

Vergaderjaar 2018–2019

35 189

Initiatiefnota van het lid Belhaj over een Europese krijgsmacht van en voor Europeanen

Nr. 5

BRIEF VAN MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 mei 2019

In uw brief van 18 april jl. heeft u mij verzocht om een reactie op de initiatiefnota «een Europese krijgsmacht van en voor Europeanen» (Kamerstuk 35 189, nr. 2) van het lid Belhaj (D66). Hierbij doe ik u, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, de reactie toekomen.

Algemene reactie

Allereerst dankt het kabinet de initiatiefnemer voor de timing van deze nota en het stimuleren van discussie over dit onderwerp. Het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) van de EU is op dit moment volop in ontwikkeling en daarbij hoort ook nadrukkelijk de discussie over de toekomst van de Europese defensiesamenwerking, waaraan de nota een welkome bijdrage levert. Zoals ook uit het regeerakkoord blijkt, deelt het kabinet de constatering uit de initiatiefnota dat Nederland en Europa worden geconfronteerd met een snel veranderende en verslechterende veiligheidsomgeving. Niet alleen nemen de dreigingen toe, maar ze veranderen ook van aard: het type dreiging wordt diverser en steeds meer actoren beschikken over hoogwaardige technologie. In deze veiligheidscontext wordt Europa steeds kwetsbaarder. Zoals de nota ook terecht stelt, vragen de veiligheidsomgeving, onze burgers en belangrijke strategische partners zoals de Verenigde Staten om een Europa dat meer verantwoordelijkheid neemt voor de eigen veiligheid. Het kabinet is daarom van mening dat Europa beter in staat moet zijn te reageren en te anticiperen op situaties die de Europese veiligheid bedreigen. Waar mogelijk, samen met niet-Europese partners, maar ook alleen als dat nodig is. Tegen deze achtergrond gaat deze brief nader in op de rol van de EU.

In lijn met de *EU Global Strategy on Foreign and Security Policy* uit 2016, zet het kabinet in op een sterk GVDB, zoals uiteengezet in de Kamerbrief over de Staat van de Europese Unie 2019 (Kamerstuk 35 078, nr. 1). Het

GVDB kent drie prioriteiten¹: a) een geïntegreerd crisis- en conflictbeleid waardoor de EU beter in staat moet zijn te reageren op de verschillende stadia van conflicten en crises door de inzet van GVDB-missies en -operaties, maar ook het bredere EU-instrumentarium voor extern beleid; b) capaciteitsopbouw van partners ten behoeve van het versterken van de weerbaarheid van samenlevingen rondom de EU, onder andere door het versterken van de veiligheidssector in die staten; en c) het beschermen van de Unie en haar burgers, waarbij duidelijk wordt gesteld dat de NAVO het primaire kader voor de collectieve verdediging blijft voor de lidstaten die ook lid zijn van de NAVO. De EU heeft een aanvullende rol te spelen bij onder andere het beschermen van infrastructuur, grensbewaking, cyberdreiging en cyber security, het voorkomen van terroristische aanvallen en het bestrijden van mensensmokkel.

De EU speelt daarmee geen rol in collectieve verdediging. Wel kan iedere EU-lidstaat artikel 42(7) van het EU-Verdrag inroepen en daarmee andere lidstaten om hulp en bijstand vragen wanneer er sprake is van een gewapende aanval op zijn grondgebied. In 2016 deed Frankrijk een beroep op artikel 42(7) na o.a. de Bataclan-aanslag. Op basis van het inroepen van artikel 42(7) door Frankrijk heeft Nederland haar inspanningen in de strijd tegen ISIS geïntensiveerd.² Artikel 42(7) stelt echter expliciet dat de NAVO de grondslag blijft voor de collectieve verdediging van het grondgebied van die landen die ook lid zijn van de NAVO.

Tegen deze achtergrond zet het kabinet in op de volgende vier elementen in relatie tot de vormgeving van de toekomstige Europese defensiesamenwerking:

- 1) Het aanbrengen van meer focus in het operationaliseren van het ambitieniveau van de EU en het versterken van de link tussen interne en externe veiligheid.

