

Europese defensiecapaciteiten en de Nederlandse inspanning

Dick Zandee
Adája Stoetman

Clingendael Rapport



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

Europese defensiecapaciteiten en de Nederlandse inspanning

Dick Zandee
Adája Stoetman

Clingendael Rapport
April 2023

April 2023

© Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.

Coverfoto © Instituut Clingendael

Ongeautoriseerd gebruik van enig materiaal is een inbreuk op copyright, merkrecht, en / of ander recht. Indien een gebruiker materiaal wil downloaden van de website of van enige andere bron gerelateerd aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' of Instituut Clingendael, voor persoonlijk of niet-commercieel gebruik, dan moet de gebruiker alle voorschriften en wetgeving voor copyright, merkrecht of overige gelijklopende kennisgevingen die zijn opgenomen en weergegeven in het oorspronkelijke materiaal in acht nemen.

Materiaal op de website mag worden gereproduceerd of openbaar gemaakt, verspreid of gebruikt voor publieke en niet-commerciële doeleinden, onder de voorwaarde dat Instituut Clingendael duidelijk als bron wordt vermeld. Toestemming voor gebruik van het logo van Instituut Clingendael is vereist. Deze toestemming kan worden verkregen door een mail te sturen aan de afdeling Communicatie van Instituut Clingendael via press@clingendael.org.


De hiernavolgende web link activiteiten zijn door Instituut Clingendael verboden en kunnen leiden tot inbreuk op merkrecht en copyright: links met oneigenlijk en ongeautoriseerd gebruik van het Clingendael logo in enige vorm, framing, inline links, of metatags, en hyperlinks of enige vorm van gebruik of toepassing van een link die de URL verbergt.

Over Instituut Clingendael

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' is een toonaangevende denktank en academie op het gebied van internationale betrekkingen. Met onze analyses, trainingen en publieke debat willen we overheden, bedrijfsleven, ngo's en de samenleving in bredere zin inspireren en equiperen, om zo een bijdrage te leveren aan een veilige, duurzame en rechtvaardige wereld.


The Clingendael Institute
P.O. Box 93080
2509 AB The Hague
The Netherlands

Volg ons op sociale media

 [@clingendaelorg](https://twitter.com/clingendaelorg)

 [The Clingendael Institute](https://www.linkedin.com/company/the-clingendael-institute)

 [The Clingendael Institute](https://www.facebook.com/theclingendaelinstitute)

 [clingendael_institute](https://www.instagram.com/clingendael_institute)

 [Clingendael Institute](https://www.youtube.com/channel/UC1W11313081308130813081)

Email: info@clingendael.org

Website: www.clingendael.org

Over de auteurs

Dick Zandee is Hoofd van en Senior Research Fellow bij de Security Unit van Instituut Clingendael. Zijn onderzoek focust zich op Europese veiligheid- en defensievraagstukken, EU-NAVO samenwerking, defensiecapaciteitsontwikkeling en de defensie-industrie.

Adája Stoetman is Research Fellow bij de Security Unit van Instituut Clingendael. Haar onderzoek richt zich zowel op veiligheid- en defensievraagstukken alsmede op *strategic foresight*. Haar expertisegebied is Europese defensiesamenwerking.

Inhoud

| | |
|--|-----------|
| Inleiding | 1 |
| 1 De capaciteitsprioriteiten van de NAVO | 4 |
| Het NAVO Defensieplanningsproces | 7 |
| NAVO capaciteiten: tekortkomingen en prioriteiten | 9 |
| 2 De capaciteitsprioriteiten van de EU | 12 |
| Operationele behoeftestelling | 13 |
| Capaciteitsbehoeftestelling | 14 |
| 3 Europa op eigen benen | 21 |
| 4 Duplicatie, interoperabiliteit en standaardisatie | 25 |
| Duplicatie | 25 |
| Interoperabiliteit en standaardisatie | 26 |
| 5 Nederland en capaciteitsprioriteiten | 28 |
| Nederlands focus | 34 |
| 6 Conclusies | 36 |
| NAVO | 36 |
| EU | 37 |
| Nederland | 38 |
| Lijst van afkortingen | 40 |

Inleiding

Europese defensiesamenwerking heeft in het afgelopen decennium grote voortgang geboekt. In de Europese Unie zijn vele initiatieven ontplooid en ook de NAVO-samenwerking floreert. Er zijn concrete voorstellen uitgewerkt binnen *Permanent Structured Cooperation* (PESCO), zoals het door Nederland geleide project 'militaire mobiliteit', waaraan de niet-EU landen Canada, Noorwegen, de Verenigde Staten en, meest recentelijk, ook het Verenigd Koninkrijk deelnemen. De Europese Commissie heeft diverse initiatieven genomen zoals de lancering van het Europees Defensie Fonds en, meer recentelijk naar aanleiding van de militaire steun aan Oekraïne, voorstellen voor gemeenschappelijke aanschaf van defensiematerieel en munitie. In NAVO-verband wordt naar aanleiding van het nieuwe Strategische Concept, aangenomen op de NAVO-Top in Madrid in juni 2022, gewerkt aan de vormgeving van het *New Force Model* wat grote invloed zal hebben op de toekomstige militaire samenwerking tussen bondgenoten. De Russische inval in Oekraïne heeft ervoor gezorgd dat de reeds ingezette trend van toenemende Europese defensiesamenwerking in een stroomversnelling is geraakt. Iets wat broodnodig is, immers Europese landen zijn momenteel onvoldoende uitgerust om zelf de eigen veiligheid te kunnen garanderen. In dat verband rijst de vraag wat momenteel de belangrijkste Europese tekortkomingen aangaande defensiecapaciteiten zijn.

Deze vraag staat hoog op de politieke agenda, zo ook van de vaste commissie voor Defensie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Daartoe heeft de commissie besloten om Instituut Clingendael een onderzoek uit te laten voeren naar "capaciteiten Europese krijgsmachten". De kern van de onderzoeksopdracht betreft de volgende drie vragen:

1. Welke militaire capaciteitstekorten zijn door de EU en de NAVO vastgesteld?
2. In hoeverre en op welke terreinen is sprake van duplicatie van militaire capaciteiten in Europa?
3. In hoeverre sluiten Europese wapensystemen op elkaar aan?

Deze drie hoofdvragen zijn nader uitgewerkt in een aantal onderliggende vragen, waarbij ook telkens is verzocht aan te geven hoe de Nederlandse defensie-inspanningen zich hiertoe verhouden en waarop Nederland zou moeten inzetten.

De methodologie voor de uitvoering van het onderzoek is een combinatie van raadpleging van literatuur/bronnen en interviews. De literatuur en bronnen betreffen: openbaar beschikbare EU- en NAVO-documenten; Nederlandse beleidsdocumenten (Defensievisie 2035; Defensienota 2022; Rijksbegroting 2023 en het Defensiematerieelbegrotingsfonds); een aantal rapporten en studies van vooraanstaande denktanks/instituten waaronder de Military Balance van het International Institute for Strategic Studies (IISS) in Londen. Interviews zijn afgenomen met capaciteitenexperts van de EU (de Europese Dienst voor Extern Optreden-EDEO, inclusief de EU Militaire Staf; het Europees Defensieagentschap-EDA) en de NAVO (de Internationale Staf en Internationale Militaire Staf).

Op basis van de raadpleging van openbare literatuur en interviews worden de onderzoeksvragen beantwoord. Wel zijn hieraan beperkingen verbonden. Vooral bij de NAVO is het merendeel van de bronnen geclassificeerd. Ook in de interviews konden de experts alleen in algemene termen antwoorden geven op vragen over capaciteitstekorten. Duplicatie van militaire capaciteiten in Europa is op basis van openbare bronnen niet vast te stellen. De EU en de NAVO hebben hierover ook geen materiaal beschikbaar. Hetzelfde geldt voor de tekortkomingen voor wat betreft de interoperabiliteit en standaardisatie van wapensystemen en ander militair materieel. Beide organisaties verstrekken hierover algemeen geformuleerde informatie, maar geen opgave per wapensysteem. Weliswaar is op basis van openbaar toegankelijke informatie een overzicht op te stellen door systematische vergelijking van alle wapensystemen van alle EU-lidstaten en (Europese) NAVO-bondgenoten, maar een dergelijk onderzoek vereist aanzienlijk meer tijd. Het onderwerp 'interoperabiliteit' komt in het rapport wel in meer algemene zin aan de orde.

De reikwijdte van het onderzoek strekt zich ook niet uit tot een analyse van individuele Europese lidstaten van de NAVO en de EU. In lijn met de opdracht wordt alleen voor Nederland een uitwerking geboden wat betreft de wijze waarop aan de EU- en NAVO-behoefte tegemoet wordt gekomen. Daarbij is niet 'tekortkomingen' het uitgangspunt – want deze gegevens zijn geclassificeerd bij de NAVO en de EU registreert deze niet – maar de *capaciteitsprioriteiten* die beide organisaties hebben opgesteld. In vergelijking met de NAVO zijn aan EU-zijde daarover meer gegevens openbaar beschikbaar, hoewel details over aantallen en soorten capaciteiten/wapensystemen eveneens geclassificeerd zijn. Logischerwijs is er een nauw verband tussen tekortkomingen en prioriteiten, maar dit hoeft niet een 1-op-1 verhouding te zijn. Tekortkomingen

kunnen allerlei gradaties hebben, zoals: de capaciteit ontbreekt geheel; ze is kwantitatief of kwalitatief niet toereikend. De gradatie kan van invloed zijn op de prioriteitsduiding. Het EU-systeem van prioritering – uiteengezet in hoofdstuk 2 – maakt het bovendien mogelijk dat landen eigen prioriteiten aanmelden die ingebracht kunnen worden in samenwerkingsinitiatieven. De NAVO houdt ook rekening met de uiteenlopende capaciteiten van de lidstaten en de keuzes die zij zelf gemaakt hebben. Voorts is van belang dat landen – naast verplichtingen voor de NAVO of EU – andere militaire bijdragen moeten leveren voor nationale taken. Zo heeft de Nederlandse krijgsmacht verplichtingen voor de overzeese gebiedsdelen van het Koninkrijk en voor nationale taken ter ondersteuning van civiele veiligheidsactoren.

Een 'militaire capaciteit' bestaat niet louter uit materieel. Zonder geschikt personeel zijn wapensystemen niet bruikbaar. Onder meer opleiding en training bepalen de kwaliteit van het personeel. Doctrine en andere richtlijnen voor militair optreden hebben evenzeer invloed, naast andere factoren. Wapensystemen zijn aan capaciteiten gekoppeld. Tekorten kunnen soorten en aantallen wapensystemen betreffen maar ook te weinig beschikbaar personeel. In het rapport wordt dit genoemd, zonder daarbij in details te treden vanwege het classificatieprobleem.

Het rapport kent de volgende structuur: de hoofdstukken 1 en 2 beschrijven de capaciteitsbehoeften en -prioriteiten van de NAVO respectievelijk de EU, inclusief een korte duiding van de planningsmethodiek van deze organisaties. Daarbij worden de capaciteitscategorieën met betreffende wapensystemen vermeld waar beide organisaties prioriteit aan geven. Het derde hoofdstuk gaat specifiek in op het vraagstuk van Europese zelfredzaamheid op defensiegebied en wat daarvoor nodig zou kunnen zijn in termen van investeringen in capaciteiten. In hoofdstuk 4 wordt aandacht besteed aan duplicatie, interoperabiliteit en standaardisatie. Hoofdstuk 5 beschrijft vervolgens hoe de Nederlandse defensie-inspanningen aansluiten bij de prioriteiten van de NAVO en de EU. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen wat de Nederlandse krijgsmacht thans kan leveren (of beperkt dan wel geheel niet kan leveren) en in de toekomst, gebaseerd op de plannen zoals vermeld in de Defensienota 2022. In een overzichtstabel wordt de relatie tussen de capaciteiten (inclusief geplande) van de Nederlandse krijgsmacht en de NAVO/EU-prioriteiten in vereenvoudigde vorm zichtbaar gemaakt. Het rapport sluit af met conclusies.

1 De capaciteitsprioriteiten van de NAVO

De Russische annexatie van de Krim in 2014 en de daaropvolgende Russische steun aan de separatisten in de Donbas hebben geleid tot een terugkeer naar de kerntaak van de NAVO: collectieve verdediging. De NAVO-Top in Wales (september 2014) markeerde deze wijziging. Een aantal maatregelen betrof onder meer de oprichting van de *Very High Readiness Joint Taskforce* (VJTF), de stationering van multinationale *battlegroups* (gevechtsgroepen) in de Baltische Staten en Polen in het kader van *enhanced Forward Presence* (eFP) en de uitbreiding van de *NATO Response Force*. Na een periode van ongeveer twintig jaar waarin het accent voornamelijk heeft gelegen op crisisbeheersingsoperaties – van de Balkan tot Afghanistan – verschoof het accent naar hernieuwde aandacht voor doctrines, training en oefeningen voor Artikel 5-operaties. Deze wending had ook gevolgen voor de capaciteitsbehoeften, samen te vatten als de noodzaak om militaire vermogens te verschuiven van ‘ver weg tegen irreguliere tegenstanders zoals de Taliban en ISIS’ naar ‘territoriale verdediging tegen de conventionele en nucleaire grootmacht Rusland’.

De Russische aanval op Oekraïne heeft de reeds ingezette wijziging van de hoofdaandacht van de tweede naar de eerste hoofdtak van de NAVO aanzienlijk versneld en versterkt.¹ Het nieuwe Strategisch Concept, dat is aangenomen op de NAVO-Top in Madrid in juni 2022, stelt dat de NAVO “de ‘*deterrence and defence posture*’ serieus zal gaan versterken, om zo de mogelijkheid voor agressie door een iedere potentiële tegenstander weg te nemen”.² Bij dit afschrikkings- en verdedigingsvermogen gaat het om het geheel van alle militaire

1 De drie vastgestelde bondgenootschappelijke taken zijn: (1) afschrikking en verdediging; (2) conflictpreventie en -beheersing; (3) coöperatieve veiligheid.

2 [NATO Strategic Concept 2022](#), p. 6. Vertaling van de auteurs.

middelen waarover de alliantie moet kunnen beschikken.³ De NAVO-presentie aan de oostflank is verder opgevoerd, onder meer door de ‘roterende’ stationering van gevechtsgroepen in Slowakije, Hongarije, Roemenië en Bulgarije naast de reeds bestaande gevechtsgroepen in de drie Baltische Staten en Polen. Canada, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hebben aangekondigd hun gevechtsgroepen te versterken naar brigadeniveau.⁴ Duitsland heeft besloten in Litouwen een brigadehoofdkwartier te gaan vestigen en het materieel voor een gevechtsbrigade aldaar op te slaan in depots. Nederland nam tot nog toe deel aan de eFP in Litouwen met een eenheid van compagniesgrootte. De vraag kan opkomen welke bijdrage Nederland gaat leveren aan de door Duitsland geleide brigade en of het materieel daarvoor ook opgeslagen gaat worden in Litouwen. Finland is sinds 4 april 2023 lid van de NAVO en Zweden volgt later – een ondenkbare ontwikkeling tot het moment van de Russische inval in Oekraïne. De VS heeft de aanwezigheid in Europa opgevoerd van ruim 68.000 naar ongeveer 100.000 militairen.⁵

De gevolgen voor de vereiste NAVO-capaciteiten zijn enorm, wat betreft financiële *input* maar ook met het oog op de gewenste *output* van vereiste militaire vermogens. In Wales spraken de bondgenoten af om uiterlijk in 2024 de doelstelling te verwezenlijken om 2% van het Bruto Nationaal Product (BNP) te besteden aan defensie. De verwachting is dat zeventien van de 28 Europese NAVO landen, waaronder Duitsland en Nederland, deze NAVO doelstelling gaan halen.⁶ De Russische invasie van Oekraïne heeft daarmee bereikt wat onder druk van verscheidene Amerikaanse presidenten tot op heden niet is gelukt: het bewerkstelligen van een (structurele) verhoging van defensiebudgetten in de Europese NAVO-landen om zo de lastenverdeling te verbeteren. Ondertussen wordt al gesproken over een vernieuwing van de *Defence Investment Pledge*, waarbij gesproken wordt over een hoger percentage of vastlegging van de 2% doelstelling als het minimum. Op de komende NAVO-Top in Vilnius (Litouwen),

3 “NATO’s deterrence and defence posture is based on an appropriate mix of nuclear, conventional and missile defence capabilities, complemented by space and cyber capabilities. NATO maintains the freedom of action and flexibility to respond to the full spectrum of challenges with an appropriate and tailored approach.” Zie: [Deterrence and defence](#), NATO, Last updated: 12 September 2022.

4 *The Military Balance -The annual assessment of global military capabilities and defence economics 2023*, The International Institute for Strategic Studies, p. 53.

5 Ryan Morgan, ‘[US troops surpasses 100,000 in Europe](#)’, *American Military News*, 27 June 2022.

6 Rijksbegroting 2023 – Deel X: Defensie, blz. 11. Omdat IJsland geen krijgsmacht heeft betreft het eigenlijk 17 van de 27 Europese NAVO lidstaten.

begin juli 2023, dient hierover een besluit te worden genomen. Wat betreft Nederland kan het halen van de 2% norm in 2024 in gevaar komen wanneer het BNP hoger uitkomt dan eerder is voorzien. Zeker is dat zonder verdere stijging van het defensiebudget Nederland na 2025 niet meer zal voldoen aan de 2% norm, zoals uiteengezet in de Defensienota 2022.

Bij de output gaat het om de effecten die bereikt moeten worden. Hiervoor dient het afschrikkings- en defensievermogen voor de collectieve NAVO-verdediging te worden versterkt, immers deze was in de periode na de val van de Berlijnse Muur en tot de annexatie van de Krim door Rusland op het tweede plan komen te staan. Het NAVO-Strategisch Concept van 2022 laat een verschuiving zien van afschrikking door afstraffing (*deterrence by punishment*) naar afschrikking door ontzegging (*deterrence by denial*). Bij afschrikking door afstraffing gaat het erom de tegenstander te overtuigen dat eventuele offensieve acties een tegenreactie teweeg zal brengen die de opponent grote schade zal toebrengen. Afschrikking door ontzegging beoogt de tegenstander te overtuigen dat hij zijn doelen niet kan verwezenlijken tegen redelijke kosten.⁷ Dit heeft grote gevolgen voor de vereiste militaire capaciteiten, immers ‘ontzegging’ betekent dat “iedere inch van het bondgenootschappelijke grondgebied”⁸ dient te worden verdedigd en soevereiniteit over het NAVO-grondgebied geheel hersteld moet worden wanneer deze door een agressor wordt geschonden. Rusland wordt daarbij nadrukkelijk aangeduid als de potentiële aanvaller.⁹ Twee militaire NAVO-concepten geven de richting aan voor de aanpassing van het afschrikkings- en defensievermogen: het concept voor *Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area* (DDA) – gericht op de inzet – en het *NATO Warfighting Capstone Concept* dat een visie biedt voor de ontwikkeling van de militaire vermogens van de NAVO op de lange termijn.¹⁰

De versterkte prioritering van collectieve verdediging is niet alleen terug te zien in de verhoging van het aantal eFP-gevechtsgroepen en het troepenaantal

7 Deterrence-by-denial relies on convincing the opponent that it is unlikely to attain its immediate objectives at a reasonable cost, whereas deterrence-by-punishment consists **of the threat of great harm which will be imposed after the opponent has engaged in unwanted behaviour.**

Zie: Jörg Noll, Osman Bojang & Sebastiaan Rietjens, ‘[Deterrence by Punishment or Denial? The eFP Case](#)’, in *NL ARMS Netherlands Annual Review of Military Studies 2020*.

8 [NATO Strategic Concept 2022](#), p. 6.

9 [NATO Strategic Concept 2022](#), p. 4.

10 [Deterrence and defence](#), NATO, Last updated: 22 September 2022.

binnen de reeds bestaande eFP-missies op het grondgebied van de Oost- en Zuidoost Europese bondgenoten. Op de NAVO-Top in Madrid is namelijk aangekondigd dat de alliantie een *New Force Model* (NFM) zal gaan ontwikkelen, mede ter vervanging van de *NATO Response Force*. Het NFM stelt hoge eisen aan snelle inzetbaarheid en gaat de toewijzing van nationale bijdragen aan de NAVO-verdediging baseren op een regionale indeling. De eisen ten aanzien van het voortzettingsvermogen zullen opgeschroefd gaan worden. De militaire autoriteiten van de NAVO zijn nog bezig met de uitwerking van het NFM en de besluitvorming moet nog plaatsvinden. Wel is al duidelijk dat de NAVO niet terugkeert naar een 'gebiedbedekkende verdediging' zoals het geval was in de Koude Oorlog.¹¹ Daarbij hadden lidstaten vastgestelde verdedigingsvakken, waarbinnen zij de tegenstander moesten bestrijden. Nu zijn de NAVO-buitengrenzen in Noord-, Oost- en Zuidoost Europa te lang en de beschikbare troepen te gering. Wel zullen de NAVO-landen in staat moeten zijn hun militaire bijdragen snel te kunnen opschalen, terwijl deze ook getraind en voldoende uitgerust dienen te zijn voor optreden in het hoogste deel van het geweldspectrum. In aanloop naar de NAVO-Top in Vilnius van begin juli 2023 zal meer invulling gegeven worden aan het NFM.

Het NAVO Defensieplanningsproces

Het *NATO Defence Planning Process* (NDPP) dient ertoe te leiden dat de bondgenoten gezamenlijk kunnen voorzien in de vereiste capaciteiten voor het uitvoeren van de bondgenootschappelijke taken. Het stuurt de lidstaten aan de vereiste bijdragen te leveren voor de verwezenlijking van het militaire ambitieniveau van de alliantie. Het NDPP is dus niet gericht op capaciteitsontwikkeling zelf – dit geschiedt namelijk via programma's en projecten – maar op de vaststelling 'wat er geleverd moet worden' en 'welk deel van de inspanning elke bondgenoot daarvoor moet leveren'. Vroeger werd het proces aangeduid als 'force planning', wat eigenlijk de doelstelling van het NDPP beter verwoordt. In de nieuwe NDPP cyclus, die in 2023 van start is gegaan, zal de verbinding tussen de operationele vereisten (wat moet NAVO kunnen in termen van afschrikking en verdediging) en de daarvoor te leveren capaciteiten (wat dienen de lidstaten beschikbaar te hebben) veel strakker worden dan in de achterliggende periode. Toen lag het accent immers op de tweede hoofdtak:

11 Informatie uit interviews.

crisisbeheersing buiten het verdragsgebied, waarvoor de operationele vereisten variëren per operatie. De koppeling met te leveren capaciteiten door de lidstaten was daardoor lastiger te maken.

Het NDPP bestaat uit vijf stappen, die gezamenlijk vier jaar in beslag nemen:

1. De *Political Guidance* (PG), waarin de strategische NAVO-doelstellingen, zoals opgesteld in het Strategisch Concept, worden vertaald naar het militaire ambitieniveau voor de uitvoering van de taken.
2. Het samenvoegen van de capaciteitsvereisten in een overkoepelende lijst, de *Minimum Capability Requirements*, vastgesteld door *Allied Command Transformation*, met belangrijke input van *Allied Command Operations*;
3. De verdeling van de vereisten onder de bondgenoten in *Capability Target Packages*, waarbij voor elke bondgenoot een pakket wordt opgesteld waarin huidige en toekomstige capaciteiten worden geïdentificeerd, inclusief de prioriteiten en tijdlijn waarbinnen deze gerealiseerd dienen te worden.¹²
4. Het faciliteren van de implementatie van de doelstellingen door de NAVO middels het opzetten van multinationale initiatieven (in werkelijkheid is dit een continu doorlopend proces).
5. Het uitvoeren van een review (beoordeling) om te zien in hoeverre de gestelde politieke doelstellingen en de capaciteitsdoelstellingen zijn behaald. Een essentieel onderdeel van de beoordeling is dat bondgenoten op individueel niveau feedback ontvangen die meegenomen kan worden in de volgende planningscyclus (terugkoppeling naar fase 2). Nederland is een van de weinige bondgenoten die een niet-geclassificeerde versie van de beoordeling openbaar maakt. De laatste versie dateert van oktober 2022.¹³

In 2023 is een nieuwe cyclus van de NDPP van start gegaan. De NAVO ministers van Defensie hebben op 14-15 februari dit jaar de nieuwe PG aangenomen.

In een kamerbrief stelt de Nederlandse minister van Defensie hierover:

“Het ambitieniveau is realistisch en robuust, waarbij met name de nauwere afstemming tussen defensieplanning en operationele planning essentieel is voor de versterking van de bondgenootschappelijke afschrikking en verdediging. De PG23 biedt daarnaast ruimte voor de multinationale invulling van

12 Deze packages worden vastgesteld op basis van consensus minus 1. Het land in kwestie kan niet zijn veto uitspreken over de targets.

13 [NATO Defence Planning Capability Review 2021/2022 – The Netherlands](#) – Overview, Document PO(2022)0328 (INV) (NE-OVERVIEW), NATO, 7 October 2022.

capaciteitsdoelstellingen”.¹⁴ Voor de NAVO is essentieel dat aan de opgestelde capaciteitsdoelstellingen wordt voldaan: een multinationale formatie zoals het gezamenlijke Duits-Nederlandse tankbataljon kan niet twee keer worden meegerekend (in de Duitse en Nederlandse beoordelingen). Overigens voldoet Nederland, zelfs bij het meetellen van het gezamenlijke tankbataljon, niet aan de NAVO-eisen (zie hoofdstuk 5). De eerstvolgende stap die nu gezet zal moeten worden door de NAVO-bondgenoten is het omzetten van de bredere doelstellingen van de PG in een geconsolideerde lijst van capaciteitsvereisten.

NAVO capaciteiten: tekortkomingen en prioriteiten

Bij de NAVO ligt het accent op herstel, versterking en modernisering van militaire capaciteiten voor collectieve verdediging.¹⁵ Dit omvat de vijf militaire domeinen: land, lucht, zee, cyber en de ruimte. *Special forces* zijn een aparte categorie, maar vormen geen domein. Door de oorlog in Oekraïne zal de druk op de lidstaten om hun bijdragen voor de Artikel 5-taak op peil te brengen en te verbeteren verder toenemen. Hieruit volgt dan ook dat aanvulling van munitievoorraden, reserveonderdelen en andere onderdelen voor de (logistieke) ondersteuning een belangrijke prioriteit blijven.

De tekortkomingen voor de NAVO zijn in drie categorieën van capaciteiten onder te brengen¹⁶:

- *Gevechtscapaciteiten*, waarbij in de grondgebonden capaciteiten (landstrijdkrachten) de meest ernstige tekortkomingen bestaan (zware gemechaniseerde eenheden met voldoende tanks, artillerie en andere gevechtsondersteunende wapensystemen).
- *Hoogtechnologische capaciteiten*, zoals de raketartillerie voor langere afstanden, raketafweersystemen en andere luchtafweermiddelen (lucht- en raketverdediging, anti-drone capaciteiten, e.d.).

14 Ministerie van Defensie, [Verslag bijeenkomst van de NAVO-ministers van Defensie \(DMM\) en bijeenkomst van de Ukraine Defence Contact Group \(UDCG\) 14 en 15 februari 2023](#), Kamerstuk 28676-427, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 21 februari 2023.

15 Met de beperking van gebruik van openbare bronnen en interviews zijn de tekortkomingen van capaciteiten voor de NAVO alleen in algemene categorieën aan te duiden. Bovendien is deze opsomming niet volledig, omdat zowel in openbare bronnen als in interviews veelal een selectie van tekortkomingen wordt verstrekt.

16 Dit is niet een indeling die de NAVO hanteert, maar een interpretatie van de auteurs op basis van interviews.

- Voorwaarde *scheppende (enabling) capaciteiten*, zoals bijvoorbeeld middelen voor inlichtingen en strategische verkenning (ISR)¹⁷, verbindingssystemen voor netwerkend en gezamenlijk (*joint*) opereren, zware transportcapaciteit in de lucht maar ook op land om materieel makkelijk en sneller te vervoeren binnen Europa.

Het gaat hierbij niet louter om kwalitatieve tekortkomingen, die vooral gelden voor de krijgsmachten van NAVO-landen die nog beschikken over verouderd Sovjetmaterieel. Het aan Oekraïne geleverde materieel – zoals T-70 tanks en MIG-29 jachtvliegtuigen – wordt versneld vervangen door kwalitatief betere westerse wapensystemen. Echter, voor alle landen geldt dat het niet volstaat om enkel hoogwaardig technologisch materieel te hebben: wapensystemen dienen ook beschikbaar te zijn in de juiste hoeveelheden, want ook kwantiteit is een kwaliteit. Een concreet voorbeeld hiervan zijn de F-35 gevechtsvliegtuigen die kwalitatief aan alle eisen voldoen, maar in relatief kleine aantallen door Europese NAVO bondgenoten worden aangeschaft. Hier geldt dat het aanschaffen van geavanceerder en gemoderniseerd materieel niet kan compenseren voor een kleiner aantal, iets wat veel landen wel als uitgangspunt nemen.

Naast de bestaande tekortkomingen zal er de komende tijd een sterker beroep gedaan worden op de NAVO-bondgenoten voor het versterken van het afschrikings- en defensievermogen. Het Strategisch Concept benadrukt dat dit vermogen is gebaseerd op een mix van capaciteiten bestaande uit conventionele en nucleaire middelen alsmede raketverdediging, aangevuld met cyber- en ruimtecapaciteiten. Het Concept stelt dat de bondgenoten, gezamenlijk of individueel, het volledige scala aan troepen, capaciteiten, plannen, middelen en infrastructuur zullen leveren om effectieve afschrikking en verdediging te garanderen.¹⁸ Het DDA geeft hieraan nadere richting.

Het NFM zal bijdragen aan het versterkte afschrikings- en defensievermogen. Het NFM gaat wel aanzienlijk hogere eisen stellen aan de lidstaten voor snel inzetbare troepen. Tenzij de VS de eigen militaire aanwezigheid in Europa structureel gaan opvoeren, zullen vooral de Europese bondgenoten het leeuwendeel van de snel inzetbare strijdkrachten moeten leveren.¹⁹ Het betreft

17 Intelligence and Strategic Reconnaissance.

18 [NATO Strategic Concept](#), p. 6.

19 *The Military Balance 2023*, p. 53.

een driedeling met uiteenlopende termijnen: tier 1 met een omvang van meer dan 100.000 troepen (binnen 10 dagen inzetbaar)²⁰; tier 2 bestaande uit ongeveer 200.000 troepen met een termijn van 10-30 dagen; en tier 3 met een omvang van ongeveer 500.000 troepen die in een periode van tussen de 30-180 dagen inzetbaar moeten zijn.²¹ De NAVO-vereisten voor gereedheid en inzetbaarheid nemen aanzienlijk toe met het NFM. Verschillende bondgenoten kampen nu al met belangrijke personele tekortkomingen. Zo kampt de Duitse krijgsmacht met een tekort van 18.692 militairen.²² Volgens de Generaal-Inspecteur van de Duitse strijdkrachten Carsten Breuer kan Duitsland de aan de NAVO toegezegde divisie in 2025 niet op volle sterkte leveren, maar slechts met 79% van de functies gevuld.²³ Toenemende investeringen in defensie, die onder meer voortvloeien vanuit het NFM, zullen ertoe leiden dat de vraag naar extra personeel alleen maar verder stijgt. Het is tenslotte zo dat extra investeringen in defensie zich pas kunnen uitbetalen als er ook voldoende personeel is. De hogere NAVO-eisen wat betreft inzetbaarheid hebben ook grote gevolgen voor de logistieke keten. Deze moet immers ook geheel op orde zijn, waarbij Defensie nog steeds doende is de opgelopen achterstand in te halen.

20 Van deze 100.000 troepen zullen 40.000 de *Allied Reaction Force* gaan vormen, die de *NATO Response Force* vervangt.

21 Zie [Factsheet 'New NATO Force Model'](#).

22 [Unterrichtung durch die Wehrbeauftragte – Jahresbericht 2022 \(64. Bericht\)](#), 28.02.2023, p. 46.

23 ["Bundeswehr verspricht NATO Division bis 2925 – kann sie aber wohl nicht aufstellen"](#), *Frankfurter Rundschau*, 11-04.2023.

2 De capaciteitsprioriteiten van de EU

De EU ontleent in operationele zin haar taken voor crisisbeheersing (*crisis management*) aan het Gemeenschappelijke Veiligheid- en Defensiebeleid (GVDB). Het betreft militaire operaties en civiele missies buiten het EU-verdragsgebied. De EU heeft geen taken op het gebied van collectieve verdediging. Weliswaar bevat het EU-verdrag een wederzijdse bijstandsclausule, Artikel 42(7), maar deze kent geen uitwerking in termen van militaire structuren en voorzieningen omdat het overgrote deel van de EU-lidstaten ook lid is van de NAVO die garant staat voor de collectieve verdediging.²⁴ Dit impliceert dat de EU de operationele behoeftestelling beperkt tot crisisbeheersingsoperaties met uiteraard een aanzienlijk lager militair ambitieniveau dan geldt voor collectieve verdediging in de NAVO. De operationele capaciteitsbehoeften van de EU worden vastgesteld op basis van het Headline Goal proces²⁵ met een centrale rol voor het EU Militair Comité (EUMC), met ondersteuning van de EU Militaire Staf.

Met de oprichting van het Europees Defensieagentschap (EDA) in 2004 kreeg de EU een instelling die specifiek gericht was op de verbetering van de defensiecapaciteiten van de lidstaten, gebaseerd op de behoeftestelling die het EDA in nauwe afstemming met de deelnemende lidstaten ging vaststellen. Daarbij is de centrale doelstelling om een meer gezamenlijke aanpak te realiseren door middel van collaboratieve Europese programma's en projecten. De capaciteitsbehoeften kregen een veel bredere basis dan het GVDB, ook omdat de lidstaten hun capaciteitsontwikkeling niet enkel en alleen wilden koppelen aan crisisbeheersingsoperaties. In tegenstelling tot de NAVO wordt de capaciteitsagenda van het EDA dus niet louter bepaald door het militaire

24 Zie voor een uitgebreide beschouwing van Artikel 42(7): Bob Deen, Dick Zandee & Adája Stoetman, [Uncharted and uncomfortable in European defence. The EU's mutual assistance clause of Article 42\(7\)](#), The Clingendael Institute, January 2022.

25 Tijdens de Europese Raad in Helsinki in December 1999 werden de 'Helsinki Headline Goal' als volgt gedefinieerd: "cooperating voluntarily in EU-led operations, Member States must be able, by 2003, to deploy within 60 days and sustain for at least 1 year military forces of up to 50,000-60,000 persons capable of the full range of Petersberg tasks". Zie: European Council, [Presidency Conclusions](#), 10 & 11 december 1999, paragraaf 28.

ambitieniveau van de EU – vastgesteld in het kader van het GVDB – maar door de behoeften en prioriteiten die de lidstaten hebben voor capaciteitsverbetering in de meest brede zin. Omdat de NAVO-behoeften bij het merendeel van de EU-lidstaten – ook behorend tot de Alliantie – leidend zijn voor hun nationale defensieplanning, zijn deze dan ook terug te vinden in de prioriteitenlijst van het EDA/de EU.

Operationele behoeftestelling

De oorlog in Oekraïne heeft het militair ambitieniveau van de EU niet veranderd. In het Strategisch Kompas van maart 2022 is een militair-operationele doelstelling vastgelegd die al in eerdere conceptversies van het document was vermeld: de EU *Rapid Deployment Capacity* (EU RDC), een interventiemacht van maximaal 5.000 militairen, modulair afgestemd op de zich voortdoende crisissituatie en bestaand uit land-, zee- en luchtelementen naar behoefte. De EU RDC dient ook te beschikken over de vereiste strategische *enablers*, inclusief cyber en satellietcommunicatie.²⁶ Met behulp van (operationele) scenario's wordt vastgesteld wat de exacte capaciteitsbehoeften zijn. De eerste twee scenario's zijn in 2022 uitgewerkt en geaccordeerd door de Raad in samenstelling van defensie ministers: de initiële fase van een stabilisatieoperatie en een reddings- en evacuatieoperatie. Oefeningen zijn gepland vanaf de tweede helft van 2023. Het streven is om de EU RDC in 2025 gereed te hebben voor inzet.

Met het oog op de realisatie van de nieuwe militair-operationele doelstelling voor het GVDB zijn drie aanbevelingen geformuleerd voor de implementatie van zogenoemde *High Impact Capability Goals* (capaciteitsdoelstellingen met een groot effect)²⁷:

- Het adresseren van de tekortkomingen op het gebied strategische *enablers* met speciale aandacht voor innovatieve oplossingen wat betreft strategisch luchttransport (incl. *outsized cargo*), maritieme machtsprojectie en *high-end* luchtverdedigingssystemen.

26 Zie: Dick Zandee & Adája Stoetman, [Realising the EU Rapid Deployment Capacity: opportunities and pitfalls](#), Clingendael Policy Brief, October 2022.

27 European Defence Agency, [2022 Coordinated Annual Review on Defence Report](#), November 2022, paragraph 20-21.

- Het adresseren van capaciteiten voor de gebieden informatie en cyber.
- Gezamenlijk onderzoek, ontwikkeling en aanschaf van interoperabele communicatie- en informatie systemen (CIS).

In essentie vergen de EU militaire crisisbeheersingsoperaties snel inzetbare capaciteiten die over grote afstanden zijn in te zetten buiten het EU-verdragsgebied. Vooralnog betreft het militaire operaties die beperkt van omvang zijn, waarbij optreden ter zee (anti-piraterij, ondersteuning van civiele missies voor bewaking van de buitengrenzen, e.d.) en ter land (stabilisatie, redding en evacuatie, training en assistentie, e.d.) centraal staan. Het nieuwe ambitieniveau strekt zich uit tot operaties in het hogere deel van het geweldsspectrum, waarbij vooral gedacht moet worden aan *initial-entry* capaciteiten die het begin vormen van stabilisatieoperaties. Daarvoor zijn vooral snel verplaatsbare strijdkrachten nodig, ondersteund vanuit de lucht (transportvliegtuigen, helikopters) en uitgerust met toereikende bewapening en bij voorkeur wielvoertuigen. Zware wapensystemen zoals tanks en gepantserde artillerie zijn hiervoor minder geschikt. Voor maritieme operaties zijn te weinig middelen beschikbaar. Voor luchtverdediging (alle lagen) is ook sprake van ernstige tekortkomingen.²⁸ Wat betreft het luchtdomein stelt het Strategisch Kompas dat de EU voor het eerst de mogelijkheid moet hebben voor de uitvoering van “air security operations, including air support, rescue and evacuation, surveillance and disaster relief tasks”.²⁹ Het gaat dus niet om bombardementsmissies zoals de internationale coalitie onder leiding van de VS die uitvoerde tegen Islamitische Staat. Het betreft vooral ondersteuning vanuit de lucht voor eigen operaties op de grond. De analyse voor de vaststelling van de hiervoor beschikbare capaciteiten moet nog plaatsvinden.

Capaciteitsbehoeftestelling

Het EDA stelt geen capaciteitstekorten of duplicatie vast. Wel houdt het *Capability Development Plan* (CDP) wat betreft de militaire behoeftestelling rekening met meer factoren dan de operationele vereisten voor militaire GVDB-operaties. In het CDP wordt deze behoeftestelling, aangeleverd door het

²⁸ Informatie uit interviews.

²⁹ [*A Strategic Compass for Security and Defence – For a European Union that protect its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*](#), Council of European Union, 7371/20, Brussels, 21 March 2022, p. 15.

EUMC, samen met geleerde lessen van GVDB-operaties voorzien van de titel ‘kortetermijnperspectief’. Voor de vaststelling van capaciteitsprioriteiten weegt het CDP nog twee andere factoren mee:

- Voor de middellange termijn: nationale plannen en programma’s van de lidstaten, in het bijzonder om mogelijkheden voor gezamenlijke programma’s en projecten te identificeren. Hierbij wordt ongeveer tien jaar vooruitgekeken.
- Voor de lange termijn: de capaciteitstrends, vereisten en technologische ontwikkelingen met een looptijd van 15 jaar of meer.

In 2018 zijn op basis van het CDP elf prioriteiten voor capaciteitsontwikkeling vastgesteld, elk met een aantal specificaties (zie Box 1).³⁰ Het betreft alle vijf militaire domeinen: land, lucht, zee, cyber en de ruimte. De lijst omvat alle gevechtscapaciteiten en de belangrijkste *enablers*. Zogenaemde *Strategic Context Cases* zijn opgesteld die richting geven aan de aanpak van de elf prioriteiten.³¹ De prioriteiten worden in nauw overleg met de lidstaten vastgesteld. Hierdoor is het mede een ‘verzamelbak’ van de optelsom van de prioriteiten van alle lidstaten. Centraal bij het EDA staat het streven om lidstaten te assisteren bij het opzetten van samenwerkingsprogramma’s waartoe de *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD) het belangrijkste instrument is. Op basis van het CARD rapport uit 2020 zijn zes aandachtsgebieden (*focus areas*) vastgesteld die met het oog op samenwerking als meest belovend, meest benadrukt en meest vereist zijn bestempeld. In het 2022 CARD rapport zijn deze bevestigd door de lidstaten als *high intensity requirements* (zie Box 2).

30 Het CDP wordt herzien op basis van het EU Strategisch Kompas, waarbij de gevolgen van de oorlog in Oekraïne voor capaciteitsbehoeften worden verdisconteerd. Goedkeuring van het herziene CDP is voorzien in november 2023.

31 [Factsheet Strategic Context Cases](#), European Defence Agency, 25 October 2019.

Box 1 – De 11 EU prioriteiten voor capaciteitsontwikkeling

Enabling capabilities for cyber response operations

- Cyber cooperation & synergies
- Cyber R&T
- Systems engineering framework for cyber operations
- Cyber education & training
- Specific cyber defence challenges in the air, space, maritime and land domain

Space-based information and communication services

- Earth observation
- Positioning, navigation and timing
- Space situational awareness
- Satellite communications

Integration of military air capabilities in a changing aviation sector

- Military access to airspace
- Ability to protect confidentiality of mission critical information
- Coordination with civilian aviation authorities
- Adaptation of military air/space C2 capability

Ground combat capabilities

- Upgrade, modernize and develop land platforms (manned/unmanned vehicles, precision strike)
- Enhance protection of forces (CBRN, CIED, individual soldier equipment)

Enhanced logistic and medical supporting capabilities

- Military mobility
- Enhanced logistics
- Medical support

Cross-domain capabilities contributing to achieve EU's level of ambition

- Innovative technologies for enhanced future military capabilities
- Autonomous EU capacity to test and to qualify EU developed capabilities
- Enabling capabilities to operate autonomously with EU's LoA

Naval maneuverability

- Maritime situational awareness
- Surface superiority
- Power projection

Information superiority

- Radio spectrum management
- Tactical CIS
- Information management
- Intelligence, surveillance and reconnaissance (ISR) capabilities

Air superiority

- Air combat capability
- Air ISR platforms
- Anti-access Area Denial (A2/AD) capability
- Air-to-air refuelling
- Ballistic missile defence

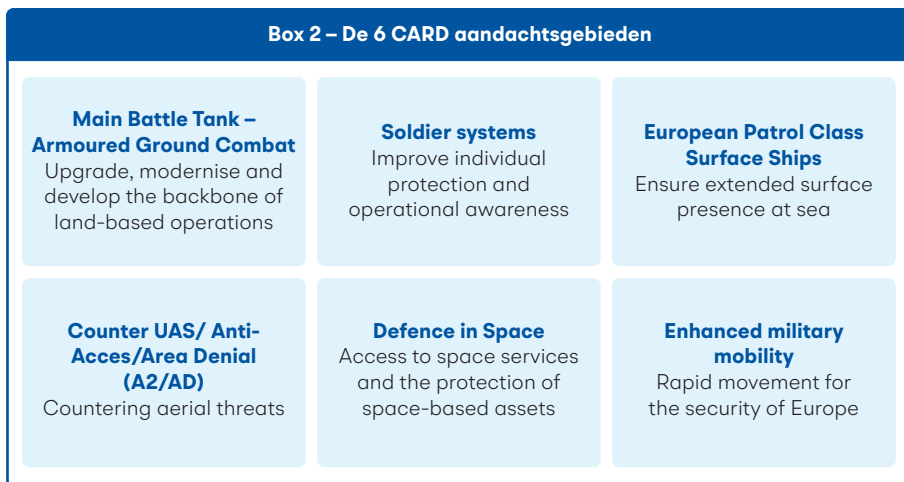
Air mobility

- Strategic air transport
- Tactical air transport including air medical evacuation

Underwater control to contributing resilience at sea

- Mine warfare
- Anti-submarine warfare
- Harbour protection

Source: *Capability Development Plan*, European Defence Agency Factsheet, 28 June 2018



Source: 2022 Coordinated Annual Review on Defence Report, European Defence Agency, November 2022

De oorlog in Oekraïne heeft een impuls gegeven aan de activiteiten van de EU om de Europese defensiecapaciteiten te versterken. Zoals opgedragen in de Versailles Verklaring van de EU staatshoofden en regeringsleiders van maart 2022 stelde de Europese Commissie – in samenwerking met de Hoge Vertegenwoordiger voor het Buitenlandse en Veiligheidsbeleid – een *EU Defence Investment Gaps Analysis and Way Forward* document op.³² Dit document van mei 2022 presenteert een drieslag voor de aanpak van de meest urgente capaciteiten tekorten (zie Box 3): (1) aanvulling van voorraden en andere acties om de inzetbaarheid te verbeteren; (2) vervanging en versterking van bestaande capaciteiten; (3) uitbreiding en modernisering. Deze drieslag is in de tijd opgedeeld in de korte, middellange en lange termijn. De terugkeer van grootschalige oorlogvoering in Europa is de centrale drijfveer.



³² [Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on EU Defence Investment Gap Analysis and Way Forward](#), JOIN (2022) 24 final, Brussels, 18.05.2022.

Kortetermijntekorten zijn direct verbonden met de leveranties van wapensystemen, munitie en andere ondersteuning aan Oekraïne, die ervoor hebben gezorgd dat de reeds schrale reserves en voorraden van Europese landen nog verder zijn geslonken. De prioriteiten voor de (middel)lange termijn hebben vooral ten doel de Europese defensiecapaciteiten te versterken en te moderniseren om zo het hoofd te kunnen bieden tegen bestaande en nieuwe dreigingen (zie Box 3A, 3B en 3C). Voor alle drie de componenten zal de defensie-industriële capaciteit opgeschaald moeten worden. Naast het Europees Defensie Fonds (EDF) – dat gericht is op de bevordering van gezamenlijke investeringen in technologie-onderzoek en ontwikkeling van defensiematerieel – zijn nieuwe fondsen in het leven geroepen voor stimulering van gemeenschappelijke aankoop van materieel.³³ Op 20 maart 2023 heeft de Raad van de EU in een zogenoemde Jumbo-sessie van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie besloten een miljoen artilleriegranaten gezamenlijk aan te kopen en deze binnen 12 maanden aan Oekraïne te leveren.³⁴ De Europese defensie-industrie staat voor de grote uitdaging om de productie van munitie op te voeren. Er bestaat ernstige twijfel of dit mogelijk is wanneer de oorlog in Oekraïne voortduurt waarbij op vergelijkbare schaal als tot nog toe grote hoeveelheden munitie worden verschoten.³⁵

Box 3A – Voorbereid zijn: gereedheid door aanvulling

Op te heffen tekortkomingen:

- Voldoende munitievoorraden
- Voldoende logistieke voorraden voor *high-intensity warfare*
- Beschermingsuitrusting eigen troepen (*force protection*)
- Training en certificatie van strijdkrachten; testen en verstevigen van commandovoering
- Verbeteren van datacollectie en van informatie-delings

Twee centrale instrumenten om deze tekortkomingen op te heffen:

- Training
- Snelle gemeenschappelijk aanschaf van materieel

33 De European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act (EDIRPA, 2022-2024) en het European Defence Investment Plan (EDIP, post-2024).

34 [Delivery and joint procurement of ammunition for Ukraine](#), Council of the European Union, 7632/23, Brussels, 20 March 2023.

35 Zie ook: Rob de Lange & Frits Conijn, "[Landmachtbaas Martin Wijnen: 'Soms denk ik: Europa, schiet nou eens op!'](#)", *Financieel Dagblad*, 24 maart 2023.

Box 3B – Versterking van huidige strijdkrachten en capaciteiten

Lucht

- Modernisering gevechtsvliegtuigen
- Luchtverdediging, in het bijzonder short-range air defence en grondgebonden luchtverdediging
- Versterking voorraden (middel)lange afstand wapens (precisie munitie en kruisvluchtwapens)
- Verdediging tegen onbemande systemen (counter-unmanned aerial systems)
- Bewapende middenklasse drones
- Versnelde ontwikkeling en operationeel stellen van de Eurodrone (MALE-RPAS)
- Versterking capaciteiten voor bijtanks in de lucht (met gebruik van de ervaring van de MRTT Vloot)

Land

- Gevechtscapaciteiten (armoured ground combat): upgradering en uitbreiding van tanks, anti-tank wapens, pantservoertuigen alsmede de ontwikkeling en aanschaf van de volgende generaties van deze wapensystemen
- Ondersteunende gevechtscapaciteiten (combat support), in het bijzonder artilleriesystemen met de nadruk op precision-strike en counter-artillery

Cyber

- Full-spectrum cyber defence capaciteit (van detectie tot verdediging)
- Capaciteiten voor cyber situational awareness, information-sharing, cyber resilient en interoperable command and control voor militaire operaties, cyber oefeningen en training, en cyber reservisten
- Twee kerngebieden:
 - (i) verbetering van de EU's cross-domain C2 capaciteiten;
 - (ii) een inzetbare joint interoperable C2 capability
- Interoperabele communicatie en informatiesystemen (CIS) infrastructuur, inclusief Line-of-Sight (LOS) en Beyond-Line-of-Sight (BLOS) communicatie

Maritiem

- Versterking zeestrijdkrachten alsmede de capaciteiten voor force and power projection, anti-access denial en kustverdediging (fregatten, onderzeeboten, patrouilleschepen)
- Mijnenbestrijding en mijnen leggen

Ruimte

- Versterking observatiecapaciteiten via een constellatie van kleine/mini satellieten
- Versterking beveiligde satellietcommunicatie
- Satellite-based secure connectivity, inclusief quantum encryption
- Ruimtemiddelen voor early warning detectie van raketten (ballistisch, hypersonisch)

Box 3C – Uitbreiding en modernisering van capaciteiten

Lucht

- Volgende generatie jachtvliegtuigen
- Modernisering suppression/destruction of enemy air defence (SEAD/DEAD) capaciteiten
- Loitering munitions en UAS swarms

Land

- Digitalisering gevechtscapaciteiten
- Bemand/onbemand teaming luchtsteun aan grondtroepen
- Gestructureerde joint en multinationale aanpak om interoperabiliteit en standaardisatie tussen landstrijdkrachten en met civiele autoriteiten te verbeteren

Maritiem

- High-end interconnected ships, aangevuld met onbemande systemen voor oppervlakte en onderwater controle en elektronische oorlogvoering
- Mutidimensionale bescherming van zeestrijdkrachten
- Modernisering maritieme patrouille vliegtuigen, vooral voor onderzeebootbestrijding

Ruimte

- Bescherming van infrastructuur in de ruimte tegen bedreigingen (space situational awareness)

Een beschouwing van de EU prioriteiten, zoals in bovenstaande boxen weergegeven, levert een beeld op van ‘alles is een prioriteit’.³⁶ Dit wordt mede bepaald door de wijze waarop de EU de prioriteiten vaststelt. Ten eerste brengt het CDP operationele behoeften op basis van het HLG-proces samen met vele andere vereisten, zoals die voortkomen uit lessen geleerd van recente conflicten, lange termijn technologische ontwikkelingen, maar ook de bestaande (middel) langetermijnplannen van de lidstaten. Vooral het laatste element keert de prioriteitstelling om: de lidstaten beïnvloeden met inbreng van hun eigen plannen de EU-prioriteiten voor gezamenlijke capaciteitsontwikkeling. De lijst van 11 CDP prioriteiten wordt dan ook beoordeeld als te omvangrijk.³⁷ De verwachting is dat het vernieuwde CDP in het najaar van 2023 bepaalde prioriteiten hoger gaat waarderen, vooral op basis van de opgedane kennis over de oorlog in Oekraïne. Hierdoor lijken de EU-prioriteiten – zij het vooral gericht op mogelijkheden voor samenwerkingsprojecten – nog meer aan te sluiten bij de NAVO-prioriteiten.

36 Informatie uit interviews.

37 Informatie uit interviews.

3 Europa op eigen benen

De discussies over (open) Europese strategische autonomie op het gebied van veiligheid en defensie zijn naar de achtergrond verdreven, zeker na de Russische inval in Oekraïne. De VS heeft de leiding genomen in het leveren van militaire steun aan Oekraïne en de NAVO wordt verder versterkt. Toch duiden de langetermijntrends op een toenemende druk op Europa om meer verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen veiligheid. Dit wordt ook wel kort samengevat als 'waar mogelijk met partners, zo nodig alleen'. In de Nederlandse beleidsdocumenten zoals de Defensievisie 2035 wordt gesproken over 'Europese zelfredzaamheid'. Onduidelijk is op welke gebieden en in welke situaties Europa op eigen benen moet kunnen staan. De volgende mogelijkheden zijn te onderscheiden:

1. Het meest drastische scenario, waarin de VS uit de NAVO stappen. Dit is thans ondenkbaar, maar ten tijde van President Trump werd dit weliswaar onwaarschijnlijk maar niet onmogelijk geacht. De gevolgen voor Europa zijn in dit scenario gigantisch, immers de Europese landen moeten dan zelf alle capaciteiten ter beschikking hebben voor een geloofwaardig afschrikking- en verdedigingsvermogen. Dat geldt niet alleen voor conventionele, maar ook voor nucleaire capaciteiten. Ook zal Europa geheel onafhankelijk moeten zijn wat betreft het ruimtedomein, waarvoor het thans in vergaande mate afhankelijk is van de VS.
2. Een andere mogelijkheid is een tweefrontenscenario, dat kan ontstaan indien de VS betrokken raakt bij een gewapend conflict over Taiwan. Washington moet dan alle aandacht geven aan de strijd in Oost-Azië. Rusland zou een dergelijke situatie kunnen benutten om het grondgebied van een of meerdere NAVO-bondgenoten te bedreigen dan wel elders in de eigen periferie andere landen binnen te vallen. De vraag is dan of Europa in staat is zichzelf te verdedigen – zonder of slechts met zeer beperkte Amerikaanse militaire steun.³⁸

38 Het gaat hier dus niet om 'de NAVO of de EU'. In het genoemde scenario heeft de NAVO nog altijd de kerntaak van collectieve verdediging. Alleen levert de VS niet meer het grootste deel van de militaire capaciteiten. Wel gebruiken de Europese landen de NAVO-commandostructuur en het mag worden verondersteld dat Amerikaanse nucleaire afschrikking blijft bestaan, ook bij een beperkte eigen conventionele deelname aan een gewapend conflict met de NAVO.

3. Een derde variant betreft zelfredzaamheid op het gebied van crisis-beheersingsoperaties. De EU heeft dit streven als vastgesteld beleid, namelijk voor autonome militaire operaties in het kader van het GVDB. Het vraagstuk is dan veeleer: welke crisisbeheersingsoperaties moet de EU autonoom kunnen uitvoeren? Het Strategisch Kompas geeft weliswaar aan dat de EU in staat moet zijn om ook operaties in het hoge deel van het geweldsspectrum uit te voeren, maar beperkt dit streven door onder meer inzet van het luchtwapen alleen te gaan beschouwen verbonden aan operaties op land (luchtsteun, evacuatie, ondersteuning van humanitaire hulpverlening, e.d.).

Het is dan ook lastig, zo niet onmogelijk, om precies vast te stellen welke investeringen in Europa nodig zijn om militair op eigen benen te kunnen staan. Als het om de NAVO-verdediging gaat zoals geschetst in scenario 1, dan is de meest simpele calculatie te maken op basis van overname van de Amerikaanse bijdrage aan de NAVO. De vergelijking van de inspanningen voor de NAVO worden veelal aangeduid als 70:30 (VS-Europa). Deze rekenom is gebaseerd op een vergelijking van het totale Amerikaanse defensiebudget met de optelsom van de defensiebudgetten van de Europese NAVO-bondgenoten. Wanneer we de lastenverdeling tussen de VS en Europa baseren op de financiële input, dan gaat de vergelijking op basis van de omvang van de defensiebudgetten mank. Een groot deel van het Amerikaanse defensiebudget wordt immers besteed aan militaire vermogens die worden ingezet in andere delen van de wereld dan het NAVO-verdragsgebied. Het Amerikaanse defensiebudget kent geen geografische opsplitsing. Gezien de omvang van de Amerikaanse strijdkrachten die ter beschikking staan aan de NAVO, gaan deskundigen uit van een aandeel variërend van 5% tot 25% van de Amerikaanse strijdkrachten.³⁹ Het lage percentage is gebaseerd op de permanente aanwezigheid van Amerikaanse troepen in Europa plus de uitgaven voor het *European Deterrence Initiative*. Het hoge percentage is gebaseerd op een inschatting van additionele kosten voor Amerikaanse versterkingen, die vanuit de VS naar Europa moeten worden overgebracht in tijd van oorlog, en andere uitgaven voor de collectieve verdediging van Europa.

39 De 5% variant is te vinden in: Lucie Béraud-Sudreau, Nick Childs, *The US and its NATO Allies: costs and value*, Military Balance blog, International Institute for Strategic Studies (IISS), 9 July 2018.

Voor de 25% variant, zie: Frank G. Hoffman, Molly Dinneen, [Examining NATO's Progress, Common Goals, Shared Burdens](#), E-Notes, National Security Program, 6 July 2018.

In 2022 bedroeg het Amerikaanse defensiebudget volgens de NAVO opgave 723 miljard US Dollar.⁴⁰ Het deel 'Europa'-uitgaven van de VS bedraagt dan USD 36 miljard (5%) tot USD 181 miljard dollar (25%) ofwel € 33 miljard (5%) tot € 166 miljard (25%). Volgens de NAVO-cijfers gaven de Europese NAVO landen (plus Canada) in 2022 aan defensie gezamenlijk 328 USD (€ 311 miljard) uit. Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en andere Europese landen (waaronder Nederland) hebben ook uitgaven voor 'overzeese' militaire presentie, maar deze uitgaven verminderen het Europese totaal in zeer beperkte mate. De daadwerkelijke financiële input verhoudingen liggen in de grootte van VS-Europa 10:90 (lage variant) tot VS-Europa 35:65 (hoge variant). Bij overname van het Amerikaanse aandeel zouden de defensiebudgetten van de Europese NAVO-landen tezamen moeten stijgen van € 311 miljard naar € 344 miljard tot € 477 miljard.

Bij de input-vergelijking zijn evenwel diverse kanttekeningen te plaatsen. Het Amerikaanse militaire vermogen wordt door veel meer bepaald dan aanwezige of toegewezen strijdkrachten voor het Europese theater. De complete Amerikaanse kernmacht en de middelen van de VS in de ruimte staan ook in dienst van de NAVO-afschrikking en verdediging. Amerikaanse militaire presentie in het Indo-Pacific gebied dient evenzeer de Europese veiligheid, te meer omdat 80% van het handelsverkeer van en naar Europa over zee plaatsvindt, waarbij de zeeroutes van en naar Oost-Azië een centrale plaats innemen. Een groep Britse experts berekende in 2019 dat Europese landen voor de bescherming van zeeroutes in de komende 15 tot 20 jaren 94-110 miljard USD (€ 86-106 miljard) dienen te investeren en voor territoriale (lands)verdediging 288-357 miljard USD (€ 261-329). Beide scenario's gaan uit van volledige Europese zelfredzaamheid.⁴¹ Een andere kanttekening betreft de effectiviteit en efficiëntie: Europa levert met een veel hogere financiële input veel minder militair vermogen aan de NAVO door de fragmentatie van de defensie-inspanningen door de 29 Europese lidstaten.

Aan de output-kant ontbreekt het Europa aan de vereiste middelen voor de realisatie van Europese zelfredzaamheid. Daarvoor zijn grote Europese inspanningen nodig, vooral wat betreft strategische *enablers*. Allereerst zijn

40 [Defence Expenditure of NATO Countries \(2014-2022\)](#), Press Release-Communique PR/CP (2022)105, NATO, 27 June 2022.

41 Douglas Barnie, Be Barry, Dr Lucie Béraud-Sudreau, Henry Boyd, Nick Childs, Dr Bastian Giegerich, [Defending Europe: scenario-based capability requirements for NATO's European members](#), International Institute for Strategic Studies (IISS), London, April 2019.

investerings vereist voor C4ISR (*command, control, communications, computers, intelligence, surveillance, and reconnaissance*). Vooral in het domein ruimte vereist volledige zelfredzaamheid torenhoge investeringen voor beveiligde communicatie, waarneming en doelaansturing. Maar ook in de lucht, op zee en op land ontbreken thans de C2- structuren en -middelen voor Europees zelfstandig optreden in alle delen van geweldsspectrum. Bovendien kan de vraag over nucleaire afschrikking niet vermeden worden: volledige zelfredzaamheid betekent immers ook dat de Amerikaanse nucleaire paraplu zich niet meer boven Europa uitstrekt. Zelfs voor de vermelde derde variant (volledige Europese autonomie in crisisbeheersing) is het zeer de vraag of de EU in staat is om RDC in 2025 in te zetten tot in het hoge deel van het spectrum, terwijl het Strategisch Kompas dit jaar noemt als ‘gereed voor operationele inzet’.⁴²

Naast het vereiste budget en de enorme investeringen in ontbrekende middelen doemen nog andere vraagstukken op. Zo is het maar zeer de vraag of Europa in staat is om voldoende personeel op de been te brengen zonder algemene herinvoering van de dienstplicht. Landen met volledige beroepslegers kampen nu al met structurele personeelstekorten, laat staan dat zij in staat zijn extra gevechtsbrigades, squadrons jachtvliegtuigen en maritieme taakgroepen op te richten. Voorts is van belang dat bij langdurige oorlogen de personele verliezen oplopen, zoals de oorlog in Oekraïne aantoonde. Voortzetting van de strijd vereist een toereikend systeem voor personele aanvulling. Een positieve ontwikkeling is dat voortgaande technologische vooruitgang het mogelijk maakt om wapensystemen met minder personeel in te zetten. Echter, vooral voor oorlog op land – maar ook voor crisisbeheersingsoperaties – blijft de personele factor essentieel.

42 Dick Zandee & Adája Stoitman, [Realising the EU Rapid Deployment Capacity: opportunities and pitfalls](#), Clingendael Policy Brief, October 2022, p. 7.

4 Duplicatie, interoperabiliteit en standaardisatie

Duplicatie

Ieder Europees land heeft een zelfstandige, soevereine krijgsmacht. Hierdoor zal er altijd sprake zijn van een bepaalde mate van duplicatie van capaciteiten. Duplicatie is niet op voorhand problematisch. In sommige gevallen kan duplicatie zelfs gewenst of vereist zijn vanwege de gestelde EU- en NAVO-eisen. Vele Europese landen hebben gevechtscapaciteiten (landmacht brigades/bataljons; jachtvliegtuigen; fregatten en onderzeeboten). Vanuit NAVO-optiek is hierbij eerder sprake van tekortkomingen dan van duplicatie (zie hoofdstuk 1). Het is daarom beter om vast te stellen of er in Europa sprake is van *onnodige duplicatie*, waarmee wordt bedoeld dat landen dezelfde capaciteit aanhouden of verwerven terwijl dat overbodig is gezien de capaciteitsbehoeften van de EU en de NAVO.

Ook deze vraag is echter lastig te beantwoorden. De NAVO houdt geen overzichten bij van duplicatie van capaciteiten.⁴³ In EU-verband leeft de vraag ook niet, want er is momenteel op ieder vlak wel een tekort.⁴⁴ De EU constateert wel duplicatie van de planning en investeringen: veel Europese landen investeren momenteel significant in hun defensie, maar doen dit vaak in een ongecoördineerde en daardoor ineffektieve manier. Zo stelt het 2022 CARD rapport dat de defensieplanning van de deelnemende lidstaten nog steeds grotendeels geïsoleerd van elkaar gebeurt.⁴⁵ Het EDA heeft een faciliterende en coördinerende rol om de deelnemende lidstaten op de hoogte te brengen van elkaars defensie-inspanningen om zo synergiën te zoeken in de plannen van de lidstaten. Dit verloopt moeizaam door allerlei factoren, zoals een gebrek aan politieke wil, bureaucratische weerstand, afwijkende defensiebudgetcycli en uiteenlopende systematiek voor meerjarenplanning van de lidstaten.⁴⁶

43 Informatie uit interviews.

44 Informatie uit interviews.

45 European Defence Agency, [2022 Coordinated Annual Review on Defence Report](#), November 2022, p. 2.

46 Dick Zandee, [Open strategic autonomy in European defence: what countries must do](#), Clingendael Policy Brief, December 2022.

Interoperabiliteit en standaardisatie

Het gebrek aan interoperabiliteit en standaardisatie is het gevolg van fragmentatie in Europa van de hele keten van vraag (wat hebben we nodig) tot levering (defensie-industriële productie). Ter illustratie: Europese landen beschikken over 17 verschillende types lichte en zware tanks, 20 types pantsergevechtsvoertuigen en 27 soorten artillerie. Ter vergelijking, de VS hebben 30 verschillende hoofdwapensystemen; in Europa is dat aantal 178.⁴⁷

Het probleem van gebrek aan interoperabiliteit is het grootst bij de landstrijdkrachten omdat legers nu eenmaal over een ruim scala van wapensystemen en ander materieel moeten beschikken, terwijl bij lucht- en zeestrijdkrachten een beperkt aantal platformen (jachtvliegtuigen, fregatten, onderzeeboten) de kern van de gevechtscapaciteiten vormt. Operationeel kunnen zee- en luchtstrijdkrachten van meerdere landen gezamenlijk opereren wanneer de communicatie tussen de platformen en het hogere commandoniveau verzekerd zijn. Gebruik van hetzelfde materieel kan wel grote voordelen opleveren in training en opleidingen, in onderhoud en aanschaf van reservedelen. Voor landstrijdkrachten treden veel sneller operationele nadelen op wanneer nationale bijdragen met uiteenlopend materieel worden samengebracht in een multinationale formatie. Binnen die multinationale formatie kunnen nationale eenheden veelal niet met elkaar communiceren bij gebrek aan gestandaardiseerde tactische communicatiesystemen, geen munitie uitwisselen door het gebruik van uiteenlopende kalibers en geen voertuigen uitwisselen omdat het personeel daarop niet getraind is. Het Duits-Nederlandse tankbataljon is een uitzondering. Het materieel – de Leopard-2 tank – is volledig identiek en de Duitse en Nederlandse onderdelen gebruiken hetzelfde communicatiesysteem. België en Frankrijk bouwen een gemotoriseerde capaciteit (uitgerust met dezelfde pantserwielvoertuigen) op, waarbij beide landen hetzelfde communicatiesysteem hanteren. Het zijn voorbeelden van hoe standaardisatie en interoperabiliteit de norm worden, maar vooralsnog blijft dit beperkt tot bilaterale of minilaterale defensiesamenwerkingsverbanden.

47 Niall McCarthy, [Europe Has Six Times As Many Weapon Systems as the U.S.](#), Forbes, 19 February 2018.

De NAVO levert vooral ‘standaarden’ voor militair materieel, de zogenoemde ‘STANAGs’⁴⁸, maar het probleem is dat lidstaten deze niet altijd volledig toepassen.⁴⁹ Munitiekalibers zijn steeds meer gestandaardiseerd, maar er doet zich nog een ander probleem voor: certificering is een nationale bevoegdheid. Nederland en Duitsland hebben dezelfde Pantserhouwitser 2000 die 155mm projectielen verschiet. Toch bleek bij de munitieleveranties aan Oekraïne dat deze munitie tussen beide landen niet uitwisselbaar is vanwege uiteenlopende nationale regelgeving.⁵⁰ Het uitgangspunt is dan ook dat de NAVO-bondgenoten een reeks aan normen, regels en richtlijnen moeten delen.⁵¹ Standaardisatie is daarmee fundamenteel voor het genereren van interoperabiliteit. Om dat laatste element te bevorderen heeft de NAVO tevens diverse initiatieven ontplooid, waaronder het *Connecting Forces Initiative* en het *Partnership Interoperability Initiative*.⁵²

Het EDA tracht door het identificeren van kansen voor gezamenlijke defensieprogramma’s en projecten de interoperabiliteit te bevorderen, maar momenteel zijn er nog steeds tekortkomingen. Ook de fragmentatie van de defensie-industrie in Europa blijft blokkades opwerpen voor de verbetering van interoperabiliteit. Het is dan ook van groot belang dat de lidstaten, waaronder Nederland, de doorontwikkeling van het Europees Defensie Fonds en andere samenwerkingsinitiatieven in de EU ondersteunen, omdat daarin de beschikbaarheid van financiële middelen gekoppeld is aan de voorwaarde om met minimaal drie andere Europese landen en industrieën samen te werken. Met het oog op toename van de interoperabiliteit is het verder van belang dat Nederland en andere Europese landen zoveel mogelijk aansluiting zoeken bij grote materieelinitiatieven die Duitsland en Frankrijk hebben gelanceerd, in het bijzonder de *Main Ground Combat Systems* en *Future Combat Air Systems* programma’s.

48 Standardization Agreement.

49 Informatie uit interviews.

50 Rob de Lange & Frits Conijn, “[Landmachtbaas Martin Wijnen: ‘Soms denk ik: Europa, schiet nou eens op!’](#)”, *Financieel Dagblad*, 24 maart 2023.

51 [Standardization](#), NATO, Last updated: 14 October 2022.

52 [Partnership Interoperability Initiative](#), NATO, Last updated: 22 February 2022.

5 Nederland en capaciteitsprioriteiten

De Defensievisie 2035 van oktober 2020 formuleert tien inrichtingsprincipes voor de Nederlandse krijgsmacht van de toekomst. Samengevat in de woorden van de toenmalige minister van Defensie, Ank Bijleveld-Schouten: “In 2035 willen we een slimme, technologisch hoogwaardige organisatie zijn. We moeten een flexibele en schaalbare krijgsmacht zijn, die proactief op dreigingen kan reageren. Een krijgsmacht die kleinschalig en specialistisch, maar ook in groter verband samen met anderen kan optreden.”⁵³ Keuzes werden aan volgende kabinetten overgelaten. Wel verschafte een bijlage inzicht in de kosten van de ‘DV35 krijgsmacht’: een doorgroei na het bereiken van de NAVO 2% norm in 2024 (€ 19 miljard) naar een begroting van € 26 miljard in 2035. Na de Russische inval in Oekraïne heeft het kabinet-Rutte 4 het defensiebudget verhoogd, oplopend tot ruim € 19 miljard in 2024. Tenzij nieuwe besluiten over een toename van de defensiebegroting volgen, zal na 2025 het budget echter weer onder de NAVO 2% norm duiken. Bij een sterkere stijging van het BNP dan eerder voorzien, dreigt zelfs het halen van de 2% norm in 2024 in gevaar te komen. Overigens hebben NAVO-landen ook militaire capaciteiten nodig die niet zijn toegewezen aan de NAVO. Zo heeft de Nederlandse krijgsmacht verplichtingen voor de bescherming van de overzeese Koninkrijksdelen in het Caribisch gebied. Ook voor de derde hoofdtak (nationale veiligheid) dient de krijgsmacht beschikbaar te zijn.

De Defensienota 2022 (DN2022) geeft de keuzes aan, waarbij wordt benadrukt dat veiligheid, vrijheid en welvaart alleen beschermd kunnen worden met bondgenoten en partners: “Bij investeringen in Defensie kiezen we daarom voor capaciteiten die, binnen de samenwerkingsverbanden, van meerwaarde zijn. Omdat ze aansluiten bij onze kwaliteiten en omdat ze aansluiten op de behoeften van de NAVO of de EU.”⁵⁴ Daartoe wordt ‘focus’ aangebracht: versterking van de basis van de krijgsmacht en van de gevechtskracht. Bij de basis gaat het dan onder meer over ophoging van de inzetvoorraden, versterking

53 [Defensievisie 2035 – Vechten voor een veilige toekomst](#), Ministerie van Defensie, oktober 2020, p. 3.

54 [Sterker Nederland, veiliger Europa – Investeren in een krachtige NAVO en EU](#), Defensienota 2022, blz. 7.

van luchttransportcapaciteit en de geneeskundige keten, uitbreiding van capaciteiten voor vuursteun en ISR. Wat betreft versterking van de gevechtskracht betreft het onder andere: versterking van de geïntegreerde lucht- en raketverdediging; uitbreiding van het aantal F-35 jachtvliegtuigen; aanschaf van langeafstands- en precisiewapens te lanceren vanaf fregatten en onderzeeboten; aanschaf van raketartillerie; versterking anti-drones capaciteiten; verdubbeling van de MQ-9 capaciteit ter verbetering van de ISR. De *special forces* worden versterkt met ondersteunende middelen en helikopters. Ook wat betreft de ruimte (opbouw satellietconstellatie; aanpassing radars voor ruimte-observatie) en cyber (transitie defensie cybercommando) zijn maatregelen aangekondigd.

Op basis van de gegevens in de DN2022, de Rijksbegroting-2023 (Defensie) en het Defensiematerieelbegrotingsfonds is een overzicht te maken hoe de Nederlandse defensie-inspanningen zich verhouden tot de prioriteiten van de NAVO en de EU, waarbij aangetekend wordt dat er geen gedetailleerde gegevens over de NAVO-behoefte beschikbaar zijn in openbaar te raadplegen documenten (zie Tabel 1). Wat betreft de NAVO is voor dit overzicht gebruik gemaakt van: (i) de *NATO Defence Planning Capability Review* van oktober 2022, waarvan een niet-geclassificeerde versie aan het parlement is toegestuurd⁵⁵; (ii) het aangepaste nationale plan-NAVO van Nederland van december 2022.⁵⁶ Voor de prioriteiten van de EU is een cumulatieve lijst van prioriteiten opgesteld op basis van de drie documenten die in het vorige hoofdstuk zijn genoemd en waarvan de essentie is weergegeven in de boxen 1-3.

55 [Overzicht van de NATO Defence Planning Capability Review \(DPCR\) over Nederland](#), Brief van de minister van Defensie drs. K.H. Ollongren aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 15 november 2022.

56 [Update nationaal plan NAVO en de Nederlandse bijdrage aan NAVO air policing](#), Brief van de minister van Defensie drs. K.H. Ollongren aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 22 december 2022.

Tabel 1 Nederlandse defensie-inspanningen t.o.v. EU- en NAVO-capaciteitsprioriteiten

| EU/NAVO prioriteiten | Bestaande bijdrage NL | Planning NL |
|---|--------------------------------|--|
| Lucht | | |
| Modernisering/volgende generatie gevechtsvliegtuigen (EU/NAVO) | Ja/beperkt (F-35) | Ja/beperkt (extra F-35s) |
| Onderdrukking/vernietiging van luchtverdediging (EU/NAVO) | Nee | Ja (nieuwe capaciteit F-35s) |
| Rondzwervende munitie en dronezwermen (EU/NAVO) | Nee | Beperkt (Korps Mariniers) |
| Raketverdediging (NAVO) | Ja (Patriot) | Ja (Patriot met aanvulling) |
| Kruisvluchtwapens/lucht-grond langeafstandwapens (EU/NAVO) | Nee | Ja (JASSM-ER voor F-35) |
| Bewapende middenklasse drones - MALE-UAS (EU/NAVO) | Ja | Ja (extra MQ-9 Reaper) |
| Luchttransport medium klasse (EU/NAVO) | Ja (Hercules) | Ja (Embraer aanschaf) |
| Luchttransport outsized cargo (EU/NAVO) | Ja (SAC + huur) | Ja (idem) |
| Bijtanken in de lucht (EU/NAVO) | Ja (MRTT vloot) | Ja (idem) |
| Deelname Eurodrone - MALE-RPAS (EU) | Nee | Nee |
| Land | | |
| Volledig capabele zware en medium infanterie brigades met bijbehorende (gevechts)ondersteuning (NAVO) | Nee | Nee/Beperkt |
| Upgrading en uitbreiding van tanks (EU/NAVO) | Nee | Nee (wel upgrading van de geleased Leopard-2 tanks) |
| Next generation tank (EU) | Nee | Nee (wel interesse kenbaar gemaakt voor Frans-Duitse MGCS) |
| Pantsergevechtsvoertuigen; NL: CV-90 (EU/NAVO) | Ja | Ja (upgrading/later vervanging) |
| Overige pantservoertuigen; NL: Boxer, e.a.(EU/NAVO) | Beperkt | Beperkt (upgrading/vervanging) |
| Anti-tank wapens (EU/NAVO) | Ja | Ja |
| Artillerie – Pantserhouwitsers (EU/NAVO) | Beperkt (kwantiteit) (PH-2000) | Beperkt (kwantiteit) (PH-2000) |
| Raketartillerie (NAVO) | Nee | Ja (PULS aanschaf) |
| Luchtverdediging – korte dracht (SHORAD) (EU-NAVO) | Ja | Ja |

| EU/NAVO prioriteiten | Bestaande bijdrage NL | Planning NL |
|--|--------------------------------|---|
| Grondgebonden luchtverdediging (GBAD)/ medium-range/anti-drone (EU/NAVO) | Ja | Ja |
| Digitalisering gevechtscapaciteiten (EU/NAVO) | Beperkt | Ja |
| Uitrusting soldaat (bescherming etc.) (EU/NAVO) | Beperkt | Ja |
| Maritiem | | |
| Fregatten (diverse klassen) (EU/NAVO) | Ja | Ja (vervanging alle klassen) |
| Raketverdediging (EU/NAVO) | Beperkt (radars) | Ja (raketinterceptie wapens LCF) |
| Kruisvluchtwapens (EU/NAVO) | Nee | Ja (Tomahawk kruisvluchtwapens voor LCF en onderzeeboten) |
| Onderzeeboten (EU/NAVO) | Ja | Ja (vervanging Walrus-klasse) |
| Patrouilleschepen (EU/NAVO) | Ja | Ja (update/vervanging) |
| Mijnenbestrijding en mijnen leggen (EU/NAVO) | Ja | Ja (vervanging) |
| Verbonden schepen (incl. onbemande systemen, EO) (EU/NAVO) | Ja | Ja |
| Maritieme patrouille vliegtuigen (EU/NAVO) | Nee | Nee |
| Cyber | | |
| Full-spectrum cyber defence capaciteit (EU/NAVO) | NB | NB |
| Cyber situational awareness + information sharing (EU/NAVO) | NB | NB |
| Cyber resilient & interoperable C2 (EU/NAVO) | NB | NB |
| Ruimte | | |
| Kleine/mini satellieten (EU/NAVO) | Beperkt (BRIKII experimenteel) | Ja (BRIKII + Huygens) |
| Beveiligde satellietcommunicatie (EU/NAVO) | Ja | Ja |
| Detectie van raketten (ballistisch, kruisvluchtwapens) (EU/NAVO) | Ja (Patriot; SMART-L op LCF) | Ja (idem) |
| Space situational awareness – SSA (EU/NAVO) | Nee | Ja (SSA capaciteit SMART-L) |

| EU/NAVO prioriteiten | Bestaande bijdrage NL | Planning NL |
|--|-----------------------|-------------------|
| Overig | | |
| Precisiemunitie (EU/NAVO) | Beperkt | Beperkt |
| Joint ISR (EU/NAVO) | Ja | Ja |
| Theatre enabling capabilities (logistics, medical, strategic medical evacuation, in-theatre lift, theatre-bridging, cyber) (EU/NAVO) | Beperkt | Beperkt |
| Interoperabele CIS (joint, civ-mil, multinational) (EU/NAVO) | Beperkt | Beperkt |
| Special Operations Forces (NAVO) | Ja | Ja |
| Militaire mobiliteit (EU/NAVO) | Ja | Ja |
| Munitievoorraden (EU/NAVO) | Beperkt | Beperkt (tot 60%) |
| Logistieke voorraden voor high-intensity warfare (EU/NAVO) | Beperkt | Beperkt (tot 50%) |
| Testen en verstevigen van commandovoering (EU/NAVO) | Ja | Ja |
| Datacollectie en informatiedeling (EU/NAVO) | Ja | Ja |

Uitleg: ja = Nederland voldoet aan EU/NAVO prioriteit; beperkt = Nederland voldoet ten dele aan EU/NAVO prioriteit; nee = Nederland voldoet niet aan de EU/NAVO prioriteit; NB = niet bekend.

Bij dit overzicht dienen kanttekeningen te worden geplaatst. Zoals in de inleiding is aangegeven omvatten capaciteiten veel meer dan wapensystemen of ander materieel. De NAVO wijst nadrukkelijk op de voortdurende personele tekortkomingen bij de Nederlandse krijgsmacht, die ongeveer 8.000 vacatures heeft uitstaan of een tekort van 16%. Wat betreft Nederland uit de NAVO vooral haar zorgen over de personele tekortkomingen in de gevechtsbataljons van de landmacht.⁵⁷ Het personeelsvraagstuk blijft dan ook een belangrijke prioriteit voor Nederland. Een tweede kanttekening betreft de indicatie in welke mate Nederland aan de EU-prioriteiten en NAVO-vereisten tegemoetkomt. De indicatie ‘beperkt’ geeft aan dat Nederland niet geheel aan een (NAVO) capaciteitsdoelstelling of aan een EU-prioriteit voldoet. Maar er zijn allerlei gradaties van ‘in beperkte mate’ en het maakt nogal een verschil of een land voor 30, 60 of 90 procent aan een capaciteitsbehoefte tegemoet komt. Dit is

57 [NATO Defence Planning Capability Review 2021/2022 – The Netherlands](#) – Overview, paragraph 5.

op basis van openbare bronnen niet vast te stellen. Ten derde is er een verschil tussen kwalitatieve en kwantitatieve tekortkomingen. Een goed voorbeeld is de Nederlandse capaciteit jachtvliegtuigen: kwalitatief scoort Nederland zeer goed met de F-35, maar de NAVO oordeelt dat het aantal Nederlandse F-35s te laag blijft. Tenslotte schaft dit prestatieoverzicht geen inzicht in specialismen, dat wil zeggen capaciteiten waarin Nederland excelleert en die door de NAVO en de EU zeer gewaardeerd worden. Voorbeelden zijn de Nederlandse bijdragen aan raketverdediging (te land en ter zee) en de unieke klasse onderzeeboten (dieselelektrisch, oceaanwaardig, stil, e.d.).

De NAVO beoordeelt zelf de mate waarin Nederland de capaciteitsdoelstellingen, zoals vastgelegd in het NDPP, verwezenlijkt. De meest recente beoordeling van Nederland van oktober 2022⁵⁸ geeft wel een enigszins positiever beeld dan de vorige review van twee jaar daarvoor. Toch is ook in 2022 door de NAVO geconstateerd dat Nederland op belangrijke gebieden tekortschiet:

- In lijn met wat Nederland zelf aangeeft is er onvoldoende budget beschikbaar om te voldoen aan alle NAVO capaciteitsdoelstellingen.
- Blijvend tekort aan militair personeel treft vooral de landmacht.
- De 43^e Gemechaniseerde Brigade en de 13^e Lichte Brigade kennen structurele tekortkomingen: beide brigades hebben te weinig gevechtsbataljons en missen voldoende gevechts- en logistieke ondersteuning. Totdat deze tekortkomingen zijn opgelost, geldt dat: “(..) the combat effectiveness and sustainability of the Netherlands’ land forces, especially in any high-end, high-readiness scenario, will continue to be seriously limited.”⁵⁹
- De marine voldoet kwantitatief aan de NAVO-capaciteitsvereisten met een aantal beperkingen wat betreft inzetbaarheid en tijdelijke tekortkomingen door de instroom van nieuwe schepen. Kwalitatief worden de doelstellingen gehaald met uitzondering van sommige munitiesoorten (grond-lucht raketten, zware torpedo’s), oppervlakteoorlogvoering, onderzeebootbestrijding, en bescherming en overleving.
- De luchtmacht voldoet aan de meeste NAVO capaciteitsdoelstellingen, maar kent een aantal tekortkomingen. De belangrijkste beperking betreft de geringe beschikbaarheid van F-35 jachtvliegtuigen om aan de inzetbaarheidseisen van de NAVO te kunnen voldoen. Voor de middellange

58 [NATO Defence Planning Capability Review 2021/2022 – The Netherlands – Overview.](#)

59 [NATO Defence Planning Capability Review 2021/2022 – The Netherlands – Overview, paragraph 9.](#)

termijn ontbreekt financiële zekerheid voor de aanschaf van de gevraagde ISR capaciteiten of aanvullende capaciteiten voor bijtanken in de lucht.

- Nederland is in staat om aan de meeste *joint enabling* NAVO-capaciteitsdoelstellingen te voldoen in kwantitatieve en kwalitatieve termen. Er zijn evenwel belangrijke tekortkomingen op de volgende gebieden: logistiek, medisch, strategische medische evacuatie, *in-theatre lift* en *theatre-level bridging capabilities*. Wat betreft Joint ISR treedt goede verbetering tegen 2028, maar er is zorg over de periode daarna.

Van groot belang is dat voor de periode na 2025 de 2% norm niet geborgd is. Daarmee is er een serieus risico dat zelfs de huidige plannen, zoals vastgelegd in de Defensienota 2022, niet volledig uitgevoerd kunnen worden. Deze worden bij volledige uitvoering nu al onvoldoende geacht door de NAVO om de Nederlandse capaciteiten voor het bondgenootschap te verwezenlijken.

Samenvattend stelt de NAVO-beoordeling van Nederland: “NATO and Dutch planning priorities remain, in practice, not particularly, well aligned, largely because sufficient resources have not yet been applied to the NATO priorities, in particular, the heavy and medium brigades.”⁶⁰

Nederlands focus

De opvolging van de EU- en NAVO-prioriteiten door de lidstaten is geen *zero-sum game*. De samenstelling en structuur van de krijgsmacht van een lidstaat, de multinationale samenwerkingsverbanden en ook de nationale kennis en expertise die aanwezig is bij onderzoeksinstellingen en de industriële basis bepalen mede de keuzes voor de inrichting, aanpassing en modernisering van de strijdkrachten. De Nederlandse krijgsmacht omvat alle vijf militaire domeinen (land, lucht, zee, cyber en ruimte), maar kan uiteraard niet alle capaciteiten in de meest brede zin daarvoor leveren. Wel beoogt het Nederlandse defensiebeleid dat de eigen krijgsmacht op land, in de lucht en op zee moet kunnen bijdragen tot in het hoogste deel van het geweldspectrum. Wat betreft de luchtmacht en de zeestrijdkrachten voldoet Nederland aan deze doelstelling, zij het met vooral kwantitatieve tekortkomingen.

60 [NATO Defence Planning Capability Review 2021/2022 – The Netherlands – Overview](#), paragraaf 20.

De schoen wringt echter het meest ernstig voor de landmacht, zoals dit reeds vele jaren het geval is.⁶¹ Met de aanschaf van additionele pantserhouwitsers en raketartillerie neemt de vuurkracht van de landmacht weliswaar toe, maar het aantal manoeuvrebataljons blijft vooralsnog hetzelfde, waarmee niet aan de NAVO-eisen wordt voldaan. De hogere eisen van het NFM voor snelle inzetbaarheid lijken dit probleem nog pregnanter te maken. Een van de focusgebieden van de Nederlandse defensie-inspanning moet dan ook zijn om deze tekortkoming op te heffen, waarbij opgemerkt dat het personele probleem voorop dient te staan. De oprichting van extra manoeuvrebataljons heeft immers weinig zin als daarvoor geen getraind personeel beschikbaar is. De vergaande integratie van de landmacht bij de Duitse landstrijdkrachten kan hierbij behulpzaam zijn. Het 414^e Duits-Nederlandse Tankbataljon toont aan – met toepassing belangrijke voorwaarden zoals identiek materieel en gestandaardiseerde communicatiemiddelen – dat diepe integratie mogelijk is. Hier ligt dus ruimte voor een tweede gemeenschappelijk tankbataljon onder Nederlandse leiding en met Nederlandse tanks. Met de integratie van de Nederlandse 13^e Lichte Brigade in de Duitse 10^e Pantserdivisie dienen zich nieuwe mogelijkheden aan voor de gezamenlijke opwerking naar een medium capaciteit met “meer vuurkracht, antitankcapaciteit en meer drones.”⁶²

Naast deze noodzakelijke focus vanwege de NAVO-eisen kan Nederland met gebruik van de eigen kennisinfrastructuur en defensie-industriële basis inzetten op de domeinen lucht en zee, terwijl de inzet voor een (beperkte) Nederlandse bijdrage aan de ruimte met onder meer de constellatie van kleine satellieten en *space situational awareness* ook goed aansluit bij de prioriteiten van de EU en de NAVO. Essentieel blijft de doelstelling om de logistieke voorraden op orde te krijgen: 60% (munitie) en 50% (overige voorraden) is niet genoeg voor een krijgsmacht die ook in staat moet zijn het gevecht voort te zetten gedurende langere tijd.

61 Al in de beoordeling van Nederland door de NAVO in 2016 werd geconstateerd: “Furthermore, the armoured capability of two, previously mechanised brigades, has been removed altogether, rendering a remaining mechanised brigade and a new motorised (light) brigade (both having only two manoeuvre battalions) unable to fight effectively a high-intensity battle with an opponent using mechanised forces.” [NATO Defence Planning Capability Review 2021/2022 – The Netherlands](#) – Overview, paragraph 7.

62 Aldus de Commandant van de Landstrijdkrachten, Luitenant-generaal Martin Wijnen. Zie: Arnout Brouwers, “[De essentiële omslag die we nu maken: ready to fight tonight](#)”, de Volkskrant, 30 maart 2023.

6 Conclusies

NAVO

De collectieve capaciteitsbehoeften van de NAVO worden, na de Russische inval in Oekraïne, nog nadrukkelijker gebaseerd op de primaire taak van het bondgenootschap: collectieve verdediging. De Europese lidstaten van de NAVO leveren te weinig gevechtskracht, kwantitatief maar ook kwalitatief. De grootste zorg van de NAVO betreft de gevechtscapaciteiten van de landstrijdkrachten (zware eenheden), maar ook wat betreft raket- en luchtverdediging en precisiewapens voor langere afstanden bestaan tekorten. Dat geldt evenzeer voor *enablers*, zoals bijvoorbeeld inlichtingen en strategische verkenningen (IRS), verbindingssystemen voor genetwerkt en gezamenlijk (*networked & joint*) opereren, zware transportcapaciteit in de lucht maar ook op land om materieel makkelijk en sneller te vervoeren binnen Europa.

Als gevolg van de beperking van het gebruik van louter publiek toegankelijke informatie zijn de Europese capaciteitstekortkomingen voor de NAVO niet gedetailleerd vast te stellen. De betreffende gegevens van het bondgenootschap zijn geclassificeerd. Het NAVO Defensieplanningssysteem 'vertaalt' de collectieve capaciteitsbehoeften van het bondgenootschap in de vereiste nationale bijdragen, aangeduid als capaciteitsdoelstellingen (*capability targets*). De doelen die lidstaten niet of te weinig realiseren zijn op deze wijze te herleiden tot tekortkomingen in de nationale defensie-inspanningen voor de NAVO. De niet-geclassificeerde versie van de NAVO-beoordeling (*review*) van de Nederlandse inspanningen biedt een goede samenvatting van de meest pregnante tekortkomingen ten opzichte van de collectieve behoeften van het bondgenootschap. Voor de luchtmacht en, in mindere mate, de marine betreft het overwegend kwantitatieve tekorten. Voor de landmacht gaat het ook om voortdurende, significante kwalitatieve tekortkomingen wat betreft gevechtskracht, waarbij het ontbreken van voldoende zware en medium infanteriebataljons als de meest belangrijke tekortkoming wordt aangemerkt. Tevens ontbreken toereikende capaciteiten voor gevechts- en logistieke ondersteuning. Met daarbij opgeteld de aanhoudende personeelstekorten is de inzetbaarheid van de Nederlandse krijgsmacht beperkt. Ondanks de aangekondigde plannen in de Defensienota 2022 blijven de Nederlandse landstrijdkrachten serieuze beperkingen ondervinden, in het bijzonder bij

snelle inzetbaarheid en in het hoge deel van het geweldsspectrum. Het *New Force Model* van de NAVO – met aanzienlijk toegenomen eisen voor snelle inzetbaarheid – kan deze bestaande tekortkomingen nog groter maken.

EU

De EU kent geen capaciteitsdoelstellingen aan de lidstaten toe. Het *Headline Goal* (HLG)-proces voorziet in vaststelling van de benodigde capaciteiten voor EU crisisbeheersingsoperaties in het kader van het Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB), wat de lidstaten aan operationele capaciteiten daarvoor op vrijwillige basis beschikbaar stellen en welke tekorten zich voordoen. Het HLG-proces voorziet evenwel niet in de toedeling van *targets* aan de EU-lidstaten. Precieze gegevens over de HLG-tekortkomingen zijn geclassificeerd. In algemene termen liggen de prioriteiten in het kader van de zogenoemde capaciteitsdoelstellingen met groot effect (*High Impact Capability Goals*) op strategische *enablers* (strategisch luchttransport inclusief *outsized cargo*, maritieme machtsprojectie, *high end* luchtverdediging), informatie en cyber, en interoperabele communicatiesystemen (CIS).

Op basis van het *Capability Development Plan* (CDP) stelt het Europees Defensieagentschap, in nauwe afstemming met de lidstaten, een veel bredere lijst van capaciteitsbehoeften op. Het CDP incorporeert de capaciteitsbehoeften voortkomend uit het HLG-proces, maar inventariseert tevens op basis van geleerde lessen uit operaties plus het samenwerkingspotentieel van de lidstaten en technologische trends op de langere termijn welke de prioriteiten zijn voor gezamenlijk Europese programma's en projecten. Het CDP wordt in 2023 herzien, waarbij naar verwachting de oorlog in Oekraïne tot herziening van de capaciteitsprioriteiten zal leiden. In feite komen de EDA/EU-prioriteiten voor capaciteitsontwikkeling in vergaande mate overeen met de NAVO-capaciteitsdoelstellingen, met het verschil dat de NAVO nauwkeurig aangeeft wat lidstaten nationaal moeten doen om deze doelstellingen te verwezenlijken terwijl de EU zich inzet voor de verwezenlijking van de collectieve tekortkomingen via collaboratieve programma's en projecten. De prioriteitenlijst van de EU is hierdoor lang en omvat een breed scala van prioriteiten in de land-, lucht-, zee-, cyber- en ruimtedomeinen alsmede voor *cross-cutting* (defensiebrede) capaciteiten. Zeker voor de EU-prioriteiten – maar ook voor de NAVO-capaciteitsdoelstellingen – is sprake van invloed van de lidstaten tijdens het proces waarin de prioriteiten worden vastgesteld.

Nederland

De vergelijking van de NAVO- en EU-capaciteitsprioriteiten met de Nederlandse defensie-inspanningen toont aan dat ons land in belangrijke mate hieraan bijdraagt: met de huidige samenstelling van de krijgsmacht draagt Nederland bij aan 22 van de 44 prioriteiten plus 11 maal in beperkte mate – een totaal van 33 (75%).⁶³ Wanneer de investeringen en langetermijnplannen worden gerealiseerd, dan stijgt dit verder naar 30 + 10 (beperkt) – een totaal van 40 (91%). Deze positieve percentages schetsen evenwel een onvolledig beeld. Het belang van de verschillende prioriteiten kan immers uiteenlopen. Zo dringt de NAVO geheel niet aan bij Nederland om maritieme patrouillevermogens aan te schaffen, terwijl het wel ernstige tekortkomingen vaststelt voor prioriteiten waaraan Nederland in beperkte mate aan bijdraagt (gevechtskracht van de landstrijdkrachten).

Voor Nederland zijn de volgende conclusies van toepassing:

1. Nederland zal de NAVO doelstelling van besteding van 2% BNP voor defensie – vastgesteld op de NAVO Top van 2014 – eerst in 2024 bereiken, waarbij het risico toeneemt dat ons land alsnog onder de twee procent uitkomt wanneer het BNP hoger is dan eerder werd verwacht. Bovendien is voor de periode na 2025 de 2% norm niet geborgd, waarmee een risico bestaat dat zelfs de huidige plannen zoals vastgelegd in de Defensienota 2022 niet volledig uitgevoerd kunnen worden.
2. De plannen in de Defensienota 2022 worden ook bij volledige uitvoering onvoldoende geacht door de NAVO om de Nederlandse capaciteiten voor het bondgenootschap te verwezenlijken. Het beeld is positiever voor de luchtmacht en de zeestrijdkrachten in vergelijking met de landstrijdkrachten. De luchtmacht en de zeestrijdkrachten schieten vooral kwantitatief tekort. Ze presteren naar de NAVO-beoordeling kwalitatief wel goed. Ook in de nieuwe domeinen cyber en de ruimte draagt Nederland in toenemende mate bij aan de daarvoor geldende capaciteitsprioriteiten.
3. Geen of onvoldoende aansluiting bij de NAVO- en EU-prioriteiten is er bij de landmacht, die over onvoldoende gevechtskracht blijft beschikken die vereist is voor deelname aan oorlogvoering in het hoge deel van het spectrum.

⁶³ Het betreft de 44 EU/NAVO prioriteiten in Tabel 1, waarbij het domein cyber niet is meegeteld omdat hiervoor niet bekend is of en hoe Nederland bijdraagt aan de genoemde prioriteiten in dat domein.

Het betreft zowel het aantal zware en medium-zware gevechtsbataljons, maar ook de (gevecht)ondersteuning voor de brigades. Ook wanneer het gemeenschappelijke Duits-Nederlandse tankbataljon wel bij de Nederlandse inspanning meegeteld zou worden (thans niet het geval; het wordt door de NAVO bij de Duitse inspanning meegeteld), dan nog schiet Nederland tekort wat betreft het aantal bataljons en voldoende gevechtsondersteuning.

4. Wat betreft de *enablers* is sprake van aansluiting bij de NAVO- en EU-prioriteiten, maar blijven er tekorten wat betreft onder meer logistieke voorraden (munitie en overige), medische capaciteiten en vervoer via de lucht. Op de langere termijn (na 2025) is er zorg over de vereiste financiële middelen om de aangekondigde plannen te kunnen uitvoeren, waardoor de inspanningen van Nederland om te blijven bijdragen aan de opheffing van Europese tekortkomingen in het geding kunnen komen.

Nederland kan en hoeft niet tegemoet te komen aan alle prioriteiten van de NAVO en de EU, immers in sommige gevallen leveren andere landen de betreffende capaciteit (bijv. vliegdekschepen). Nederland zelf draagt bij (of gaat dit doen) met een ruim aantal specialismen (raketverdediging, langeafstandwapens, e.d.), die andere landen missen. Wel dient Nederland te voldoen aan wat de NAVO van ons land verlangt en waarvoor Nederland heeft toegezegd de vereiste capaciteiten te leveren. Om te voldoen aan de NAVO capaciteitsdoelstellingen moet Nederland:

- a. De Defensienota 2022 volledig uitvoeren, waarvoor het defensiebudget na 2025 verder dient te stijgen.
- b. Prioriteit geven aan de opheffing van de tekortkomingen die de NAVO constateert voor Nederland in alle betreffende domeinen.
- c. De hoogste prioriteit geven aan verwezenlijking van de NAVO-capaciteitsdoelstellingen voor de Nederlandse landmacht, waarvoor de alliantie op basis van kwalitatieve en kwantitatieve tekortkomingen Nederland een negatief rapportcijfer blijft geven.

Wanneer het Nederlandse defensiebudget na 2025 niet of onvoldoende stijgt om de Defensienota 2022 volledig uit te voeren en de Nederlandse NAVO-tekortkomingen op te heffen, dan zullen keuzes onvermijdelijk worden om de te leveren capaciteiten in balans te brengen met de beschikbare financiële middelen.

Lijst van afkortingen

| | |
|-----------|--|
| A2AD | Anti-Access/Aria Denial |
| ABM | Anti-Ballistic Missile |
| BNP | Bruto Nationaal Product |
| C2 | Command & Control |
| C4ISR | Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance |
| CARD | Coordinated Annual Review on Defence |
| CDP | Capability Development Plan |
| CIS | Communication Information Systems |
| DDA | Deterrrence and Defence of the Euro-Atlantic Area |
| DN2022 | Defensienota 2022 |
| EDA | European Defence Agency (Europees Defensieagentschap) |
| EDEO | Europese Dienst voor het Extern Optreden |
| EDF | European Defence Fund (Europees Defensiefonds) |
| EDIP | European Defence Investment Programm |
| EDIRPA | European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act |
| eFP | enhanced Forward Presence |
| EO | Elektronische Oorlogvoering |
| EU | European Union (Europese Unie) |
| EUMC | EU Military Committee (EU Militair Comité) |
| EU RDC | EU Rapid Deployment Capability |
| GBAD | Ground Based Air Defence |
| GVDB | Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid |
| HLG | Headline Goal |
| IAMD | Integrated Air and Missile Defence |
| IISS | International Institute for Strategic Studies |
| ISR | Intelligence, Surveillance and Reconnaissance |
| JASSM-ER | Joint Air-to-Surface Standoff Missile-Extended Range |
| LCF | Luchtverdedigings- en Commandofregat |
| MALE-RPAS | Medium-Altitude Long-Endurance – Remotely Piloted Aircraft System |
| MALE-UAS | Medium-Altitude Long-Endurance – Unmanned Aerial System |
| MGCS | Main Ground Combat Systems |
| NATO | North Atlantic Treaty Organization |

| | |
|--------|--|
| NAVO | Noord-Atlantische Verdragsorganisatie |
| NDPP | NATO Defence Planning System (NAVO Defensieplanningssysteem) |
| NFM | New Force Model |
| PESCO | Permanent Structured Cooperation |
| PG | Political Guidance |
| PG23 | Political Guidance 2023 |
| SAC | Strategic Airlift Capability |
| S/DEAD | Suppression/Destruction of Enemy Air Defences |
| SHORAD | Short-Range Air Defence |
| SOF | Special Operations Forces |
| SSA | Space Situational Awareness |
| USD | United States Dollar |
| VJTF | Very High Readiness Joint Task Force |
| VS | Verenigde Staten |