroup Concept: Implications for CSDP', *European Security* 18:4 (2009) 417-439.

Debski, S (e.d.), 'Polish-led EU Battle Group', *The Polish Institute of International Affairs Bulletin* 79:3 (2010) 157-158.

Duchêne, F., 'The European Community and the Uncertainties of Interdependence', in M. Kohstamm en W. Hager (ed.), *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community* (Londen 1973).

Dragoman, I. en Militaru, M., 'Tactical Battle Groups – Operational Instruments of the European Security Strategy', *Strategic Impact* 5 (2006) 62-65.

Faleg, G., 'The Governance Gap in European Security and Defence', *CEPS Commentary* 310 (2013) 1-8.

Giegerich, B., 'Chapter Two: Military and Civilian Capabilities for EU-led Crisis Management Operations', *Adelphi Series* 50:414-415 (2010) 41-58.

Giegerich, B. en Wallace, W., 'Not Such a Soft Power: the External Deployment of European Forces', *Survival* 46:2 (2004) 163-182.

Hatzigeorgopoulos, H., 'The role of EU Battlegroups in European Defence', *European Security Review* 56 (2012) 1-10.

- Hill, C., 'National Interest – the insuperable obstacles?', in C. Hill (ed.), *National Foreign Policies and European Political Cooperation* (Londen 1983).
- Hill, C., 'The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role', *Journal of Common Market Studies* 31:3 (1993) 305-328.
- Homan, K., 'EU-Battlegroups: Use them, or lose them', *Armex* 4 (2011) 18-19.
- Hyde-Price, A., '"Normative" Power Europe: a realist critique', *Journal of European Public Policy* 13:2 (2006) 217-234.
- Hynek, N., 'EU crisis management after the Lisbon Treaty: civil-military coordination and the future of the EU OHQ', *European Security* 20:1 (2011) 81-102.
- Jakobsen, P.V., 'The ESDP and Civilian Rapid Reaction: Adding Value is Harder than Expected', *European Security* 15:3 (2006) 299-321.
- Larsen, H., 'The EU: A Global Military Actor?', *Cooperation and Conflict* 37 (2002) 283-302.
- Manners, I., 'Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?', *JCMS: Journal of Common Market Studies* 40:2 (2002) 235-258.
- Maull, H., 'Germany and Japan: The New Civilian Powers' *Foreign Affairs* 69:5 (1990) 91-106.
- Melton, S.L., 'Why Small Brigade Combat Teams Undermine Modularity', *Military Review* 85:4 (Washington, 2005).
- Menon, A., 'Empowering Paradise? The ESDP at ten', *International Affairs* 85:2 (2009) 227-246.
- Rickli, J.M., 'European small states' military policies after the Cold War: from territorial to niche strategies', *Cambridge Review of Internal Affairs* 21:3 (2008) 307-325.
- Schilling, M.A. en Paparone, C., 'Modularity: an application of general systems theory to military force development', *Defense Acquisition Review Journal* (2005) 278-293.
- Schmidt, O., 'Strategic users of culture: German decisions for military action', *Contemporary Security Policy* 33 (2012) 59-81.
- Smaguc, B., 'The EU Battlegroups (EUBGs) – a successful story or a paper tiger?', *CIRR* 68:19 (2013) 93-114.
- Smith, K., 'The EU, human rights and relations with third countries: "foreign policy" with an ethical dimension?', in K. Smith en M. Light (ed.), *Ethics and Foreign Policy* (Cambridge, 2001) 185-204.

Stavridis, S., "Militarising" the EU: The concept of civilian power revisited', *The International Spectator* 36:4 (2008) 43-50.

Stavridis, S., 'Failing to Act Like a "Civilian Power": The European Union's Policy Towards Cyprus and Turkey', *Studia Diplomatica* 54 (2001) 123-128.

Törö, C., Butler, E. en Grüber, K., 'Visegrád: The Evolving Pattern of Coordination and Partnership After the EU Enlargement', *Europe-Asia Studies* 66 (2014) 364-393.

Withman, R., 'Muscles from Brussels: The demise of civilian power Europa?', in O. Elgrström en M. Smith (ed.), *The European Union's Roles in International Peace: Concepts and Analysis* (Londen 2006).

Xavier, A.I., 'The EU's Battlegroup in perspective: addressing present challenges for future deployments', *Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik Focus* 1:4 (2013) 1-4.

