

Kabinetsreactie op het AIV advies 'Europese defensiesamenwerking. Soevereiniteit en Handelingsvermogen'

Inleiding

Op 20 juni 2011 vroeg het kabinet de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) om aanbevelingen voor de verdere internationale inbedding van de krijgsmacht in het licht van de meerjarige samenwerking die het kabinet voor ogen heeft voor de Nederlandse krijgsmacht. De AIV werd gevraagd in het bijzonder in te gaan op de vraagstukken die verband houden met onze nationale soevereiniteit. Het AIV-rapport "Europese defensiesamenwerking; soevereiniteit en handelingsvermogen" (januari 2012) biedt een goed startpunt om een passend antwoord te formuleren. Het advies komt op een belangrijk moment, omdat het kabinet fors inzet op uitbreiding en verdieping van de internationale defensiesamenwerking van de Nederlandse krijgsmacht. Deze brief gaat in op het referentiekader dat het kabinet hierbij hanteert.

Soevereiniteit en de rol van de krijgsmacht

De krijgsmacht is één van de fundamentele veiligheidsinstituten van de staat. Voor het kabinet is de NAVO de hoeksteen van het veiligheidsbeleid en vormen de NAVO en de EU vanzelfsprekende fora waarbinnen samenwerking tot stand komt. Het besluit militairen in te zetten blijft daarbij te allen tijde een nationale politieke verantwoordelijkheid. Van gedeelde Europese soevereiniteit is hierbij geen sprake. Tegelijkertijd wil het kabinet beklemtonen dat defensiesamenwerking en soevereiniteit geen tegenpolen zijn. Soevereiniteit in engere zin behelst de onafhankelijkheid van een staat in de internationale rechtsorde. In de moderne lezing heeft soevereiniteit evenzeer betrekking op effectief statelijk gezag binnen de landsgrenzen en de internationale bevordering van veiligheid en nationale belangen. Dat nationale veiligheid en internationale samenwerking juist in elkaars verlengde liggen, blijkt ook uit de taken van de Nederlandse krijgsmacht volgens de Grondwet. Onze krijgsmacht beschermt niet alleen ons grondgebied, maar komt tevens op voor onze belangen en bevordert de internationale rechtsorde. Onze vrijheid van handelen kan voorts niet los gezien worden van de vraag of we in staat zijn te handelen. Vormen van samenwerking die het handelingsvermogen vergroten, en waarbij de nationale besluitvorming over inzet van militairen is gegarandeerd, maken dus geen inbreuk op onze soevereiniteit maar dragen daar zo bezien toe bij. Het kabinet kan zich hiermee vinden in het advies van de AIV om handelingsvermogen als wezenlijk onderdeel van ons soevereiniteitsbegrip te beschouwen.

Internationale samenwerking vormt een wezenlijk onderdeel van het toekomstperspectief van de Nederlandse krijgsmacht. Door samenwerking met andere partners bij verwerving, onderhoud, opleiding en training, stationering of inzet, verschaft de krijgsmacht zich toegang tot capaciteiten die ze zich anders niet zou kunnen veroorloven, vergroot ze haar militaire effectiviteit en verbetert ze haar doelmatigheid. Het kabinet handelt hierbij in het besef dat Europa militair meer op eigen benen moet staan. De lastendeling in het trans-Atlantische bondgenootschap, meer dan een Amerikaanse focus op de Pacific, is een belangrijke drijfveer voor de samenwerking. De Europese landen kunnen en moeten hun militaire vermogen versterken door slimmer gebruik te maken van de mogelijkheden tot samenwerking en door ruimte te blijven scheppen voor innovatie. Deze benadering dient onze belangen het best, in een wereld waarin de strategische verhoudingen verschuiven en de economische en veiligheidspolitieke verwevenheid in en tussen regio's toeneemt. Geen land is immers nog in staat om geheel zelfstandig het hoofd te bieden aan grote uitdagingen op financieel-economisch gebied, op het terrein van klimaat en milieu of bij de aanpak van internationale veiligheidsvraagstukken. Internationale samenwerking is eens te meer geboden om op termijn een effectieve en betaalbare krijgsmacht in stand te houden.

Het kabinet onderstreept dat er veel mogelijkheden zijn voor defensiesamenwerking voordat de grenzen van de autonomie in zicht komen. De nationale besluitvorming over de inzet van eenheden kan bij de meest gangbare vormen van samenwerking – zoals taakgroepen, het gezamenlijk gebruik van nationale capaciteiten (*pooling*), het gedeelde gebruik van gezamenlijke capaciteiten (*sharing*) en bij integratie op ondersteunende gebieden – worden gewaarborgd door uitzonderingsclausules of door een modulaire aanpak. Het kabinet sluit zich daarom aan bij de conclusie van de AIV dat de vrijheid van handelen en de autonomie van besluitvorming in de praktijk vooral beperkt wordt bij specifieke, geïntegreerde vormen van operationele samenwerking (zoals het uitzendbare Duits-Nederlandse legerkorps hoofdkwartier of samengestelde multinationale eenheden en bemanningen) en bij rol- en taakspecialisatie.