De huidige veiligheidscontext vraagt om een gezamenlijke respons waarbij geldt dat organisaties zoals de EU, de NAVO en de VN ieder hun eigen unieke sterke punten hebben die maximaal moeten worden ingezet. Het kabinet ziet de brede *toolbox* van de EU, variërend van bijvoorbeeld politieke en economische middelen tot ontwikkelingssamenwerking en defensiecapaciteiten, en de nadruk op een geïntegreerde inzet van deze instrumenten (de zogenaamde geïntegreerde benadering) als unieke sterke punten van de EU. Nederland vraagt aandacht voor meer gerichte capaciteitsontwikkeling in EU-verband, in lijn met de sterke punten van de EU, en ziet graag meer coherentie tussen de verschillende initiatieven op dit terrein.

Het kabinet vindt het belangrijk om de drie prioriteiten van de EU op het terrein van het GVDB goed te verbinden met de interne taken van de EU – zoals interne veiligheid, justitie en migratie. Zoals de nota terecht benadrukt raakt de interne en externe veiligheid in toenemende mate met elkaar verweven. Dit komt samen bij onderwerpen zoals het vergroten van de weerbaarheid van kritieke infrastructuur, de veiligheid rondom de Europese grenzen, de preventie en het tegengaan van terrorisme en radicalisering, mensensmokkel en cyber- en hybride dreigingen en georganiseerde ondermijnende criminaliteit. De kracht van de EU is dat het, in relatie tot al deze onderwerpen, een breed palet aan instrumenten in huis heeft, deze op een geïntegreerde

¹ Conclusies RBZ en RBZ-Defensie, 14 november 2016, blz. 4 en 5, <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/11/14/conclusions-eu-global-strategy-security-defence/>

² Kamerstuk 27 925, nr. 566, Kamerstuk 27 925, nr. 571.

manier kan inzetten en op een andere manier dan de NAVO invulling kan geven aan nieuwe uitdagingen. Het kabinet zet in op een versterking van deze kracht van de EU.

2) Een sterke rol voor de Raad om het Europese veiligheids- en defensiebeleid effectiever te maken.

De initiatiefnota stipt terecht ook de besluitvorming over missies en operaties aan. In lijn met het intergouvernementele karakter van het GVDB, is het kabinet van mening dat de Raad strategische sturing dient te geven om het veiligheids- en defensiebeleid van de EU effectiever te maken en de link tussen interne en externe veiligheid te versterken. Dit zou in de toekomst ook moeten worden gereflecteerd in de agenda, het format, de voorbereiding en de besluitvormingsstructuren van de Raad. De Hoge Vertegenwoordiger (HV) en de Europese Commissie dienen deze geïntegreerde manier van werken te ondersteunen. Besluiten die gevolgen hebben op militair en defensiegebied moeten wat het kabinet betreft genomen blijven worden op basis van unanimiteit, conform het EU-Verdrag. De inzet van Nederlandse militairen dient altijd op basis van nationale besluitvorming te geschieden.

3) Focus op een output georiënteerde benadering en concrete resultaten.

Nederland zet in op een meer output georiënteerde manier van werken in de EU waarbij specifieke doelen en duidelijke tijdslijnen worden gesteld om concrete resultaten te behalen. Deze modus operandi kan wat het kabinet betreft vaker worden toegepast, bijvoorbeeld in Raadsconclusies. De inzet is om meer afspraken te maken zoals door de EU en NAVO op het gebied van militaire mobiliteit is gedaan in 2018. Om de EU daadkrachtiger te maken zou het goed zijn dergelijke afspraken ook te maken op het gebied van capaciteitsontwikkeling en interoperabiliteit van krijgsmachten.

4) Focus op coherente implementatie van huidige instrumenten: werkbaar maken wat we reeds in EU-verband hebben afgesproken.

