

INZET VAN SNELLE REACTIEMACHTEN

No. 96, oktober 2015

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Prof.mr. J.G. de Hoop Scheffer

Vicevoorzitter Prof.dr. A. van Staden

Leden Mw. prof.mr. C.P.M. Cleiren
Mw. prof.dr. J. Gupta
Prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Mw. dr. P.C. Plooi-j-van Gorsel
Mw. prof.dr. M.E.H. van Reisen
LGen b.d. M.L.M. Urlings
Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve

Secretaris Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
aiv@minbuza.nl

Gecombineerde Commissie Militaire Snelle Reactiemachten en Democratische Legitimiteit

Voorzitter Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve

Leden Drs. D.J. Barth
Mw. prof.dr. M.G.W. den Boer
Prof.dr. J. Colijn
Mw. dr. M. Drent
Mw. prof.dr. I. Duyvesteyn
Prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Dr. A.R. Korteweg
Mw. dr. C.M. Megens

Extern deskundige Gen.-maj. der mariniers b.d. mr.drs. C. Homan

Secretaris Mw. drs. M.E. Kwast-van Duursen

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I	Inleiding	7
II	EU Battlegroups	10
	II.1 Taak, rol en samenstelling	10
	II.2 EU-besluitvormingsprocedures	12
	II.3 Werking van artikel 44 VEU	15
	II.4 Financiering	17
III	NRF/VJTF	19
	III.1 Taak, rol en samenstelling	19
	III.2 NAVO-besluitvormingsprocedures	21
	III.3 Financiering	22
IV	De rol van de Staten-Generaal bij inzet van snelle militaire reactiemachten	24
	IV.1 Snelle militaire reactiemachten en artikel 100 GW	24
	IV.2 Snelle militaire reactiemachten en artikel 97 GW	31
V	Nationale parlementen in de EU en de inzet van snelle militaire reactiemachten	33
	V.1 Overzicht parlementaire besluitvormingsprocedures EU/NAVO-bondgenoten	33
	V.2 Parlementaire procedures in Duitsland, Frankrijk, het VK en België	35
	V.3 Rol van de NAVO-assemblée, het Europees Parlement en de IPC	37
VI	Conclusies en aanbevelingen	39
	VI.1 Conclusies	39
	VI.2 Aanbevelingen	44
Bijlage I	Relevante bepalingen uit het Verdrag betreffende de Europese Unie	
Bijlage II	Overzicht parlementaire procedures	
Bijlage III	Adviesaanvraag	
Bijlage IV	Lijst met geraadpleegde personen	
Bijlage V	Overzicht gebruikte afkortingen	

Woord vooraf

Op 11 mei 2015 ontving de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) het verzoek een advies uit te brengen over snelle militaire reactiemachten. De centrale vraag in de adviesaanvraag luidt: zijn er verdere aanpassingen nodig van nationale en internationale procedures om de besluitvorming over het gebruik van snel inzetbare militaire eenheden te vergemakkelijken en beter in lijn te brengen met de noodzakelijke snelheid van handelen en zo ja, welke?¹ Om deze vraag te kunnen beantwoorden heeft de AIV een analyse gemaakt van de stand van zaken met betrekking tot de *EU Battlegroups* en de *NATO Response Force* (NRF) en zijn de nationale en internationale besluitvormingsprocedures in kaart gebracht.

In de inleiding wordt kort ingegaan op de diverse aspecten van het onderwerp van de adviesaanvraag. Het tweede hoofdstuk is gewijd aan de taak, de rol en de samenstelling van de *EU Battlegroups*, de besluitvormingsprocedures van de Europese Unie (EU), de werking van artikel 44 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en de financiering. Het derde hoofdstuk behandelt de taak, de rol en de samenstelling van de *NATO Response Force* (NRF), de besluitvormingsprocedures van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en de financiering van de inzet van de NRF. Mede op verzoek van de Tweede Kamer wordt de nieuwe flitsmacht van de NAVO, de *Very High Readiness Force* (VJTF), ook in de beschouwingen meegenomen. Het vierde hoofdstuk staat stil bij de rol van de Staten-Generaal bij de inzet van militaire snelle reactiemachten, de grondwetsartikelen 97 en 100, het rapport van de werkgroep 'Onderzoek NATO Response Force' en eerdere AIV-adviezen over dit onderwerp. Het vijfde hoofdstuk behandelt de parlementaire besluitvormingsprocedures bij andere Europese lidstaten - meer in het bijzonder van Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk (VK) en België -, de rol van het Europees Parlement, de assemblee van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en de Interparlementaire Conferentie (IPC). Het zesde hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen.

Het advies is opgesteld door een gecombineerde commissie bestaande uit prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve (AIV/CVV, voorzitter), drs. D.J. Barth (CVV), mw. prof.dr. M.G.W. den Boer (CEI), prof.dr. J. Colijn (CVV), mw. dr. M. Drent (CVV), mw. prof.dr. I. Duyvesteyn (CVV), gen.-maj. der mariniers b.d. mr.drs. C. Homan (extern deskundige), prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin (CMR), dr. A.R. Korteweg (CVV) en mw. dr. C.M. Megens (CVV). Het secretariaat werd gevoerd door mw. drs. M.E. Kwast-van Duursen bijgestaan door de stagiaires mw. J. Schonewille en dhr. M. Lommers. De ambtelijke contactpersonen waren drs. B. Beltman (ministerie van Buitenlandse Zaken) en Lkol A.J. Schouwenaars (ministerie van Defensie).

Voor dit advies heeft de commissie gesproken met leden van de Staten-Generaal en met een aantal externe deskundigen. Tevens heeft de commissie een bezoek gebracht aan de Europese Unie (EU) en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en de Nederlandse Permanente vertegenwoordiging bij beide organisaties. In bijlage IV is een overzicht van de geraadpleegde personen opgenomen. De AIV is hen zeer erkentelijk voor de verschaft informatie en inzichten.

Het advies is door de AIV vastgesteld op 2 oktober 2015.

1 Zie voor de adviesaanvraag Bijlage III.

I Inleiding

Minder dan tien jaar geleden, in 2007, vroeg de regering aan de AIV advies uit te brengen over de problemen die zich kunnen voordoen in de wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvormingsprocessen bij de inzet van militaire snelle reactiemachten.² Het feit dat nu wederom advies wordt gevraagd doet vermoeden dat de voorwaarden tot inzet van deze reactiemachten aan verandering onderhevig zijn, of dat althans het besef lijkt te groeien 'dat je sommige zaken beter aan de regering over kunt laten, en dat je speelruimte moet geven om de samenwerking met andere landen mogelijk te maken.'³ Dit citaat van Angelien Eijnsink, lid van de Tweede Kamer, illustreert hoe anno 2015 in elk geval in het Nederlandse parlement sprake is van voortschrijdend inzicht over de rol en bemoeienis van de volksvertegenwoordiging bij militaire missies en over de noodzakelijke handelingsvrijheid van de regering om effectief internationale defensiesamenwerking aan te gaan.

Voormalig minister Timmermans sprak in een overleg met de Tweede Kamer over de implicaties van Europese militaire samenwerking: 'Dat zal niet alleen van regeringen, maar ook van nationale parlementen een hoop vergen. Laat ik de olifant in de kamer nog maar een keer noemen: het zal vroeg of laat consequenties hebben voor onze besluitvorming over de inzet van militaire middelen. Niet nu en niet op korte termijn (...) Wij weten allemaal dat wij vroeg of laat niet om dit onderwerp heen kunnen. Het zal een lastige klus zijn om hier een weg in te vinden die zowel de nationale soevereiniteit respecteert als de mogelijkheid creëert om Europees op te treden waar [dat] nodig is'.⁴

Maar zijn de condities inderdaad veranderd? De vraag laat zich beantwoorden vanuit drie invalshoeken. De eerste invalshoek betreft de vraagkant. De behoefte aan snel inzetbare militaire eenheden kan veranderd zijn door de gewijzigde veiligheidssituatie. In dit advies wordt onderscheid gemaakt tussen de behoefte aan snelle inzet in situaties waarin de verdediging van het Koninkrijk of dat van de bondgenoten op het spel staat (zelfverdediging of collectieve verdediging) en de behoefte om in te grijpen in missies ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Hoewel het in theorie niet uitgesloten is dat Nederland dergelijke inzet alleen zou plegen, zijn beide vormen van inzet praktisch en ook politiek niet anders denkbaar dan in internationaal verband, zodat de inzet onlosmakelijk ook een internationale samenwerkingsdimensie heeft.

Aan de randen van Europa is sprake van toenemende instabiliteit.⁵ De kans dat er behoefte is aan inzet van militaire eenheden – waaronder snelle militaire reactiemachten – neemt

2 AIV-advies nr. 56, 'Inzet van de krijgsmacht, wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming', Den Haag, mei 2007.

3 Citaat van Angelien Eijnsink in: Marno de Boer, 'Bij Navo-flitsmacht hoort ook een sneller parlement'. Trouw, 12 februari 2015, zie: <<http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/3849872/2015/02/12/Bij-Navo-flitsmacht-hoort-ook-een-sneller-parlement.dhtml>>.

4 Verslag van een algemeen overleg, Kamerstuk 29521, nr. 253, p. 15.

5 Zie ook AIV-advies nr. 94, 'Instabiliteit rond Europa: confrontatie met een nieuwe werkelijkheid', Den Haag, april 2015.

toe. Militair-technologische ontwikkelingen, die sneller ingrijpen kunnen vergen, volgen elkaar in hoog tempo op. Daarnaast groeit de wederzijdse afhankelijkheid tussen de lidstaten door bi- en multinationale samenwerkingsverbanden op defensiegebied. Dit geldt zeker voor Nederland dat op veel fronten internationale samenwerking is aangegaan. Internationale defensiesamenwerking vergroot het gezamenlijke handelingsvermogen, maar brengt ook verplichtingen en afhankelijkheden met zich mee met gevolgen voor de taakuitoefening van het Nederlandse parlement.⁶

Dit raakt ook aan het vraagstuk van de soevereiniteit. Het AIV-advies 'Europese defensiesamenwerking: soevereiniteit en handelingsvermogen' stelt dat het hierbij gaat om 'een afweging tussen het vergroten van het handelingsvermogen en het behoud van de vrijheid van handelen' en dat (...) 'veiligheid en soevereiniteit gediend zijn bij een krijgsmacht die effectief kan samenwerken in Europees en breder internationaal verband'.⁷ Militaire inzet zal in hoofdzaak alleen nog in multinationaal verband plaatsvinden waarvoor uiteraard ook democratische legitimering nodig is. In het geval van snelle militaire reactiemachten zoals de *EU Battlegroups* en de NRF klemmt dit des te meer omdat regeringen binnen een kort tijdsbestek moeten besluiten tot militaire inzet. Ook onder deze omstandigheden moet de democratische legitimiteit gewaarborgd blijven door een optimale betrokkenheid van het parlement.

De tweede invalshoek betreft het aanbod. Het aanbod van snel inzetbare militaire capaciteit kan aan verandering onderhevig zijn. Ook in dit geval is onderscheid te maken naar fysieke beschikbaarheid van eenheden en factoren als technologie, logistiek/infrastructuur en financiën enerzijds en de 'politieke' beschikbaarheid in de zin van bereidheid tot inzet – de politieke wil – anderzijds. De NRF is sinds 2006 operationeel en de *EU Battlegroups* sinds 2007. Qua omvang, samenstelling en mogelijke taken zijn er aanzienlijke verschillen tussen de diverse reactiemachten. De NRF kan worden ingezet ten behoeve van de collectieve verdediging én ten behoeve van crisisbeheersingstaken. De *EU Battlegroups* zijn uitsluitend bedoeld voor crisisbeheersingstaken. De NRF is qua omvang groter, kan opereren in gecompliceerdere missies en heeft naast landmachteenheden ook marine- en luchtmacht eenheden. De *EU Battlegroups* bestaan alleen uit eenheden voor optreden op de grond.⁸

De *EU Battlegroups* zijn tot op heden nog geen enkele keer ingezet, de NRF is drie keer ingezet: ter ondersteuning van Afghaanse presidentsverkiezingen in 2004 en voor humanitaire ondersteuningsoperaties in de VS en in Pakistan in 2005.⁹ Het kabinet spreekt in de adviesaanvraag van een 'spagaat tussen de met de mond beleden wil om gezamenlijk snel te kunnen optreden en de praktijk van militaire interventies' en stelt dat dit vragen oproept 'over de werkelijke bereidheid van politici in de Europese landen

6 Zie AIV-advies nr. 78, 'Europese defensiesamenwerking: soevereiniteit en handelingsvermogen', Den Haag, januari 2012, p. 48.

7 Ibidem, p. 12.

8 Zie voor een overzicht van verschillende aspecten van snelle militaire reactiemachten, Robert J. Hendriks, 'Response Forces Galore. A guided tour.' Clingendael, november 2014, pp. 5-6.

9 Verslag van een schriftelijk overleg, Den Haag, 18 april 2013, Kamerstuk 21501-28, nr. 99, p. 2.

om multilaterale snelle reactiemachten in te zetten.’¹⁰ In recente operaties met ad hoc-coalities was snelle inzet niet de grootste *bottleneck* (zie de operatie Serval in Mali, en *Inherent Resolve* tegen ISIS) maar de samenstelling en het voortzettingsvermogen van de militaire eenheden.

De derde invalshoek betreft de besluitvormingsprocedures met betrekking tot de democratische legitimering en de vereiste snelheid. In de loop der tijd zijn binnen de NAVO en de EU, besluitvormingsprocedures ontwikkeld om de inzet van *rapid reaction forces* mogelijk te maken. Het is wenselijk dat de parlementaire procedures hiermee gelijke tred houden om snelle inzet mogelijk te maken indien dat noodzakelijk is.

De parlementaire procedures binnen de EU en de NAVO verschillen per land. Er zijn parlementen zoals het Duitse die beschikken over een instemmingsrecht, terwijl in andere lidstaten militaire inzet vooreerst een zaak van de regering is. De samenstelling van de *EU Battlegroups* en van de NRF/VJTF wijzigt voortdurend, waardoor onderlinge afstemming en stroomlijning van parlementaire procedures wordt bemoeilijkt. Parlementen hebben weinig tijd om de besluitvormingsprocedures te doorlopen vanwege de korte reactietijd. Voorts ontbreekt supranationale of transnationale parlementaire controle. De WEU-assembly, die tot 2011 op dit vlak een zekere rol vervulde, is opgeheven. Het Europees Parlement heeft geen directe bevoegdheden op dit gebied. De rol van de NAVO-assembly is beperkt en de Interparlementaire Conferentie (IPC) staat nog in de kinderschoenen. De regering is van plan tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap samen met de Hoge Vertegenwoordiger de Brusselse en de nationale besluitvormingsprocedures onder de loep te nemen, want ‘keer op keer blijkt dat de wens voor snelle inzet van militairen in EU-verband stuit op trage politieke besluitvorming, niet alleen in Brussel, maar ook in de lidstaten’.¹¹

10 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstuk 29521 nr. 294. Zie bijlage III.

11 Brief van de minister van Defensie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, Kamerstuk 21 501-28, nr. 125, p. 7.

II EU Battlegroups

II.1 Taak, rol en samenstelling

Met de oprichting van de *EU Battlegroups* in 2004, had de EU een tweeledig doel voor ogen: de beschikbaarheid van militaire eenheden om op korte termijn een militaire operatie te kunnen uitvoeren én stimulering van de hervorming en interoperabiliteit van de krijgsmachten van deelnemende lidstaten.¹² Een *Battlegroup* kan wereldwijd opereren binnen een straal van 6000 kilometer van Brussel voor alle crisisbeheersingstaken (Petersbergtaken) zoals omschreven in artikel 43 VEU.¹³ De duur van de inzet is beperkt, tussen 30 en 120 dagen en er zijn geen *follow-on forces*.¹⁴

De Battlegroups kunnen zowel nationaal als multinational zijn samengesteld. Een *Battlegroup* bestaat uit een infanteriebataljon, waaraan gevechtssteun en andere middelen zoals vliegtuigen en schepen kunnen worden toegevoegd, al naar gelang daaraan behoefte bestaat.¹⁵ De *EU Battlegroups* kennen een wisselende samenstelling. Elke zes maanden worden er twee nieuwe *Battlegroups* geformeerd van tweemaal 1500 militairen. Het rotatieschema wordt zes jaar vooruit opgesteld, maar is in het verleden niet altijd volledig gevuld geweest. De halfjaarlijkse rotatie doet afbreuk aan de effectiviteit van de *Battlegroups*. De samenstelling is afhankelijk van de eenheden die lidstaten op dat moment ter beschikking stellen. Daardoor wisselt de kwaliteit van de *Battlegroups* en ontbreekt continuïteit. Een *Battlegroup* opereert onder aanvoering van een *Framework Nation* die leiding geeft aan planning, opbouw, training, certificering en gereedstelling. Het *European Union Military Committee* (EUMC) houdt toezicht op de certificering. Lidstaten zijn overigens huiverig voor al te veel bemoeienis op dit vlak.¹⁶

De afgelopen tien jaar hebben zich diverse malen situaties voorgedaan waarbij de *Battlegroups* ingezet hadden kunnen worden, bijvoorbeeld in Congo in 2006 en in 2008, respectievelijk ter ondersteuning van verkiezingswaarneming en het indammen van geweld in het oostelijk deel van het land. In 2006 verliep de besluitvorming zo traag dat

12 Kees Homan, 'EU-Battle groups. Use them, or lose them', Armex, augustus 2011, nr. 4, p. 18. Met uitzondering van Denemarken en Malta leveren alle EU-lidstaten eenheden. Turkije, Noorwegen en Macedonië leveren eveneens eenheden.

13 De Petersbergtaken zijn: humanitarian and rescue task, 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 stabilization tasks.

14 Frank van Kappen, 'How to use EU Battlegroups - suggesting solutions within the existing legal framework' Interparliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy', By: the Dutch delegation to the CFSP/CSDP Conference, Riga, 4-6 March 2015, p. 5.

15 Kees Homan, 'EU-Battle groups. Use them, or lose them', p. 19.

16 Nora Vanaga, 'Challenges and Solutions for EU Battlegroup Deployment within the Existing Legal Framework', Background notes, p. 19.

de verkiezingen al voorbij waren voordat de lidstaten de knoop hadden doorgehakt.¹⁷ In 2008 vreesden Duitsland en het VK dat de *Battlegroups* niet in staat zouden zijn om de situatie onder controle te krijgen en dat langdurige militaire betrokkenheid noodzakelijk zou zijn.¹⁸ Ook in Tsjaad in 2008, waar een *Battlegroup* een rol had kunnen spelen ter voorbereiding van een VN-operatie, kwam het niet tot inzet. Tijdens de crisis in Libië deed zich opnieuw een gelegenheid voor. De EU nam begin april 2011 de beslissing voor de inzet van *Battlegroups* om een humanitaire operatie van de VN te ondersteunen. Duitsland toonde grote interesse, Zweden stelde zich terughoudend op uit angst bij militaire activiteiten betrokken te raken. Nederland, dat op dat moment *lead nation* van een *Battlegroup* was, was afwijzend vanwege budgettaire beperkingen.¹⁹

In de tweede helft van 2013 en de eerste helft van 2014 werd de inzet van een *EU-Battlegroup* overwogen ten behoeve van stabilisatie van de situatie in de hoofdstad Bangui in de Centraal Afrikaanse Republiek. Het VK voelde niets voor inzet van de *Battlegroups* in verband met de binnenlandse discussie over Europese samenwerking. Voor Griekenland vormde de financiering het struikelblok. Men vond het politiek onverkoopbaar om voor de inzet van de *Battlegroup* geld vrij te maken, terwijl het land in grote financiële problemen verkeert.²⁰ Het VK liet in het najaar van 2013 weten het conflict in de Centraal Afrikaanse Republiek een Franse en geen Europese aangelegenheid te vinden en zag af van een bijdrage. Vervolgens liet Griekenland in het voorjaar van 2014 weten de inzet van een *Battlegroup* niet te kunnen financieren.

Al langere tijd wordt gekeken naar mogelijkheden om de effectiviteit, de flexibiliteit en de inzetbaarheid van de *Battlegroups* te vergroten. In Brussel gaan stemmen op om te bezien of de inzet van een *Battlegroup* of een deel daarvan, bijvoorbeeld een compagnie, ter ondersteuning van civiele missies of SSR-activiteiten wél mogelijk is. In het nieuwe *EU Military Rapid Response Concept* zijn de *Battlegroups* onderdeel geworden van een bredere modulaire benadering van snel inzetbare capaciteiten.²¹ De *EU Battlegroups* vormen *the main building block* waaraan *strategic enablers* worden toegevoegd, afhankelijk van de aard van de operatie.²² Een modulaire opbouw vraagt overigens een andere wijze van gereedstelling en afspraken over de ontwikkeling en

17 Luis Simón, Crisis Management just won't cut it anymore: military planning and CSDP after Lisbon, in: Egmont Paper 41, Luis Simón & Alexander Mattelaer, 'EUnity of command - The Planning and Conduct of CSDP Operations, Brussels, January 2011, p. 8.

18 Claudia Major and Christian Mölling, 'EU Battlegroups: What Contribution to European Defence? Progress and Prospects of European Rapid Response Force's'. SWP Research Paper, RP 8 Berlin, June 2011, p. 22.

19 Nicole Koenig, 'TEPSA Brief, Libya: A wakeup call for the CSDP?', 15 March 2012. Zie: <<http://www.tepsa.eu/download/TEPSA%20brief%20by%20Nicole%20Koenig%20March%202012%282%29.pdf>>, p. 3.

20 Nikals Novaky, 'EU-battlegroups after the Central African republic crisis: quo vadis?', 2 April 2014. Zie: <<http://www.europeangeostrategy.org/2014/04/eu-battlegroups-central-african-republic-crisis-quo-vadis/>>. Geraadpleegd op 11 juni 2015.