- **Boeken en tijdschriften**

Bickerton, C.J., *European Union Foreign Policy: From effectiveness to functionality* (Amsterdam 2011).

Biscop, S. en Fiott, D., *The State of Defence in Europe: State of Emergency?* (Brussel 2013).

Carr, E.H., *The Twenty Years' Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations* (Londen, 1962).

Drent, M. en Zandzee, D., *Breaking Pillars: Towards a civil-military approach for the European Union* (Den Haag 2010).

Galtung, J., *The European Community: A Superpower in the Making* (Londen, 1973).

Grevi G. (e.d.), *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)* (Parijs 2009).

Howorth, J., *Security and Defence Policy in the European Union* (New York, 2007).

Independent Review on European Security & Defence 3 (Brussel 2009).

Major, C., en Mölling, C., *EU-Battlegroups: Bilanz und Optionen zur Weiterentwicklung europäischer Krisenreaktionskräfte* (Berlijn 2010).

McCormick, J., *The European Superpower* (Basingstoke, 2007).

- **Bronnen**

Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'Nederland in de veranderende EU, NAVO en VN (Den Haag 2005).

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 'Schriftelijke vragen en antwoorden QRVA 53 026', *Kamer – 2^e zitting van de 53^e zittingsperiode* (2011).

Council of the European Union, '3273rd Council Meeting Foreign Affairs' (Brussel 2013).

Council of the European Union, 'Council conclusions on Common Security and Defence Policy' (Brussel 2013)

Council of the European Union, 'Council Decision 2008/975/CFSP of 18 December 2008 establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications (Athena)', *Official Journal of the European Union* 345 (2008) 96-114.

Council of the European Union, 'Council Decision 2014/775/CFSP of 7 November 2014 extending Decision 2014/73/CFSP on a European Union military operation in the Central African Republic (EUFOR RCA)', *Official Journal of the European Union* 325 (2014) 17-18.

Council of the European Union, 'EU Military Rapid Response Concept' (Brussel 2009).

Council of the European Union, 'Factsheet. Financing of military operations: the ATHENA mechanism' (2014).

Council of the European Union, PMG recommendations on EU Rapid Response Capabilities and EU Battlegroups (Brussel 2013) 4.

Delegation of the Netherlands, "EU Battlegroups: use them or lose them" (Discussion Paper, Den Haag 2014).

EEAS, 'Completed Missions and operations' (versie nnb.)
http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/completed/index_en.htm (10 december 2014).

EEAS, 'EU-Ukraine Association Agenda' (2013).

EEAS, 'Ongoing Missions and operations' (versie maart 2015)
http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm (10 maart 2015)

EU Council Secretariat, 'EU Military Operation in Eastern Chad and North Eastern Central African Republic (EUFOR Tchad/RCA)' (2009).

EU, 'A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy' (2003).

European Council, 'European Council 19/20 December Conclusions (EUCO 217/3)' (2013).

European Parliament, 'Mali: "It's a shame that the EU's tactical battle groups are not being deployed' (Brussel 2013).

European Union External Service, 'EU Battlegroups' (versie april 2013), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/91624.pdf (2 mei 2014).

European Union External Service, 'EU Military Staff' (versie nb.), http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-military-staff/index_en.htm (1 juni 2014).

European Union External Service, 'Security and defence – CSDP' (versie nb.), <http://www.eeas.europa.eu/csdp/> (15 mei 2014).

Finabel Coordinating Committee, 'European Union Battle Group Manual' (versie 4 april 2008), <http://www.forsvarsmakten.se/Global/Myndighetswebbplatsen/ENG/NBG15%20-%20eng/Finabel%20European%20Union%20Battle%20Group%20Manual.pdf> (10 juni 2014).

High Representative/Head of the EDA, 'Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy' (2013).

Ministerie van Defensie, 'Oefeningen EUBG' (versie nnb) <http://www.mil.be/nl/eubg-0> (14 november 2014).

Ministerie van Defensie, 'Snelle reactiemacht EU en NAVO' (versie nnb) <http://www.defensie.nl/onderwerpen/internationale-samenwerking/inhoud/snelle-reactiemacht> (14 november 2014).

NATO Public diplomacy division, 'Media Backgrounder: The NATO Response Force' (versie oktober 2013) http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2013_10/20131018_131022-MediaBackgrounder_NRF_en.pdf (4 december 2014).