Sinds de lancering van de EU Global Strategy in 2016 zijn in de EU veel nieuwe initiatieven gelanceerd op het gebied van veiligheid en defensie, zoals de *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD), Permanent gestructureerde samenwerking (PESCO), het *European Defence Industrial Development Programme* (EDIDP), het Europees Defensiefonds (EDF) en de *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC). Deze initiatieven zijn onder andere gericht op meer coördinatie in de planning rondom capaciteitsontwikkeling, meer gezamenlijk onderzoek, meer gezamenlijke capaciteitsontwikkeling, een gelijk speelveld voor de Europese defensie-industrie, meer interoperabiliteit tussen de verschillende krijgsmachten en snellere verplaatsingsmogelijkheden door Europa. Het kabinet legt de komende tijd de nadruk op de implementatie van al deze initiatieven en het bereiken van concrete resultaten.

CARD laat op basis van de defensieplannen van de EU-lidstaten zien waar tekorten en samenwerkingskansen liggen. Met PESCO-projecten kan daar vervolgens invulling aan worden gegeven. Binnen het Europees Defensiefonds kan de gezamenlijke ontwikkeling van defensiecapaciteiten worden medegefinancierd. Ook PESCO-projecten komen hiervoor in aanmerking. De MPCC zorgt ervoor dat de EU op een geïntegreerde manier een beperkt aantal trainingsmissies en een kleine executieve missie kan plannen en aansturen.

Deze initiatieven dragen bij aan een slagvaardiger en effectiever GVDB en het terugdringen van bestaande Europese capaciteitstekorten. Zoals terecht in de initiatiefnota staat, is er op dit punt nog veel efficiëntiewinst te boeken. De samenhang tussen al deze initiatieven wordt de komende tijd verder vormgegeven.

Met deze vier elementen wordt duidelijk dat de kabinetsinzet is gericht op een verdere versterking van de Europese defensiesamenwerking, die ook bijdraagt aan een sterker Europees aandeel binnen de NAVO, zonder dat daarbij de taken en structuren van de NAVO worden gedupliceerd.

Het kabinet acht het van essentieel belang de soevereiniteit te behouden om te besluiten waar mensen en middelen in te zetten (EU, NAVO, VN, of anderszins). Dat neemt niet weg dat het kabinet het belang van een meer flexibele en solidaire financiering van militaire EU-operaties erkent, om de lasten eerlijker te verdelen.³ Nederland koestert voorts sterke EU-NAVO samenwerking en de trans-Atlantische relatie. Capaciteiten die in EU-kader worden ontwikkeld moeten ook kunnen worden ingezet in NAVO-kader en vice versa. Een pleidooi voor een Europese krijgsmacht zou de samenwerking tussen de EU en NAVO en tevens de EU-relaties met strategische partners onder druk kunnen zetten. Het kabinet vindt dat er binnen Europese defensiesamenwerking juist expliciet aandacht moet zijn voor de samenwerking met strategische partners, omdat deze een belangrijke bijdrage kunnen leveren, bijvoorbeeld op het gebied van militaire mobiliteit.

Waar het kabinet in algemene zin naar streeft, is dat de verschillen in dreigingsbeelden, prioriteiten en strategische culturen tussen EU-lidstaten kleiner worden. Dit stimuleert nadere samenwerking en interoperabiliteit tussen de verschillende krijgsmachten waardoor Europa als geheel effectiever wordt. Intensieve bilaterale samenwerking zoals Nederland die heeft met onder andere Duitsland en België, en samenwerkingsverbanden zoals het *European Intervention Initiative* (EI2), dragen hieraan bij. Het kabinet vindt dat Nederland een voorbeeldfunctie heeft te vervullen als het gaat om het trekken van lessen uit bilaterale samenwerking voor een versterkte Europese defensiesamenwerking.

Reactie op beslispunten

Hier ga ik nader in op de beslispunten in de initiatiefnota.

1. Initiatiefnemer vraagt de Kamer in te stemmen de regering te verzoeken om het voorstel voor een Europese Krijgsmacht, na advies van een onafhankelijk adviesorgaan, uit te werken en steun te verwerven bij andere lidstaten om het vervolgens voor te leggen in de Europese Raad.

Zoals hierboven is toegelicht, heeft het kabinet bezwaren tegen een Europese krijgsmacht zoals de initiatiefnota voorstelt. Ook is het kabinet gehouden aan de motie van de leden Stoffer en Bruins Slot (Kamerstuk 35 000 X, nr. 63), over het kenbaar maken van de Nederlandse bezwaren tegen een Europees leger en het zoeken met andere EU-lidstaten naar een effectief gezamenlijk tegenwicht, die werd aangenomen door een ruime Kamermeerderheid. Overigens hebben Duitsland en Frankrijk in de Raad Buitenlandse Zaken van november jl. naar aanleiding van hun uitspraken over een Europees leger benadrukt dat ook zij de NAVO als hoeksteen zien

³ Zie BNC fiche over het Raadsbesluit inzake de *European Peace Facility*, Kamerstuk 22 112, nr. 2681.

van de collectieve verdediging. Zij hebben via de beeldspraak van een Europees leger vooral willen benadrukken dat Europa op een meer autonome wijze moet kunnen optreden om de eigen veiligheid te kunnen waarborgen en dat hiervoor meer samenwerking op defensiegebied nodig is.

2. Initiatiefnemer vraagt de Kamer in te stemmen de regering te verzoeken om tot een gedegen analyse te komen over wat de Europese Unie nodig heeft aan militaire capaciteiten (mensen en middelen) om het eigen grondgebied te beschermen.

In 2018 is het Capability Development Plan (CDP) herzien (Kamerstuk 21 501-28, nr. 183). Het CDP geeft reeds aan welke capaciteiten de EU op de korte en lange termijn nodig heeft om uitvoering te kunnen geven aan de prioriteiten van de EU zoals die eerder in deze brief zijn genoemd.

Zoals ook in de algemene reactie is aangegeven, heeft de Raad geconcludeerd dat het verdedigen van het Europese grondgebied, zoals dat tot de nationale en NAVO hoofdtaken behoort, niet tot de EU taken behoort. Daarmee is deze analyse wat het kabinet betreft niet aan de orde.

3. Initiatiefnemer vraagt de Kamer in te stemmen de regering te verzoeken op korte termijn de Nederlandse Krijgsmacht open te stellen voor EU-burgers.

7. De lidstaten te verzoeken om EU-burgers toe te staan deel te nemen aan de eigen Krijgsmacht, naar voorbeeld van o.a. België.

In de brief «CDS over diverse denkbare oplossingen voor werven personeel» (Kamerstuk 34 919, nr. 34) die ik op 22 februari jl. aan uw Kamer heb gestuurd, schreef ik dat het aannemen van mensen met een niet-Nederlandse nationaliteit nu niet aan de orde is. Er bestaan wettelijke beperkingen in de vorm van artikel 5 van het Algemeen militaire ambtenarenreglement (AMAR) wat betekent dat er een wetswijziging nodig zou zijn om hier verandering in te brengen. Indien de Kamer het gewenst acht ben ik wel bereid de haalbaarheid en wenselijkheid van de deze optie nader te onderzoeken.

De Nederlandse krijgsmacht werkt nauw samen met andere Europese krijgsmachten, zoals met de marine van België en in het binationale tankbataljon met Duitsland. Het doel waarop de initiatiefnemer wijst, namelijk verregaande samenwerking tussen Europese krijgsmachten en het betrekken van personeel met een andere nationaliteit, wordt nu dus reeds binnen de bestaande kaders bereikt. Defensie houdt de ontwikkelingen op dit punt bij andere krijgsmachten in de gaten.

4. De oprichting van een gemeenschappelijk Europees militair hoofdkwartier, het DG Defensie en het tot stand brengen van de portefeuille EU-Commissaris voor Defensie.

In november 2018 heeft Nederland ingestemd met de doorontwikkeling van de in 2016 opgerichte *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC).⁴ We zijn toen akkoord gegaan met de groei tot een maximum van 60 VTE permanente staf en 94 oproepbare krachten, zodat de MPCC beter uitvoering kan geven aan een civiel-militaire, geïntegreerde manier van werken met de *Civil Planning and Conduct Capability* (CPCC). De MPCC kan een beperkt aantal trainingsmissies en een kleine executieve missie plannen en aansturen.

