

Vergaderjaar 2022–2023

36 310

Initiatiefnota van het lid Stoffer over Europese en internationale defensiesamenwerking: «Het heft in handen houden. Over de noodzaak van een fundamenteel debat over Europese en internationale defensiesamenwerking»

Nr. 4

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 22 mei 2023

De vaste commissie voor Defensie heeft een aantal vragen voorgelegd aan het lid Stoffer over zijn initiatiefnota over Europese en internationale defensiesamenwerking: «Het heft in handen houden. Over de noodzaak van een fundamenteel debat over Europese en internationale defensiesamenwerking» (Kamerstuk 36 310, nr. 2).

Het lid Stoffer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 22 mei 2023. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
De Roon

De adjunct-griffier van de commissie,
Goorden

1

Bent u van mening dat Europese NAVO-landen meer verantwoordelijkheid zouden moeten nemen voor de conventionele verdediging van het Europese gedeelte van het bondgenootschappelijk grondgebied?

Antwoord

Ja.

2

Hoe kijkt u aan tegen het door de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) gemaakte punt dat soevereiniteit opgevat kan worden als «het vermogen om via extern handelen nationale belangen optimaal te dienen»?

Antwoord

De definitie van soevereiniteit zoals door de AIV wordt voorgesteld in het rapport «Europese defensiesamenwerking: soevereiniteit en handelingsvermogen» (advies no. 78, januari 2012) is tamelijk «toegepast» of «instrumenteel» te noemen. Als alternatief kan ook gekozen worden voor een meer fundamentele definitie van soevereiniteit als «het beginsel dat staten gelijkwaardig en onafhankelijk zijn en binnen de grenzen van hun grondgebied het hoogste gezag hebben» (zie ook Kamerstukken 33 694 en 26 643, nr. 47). Vanuit deze definitie betekent soevereiniteit enerzijds dat staten «exclusieve rechtsmacht hebben over zaken, personen en activiteiten binnen hun grondgebied» (interne dimensie), en anderzijds dat zij «vrij en onafhankelijk zijn in het bepalen van hun buitenlands beleid, bij het aangaan van internationale verplichtingen en betrekkingen en het ontplooiën van activiteiten buiten hun grenzen» (externe dimensie).

Bij de inzet van de krijgsmacht – van militairen in risicovolle omstandigheden – is volgens de indiener zowel het interne aspect van «rechtsmacht over de militaire activiteit» als het externe aspect van «vrijheid en onafhankelijkheid in het bepalen van beleid» van groot belang. Het al dan niet overdragen van bevoegdheden op het specifieke terrein van defensie is, in het licht van de genoemde definitie, een principiële keuze met potentieel verstreckende consequenties. Bij de afwegingen daarover is een pragmatische afweging van het «optimaal dienen van de nationale belangen» niet afdoende. Ook de vraag hoe de onafhankelijkheid en rechtsmacht van de soevereine staat gewaarborgd wordt, dient bij die afweging betrokken te worden. Tot slot zij in dit licht opgemerkt dat volgens artikel 97, tweede lid van de Grondwet de *nationale* regering het oppergezag heeft over de krijgsmacht.

3

Hoe kijkt u aan tegen het door de AIV gemaakte punt dat gedeelde Europese soevereiniteit in werkelijkheid groter is dan die van de (ongedeelde) nationale soevereiniteit?

Antwoord

Het ligt internationaalrechtelijk niet voor de hand om te spreken over «Europese soevereiniteit». Het begrip «soevereiniteit» is historisch en juridisch namelijk nadrukkelijk geënt op een volk («volkssoevereiniteit»), of op de staat als politieke eenheid en entiteit. Europese en internationale samenwerking kan de belangen van de staat dienen; soms zelfs op effectievere wijze dan «slechts» via unilateraal optreden. Maar de indiener acht het dan passender om te spreken van «Europese samenwerking» of «gedeelde Europese inspanningen ten behoeve van de nationale belangen van de lidstaten» dan van «gedeelde Europese soevereiniteit». Dit laatste begrip wordt door de AIV ook niet nader gedefinieerd.

4

Bent u van mening dat de Nederlandse krijgsmacht, zelfstandig, in alle krijgsmachtonderdelen in het hoogste geweldsspectrum moet kunnen meevechten?

Antwoord

Volgens artikel 97 van de Grondwet heeft de krijgsmacht de taak om het Koninkrijk te verdedigen, haar belangen te beschermen, en de internationale rechtsorde te handhaven en te bevorderen. De uitvoering van deze taken kan het opereren in het hoogste geweldsspectrum noodzakelijk maken. In beginsel ligt hierin een taak voor alle defensieonderdelen. Deze grondwettelijke bepalingen nopen er dus toe dat alle onderdelen in het hoogste geweldsspectrum kunnen opereren. Dit bedoelt de indiener wanneer hij opmerkt dat «de basis op orde» dient te zijn. Dat de krijgsmacht in de praktijk nauw zal samenwerken met bondgenoten om urgente dreigingen het hoofd te bieden, doet niets af aan het feit dat de taakomschrijving vervat in artikel 97 van de Grondwet gericht is aan de Nederlandse krijgsmacht.

5

Deelt u de mening dat het beperkend zou zijn voor het Nederlands belang en de Nederlandse soevereiniteit als er bij voorbaat prioriteit wordt gegeven aan bepaalde typen samenwerkingsvormen en daarmee dus andere samenwerkingsvormen worden uitgesloten?