21 Arnout Molenaar, 'Meer Europese veiligheid en defensie voor de Unie', Atlantisch Perspectief, nr. 2, 2015, p. 22.

22 EU Military Rapid Response Concept, p. 26.

beschikbaarstelling van specifieke (niche-)capaciteiten.²³ Een omgekeerde route is ook denkbaar waarbij *Battlegroups* als module aansluiten bij andere *Rapid Reaction Forces*.

Het concept van de *Battlegroups* kan ook meer flexibel worden door te variëren in de mate van gereedheid tussen de beide *Battlegroups*. Verlenging van de *stand by*-periode voor 6 of 12 maanden is een andere optie.²⁴ Hierdoor ontstaat meer continuïteit en worden kosten bespaard. De Benelux zal bijvoorbeeld in 2018 voor een heel jaar de eenheden voor een *Battlegroup* leveren.²⁵ De AIV is van mening dat de meest structurele en duurzame oplossing gevonden kan worden in het samenstellen van *EU Battlegroups* uit vaste samenwerkingsverbanden zoals de *Visegrad-group*, de *Weimar*-samenwerking en de *Joint Expeditionary Force* (JEF). Ook zou overwogen kunnen worden om de *Battlegroups* altijd te laten optreden in combinatie met militaire eenheden van Frankrijk, Duitsland of het VK. De Nederlandse bijdrage zou via de Benelux-samenwerking of in het kader van de JEF een meer permanent karakter kunnen krijgen. Ook zou overwogen kunnen worden om de *Battlegroups* altijd te laten optreden in combinatie met militaire eenheden van Frankrijk en/of het VK. Zo wordt de verantwoordelijkheid voor de inzet van de *Battlegroups* gespreid.²⁶

Hoewel de *Battlegroups* nog niet zijn ingezet, is wat betreft de transformatiedoelstelling wel vooruitgang geboekt. De samenwerking in de *Battlegroups* heeft geresulteerd in de uitwisseling van kennis en ervaring, de harmonisering van procedures, gezamenlijke oefeningen en toegenomen inzicht in de nationale en Brusselse besluitvorming.²⁷

II.2 EU-besluitvormingsprocedures

Indien zich een crisis aandient waarvoor de inzet van de *Battlegroups* in beeld is, doorloopt de besluitvorming zeven stadia:

1. De Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) stelt een *Policy Framework for Crisis Approach* op waarin een appreciatie van een crisissituatie wordt gemaakt, inclusief een analyse van mogelijke scenario's, Europese belangen en doelstellingen en beschikbare middelen binnen de EU.
2. Het *Political and Security Committee* (PSC) of de Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) neemt het besluit dat een crisissituatie de inzet van de *Battlegroup* vergt en geeft opdracht tot de opstelling van een *Crisis Management Concept* (CMC). Daarbij kan voor een *fast track procedure* worden gekozen. In dat geval zal geen *Concept of Operations* (CONOPS) worden opgesteld en worden geen Militair Strategische Opties (MSO) uitgewerkt.

23 Verslag van een schriftelijk overleg, Kamerstuk 21501-28, nr. 99, p. 3.

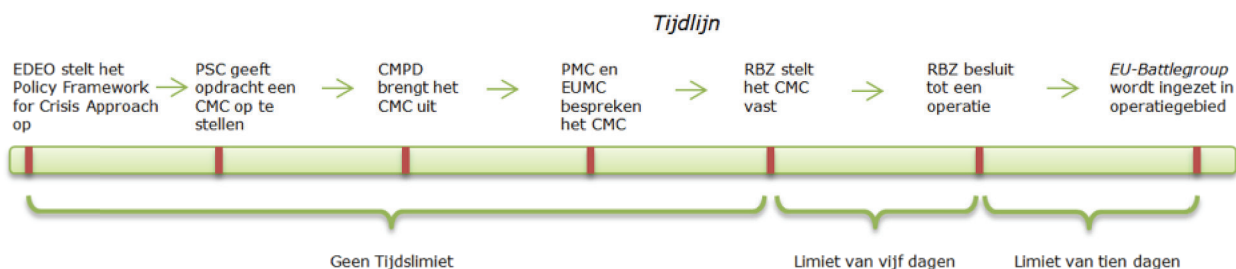
24 EU Military Rapid Response Concept, p. 38.

25 Brief van de minister van Defensie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstuk 33 279, nr. 12, p. 7.

26 Zie ook: Nicolai von Ondarza and Marco Overhaus, 'The CSDP after the December Summit To Rebalance, the EU Should Focus Less on Missions and More on Security and Defence Cooperation', January 2014. Zie: <http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2014C07_orz_ovs.pdf>, p. 3. Geraadpleegd op 11 juni 2015.

27 Major, Mölling, 'EU Battlegroups: What contribution to European Defense?', p. 16.

3. Het Crisis Management Planning Directorate (CMPD), onderdeel van EDEO, brengt het CMC uit waarin mogelijke inzetopties worden geschetst.
4. Het CMC wordt besproken in de Politiek Militaire Groep (PMG) een Raadswerkgroep, en de EUMC.
5. De RBZ stelt het CMC vast.
6. Binnen een termijn van vijf dagen besluit de RBZ over een eventuele operatie. Als de Raad de termijn van vijf dagen niet haalt dan wel de operatie afwijst, wordt een nieuwe CMC opgesteld.
7. Bij een positief besluit wordt de Battlegroup binnen een termijn van tien dagen naar het inzetgebied overgebracht.



Op het eerste gezicht oogt dit als een snelle procedure. Zwakke schakel in het geheel vormt echter de opstelling van het CMC omdat hieraan geen tijdslimiet is verbonden. Lidstaten plegen voor deze fase veel tijd te nemen. Een snelle besluitvorming in de EU wordt verder gehinderd door het feit dat een centrale plannings- en commandostructuur ontbreekt. De EU beschikt, in tegenstelling tot de NAVO, niet over een eigen centraal operationeel hoofdkwartier.²⁸ Dit leidt tot tijdverlies en doet afbreuk aan de slagvaardigheid van de EU. In het verleden zijn zonder succes diverse voorstellen gedaan tot de oprichting van een Europees hoofdkwartier.²⁹ Het VK voelt weinig voor wat wordt gezien als een parallelle structuur naast de NAVO.³⁰ De *Framework Nation* is verantwoordelijk voor het opzetten van een hoofdkwartier in het inzetgebied voor de *Battlegroup*, de *Force Headquarters*. Daarnaast wordt een operationeel hoofdkwartier (*Operational Headquarters*, OHQ) opgezet voor de militair-strategische planning.

28 Luis Simón, 'Command and control? Planning for EU military operations'. Occasional Paper, Paris, January 2010, 81 European Institute for Security Studies, p. 7.

29 België, Frankrijk, Duitsland en Luxemburg deden in april 2003 het voorstel om in Tervuren een hoofdkwartier op te richten. Margriet Drent en Dick Zandee, 'Breaking Pillars. Towards a civil-military security approach for the European Union', The Hague, January 2010. Zie: <http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20100211_breaking_pillars.pdf>, p. 31.

30 Frankrijk, Duitsland en Polen (het *Weimar*-initiatief) presenteerden in april 2010 een plan voor de oprichting van een civiel-militair hoofdkwartier, al snel gesteund door Italië en Spanje. Nicole Koenig, 'TEPSA Brief, Libya: A wakeup call for the CSDP?', p. 2.

De EU kan op drie manieren voorzien in een operationeel hoofdkwartier:

1. De *Berlin Plus-agreements* kunnen worden ingeroepen;³¹
2. Het kleine *Operations Centre* bij de *European Union Military Staff* (EUMS) kan worden geactiveerd;
3. Een van de vijf nationale operationele hoofdkwartieren zou kunnen worden gebruikt: Mont Valérien (Frankrijk), Northwood (VK), Potsdam (Duitsland), Centocelle (Italië) of Larissa (Griekenland).

Geen van deze drie opties is ideaal. De kans dat de *Berlin Plus-agreements* benut kunnen worden is klein, want Turkije heeft dit tot dusverre meestal geblokkeerd vanwege de kwestie-Cyprus.³² Het *Operations Centre* bij de EUMS heeft een kleine staf. Indien gebruik wordt gemaakt van een nationaal hoofdkwartier van de *Framework Nation* wordt personeel toegevoegd uit de andere deelnemende landen. Dit kan de nodige tijd kosten. In het geval van EUFOR Tsjaad bijvoorbeeld duurde dit proces drie maanden.³³ Het ontbreken van centrale militair-operationele planning en aansturing beperkt de EU bovendien in de mogelijkheden voor *advance planning*, die juist voor *rapid reaction* in crisissituaties van belang is. In de NAVO is *advance planning* een continu proces. De '*Military Assessment on Planning* (MAP)' van de EUMS, een tiental planners, vervult deze taak in de EU.³⁴ Naast een eigen hoofdkwartier mist de EU ook eigen inlichtingencapaciteit en een *Communication and Information Systems* (CIS).³⁵

De EUMS, de HV en het EUMC hebben elk een eigen rol bij de inzet van *EU Battlegroups*. De EUMS is verantwoordelijk voor de militair-strategische planning en werkt de *Military Strategic Options* (MSO) uit. Het EUMC, samengesteld uit de chefs defensie van de lidstaten, is het hoogste militaire adviesorgaan van de Raad. Het *Crisis Management Planning Directorate* (CMPD) zorgt voor de geïntegreerde civiel-militaire planning van operaties en schrijft het CMC. De *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC) is verantwoordelijk voor de planning en ondersteuning van civiele missies, een vergelijkbare instantie ontbreekt voor militaire missies. Hierdoor kan niet van meet af aan invulling worden gegeven aan de '*comprehensive approach*'. De EUMS, CMPD en CPCC rapporteren rechtstreeks aan de HV. Tevens levert de EUMS de *Initiating Military Directive* (IMD) voor de commandant van de operatie ten behoeve van de verdere planning. De EUMS ondersteunt de commandant bij de opstelling van het CONOPS en het *Operation Plan* (OPLAN). De

31 De *Berlin Plus-agreements* verwijzen naar een uitgebreid pakket van afspraken tussen de EU en de NAVO uit 2003, waardoor de EU gebruik kan maken van de NAVO-planningscapaciteit, -commandostructuur en andere capaciteiten.

32 Bij de operaties Concordia (2003) en EUFOR Althea (2004-heden) waren c.q. zijn de *Berlin Plus-agreements* wel benut.

33 Alexander Mattelaer, 'Command and Control Requirements for CSDP Operations', in: Egmont Paper 41, Luis Simón & Alexander Mattelaer, 'EUnity of command - The Planning and Conduct of CSDP Operations', Brussels, January 2011, p. 19.

34 Luis Simón, 'Crisis Management just won't cut it anymore: military planning and CSDP after Lisbon', in: Luis Simón & Alexander Mattelaer 'EUnity of command', p. 9.

35 EUMS-stafmedewerker: 'We have secure links activated with all OHQs, but it happens ad hoc. This has created a lot of problems in operations and is an issue with which we have to deal on a daily basis'. Geciteerd in: Luis Simón, 'Command and control?', p. 41.

CMPD zorgt voor de geïntegreerde civiel-militaire planning van operaties, waaronder de dagelijkse ondersteuning van operaties op politiek-strategisch niveau.

De operationele planning en de commandovoering van de operatie gaan vervolgens over naar het OHQ dat wordt geactiveerd door het CMC en van informatie wordt voorzien door de EUMS. Dit gebeurt de facto in een vrij laat stadium.³⁶ Binnen een termijn van vijf dagen moet het hoofdkwartier zijn bemand met een staf. Dit is geen sinecure omdat het OHQ geen staand en permanent volledig bemand hoofdkwartier is. Bovendien bestaat het risico dat dit hoofdkwartier de eerdere planningsactiviteiten van de EUMS over gaat doen. Parallel aan het Brusselse proces gaan de nationale besluitvormingsprocedures van start.³⁷

Er bestaan uiteenlopende opvattingen over de mogelijkheden de besluitvorming voor de inzet van *EU Battlegroups* te versnellen. De procedures zijn de afgelopen jaren al diverse malen aangepast onder andere door de invoering van een *fast track*-procedure. Bovendien zijn de lidstaten wel degelijk in staat snel te besluiten. De totstandkoming van EUNAVFOR Med in de Middellandse Zee bijvoorbeeld kostte slechts iets meer dan één maand. Om politieke besluitvormingsprocedures te oefenen wordt met enige regelmaat op ministerieel niveau een scenario-oefening gehouden, een *Political Exercise* (POLEX). Tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap zal met de landen die in de eerste helft van 2016 deel uitmaken van de *Battlegroups*, eveneens een POLEX worden gehouden.

II.3 Werking van artikel 44 VEU

In de EU zijn de modaliteiten voor de toepassing van artikel 44 VEU onderzocht. Artikel 44 geeft de Raad de mogelijkheid een groep lidstaten die daartoe bereid zijn en over de noodzakelijke capaciteiten beschikken op te dragen een missie uit te voeren. Dit artikel kan ook worden toegepast voor de inzet van de *EU Battlegroups*.³⁸ Zowel het EUMC als de PMG heeft een advies uitgebracht over de toepassing van dit artikel.³⁹ Beide documenten zijn behandeld in het PSC. Tot dusverre is artikel 44 VEU nog niet toegepast.

In het kader van artikel 44 VEU wordt verwezen naar artikel 43 VEU (de Petersberg-taken). Zo is tijdens de ebola crisis de optie van een artikel 44-operatie besproken. Alle bepalingen met betrekking tot het GBVB wat betreft de juridische grondslag, politieke controle en de financiering zijn onverkort van kracht bij toepassing van artikel 44 VEU. Er wordt in de tekst van het artikel geen direct verband gelegd met artikel 42 VEU, lid 6 en artikel 46 VEU over de permanente gestructureerde samenwerking of *enhanced cooperation* van Titel IV VEU. Zowel artikel 44 VEU, als artikel 46 VEU en *enhanced*

36 Claudia Major, Christian Mölling, 'EU Battlegroups: What contribution to European Defense?', p. 17.

37 Ibidem, p. 15.

38 Zie bijlage I.

39 'Military Advice on EEAS Food For Thought Paper (FFT) on Article 44 TEU, Brussels, 9 March 2015, 7032/15, COPS 65, CSDP/PSDC 131. Zie: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7032-2015-INIT/en/pdf>> en 'PMG Recommendations on Article 44 TEU', Brussels, 11 February 2015. Zie: <<http://www.statewatch.org/news/2015/apr/eu-council-use-art-44-teu-military-coop-6108-15.pdf>>.

cooperation bieden mogelijkheden tot meer flexibele vormen van samenwerking. Het *Athena*-mechanisme dat de financiering van militaire operaties regelt (zie paragraaf III.4) is ook hier van toepassing. Daarnaast kunnen lidstaten ad hoc-mechanismen opzetten.⁴⁰

Een artikel 44-operatie wordt uitgevoerd door ten minste twee lidstaten. Na een voorstel voor een dergelijke operatie moet de Raad unaniem besluiten dat artikel 44 van toepassing is. Hiermee erkent de Raad dat het een EU-actie betreft zonder dat de EU-procedures en -planning volledig worden gevolgd. Het CMC komt tot stand in samenwerking met alle lidstaten en het CMPD. Spoedshalve zou het CMC wel kunnen worden opgesteld door een kerngroep van landen. Artikel 44 VEU kan als overbrugging dienen totdat de EU de missie overneemt.⁴¹ In een later stadium kan het CONOPS en OPLAN worden aangepast. De kerngroep leidt de operatie, het PSC voert de politieke controle uit en de deelnemende staten kunnen een ad hoc-organisatie opzetten die rapporteert aan het PSC. Bij toepassing van artikel 44 VEU is de inzet van *EU Battlegroups* mogelijk, maar niet noodzakelijk. Ook is het denkbaar dat een operatie van een *coalition of the willing* wordt omgezet in een artikel 44-operatie. Voorstellen van onder meer Frankrijk om de mogelijkheden voor toepassing van artikel 44 VEU te verruimen, onder andere door middel van *common funding*, zijn op niets uitgelopen.⁴² Tot nog toe is er geen Europese militaire missie uitgezonden onder artikel 44 VEU. Het is de vraag in hoeverre toepassing van artikel 44 VEU tijdswinst oplevert. In verschillende stadia van de besluitvorming is instemming van de Raad vereist. Lidstaten willen graag de vinger aan de pols houden, ook al leveren ze geen militaire eenheden. Ook willen alle lidstaten betrokken zijn bij de uitvoering van een dergelijke missie. Al met al biedt artikel 44 VEU vooralsnog geen uitkomst voor de *Battlegroups*.

De permanente gestructureerde samenwerking, conform artikel 42 VEU, artikel 46 VEU en het bijbehorende Protocol 10 zou naar het oordeel van de AIV een alternatieve optie kunnen zijn. Volgens deze artikelen kunnen 'lidstaten waarvan de militaire vermogens voldoen aan strengere criteria en die ter zake verdergaande verbintenissen zijn aangegaan met het oog op de uitvoering van de meest veeleisende taken' permanente gestructureerde samenwerking instellen.⁴³ Permanente gestructureerde samenwerking richt zich weliswaar in eerste instantie op het tot stand brengen van meer snelheden op het vlak van materieelsamenwerking, maar toch zou het naar de mening van de AIV ook een model kunnen zijn om groepen landen op grond van dit artikel de ruimte te geven nauwere samenwerking te zoeken voor de uitvoering van *Battlegroup*-operaties dan wel operaties in combinatie met *Battlegroups*.

Permanente multinationale samenwerkingsverbanden die hiervoor in aanmerking komen zijn bijvoorbeeld de *Visegrad-group*, de *Weimar*-samenwerking of de JEF. De deelnemende

40 Thierry Tardy, 'In groups we trust. Implementing Article 44 of the Lisbon Treaty.' European Union Institute for Security Studies, October 2014, Brief Issue, 27/2014. Zie: <<http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/in-groups-we-trust-implementing-article-44-of-the-lisbon-treaty/>>, p. 2. Geraadpleegd op 8 juli 2015.

41 Ibidem, p. 3.

42 Margriet Drent, Dick Zandee, Eva Maas, 'Defence matters: more urgent than ever', Clingendael report, Den Haag, april 2015, pp. 20-21.

43 Zie bijlage I.

lidstaten hoeven geen instemming aan de overige lidstaten te vragen, een mededeling aan de Raad en de HV volstaat. De consensusregel kan hier dus ook geen roet in het eten gooien. Het *European Political Strategy Centre*, onderdeel van de Europese Commissie, heeft in nauwe samenwerking met Michel Barnier, speciaal adviseur voor het EVDB, in de notitie 'In Defence of Europe' een aantal hoofdlijnen geschetst voor de toepassing van permanente gestructureerde samenwerking, waaronder de oprichting van een gemeenschappelijk operationeel hoofdkwartier in Brussel en frequente bijeenkomsten van de desbetreffende ministers van Defensie. 'In a medium-term perspective, PESCO could take on more important operational tasks in order to become a vector of the EU as a global actor'.⁴⁴ De AIV meent dat het alleszins de moeite waard is de permanente gestructureerde samenwerking te agenderen voor het Nederlandse EU-voorzitterschap. Met deze vorm van samenwerking worden bovendien meer waarborgen geschapen voor de continuering van de permanente multinationale samenwerkingsverbanden op defensiegebied.⁴⁵

II.4 Financiering

Crisisbeheersingsoperaties worden in de EU gefinancierd volgens het beginsel 'costs lie where they fall'.⁴⁶ Dit houdt in dat landen die eenheden leveren voor een militaire operatie grotendeels zelf de kosten van de inzet voor hun rekening nemen. Volgens het zogenaamde *Athena*-mechanisme, dat in 2004 in de EU in het leven is geroepen valt een beperkt deel van de kosten voor de inzet onder de gemeenschappelijke kosten die voor vergoeding in aanmerking komen.⁴⁷ Ook over dit onderwerp lopen de meningen tussen de lidstaten uiteen. Het VK ziet weinig in common funding terwijl Polen juist een groot voorstander is. Het *Athena*-mechanisme wordt periodiek geëvalueerd en de recente herziening van het mechanisme heeft weinig wijzigingen opgeleverd. Een voorstel om strategisch transport onder *common funding* te laten vallen haalde het niet. De bestaande regeling is bij wijze van compromis met twee jaar verlengd.⁴⁸ De HV heeft tot nog toe geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een *Start up fund* op te richten. Lidstaten lijken er weinig voor te voelen geld te reserveren zonder dat op voorhand duidelijk is waaraan het zal worden besteed.

44 'EPSC Strategic Notes, In Defence of Europe. Defence integration as a Response to Europe's Strategic Moment', Issue 4/2015. Zie: <http://ec.europa.eu/epsc/pdf/publications/en_strategic_note_issue_4.pdf>, pp. 7-8.

45 Zie ook: Arnout Molenaar, 'Meer Europese veiligheid', p. 24.

46 Kees Homan, 'NATO, Common Funding and Peace Support Operations: A comparative perspective'. Zie: <http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20061000_cscp_art_homan.pdf> .

47 Zie: 'ATHENA, European Union External Action, 23 december 2011. Zie: <<http://www.consilium.europa.eu/nl/policies/athena/>>. Geraadpleegd op 8 juli 2015.

48 'Furthermore, after the UK had resisted the inclusion of strategic transport by air, sea or land for Battle Groups travelling to the theatre of operations in the list of common costs systematically borne by Athena, a compromise was reached in the form of a declaration extending the responsibility to cover the costs for two years (until 31 December 2016) on an annual basis as foreseen in existing decisions relating to Battle Groups. The compromise also provides for the possibility of an additional two-year extension after that period, subject to this being approved at that time by the member states'. Drent, 'Defence matters', p. 16.