Royal Institute for International Relations en The Polish Institute of International Affairs, Crisis Management Operations: European Lessons learned (Report from the expert seminar, Brussel 2010).

Senato della Repubblica, Breakout Session – The future of the EU's Battlegroups, *Interparliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defence Policy (CSDP)* (2014).

Swedish National Audit Office, The Nordic Battlegroup 2008 – a part of the EU's rapid reaction capability (2010).

UK Parliament, 'European defence capabilities: lessons from the past, signposts of the future' (versie 2012) <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldcom/292/29206.htm> (15 mei 2014).

Western European Union Council of Ministers, 'Petersburg Declaration' (1992).

- **Media**

Baig, R., 'The interest behind France's intervention in Mali' (versie 16 januari 2013), <http://www.dw.de/the-interests-behind-frances-intervention-in-mali/a-16523792> (20 april 2014).

DAPD, 'Frankreichs Angriffe gegen Islamisten in Mali bringen EU unter Druck' (versie 13 januari 2013), <http://www.welt.de/newsticker/news3/article112758745/Frankreichs-Angriffe-gegen-Islamisten-in-Mali-bringen-EU-unter-Druck.html> (6 mei 2014).

Hasselbach, C., 'Debate surrounds future of EU Battlegroups' (versie 1 juni 2013), <http://www.dw.de/debate-surrounds-future-of-eu-battle-groups/a-16852649> (2 juni 2014).

Moravcsik, A., 'The Quiet Superpower', Newsweek (versie 17 juni 2002).

Rettman, A., 'French colonel: France better off alone in Mali' (versie 25 januari 2013), <http://euobserver.com/defence/118858> (5 mei 2014).

Security & Defence Agenda, 'Policy Insight "France in Mali: Now or never for European foreign and security policy?"' (Brussel 2014).

Sparrow, A., 'Jean-Claude Juncker calls for EU army', The Guardian (versie 8 maart 2015).

Stockholm News, '750 have to leave Nordic Battle Group' (versie 30 mei 2008), <http://www.stockholmnews.com/more.aspx?NID=1115> (12 juni 2014).

- **Papers, essays en commentaren (niet-gedrukte literatuur)**

Biscop, S. en Fiott, D., The state of Defence in Europe: State of Emergency? (Brussel 2013).

Briani, V., The Costs of Non-Europe in the Defence Field (Centre for Studies on Federalism, Rome 2013).

Brimberry, D., Resourcing Army Transformation Solid Plan or House of Cards (Strategy Research Project, Carlisle 2007).

Chappell, L., 'Differing member state approaches to the development of the EU Battlegroup concept: Implications for CSDP' (versie n.b.).

Engberg, K., Ten years of EU military operations (European Union Institute for Security Studies Brief Issue, Brussel 2013).

Granholt, N. en Jonson, P., EU-Battlegroups in Context. Underlying Dynamics, Military and Political Challenges (FOI Swedish Defence Research Agency Analysis, Stockholm 2006).

Faleg, G., Common Security and Defence in 2014: Revise and Resubmit (CEPS Commentary, Brussel 2014).

Faleg, G., 'Castles in the sand: Mali and the demise of the EU's Common Security and Defence Policy, *CEPS Commentary* (2013).

Favero, F. Del, The European Union Battle Groups: Operational and Strategic Implications for NATO (Masterthesis Military Arts and Science, Ft. Leavenworth 2009).

Hackett, S., 'Modularity and the Canadian Army: Dispersion, Command and Building the Sum of All Parts', *Jadex Paper 2* (2007).

Hansen, C.M., Swedish European Battle Group in Urban Operations (Masterthesis Military Art and Science, Ft. Leavenworth 2005).

Homan, K. en Rood, J., 'De Centraal Afrikaanse Republiek: waar blijft de EU?' (Clingendael, Den Haag 2014).

Hopia, H., Breaking down the walls: Improving EU-NATO Relations (Center For European Studies, Brussel 2013).

Kaiteira, J. en Ben-Ari, G., 'EU Battlegroups and the NATO Response Force: A Marriage of Convenience?', *Eurofocus* (2008).

Kugler, R.L., Case study in Army Transformation: Creating Modular Forces (Case Studies in National Security Transformation, Washington 2008).

