

De Europese Maritieme Veiligheidsstrategie

Dr. M.F.J. Houben – luitenant-kolonel der Mariniers*

Op 24 juni heeft de Raad van de Europese Unie de *Europese Maritieme Veiligheidsstrategie* aanvaard. Het is een belangrijk document dat het startschot vormt voor een nieuwe, cross-sectorale benadering van maritieme veiligheid. Deze benadering kan ook voor Defensie gunstig uitpakken. Hieronder een korte beschrijving van het proces dat geleid heeft tot de vaststelling van de maritieme veiligheidsstrategie en een eerste beoordeling van de mogelijke kansen die zij biedt voor Defensie. De strategie zelf zal ik in komende bijdragen aan de orde stellen.

Het werk aan de *Maritieme Veiligheidsstrategie* begon toen de Europese Raad in april 2010 onder Spaans voorzitterschap besloot om de Hoge Vertegenwoordiger te verzoeken ‘...to undertake work with a view to preparing options for the possible elaboration of a Security Strategy for the global maritime domain, including the possible establishment of a Task Force. Work will take place in the context of CFSP/CSDP, within the framework of the European Security Strategy...’ (uit de Raadsconclusies). De eerste opzet van de strategie die werd geproduceerd was in essentie een militair raamwerk waarin de Europese Commissie een ondersteunende rol kreeg. Maar dat wilde de Commissie niet. Ze gaf de opdracht terug en het werk kwam tot stilstand. Een belangrijke les van deze episode was dat de ‘kaart’ van Brussel bestaat uit sectorale competenties: wie heeft welk mandaat? Enkele voorbeelden: het Directoraat-Generaal MOVE is verantwoordelijk voor maritiem

transport en de veiligheid daarvan; DG HOME is verantwoordelijk voor de bewaking van de buitengrenzen van de EU; DG TAXUD voor douane en ‘container’ security. Omdat er geen DG ‘Defence’ bestaat, hebben de nationale krijgsmachten geen mandaat. Met andere woorden: Defensie kan veel, maar mag wat de Commissie betreft (heel) weinig...

Een tweede poging volgde in het najaar van 2012, toen het Cypriotische voorzitterschap maritieme veiligheid wederom op de Europese agenda plaatste. De Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) koos nu voor een andere, meer *inclusive* aanpak, waarbij de Europese Commissie vanaf het begin bij het proces betrokken werd, onder meer door een werkgroep te formeren en het voorzitterschap te verdelen over DG MARE (visserij) en de EDEO. Er bleek echter enorm veel wantrouwen te bestaan aan Commissie-zijde. Dat wantrouwen heerste met name bij DG MOVE (transportveiligheid) en DG HOME (verantwoordelijk voor de coördinatie van immigratiebeleid/bordermanagement van de EU buitengrenzen en Frontex), die een vijandige overname van ‘hun’ competenties door de EDEO of Defensie vreesden. Veel tijd en energie waren nodig om een vertrouwensband op te bouwen.

Uiteindelijk was de Commissie bereid zich te committeren aan de *cross-sectoral approach to maritime security*. Er was echter geen enkele garantie voor succes en de verhoudingen met de Commissie bleven fragiel. Intussen voerden enkele ‘maritieme’ lidstaten de druk sterk op, onder meer door de Europese Raad in november 2013 instructies en *timelines* te laten vaststellen. Intussen ging de discussie voort

* Op deze plaats vindt u afwisselend een bijdrage van Frans Matser en luitenant-kolonel der Mariniers Marcus Houben.

over de vorm en de inhoud van de EU Maritime Security Strategy (MSS).

Een tweede belangrijke les die werd geleerd is dat – in de Brusselse spaghetti van overleggen – de kwaliteit van het politieke proces bepalend is voor de kwaliteit van het product, ofwel het ‘hoe’ is belangrijker dan het ‘wat’ (*process becomes product*).

Omdat de Hoge Vertegenwoordiger en de Commissie de opdracht hadden gekregen ‘to prepare options’ werd besloten om eerst een brondocument te produceren. Dit brondocument, een *Joint Communication* van de HR en de Commissie, kreeg als titel *For an open and secure global maritime domain: elements for a European Union maritime security strategy*. Het was het prerogatief van de lidstaten om de strategie vast te stellen en de Commissie en de EDEO leverden de elementen voor de strategie. Alle betrokkenen aanvaardden dit proces. De *Joint Communication* werd begin maart gepubliceerd en kreeg de volle steun en instemming van de Europese Commissie en de EDEO. Dit is een belangrijk gegeven. Het Griekse voorzitterschap had zich toen al warmgelopen en nam daags na publicatie van de *Joint Communication* het voortouw om met de lidstaten te werken aan de transformatie van het brondocument naar de strategie. Dit gebeurde niet in één van de ruim tweehonderd bestaande en gespecialiseerde raads werkgroepen, maar in een bijzondere en informele variant, de ‘Vrienden van het voorzitterschap’, om het horizontale karakter van de strategie te respecteren. Een intense periode met opeenvolgende, soms dagenlang durende sessies volgde, om het uiteindelijke resultaat op papier en akkoord te krijgen. Dat de regeringsleiders zich in december 2013 aan de aanvaarding van deze strategie en een specifiek tijdpad hadden verbonden maakte alle verschil. Want met dat politieke *commitment* was er bij de experts aan tafel geen twijfel of ruimte om die deadline niet te respecteren. Een tweede element waar de regeringsleiders zich in november 2013 aan committeerden was dat de strategie gevolgd zou moeten worden door een *Action Plan*. Dit *Action Plan* is noodzakelijk om de strategie ook in praktijk

te brengen. Het *Action Plan* zal worden vastgesteld onder het Italiaanse Raadsvoorzitterschap vóór het einde van dit jaar.

Het centrale kenmerk van de *Europese Maritieme Veiligheidsstrategie* is de cross-sectorale aanpak of benadering van (maritieme) veiligheid. Die aanpak is grotendeels gebaseerd op het succes van de *comprehensive approach* in Somalië en Operatie Atalanta heeft belangrijk bijgedragen aan de maritieme bewustwording in Brussel. Voor het eerst vinden de lessen van de *comprehensive approach* ingang in zo’n belangrijk beleidsterrein van de EU.

Fundamenteel is het uitgangspunt dat het cross-sectorale raamwerk voor maritieme veiligheid civiel van aard is, met noodzakelijke militaire elementen, en niet andersom. Dat kan de militaire gemeenschap wellicht als teleurstellend ervaren, maar het biedt ook kansen die Defensie nog niet eerder had. Ten eerste heeft de EU wereldwijde belangen, ambities en verantwoordelijkheden, waaronder de ambitie om een *global maritime security provider* te zijn en bij te dragen aan *global disaster relief and crisis response*. Die ambitie kan alleen worden gerealiseerd met een belangrijke bijdrage vanuit Defensie. Civiel-militaire samenwerking wordt op tal van vlakken verder uitgebouwd: maritieme surveillance, research en ontwikkeling, crisis response, de bescherming van kritieke maritieme infrastructuur enzovoorts. Verder heeft de Commissie zich gecommitteerd aan de ontwikkeling van *dual-use-technologie*, specifiek voor maritieme toepassingen (*capability development*), wat op de lange termijn de samenstelling en financiering van de gehele maritieme veiligheidssector weleens fundamenteel zou kunnen veranderen.

In meerdere opzichten is de ontwikkeling van de EU MSS een primeur. Succes kan de weg voorbereiden voor de herziening van de *European Security Strategy* uit 2003, waarbij de cross-sectorale benadering van veiligheid weleens het centrale kenmerk van het EU-veiligheidsbeleid zou kunnen worden. ■