Betrouwbare partner

Hoewel de vrijheid van handelen in de meeste vormen van samenwerking kan worden gewaarborgd, tekent het kabinet daarbij aan dat internationale defensiesamenwerking niet vrijblijvend is. Wat de *operationele* samenwerkingsverbanden betreft wijst het kabinet erop dat Nederland in beginsel moet handelen in de geest van de samenwerkingsafspraken die het met partners maakt, of heeft gemaakt. Daarvan kan niet lichtvaardig worden afgeweken. Hoewel de afweging altijd zelfstandig wordt gemaakt, kan een eenzijdige weigering van Nederland om zijn bijdrage te leveren afbreuk doen aan het vertrouwen en frustrerend werken met het oog op de bredere samenwerkingsrelatie. Daarom is het van belang dat samenwerkingsprojecten niet alleen worden uitgevoerd door militaire eenheden, maar ook dat de nationale parlementen zich intensiever bezighouden met de voortgang en de consequenties van de samenwerking, ook in contact met de desbetreffende landen.

In de praktijk bevordert Nederland zijn veiligheidsbelangen vooral via internationale verbanden. Tijdens multilaterale operaties op de Balkan, in Afrika, in Irak en in Afghanistan zijn Nederlandse militairen er al aan gewend geraakt met internationale partners op tal van gebieden samen te werken en op hen te vertrouwen. Het vertrouwen in de NAVO en in de EU stoelt echter ook op een gedeelde verantwoordelijkheid in het dragen van de lasten, zeker nu de budgetten krimpen en de capaciteiten schaarser worden. Landen kunnen hun aandeel niet afwentelen op partners of zich verschuilen achter het collectief. De uitbreiding en de verdieping van de internationale samenwerking van onze krijgsmacht moeten daarom leiden tot een krachtige Nederlandse bijdrage aan het bondgenootschap en de Europese Unie. De AIV onderstreept in dit verband terecht dat het zicht op meer samenwerking op defensiegebied niet de rechtvaardiging kan zijn voor het verder laten krimpen van defensiebudgetten. Voor succesvolle vormen van samenwerking die leiden tot schaalvoordelen en besparingen kunnen eerst investeringen nodig zijn.

Bij het ontwikkelen en uitvoeren van meerjarige samenwerkingsagenda's zal elk land zich een betrouwbare partner moeten tonen. Dit betekent dat Nederland zijn partners waar nodig informeert over de precieze stand van de nationale besluitvorming, maar ook dat Nederland niet hoeft terug te komen op samenwerkingsafspraken die in overleg met de Kamer tot stand zijn gekomen. Uiteindelijk hebben meerjarige samenwerkingstrajecten alleen kans van slagen als er sprake is van stabiele financiering.

Keuzes in samenwerking

Het kabinet beseft dat de NAVO en de EU te groot zijn geworden om sommige samenwerkingsinitiatieven gestalte te geven. Het zet daarom vooral in op initiatieven in kleinere verbanden, bilateraal of regionaal. Onnodige institutionalisering moet immers worden vermeden en vanuit het oogpunt van effectiviteit, vertrouwen en ook draagvlak in Nederland is het goed als de samenwerkingsverbanden zoveel mogelijk 'dicht bij huis' blijven. In kleinere groepen van gelijkgezinde landen, gevormd rondom overlappende belangen, zijn concrete doelstellingen het snelst te verwezenlijken en ontstaan perspectieven op verdieping van de samenwerking. Ook behoudt Nederland zo de benodigde vrijheid om te kiezen met welke partners het in zee wil gaan. Wel moet steeds duidelijk zijn dat verbanden van regionale samenwerking niet op zichzelf staan, maar bouwstenen vormen van de NAVO en de EU. De verdieping van de samenwerking die aldus wordt bereikt, kan vervolgens een voorbeeld voor anderen zijn. Nederland vervult met zijn rol in de Benesam, het EATC, het Duits-Nederlandse snel inzetbare legerkorps hoofdkwartier en het C-17 strategisch luchttransportinitiatief al een voortrekkersrol in Europa.