Antwoord

De initiatiefnota presenteert een model om te komen tot een weging van verschillende vormen van defensiesamenwerking, waarbij samenwerking die grotere gevolgen heeft voor de soevereiniteit logischerwijs kritischer beoordeeld wordt dan minder vergaande samenwerking. Hoe groter de impact van samenwerking is, hoe hoger ook de «bewijslast» op het vlak van noodzaak en meerwaarde. Deze prioritering is daarom niet beperkend voor de Nederlandse soevereiniteit en/of de Nederlandse belangen – wat overigens twee begrippen met verschillende betekenissen zijn – maar beoogt dit juist te respecteren en te versterken. Zo pleit de indiener voor een goede balans tussen enerzijds een solide defensiebeleid, wat soms intensieve samenwerking met bondgenoten vergt, en anderzijds een weloverwogen besluitvormingsproces dat recht doet aan het fundamentele uitgangspunt van staatssoevereiniteit en de zeggenschap van de Nederlandse regering over de inzet en inrichting van de krijgsmacht.

6

Is het waarschijnlijk dat Nederland ooit nog in staat zal zijn om zichzelf op een adequate basis te verdedigen tegen militaire dreigingen, gelet op het feit dat een betrekkelijk lokale oorlog in Europa waar nagenoeg alle NAVO-partners indirect bij betrokken zijn ertoe leidt dat wij na één jaar industrieel nauwelijks in staat zijn voortzetting van de oorlog mogelijk te maken?

Antwoord

De achterstanden bij de krijgsmachten van veel van de Europese NAVO-landen zijn na jarenlange bezuinigingen immens. Samenwerking tussen Europese landen moet daarom niet voortkomen uit schaarste. Intensiever samenwerken zonder dat voldoende middelen beschikbaar worden gesteld, komt feitelijk neer op het opvullen van (eigen) gaten met (andermans) gaten. Daarom is het goed dat Nederland en een groot aantal bondgenoten besloten hebben om hun defensie-uitgaven te laten stijgen, al is onzeker of dit voldoende zal zijn en op lange termijn voldoende zal blijven. Nederland kan het zich niet permitteren om zich voor haar veiligheid volledig over te leveren aan de financiële en

politieke keuzes van bondgenoten. Daarom moet Nederland zelf ook alles op alles zetten om zo snel mogelijk blijvend aan haar bondgenootschappelijke verplichtingen te voldoen. Tevens is het belangrijk te constateren dat Nederland op onderdelen ook volledig zelfstandig zal moeten kunnen opereren om haar grondwettelijke taken te kunnen blijven voldoen, in het licht van het feit dat delen van het Koninkrijk buiten het NAVO-verdragsgebied vallen.

7

Om welke redenen is een geïntegreerde aanpak met Europese bondgenoten niet de meest kosteneffectieve en kansrijke aanpak om geopolitiek belangen te dienen, gelet op de hoge mate van overeenkomst in deze belangen tussen Nederland en haar Europese partners?

Antwoord

De gezamenlijke geopolitieke belangen van Nederland en Europese partners maken bepaalde vormen van Europese en internationale samenwerking wenselijk. Hoe die samenwerking het beste invulling kan krijgen verschilt per geval, en hangt onder meer af van het specifieke doel dat beoogd wordt. Daarbij zij opgemerkt dat de belangen van Europese (NAVO-)partners niet altijd één op één overeenkomen. Zo hebben Europese landen verschillende geografische en geopolitieke prioriteiten, bijvoorbeeld gerelateerd aan historische banden met voormalige koloniën. Bovendien maakt de trans-Atlantische relatie, die voor alle Europese partners van belang is, het noodzakelijk om de samenwerking breder te trekken, en ook nauw op te trekken met de Verenigde Staten, Canada en andere bondgenoten. Of bij het vormgeven van die samenwerking *coördinatie* volstaat, of dat er op specifieke punten redenen noodzaak bestaat voor vormen van *integratie* (een «geïntegreerde aanpak»), dient per geval afgewogen te worden.

8

Ligt het niet voor de hand dat Nederland zich op gecoördineerde wijze toelegt op een specifieke taak in de verdediging van Europese en NAVO-belangen, aangezien de Nederlandse belangen meestal overeenkomen met die van onze bondgenoten maar wij zelf niet meer in staat zijn om deze zelfstandig te behartigen?

Antwoord

Effectieve samenwerking binnen een militair bondgenootschap zoals de NAVO vraagt om evenredige risicodeling («risk sharing») en lastendeling («burden sharing»). Vergaande taakspecialisatie, waarbij een land zich volledig toerust op één of een beperkt aantal taken en de andere taken afstoot, kan op lange termijn leiden tot een ongelijke risico- en/of lastendeling, en daarmee de stabiliteit van het bondgenootschap ondermijnen.

Risicodeling houdt in dat ieder lid van een bondgenootschap een evenredig deel van de risico's op verlies aan mensenlevens en materiële schade in het geval van een conflict op zich nemen. Wanneer Nederland bijvoorbeeld zou kiezen voor een specialisatie in luchttransport, terwijl Duitsland infanterie-eenheden zou leveren, loopt Duitsland een veel groter risico op verlies aan mensenlevens. Andersom zou een Nederlandse specialisatie op luchttransport geleid hebben tot een grote financiële, personele en materiële belasting tijdens de missies in Afghanistan, terwijl een land dat specialiseert op maritieme capaciteiten bij operaties in een land-locked land als Afghanistan nauwelijks belast zou worden. Taakspecialisatie heeft dus consequenties voor kosten-batenanalyses en voor de positie die landen kunnen innemen inzake de wenselijkheid van militair ingrijpen. Daarom moeten binnen een militair bondgenootschap risico's

op materiële, financiële of personele verliezen evenredig verdeeld worden.

Binnen een militair bondgenootschap moet er eveneens sprake zijn van een goede lastendeling. Elk lid zal naar rato moeten bijdragen aan de financiële en materiële investeringen in de collectieve slagkracht van de organisatie. Die financiële belasting verschilt van domein tot domein binnen de krijgsmacht, net als de gewenste omvang binnen het totaal van de krijgsmacht. Het voorbeeld waarbij Duitsland zich zou specialiseren in infanterie-eenheden en Nederland in luchttransport maakt ook dit goed zichtbaar. Infanterie-eenheden zijn personeels-intensief en vragen veelal om lager-opgeleid personeel. Luchttransport-eenheden daarentegen vereisen relatief weinig, maar hoogopgeleid personeel. Daar staat tegenover dat de (pantser)voertuigen van een infanterie-eenheid relatief goedkoop zijn vergeleken met de aanschaf- en operationele kosten van geavanceerde transportvliegtuigen. Daar komt bij dat de «vraag» naar militaire capaciteiten verandert als gevolg van ontwikkelingen in de krijgsvvoering en geopolitieke context. Ook technologische ontwikkelingen kunnen de prioritering van militaire capaciteiten flink laten veranderen; denk aan het toenemende belang van cyberveiligheid. Deze ontwikkelingen kunnen een aanvankelijk «eerlijke» lastendeling bij taakspecialisatie in korte tijd ondermijnen. Deze wijzigingen zijn niet zomaar aan te passen door herverdeling, aangezien het opbouwen van een militaire capaciteit tot wel tientallen jaren kan kosten.

9

Is het niet effectiever om de bestaande dreigingsanalyses voor de NAVO en de EU als uitgangspunt te nemen en daar vervolgens een antwoord op te formuleren in plaats van geheel te redeneren vanuit de Nederlandse positie zoals in de initiatiefnota het geval is?

Antwoord

De initiatiefnota bevat geen dreigingsanalyse. Dreigingsanalyses van de NAVO, de EU en Nederland hebben tot doel vast te stellen welke dreigingen er bestaan, en welke capaciteiten en middelen nodig zijn om deze het hoofd te bieden. De initiatiefnota focust daarentegen op de weging van en besluitvorming over vormen van Europese en internationale defensiesamenwerking. De indiener is ervan overtuigd dat een vast besluitvormingskader met heldere criteria helpt bij het maken van weldoordachte en (door het parlement) controleerbare keuzes. Zodat voorkomen wordt dat belangrijke beslissingen *ad hoc* genomen worden of lijken te worden. Hoofdstuk 2 schetst diverse recente ontwikkelingen in de internationale en nationale politiek die invloed hebben op de manier waarop naar defensiesamenwerking gekeken wordt. Hoofdstuk 3 beschrijft de geschiedenis van defensiesamenwerking op het Europese continent, en de posities die Nederlandse kabinetten traditioneel op dit beleidsterrein hebben ingenomen.

10

Ligt het niet meer voor de hand om de rol van de Nederlandse defensie en de mogelijkheden tot internationale specialisatie te evalueren als clusters van samenhangende activiteiten, vaardigheden en technologieën in plaats van de activiteiten die onderdeel vormen van het defensieapparaat afzonderlijk te analyseren bij de beoordeling van mogelijke internationale samenwerking, zoals in de initiatiefnota het geval is?

Antwoord

Het land Nederland heeft een krijgsmacht. Die krijgsmacht heeft de taken die zijn verwoord in artikel 97 van de Grondwet. In de loop der historie is de krijgsmacht verdeeld in de onderdelen van luchtmacht, marine,

landmacht en marechaussee, waarbij de domeinen van «cyber» en «space» relatief recent aan belang hebben gewonnen. Op al deze onderdelen is samenwerking mogelijk met de defensies en krijgsmachtonderdelen van andere landen, op de niveaus van activiteiten, samenwerken en ontwikkeling/gebruik van technologieën.

11

Hoe ziet u, gezien de beschreven veranderende positie van de Verenigde Staten, het belang van Europese en internationale defensiesamenwerking?

Antwoord

Na vele (vruchteloze) pogingen van achtereenvolgende Amerikaanse regeringen om Europese bondgenoten, waaronder Nederland, te bewegen hun verplichtingen rond de collectieve verdediging na te komen, was het begrijpelijk dat de steun binnen de Amerikaanse samenleving voor de hoge Amerikaanse bijdrage afnam. De verhoging van de defensiebudgetten door Nederland en vele andere Europese landen, waar helaas een oorlog in Europa voor nodig bleek, is een belangrijke stap in het herstel van de relatie tussen de Verenigde Staten en haar Europese NAVO-partners. Ook inzake de Oekraïne-oorlog nemen de VS echter nog steeds het merendeel van de financiële en materiële lasten van de steun aan de Oekraïense strijdkrachten voor hun rekening. Zolang de defensies van Europese NAVO-landen nog ernstig verzwakt zijn door jarenlange bezuinigingen en ingrijpende wapenleveranties aan Oekraïne, zal de Amerikaanse militaire en politieke macht onverminderd cruciaal zijn voor de veiligheid en vrijheid van het Europese continent. Het blijvend verhogen van de defensie-uitgaven is dan ook essentieel om de huidige tekorten binnen de krijgsmachten van de Europese landen zo snel mogelijk op te lossen, en het risico op nieuwe isolationistische tendensen in de Amerikaanse politiek in te dammen. Europese defensiesamenwerking zonder extra financiële middelen blijft zorgen voor verminderd vertrouwen en voor lagere gezamenlijke slagkracht, wat gezien de ernst van de situatie onwenselijk zijn.

12

Ziet u de interne Amerikaanse politiek als een strategisch risico voor de veiligheid van Europa? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Achter isolationistische bewegingen binnen de interne Amerikaanse politiek gaat diepe onvrede schuil over het jarenlang niet nakomen van (financiële) afspraken door Europese NAVO-partners. Hierdoor kunnen de Amerikaanse veiligheidsgaranties voor Europese partners in de toekomst opnieuw onder druk komen te staan. Het is dan ook cruciaal om snel en blijvend aan financiële doelstellingen en gevraagde capaciteiten vanuit de NAVO te voldoen. Zie verder het antwoord op vraag 11.

13

Wat is volgens u de definitie van soevereiniteit?

Antwoord

De indiener definieert soevereiniteit als «het beginsel dat staten gelijkwaardig en onafhankelijk zijn en binnen de grenzen van hun grondgebied het hoogste gezag hebben». Zie verder het antwoord op vraag 2.

14

Kunt u aantonen dat het huidige Nederlandse Defensiebeleid met betrekking tot Europese en internationale samenwerking niet wordt

getoetst aan soevereiniteit/subsidiariteit, proportionaliteit, noodzakelijkheid en meerwaarde? Zo ja, wat is daarvoor het bewijs? Zo nee, hoezo niet?

Antwoord

Het uitblijven van duidelijkheid over het precieze toetsingskader en/of de criteria die defensie gebruikt bij besluitvorming over deelname aan vormen van internationale en Europese defensiesamenwerking, was één van de directe aanleidingen tot het opstellen van de initiatiefnota. Pas in de Kamerbrief van 22 december 2022 (Kamerstuk 33 279, nr. 36) werden, als reactie op de motie van de leden Stoffer en Van den Bosch (Kamerstuk 35 570 X, nr. 54), een aantal criteria gedeeld die een rol spelen rondom het vraagstuk van taakspecialisatie. Concreet werden daarin de criteria genoemd van afhankelijkheid, expertise en beschikbaarheid, risk & burden sharing, industrie, fragmentatie en aansluiting.

De genoemde Kamerbrief gaat echter volgens de indiener onvoldoende in op de vier fundamentele criteria in de initiatiefnota. Zo wordt «afhankelijkheid» gezien als een gegeven, zonder dat bij dat criterium wordt ingegaan op het beginsel van soevereiniteit. Ook bij «risk & burden sharing» – inderdaad in de praktijk een belangrijk criterium – wordt niet duidelijk hoe de keuzes op dit vlak voortvloeien uit de beginselen van soevereiniteit en proportionaliteit. Anderzijds hebben de criteria «expertise en beschikbaarheid», «industrie», «fragmentatie» en «aansluiting» met name raakvlakken met de in de initiatiefnota voorgestelde criteria van noodzaak en meerwaarde. Hoewel de Kamerbrief een erkenning is van het belang van een gedegen afwegingskader, acht de indiener een nadere en meer fundamentele discussie over de fundamentele uitgangspunten die daarbij gelden, nog altijd van belang.

15

Wat is de bron van de voorgestelde driedimensionale indeling van internationale militaire samenwerking?

Antwoord

De driedimensionale indeling is door de indiener zelf ontwikkeld en vormt een poging om de verschillende opties en mogelijkheden op het gebied van internationale defensiesamenwerking te rangschikken langs drie assen. Wel is bij het ontwikkelen van dit model gebruik gemaakt van onder meer het rapport van Instituut Clingendael uit 2022 over Europese defensiesamenwerking.¹

16

Waar plaatst u een besluit van SACEUR om te reageren op vijandelijke activiteit op NAVO-grondgebied binnen het voorgestelde 3D-model?

Antwoord

Langs de grenzen van het NAVO-grondgebied heeft de NAVO een zogenoemde Enhanced Forward Presence (EFP) geplaatst, om te zorgen voor collectieve verdediging van het NAVO grondgebied in het geval van agressie tegen NAVO-lidstaten. De Nederlandse regering heeft de Nederlandse eenheden die deel uitmaken van de EFP op verzoek van de NAVO onder bevel van de Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) gesteld, na de Russische inval in Oekraïne in februari 2022. Hiermee kan de SACEUR zelfstandig en snel beslissingen nemen over militaire inzet als dat nodig is, zonder daarbij de toestemming van alle regeringen van de NAVO-lidstaten nodig te hebben. De situatie is hiermee vergelijkbaar met Nederlandse eenheden die op uitzending gingen naar bijvoorbeeld

¹ <https://www.clingendael.org/pub/2022/specialising-in-european-defence/executive-summary/>.

Afghanistan of Mali en voor de duur van deze uitzending onder bevel geplaatst werden van de organisaties die deze missies leiden (respectievelijk de NAVO en de VN). De Nederlandse regering had zelfstandig een veto kunnen uitspreken wanneer zij het niet wenselijk geacht had om de Nederlandse eenheden binnen de EFP onder bevel van de SACEUR te plaatsen. Ook het verdere mandaat van de SACEUR wordt bepaald door de Noord-Atlantische Raad, waarbinnen de Nederlandse regering vetorecht heeft. Dat betekent dat de positie van SACEUR en eventuele inzet van de EFP binnen het voorgestelde 3D-model valt onder collectieve taak, intergouvernementele aansluiting, beslissing over militaire inzet (4,4,1).

17

Waar zou u een initiatief plaatsen om als Europese landen binnen NAVO-kaders meer verantwoordelijkheid te nemen in het gezamenlijk ontwikkelen en aanschaffen van capaciteiten en daarbij ook als Europese landen meer operationele verantwoordelijkheid en zeggenschap te krijgen?

Antwoord

Dit hangt af van de wijze waarop dit initiatief precies vormgegeven zou worden.

18

Wat is volgens u het verschil tussen specialiseren en het ontwikkelen van nichecapaciteiten?

Antwoord

De indiener maakt onderscheid tussen zogenoemde basiscapaciteiten en nichecapaciteiten. Onder basiscapaciteiten verstaat hij capaciteiten die in een groot scala aan conflicten bruikbaar zijn; capaciteiten die essentieel zijn voor het voeren van een conventionele oorlog in het hoogste geweldspectrum en waarover de meeste reguliere krijgsmachten van enige omvang beschikken (denk aan infanterie, tankcapaciteit, jachtvliegtuigen en fregatten). Daarnaast zijn er nichecapaciteiten die vanwege de bijzonder hoge kosten, specialistische kennis of zeer specifieke inzetmogelijkheden niet of slechts beperkt beschikbaar zijn voor de meeste krijgsmachten. Voorbeelden bij de Nederlandse krijgsmacht zijn expeditie-onderzeeboten of luchtverdediging tegen ballistische raketten.

Bij het ontwikkelen van nichecapaciteiten worden nieuwe nichecapaciteiten verworven of bestaande nichecapaciteiten verbeterd, naast het behoud van de bestaande basiscapaciteiten. Bij specialisatie wordt er gekozen om extra te investeren in specifieke capaciteiten waarbij dit ten koste gaat van bestaande basiscapaciteiten: daarvoor wordt men afhankelijk van bondgenoten.

19

Deelt u de mening dat de verwijzing naar het D66-verkiezingsprogramma genuanceerd moet worden door toe te voegen dat dit zou gaan over de inzet van een toekomstige Europese krijgsmacht, en niet om zomaar «de inzet van militairen»?

Antwoord

In het D66-verkiezingsprogramma wordt inderdaad gesproken over een Europese krijgsmacht. Er mag aangenomen worden dat ook Nederlanders deel uit zullen maken van een Europese krijgsmacht zoals deze door D66 wordt voorgesteld. In het geval van een Europese krijgsmacht beslist, zoals de indiener de tekst in het betreffende verkiezingsprogramma begrijpt, niet langer exclusief de Nederlandse regering over de inzet van

Nederlandse militairen. Wellicht was het mogelijk geweest om de wens van D66 om te komen tot een Europese krijgsmacht volledigheidshalve expliciet toe te voegen, maar dit doet niets toe of af aan het feit dat D66 een structurele overdracht van beslisbevoegdheid wenst met betrekking tot de inzet van Nederlandse militairen of Nederlandse staatsburgers binnen een krijgsmacht die namens de Nederlandse regering zal optreden.

20

In welke mate bent u van mening dat internationale defensiesamenwerking per definitie wederzijdse afhankelijkheid creëert en dus gedeelde soevereiniteit vereist?

Antwoord

In welke mate internationale defensiesamenwerking wederzijdse afhankelijkheid creëert hangt sterk af van de vorm en aard van de samenwerking. Daarom is dit ook een van de «assen» waarop verschillende samenwerkingen beoordeeld worden binnen het 3D-model in de initiatiefnota. Er zijn samenwerkingsvormen die niet of nauwelijks zorgen voor (toenemende) wederzijdse afhankelijkheid. De indiener erkent dat samenwerkingsvormen die een grote mate van wederzijdse afhankelijkheid creëren, in de praktijk tot «gedeelde soevereiniteit» kunnen leiden. Een voorbeeld hiervan is het Nederlands-Duitse tankbataljon. Daarbij is Nederland afhankelijk van materieel dat Duits eigendom is, terwijl Duitsland afhankelijk is van de Nederlandse wil om het personeel beschikbaar te stellen. Inzet zonder wederzijdse toestemming is niet mogelijk, waardoor er de facto sprake is van gedeelde soevereiniteit. Dit is echter een uitzonderingssituatie; zeker niet iets dat «per definitie» het geval is.

21

Hoe kijkt u ten aanzien van aanbeveling 1 over politieke sturing en de voorkeur voor bilaterale en intergouvernementele samenwerking boven supranationaal aangestuurde samenwerking aan tegen de samenwerking in de NAVO?

Antwoord

De NAVO opereert middels intergouvernementele besluitvorming, waardoor Nederland een grote mate van controle en zeggenschap heeft over de initiatieven die binnen de NAVO ontplooid worden. Dit zorgt er onder meer voor dat Nederland een veto heeft over de inzet van militaire middelen en over de kaders waaraan deze inzet gebonden is. Ook zorgt het intergouvernementele karakter ervoor dat samenwerkingsprojecten, zoals de ontwikkeling van materieel of het opzetten van gezamenlijk eenheden, «van onderop» gebeurt, waarbij landen zelf de benodigde financiële middelen voor het betreffende project opbrengen. Daarin kan de samenwerking binnen het NAVO-bondgenootschap verschillen van de defensiesamenwerking binnen de EU, die al snel een meer supranationaal karakter heeft. Zo kan de Europese Commissie beschikken over het European Defence Fund (EDF), waaruit zij middelen kan toekennen aan projecten van EU-lidstaten en organisaties die zij wil steunen. Dergelijke vormen van samenwerking vergen volgens de indiener een hogere «bewijslast» rondom noodzaak en meerwaarde. Al met al beschouwt de indiener de NAVO *mede* hierom als de primaire organisatie om de internationale defensiesamenwerking vorm te geven.

22

Deelt u de mening dat het aanduiden van geprefereerde partners op de lange termijn risico's met zich meebrengt met betrekking tot beoordelingscriteria «noodzakelijkheid» en «meerwaarde»?

Antwoord

Uiteraard moet samenwerking plaatsvinden op basis van noodzaak en meerwaarde. Het doel van het aanwijzen van geprefereerde partners is dan ook niet om zonder verdere rekenschap van noodzaak en meerwaarde met deze partners samen te werken omdat ze nu eenmaal het label geprefereerde partner hebben. Wanneer er echter noodzaak tot samenwerking bestaat en de meerwaarde bewezen is, kan het hebben van geprefereerde partners meehelpen in het bepalen van partnerlanden waarmee de samenwerking het beste op structurele en duurzame wijze vormgegeven kan worden.

23

Is het uitgangspunt «Den Haag beslist over de zwaarmacht» niet een groot obstakel voor internationale defensiesamenwerking, aangezien er nooit sprake kan zijn van snelle inzet bij een crisis zolang dit voor alle samenwerkende partijen geldt? Hoe ziet u in dit verband bijvoorbeeld de integratie en inzetbaarheid van landmachtseenheden met Duitsland, die militair gezien alleen nog gezamenlijk inzetbaar zijn?

Antwoord

De beslisbevoegdheid die de Nederlandse regering heeft, hoeft geen belemmering te vormen voor een adequate reactie op crisissituaties. Naar aanleiding van de Russische inval in Oekraïne heeft de Nederlandse regering bijvoorbeeld toestemming gegeven aan de Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) om als NAVO het bevel te nemen over de Nederlandse militairen die gestationeerd zijn langs de oostgrens van het bondgenootschap. Ook bij het uitzenden van militairen voor (vredes)operaties, bijvoorbeeld naar Afghanistan en Mali, werd de operationele bevelvoering over de deelnemende Nederlandse eenheden door de Nederlandse regering overgedragen aan de organisaties die deze missies uitvoerden (de NAVO of VN).

De integratie van Nederlandse brigades in Duitse divisies hoeft niet te betekenen dat de Nederlandse brigades niet meer inzetbaar zijn zonder Duitse politieke steun. De structuur van de brigades blijft intact en de onderliggende eenheden blijven bestaan uit Nederlands personeel dat gebruik maakt van materieel dat Nederlands eigendom is. Dit ligt anders voor het Duits-Nederlandse tankbataljon, waarbij materieel en personeel gedeeld wordt door de deelnemende landen. Daarom ziet de indiener het binationale tankbataljon in principe als een onwenselijke situatie, en pleit hij voor de terugkeer van zelfstandige Nederlandse tankcapaciteit.

24

Kunt u uitleggen waarom bescheidenheid moet worden betracht bij Europese materieelprojecten als dit enorme voordelen kan opleveren op het gebied van kosten, standaardisatie en interoperabiliteit?

Antwoord

Het verleden leert dat omvangrijke materieelprojecten, waarbij de schaalvoordelen duidelijk lijken, vaak aanleiding geven tot veel onenigheid. Dit heeft onder meer te maken met de grote complexiteit, en de vele punten waarop de wensen van deelnemende landen van elkaar kunnen afwijken. Een voorbeeld hiervan is het NH90-project, waarbij verschillende landen samenwerkten aan de ontwikkeling en bouw van een nieuwe defensiehelikopter. Ook Nederland nam hieraan deel. Oorspronkelijk had dit project als doel om één helikoptertype in twee varianten te bouwen (een variant voor de marine en een variant voor de land- en luchtmacht) en op deze wijze meerdere helikoptertypes die in Europa in gebruik waren te vervangen. Tijdens de ontwikkeling bleek echter dat landen op vele punten verschillende eisen hadden. Door de diversiteit aan

helikoptertypes die vervangen moesten worden, ontstonden verschillende behoeftes in uitrusting om de diverse taken te kunnen uitvoeren. Ook verschillen in klimatologische omstandigheden, arbeidsvoorwaarden en beschikbare budgetten zorgden voor uiteenlopende voorkeuren. Uiteindelijk is hierdoor het aantal varianten van de NH90-helikopter gestegen tot meer dan veertig. Daarnaast zorgde dit traject voor kostenoverschrijdingen en vertragingen, waardoor de helikopter uiteindelijk later beschikbaar en duurder was dan bepaalde alternatieven. Ook is de operationele bedrijfsvoering van het helikoptertype kostbaarder dan die van vergelijkbare helikopters, en zijn onderdelen vaak niet uitwisselbaar en slecht leverbaar. Deze problemen hebben ervoor gezorgd dat meerdere gebruikers, waaronder Zweden, Noorwegen, België en Australië, besloten hebben of overwogen om hun NH90-vloot geheel of gedeeltelijk uit dienst te stellen en te vervangen door andere helikopters.²

Het NH90-project is slechts een enkel voorbeeld. Ook andere ambitieuze projecten om te komen tot Europees materieel dat zou kunnen concurreren met commerciële of Amerikaanse tegenhangers, zijn geheel of gedeeltelijk mislukt. Projecten als de Eurocopter Tiger (een Europese gevechtshelikopter) en de Eurofighter Typhoon (een Europees gevechtsvliegtuig) leidden, net als de NH90, tot wapensystemen met talloze varianten om aan de wensen van alle gebruikers te voldoen. En ook hier resulteerde dit in hogere aanschaf- en gebruikskosten, vertragingen in de levering, en een lagere beschikbaarheid van «unieke» reservedelen en software. Dit staat nog los van projecten als het NRF90 (een Europees fregat) en ASRAAM (een Europese luchtdoelraket) die uiteindelijk werden stopgezet omdat deelnemende landen geen overeenstemming konden bereiken over het ontwerp, productie en kosten.

Kortom, de complexiteit van grote wapensystemen, het hoge aantal betrokken partijen en de relatief lage kwantiteit waarin Europese landen wapensystemen afnemen, zorgt ervoor dat eventuele schaalvoordelen vaak tenietgedaan worden. Het samenbrengen van uiteenlopende wensen leidt tot compromisontwerpen die inferieur zijn aan producten van concurrenten, en die door een oneconomische verhouding tussen het aantal varianten ten opzichte van de totale kwantiteit hogere gebruikskosten en lagere beschikbaarheid vertonen.

Hier tegenover staat dat kleinschalige samenwerking tussen een beperkt aantal landen bij minder complexe projecten tot minder problemen leidt. Dit leidt tot schaalvergroting, zij het op een lager niveau, zonder dat dit tot een groot aantal varianten leidt. Goede voorbeelden hiervan zijn onder meer de samenwerking tussen Nederland en Duitsland op het gebied van radarsystemen voor nieuwe fregatten na het uiteenvallen van het NRF90-project, of het gezamenlijk ontwikkelen en aanschaffen van Fennek-pantservoertuigen door de Duitse en Nederlandse landmacht. Doordat het hier subsystemen of minder complexe systemen betrof, en het aantal deelnemers beperkt was, lukte het wel om wensen overeen te laten komen.

25

Kunt u ten aanzien van aanbeveling 6 aangeven wat er volgens u voor nodig is om te voorkomen dat de wensen van de eigen krijgsmacht en de eigen defensie-industrie ondersneeuwen tegenover grote EU-lidstaten?

Antwoord

In algemene zin is het van belang de in Nederland aanwezige kennis en expertise op het gebied van defensie en technologie optimaal te benutten.

² <https://www.key.aero/article/sweden-joins-list-nations-looking-axe-nh90-helicopter-fleet>.

Zo legt de Defensie Industrie Strategie terecht de vinger bij de grote in Nederland aanwezige kennis en expertise op terreinen als marinebouw, radars, sensoren en IT-systemen. Het is van belang om als rijksoverheid een gunstig ondernemings- en aanbestedingsklimaat te bevorderen, en daartoe te zorgen voor een intensieve interdepartementale samenwerking tussen Defensie, Economische Zaken en Klimaat, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, en andere relevante ministeries en instanties. De indiener ziet graag dat Nederland waar mogelijk proactief en assertief optreedt ten bate van de Nederlandse industrie en werkgelegenheid, zoals ook andere landen binnen de NAVO en de EU gericht zijn op het versterken van hun nationale defensie-industrieën.

Daarnaast geldt, zoals in het antwoord op vraag 24 is beschreven, dat er minder compromissen gesloten hoeven te worden wanneer het aantal deelnemers aan een project beperkt is en het project minder complex is. Dit zorgt ervoor dat de wensen van de eigen krijgsmacht en industrie beter in het eindresultaat naar voren zullen komen. Daarnaast is het belangrijk dat alle betrokken partijen voldoende budget inbrengen in om aan de gezamenlijke wensen te voldoen. Gerelateerd aan de budgettaire inbreng is het een voordeel als de kwantitatieve behoefte en industriële participatie van de deelnemende partijen ongeveer gelijk is. Dit voorkomt dominantie van één of meerdere partijen over de andere kleinere spelers, waardoor wensen en industriële participatie van de kleinere spelers gemarginaliseerd zouden worden. Het is voor Nederland dan ook aan te raden om samen te werken met andere middelgrote landen binnen Europa, zoals bijvoorbeeld Zweden, Noorwegen, Denemarken en België.

In algemene zin geldt voor zowel krijgsmacht als defensie-industrie dat zaken niet ingewikkelder gemaakt moeten worden dan ze zijn. Samenwerken-om-het-samenwerken vanuit (geo)politieke wensen kan negatieve gevolgen hebben voor zowel het Nederlandse (industriële) aandeel in het project als de kwaliteit van het eindproduct.

26

Kunt u ten aanzien van aanbeveling 6 aangeven hoe het risico kan optreden dat de wensen van de eigen krijgsmacht en de eigen defensie-industrie ondergesneeuwd raken ten opzichte van grote EU-lidstaten?

Antwoord

Zoals in het antwoord op vraag 24 beschreven, vormen grootschalige samenwerkingsprojecten rondom de ontwikkeling en productie van complex materieel met veel deelnemers een risico voor de wensen van de Nederlandse krijgsmacht en defensie-industrie. Bij een groter aantal deelnemers zal de stem van Nederland in zowel het ontwerp als industriële participatie kleiner zijn. Een tweede risico van grootschalige en complexe projecten is de ongelijkheid tussen verschillende deelnemende partners. Grote EU-lidstaten brengen vaak een volledige industriële keten mee, terwijl Nederland bij complexe projecten veelal met name halffabricaten of sub-componenten kan leveren. Wanneer fabrikanten vanuit grotere lidstaten hoofdaannemer zijn, ligt bevoordeling van eigen onderaannemers voor de hand. Los van de industriële participatie brengen grotere lidstaten over het algemeen een groter deel van het budget en een grotere kwantitatieve behoefte met zich mee. Dit kan gemakkelijk leiden tot een grotere invloed op het ontwerp, tijdsplan en industriële betrokkenheid, ten koste van de Nederlandse wensen.

Een ander risico voor de wensen van de Nederlandse krijgsmacht en defensie-industrie is een sterke politieke voorkeur voor Europese producten boven andere beschikbare middelen. Projecten zoals het JSF-programma hebben laten zien dat de Nederlandse industrie goed in

staat is om te participeren in programma's buiten de EU. Ook zijn er gebieden waar de defensie-industrie van EU-lidstaten minder goede producten aflevert dan bijvoorbeeld de Amerikaanse industrie. Een al te grote gerichtheid op Europese producten zou in deze gevallen kunnen resulteren in inferieure middelen voor de Nederlandse krijgsmacht. De juiste middelen voor de Nederlandse defensie en een optimale betrokkenheid van de Nederlandse defensie-industrie moeten bij materieelprojecten het doel zijn.

27

Wat hebben aanbeveling 7 en 8 te maken met het onderwerp van de initiatiefnota?

Antwoord

De initiatiefnota kent twee dimensies. Enerzijds presenteert zij een toetsingskader voor (besluitvorming over) defensiesamenwerking. Anderzijds gaat zij in op de basiscapaciteiten die nodig zijn om geloofwaardig binnen die samenwerkingsverbanden te kunnen participeren. Aanbevelingen 7 en 8 zijn een concrete invulling van dat laatste. Deze aanbevelingen gaan dus in essentie over het namen van verantwoordelijkheid voor de gezamenlijke veiligheid.