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2018/11/19/>

Zoals ook in de algemene reactie aangegeven, wil Nederland vooral werkbaar maken wat reeds in Europees verband is afgesproken. Daar maakt de MPCC onderdeel van uit. Als een verdere groei van de MPCC in de toekomst nodig blijkt, moet duidelijk worden welke type missies gepland en aangestuurd dienen te worden door het MPCC en waarom. Het dupliceren van NAVO-structuren moet worden voorkomen. Nederland zal zich er in algemene zin in EU- en NAVO-verband voor blijven inspannen dat er in de toekomst weer gebruik kan worden gemaakt van het «Berlijn plus» arrangement dat erin voorziet dat NAVO *command and control* structuren door de EU kunnen worden benut wanneer nodig.

Het kabinet kan niet vooruitlopen op de verkiezingen van het Europees parlement van 23–26 mei aanstaande noch op de vorming van de nieuwe Europese Commissie. Mocht er in de nieuwe Commissie een Directoraat-Generaal worden ingericht dat zich bezig gaat houden met veiligheid en defensie, dan dient dit wat Nederland betreft een faciliterende rol te spelen die het werk van de Raad op dit terrein ondersteunt. Een voorbeeld is de financiële en administratieve ondersteuning die de Commissie nu reeds biedt ten behoeve van de uitvoering van het *European Defence Industrial Development Programme* (EDIDP).

5. Op korte termijn de oprichting van een interparlementair netwerk van Standing Committees voor Defensie en Veiligheid.

Dit beslispunt is aan het parlement.

Nederland is in het algemeen voorstander van sterke interparlementaire samenwerking in de EU vanuit het oogpunt van democratische legitimiteit en een versterking van de rol van nationale parlementen.

6. De bevoegdheden van de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid zodanig aan te passen zodat zij een verzoek tot inzet van de Europese Krijgsmacht kan doen.

De bevoegdheden van de Hoge Vertegenwoordiger zijn vastgelegd in het Verdrag van Lissabon. Voor een aanpassing van de bevoegdheden van de HV zou een Verdragswijziging nodig zijn. Dat is niet aan de orde.

De initiatiefnota noemt artikel 42(7) van het EU-Verdrag als juridische basis voor de inzet van een Europese krijgsmacht. Het is aan de lidstaat die op zijn grondgebied gewapenderhand wordt aangevallen om een beroep te doen op deze bepaling en om bijstand te verzoeken. Artikel 42(7) bepaalt uitdrukkelijk dat het wordt uitgevoerd «overeenkomstig artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties». Het verzoek dient daarom te komen van de betrokken lidstaat. Op grond van het internationaal recht is artikel 51 VN Handvest namelijk een recht voor de betrokken lidstaat; dit kan enkel collectief worden uitgeoefend op voorwaarde dat er een verzoek om bijstand door de slachtofferstaat is.

Op grond van artikel 42(7) genomen maatregelen moeten worden onderscheiden van bijvoorbeeld missies en operaties in het kader van het GVDB op basis van artikel 43 van het EU-Verdrag. Op basis van artikel 42(4) van het EU-Verdrag worden EU-missies voorgesteld door de Hoge Vertegenwoordiger of op initiatief van een lidstaat. Daarbij geldt dat de Raad met unanimitéit besluit over de instelling van een missie of operatie.

8. In de Raad steun uit te spreken voor het voorstel om het democratisch toezicht van het Europees parlement te versterken met een volwaardige Commissie Veiligheid en Defensie in het Europees parlement.

Het is aan het Europees parlement zelf om een volwaardige Commissie Veiligheid en Defensie in te stellen ten behoeve van het uitoefenen zijn rol op grond van artikel 36 van het EU-Verdrag.

De Minister van Defensie,
A.Th.B. Bijleveld-Schouten