Het kabinet kiest dus bij het uitbreiden en verdiepen van zijn operationele defensiesamenwerking in de praktijk voor geografisch nabije partners met een vergelijkbare strategische en politieke cultuur als Nederland. Dit betekent het voortbouwen op de goede relaties met landen zoals België, Luxemburg, Duitsland, Noorwegen en Denemarken. Het kabinet dankt de AIV voor de specifieke voorstellen voor mogelijke samenwerking met onze partnerlanden. Sommige daarvan zijn vergezichten die niet op korte termijn te realiseren zijn en waarbij moet worden afgevraagd in hoeverre de beoogde partnerlanden een dergelijke stap zouden willen zetten. De ideeën zullen niettemin worden betrokken bij de verdere beleidsvorming. De meeste voorstellen zijn in de geest van de gesprekken die Nederland al voert met de betrokken landen. Het gaat hierbij om een geleidelijk proces. In de praktijk nemen de landen nu besluiten over de toekomstige inrichting van hun krijgsmacht door bepaalde wapensystemen af te schaffen en/of te intensiveren op nieuwe capaciteitsgebieden, rekening houdend met de afnemende financiële ruimte. Door elkaar hierover goed te informeren, kunnen landen beter onderling rekening houden met de keuzes die elders worden gemaakt, waardoor er op het niveau van de NAVO en de EU minder snel hiaten in capaciteiten ontstaan.

Taakspecialisatie is een bijzondere en de meest vergaande vorm van samenwerking, waarbij de wederzijdse afhankelijkheid zich het meest prominent voordoet. Het kabinet sluit taakspecialisatie als optie niet ten principale uit, zeker niet nu vanwege financiële krapte steeds minder Europese landen zich een volledig zelfvoorzienende krijgsmacht kunnen veroorloven. Het is voorstelbaar dat verdieping van defensiesamenwerking met voorkeurspartners op termijn leidt tot het maken van afspraken over het verdelen van taken. Daarbij komen waarschijnlijk als eerste ondersteunende capaciteiten en de opleiding en training van personeel in aanmerking.

EU en NAVO

De EU met het "Gent initiatief" en de NAVO met het "Smart Defence"-concept bieden nieuwe kaders voor samenwerking op defensiegebied en brengen nieuwe initiatieven voort. Deze organisaties kunnen helpen om grotere aantallen landen bijeen te brengen, bijvoorbeeld bij projecten op het gebied van onderzoek en technologieontwikkeling. Zij dienen zich echter vooral te richten op het scheppen van de voorwaarden voor defensiesamenwerking in de toekomst. Afspraken in EU- en NAVO-verband kunnen ervoor zorgen dat de clusters van gelijkgestemde landen uiteindelijk dezelfde doelen nastreven. Ook geschieden doctrinevorming en standaardisatie bij voorkeur in deze organisaties.

Nederland zal erop blijven aandringen dat de NAVO en de EU, in het bijzonder het Europees Defensie Agentschap, hun inspanningen goed coördineren. Op aandringen van de landen voeren de staven van de organisaties regelmatig overleg en maken zij afspraken over een werkverdeling. Uiteindelijk is het aan de landen zelf om te kiezen in welk kader ze initiatieven willen uitwerken. Eens per maand komt ook de EU-NAVO Capaciteitengroep bijeen met vertegenwoordigers van de bondgenoten en lidstaten die voldoen aan de EU-NAVO veiligheidsovereenkomst (NB: alleen Cyprus is hiervan uitgesloten). Buiten dit forum wordt formeel overleg op politiek niveau tussen beide organisaties nog steeds geblokkeerd door de bekende politieke obstakels als gevolg van de tegenstelling tussen Turkije enerzijds en Cyprus (met steun van Griekenland) anderzijds. Ondanks vergaande inspanningen van de secretaris-generaal van de NAVO en de hoge vertegenwoordiger van de externe dienst van de EU aan de vooravond van de NAVO-top in Straatsburg-Kehl in 2010, zijn deze obstakels nog niet weggenomen. In het licht hiervan legt het kabinet de nadruk op praktische, informele samenwerking tussen beide organisaties, vooral op stafniveau.