Aanbeveling 7 betreft het opnieuw verwerven van een waardevolle capaciteit die Nederland als gevolg van zware defensiebezuinigingen heeft moeten afstoten. De reden voor afstoting was niet militair-strategisch, maar financieel van aard. De afgelopen jaren heeft defensie vaker gekozen voor herstel van capaciteiten die eerder door bezuinigingen werden afgestoten, zoals tanks en raketartillerie. De hoge kosten van maritieme patrouillevliegtuigen vormen een natuurlijke drempel voor her-ingebruikname van deze capaciteit. Tegelijk maken de grote dreiging van Russische onderzeeboten, de aanvallen op onderzeese infrastructuur en het tekort aan maritieme patrouillevliegtuigen binnen de NAVO, dit een wenselijke zo niet noodzakelijke capaciteit. In het kader van de initiatiefnota beschrijft aanbeveling 7 de mogelijkheid om middels internationale defensiesamenwerking de kosten van verwerving van een maritieme patrouillecapaciteit aanzienlijk te reduceren. Bij implementatie van aanbeveling 7 zou defensie tegen gereduceerde kosten een belangrijke bezuinigingsmaatregel kunnen terugdraaien, terwijl de samenwerking met belangrijke partners zoals Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen geïntensiveerd kan worden.

Aanbeveling 8 raakt aan de samenwerking tussen de Duitse en Nederlandse Landmachten, die de laatste jaren steeds intensievere vormen aanneemt. Zoals in de notitie gesteld is, maakt de huidige constructie met lease-tanks Nederland te afhankelijk van Duitse interne politieke besluitvorming, waardoor de Nederlandse soevereiniteit aangaande inzet van tankeenheden teveel ingeperkt wordt. Daarom beveelt de nota aan om deze samenwerkingsvorm gedeeltelijk terug te draaien en weer in te zetten op het beschikken over tanks in eigen beheer. Met betrekking tot de bredere samenwerking tussen de Nederlandse en Duitse landmacht pleit de nota voor integratie van de 13^e Lichte Brigade in een Duitse pantserdivisie. Op deze manier wordt de samenwerking geëgaliseerd over alle gevechtsbrigades van de landmacht, wat de afstemming vergemakkelijkt. Ook biedt deze samenwerking kansen om samen met Duitsland kwalitatieve en kwantitatieve tekortkomingen die de NAVO bij deze brigade geconstateerd heeft te verminderen.

Klopt het dat u bezwaar heeft tegen het delen van militaire capaciteiten zoals tanks, maar niet tegen de integratie van Nederlandse brigades in Duitse divisies als zodanig? Kunt u dit toelichten?

Antwoord

Bij de samenwerking tussen de Duitse en Nederlandse landmachten is het belangrijk om te kijken naar de mate waarin de Nederlandse regering in staat is om te beslissen over inzet van betreffende militaire eenheden zonder dat zij daarbij overmatig afhankelijk is van partners. Er kunnen zich in de toekomst immers situaties voordoen waarbij de Nederlandse regering inzet van militaire middelen noodzakelijk acht en de Duitse regering niet. In het geval van het binationale tankbataljon is er sprake van een gemengde gevechtseenheid waarbij materieel en personeel vanuit beide landen gedeeld wordt binnen een organiek verband. Zonder de Duitse tanks beschikt het Nederlandse personeel niet over het benodigde materiaal en kan de Nederlandse compagnie niet optreden op de wijze waarvoor dit bedoeld is. Bij eenzijdige Nederlandse inzet van het tankbataljon zal Duitsland dus altijd (in)formeel toestemming moeten geven voor het gebruik van de middelen van het bataljon die in Duits eigendom zijn. Mede gezien de andere cultuur en geschiedenis binnen de Duitse naoorlogse politiek rondom militaire inzet is het niet ondenkbaar dat deze constructie tot situaties leidt waarbij het Duitse standpunt inzake militaire inzet anders is dan het Nederlandse standpunt. In het verleden is het immers vaker voorgekomen dat Duitsland en Nederland andere politieke keuzes maakten rondom de inzet van militaire eenheden in internationale conflictsituaties. Binnen de huidige leaseconstructie zal Nederland in de praktijk niet in staat zijn om desgewenst zelfstandig tankcapaciteit te ontplooiën. Dit maakt de politieke besluitvorming van de Nederlandse regering over militaire inzet van een organieke Nederlandse militaire eenheid afhankelijkheid van Duitse politieke prioriteiten. De indiener beschouwt dit in beginsel als onwenselijk. Temeer omdat de keuze voor deze vorm van samenwerking niet voortkwam uit operationele of strategische wenselijkheid of noodzaak, maar uit (financiële) schaarste.

Bij integratie van de drie Nederlandse gevechtsbrigades onder Duitse divisies is sprake van een fundamenteel verschil, omdat de structuur en opbouw van de Nederlandse brigades niet vermengd wordt met de Duitse brigades die onder dezelfde divisies vallen. De bataljons van de Nederlandse brigades blijven bestaan uit Nederlandse militairen, worden geleid door Nederlandse commandanten en werken met Nederlands materieel. Hierdoor is het mogelijk om de brigades, of delen daarvan, zelfstandig in te zetten zonder dat materiële of personele bijdragen van de *Bundeswehr* noodzakelijk zijn. Dit maakt het mogelijk om in uiterste gevallen als Nederlandse overheid te besluiten over de inzet van de betreffende eenheden, zonder Duitse (politieke) goedkeuring. De indiener ziet de integratie van Nederlandse brigades in Duitse divisies daarom niet als bedreiging voor de Nederlandse politieke besluitvorming, zolang de organisatorische zelfstandigheid van de Nederlandse brigades behouden blijft. Ondertussen heeft de samenwerking wel als voordeel dat Nederlandse militairen op het niveau van divisies kunnen oefenen en optreden. Dit is vanwege de jarenlange bezuinigen op defensie niet meer zelfstandig mogelijk, maar blijkt gezien de lessen van de Oekraïne-oorlog toch van groot belang om voorbereid te zijn op toekomstige conflicten. Tot slot biedt deze integratie mogelijkheden om procedures en communicatie op elkaar af te stemmen, wat de samenwerking in onder meer NAVO-verband verder verbetert.