Verruiming van de *common costs* is echter absoluut noodzakelijk om de kans op operaties met *Battlegroups* te vergroten. Daarom zou het *Athena*-mechanisme naar het oordeel van de AIV zodanig gewijzigd moeten worden zodat het leeuwendeel van de kosten van de *Battlegroup*-operaties gemeenschappelijk gefinancierd wordt, te beginnen met het transport naar en van het operatiegebied. Een alternatieve oplossing zou gevonden kunnen worden in een constructie waarbij lidstaten die een grote militaire bijdrage leveren, worden vrijgesteld van betaling in het kader het *Athena*-mechanisme.⁴⁹

49 Margriet Drent en Dick Zandee, 'Breaking pillars', p. 52.

III NRF/VJTF

III.1 Taak, rol en samenstelling

De oprichting van de NRF in 2002 diende een tweeledig doel: bijdragen aan het transformatieproces van de NAVO en een instrument om snel in te grijpen bij internationale crises waar ook ter wereld. De NRF zou als snelle en technologisch geavanceerde interventiemacht bestaande uit in totaal ongeveer 25.000 manschappen (land-, zee- en luchtstrijdkrachten en *special forces*) in staat moeten zijn binnen 5 tot 30 dagen op te treden en minimaal een maand zelfvoorzienend te zijn. Als snel inzetbare militaire eenheid is de NRF bedoeld om op te treden in de beginfase van een crisissituatie zowel voor de collectieve verdediging als voor crisisbeheersingsoperaties.⁵⁰ De NRF had een rotatieschema voor de duur van twaalf maanden.

De NRF heeft bijgedragen aan de modernisering van de krijgsmachten van de NAVO-bondgenoten.⁵¹ Tegelijkertijd kampt de NRF al vanaf het begin met capaciteitsproblemen. De politieke aspiraties konden niet worden waargemaakt. Slechts met moeite was de NRF in november 2006 volledig operationeel, een situatie die in de jaren daaropvolgend nauwelijks verbeterde.⁵² Lidstaten stellen onvoldoende eenheden ter beschikking, onder andere vanwege twijfel over een eventuele inzet. Bovendien worden eenheden die aan de NRF worden aangeboden, veelal ook gelijktijdig aan de *Battlegroups* aangeboden. Na de bezetting van de Krim en de Russische inmenging in Oekraïne zijn tussen de NAVO-bondgenoten verschillen van inzicht gerezen over de rol en de functie van de NRF.⁵³ De oostelijke bondgenoten willen de NRF bij voorkeur inzetten voor de collectieve verdediging, de zuidelijke landen willen de mogelijkheid van inzet elders openhouden.

In reactie op de dreigende veiligheidssituatie aan de oostgrens van het bondgenootschap werd tijdens de NAVO-top in Wales in september 2014 het *Readiness Action Plan* (RAP) aangenomen. In Wales werd besloten tot een reorganisatie van de NRF, waaronder de oprichting van de *Very High Readiness Joint Taskforce* (VJTF). De VJTF is primair opgericht voor de collectieve verdediging in verband met de instabiliteit aan de oostgrens van het NAVO-gebied, maar kan ook op de andere flanken van het NAVO-verdragsgebied

50 Het Militair Comité van de NAVO heeft in document MC 477 zeven algemene scenario's omschreven waarbij de NRF zou kunnen optreden, variërend van evacuatie- en reddingsoperaties van burgers tot optreden als 'initial entry force' in een vijandelijke omgeving in het hogere geweldsspectrum. Deze omschrijving is o.a. ontleend aan Sten Rynning, 'A new military ethos? Nato's response force', *Journal of Transatlantic Studies* 3, no. 1 (2005) pp. 5-21, 7; Brad J. Eungard, 'Improving the agility of the NATO Response Force'. Master thesis Joint Forces Staff College, Norfolk VA, 2010, p. 18.

51 Jens Ringsmore, 'NATO's Response Force: finally getting it right?' *European Security* 18, no. 3 (2009), p. 292.

52 Tussen 2004-2008 was gemiddeld 47% van de benodigde capaciteiten beschikbaar, tussen 2008-2010 bedroeg dat percentage 69. Ringmore, 'NATO's Response Force', table 1, p. 294.

53 Zie ook: Jan Abts, 'NATO's Very High Readiness Joint Task Force. Can the VJTF give new élan to the NATO Response Force?', *NATO Research Paper*, no. 109, February 2015, p. 4.

opereren en voor crisisbeheersing buiten het NAVO-verdragsgebied worden ingezet.⁵⁴ De nieuwe NRF heeft landmacht-, luchtmacht-, marine- en *special forces*-componenten. De landcomponent bestaat uit:

1. Een brigade (5000-7000 militairen) is de VJTF. De VJTF als geheel moet binnen 5-7 dagen gereed zijn voor inzet en een deel van deze brigade moet binnen 48-72 uur gereed zijn.
2. Twee brigades vormen de *Initial Follow on Forces Group* (IFFG) waarvan een brigade het voorafgaande jaar VJTF was, deze moet binnen 30 dagen gereed zijn voor inzet (ook wel *stand down* VJTF genoemd). De andere brigade is het jaar erna VJTF en moet binnen 45 dagen gereed zijn voor inzet (ook wel *stand up* VJTF genoemd).
3. Verder bestaat de landcomponent uit de *Follow on Forces Group* (FFG). Hiervoor is geen reactietijd bepaald.

De componenten van de luchtmacht, de marine en de *special forces* kennen ook een VJTF, IFFG en FFG en hebben vergelijkbare reactietijden.

Vanwege de *Russia-NATO Founding Act* is permanente stationering van '*substantial combat forces*' in Oost-Europa niet toegestaan.⁵⁵ De VJTF is met oefeningen wel regelmatig aanwezig in het oostelijk deel van het NAVO-verdragsgebied. Tijdens de bijeenkomst van de NAVO-ministers van Defensie in juni 2015, is besloten om de NRF uit te breiden van 13.000 naar 40.000 militairen. Tevens zijn maatregelen afgesproken om de gereedheid te verhogen. De NRF '*will be on a higher level of readiness, more responsive and more interoperable*'.⁵⁶ Tijdens de vergadering van de NAVO-ministers van Defensie zijn ook de *Adaptation Measures* besproken: '*They ensure that NATO has the right forces in the right place at the right time*'.⁵⁷

Sinds 1 januari 2015 voeren Noorwegen, Duitsland en Nederland een pilot uit, waarbij gereedheid en procedures van de VJTF worden getest, de Interim-VJTF. Het ligt in de bedoeling dat de VJTF vanaf 1 januari 2016 operationeel is. Duitsland, Frankrijk, Italië, Polen, Spanje, Turkije en het VK hebben zich bereid verklaard leiding te geven aan een *framework grouping* om bij toerbeurt te worden ingezet als VJTF. Ter ondersteuning van de ontplooiing van de VJTF zijn met ingang van 1 september 2015, zes *NATO Force Integration Units* (NFIU) opgezet met een bezetting van in totaal 41 militairen waarvan 21 militairen afkomstig zijn van het gastland. Nederland heeft acht militairen aangeboden. Tevens is besloten tot de oprichting van een nieuw logistiek hoofdkwartier voor de

54 Het doel van het RAP is: 'In order to ensure that our Alliance is ready to respond swiftly and firmly to new security challenges'. Wales Summit Declaration Issued by the Heads of State and Governments participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, 5 September 2014.

55 'NATO reiterates that in the current and foreseeable security environment, the Alliance will carry out its collective defence and other missions by ensuring the necessary interoperability, integration, and capability for reinforcement rather than by additional permanent stationing of substantial combat forces'. Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation signed in Paris, France, 27 May 1997. Zie: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm>. Geraadpleegd op 25 augustus 2015.

56 Statement by NATO Defence ministers, 25 June 2015. Zie: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_121133.htm?selectedLocale=en>.

57 Ibidem.

bevoorrading en een vlotte verplaatsing van de eenheden. De VS levert geen eenheden voor de VJTF, maar verleent ondersteuning met inlichtingen, speciale eenheden, logistiek, transportvliegtuigen, gevechtsvliegtuigen, bommenwerpers en raketten. Ook zal de VS als voorzorgsmaatregel militair materieel opslaan (prepositioneren) in de drie Baltische staten, Bulgarije, Polen en Roemenië en op compagnieniveau met roulerende eenheden oefenen.⁵⁸

In juni 2015 vond de VJTF-oefening *Noble Jump* plaats, om de inzetbaarheid en paraatheid van de VJTF te testen.⁵⁹ Tijdens deze oefening bleek onder andere dat het transport van eenheden de nodige praktische problemen ontmoet. Zo is het Europese spoorwegennet op veel plaatsen niet meer geschikt voor het vervoer van defensiematerieel, moet er nog het nodige gebeuren op het gebied van regelgeving⁶⁰ en moeten internationale afspraken worden gemaakt over troepenverplaatsingen. Tevens is gebleken dat er behoefte is aan grotere voorraden, zoals additionele munitie.⁶¹

III.2 NAVO-besluitvormingsprocedures

Evenals bij de EU worden bij de NAVO diverse stadia doorlopen alvorens de inzet van de NRF kan plaatsvinden:

1. Wanneer een crisis escaleert geeft de Noord-Atlantische Raad (NAR), via het Militair Comité, aan de *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) de opdracht inzetopties uit te werken.
2. Het Militair Comité brengt een advies uit over de inzetopties.
3. Op basis van dit advies neemt de NAR een besluit.⁶²
4. Ter uitwerking van de door de NAR gekozen optie ontwikkelt SACEUR een operatieplan.
5. Vervolgens geeft het Militair Comité advies over het operatieplan.
6. Aansluitend keurt de NAR het operatieplan goed en geeft SACEUR de opdracht om met de ontplooiing te beginnen.

SACEUR beschikt, in vergelijking met de bevoegdheden van zijn voorgangers ten tijde van de Koude Oorlog, over aanzienlijk minder bevoegdheden met betrekking tot

58 Brief van de minister van Defensie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstuk 28 676, nr. 226, p. 2.

59 A NATO official speaking to Reuters on condition of anonymity said that as well as sending a signal to Russia, the exercise was aimed at convincing political leaders of member states to streamline the decision-making process.' Wiktor Szary, 'NATO exercise aims to send message to Moscow', 18 June 2015. Zie: <<http://in.reuters.com/news/picture/nato-exercise-aims-to-send-message-to-mo?articleId=INKBN00Y2G120150618&slideId=1057284091>>.

60 T. Wiegold, 'Gebremste NATO-Eingreiftruppe: Flaschenhals Deutschland', 24 August 2015. Zie: <<http://augengeradeaus.net/2015/08/gebremste-nato-eingreiftruppe-flaschenhals-deutschland/>>. Geraadpleegd op 25 augustus 2015.

61 Verslag van een Algemeen Overleg, Kamerstuk 28 676, nr. 228, p. 13.

62 Besluitvorming binnen de NAR vindt plaats op basis van consensus waarbij niet wordt gestemd of de lidstaten wordt gevraagd expliciet in te stemmen met een besluit. Regeringen die het niet eens zijn met het voorstel kunnen wel bezwaar aantekenen door de Secretaris-generaal hierover schriftelijk te informeren.

de ontplooiing van NAVO-eenheden. De ministers van Defensie hebben tijdens hun vergadering in juni 2015 besloten tot aanpassing van de besluitvormingsprocedures. 'To enhance the ability to respond quickly and effectively to any contingency, we have significantly adapted our advance planning. We have also adapted our decision-making procedures to enable the rapid deployment of our troops', aldus de verklaring na afloop van de bijeenkomst.⁶³ Secretaris-generaal Stoltenberg gaf voorafgaand aan de vergadering van de NAVO-ministers een voorschot op dit besluit: 'The second decision I expect ministers to make related to how we are increasing the readiness and the responsiveness of our forces, is that we will speed up our political and military decision-making to enable a rapid deployment of the NATO Response Force, while maintaining full political control. To further promote faster decisions, we will have more detailed and advanced plans which is key to be able to deploy forces quickly. We are giving our Supreme Commander, SACEUR, more authority to prepare our troops for deployment and get them ready to go once the political decision is made'.⁶⁴

SACEUR heeft dus nu de bevoegdheid om, in afwachting van een beslissing van de NAR eenheden op te dragen zich voor te bereiden op ontplooiing, een vorm van pre-delegatie dus. Deze pre-delegatie stelt SACEUR in staat snel te handelen als dat nodig is, maar er gaat ook een preventieve, afschrikkende werking van uit. De NAR neemt vervolgens het besluit tot verplaatsing van de VJTF. Op zich is dit geen nieuw fenomeen, ook in het kader van de nucleaire afschrikking en de NAVO-operaties in Kosovo en Afghanistan werd in de NAVO pre-delegatie toegepast.

Nederland heeft onder meer samen met het VK voorgesteld om het politieke besluitvormingsproces uit te testen. Secretaris-generaal Stoltenberg zal met een voorstel komen. Naar het oordeel van de AIV verdient het aanbeveling ook in de NAVO politieke oefeningen op ministerieel niveau (POLEX) te organiseren als bijdrage aan de totstandkoming van een soepel besluitvormingsproces.

III.3 Financiering

Bij de NRF doet zich een vergelijkbaar probleem voor als bij de *Battlegroups*, omdat ook hier het beginsel 'costs lie where they fall' van toepassing is.⁶⁵ De toenmalige secretaris-generaal van de NAVO, Jaap de Hoop Scheffer, merkte in 2006 op dat de deelname aan de NRF op een omgekeerde loterij lijkt: 'Right now, participation in the NRF is something like a reverse lottery: if your numbers come up, you actually lose money. If the NRF deploys while you happen to be in the rotation, you pay the full costs of the deployment of your forces'.⁶⁶ Daarom bepleitte hij een meer eerlijke en

63 Statement by NATO Defence ministers, 25 June 2015. Zie: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_121133.htm?selectedLocale=en>.

64 Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg ahead of the NATO Defence Ministers meetings 22 June 2015. Zie: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_120869.htm>. Geraadpleegd op 25 augustus 2015.

65 Kees Homan, 'NATO, Common Funding and Peace Support Operations: A comparative perspective'. Zie: <http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20061000_cscp_art_homan.pdf>.

66 Speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer at the 42nd Munich Conference on Security Policy, 4 February 2006. Zie: <<http://www.nato.int/docu/speech/2006/s060204a.htm>>.

solidaire lastenverdeling, waarbij in ieder geval de kosten voor de ontplooiing van de NRF gemeenschappelijk gefinancierd zouden moeten worden.

De NAVO heeft najaar 2014 de mogelijkheden tot gemeenschappelijke betaling iets verruimd. Over de financiering van de VJTF bestaat nog geen duidelijkheid. De kosten liggen verhoudingsgewijs hoger dan bij de IRF van destijds, vanwege de hogere gereedheids- en inzetbaarheidseisen voor de VJTF. De pilotfase met de Interim-VJTF moet mede leiden tot inzicht in de kosten. Nederland zou graag zien dat de gereedstellingskosten voor rekening van de bijdragende landen komen, dat de *host nation* de kosten ter plaatse betaalt en dat de transportkosten naar het inzetgebied voor rekening van de NAVO komen.⁶⁷

Een studie van het Amerikaanse *Center for Strategic and International Studies* deed in 2004 de aanbeveling, alle NAVO-lidstaten 0,17 procent van hun BNP jaarlijks in een gemeenschappelijk fonds te laten storten om die landen terug te betalen die deelnemen aan een militaire operatie.⁶⁸ Een gemeenschappelijk fonds is naar het oordeel van de AIV essentieel om de duurzaamheid en de geloofwaardigheid van de NAVO voor de toekomst te waarborgen. Hierbij zou het VN-model als voorbeeld genomen kunnen worden. De militaire operaties van deze organisatie worden afzonderlijk van het reguliere VN-budget bekostigd uit een systeem van zogenoemde *assessments accounts*. De financiële bijdragen van de VN-lidstaten zijn gebaseerd op het BNP per hoofd van de bevolking. Dit betekent dat vrijwel alle kosten van VN-vredesoperaties voor rekening komen van de permanente leden van de Veiligheidsraad, de EU-leden en leden van de OECD. De vijf leden van de Veiligheidsraad betalen een groter deel vanwege hun speciale verantwoordelijkheid voor de handhaving van internationale vrede en veiligheid.

67 Verslag van een Algemeen Overleg, Kamerstuk 28 676, nr. 228, p. 14.

68 Michele A. Flournoy and Julianne Smith, 'European Defense Integration, Bridging the Gap Between Strategy and Capabilities', CSIS Washington, October 2005, p. 51.

IV De rol van de Staten-Generaal bij inzet van snelle militaire reactiemachten

IV.1 Snelle militaire reactiemachten en artikel 100 GW

‘Omdat de Nederlandse krijgsmacht in toenemende mate vervlochten raakt met de krijgsmachten van partners, kunnen besluiten tot inzet steeds minder berusten op zuiver nationale afwegingen’⁶⁹, zo stelde de regering in een schriftelijk overleg in 2013. Deze constatering is bepaald niet nieuw. Zo stelde de AIV in advies nr. 34 ‘Nederland en crisisbeheersing: drie actuele aspecten’ dat ‘optreden in van tevoren samengestelde multinationale formaties betekent, dat de facto, een deel van de soevereine beslissingsbevoegdheid wordt ingeleverd’.⁷⁰ In de beraadslagingen met de Tweede Kamer komt dit aspect van internationale defensiesamenwerking geregeld aan de orde. De betrokkenheid van en samenwerking met nationale parlementen op defensiegebied is een van de aandachtsgebieden van de regering in het kader van het Nederlandse EU-voorzitterschap. Het Nederlandse parlement heeft op zijn beurt in het kader van de IPC diverse malen nadrukkelijk aandacht gevraagd voor dit onderwerp (zie hoofdstuk V). Dit roept de vraag op in hoeverre aanpassing van de Nederlandse procedures wenselijk is.

In het licht van een mogelijke Nederlandse deelname aan de inzet van *Battlegroups* en de NRF/VJTF zijn de artikelen 97 en 100 van de Grondwet relevant. Artikel 97 GW stelt dat er een krijgsmacht is ‘ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de bevordering van de internationale rechtsorde.’ Dit artikel is van toepassing als een beroep wordt gedaan op artikel 4 en 5 NAVO-verdrag, artikel 427 VEU (de EU-bijstandsverplichting) en artikel 51 van het VN-Handvest (het recht op individuele of collectieve zelfverdediging).

Indien er sprake is van Nederlandse deelname aan crisisbeheersingstaken geldt artikel 100 van de Grondwet, dat de regering verplicht de Staten-Generaal vooraf in te lichten ‘over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde’.⁷¹ Op Nederlandse deelname aan de NRF/VJTF kan zowel artikel 97 GW als artikel 100 GW van toepassing is. De inzet in de *EU Battlegroups* valt onder artikel 100 GW.

Voormalig minister Verhagen onderkende destijds bij de inzet van Nederlandse eenheden voor de *EU Battlegroups* of de NRF in het kader van artikel 100 GW, vier momenten voor een Kamerdebat: bij de gereedstelling, na de kennisgevingsbrief, na het uitkomen van de

69 Verslag van een schriftelijk overleg, Kamerstuk 21501-28, nr. 99, p. 2.

70 AIV-advies nr. 34, ‘Nederland en crisisbeheersing: drie actuele aspecten’, Den Haag, maart 2004, p. 36.

71 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Defensie aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal over Nederlandse deelname aan vredesmissies, Den Haag, 16 mei 2014, Toetsingskader 2014, 29521, D, p. 13. De volgende criteria gelden voor het toepassen van artikel 100 GW: de uitzending of terbeschikkingstelling van militaire eenheden geschiedt ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde; de voorgenomen uitzending van troepen betreft militairen die als eenheid worden uitgestuurd; de militairen moeten in de uitoefening van hun taak wellicht ook wapengeweld toepassen of lopen het risico daaraan te worden blootgesteld.

artikel 100-brief en nadat de regering een standpunt heeft ingenomen in de NAR of de RBZ.⁷² Tot op heden is met deze procedure nog geen ervaring opgedaan aangezien de *Battlegroups* nog niet zijn ingezet. Nederlandse eenheden maakten evenmin deel uit van de inzet van de NRF in 2005. Wel hebben er (schriftelijke) overleggen plaatsgevonden naar aanleiding van de Kamerbrieven waarin de regering het parlement informeerde over Nederlandse eenheden die ter beschikking waren gesteld ten behoeve van de *EU Battlegroups* en de NRF.

Materieel instemmingsrecht

Over de reikwijdte en toepassing van artikel 100 GW is de afgelopen vijftien jaar regelmatig van gedachten gewisseld met de Tweede Kamer. In juni 2006 bracht de parlementaire werkgroep 'Onderzoek NATO Response Force' – ook wel naar de voorzitter de werkgroep Van Baalen genoemd – een rapport uit over de parlementaire procedure bij Nederlandse deelname aan de NRF en de *EU Battlegroups* en de aard en reikwijdte van artikel 100 GW.⁷³ De werkgroep deed de aanbeveling artikel 100 GW zodanig te wijzigen dat de vereiste van voorafgaande instemming van de Tweede Kamer voor de inzet van de Nederlandse krijgsmacht buiten de landsgrenzen wordt vastgelegd omdat dit overeenkomt met 'de gegroeide politieke praktijk'.⁷⁴

De AIV wees in 2007 in het advies 'Inzet van de krijgsmacht, wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming' een formeel instemmingsrecht af.⁷⁵ Een medebeslissingsrecht zoals de AIV het destijds omschreef, vereist de betrokkenheid van beide Kamers en een wetgevingsprocedure met tijdverlies als gevolg. De AIV vond het ook niet nodig omdat de regering bij de opstelling van artikel 100 GW gestreefd heeft zoveel mogelijk aan de wensen van het parlement tegemoet te komen 'binnen de bestaande constitutionele verhoudingen'. Een formeel medebeslissingsrecht veronderstelt 'een gedeelde verantwoordelijkheid'. De AIV betwijfelde of 'een dergelijke verstrengeling van verantwoordelijkheden tussen regering en parlement, de uitoefening van hun respectieve taken bij de inzet van de krijgsmacht ten goede zal komen'.⁷⁶

Aanleiding voor de totstandkoming van de artikel 100-procedure was de motie Van Middelkoop uit 1994 die vroeg om een formeel instemmingsrecht.⁷⁷ De regering wees

72 Verslag van een notaoverleg, Kamerstuk 30 162, nr. 17, p. 24.

73 'Inzet met instemming-De rol van de Tweede Kamer bij het uitzenden van militairen'. Kamerstuk 30 162, nr. 3, Onderzoek NATO Response Force.