De AIV wijst erop dat de EU en de NAVO niet beschikken over een mechanisme om nationale bezuinigingen te coördineren en dat een nieuwe Europese veiligheidsstrategie nodig is om concrete veiligheidsdoelstellingen te vertalen naar een Europees behoeftestellingsproces. Hiermee zouden de landen gedwongen worden tot nauwer overleg over hun investeringen. Het kabinet ziet echter geen onmiddellijke noodzaak tot een uitgebreide herziening van de Europese Veiligheidsstrategie, aangezien de Europese Veiligheidsstrategie van 2003 en de evaluatie daarvan in 2008 nog voldoende actueel de uitdagingen en dreigingen voor Europa beschrijven. Het kabinet zal zich wel actief inzetten in de EU en de NAVO om de juiste voorwaarden te scheppen voor toekomstige defensiesamenwerking in Europa, zoveel mogelijk aansluitend bij al lopende processen. Daartoe behoort ook dat deze organisaties gegevens beschikbaar hebben over Europese tekorten en overschotten die behulpzaam kunnen zijn bij nationale besluitvorming. De operationele behoeftestelling voor de krijgsmacht blijft immers primair een nationaal proces, met dien verstande dat hierbij steeds terdege rekening moet worden gehouden met de tekorten, overschotten en toekomstige prioriteiten die binnen EU en NAVO worden vastgesteld. Tegen deze achtergrond zal Nederland zich inspannen om zijn behoeftestelling beter te coördineren en te harmoniseren met gelijkgestemde partnerlanden met wie het nauwere samenwerking nastreeft. Uiteindelijk zou dit kunnen uitmonden, zoals ook de AIV in zijn specifieke voorstellen vermeldt, in gezamenlijke investeringsplannen. Vooralsnog moet dit evenwel als een vergezicht worden beschouwd.

Het wegnemen van belemmeringen

Startpunt van effectievere Europese defensiesamenwerking zou gezamenlijke aanschaf en instandhouding van materieel moeten zijn. Hieruit ontstaan mogelijkheden tot samenwerking op het gebied van onderhoud, opleiding en training, stationering en inzet. Dit komt de effectiviteit en interoperabiliteit tijdens missies ten goede. De nationale industriële belangen kunnen echter nog steeds spelbreker zijn, zoals de AIV beklemtoont. Aan de ene kant heeft het kabinet oog voor de bijzondere positie die de defensiegerelateerde industrie inneemt ter behoud van hoogwaardige kennis en innovatiekracht. Aan de andere kant onderstreept het kabinet het belang van een competitieve Europese defensie-industrie en een gelijk speelveld. De invoering van de nieuwe defensie-aanbestedingsrichtlijn van de EU zal bijdragen aan dit doel. Verder kan uit eerdere materieelprojecten worden geleerd dat het belangrijk is om het in een vroeg stadium eens te worden over de gezamenlijke behoefte. Daarvoor moeten complexe nationale plannings- en investeringstrajecten op elkaar aansluiten. Nationale maatwerkconfiguraties moeten zoveel

mogelijk worden vermeden, niet alleen omdat deze de prijs opdrijven maar ook omdat ze de mogelijkheden tot samenwerking tijdens de verdere levenscyclus beperken. Waar de AIV voorstelt om desnoods via de Permanente Gestructureerde Samenwerking (PGS) uit het Verdrag van Lissabon landen bijeen te brengen voor een strenger, meer *topdown* capaciteitenproces, vreest het kabinet juist de institutionalisering die moet worden vermeden. Lidstaten kunnen niet via deze weg gedwongen worden tot meer samenwerking.

Conclusie

Uit het adviesrapport van de AIV blijkt dat de vrijheid van handelen in de meeste samenwerkingsverbanden kan worden gegarandeerd. Zo bezien blijkt opnieuw dat het uitgangspunt van soevereiniteit de bevordering van defensiesamenwerking niet in de weg hoeft te staan. Het kabinet zal steeds afwegen over welke capaciteiten Nederland zelfstandig moet kunnen beschikken, vooral om zelf voldoende de veiligheid van uitgezonden personeel te waarborgen en aan de grondwettelijke taken van de krijgsmacht te voldoen. Besluiten over de operationele inzet van de krijgsmacht behoren, gelet op de mogelijkheid van de toepassing van gewapend geweld alsmede de veiligheidsrisico's voor het defensiepersoneel, tot de meest zwaarwegende nationale politieke verantwoordelijkheden. Het nationale proces van behoeftestelling en verwerving zal rekening moeten houden met de afspraken die Nederland in NAVO- of EU-verband heeft gemaakt over het soort capaciteiten waaraan behoefte bestaat. Dit kabinet kiest er voor om internationale samenwerking meer dan tevoren een uitgangspunt te maken van grote materieelprojecten, zodat Nederland in een vroeg stadium met gelijkgestemde landen de mogelijkheden voor samenwerking kan verkennen met het oog op de hele levenscyclus van het materieel. Bij elk initiatief zal worden afgewogen welke zeggenschap Nederland – in het licht van de budgettaire krapte – wil en kan behouden, ten opzichte van de voordelen die het samenwerkingsverband oplevert in het licht van het handelingsvermogen. Graag roepen wij de Kamer op tot een fundamenteel debat over de intensivering van de internationale defensiesamenwerking, ten dienste van het handelingsvermogen in het belang van Nederland en van zijn bondgenoten, in het licht van autonomie en soevereiniteit.