

Vergaderjaar 2013–2014

21 501-28

Defensieraad

Nr. 110

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 april 2014

Op 15 april a.s. wordt de Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) met de EU-Ministers van Defensie gehouden in Luxemburg. De bijeenkomst wordt voorafgegaan door een overleg van de Ministers als bestuursraad van het Europees Defensieagentschap (*EDA Steeringboard*). In deze brief licht ik de Nederlandse inzet toe bij de onderwerpen die naar verwachting aan de orde komen (de formele agenda is nog niet ontvangen). Daarbij zet ik de samenhang en de verschillen uiteen tussen de maritieme strategie van de Navo en de maritieme veiligheidsstrategie in wording van de EU. Daarmee doe ik mijn toezegging gestand uit het algemeen overleg van 18 februari jl.

Tijdens de RBZ zal de EU Hoge Vertegenwoordiger de aandacht vestigen op de gebeurtenissen in Oekraïne en de implicaties ervan voor het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB), mede in relatie tot het Oostelijk Partnerschap. Daarnaast bespreken de Ministers de vooruitgang op prioritaire terreinen naar aanleiding van de Raadsconclusies van de Europese Raad (ER) op 19 en 20 december 2013. Dit betreft de uitwerking van de maritieme veiligheidsstrategie, het gebruik van het *EU Battlegroups* concept en het onderzoek naar een betere lastenverdeling en grotere flexibiliteit bij de financiering van militaire operaties. Tot slot bespreken de Ministers in aanwezigheid van de operatiecommandant de ontplooiing van de nieuwe GVDB-operatie in de Centraal Afrikaanse Republiek (EUFOR CAR). De bestuursraad van het EDA wordt gewijd aan de totstandkoming van een overkoepelend *Policy Framework* voor structurele capaciteitsamenwerking.

Raad Buitenlandse Zaken

Oekraïne en het Oostelijk Partnerschap

Naar verwachting zal de Russische schending van de Oekraïense territoriale integriteit en soevereiniteit een belangrijk gespreksonderwerp zijn. Daarbij wil de Hoge Vertegenwoordiger de vraag centraal stellen

welke consequenties de Russische acties hebben met het oog op de ontwikkeling van het GVDB. Deze vraag is opportuun in het licht van het debat in de Europese Raad over de noodzaak van verdieping van Europese samenwerking op het terrein van veiligheid en defensie. De Raadsconclusies van de Europese Raad op 19 en 20 december jl. onderstrepen het belang van de ondersteuning van partnerlanden of partnerorganisaties om crises te beheersen en te voorkomen. Het ligt voor de hand de nadere vormgeving van de samenwerking met de landen van het Oostelijk Partnerschap – naast Oekraïne Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Moldavië en Wit-Rusland – daarbij te betrekken. De Top Oostelijk Partnerschap op 28 en 29 november jl. was al mede gewijd aan dit onderwerp.

Ik onderschrijf de noodzaak van gedachtevorming over de gevolgen van de situatie in Oekraïne voor het GVDB. Dit betekent niet dat de *taskings* die de Europese Raad heeft bekrachtigd minder relevant zijn geworden. Integendeel, de recente ontwikkelingen onderstrepen de urgentie van eensgezind optreden en de bundeling van de Europese inspanningen op veiligheidsgebied, in nauwe samenspraak met de Navo. De crisis moet de lidstaten aansporen om de afspraken in de Europese Raad over vergroting van de effectiviteit van het GVDB en structurele capaciteitenversterking voortvarend uit te voeren. De kwetsbaarheden en afhankelijkheden op het terrein van digitale veiligheid en energieveiligheid verdienen in het licht van de crisis mogelijk extra aandacht. De verklaring van de recente Top Oostelijk Partnerschap biedt voorts aanknopingspunten om de veiligheidsrelatie met de betrokken landen te intensiveren. Dit betreft bijvoorbeeld het *CSDP Panel* ter ondersteuning van de dialoog over veiligheids- en defensiebeleid, en de vaststelling van *Framework Participation Agreements* voor bijdragen van partners aan EU-crisisbeheersingsoperaties. Dergelijke overeenkomsten zijn al gesloten met Oekraïne, Georgië en Moldavië. De bijdrage die Georgië aan EUFOR CAR zal leveren, onderstreept de toegevoegde waarde van deze samenwerking.

Maritieme veiligheid

Het is van belang de verschillende dreigingen in het maritieme domein het hoofd te bieden. De Navo en de EU voeren beide militaire operaties uit. De maritieme veiligheidssamenwerking moet gestalte krijgen op basis van ieders sterke punten. In Navo-verband ziet Nederland veel toegevoegde waarde in de internationale gereedstelling, vooral via de *Standing Naval Forces* (SNF) en met het oog op militair optreden op hoge(re) geweldsniveaus. In EU-verband beklemtoont Nederland de ontwikkeling van de geïntegreerde benadering in het maritieme domein, bijvoorbeeld door de versterking van de koppeling tussen militair optreden en regionale capaciteitsopbouw.