74 Ibidem, p. 69.

75 AIV-advies, nr. 56, 'Inzet van de krijgsmacht, wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming', Den Haag, mei 2007.

76 Ibidem, p. 18.

77 A. Kristić, 'De Staten-Generaal en de inzet van de Nederlandse krijgsmacht. Een onderzoek naar de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over deelname aan internationale militaire operaties', (diss. Tilburg University) Deventer: Kluwer 2012, pp. 61-62 geciteerd in E.M.H. Hirsch Ballin, 'Commentaar op artikel 100 van de Grondwet'. In: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), 'Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, web editie 2015 (nog te verschijnen op: www.Nederlandrechtsstaat.nl)', par. 2.

dit destijds op constitutionele gronden af ⁷⁸ en de Tweede Kamer heeft sindsdien geen poging gedaan een formeel instemmingsrecht alsnog te krijgen. Kennelijk ontbreekt de behoefte, ook al omdat het in de praktijk onwaarschijnlijk is dat 'een kabinet een Kameruitspraak zou negeren die deelneming aan zulk militair optreden afwijst'.⁷⁹ De Tweede Kamer beschikt de facto over een 'materieel' instemmingsrecht door het Toetsingskader, de betrokkenheid bij verschillende stadia van besluitvorming, de verstrekte informatie en het gebruik van de derde termijn waarin de fracties hun finale oordeel geven over de missie in het afsluitende Kamerdebat over de artikel 100-brief.⁸⁰

In acute noodsituaties kan een beroep worden gedaan op lid 2 van artikel 100 en wordt het parlement niet vooraf ingelicht.⁸¹ De AIV ziet geen aanleiding om alsnog te pleiten voor de invoering van een medebeslissings- of instemmingsrecht. Wel ziet de AIV mogelijkheden om de rol van het parlement in de diverse fasen (notificatie, toewijzen, gereedstellen, inzet) nader te accentueren en meer profiel te geven, zie hoofdstuk IV.2).

Reikwijdte

De werkgroep NRF heeft destijds naast het instemmingsrecht ook voorgesteld de reikwijdte van artikel 100 GW te verbreden tot elke inzet van de krijgsmacht 'buiten de landsgrenzen'.⁸² Ook op dit punt volgde de AIV destijds de werkgroep NRF niet. De AIV was van oordeel dat meer dan in het geval van vredesoperaties, bij bondgenootschappelijke verdediging en bijvoorbeeld operaties om Nederlandse burgers uit het buitenland te repatriëren, 'een kerntaak van de uitvoerende macht, namelijk de zorg voor de nationale veiligheid, in het geding is'. 'Dit raakt zeer direct de eigen verantwoordelijkheid van de regering'. Het criterium 'buiten de landsgrenzen' achtte de AIV minder passend 'in een tijdperk waarin ver weg snel dichtbij kan komen'. In navolging van de AIV gaf de regering ook geen uitvoering aan deze aanbeveling. Men achtte het criterium niet goed werkbaar in 'de huidige tijd van mondialisering'. Het zou leiden tot 'een ongewenste beperking van de

78 (..) 'dat instemmingsrecht materieel aan de Kamer, maar formeel de handen teveel zou binden en constitutioneel ongepast zou zijn in verhouding tot het oppergezag van de regering over de krijgsmacht', (artikel 97 GW, lid 2), *ibidem*.

79 *Ibidem*, par. 3.

80 De regering schreef in 2014: 'Een in de Grondwet verankerd medebeslissingsrecht acht het kabinet niet passend in die constitutionele verhoudingen. Het is de regering die besluit tot inzet van de krijgsmacht en daarvoor ten volle verantwoordelijkheid draagt. Artikel 100 GW garandeert dat de Staten-Generaal de vrijheid heeft om de regering vanuit een onafhankelijke positie te controleren en te beoordelen. Een adequate informatiepositie van de Tweede Kamer, welke verzekerd wordt met de procedure van artikel 100, waarborgt, tezamen met de werking van de vertrouwensregel, dat aan die controle ook daadwerkelijk inhoud kan worden gegeven'. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over Nederlandse deelname aan vredesmissies, Antwoorden op feitelijke vragen, Den Haag, 16 mei 2014, 29521, D, p. 2.

81 *Ibidem*, pp. 2-3.

82 'Artikel 5 van het NAVO-Verdrag bevat weliswaar een bondgenootschappelijke verplichting tot wederzijdse bijstand, maar de lidstaten besluiten op nationaal niveau op welke wijze en in welke vorm zij deze bijstand leveren. Bij deze nationale afweging dient het parlement op dezelfde wijze te worden betrokken als bij de inzet van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde', Onderzoek NATO Response Force, p. 70.

handelingsvrijheid van de regering' en het zou mogelijk leiden tot 'een ruimhartiger gebruik van de uitzonderingsgrond van het tweede lid'.⁸³

De motie Van Dam/Ten Broeke uit 2009 die de regering verzocht 'de reikwijdte van artikel 100, lid 1 uit te breiden tot alle inzet van de krijgsmacht voor militaire operaties buiten het grondgebied van het Koninkrijk', heeft evenmin tot wijziging van het regeringsbeleid geleid. De regering gaf geen gevolg aan deze motie omdat zij bij vredesmissies de keuzevrijheid heeft om de krijgsmacht al dan niet ter beschikking te stellen.⁸⁴

Ook op dit punt blijft de AIV bij de zienswijze uit 2007 dat inzet onder artikel 97 GW van een geheel andere orde is dan inzet onder artikel 100 GW. In een artikel 5-situatie is Nederland verdragsrechtelijk verplicht te handelen en kan zich de situatie voordoen dat het parlement niet vooraf geïnformeerd kan worden. 'In gevallen waar naast de bevordering van de internationale rechtsorde ook andere doelstellingen aan de orde zijn (dus bij zogenaamde overlappende doelstellingen)', zal de regering het parlement informeren volgens de artikel 100-procedure.⁸⁵ Met deze voorziening voorkomt de regering naar het oordeel van de AIV onduidelijke situaties zoals bij de uitzending van twee Patrioteenheden naar Turkije. De oppositie wilde destijds een artikel 100-brief en vond de door de regering verstrekte informatie te beperkt. In de toekomst zal dergelijke onduidelijkheid zich in vergelijkbare gevallen dus niet hoeven voor te doen.

Toewijzen van eenheden

De Kamer ontvangt jaarlijks een uitgebreide brief over de internationale samenwerkingsverbanden waarin Nederland participeert met daarin informatie over algemene beleidsaspecten, concrete projecten en samenwerking bij verwerving van capaciteiten en de defensieplanning.⁸⁶ De regering stuurt eveneens jaarlijks een brief waarin het parlement wordt geïnformeerd over de militaire eenheden die Nederland gereed stelt als bijdragen aan de EU en de NAVO. De toewijzing van Nederlandse eenheden aan de *EU Battlegroups* en de NRF valt naar het oordeel van de regering niet onder het Toetsingskader of artikel 100 GW omdat nog geen sprake is van een besluit tot inzet. Wel heeft de regering in navolging van een aanbeveling in het AIV-advies uit 2007,

83 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over Onderzoek NATO Response Force aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 25 april 2008, nr. 30162, nr. 9, p. 8.

84 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstuk 30 162, nr. 18, p. 2.

85 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Defensie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstuk 29521, D, pp. 13-14.

86 In 2012 heeft Nederland gekozen voor een beperkt aantal strategische partners: Benelux, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Noorwegen, het VK en de VS. De samenwerking met de Benelux en de Duits-Nederlandse samenwerking zijn het meest intensief. Zo heeft de Benelux een verdrag gesloten over gezamenlijke luchtruimbewaking en werken de Nederlandse en Belgische marine nauw samen in Benesam. De Duitse en Nederlandse landmacht hebben al jarenlang een hechte samenwerking, de Nederlandse 11e Luchtmobiele Brigade en de Duitse Division Schnelle Kräfte zijn geïntegreerd. Nederland werkt samen met Denemarken, de Baltische staten, en Noorwegen in de Joint Expeditionary Force onder leiding van het VK. Brief van de minister van Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstuk 33 279, nr. 12.

toegezegd onderdelen van het Toetsingskader 'voor zover mogelijk en relevant' toe te lichten. 'Zaken als de bevelsstructuur, de planningscapaciteit voor het opstellen van het operatieplan, bewapening, deelname van andere landen en de Nederlandse invloed op de politieke besluitvorming kunnen al bij de toewijzing worden toegelicht'.⁸⁷ Informatie over toewijzing heeft ook als doel dat 'bij een besluit tot inzet een snelle nationale besluitvormingsprocedure kan worden doorlopen'.⁸⁸ De AIV constateert dat de regering in deze brieven inderdaad in algemene zin de bovenstaande onderwerpen behandelt, maar de informatie blijft onvermijdelijk tamelijk globaal zolang geen concrete missie in beeld is.

Het toewijzen van eenheden aan de *EU Battlegroups* en NRF is geen vrijblijvende zaak en legt verplichtingen op. De AIV wees hier al eerder op in de adviezen in 2004 en 2007.⁸⁹ Met de toewijzing van eenheden wordt een drempel overschreden. Het is alleen onder uitzonderlijke omstandigheden voorstelbaar dat eenheden worden teruggehaald. Het is van groot belang om in het parlement uitgebreid bij deze fase stil te staan omdat – indien het parlement geen bezwaar aantekent – Nederland zich committeert aan mogelijke toekomstige inzet. Daarom vindt de AIV dat het parlement meer aandacht aan deze brief dient te besteden en zowel de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken als de Vaste Commissie voor Defensie betrokken horen te zijn bij de parlementaire behandeling. De Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken komt doorgaans pas in actie zodra er sprake is van een artikel 100-brief. Vanwege de prominente rol die deze commissie speelt in de parlementaire behandeling van de artikel 100-brief of een artikel 97 GW-situatie, acht de AIV het van belang dat deze commissie ook vroegtijdig is betrokken, dus in de toewijzingsfase. De AIV ziet overigens niet hoe de brief over de toewijzing zou kunnen bijdragen aan een snelle nationale besluitvormingsprocedure. Op het moment dat deze brief naar de Kamer gaat is doorgaans geen operatie in beeld waaraan Nederlandse eenheden deelnemen. Veel onderdelen van het Toetsingskader zijn nog onbekend en de Kamer kan zich hierover dus ook nog niet buigen. De AIV acht deze fase vooral van belang om het parlement ervan te doordringen dat Nederland met de toewijzing een verplichting aangaat. Tijdwinst zal niet worden geboekt.

Notificatie

De regering 'zal de Kamer door middel van de kennisgeving op de hoogte brengen van de mogelijke deelname van Nederlandse militaire eenheden, zodra de inzet van de NRF of *EU-Battlegroup* in beeld komt'.⁹⁰ De AIV vraagt zich af wat de regering exact bedoelt met het in beeld komen van inzet. Valt dit moment bij de EU voor of na het besluit van de Raad of het PSC om de *EU Battlegroup* in te zetten of al na de vaststelling van het *Policy Framework for Crisis Approach* door EDEO? En is notificatie wat de NRF betreft

87 Brief over Onderzoek NATO Response Force, 30162, nr. 9, p. 10.

88 Brief van de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstuk 29521, nr. 206. p. 1.

89 'Een weigering om, op het moment dat het erop aankomt, toegewezen eenheden mee te laten doen aan een operatie (opt out), zou forse reputatieschade opleveren'. AIV-advies nr. 56, 'Inzet van de krijgsmacht', p. 28.

90 Brief over Onderzoek NATO Response Force, 30162, nr. 9, p. 10. Minister Verhagen verwoordde het in 2009 in een overleg met de Kamer als volgt: 'Dus als de kans bestaat dat de EU-Battlegroup zal worden ingezet, sturen wij de Kamer een kennisgevingsbrief indien Nederland op dat moment deel uitmaakt van die EU-Battlegroup of NRF'. Verslag van een notaoverleg, Kamerstuk 30 162, nr. 17, p. 22.

vóór of na het besluit van de NAR om het Militair Comité inzetopties te laten uitwerken? Ook vraagt de AIV zich af of het tijdens de crisis rond Libië, toen de inzet van *EU Battlegroups* in het voorjaar van 2011 is overwogen, niet in de rede had gelegen om een notificatiebrief te sturen. Het CDA-Tweede Kamerlid Ormel vroeg zich tijdens het Algemeen Overleg op 19 mei 2011 af of de geannoteerde agenda van 23 mei 2011 die de regering had gestuurd voorafgaand aan de RBZ en waarin uitgebreid verslag werd gedaan van de *fact finding*-missie die Nederland samen met de Benelux-partners had ondernomen naar Benghazi, om die reden geen ‘verkapte notificatiebrief’ was.⁹¹

Na het uitbreken van de burgeroorlog in Mali in 2013 is de inzet van de *EU Battlegroups* eveneens in beeld geweest.⁹² De CDA-fractie vroeg de regering destijds om nadere informatie hierover aangezien Nederland in de tweede helft van 2013 aan de *Battlegroup* zou gaan bijdragen.⁹³ De regering antwoordde dat ‘de toekomst van de *EU Battlegroups* (...) aan de orde was ten tijde van de Franse interventie’.⁹⁴ Mogelijk zou ook in dit geval een notificatiebrief op zijn plaats zijn geweest. De AIV acht het van groot belang dat de notificatiebrief zo snel als mogelijk naar het parlement wordt gestuurd. De AIV is van mening dat de regering meer aandacht dient te besteden aan het al dan niet versturen van een notificatiebrief. Het komt de AIV voor dat in ieder geval in de crisis rond Libië een volwaardige notificatiebrief naar de Kamer gestuurd had moeten worden.

Inzet van eenheden

Wanneer Nederlandse eenheden worden ingezet voor crisisbeheersingstaken van de NRF of de *EU Battlegroups*, stuurt de regering een artikel 100-brief zoals dat ook bij de Nederlandse inzet in ‘reguliere’ vredesmissies gebeurt. De militaire planning van opties voor inzet van deze snelle reactiemachten neemt in de praktijk enige tijd in beslag. Naar het oordeel van de regering kan het parlement het beste geïnformeerd worden op het moment dat de ‘militaire planning van opties voor inzet’ worden uitgewerkt. Dit ‘neemt in de praktijk enige tijd in beslag. Dit betekent dat geruime tijd voor het nationale besluit tot deelname aan een operatie van de NRF of *EU Battlegroup*, de mogelijkheden van Nederlandse militaire deelname wordt onderzocht. Dat schept mogelijkheden het parlement te informeren over de stand van zaken in het internationale overleg’.⁹⁵

Voorafgaand aan ‘de beslissende zitting van de NAR of de RAZEB waarop tot inzet van NRF of *EU Battlegroup* wordt besloten’ zal de regering haar besluit nemen en een artikel-100 brief naar de Kamer sturen.⁹⁶ De regering acht deze timing noodzakelijk: ‘Uit dat oogpunt is het van belang dat het nationale besluit tot inzet van militaire eenheden in de NRF of EU-Battlegroep is genomen voordat op internationaal niveau een besluit wordt genomen. Dat stelt de regering ertoe in staat de houding van de Tweede Kamer – positief

91 Verslag van een Algemeen Overleg, Kamerstuk 21 501-02, nr. 1069, p. 8.

92 Adrian Croft, ‘EU could deploy peace force in post-conflict Syria: adviser’, Brussels, January 29, 2013. Zie: <<http://www.reuters.com/article/2013/01/29/us-syria-crisis-eu-battlegroup-idUSBRE90S-0VZ20130129>>. Geraadpleegd op 25 augustus 2015.

93 Verslag van een schriftelijk overleg, Kamerstuk 21501-28, nr. 99, p. 16.

94 Ibidem.

95 Brief Onderzoek NATO Response Force, 30162, nr. 9, p. 11.

96 Ibidem.

of negatief – volledig mee te wegen in het standpunt dat ze in de NAVO of in de EU inneemt'.⁹⁷ De werkgroep NRF stelde destijds voor, de artikel 100-brief na het besluit van de NAR of RBZ naar de Kamer te sturen. De regering toonde zich echter niet bereid een parlementair voorbehoud uit te spreken.

In beginsel doorloopt de regering dus de reguliere artikel 100-procedure, zij het dat dit wel in een veel korter tijdsbestek plaatsvindt dan bij 'gewone' vredesmissies. Dat is overigens niet noodzakelijkerwijs het geval. Immers zoals ook al in het rapport van de werkgroep NRF werd opgemerkt, als er sprake is van een gecompliceerde politieke situatie zal de Brusselse besluitvorming hoogstwaarschijnlijk ook meer tijd vergen. Dit is de afgelopen jaren ook gebleken bij de besprekingen over mogelijke inzet van de *EU Battlegroups* in de CAR en in Libië.

De AIV kan zich goed vinden in de door de regering voorgestelde gang van zaken om in een vroegtijdig stadium voorafgaand aan de vaststelling van het CMC c.q. tijdens het uitwerken van de inzetopties door SACEUR de Kamer te informeren over de stand van het internationale overleg. De AIV acht het moment van het versturen van de artikel 100-brief, namelijk voorafgaand aan de beslissende zitting van de NAR of de RBZ, juist gekozen. In het geval van de EU moet een en ander, inclusief de Kamerbehandeling, zijn beslag krijgen binnen vijf dagen (zie de tijdlijn in paragraaf II.2). Op zich hoeft deze korte termijn geen beletsel te zijn, de Kamer zal hoogstwaarschijnlijk bereid zijn hieraan medewerking te verlenen. Na de NAR of RBZ kan de regering het parlement op de hoogte stellen van de uitkomst van de beraadslagingen en desgewenst een debat voeren.⁹⁸

In de reactie op het rapport van de werkgroep NRF merkt de regering overigens op dat bij inzet van de NRF of de *EU Battlegroups* waaraan Nederland politieke steun verleent maar geen militaire bijdrage levert, de artikel 100-procedure niet van toepassing is.⁹⁹ De AIV acht dit op zich een juiste stellingname. De AIV onderschrijft het standpunt van de regering met betrekking tot de consequenties van politieke steun voor een EU-missie. 'Onder politieke steun wordt verstaan steun van Nederland, uitgesproken in de NAR of RAZEB, voor een missie van de NRF of de *EU Battlegroups*, zonder deelname van Nederlandse militaire eenheden. Vanzelfsprekend zal de regering haar standpunt met het parlement delen. Dit zal gebeuren op het moment dat is besloten politieke steun te verlenen en dit in de NAR of RAZEB kenbaar te maken. Het is aan de Kamer of men hierover met de regering overleg wil voeren.'¹⁰⁰ De AIV acht het wenselijk dat het parlement ook hieraan in voldoende mate aandacht besteedt. De AIV heeft de indruk dat dit niet consequent gebeurt.

97 Brief Onderzoek NATO Response Force, 30162. nr. 9, p. 11.

98 Zie verslag van een notaoverleg, Kamerstuk 30 162, nr. 17, vastgesteld op 16 december 2009, p. 24.

99 Brief Onderzoek NATO Response Force, 30162. nr. 9, p. 11.

100 Beantwoording vragen naar aanleiding van de reactie van de regering op het rapport 'Inzet met instemming – De rol van de Tweede Kamer bij het uitzenden van militairen' van de Werkgroep NATO Response Force, alsmede op het advies 'Inzet van de Krijgsmacht, wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming' van de Adviesraad Internationale Vraagstukken, Kamerstuk 30162-9, vraag 46.

IV.2 Snelle militaire reactiemachten en artikel 97 GW

Bij de NRF/VJTF is artikel 97 GW van kracht, tenzij het inzet in crisisbeheersingsoperaties betreft. In een brief aan de Tweede Kamer van 9 juli 2015 schetst de minister van Defensie vier inzetscenario's voor de VJTF: crisisbeheersing buiten het NAVO-verdragsgebied, artikel 5-situatie, oplopende spanningen en oefeningen.¹⁰¹ Het eerste scenario is in de voorafgaande paragraaf besproken.

Het tweede scenario, in een artikel 5-situatie wanneer de NAR heeft vastgesteld dat sprake is van een gewapende aanval op een van de bondgenoten, kan besloten worden de VJTF in te zetten als initiële reactiemacht. De regering is niet verplicht om het parlement vooraf te informeren want er is geen sprake van crisisbeheersing maar van verdediging van het Koninkrijk en zijn bondgenoten. Hier geldt artikel 97 GW. De regering heeft toegezegd zo mogelijk de Kamer vooraf te informeren, maar er kunnen zich situaties voordoen waarin dit niet kan. 'Gezien de urgentie van een artikel 5-situatie is het echter denkbaar dat uw Kamer pas wordt geïnformeerd als de VJTF-eenheden al onderweg zijn naar het inzetgebied'. De AIV acht de kans dat een dergelijke situatie zich voordoet niet erg groot. Waarschijnlijk zal er dan al langer sprake zijn van gespannen verhoudingen en heeft de regering hierover al met de Kamer van gedachten gewisseld. De AIV meent dat juist vanwege de ernst van een eventuele artikel 5-situatie de regering zich tot het uiterste zou moeten inspannen om de Kamer vooraf te informeren. Mocht dat vanwege bijzondere omstandigheden vooralsnog niet in een publiek debat mogelijk zijn, dan zou de Kamer vertrouwelijk kunnen worden geïnformeerd waarna zo spoedig mogelijk een openbaar debat gehouden kan worden.