Langlois de, M., The comprehensive approach and the European Union: a case study of the Horn of Africa (Note de recherche stratégique 10, Parijs 2014).

Lindstrom, G., Enter the EU Battlegroups (Institute for Security Studies Chalioit Paper 97, Parijs 2007).

Linick, M., Critical Evaluation of Modularity (Strategy Research Project, Carlisle 2006).

Major, C. en Mölling C., EU Battlegroups: What Contribution to European Defence? (SWP Research Paper, Berlijn 2011).

Maull, H., 'Civilian Powers in the International Relations: Germany, Japan, and the USA in Comparison – Research Project Outline', Study Group on Civilian Power, University of Trier (1998).

Mölling, EU-Battlegroups: Stand und Probleme der Umsetzung in Deutschland und für die EU (Berlijn 2007).

Parrein, Lt. P., De EU Battle Groups: Een meer flexibele inzet binnen een civiel-militaire karakter (Brussel 2010).

Santopinto, F. en Price, M. (red.), National Visions of EU Defence Policy: Common denominators and misunderstandings (Brussel 2013).

Smith, A.C., European Military and UN Peace Operations: Strengthening the Partnership (Zentrum für Internationale Friedenseinsätze Policy Briefing, Berlijn 2014).

Wouters, P., Balancing Defence and Security Efforts with a Permanent Structured Scorecard (Egmont Paper 23, Gent 2008).

- **Redevoeringen**

Syré, H. (Chairman of the European Union Military Committee), Facing realities – in search of a European mindset! (Keynote speech, Brussel 2012).

SAMENSTELLING BATTLEGROUPS

| Naam battlegroup | Deelnemers (dikgedrukt: Framework nation) | Actief |
|--|--|------------------------|
| British Battle Group | Verenigd Koninkrijk | 2005, 2008 |
| French Battle Group | Frankrijk | 2005 |
| Italy | Italië | 2005 |
| French-German Battle Group | Frankrijk , Duitsland | 2006 |
| Hispano-Italian Amphibious Battle Group | Spanje , Italië, Griekenland, Portugal | 2006, 2014 |
| French-German-Belgian Battle Group | Frankrijk , Duitsland, België | 2006 |
| French-Belgian Battle Group | Frankrijk, België | 2007 |
| Battle Group 107 | Duitsland* , Nederland** , Finland | 2007*, 2011** |
| Multinational Land Force | Italië , Hongarije, Slovenië | 2007, 2012 |
| HELBROC Battle Group | Griekenland , Bulgarije, Cyprus, Roemenië | 2007, 2009, 2011, 2014 |
| Nordic Battle Group | Zweden , Finland, Estland, Noorwegen, Ierland | 2008, 2011, 2015 |
| German-French-Belgian-Luxemburg-Spanish Battle Group | Duitsland , Frankrijk, België, Luxemburg, Spanje | 2008 |
| SILF Battle Group | Italië , Spanje, Griekenland, Portugal | 2009 |
| Czech-Slovakian Battle Group | Tsjechië , Slowakije | 2009 |
| French-Belgian-Luxemburg Battle Group | Frankrijk , België, Luxemburg | 2009 |
| Battle Group I-2010 | Polen , Duitsland, Litouwen, Letland, Slowakije | 2010 |
| UK-Dutch Battle Group | Verenigd Koninkrijk , Nederland | 2010 |
| Italian-Romanian-Turkish Battle Group | Italië , Roemenië, Turkije | 2010 |
| Spanish-French-Portuguese Battle Group | Spanje , Frankrijk, Portugal | 2010 |
| EUROFOR Battle Group | Portugal | 2011 |
| Saxon Battle Group | Nederland , Duitsland, Finland, Oostenrijk, Litouwen | 2011 |
| French-Belgium-Luxemburg Battle Group | Frankrijk , België, Luxemburg | 2012 |
| German-Austrian-Czech-Croatian-Macedonian-Irish Battle Group | Duitsland , Oostenrijk, Tsjechië, Kroatië, Macedonië, Ierland | 2012 |
| Weimar Battle Group | Polen , Duitsland, Frankrijk | 2012 |
| 42 Battle Group | Verenigd Koninkrijk , Zweden, Litouwen, Letland | 2013 |
| Belgian-German-Luxemburg-Spanish Battle Group | België , Duitsland, Luxemburg, Spanje | 2014 |