NATO Alliance Maritime Strategy

In aanloop naar de Navo-Top in september wordt gewerkt aan de nadere operationalisering van de *Alliance Maritime Strategy* (AMS) uit 2011. De AMS zet uiteen hoe de Navo de drie kerntaken uit het Strategisch Concept uit 2010 (*collective security, crisis management, cooperative security*) gestalte geeft in het maritieme domein. De inhoud van dit document staat nu niet ter discussie. Wel wordt nader bezien hoe de strategie zo goed mogelijk in de praktijk kan worden gebracht. In de uitwerking van de AMS staan drie thema's centraal: maritieme gereedstelling via de *Standing Naval Forces* (SNF), de toekomst van Navo's maritieme operaties (operaties *Ocean Shield* en *Active Endeavour*) en de partnerschapsdimensie (inclusief de samenwerking met de EU). Op het terrein van de

maritieme gereedstelling spitst de discussie zich vooral toe op de vraag hoe de bondgenoten, in het licht van de veranderingen in de veiligheidsomgeving, hun maritieme capaciteiten optimaal kunnen bundelen. De gereedstelling voor de SNF kan aantrekkelijker en doelgerichter worden gemaakt, bijvoorbeeld door de bondgenoten meer flexibiliteit te bieden bij de levering van bijdragen. Voorts kan de trainingswaarde worden verhoogd door de scenario's en de maritieme taken te variëren, en door specifiek de aandacht te vestigen op optreden op hoge(re) geweldsniveaus. Tijdens de ministeriële bijeenkomst op 26 en 27 februari jl. spraken de bondgenoten af de nadere operationalisering van de AMS voor te bereiden als mogelijke *deliverable* voor de Top in september. De verschillende comités werken deze *tasking* uit vóór de ministeriële bijeenkomst op 3 en 4 juni a.s. Als eerste stap zal het Militair Comité hierover een militair advies opstellen.

EU maritieme veiligheidsstrategie

Op 6 maart jl. hebben de Hoge Vertegenwoordiger en de Europese Commissie de gezamenlijke mededeling over de EU maritieme veiligheidsstrategie gepubliceerd. U ontvangt op reguliere wijze een BNC-fiche met het Nederlandse standpunt over deze mededeling. De mededeling levert de bouwstenen voor de uitwerking van het beoogde strategische document. Dit document behelst een opsomming van belangen en dreigingen, doelstellingen en uitgangspunten, en terreinen waarop beter kan worden samengewerkt. Daarbij wordt een relatie gelegd tussen externe veiligheid («*security*») en het geïntegreerde maritieme beleid van de Commissie (nadruk op «*safety*»). Onder leiding van het Griekse EU-voorzitterschap worden bijeenkomsten van zogenoemde *Friends of the Presidency* gehouden.

In deze sessies werken lidstaten, samen met de Commissie en de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO), aan de totstandkoming van de maritieme strategie. Uit de eerste bijeenkomsten blijkt dat de lidstaten soms verschillende accenten leggen, bijvoorbeeld bij de geografische focus. Wel is er overeenstemming over uitgangspunten, zoals het belang om maritieme veiligheid grens- en sectoroverschrijvend te benaderen. Ook keren de lidstaten zich tegen nieuwe structuren in dezen.

Ik deel de opvatting dat de EU-strategie in de eerste plaats moet leiden tot een optimaal gebruik van bestaande structuren en instrumenten. De mededeling biedt hiervoor bruikbare aanknopingspunten. Ik ben voorts van mening dat de strategie de richting moet vastleggen voor de verdere ontwikkeling van de maritieme dimensie van het GVDB. De lidstaten moeten, zoals al vastgelegd in het *EU Maritime Security Operations* concept uit 2012, in staat zijn een scala aan maritieme taken uit te voeren. In het licht van de geïntegreerde benadering zou vooral regionale maritieme capaciteitsopbouw meer gestalte moeten krijgen, ook in preventieve zin. De geïntegreerde benadering van de EU heeft in het maritieme domein voorts toegevoegde waarde als het gaat om de versterking van de grensbewaking en de bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit. Dat geldt ook voor gezamenlijk *dual use* onderzoek en capaciteitsontwikkeling, in het bijzonder op het terrein van beeldopbouw en gegevensuitwisseling. Ik plaats hierbij de kanttekening dat de inspanningen in dit kader niet moeten leiden tot een militarisering van civiele taken zoals grensbewaking, en dat niet een specifieke regio model moet staan voor de verwezenlijking van de strategie.

EU Battlegroups

In navolging van de informele bijeenkomst in Athene zal tijdens de RBZ de benutting van de *EU Battlegroups* aan de orde komen. Doel is om aan de hand van een generiek crisisscenario inzicht te verschaffen in de (voorbereiding van) besluitvorming over het gebruik van dit instrument. Zoals bekend heb ik afgelopen jaar meermaals gewezen op de implicaties van verdergaande defensiesamenwerking. Dit betreft zowel de politieke besluitvorming als de inrichting en de inzet van de krijgsmacht. Dit aspect is in de EU-discussies tot heden onderbelicht gebleven. Deze elementen zal ik opnieuw beklemtonen in mijn bijdrage aan de discussie over het gebruik van de *EU Battlegroup*.