In een Algemeen Overleg op 18 juni 2014 over de werking van de artikel 100-procedure stelde minister Timmermans dat het kabinet zal handelen indien het om een artikel 5-situatie gaat en dat de Kamer de regering onmiddellijk naar het parlement kan roepen als er twijfels bestaan over deze keuze. 'Als het kabinet zelf twijfel heeft over artikel 5, zal het kabinet daarover meteen de Kamer informeren'.¹⁰² Dit laatste vindt de AIV een situatie die zoveel mogelijk voorkomen moet worden. Weliswaar valt het toe te juichen dat de regering het parlement optimaal wil betrekken bij de te maken afwegingen, het is aan de regering om vast te stellen of er al dan niet sprake is van een artikel 5-situatie.

Voor het derde scenario, bij oplopende spanningen, schetst de regering twee mogelijke situaties. Wanneer een bondgenoot die zich bedreigd voelt op basis van artikel 4 van het NAVO-verdrag om consultaties verzoekt, kan de NAR besluiten tot preventieve inzet van de VJTF. Een tweede situatie betreft preventieve ontplooiing, op voorstel van SACEUR. Ook in dit geval neemt de NAR het besluit. De regering zegt toe in beide situaties te trachten de Kamer vooraf te informeren hoewel daartoe geen verplichting bestaat. Wel schrijft de regering: 'Het is echter denkbaar dat de VJTF op zeer korte termijn moet reageren op een dreiging, waardoor uw Kamer niet voorafgaand aan de inzet van de VJTF kan worden geïnformeerd'. De AIV is van mening dat de regering ook in deze situaties ernaar zou moeten streven het parlement vooraf te informeren, wederom desnoods vertrouwelijk met aansluitend een parlementair debat zodra dat mogelijk is.

101 Brief van de minister van Defensie over het verslag van de bijeenkomst van de Navo-ministers van Defensie op 24 en 25 juni 2015 te Brussel, Den Haag 9, juli 2015, pp. 5-6.

102 Verslag van een algemeen overleg, Kamerstuk 29 521, nr. 253, p. 12.

Het vierde scenario bij reguliere oefeningen op het grondgebied van NAVO-bondgenoten, zoals de oefening *Noble Jump* in Polen in juni 2015 zal de regering de Kamer niet informeren aangezien het geen gebruik is de Kamer over oefeningen als deze in te lichten.

Op zich is het opmerkelijk¹⁰³ dat de regering bij artikel 97 in beginsel niet verplicht is om vooraf informatie te verstrekken, al heeft de regering wel toegezegd dat te zullen doen indien dat mogelijk is. Het D66-Tweede Kamerlid Sjoerdsma beklagde zich in 2012 over het feit dat de Kamerbrief over de uitzending van Patrioteenheden naar Turkije van 2,5 pagina te summier was.¹⁰⁴ Het is ook de vraag hoe zich dit verhoudt tot artikel 96 GW, lid 1 dat bepaalt: 'Het Koninkrijk wordt niet in oorlog verklaard dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal'. Het lijkt erop dat het parlement in deze situatie in een nadeliger positie verkeert om de regering te controleren dan in een artikel 100-situatie. Op zich is dat curieus omdat inzet onder artikel 5 van het NAVO-verdrag verstrekken gevolgen kan hebben dan een inzet onder artikel 100 GW. Omgekeerd wordt ook wel betoogd dat juist bij een crisisbeheersingsoperatie optimale betrokkenheid van het parlement vereist is omdat de regering hier de keuze heeft om al dan niet deel te nemen.¹⁰⁵

103 E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknegt (red.), 'Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet', par. 4.

104 Zie: <http://www.telegraaf.nl/binnenland/21148403/___Meer_info_Patriot-missie___.html>.

105 Gesprek met prof.dr. W. Wagner, Den Haag, 18 augustus 2015.

V Nationale parlementen in de EU en de inzet van snelle militaire reactiemachten

V.1 Overzicht parlementaire besluitvormingsprocedures EU/NAVO-bondgenoten

De parlementaire besluitvormingsprocedures bij de inzet van militaire eenheden van de 28 lidstaten van de Europese Unie en de NAVO-bondgenoten lopen sterk uiteen, zowel qua formele bevoegdheden als de mate waarin de verschillende parlementen bij de besluitvorming zijn betrokken.¹⁰⁶ Als het gaat om de inzet van de krijgsmacht kan een parlement in beginsel op drie manieren invloed uitoefenen: via het budgetrecht, het recht op informatie en medebeslissing (voor- of achteraf).¹⁰⁷

Wat het medebeslissings- of instemmingsrecht betreft is een aantal factoren van belang voor de mate waarin een parlement daadwerkelijk invloed kan uitoefenen: de timing (voor- of achteraf), of de instemming van een parlement een al dan niet bindend besluit oplevert en de mate van detail van de parlementaire bemoeienis (operationele aspecten zoals de duur van de operatie, de omvang en samenstelling van de uit te zenden eenheden en de *rules of engagement*).

Nadere analyse van de parlementen van de EU-lidstaten leert dat:

- tien parlementen de bevoegdheid hebben om het budget van een afzonderlijke operatie te bepalen;
- de parlementen in Polen, Frankrijk en Portugal een beperkte hoeveelheid informatie ontvangt;
- de parlementen in Duitsland, Nederland, Finland, Oostenrijk en het VK uitgebreid wordt geïnformeerd;
- in 17 landen parlementaire instemming vereist is, waarvan in dertien gevallen met bindende besluiten, bij dertien parlementen instemming vooraf, in negen lidstaten met bindende besluiten én vooraf;
- bij een aantal lidstaten parlementaire instemming niet vereist is wanneer het een VN-, en/of NAVO- en/of EU-operatie betreft;
- in elf landen het parlement nauwelijks een rol speelt.¹⁰⁸

De EU-lidstaten kunnen in drie categorieën worden verdeeld. België, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Polen, Portugal en het VK hebben een *low level of parliamentary control*. Tsjechië, Italië, Luxemburg, Nederland en Oostenrijk hebben een *medium level* en Denemarken, Duitsland, Finland, Slowakije, Spanje en Zweden hebben een *high level*.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Anna Herranz-Surallés, *Parliamentary oversight of EU foreign and security policy: moving beyond the patchwork*. Analysis no. 230, January 2014, p. 4.

¹⁰⁷ Zie voor een overzicht bijlage II.

¹⁰⁸ Christian Mölling, Alicia von Voss, 'The role of EU national parliaments in Defence affairs'. SWP, March 2015, pp. 6-7.

¹⁰⁹ Wolfgang Wagner, 'Parliamentary control of military missions: Accounting for pluralism', Geneva, August 2006, p. 29.

Parlementaire procedures reflecteren de politieke, democratische en strategische cultuur van een land.¹¹⁰

Naast de optie om gebruik te maken van de specifieke bevoegdheden, kan een parlement de regering in het uiterste geval naar huis sturen, de 'nucleaire optie'.¹¹¹ De vertrouwensregel is uiteraard altijd aan de orde en of een parlement nu wel of geen medebeslissingsrecht heeft, een regering zal zich om deze reden altijd van parlementaire steun willen verzekeren.¹¹² Regeringen zullen daarom, indien eventuele militaire inzet in de EU of de NAVO aan de orde komt, in een vroeg stadium in conclaaf gaan met de coalitiepartijen om te bezien of er politieke steun is voor een eventuele deelname.

In de afgelopen vijftien jaar hebben diverse parlementen in West-Europa een sterkere positie gekregen, terwijl een aantal parlementen uit Oost-Europese lidstaten aan invloed heeft ingeboet. Hongarije, Tsjechië en Slowakije kenden aanvankelijk een formeel instemmingsrecht maar sinds de toetreding tot de NAVO geldt dat niet langer voor NAVO- en EU-operaties.¹¹³ In een aantal West-Europese landen is de bevoegdheden van het parlement uitgebreid. In Spanje heeft het parlement sinds 2005 instemmingsrecht, mede ingegeven door de kritiek op de Spaanse deelname aan de oorlog in Irak. Ook de parlementen van Frankrijk en het VK hebben de afgelopen jaren een steviger positie gekregen.

Hoewel internationale en bilaterale defensiesamenwerking strikt genomen geen directe overdracht van soevereiniteit tot gevolg heeft, leidt een toenemende integratie van militaire capaciteiten wel tot inperking van soevereiniteit.¹¹⁴ Ook op het vlak van defensiematerieel zijn er aanzienlijke verschillen in de bevoegdheden van de Europese parlementen, de meeste parlementen hebben slechts in beperkte mate invloed op de aanschaf van materieel.¹¹⁵

Uiteindelijk blijken zowel de verschillende parlementaire procedures bij militaire inzet als het verschil in parlementaire macht bij de aanschaf van defensiematerieel geen belemmering te vormen voor samenwerking in de *EU Battlegroups* of de NRF, evenmin

110 Gesprek met prof.dr. W. Wagner, Den Haag, 18 augustus 2015.

111 Wolfgang Wagner, 'Parliamentary control of military missions: Accounting for pluralism', p. 4.

112 'This is frequently done by governments in order to increase the legitimacy of military operations and ensure that the effectiveness of an operation cannot be undermined by parliamentary opposition to the deployment', zie: Wolfgang Wagner, Dirk Peters and Cosima Glahn, 'Parliamentary War Powers Around the World, 1989-2004. A New Dataset.', Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Occasional Paper - no. 22, Geneva 2010, p. 28.

113 'Diese R'formen sinds unter teils erheblichen Druck der NATO zustande gekommen', Impulsvortrag der Sachverständigen Prof. Dr. Wolfgang Wagner für die 5. Sitzung der Kommission Auslandseinsätze der Bundeswehr, pp. 1-2.

114 AIV-advies nr. 78, 'Europese defensiesamenwerking: soevereiniteit en handelingsvermogen', Den Haag, januari 2012.

115 Christian Mölling, Alicia von Voss, 'The role of EU national parliaments in Defence affairs, SWP, March 2015, p. 11.

voor gemeenschappelijk militair optreden of bi- of multinationale defensiesamenwerking. In de studie 'Sovereignty, parliamentary involvement and European defence cooperation' is een analyse gemaakt van de parlementaire bevoegdheden in het VK, België en Duitsland, drie belangrijke defensiepartners van Nederland. De onderlinge verschillen zijn aanzienlijk maar vormen geen hinderpaal voor hechte samenwerking. Onderling vertrouwen is van groter belang.¹¹⁶ In deze studie wordt een reeks voorstellen gedaan om het onderlinge vertrouwen te bevorderen zoals: vergroting van de bewustwording van de implicaties van internationale defensiesamenwerking, meer aandacht voor de rol van het parlement bij gereedstelling en materieelaanschaf, (informele) politieke consultatie op ministerieel, ambtelijk en parlementair niveau, toevoegen van een parlementaire dimensie aan bi- en multinationale defensiesamenwerking en versterking van de IPC.¹¹⁷

V.2 Parlementaire procedures in Duitsland, Frankrijk, het VK en België

Duitsland

Het Duitse parlement heeft in vergelijking met parlementen in de andere EU-lidstaten een zeer sterke positie. Als gevolg van het *Parlementsvorbehalt* kunnen Duitse militaire eenheden alleen na expliciete toestemming van de Bondsdag worden ingezet. Het Duitse parlement heeft uitgebreide bevoegdheden, die samenhangen met de grondwetswijziging in de jaren negentig en het feit dat de Duitse krijgsmacht wordt beschouwd als de krijgsmacht van het parlement.¹¹⁸ Het instemmingsrecht van de Bondsdag bindt de Duitse regering sterk maar heeft ook een aantal voordelen. Juist het vetorecht van de Bondsdag zorgt er voor dat er intensief contact is tussen regering en parlement. Snelle besluitvorming is mogelijk vanwege deze continue dialoog tussen regering en parlement.¹¹⁹ Het instemmingsrecht stimuleert de totstandkoming van consensus: aan het indienen van een voorstel gaat intensief informeel overleg vooraf en afspraken kunnen worden gemaakt over speciale verzoeken, c.q. caveats vanuit het parlement. Deze consensus is duurzaam, ook als er sprake is van een tussentijdse regeringswisseling.¹²⁰

De christendemocraten hebben in de Bondsdag diverse malen gepleit voor versoepeling van de parlementaire procedures bij Duitse deelname aan multinationale eenheden. Dit resulteerde bij de formatie van de regering-Merkel in 2014 tot de instelling van de Rühle-commissie. De voorstellen van de commissie Rühle die in juni 2015 werden gepresenteerd, vertonen sterke gelijkenis met de aanbevelingen van de werkgroep NRF

116 (...) 'trust is a key element to reach deeper defence cooperation and to accept dependencies. Building trust requires personal contact and gaining an understanding of the motives and obstacles of a partner country', in: Margriet Drent, 'Sovereignty, parliamentary involvement and European defence cooperation', The Hague, March 2014, p. 24.

117 Ibidem, p. 25.

118 Gesprek met prof.dr. Wagner, Den Haag, 18 augustus 2015.

119 Impulsvortrag der Sachverständigen Prof. Dr. Wolfgang Wagner für die 5. Sitzung der Kommission Auslandseinsätze der Bundeswehr, pp. 1-2.

120 Gesprek met prof.dr. W. Wagner, Den Haag, 18 augustus 2015.

en het AIV-advies nr. 56 uit 2007.¹²¹ Tegen de verwachting in bevat het rapport een beperkt aantal voorstellen voor verandering en er werd vooral aandacht gevraagd voor het belang van bewustwording: 'Wichtig ist zunächst einmal, das Bewusstsein für einen längst existierenden europäischen Sicherheitsverbund zu schärfen. Vielen Deutschen und auch Mitgliedern des Bundestages ist nicht klar, dass wir keine rein nationalen Armeen mehr haben'.¹²² Rühle legde de nadruk op het belang van betrouwbaarheid; 'Die arbeitsteilige militärische Integration in Europa braucht einen besonderen Vertrauensstatus'.¹²³ Daarom stelde de commissie voor om een jaarlijks debat te organiseren over de bi- en multinationale defensiesamenwerkingsverbanden van Duitsland en de contacten met andere parlementen te intensiveren.

Frankrijk

Sinds de grondwetswijziging van 2008 is de Franse regering conform artikel 38 verplicht het parlement binnen drie dagen te informeren bij inzet van militaire eenheden zonder oorlogsverklaring. Het Franse parlement kan de deelname van Franse militairen aan een missie, waartoe de regering heeft besloten, na een periode van vier maanden ongedaan maken. Op zich betekent dit een verruiming van de bevoegdheden van het Franse parlement. Toch is het niet waarschijnlijk dat het parlement een dergelijk besluit snel zal nemen aangezien dit verstrekende gevolgen zou hebben.

Verenigd Koninkrijk

In het VK is formeel niets wettelijk vastgelegd over de rol van het parlement bij militaire inzet. Britse deelname aan militaire operaties hoeft niet aan het parlement te worden voorgelegd. Militaire inzet is het prerogatief van de premier 'on behalf of the Crown'. Toch is ook in het VK de afgelopen tien jaar het nodige veranderd. Er is een praktijk ontwikkeld waarbij het parlement wordt geïnformeerd en geconsulteerd en sinds 2003 is er sprake van een toenemend aantal pleidooien voor een sterkere parlementaire bemoeienis. Onder de regering-Cameron is er vier maal gestemd over Britse deelname aan missies. Het regeringsvoorstel in augustus 2013 om deel te nemen aan acties tegen Syrië werd verworpen. Dit is een belangrijk politiek gegeven. Het is onwaarschijnlijk dat de Britse regering ooit nog aan een militaire operatie begint zonder parlementaire instemming.¹²⁴

121 Unterrichtung durch die Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr. Abschlussbericht der Kommission, 16062015.

122 Jochen Bittner, Michael Thumann, 'Der Bundestag und der Krieg Wer entscheidet über die Entsendung der Bundeswehr? Volker Rühle verlangt mehr Flexibilität vom Parlament', 3 juli 2014. Zie: <<http://www.zeit.de/2014/28/volker-ruehe-bundeswehr-engagement> 19 juli 2014>. Geraadpleegd op 5 september 2015.

123 Ibidem.

124 'The Syria vote in 2013 was, and continues to be, viewed by many as a turning point in the debate on parliamentary approval. Commentators have argued that the defeat of the Government laid to rest doubts over the convention's existence and made the deployment of the Armed Forces without parliamentary approval, from a political perspective, virtually impossible in the future', Claire Mills, Parliamentary approval for military action, House of Commons Library, Briefing paper, 7166, 12 May 2015, p. 31.

België

In België heeft het federale parlement een beperkte rol bij de inzet van militaire eenheden. De facto is de Grondwet van 1831 nog altijd van kracht en ligt het recht om eenheden uit te sturen exclusief bij de uitvoerende macht. Een poging in 2014 om de grondwet op dit punt te wijzigen, haalde het niet. Het parlement kan wel worden geïnformeerd via de 'Bijzondere Commissie voor de opvolging van buitenlandse missies'. Deze commissie is samengesteld uit leden van de Senaat en de Kamer van Volksvertegenwoordigers. De commissie komt maandelijks bijeen, vergadert achter gesloten deuren en alle leden hebben een geheimhoudingsplicht. De commissie heeft geen instemmingsrecht en beraadslaagt over missies zodra deze van start zijn gegaan.¹²⁵

V.3 Rol van de NAVO-assemblee, het Europees Parlement en de IPC

De bovenationale parlementaire structuur op het terrein van veiligheids- en defensiebeleid is versnipperd. De NAVO parlementaire assemblee, het Europees Parlement en de IPC hebben elk een geheel eigen rol.

NAVO-assemblee

De NAVO-assemblee is opgericht in 1955, beschikt over een vast secretariaat en speelt een belangrijke rol in het onderhouden van de contacten tussen de parlementariërs van de NAVO-landen. De assemblee telt 257 delegaties uit de 28 NAVO-landen. In vijf commissies en acht subcommissies worden rapporten opgesteld waarover bij meerderheid wordt besloten. De secretaris-generaal geeft een reactie op alle aangenomen aanbevelingen en resoluties. De werkwijze van de NAVO-assemblee zou een model voor de IPC kunnen zijn.¹²⁶

Het Europees Parlement

Het Europees Parlement manifesteert zich in toenemende mate op het gebied van buitenlands- en veiligheidsbeleid. Leden van het Europees Parlement nemen deel aan de vergaderingen van de NAVO-assemblee en de IPC. Er wordt regelmatig van gedachten gewisseld met de Raad, de HV en de Commissie waarbij onder andere informatie wordt uitgewisseld over missies. Sinds 2004 heeft het Europees Parlement een ondercommissie voor veiligheid en defensie. Jaarlijks wordt een rapport over het gemeenschappelijke defensiebeleid gepresenteerd. Op grond van de interinstitutionele overeenkomst uit 1999 tussen de Raad en de Commissie, is de Raad verplicht jaarlijks informatie te verstrekken over financiële implicaties van het GBVB. De budgettaire bevoegdheden van het Europees Parlement beperken zich tot civiele missies. Het Europees Parlement heeft dus geen directe bevoegdheden maar wel invloed.¹²⁷ Conform het Verdrag van Lissabon zou de positie van het Europees Parlement versterkt kunnen worden door nog meer inhoud te geven aan het recht van het parlement om geconsulteerd te worden.¹²⁸

125 Discussionpaper 'Use them or lose them'. Submitted by the delegation of the Netherlands to the Italian presidency parliament of the IPC CFSP/CSDP, pp. 7-8. Zie: <http://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/field_uploads/Discussionpaper%20NL%20delegation%20-%20workshop%203_tcm181-238183.pdf>.

126 Margriet Drent, 'Sovereignty', p. 23.

127 Ibidem, p. 23.

128 Herranz, 'Parliamentary oversight', p. 8.

Interparliamentary Conference

De IPC is min of meer de opvolger van de in 2011 afgeschafte WEU-assemblee, zij het dat de IPC geen secretariaat en geen vaste structuur heeft. De IPC fungeert als platform voor parlementariërs van de EU-lidstaten en leden van het Europees Parlement. In de IPC wordt over een scala aan onderwerpen van gedachten gewisseld. Mede op Nederlands initiatief staat de toekomst van de *EU Battlegroups* regelmatig op de agenda en worden onderwerpen als modulaire opbouw en financiering besproken. Tot concrete resultaten hebben de besprekingen tot dusver niet geleid. Wel levert de IPC een belangrijke bijdrage aan kennisuitwisseling en bewustwording.

Bi- en multinationale samenwerking

Naast de NAVO-assemblee, het Europees Parlement en de IPC vindt parlementair overleg plaats rond initiatieven van bi- en multinationale defensiesamenwerking zoals de Benelux en het Duits-Nederlandse legerkorps. De AIV is van oordeel dat meer dan tot nog toe geïnvesteerd kan worden in interparlementaire samenwerking. De instelling van politieke voorbereidingsgroepen en marge van een *EU Battlegroup*, waarbij naast ministers ook parlementariërs met elkaar van gedachten wisselen kan een belangrijke bijdrage leveren aan de vergroting van de kennis, het versterken van de onderlinge samenwerking en vertrouwen die uiteindelijk van groot belang zijn zodra het tot militaire inzet komt en die kunnen bijdragen tot de noodzakelijke snelheid van besluiten. Het verdient aanbeveling een parlementair netwerk van *Standing committees* op te richten. De *Standing committees* van de landen die deelnemen aan een crisisbeheersingsoperatie van de *EU Battlegroups* of de NRF kunnen op korte termijn bijeen geroepen worden. Hierin kan de aangekondigde deelname aan militaire operaties worden besproken. In deze *Standing committees* zouden ook periodiek de voortgang van de internationale defensiesamenwerking en de mogelijke inzetscenario's aan de orde kunnen komen.

VI Conclusies en aanbevelingen

VI.1 Conclusies

In 2007 bracht de AIV het advies 'Inzet van de krijgsmacht: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming' uit.¹²⁹ Sindsdien hebben zich bij de *EU Battlegroups*, bestemd voor crisisbeheersingstaken, weinig wezenlijke veranderingen voorgedaan. De *Battlegroups* zijn niet ingezet en het concept is vrijwel ongewijzigd. Hardop wordt de vraag gesteld of het zin heeft door te gaan met deze snelle reactiemacht, 'use them or lose them'. Ook de *NATO Response Force* (NRF), bestemd voor crisisbeheersingstaken en collectieve verdediging, is tot voor kort nauwelijks benut. De NRF is tweemaal ingezet voor humanitaire operaties en bij presidentsverkiezingen in Afghanistan. Recent heeft de NRF echter aan relevantie gewonnen. In reactie op de verslechterende veiligheidssituatie aan de oostgrens van het NAVO-verdragsgebied heeft de NAVO in 2014 besloten tot herstructurering van de NRF, onder meer door de oprichting van de *Very High Readiness Taskforce* (VJTF), ook wel 'flitsmacht' genoemd vanwege de korte reactietijd van deze eenheden. Het bestaansrecht van de NRF staat dus niet ter discussie.

De veiligheidssituatie in Europa is drastisch gewijzigd. Met het ingrijpen van Rusland in Oekraïne, de opmars van ISIS in Syrië en Irak en de desintegratie van Libië, is aan de grenzen van Europa een 'gordel van instabiliteit' ontstaan die een directe bedreiging vormt voor de veiligheid van het Europese continent. De Europese lidstaten kunnen zich niet onttrekken aan de noodzaak zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen veiligheid, ook als dit een militaire interventie betreft. De EU ontwikkelt daarom een nieuwe veiligheidsstrategie. Internationale defensiesamenwerking heeft in Europa, zowel bi- als multinationaal, een enorme vlucht genomen. Gaandeweg ontstaan in toenemende mate permanente militaire samenwerkingsverbanden zoals de *Visegrad-group*, de *Weimar*-samenwerking en de *Joint Expeditionary Force*.

De nationale en internationale besluitvormingsprocedures zijn de afgelopen jaren grosso modo ongewijzigd gebleven. Binnen de EU is wel een *fast track*-procedure geïntroduceerd maar dit heeft niet geresulteerd in inzet van de *Battlegroups*. Binnen de NAVO wordt gewerkt aan de versnelling van de plannings- en besluitvormingsprocedures. De bevoegdheid voor SACEUR om eenheden alvast gereed te stellen, maakt hiervan onderdeel uit. Op ministerieel en parlementair niveau is sprake van toenemende aandacht voor de besluitvormingsprocedures. Zo is al een aantal malen inzetscenario's geoefend door ministers van Defensie in zogenaamde *political exercises* (POLEX). In het kader van de *Interparliamentary Conference* (IPC) is meermalen over de parlementaire besluitvormingsprocedures gesproken.

De hoofdvraag in de adviesaanvraag van het kabinet luidt:

Zijn er verdere aanpassingen nodig van nationale en internationale besluitvormingsprocedures om de besluitvorming over het gebruik van snel inzetbare militaire eenheden te vergemakkelijken en beter in lijn te brengen met de noodzakelijke snelheid van

¹²⁹ AIV-advies nr. 56, 'Inzet van de krijgsmacht: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming', Den Haag, mei 2007.

handelen in crises en zo ja, welke?

Het uitblijven van de inzet van de *EU Battlegroups* en de NRF/VJTF voor crisis-beheersingstaken, wordt naar het oordeel van de AIV niet veroorzaakt door de nationale en/of internationale besluitvormingsprocedures. Keer op keer is gebleken dat de lidstaten simpelweg niet bereid waren om eenheden ter beschikking te stellen. De AIV is ervan overtuigd dat dit gebrek aan bereidheid samenhangt met de huidige stand van de Europese defensiesamenwerking en de publieke steun voor Europese integratie. Een snellere ontwikkeling laat zich niet afdwingen.

Niet zozeer een wijziging van de besluitvormingsprocedures als wel een verandering van de opzet en het concept van de *Battlegroups* zou, naar de opvatting van de AIV een eventuele inzet waarschijnlijker maken. De eventuele inzet van de NRF/VJTF is als gevolg van de verslechterende verhouding met Rusland in een ander daglicht komen te staan. Zowel het concept als de besluitvormingsprocedures zijn aan de gewijzigde omstandigheden aangepast waardoor inzet ten behoeve van de collectieve verdediging mogelijk wordt.

De eerste deelvraag van het kabinet luidt:

Wat zijn de factoren die inzet voor operaties van de snel inzetbare eenheden, zoals de EU Battlegroups, de NAVO NRF en de JEF tot nu toe hebben verhinderd en welke aanpassingen in de concepten en besluitvormingsprocedures voor snelle reactiemachten zijn nodig om besluitvorming te versnellen?

Het niet inzetten van de *EU Battlegroups* en de NRF voor crisisbeheersingstaken is het gevolg van de volgende factoren:

1. De structuur en opzet van de *EU Battlegroups* en de NRF: de rotatieschema's van beide snelle reactiemachten liggen lang van te voren vast, missen flexibiliteit en de samenstelling is in hoge mate toevallig. Het is nogal wat gevraagd om op een relatief laag niveau, bataljonsniveau, intensieve internationale samenwerking te organiseren. De samenstelling van de *EU Battlegroups* wisselt elke zes maanden en de samenstelling van de NRF elke twaalf maanden, continuïteit ontbreekt. Verlenging van deze periode zou meer continuïteit geven en kosten besparen. Ook is de omvang van de *Battlegroups* beperkt. Dat begrenst het aantal crisisbeheersingstaken waarvoor de *Battlegroups* effectief kunnen worden ingezet. De *Battlegroups* hebben geen eigen *follow on forces*.
2. Bij de *EU Battlegroups* ontbreekt centrale militaire planning en operationele aansturing – bij elke *Battlegroup* wisselt eveneens het hoofdkwartier – waardoor tijd verloren gaat en afbreuk wordt gedaan aan de slagvaardigheid van de EU.
3. Tussen de lidstaten bestaan aanzienlijke verschillen qua militair-strategische cultuur op defensiegebied, zoals uiteenlopende doctrines en/of een andere kijk op *rules of engagement*. Daarnaast hebben de lidstaten uiteenlopende visies op de rol van de EU op veiligheidsgebied en de rol van de *EU Battlegroups* daarbij. Tevens zijn er grote verschillen tussen de militaire capaciteiten van de afzonderlijke lidstaten.
4. Zowel bij de *Battlegroups* als bij de NRF ontleent het ontbreken van gemeenschappelijke financiering bij veel lidstaten c.q. bondgenoten de animo om in actie te komen. Het leeuwendeel van de kosten is namelijk voor het deelnemende land en niet voor de EU of de NAVO als geheel.

Naar het oordeel van de AIV zou de EU er goed aan doen het concept van de *Battlegroups* te wijzigen en voortaan op te bouwen vanuit de permanente samenwerkingsverbanden op defensiegebied zoals de Visegrad-groep, de Weimar-samenwerking, de JEF, Lancaster House-samenwerking van Frankrijk en het VK, de UK/NL *Amphibious Force* of de Benelux-

samenwerking. Een dergelijke constructie brengt meer continuïteit en heeft als belangrijk voordeel dat de deelnemende eenheden al eerder voor elkaar hebben gekozen en mede hierdoor steeds beter op elkaar ingespeeld raken. Dit effect wordt nog sterker indien de deelnemende landen steeds dezelfde eenheden ter beschikking zouden stellen. Wanneer de urgentie van militair optreden algemeen wordt gevoeld, is het cruciaal dat de militaire opties geloofwaardig zijn. Dit kan worden bereikt als de *Battlegroups* altijd worden ingezet in combinatie met eenheden van een of meer grote landen te weten Frankrijk, Duitsland en het VK.

Het ontbreken van centrale operationele aansturing – een Europees hoofdkwartier – kan worden ondervangen door een centrale eenheid voor militair operationele planning en aansturing. De AIV realiseert zich dat de tijd niet rijp is voor de oprichting van een volwaardig Europees hoofdkwartier maar meent dat de oprichting van een militaire planningscapaciteit naar analogie van *Civilian Planning and Conduct Capability*, dus een *Military Planning and Conduct Capability*, al een stap in de goede richting zou zijn. Het zou tevens een geïntegreerde aanpak samen met de Europese Commissie van meet af aan vergemakkelijken.

Voor de financiering van de *EU Battlegroups* zou het zogenaamde *Athena*-mechanisme zodanig gewijzigd moeten worden dat het leeuwendeel van de kosten van de *Battlegroup*-operaties gemeenschappelijk gefinancierd worden. Het is teleurstellend dat de recente herziening van het *Athena*-mechanisme zo weinig resultaat heeft opgeleverd. Bij de volgende herziening in 2017 zou op zijn minst het transport naar en van het operatiegebied tot de gemeenschappelijke kosten gerekend moeten worden. Bij de NAVO zou de oprichting van een gemeenschappelijk fonds mogelijk soelaas bieden. De AIV acht het noodzakelijk dat de NAVO-bondgenoten de kosten voor de inzet van de NRF/VJTF, zeker bij inzet ten behoeve van de collectieve verdediging, gezamenlijk dragen.

De tweede deelvraag van het kabinet luidt:

Moet de nationale besluitvormingsprocedure over de toewijzing van militaire eenheden aan snelle reactiemachten ook deels de besluitvorming over eventuele werkelijke inzet behelzen?

Naar het oordeel van de AIV is het niet mogelijk bij de toewijzing van militaire eenheden al een voorschot te nemen op de besluitvorming over eventuele inzet. Op het moment waarop de Nederlandse regering militaire eenheden toewijst aan de EU en de NAVO en het parlement hierover inlicht via een Kamerbrief, is een beperkt aantal onderdelen van het Toetsingskader bekend. Wanneer deze brief naar de Kamer gaat is doorgaans geen concrete operatie in beeld. Veel onderdelen van het Toetsingskader zoals de aard van de missie, de doelstellingen en de exitstrategie zijn onbekend. De Kamer kan zich hierover dus geen oordeel vormen. De AIV acht het daarom niet mogelijk en niet wenselijk om in de fase van toewijzen al vooruit te lopen op de artikel 100-procedure en alvast een gedeelte af te handelen.

Het is bovendien naar het oordeel van de AIV ook niet noodzakelijk. Door het versturen van een notificatiebrief door de regering, het informeren van de Tweede Kamer op het moment dat de militaire planning van opties voor inzet wordt uitgewerkt en het versturen van de artikel 100-brief voorafgaand aan de beslissende zitting in de RBZ of de NAR, wordt het parlement naar het oordeel van de AIV op de juiste wijze geïnformeerd en is er voldoende gelegenheid voor een volwaardige parlementaire behandeling. De factor tijd is naar de overtuiging van de AIV geen spelbreker, als de besluitvorming snel doorlopen moet worden zal het parlement bereid zijn hieraan medewerking te verlenen.

De AIV ziet wel mogelijkheden om de nationale besluitvormingsprocedure meer profiel te geven. In de eerste plaats zou de Tweede Kamer jaarlijks uitgebreid stil moeten staan bij het kabinetsbesluit om eenheden toe te wijzen aan de *EU Battlegroups* en de NRF/VJTF. De regering zou in de Kamerbrief hierover in kunnen gaan op de actuele veiligheidssituatie in de verschillende crisisgebieden en op mogelijke inzetscenario's. Deze Kamerbrief verdient een uitgebreide parlementaire behandeling waaraan zowel de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken als de Vaste Commissie voor Defensie zou moeten deelnemen. De Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken komt doorgaans pas in actie zodra er sprake is van een artikel 100-brief. Vanwege de prominente rol die deze commissie speelt in de parlementaire behandeling van de artikel 100-brief of in een artikel 97 GW-situatie, acht de AIV het van belang dat deze commissie ook vroegtijdig is betrokken, dus in de toewijzingsfase. Voorafgaand aan de parlementaire behandeling zouden de Kamerleden ook in overleg kunnen gaan met de collega-parlementariërs uit de andere participerende landen. Het toewijzen van eenheden aan de *EU Battlegroups* en NRF/VJTF is geen vrijblijvende zaak en legt verplichtingen op. De AIV wees hier al eerder op in de adviezen uit 2004 en 2007. Met de toewijzing van eenheden wordt een drempel overschreden en is het alleen onder uitzonderlijke omstandigheden voorstelbaar dat eenheden worden teruggehaald. Het is van groot belang om in het parlement uitgebreid bij deze fase stil te staan omdat – indien het parlement geen bezwaar aantekent – Nederland zich committeert aan mogelijke toekomstige inzet.

In de tweede plaats doet de regering er naar het oordeel van de AIV goed aan consequent een notificatiebrief te sturen als Nederlandse deelname aan een crisis-beheersingsoperatie in het kader van de *EU Battlegroups* of de NRF in beeld is. Dat lijkt nu niet altijd te gebeuren. Daarnaast dient er ook stelselmatig aandacht te zijn voor de inzet van de snelle reactiemachten indien Nederland geen eenheden levert. In de Kamerbrieven over de geannoteerde agenda's voor de relevante EU- en NAVO-vergaderingen kan de regering expliciet aandacht besteden aan mogelijke inzet van de *Battlegroups* of de NRF. Nederland levert immers in dat geval politieke steun en is als lidstaat c.q. bondgenoot medeverantwoordelijk voor de desbetreffende missie.

In geval van inzet van de NRF/VJTF ten behoeve van de collectieve verdediging is niet artikel 100 GW maar artikel 97 GW aan de orde. In beginsel is de regering volgens dit artikel niet verplicht het parlement vooraf te informeren. Aan het parlement is toegezegd dat de regering altijd zal trachten dit wel te doen. De regering stelt over een artikel 5-situatie: 'Gezien de urgentie van een artikel 5-situatie is het echter denkbaar dat uw Kamer pas wordt geïnformeerd als de VJTF-eenheden al onderweg zijn naar het inzetgebied'.¹³⁰ De AIV acht de kans dat een dergelijke situatie zich voordoet niet erg groot. Waarschijnlijk zal er dan al langer sprake zijn van gespannen verhoudingen en heeft de regering hierover al met de Kamer van gedachten gewisseld. De AIV meent dat juist vanwege de ernst van een artikel 5-situatie de regering zich in dat geval tot het uiterste zou moeten inspannen om de Kamer vooraf te informeren. Mocht dat vanwege bijzondere omstandigheden vooralsnog niet in een publiek debat mogelijk zijn, dan zou de Kamer vertrouwelijk kunnen worden geïnformeerd waarna zo spoedig mogelijk een openbaar debat gehouden kan worden. Als bij oplopende spanningen preventieve inzet dan wel preventieve ontplooiing van de VJTF aan de orde is, sluit de regering eveneens niet uit dat ook in dit geval vooraf informeren niet mogelijk is. De AIV is van mening dat

130 Brief van de minister van Defensie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal met het verslag van de bijeenkomst van de Navo-ministers van Defensie op 24 en 25 juni 2015 te Brussel, Den Haag, 9 juli 2015, p. 5.

de regering ook in deze situaties er naar zou moeten streven het parlement vooraf te informeren, wederom desnoods vertrouwelijk met aansluitend een parlementair debat zodra dat mogelijk is.

De derde deelvraag van het kabinet luidt:

Hoe verhouden de huidige besluitvormingsprocedures in Nederland zich tot de besluitvormingsprocedures in vooral Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en België inzake deelname aan crisisbeheersings- en andere operaties? Zijn de nationale regeringen/parlementen van de deelnemende landen aan een snel inzetbare eenheid voldoende op de hoogte van elkaars besluitvormingsprocedures? Op welke wijze zou deze inzichtelijkheid verbeterd kunnen worden, en eventuele verschillen kunnen worden overbrugd?

Er bestaan aanzienlijke verschillen tussen de parlementaire procedures van de EU-lidstaten. In sommige lidstaten is er nauwelijks een rol voor het parlement, in andere lidstaten zoals Duitsland heeft het parlement een zware en beslissende stem en is bovendien een VN-mandaat een voorwaarde voor de inzet van de *EU Battlegroups*. De AIV heeft de indruk dat de lidstaten en de respectievelijke parlementen op de hoogte zijn of kunnen zijn van elkaars besluitvormingsprocedures. In het kader van de IPC is hieraan, mede op Nederlands initiatief, aandacht besteed. De AIV is de mening toegedaan dat harmonisering van besluitvormingsprocedures niet mogelijk maar evenmin noodzakelijk is. Landen met zeer uiteenlopende parlementaire procedures en bevoegdheden blijken toch uitstekend te kunnen samenwerken op defensiegebied. Onderling vertrouwen speelt een doorslaggevende rol.

Om de gemeenschappelijkheid van de besluitvorming in de betrokken landen te vergroten verdient het aanbeveling een parlementair netwerk van *Standing committees* op te richten. De *Standing committees* van de landen die deelnemen aan een crisisbeheersingsoperatie van de *EU Battlegroups* of de NRF kunnen op korte termijn bijeen geroepen worden. Hierin kan de aangekondigde deelname aan militaire operaties worden besproken. In deze *Standing committees* zouden ook periodiek de voortgang van de internationale defensiesamenwerking en mogelijke inzetscenario's aan de orde kunnen komen.

De vierde deelvraag van het kabinet luidt:

De crisismanagement procedures van de EU zijn recent herzien en daarbij is een 'fast track procedure' opgenomen. Zijn deze procedures toereikend voor de inzet van een snelle reactiemacht zoals de EU Battlegroups? Wat zijn de politieke (strategische en operationele), institutionele, juridische en financiële implicaties van toepassing van artikel 44 VEU?

De Europese besluitvormingsprocedures zijn diverse malen tegen het licht gehouden. De recent geïntroduceerde *fast track procedure* is een verbetering. Naar het oordeel van de AIV is nog winst te halen uit het versnellen van het besluitvormingsproces aan het begin van de procedure. De opstelling van het *Crisis Management Concept* zou net als de rest van de procedure ook aan een tijdslimiet gebonden kunnen worden, bijvoorbeeld tien dagen, zodat de volgende stappen in het besluitvormingsproces snel genomen kunnen worden. Voor het overige ziet de AIV weinig mogelijkheden tot versnelling van de besluitvormingsprocedure.

Op grond van een unaniem besluit kan op basis van artikel 44 VEU een missie worden uitgevoerd door tenminste twee lidstaten, ook voor *rapid response*. Tot op heden is dit nog niet gebeurd. Alle bepalingen met betrekking tot het GBVB over de juridische

grondslag, politieke controle en de financiering zijn onverkort van toepassing. De deelnemende lidstaten zijn verantwoordelijk voor de planning, de leiding en de uitvoering van de operatie. Hiervoor worden eigen structuren in het leven geroepen. Artikel 44 VEU kan worden benut als overbrugging naar een volwaardige GBVB-operatie, of een operatie van een *coalition of the willing* kan worden omgezet in een artikel 44-operatie. Het is daarnaast de vraag in hoeverre toepassing van artikel 44 VEU tijdswinst oplevert. In verschillende stadia van de besluitvorming is instemming van de Raad vereist. Lidstaten willen heel graag de vinger aan de pols houden ook al leveren ze geen militaire eenheden. Al met al biedt artikel 44 VEU vooralsnog geen uitkomst voor de *Battlegroups*.

De permanente gestructureerde samenwerking, conform artikel 42, lid 6 VEU en artikel 46 VEU en Protocol 10 waarvoor de consensusregel niet geldt, zou naar het oordeel van de AIV een alternatieve optie kunnen zijn. Volgens deze artikelen kunnen lidstaten permanente gestructureerde samenwerking instellen. Deze vorm van samenwerking richt zich weliswaar in eerste instantie op de versterking van defensiecapaciteiten maar zou ook benut kunnen worden voor het uitvoeren van missies. Het zou een model kunnen zijn om groepen landen op grond van deze artikelen de ruimte te geven een *Battlegroup*-operatie uit te voeren. Hierbij valt te denken aan de permanente multinationale samenwerkingsverbanden als de *Visegrad-group*, de *Weimar*-samenwerking en de Benelux. De deelnemende lidstaten hoeven geen instemming aan de overige lidstaten te vragen, een mededeling aan de Raad en de HV volstaat. De AIV meent dat het alleszins de moeite waard is de permanente gestructureerde samenwerking te agenderen voor het Nederlandse EU-voorzitterschap. Met deze vorm van samenwerking worden bovendien extra waarborgen geschapen voor de continuering van de multinationale samenwerkingsverbanden op defensiegebied.

VI.2 Aanbevelingen

1. De AIV acht het noodzakelijk dat in de EU wordt gezien in hoeverre er mogelijkheden bestaan om de opzet en het concept van de *Battlegroups* te wijzigen door uitsluitend permanente samenwerkingsverbanden op defensiegebied zoals de *Visegrad-group*, de *Weimar*-samenwerking of de JEF te benutten. Dit effect wordt nog sterker indien de deelnemende landen steeds dezelfde eenheden ter beschikking zouden stellen. Deze *Battlegroups* zouden altijd in combinatie met militaire eenheden van een of meer grote landen te weten Frankrijk, Duitsland of het VK moeten optreden, waardoor hun slagkracht en geloofwaardigheid wordt vergroot.
2. De AIV meent dat het alleszins de moeite waard is de permanente gestructureerde samenwerking te agenderen voor het Nederlandse EU-voorzitterschap. De permanente gestructureerde samenwerking kan een model zijn om groepen landen de ruimte te geven nauwere samenwerking te zoeken voor de uitvoering van *Battlegroup*-operaties dan wel voor operaties in combinatie met de *Battlegroups*.
3. De AIV is van mening dat een verdubbeling van de gereedstellingsperiode van de *Battlegroups* van zes naar 12 maanden bijdraagt aan de continuïteit van de *Battlegroups*. Hiermee worden bovendien kosten bespaard.
4. De AIV beschouwt de gebrekkige operationele aansturing – het ontbreken van een Europees hoofdkwartier – als een belangrijke oorzaak voor het niet uitvoeren van *Battlegroup*-operaties. Daarom zou de operationele en planningscapaciteit van de EU moeten worden versterkt door bij wijze van eerste stap de oprichting van een *Military Planning and Conduct Capability* als militaire pendant van de *Civilian Planning and Conduct Capability*. Idealiter zouden beide capaciteiten geïntegreerd kunnen worden.

5. Naar het oordeel van de AIV kan de besluitvormingsprocedure voor de inzet van *Battlegroups* bekort worden door de opstelling van het *Crisis Management Concept* aan een tijdslimiet te binden, bijvoorbeeld tien dagen, zodat de volgende stappen in het besluitvormingsproces snel genomen kunnen worden.
6. Bij de volgende herziening van het *Athena*-mechanisme in 2017 zou een groter deel van de kosten van *Battlegroup*-operaties gemeenschappelijk gefinancierd moeten worden. Op zijn minst zouden de transportkosten naar en van het operatiegebied hiervan onderdeel moeten gaan uitmaken. Tevens zouden in 2017 afspraken gemaakt moeten worden over een meerjarig traject waarin het aandeel dat voor gemeenschappelijke financiering in aanmerking komt geleidelijk toeneemt zoals kosten voor oefeningen en certificering en de aanschaf van gemeenschappelijke capaciteiten. De AIV adviseert om voor financiering van de NRF/VJTF in de NAVO een gemeenschappelijk fonds op te richten.
7. De AIV acht het noodzakelijk dat in de NAVO wordt bezien in hoeverre het noodzakelijk is om de plannings- en besluitvormingsprocedures voor de inzet van de VJTF verder aan te passen om snel en effectief te kunnen reageren op mogelijke dreigingen.
8. De AIV acht het zinvol dat de ministers van Defensie in de EU en in de NAVO regelmatig politieke oefeningen (POLEX) houden om de besluitvormingsprocedures te testen.
9. De AIV acht het van belang dat de parlementen van de lidstaten van de EU stevig investeren in de interparlementaire contacten. Ook dient de positie van de IPC te worden versterkt en waar nodig geïnstitutionaliseerd. De parlementen van de verschillende permanente samenwerkingsverbanden op defensiegebied zouden een parlementair netwerk van *Standing committees* in wisselende samenstelling kunnen oprichten. Deze zouden op korte termijn bijeen geroepen kunnen worden om op handen zijnde militaire operaties te bespreken. In deze commissies zouden ook periodiek de voortgang van de internationale defensiesamenwerking en mogelijke inzetscenario's aan de orde kunnen komen.
10. De AIV adviseert het parlement jaarlijks uitgebreid stil te staan bij het moment van het toewijzen van Nederlandse eenheden aan de *EU Battlegroups* en de NRF/VJTF. Niet alleen de Vaste Commissie voor Defensie maar ook de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer dient hieraan aandacht te besteden. De AIV acht het van belang dat deze commissie vroegtijdig is betrokken, vanwege de prominente rol die het speelt in de parlementaire behandeling van de artikel 100-brief. Naast de militair-operationele aspecten dient in het overleg tussen regering en parlement ook nadrukkelijk aandacht te worden besteed aan de verschillende inzetscenario's in combinatie met een analyse van de actuele veiligheidssituatie en mogelijke crisisgebieden waar een inzet aan de orde kan komen.
11. De AIV is van oordeel dat voor effectieve snelle militaire inzet open communicatie naar het parlement van het grootste belang is, zowel voor een artikel 100 GW-situatie als bij artikel 97 GW. Daarom is de AIV voorstander van het zo royaal mogelijk informeren en maximaal betrekken van de volksvertegenwoordiging indien militaire inzet aan de orde is. Dat geldt ook voor de inzet van de VJTF in een artikel 5-situatie of bij oplopende spanningen. Indien het niet mogelijk is de Kamer vooraf in de openbaarheid te informeren, dan acht de AIV het noodzakelijk dit vertrouwelijk te doen waarna een publiek debat zo snel mogelijk dient plaats te vinden.

Relevante bepalingen uit het Verdrag betreffende de Europese Unie¹³¹

AFDELING 2 BEPALINGEN INZAKE HET GEMEENSCHAPPELIJK VEILIGHEIDS- EN DEFENSIEBELEID

Artikel 41

1. De administratieve uitgaven die voor de instellingen voortvloeien uit de uitvoering van dit hoofdstuk komen ten laste van de begroting van de Unie.

2. De beleidsuitgaven die voortvloeien uit de uitvoering van dit hoofdstuk komen eveneens ten laste van de begroting van de Unie, behalve wanneer het beleidsuitgaven betreft die voortvloeien uit operaties die gevolgen hebben op militair of defensiegebied en gevallen waarin de Raad met eenparigheid van stemmen anders besluit.

In de gevallen waarin de uitgaven niet ten laste komen van de begroting van de Unie, komen zij ten laste van de lidstaten volgens de bruto nationaal productverdeelsleutel, tenzij de Raad met eenparigheid van stemmen anders besluit. Lidstaten wier vertegenwoordiger in de Raad een formele verklaring krachtens artikel 31, lid 1, tweede alinea, heeft afgelegd, zijn niet verplicht bij te dragen in de financiering van uitgaven die voortvloeien uit operaties die gevolgen hebben op militair of defensiegebied.

3. De Raad stelt bij besluit bijzondere procedures vast die waarborgen dat de op de begroting van de Unie opgevoerde kredieten voor de dringende financiering van initiatieven in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, met name voor de voorbereiding van de in artikel 42, lid 1, en artikel 43 bedoelde missies, snel beschikbaar komen. De Raad besluit na raadpleging van het Europees Parlement.

De voorbereiding van de in artikel 42, lid 1, en artikel 43 bedoelde missies die niet ten laste komen van de begroting van de Unie, wordt gefinancierd uit een startfonds, gevormd door bijdragen van de lidstaten.

De Raad neemt, op voorstel van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, met gekwalificeerde meerderheid de besluiten aan betreffende:

- a. de instelling en vorming van het startfonds, met name ten aanzien van de in het fonds gestorte middelen;
- b. het beheer van het startfonds;
- c. de financiële controle.

Wanneer een overeenkomstig artikel 42, lid 1, en artikel 43 voorgenomen missie niet ten laste van de begroting van de Unie kan worden gebracht, machtigt de Raad de hoge vertegenwoordiger om dit fonds te gebruiken. De hoge vertegenwoordiger brengt de Raad verslag uit over de uitvoering van deze opdracht.

¹³¹ Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Publicatieblad van de Europese Unie. Mededelingen en bekendmakingen. C326, 55^e jaargang, 26 oktober 2012, pp. 38-41.

Artikel 42

1. Het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid is een integrerend deel van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Het voorziet de Unie van een operationeel vermogen dat op civiele en militaire middelen steunt. De Unie kan daarvan gebruik maken voor missies buiten het grondgebied van de Unie met het oog op vredeshandhaving, conflictpreventie en versterking van de internationale veiligheid overeenkomstig de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties. De uitvoering van deze taken berust op de door de lidstaten beschikbaar gestelde vermogens.
2. Het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid omvat de geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid van de Unie. Dit zal tot een gemeenschappelijke defensie leiden zodra de Europese Raad met eenparigheid van stemmen daartoe besluit. In dat geval beveelt hij de lidstaten aan een daartoe strekkend besluit aan te nemen overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen. Het beleid van de Unie overeenkomstig deze afdeling laat het specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten onverlet, eerbiedigt de uit het Noord-Atlantisch Verdrag voortvloeiende verplichtingen van bepaalde lidstaten waarvan de gemeenschappelijke defensie gestalte krijgt in de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), en is verenigbaar met het in dat kader vastgestelde gemeenschappelijke veiligheids- en defensiebeleid.
3. De lidstaten stellen civiele en militaire vermogens ter beschikking van de Unie voor de uitvoering van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid, om zodoende bij te dragen aan het bereiken van de door de Raad bepaalde doelstellingen. Lidstaten die onderling multinationale troepenmachten vormen, kunnen deze troepenmachten tevens ter beschikking van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid stellen. De lidstaten verbinden zich ertoe hun militaire vermogens geleidelijk te verbeteren. Het Agentschap op het gebied van de ontwikkeling van defensievermogens, onderzoek, aankopen en bewapening (hierna genoemd „het Europees Defensieagentschap”) identificeert de operationele behoeften, bevordert maatregelen om in die behoeften te voorzien, draagt bij tot de vaststelling en, in voorkomend geval, tot de uitvoering van alle nuttige maatregelen om de industriële en technologische basis van de defensiesector te versterken, neemt deel aan het bepalen van een Europees beleid inzake vermogens en bewapening, en staat de Raad bij om de verbetering van de militaire vermogens te evalueren.
4. Besluiten betreffende het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid, waaronder begrepen het opzetten van een missie als bedoeld in dit artikel, worden op voorstel van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid of op initiatief van een lidstaat door de Raad met eenparigheid van stemmen vastgesteld. De hoge vertegenwoordiger kan, in voor komend geval samen met de Commissie, voorstellen om gebruik te maken van nationale middelen en van instrumenten van de Unie.
5. De Raad kan de uitvoering van een missie in het kader van de Unie toevertrouwen aan een groep lidstaten, teneinde de waarden van de Unie te beschermen en haar belangen te dienen. De uitvoering van een dergelijke missie wordt beheerst door artikel 44.
6. De lidstaten waarvan de militaire vermogens voldoen aan strengere criteria en die terzake verdergaande verbintenissen zijn aangegaan met het oog op de uitvoering van de meest veeleisende taken, stellen in het kader van de Unie een permanente gestructureerde samenwerking in. Deze samenwerking wordt beheerst door artikel 46. Zij laat de bepalingen van artikel 43 onverlet.

7. Indien een lidstaat op zijn grondgebied gewapenderhand wordt aangevallen, rust op de overige lidstaten de plicht deze lidstaat met alle middelen waarover zij beschikken hulp en bijstand te verlenen overeenkomstig artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties. Dit laat het specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten onverlet. De verbintenissen en de samenwerking op dit gebied blijven in overeenstemming met de in het kader van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie aangegeven verbintenissen, die voor de lidstaten die er lid van zijn, de grondslag en het instrument van hun collectieve defensie blijft.

Artikel 43

1. De in artikel 42, lid 1, bedoelde missies, waarbij de Unie civiele en militaire middelen kan inzetten, omvatten gezamenlijke ontwapeningsacties, humanitaire en reddingsmissies, advies en bijstand op militair gebied, conflictpreventie en vredeshandhaving, missies van strijdkrachten met het oog op crisisbeheersing, daaronder begrepen vredestandhouding, alsmede stabiliseringsoperaties na afloop van conflicten. Al deze taken kunnen bijdragen aan de strijd tegen het terrorisme, ook door middel van steun aan derde landen om het terrorisme op hun grondgebied te bestrijden.

2. De Raad regelt bij besluit de in lid 1 bedoelde missies en stelt doel en reikwijdte ervan vast, alsmede de algemene voorschriften voor de uitvoering ervan. De hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid draagt onder gezag van de Raad en in nauw en voortdurend contact met het politiek en veiligheidscomité zorg voor de coördinatie van de civiele en militaire aspecten van deze missies.

Artikel 44

1. In het kader van de overeenkomstig artikel 43 vastgestelde besluiten kan de Raad de uitvoering van een missie toevertrouwen aan een groep lidstaten die dat willen en die over de nodige vermogens voor een dergelijke missie beschikken. Deze lidstaten regelen in samenspraak met de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid onderling het beheer van de missie.

2. De lidstaten die aan de missie deelnemen, brengen de Raad regelmatig op eigen initiatief of op verzoek van een andere lidstaat op de hoogte van het verloop van de missie. De deelnemende lidstaten wenden zich onverwijld tot de Raad indien de uitvoering van de missie zwaarwegende gevolgen met zich meebrengt of een wijziging vereist van de doelstelling, de reikwijdte of de uitvoeringsbepalingen van de missie, zoals vastgesteld bij de in lid 1 bedoelde besluiten. In dat geval stelt de Raad de nodige besluiten vast.

Artikel 46

1. De lidstaten die wensen deel te nemen aan de in artikel 42, lid 6, bedoelde permanente gestructureerde samenwerking, die voldoen aan de criteria en die de verbintenissen inzake militaire vermogens als vermeld in het Protocol betreffende permanente gestructureerde samenwerking onder schrijven, stellen de Raad en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid in kennis van hun voornemen.

2. Binnen drie maanden na de in lid 1 bedoelde kennisgeving stelt de Raad een besluit tot instelling van de permanente gestructureerde samenwerking en tot opstelling van de lijst van deelnemende lidstaten vast. De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, na raadpleging van de hoge vertegenwoordiger.

3. Iedere lidstaat die in een later stadium aan de permanente gestructureerde samenwerking wenst deel te nemen, stelt de Raad en de hoge vertegenwoordiger van zijn voornemen in kennis. De Raad stelt een besluit vast houdende bevestiging van de deelneming van de betrokken lidstaat die aan de criteria voldoet en de verbintenissen onderschrijft als bedoeld in de artikelen 1 en 2 van het protocol betreffende permanente gestructureerde samenwerking. De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, na raadpleging van de hoge vertegenwoordiger. Aan de stemming wordt alleen deelgenomen door de leden van de Raad die de deelnemende lidstaten vertegenwoordigen. De gekwalificeerde meerderheid wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 238, lid 3, onder a), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

4. Indien een deelnemende lidstaat niet langer aan de criteria voldoet of zich niet langer kan houden aan de verbintenissen als bedoeld in de artikelen 1 en 2 van het protocol betreffende permanente gestructureerde samenwerking, kan de Raad een besluit tot schorsing van de deelneming van deze lidstaat vaststellen. De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Aan de stemming wordt alleen deelgenomen door de leden van de Raad die de deelnemende lidstaten vertegenwoordigen, met uitzondering van de betrokken lidstaat. De gekwalificeerde meerderheid wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 238, lid 3, onder a), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

5. Indien een lidstaat zijn deelneming aan de permanente gestructureerde samenwerking wenst te beëindigen, geeft hij daarvan kennis aan de Raad, die er akte van neemt dat de deelneming van de betrokken lidstaat afloopt.

6. Andere dan de in de leden 2 tot en met 5 bedoelde besluiten en aanbevelingen van de Raad in het kader van de permanente gestructureerde samenwerking worden met eenparigheid van stemmen vastgesteld. Voor de toepassing van dit lid wordt eenparigheid van stemmen alleen door de stemmen van de vertegenwoordigers van de deelnemende lidstaten gevormd.

Protocol 10

Betreffende de permanente gestructureerde samenwerking, ingesteld bij artikel 42 van het verdrag betreffende de Europese unie

DE HOGE VERDRAGSLUITENDE PARTIJEN,

GELET op artikel 42, lid 6, en artikel 46 van het Verdrag betreffende de Europese Unie;

MEMOREREND dat de Unie een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid voert dat berust op een steeds toenemende mate van convergentie van het optreden van de lidstaten;

MEMOREREND dat het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid een integrerend deel van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid is, dat het de Unie voorziet van een operationeel vermogen dat op civiele en militaire middelen steunt, en dat de Unie deze middelen kan gebruiken voor in artikel 43 van het Verdrag betreffende de Europese Unie bedoelde missies buiten het grondgebied van de Unie, zulks met het oog op handhaving van de vrede, conflictpreventie en versterking van de internationale veiligheid overeenkomstig de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties. Bij de uitvoering van deze taken wordt gebruik gemaakt van de door de lidstaten beschikbaar te stellen vermogens, volgens het beginsel van “één set strijdkrachten”;

MEMOREREND dat het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid van de Unie het specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten onverlet laat;

MEMOREREND dat het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid van de Unie de uit het Noord-Atlantisch Verdrag voortvloeiende verplichtingen van de lidstaten die van oordeel zijn dat hun gemeenschappelijke defensie gestalte krijgt in het kader van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie, eerbiedigt en verenigbaar is met het in dat kader vastgestelde gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid;

IN DE OVERTUIGING dat een meer nadrukkelijke rol van de Unie op het gebied van veiligheid en defensie de vitaliteit van een hernieuwd Atlantisch bondgenootschap ten goede zal komen, in overeenstemming met de “Berlijn Plus”-regeling;

VASTBESLOTEN de Unie in staat te stellen haar verantwoordelijkheden in de internationale gemeenschap volledig op zich te nemen;

ERKENNEND dat de Verenigde Naties de hulp van de Unie kunnen inroepen met het oog op dringende uitvoering van de missies die uit hoofde van de hoofdstukken VI en VII van het Handvest van de Verenigde Naties worden ondernomen;

ERKENNEND dat de versterking van het veiligheids- en defensiebeleid van de lidstaten inspanningen op het gebied van vermogens zal vergen;

IN HET BEWUSTZIJN dat het aanbreken van een nieuwe fase in de ontwikkeling van het Europees veiligheids- en defensiebeleid vastberaden inspanningen zal vergen van de lidstaten die daartoe bereid zijn;

MEMOREREND hoezeer het van belang is dat de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid volledig bij de werkzaamheden van de permanente gestructureerde samenwerking wordt betrokken,

HEBBEN OVEREENSTEMMING BEREIKT over de volgende bepalingen, welke aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en aan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie worden gehecht:

Artikel 1

De in artikel 42, lid 6, van het Verdrag betreffende de Europese Unie bedoelde permanente gestructureerde samenwerking staat open voor alle lidstaten die, met ingang van de datum van inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, zich ertoe verbinden:

- a) intensiever te werken aan de ontwikkeling van hun defensievermogens, door hun nationale bijdragen te ontwikkelen en in voorkomend geval deel te nemen aan multinationale strijdkrachten, aan de voornaamste Europese programma's voor materieel en aan het werk van het Europees agentschap op het gebied van de ontwikkeling van defensievermogens, onderzoek, aankopen en bewapening (hierna het “Europees defensieagentschap” te noemen), en
- b) uiterlijk in 2010 in staat te zijn tot levering, hetzij op nationale basis hetzij als component van multinationale taakgroepen, van specifiek voor de voorgenomen missies bestemde gevechtseenheden, die in tactisch opzicht als snellereactiegevechtsmacht samengesteld zijn en voorzien zijn van ondersteuningselementen, transport en logistiek inbegrepen, en die in staat zijn binnen een termijn van 5 tot 30 dagen missies als bedoeld in artikel 43 van het Verdrag betreffende de Europese Unie te ondernemen, in het bijzonder om gevolg te geven aan verzoeken van de Verenigde Naties, en die missies kunnen volhouden gedurende een initiële periode van 30 dagen, te verlengen tot ten minste 120 dagen.

Artikel 2

Teneinde te voldoen aan de in artikel 1 genoemde doelstellingen verbinden de lidstaten die deelnemen aan de permanente gestructureerde samenwerking, zich ertoe:

- a) vanaf de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon samen te werken met het oog op het halen van de overeengekomen streefcijfers betreffende het niveau van de investeringsuitgaven voor militair materieel en die streefcijfers regelmatig opnieuw te bezien in het licht van het veiligheidsklimaat en de internationale verantwoordelijkheden van de Unie;
- b) hun defensie-instrumentarium zoveel mogelijk onderling af te stemmen, met name door de militaire behoeften op geharmoniseerde wijze vast te stellen door hun defensiemiddelen en defensievermogens te poolen en, in voorkomend geval, te specialiseren, alsmede door samenwerking ten aanzien van opleiding en logistiek te stimuleren;
- c) concrete maatregelen te nemen om de beschikbaarheid, interoperabiliteit, flexibiliteit en inzetbaarheid van hun strijdkrachten te verbeteren, met name door gemeenschappelijke doelstellingen voor het inzetten van strijdkrachten te bepalen, en daarbij eventueel hun nationale besluitvormingsprocedures opnieuw te bezien;
- d) samen te werken om ervoor te zorgen dat zij de nodige maatregelen nemen om, onder andere door multinationale benaderingen en onverminderd de verbintenissen dienaangaande in het kader van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie, de in het kader van het “vermogensontwikkelingsmechanisme” geconstateerde leemten op te vullen;
- e) in voorkomend geval samen te werken bij de ontwikkeling van gemeenschappelijke of Europese programma's voor belangrijke uitrusting in het kader van het Europees Defensieagentschap.

Artikel 3

Het Europees Defensieagentschap draagt bij tot een regelmatige evaluatie van de bijdragen van de deelnemende lidstaten op het gebied van vermogens, in het bijzonder de bijdragen die worden geleverd volgens de onder meer op basis van artikel 2 vast te stellen criteria, en brengt daarover ten minste eenmaal per jaar verslag uit. De evaluatie kan dienen als uitgangspunt voor de aanbevelingen en de besluiten van de Raad die worden vastgesteld overeenkomstig artikel 46 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

Overzicht parlementaire procedures¹³²

Variable EU-MS	Legal Source	Formal Decision making body	Parliamentary Involvement	Participation in EU-Battlegroup
Austria	Constitution			2011-I 2012-II
Belgium	Constitution	The King	Has to be informed	2006-II 2007-I 2008-II 2009-II 2014-II
Croatia	Constitution	Parliament (proposal by government: prior consent of President)	Makes the decision by majority vote	2012-II
Cyprus	National Guard Law, 2011 & Law 168, 2003	Government	Has to be informed and consent is needed	2007-II 2009-I 2011-II 2014-I
Denmark	Constitution	Government	Consent is needed	-
Estonia	Constitution & International Military Cooperation Act	Parliament	Makes the decision	2011-I
France	Constitution article 35	Government	Has to be informed And authorizes (if intervention > 4 months)	2005-I 2006-I 2006-II 2007-I 2008-I 2008-II 2009-II 2010-II 2011-II 2012-I 2013-I

132 Dit overzicht is ontleend aan 'EU Battlegroups: use them or lose them', discussion paper van de Nederlandse delegatie bij de GBVB/EVDB-conferentie, Athene, 4 april 2014, pp. 4-5.

Germany	Basic Law & Parliamentary Participation Act	Government	Consent is needed	2006-I 2006-II 2007-I 2008-I 2008-II 2010-I 2011-I 2012-I 2012-II 2013-I 2014-II
Luxembourg	Law 1992 (27 th July)	Government	Has to be consulted	2008-II 2009-II 2014-II
The Netherlands	Constitution	Government	Has to be informed and consent is needed	2007-I 2010-I 2011-I 2012-I 2013-II 2014-II
Poland	Law 17 December 1998	President	Has to be informed	2013-I
Slovak Republic	Constitution articles 86 & 119	Government	Consent is needed (not necessary in case of obligations resulting from international treaties)	2009-II 2010-I
Slovenia	Defense Act	Government	Has to be informed	2007-II 2012-II
Sweden	Constitution	Government	Has to approve	2008-I 2011-I 2013-II
UK	Royal Prerogative	Government	Has to approve (only when government deems this necessary not regular practice)	2005-I 2008-II 2010-I 2013-II
Spain	Statutory Law 5/2005, 17 November	Government	Has to authorize (prior to the participation of the Spanish Armed Forces in any mission abroad)	2006-I 2008-I 2008-II 2009-I 2010-II 2011-II
Portugal	National Defense Law & Law 46/2003, 22 nd of August	Government	Has to be informed	2006-I 2008-I 2009-I 2010-II 2011-II



Ministerie van Defensie

> Retouradres Postbus 20701 2500 ES Den Haag

Prof. mr. J.G. de Hoop Scheffer
Voorzitter
Adviesraad Internationale Vraagstukken
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Hoofddirectie Beleid

Plein 4
MPC 58 B
Postbus 20701
2500 ES Den Haag
www.defensie.nl

Contactpersoon
Drs. J.P.M. van Aubel
Hoofd Taakgroep EU-vzschap

T 070 318 7720

jpm.v.aubel@mindef.nl

Onze referentie
BS2015009058

*Bij beantwoording datum,
onze referentie en onderwerp
vermelden.*

Datum 11 mei 2015
Onderwerp Adviesaanvraag over militaire snelle reactiemachten en
democratische legitimiteit

Geachte heer De Hoop Scheffer,

Aan de grenzen van Europa heeft zich een 'ring van instabiliteit' gevormd, die zich uitstrekt van Oost-Europa en de Kaukasus tot het Midden-Oosten, en van de Hoorn van Afrika tot de Sahel en Noord-Afrika. De mate van instabiliteit neemt daarbij verschillende vormen aan: van annexatie van andermans grondgebied; tot grote, diepgaande, permanente onrust, zoals in de Arabische regio en tot situaties waarin sprake is van dreigende of feitelijke burgeroorlog. De problemen in de periferie van Europa zijn niet van tijdelijke doch eerder van structurele aard. Tegelijkertijd is de strategische aandacht van de Verenigde Staten deels verlegd naar Azië. Dit betekent dat de Europese landen in toenemende mate zelf verantwoordelijk zijn voor het vinden van een passend antwoord, ook bij plotseling opkomende crises die een militaire interventie vergen.

De Europese Raad van december 2013 heeft een nieuwe impuls gegeven aan de verdere ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) van de EU. Daarbij ligt de nadruk ook op de militaire aspecten van het GVDB. De inspanningen richten zich onder meer op het verbeteren van de snel inzetbare militaire capaciteiten (*EU rapid response capabilities*), als onderdeel van de beoogde versterking van de effectiviteit, zichtbaarheid en impact van GVDB-operaties. De benutting van de *EU Battlegroups*, in EU-verband de enige permanente militaire snelle reactiecapaciteit, vormt daarbij een bijzonder aandachtspunt. Het tot heden niet inzetten van de *EU Battlegroups* doet afbreuk aan de geloofwaardigheid van de EU als veiligheidsspeler.

Ook in Navo-kader is er, mede tegen de achtergrond van een veranderde veiligheidsomgeving en vooral sinds de Russische inmenging in het conflict in Oost-Oekraïne en de annexatie van de Krim, hernieuwde aandacht voor de versterking van het vermogen om snel, flexibel en slagvaardig militair te kunnen optreden. De nadruk ligt hierbij in eerste instantie op de collectieve verdedigingstaak. Tijdens de Navo-top in Wales is besloten tot de oprichting van een zeer snel inzetbare reactiemacht, de *Very High Readiness Joint Taskforce* (VJTF). De VJTF is een zeer snel inzetbaar onderdeel van de al bestaande NATO

Response Force (NRF). Voor de NRF in het algemeen geldt tot heden hetzelfde manco als voor de *EU Battlegroup*: het instrument is nog nooit echt in de praktijk beproefd, behalve in de nasleep van grote natuurrampen in Pakistan en de Verenigde Staten.

Zeer snelle inzet van de VJTF vraagt om snelle besluitvormingsprocedures. Binnen de Navo wordt nu gesproken over mogelijkheden om de besluitvorming te versnellen, vooral in geval van inzet voor de collectieve verdedigingstaak. In het geval van de inzet van Nederlandse VJTF-eenheden binnen het Navo-verdragsgebied ter voorkoming van een artikel 4- of 5-situatie, of in het kader van collectieve verdediging in een artikel 5-situatie, is er sprake van de verdediging van het Koninkrijk en zijn bondgenoten, zoals bedoeld in artikel 97 van de Grondwet. Een dergelijke inzet valt niet onder artikel 100 van de Grondwet. Er bestaat daarom geen verplichting om het parlement vooraf te informeren, maar indien mogelijk zal de Kamer vooraf worden geïnformeerd over de inzet van de VJTF in het kader van de collectieve verdediging. De regering heeft hierover recent met de Kamer van gedachten gewisseld. Om die reden vragen wij u de VJTF buiten beschouwing te laten.

Naast de NRF en de *EU Battlegroup* zijn er multilaterale initiatieven, waarbij een land zich opwerpt als *framework nation* (FN). Een voorbeeld hiervan is de *Joint Expeditionary Force* (JEF), een multinationaal initiatief van een beperkt aantal gelijkgestemde (Navo)-partners, onder leiding van het Verenigd Koninkrijk. Doelstelling van de JEF is om snel en gepast (*tailor-made*) te kunnen reageren op een toenemende dreiging teneinde een grootschalige operatie te voorkomen. De JEF is complementair aan de NRF en *EU Battlegroup*.

Bij recente spoedeisende militaire interventieoperaties buiten het Navo-verdragsgebied gaven de Verenigde Staten en grote Europese landen initieel de voorkeur aan optreden in kleinere ad hoc-verbanden, zogenoemde '*coalitions of the willing*'. Daaruit zou de conclusie kunnen worden getrokken dat de (politieke) besluitvormingsprocessen over militaire inzet in EU- en Navo-kader als het gaat om crisisbeheersing 'out of area' zich kennelijk slecht verhouden tot de noodzaak snel te moeten handelen. De besluitvorming vergt een consensus die soms moeizaam wordt bereikt. Voorts zijn er twijfels onder lidstaten of de besluitvormingsprocedures toereikend zijn om de reactiemachten ook daadwerkelijk snel in te zetten. Mede vanuit deze optiek wordt nu in EU-kader gepleit voor de benutting van artikel 44 VEU, dat de mogelijkheid biedt om een of meerdere lidstaten militair op te laten treden namens de EU.

De parlementaire werkgroep '*NATO Response Force*' (rapport werkgroep Van Baalen juni 2006) en de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV-rapport mei 2007) bogen zich reeds enkele jaren geleden over de mogelijke spanning tussen de nationale en de internationale besluitvorming over (snelle) militaire inzet. De AIV bepleitte in haar adviesrapport van mei 2007 ('Inzet van de krijgsmacht – wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming') dat, vanwege de reputatie als betrouwbare partner, een zogenaamde '*opt out*' alleen gerechtvaardigd zou zijn als er 'buitengewoon gewichtige nationale overwegingen in het geding zijn, zoals in het geval dat Nederland zijn strijdkrachten nodig heeft voor urgente andere taken'. In zijn reactie op het AIV-rapport heeft het kabinet deze zienswijze overgenomen (Kamerbrief 25 april 2008). Tegelijk werd daarbij vastgesteld dat ook bij inzet van snelle

reactiemachten er voldoende tijd is om het parlement te informeren voordat op internationaal niveau een besluit wordt genomen. Met de in deze kabinetsreactie beschreven invulling van de actieve informatieplicht (waaronder informatievervalsing reeds bij de toewijzing van eenheden voor de gereedstelling van internationale verbanden) werd naar het oordeel van het toenmalige kabinet recht gedaan aan de gewenste parlementaire betrokkenheid. Meer recent wordt in dit kader ook de vroegtijdige betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van vergaande samenwerkingsvormen en bij de vormgeving van structurele samenwerkingstrajecten met strategische partners (waaronder interparlementaire contacten) onderstreept.

De spagaat tussen de met de mond beleden wil om gezamenlijk snel te kunnen optreden en de praktijk van militaire interventies tot heden roept opnieuw vragen op over de werkelijke bereidheid van politici in de Europese landen om multilaterale snelle reactiemachten in te zetten. De door veel landen gestelde voorwaarde om in alle gevallen op nationaal niveau een eigen afweging te kunnen maken en het laatste woord te houden over militaire inzet, blijft zich slecht verhouden tot de noodzaak om binnen enkele dagen internationaal te kunnen instemmen met militaire actie. Het kabinet vraagt de raad daarom in haar advies in te gaan op de volgende vragen:

Hoofdvraag:

- Zijn er verdere aanpassingen nodig van nationale en internationale besluitvormingsprocedures om de besluitvorming over het gebruik van snel inzetbare militaire eenheden te vergemakkelijken en beter in lijn te brengen met de noodzakelijke snelheid van handelen in crises en zo ja, welke?

Deelvragen:

Algemeen

- a. Wat zijn de factoren die inzet voor operaties van de snel inzetbare eenheden, zoals de *EU Battlegroups*, de Navo NRF en de JEF tot nu toe hebben verhinderd?
- b. Welke aanpassingen in de concepten en besluitvormingsprocedures voor snelle reactiemachten zijn nodig om besluitvorming te versnellen?

Nationaal

- a. Moet de nationale besluitvormingsprocedure over de toewijzing van militaire eenheden aan snelle reactiemachten ook deels de besluitvorming over eventuele werkelijke inzet behelzen?

Internationaal

- a. Hoe verhouden de huidige besluitvormingsprocedures in Nederland zich tot de besluitvormingsprocedures in vooral Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en België inzake deelname aan crisisbeheersings- en andere operaties?
- b. Zijn de nationale regeringen/parlementen van de deelnemende landen aan een snel inzetbare eenheid voldoende op de hoogte van elkaars besluitvormingsprocedures? Op welke wijze zou deze inzichtelijkheid

verbeterd kunnen worden, en eventuele verschillen kunnen worden overbrugd? Bovengenoemde landen kunnen als voorbeeld dienen bij de beantwoording van deze vraag.

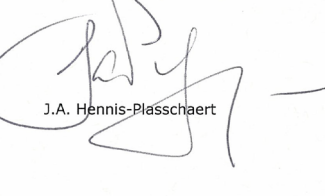
EU-specifiek

- a. De crisismanagement procedures van de EU zijn recent herzien en daarbij is een '*fast track procedure*' opgenomen. Zijn deze procedures toereikend voor de inzet van een snelle reactiemacht zoals de *EU Battlegroups*?
- b. Wat zijn de politieke (strategische en operationele), institutionele, juridische en financiële implicaties van toepassing van artikel 44 VEU?

Wij zien uw advies met belangstelling en tijdig voor de begrotingsbehandeling dit najaar tegemoet.

Hoogachtend,

De Minister van Buitenlandse Zaken De Minister van Defensie

Bert Koenders

J.A. Hennis-Plasschaert

Lijst met geraadpleegde personen

MajGen. J. Blotz	Director Operations Division International Military Staff NAVO
Lkol. M. Bos	Nederlandse vertegenwoordiging in de werkgroep van het EUMC, Operatiën en Algemene Zaken bij de EU
Mr. H. Brauss	Assistant Secretary General Defence Policy and Planning Division bij de NAVO
Lt.Gen. J. Broeks	Hoofd Permanent Militaire Vertegenwoordiging bij de EU/NAVO
Mw. A. Damen MA	Defensieraad, Nederlandse vertegenwoordiging van de Politiek Militaire Groep bij de EU
Dhr. J.D. Dulière	Head of Crisis Response Systems and Exercises Section, Planning Directorate, Operations Division bij de NAVO
Mw. drs. A.M.C. Eijnsink	Lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Mr. M. Erdmann	Permanente Vertegenwoordiger van Duitsland bij de NAVO
Mw. H. Hovinga MA	Medewerker Afdeling Defensieplanning en Beleid bij de PV NAVO
Gen.maj. b.d. F.E. van Kappen	Lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Ambassadeur	Permanent Vertegenwoordiger voor Nederland bij de NAVO
dr. M. de Kwaatsteniet	
Drs. A. Molenaar	Voorzitter Politiek Militaire Groep bij de EU
H.E. mr. J. Najder	Permanent Vertegenwoordiger voor Polen bij de NAVO
Mr.drs. C. Peersman	Hoofd Afdeling Defensieplanning en Beleid bij de PV NAVO
Drs. M. Popowski	Plaatsvervangend Secretaris-generaal bij EDEO
Dhr. G. Porzio	Hoofd Division Capabilities Training Exercises CMPD, directeur Crisis Management and Planning Directorate EDEO
Dhr. O. Rentschler	Plaatsvervangend hoofd kabinet van HV mevr. Mogherini
H.E. mr. M. Riekstiņš	Permanent Vertegenwoordiger voor Letland bij de NAVO
Drs. C. van Rijnsoever	Vertegenwoordiger voor Nederland bij het Politiek en Veiligheidscomité van de Europese Unie
Gen. P. de Rousiers	Voorzitter van het EUMC bij de EU
Dr.ir. A. Le Roy	Secretaris-generaal EDEO bij de EU
Lt.Gen. M.O. Schissler	Plaatsvervangend Hoofd Militair Comité bij de NAVO
Bgen. N. Tak	Directeur van het Comprehensive Crisis and Operations Management Centre bij SHAPE
Prof.dr. W. Wagner	Professor faculteit der sociale wetenschappen (afdeling bestuurswetenschap en politicologie- Internationale veiligheid) Vrije Universiteit Amsterdam
Mr. A. van Wiggen	Plaatsvervangend Hoofd Afdeling Politieke Zaken, Permanente vertegenwoordiging bij de NAVO
Lt.gen W. Wosolsobe	Directeur-generaal van de EUMS bij de EU
Dhr. N. Yakov	Desk officer military capabilities CMPD bij de EU

Overzicht gebruikte afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
CAR	Centraal Afrikaanse Republiek
CEI	Commissie Europese Integratie
CFSP	Common Foreign and Security Policy
CIS	Communication and Information Systems
CMC	Crisis Management Concept
CMPD	Crisis Management and Planning Directorate
CMR	Commissie Mensenrechten
CONOPS	Concept of Operations
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capability
CSDP	Common Security and Defence Policy
CVV	Commissie Vrede en Veiligheid
DRC	Democratische Republiek Congo
EDEO	Europese Dienst voor Extern Optreden
EEAS	European External Action Service
ESDP	European Security and Defence Policy
EU	Europese Unie
EUBG	EU-Battlegroup
EUFOR	EU-Force, militaire operatie uitgevoerd onder EU-bevel
EUMC	European Union Military Committee
EUMS	European Union Military Staff
EUNAVFOR-Med	European Union Naval Force Mediterranean
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid
HV	Hoge Vertegenwoordiger
IFFG	Initial Follow on Force Group
IMD	Initiating Military Directive
IPC	Interparlementaire Conferentie
ISR	Intelligence, Surveillance and Reconnaissance
FFG	Follow on Forces Group
JEF	Joint Expeditionary Force
MAP	Military Assessment on Planning
MSO	Military Strategic Options
NAR	Noord-Atlantische Raad
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NFIU	NATO Force Integration Units
NRF	NATO Response Force
OCHA	UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OHQ	Operationeel Hoofdkwartier
OPLAN	Operation Plan

PESCO	Permanent Structured Cooperation
POLEX	Political Exercise
PSC	Political and Security Committee
RAP	Readiness Action Plan
Razeb	Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen
RBZ	Raad Buitenlandse Zaken
RFP	Response Forces Pool
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SSR	Security Sector Reform
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VJTF	Very High Readiness Joint Taskforce
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten
WEU	West-Europese Unie

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS: recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,
november 2001
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor
de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van
bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van
strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en
slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?,
september 2004

- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005****
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIEREGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
- 53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
- 54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
- 55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
- 56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
- 57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
- 58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
- 59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
- 60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
- 61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
- 62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
- 63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
- 64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009***
- 66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*
- 67 HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO, *januari 2010*
- 68 DE EU EN DE CRISIS: lessen en leringen, *januari 2010*
- 69 SAMENHANG IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie', *mei 2010*
- 70 NEDERLAND EN DE 'RESPONSIBILITY TO PROTECT': de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wrede daden, *juni 2010*
- 71 HET VERMOGEN VAN DE EU TOT VERDERE UITBREIDING, *juli 2010*
- 72 PIRATERIJBESTRIJDING OP ZEE: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden, *december 2010*
- 73 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE NEDERLANDSE REGERING: zoeken naar constanten in een veranderende omgeving, *februari 2011*
- 74 ONTWIKKELINGSAGENDA NA 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief, *april 2011*
- 75 HERVORMINGEN IN DE ARABISCHE REGIO: kansen voor democratie en rechtsstaat?, *mei 2011*
- 76 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE EUROPESE UNIE: tussen ambitie en ambivalentie, *juli 2011*
- 77 DIGITALE OORLOGVOERING, *december 2011***
- 78 EUROPESE DEFENSIESAMENWERKING: soevereiniteit en handelingsvermogen, *januari 2012*

- 79 DE ARABISCHE REGIO, EEN ONZEKERE TOEKOMST, *mei 2012*
- 80 ONGELIJKE WERELDEN: armoede, groei, ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking, *september 2012*
- 81 NEDERLAND EN HET EUROPEES PARLEMENT: investeren in nieuwe verhoudingen, *november 2012*
- 82 WISSELWERKING TUSSEN ACTOREN IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: naar flexibiliteit en vertrouwen, *februari 2013*
- 83 TUSSEN WOORD EN DAAD: perspectieven op duurzame vrede in het Midden-Oosten, *maart 2013*
- 84 NIEUWE WEGEN VOOR INTERNATIONALE MILIEUSAMENWERKING, *maart 2013*
- 85 CRIMINALITEIT, CORRUPTIE EN INSTABILITEIT: een verkennend advies, *mei 2013*
- 86 AZIË IN OPMARS: strategische betekenis en gevolgen, *december 2013*
- 87 DE RECHTSSTAAT: waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking, *januari 2014*
- 88 NAAR EEN GEDRAGEN EUROPESE SAMENWERKING: werken aan vertrouwen, *april 2014*
- 89 NAAR BETERE MONDIALE FINANCIËLE VERBONDENHEID: het belang van een coherent internationaal economisch en financieel stelsel, *juni 2014*
- 90 DE TOEKOMST VAN DE ARCTISCHE REGIO: samenwerking of confrontatie?, *september 2014*
- 91 NEDERLAND EN DE ARABISCHE REGIO: principieel en pragmatisch, *november 2014*
- 92 HET INTERNET: een wereldwijde vrije ruimte met begrensde staatsmacht, *november 2014*
- 93 ACS-EU-SAMENWERKING NA 2020: op weg naar een nieuw partnerschap?, *maart 2015*
- 94 INSTABILITEIT ROND EUROPA: confrontatie met een nieuwe werkelijkheid, *april 2015*
- 95 INTERNATIONALE INVESTERINGSBESLECHTING: van ad hoc arbitrage naar een permanent investeringshof, *april 2015*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003*****
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009, *maart 2004*
- 8 Briefadvies DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?, *september 2004*
- 9 Briefadvies REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen, *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
- 12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
- 13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*
- 14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
- 15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*
- 16 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: Nut en noodzaak van draagvlak, *mei 2009*
- 17 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2010, *juni 2010*

- 18 Briefadvies HET EUROPESE HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: beschermer van burgerlijke rechten en vrijheden, *november 2011*
- 19 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKT FINANCIEEL-ECONOMISCH BESTUUR IN DE EU, *februari 2012*
- 20 Briefadvies NUCLEAIR PROGRAMMA VAN IRAN: naar de-escalatie van een nucleaire crisis, *april 2012*
- 21 Briefadvies DE RECEPTORBENADERING: een kwestie van maatvoering, *april 2012*
- 22 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2012: krijgsmacht in de knel, *september 2012*
- 23 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKTE SOCIALE DIMENSIE VAN DE EUROPESE UNIE, *juni 2013*
- 24 Briefadvies MET KRACHT VOORUIT: reactie van de Adviesraad Internationale Vraagstukken op de beleidsbrief 'Respect en recht voor ieder mens', *september 2013*
- 25 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: meer dan een definitiekwestie, *mei 2014*
- 26 Briefadvies DE EU-GASAFHANKELIJKHEID VAN RUSLAND: hoe een geïntegreerd EU-beleid dit kan verminderen, *juni 2014*
- 27 Briefadvies FINANCIERING VAN DE INTERNATIONALE AGENDA VOOR DUURZAME ONTWIKKELING, *april 2015*

* Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.

** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).

*** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).

**** Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).