Financiële aspecten

De Hoge Vertegenwoordiger heeft nog niet, zoals vastgesteld in de Raadsconclusies van de Europese Raad, gerapporteerd over de financiële aspecten van EU-operaties en missies. Deze rapportage is mede relevant met het oog op de review van het Athena-mechanisme in de tweede helft van dit jaar. Nederland staat kritisch ten opzichte van de verruiming van *common funding* via het Athena-mechanisme, gelet op de lopende financiële verplichtingen en de implicaties voor de defensiebegroting. Voorts biedt verruiming van *common funding* geen garantie dat de lidstaten vaker bereid zullen zijn bijdragen te leveren aan GVDB-missies en operaties. Wat Nederland betreft, verdient de verhoging van de flexibiliteit van de financiering van missies en operaties nader onderzoek. Dit behelst aan de ene kant de mogelijkheid om EU-ontwikkelingsfondsen te kunnen benutten voor veiligheidsgerelateerde activiteiten zoals *security sector reform*, capaciteitsopbouw en *equipment support*. Aan de andere kant kunnen de vereenvoudiging van procedures en van de toegang tot civiele inhuur van specifieke capaciteiten de besluitvorming vergemakkelijken.

Operaties

De bespreking van de operaties zal zich toespitsen op het Raadsbesluit van 1 april jl. om de nieuwe GVDB-operatie EUFOR CAR te lanceren. Met dit besluit is de opbouw van de operatie in de CAR begonnen. De operatiecommandant zal de situatie ter plaatse schetsen en de planning voor de ontplooiing toelichten. Daarbij zal hij de kanttekening plaatsen dat op basis van de tot heden toegezegde bijdragen de operatie slechts de status *Initially Operational Capable* zal bereiken. Om de operatie *Fully Operational Capable* te kunnen verklaren, moet nog de behoefte aan een infanteriecompagnie worden vervuld. De lidstaten worden in dit kader opgeroepen om een bijdrage te overwegen. Zoals bekend, levert Nederland geen troepen aan EUFOR CAR.

EDA bestuursraad

De Europese Raad heeft de Hoge Vertegenwoordiger en het EDA gevraagd voor het eind van dit jaar een overkoepelend beleidskader voor structurele capaciteitsversterking (*policy framework*) op te stellen. Daarin moet in overeenstemming met de Raadsconclusies de coherentie met de capaciteitsontwikkeling in de Navo worden gewaarborgd. De Ministers bespreken in Luxemburg de uitgangspunten van de totstandkoming van een dergelijk kader. De uitgangspunten die het EDA en de EDEO tot dusverre hebben voorgesteld komen tegemoet aan aspecten die Nederland al langer beklemtoont, zoals initiatieven van de lidstaten bij de verdieping van defensiesamenwerking en de noodzaak *bottom up* initiatieven te combineren met *top down* prioritering en sturing.

Daarnaast wordt het belang onderstreept om een *life cycle* benadering te hanteren, en om transparantie en beleidsharmonisatie te optimaliseren.

Ik zal in de bespreking over dit onderwerp beklemtonen dat de discussie zich dit jaar vooral moet toespitsen op de vraag hoe de uitgangspunten, die gedeeltelijk zijn vastgelegd in de *Code of Conduct on Pooling and Sharing*, minder vrijblijvend kunnen worden gemaakt. De politieke wil van de lidstaten om zich in de nationale besluitvorming meer te laten leiden door de internationale afspraken over gezamenlijke capaciteitsontwikkeling is een essentiële voorwaarde om concrete vervolgstappen te kunnen zetten. Zonder deze betrokkenheid heeft een aanvullend document geen toegevoegde waarde.

Air to Air Refueling is door de Europese Raad aangemerkt als een *key capability* die de komende jaren moet worden versterkt. In het door Nederland geleide project voor de gezamenlijke verwerving van *Multi Role Tanker Transport* (MRTT) vliegtuigen zijn de komende periode besluiten over de verwervingsstrategie aan de orde. In de planning begint de verwervingsfase in oktober dit jaar. De meest betrokken landen in het MRTT-project, Nederland Noorwegen en Polen, geven de voorkeur aan een samenwerkingsverband waarbij het materieelagentschap OCCAR (*Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement*) de verwerving van de nieuwe tankvliegtuigen uitvoert, terwijl het *NATO Support Agency* (NSPA) verantwoordelijk wordt voor de instandhouding van de vliegtuigen. Op deze wijze profiteren de partnerlanden optimaal van de specifieke deskundigheid van beide agentschappen. De twee agentschappen werken in overleg met de landen en met het EDA de voorwaarden uit waaronder een precieze werkverdeling kan worden vastgesteld. Zodra er meer duidelijkheid ontstaat, zal ik de Kamer in het kader van het DMP nader over het MRTT-project informeren.

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert