

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. 3

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 april 2023

Inleiding

Op 9 maart 2023 heeft uw Kamer de Minister van Defensie verzocht een reactie te geven op de initiatiefnota van het lid Stoffer (SGP) 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). In deze brief reageert het kabinet op de initiatiefnota.

In de initiatiefnota wordt een beoordelingsmodel voorgesteld met tien overkoepelende aanbevelingen, die vertaald worden naar maatregelen. De reactie op de aanbevelingen is in lijn met diverse Kamerbrieven die richting geven aan de groei en versterking van de krijgsmacht.¹

Europese landen moeten zichzelf en hun belangen kunnen verdedigen. De vrijheid, veiligheid en welvaart van Europese burgers moeten worden beschermd. Dat kan Nederland alleen samen met onze bondgenoten en partners. Het lidmaatschap van de NAVO is de hoeksteen van onze collectieve verdediging. Als lid van de NAVO en de EU zijn we, samen met landen die onze waarden delen, ingebed in twee sterke en elkaar versterkende bondgenootschappen. Het is daarbij van groot belang dat Defensie de drie hoofdtaken goed uit kan voeren. Hiervoor is met de Defensienota 2022 (Kamerstuk 36 124, nr. 1) een langjarig traject ingezet voor het versterken van de basis, het investeren in onze mensen, de intensieve samenwerking en versterking van onze specialismen waarmee we bouwen aan de krijgsmacht van de toekomst.

¹ Het betreft Kamerstuk 33 279, nr. 37, Kamerstuk 33 279, nr. 36 en Kamerstuk 31 125, nr. 122.

Zoals de initiatiefnemer stelt moet Defensie in haar rol als *last line of defence en first responder* kunnen blijven beschikken over capaciteiten voor de uitvoering van de hoofdtaken: de bescherming van ons eigen grond- en bondgenootschappelijk grondgebied; bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde; en het bieden van ondersteuning van de civiele autoriteiten bij de handhaving van de openbare orde, handhaving van de rechtsorde, de bestrijding van rampen en incidenten en de beheersing van crises. Zo moet Defensie te allen tijde de nationale taken binnen het gehele Koninkrijk, inclusief de Caribische delen die buiten de EU en het NAVO-verdragsgebied vallen, kunnen uitvoeren wanneer de veiligheidssituatie dat vereist.

Reactie op aanbevelingen van de initiatiefnota

Aanbeveling 1, 2 en 3: (1) Verkies bilaterale en intergouvernementele samenwerkingsvormen boven supranationaal aangestuurde samenwerking. (2) Definieer in lijn met de Defensievisie 2035 zowel kwantitatief als kwalitatief wat «de basis» is die de Nederlandse krijgsmacht aan capaciteiten zelfstandig moet bezitten en waarbij te grote afhankelijkheid van partners ongewenst is. (3) Investeer in bescheiden samenwerkingen op het gebied van interoperabiliteit, opleidingen en instandhouding, in plaats van aan te haken bij grote ambitieuze projecten. En: Den Haag beslist over de inzet van de zwaarmacht.

De gezamenlijke verantwoordelijkheid voor onze veiligheid is niet nieuw. In het kader van de NAVO via artikel 5 (Verdrag van Washington) en in het kader van de EU via artikel 42 lid 7 (Verdrag betreffende de Europese Unie) is wederzijdse solidariteit en afhankelijkheid van NAVO-bondgenoten en EU-partners voor collectieve verdediging (NAVO) en bijstand (EU) reeds in verdragstekst uitgedrukt. Lidmaatschap van de NAVO en EU brengt rechten en plichten met zich mee.

Specialisatie is een verdergaande vorm van samenwerking tussen internationale partners, die bijdraagt aan een effectieve versterking van gezamenlijke defensiecapaciteiten. Standaardisatie door bijvoorbeeld gezamenlijke materieelontwikkeling, interoperabiliteit, uitwisselbaarheid en vervolgens specialisatie verhogen onderlinge samenhang en de slagkracht van het gezamenlijk optreden. Daarom heeft Defensie in de Defensienota 2022 ingezet op meer internationale samenwerking en op meer ondersteuning, door onder andere te investeren in *Combat Support* (CS) en *Combat Service Support* (CSS), innovatie en instandhouding – bijvoorbeeld door onze samenwerking met de Belgische marine of de verdere Duits-Nederlandse integratie van beide landmachten. Het gezamenlijk aankopen van materieel en het ontwikkelen van nieuwe capaciteiten zijn een katalysator voor verdergaande Europese samenwerking, omdat eenheden en systemen automatisch meer interoperabel worden en materieel meer wordt gestandaardiseerd. Voor echte stappen op interoperabiliteit is het essentieel dat in NAVO- en Europees verband wordt gewerkt aan grootschalige materieelsamenwerking en type-reducties van wapensystemen, naast bijvoorbeeld gezamenlijke doctrineontwikkeling, (militair-)strategische afstemming en bedrijfsvoering.

Gezien de verslechterde veiligheidssituatie in Europa, moeten we zorgen dat de verhoogde defensiebudgetten daadwerkelijk leiden tot meer gezamenlijke (Europese) slagkracht. EU-instrumenten en gremia² dragen

² Europees Defensieagentschap (EDA), Europese Vredesfaciliteit (EPF), de *European Defence Industry Reinforcement through common procurement act* (EDIRPA), Europees Defensiefonds (EDF) en *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD).

bij aan ons vermogen om samen te werken op de ontwikkeling en aanschaf van defensiecapaciteiten door middel van coördinatie, financiële steun en sturing op grensoverschrijdende samenwerking van lidstaten en industrie. Ook binnen de NAVO wordt samenwerking gecoördineerd zoals het NAVO *Security Investment Programme* (NSIP) en door inzet van het NAVO *Support and Procurement Agency* (NSPA). Dit draagt bij aan het vergroten van onze gezamenlijke slagkracht.

Alle vormen van samenwerking hebben (hun eigen karakteristieke) meerwaarde waardoor we aanbeveling 1 en 3 niet overnemen met de uitzondering dat Nederland beslissingsbevoegdheid over de inzet van zijn militaire eenheden behoudt. Samenwerking in EU-verband en deelname aan instrumenten als het Europees Defensiefonds leidt niet tot overdracht van deze bevoegdheid.

Met de keuzes die in de Defensienota 2022 zijn gemaakt kan Defensie zelfstandig en/of in samenwerking met partners opereren. Defensie hanteert het principe van een *single set of forces* hetgeen betekent dat capaciteiten flexibel ingezet kunnen worden in de drie hoofdtaken. Hierbij zijn de capaciteiten niet specifiek toegewezen aan NAVO, EU, VN of nationale taken maar kan Nederland deze capaciteiten naar eigen inzicht altijd en overal inzetten. Per geval zal bezien worden voor welke hoofdtaak welke capaciteiten worden ingezet. Aanbeveling 2 heeft hierdoor beperkte meerwaarde en nemen we niet over.

Aanbeveling 4: Stel een coherent beoordelingskader op waarin de criteria van soevereiniteit/subsidiariteit, proportionaliteit, noodzakelijkheid en meerwaarde de uitgangspunten vormen voor besluitvorming over vormen van samenwerking.

«Samen sta je sterker» dat is het uitgangspunt van Defensie. In de Kamerbrief Europese defensiesamenwerking en specialisatie³ zijn uitgangspunten en afwegingen voor de verdergaande internationale samenwerking opgenomen. Van geval tot geval zal op basis van die uitgangspunten en afwegingen worden beoordeeld welke vorm van samenwerking en met welke partner het meest passend is om onze gezamenlijke veiligheid te waarborgen. Deze uitgangspunten en afwegingen vormen het beoordelingskader van Defensie waarmee, met deels andere criteria, invulling wordt gegeven aan aanbeveling 4.

Aanbeveling 5: Geef intensieve samenwerking vorm met en binnen een select gezelschap van gelijkgestemde landen. Geef de landen van de JEF en de Benelux het label «geprefereerde partners», en gebruik dit label als onderdeel van het afwegingskader bij het aangaan van nieuwe samenwerkingen.

Net als Nederland, investeren veel van onze partners fors in Defensie. Met een aantal weloverwogen specifieke landen is al langere tijd en op structurele wijze sprake van bilaterale samenwerking op diverse gebieden, met directe en duurzame positieve resultaten voor de effectiviteit, de doelmatigheid en de inzet van de Nederlandse krijgsmacht. Dit zijn met name de strategische partnerlanden België, Luxemburg, Duitsland, Frankrijk, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Aanbeveling 5 is hierdoor grotendeels onderdeel van staand beleid. Daarnaast werkt Nederland ook in multilateraal verband samen binnen de NAVO, EU of een van de kleinere samenwerkingsverbanden zoals de *Northern Group*, *Joint Expeditionary Force (JEF)* en het *European Intervention Initiative (EI2)*.

³ Kamerstuk 33 279, nr. 36.

Aanbeveling 6: Laat de wensen en behoeften van de eigen krijgsmacht en de eigen defensie-industrie niet ondersneeuwen tegenover grote EU-lidstaten.

De Kamerbrief «Defensie Industrie Strategie in een nieuwe geopolitieke context»⁴ gaat in op de noodzaak van (internationale) industriepolitiek gericht op een robuuste (Europese) defensiesector. Het belang van verdergaande samenwerking, standaardisatie en interoperabiliteit (en uitwisselbaarheid, waarbij we gebruik maken van elkaars materieel) bij de verwerving van materieel is flink toegenomen. In de veranderende veiligheidscontext is er geen enkel Europees land dat geheel zelfstandig voor zijn eigen veiligheid kan zorgen. Nederland wil daarom met vertrouwde partners een voortrekkersrol spelen in deze gemeenschappelijke verwerving.

Industriebeleid moet aansluiten op het verstevigen van de gezamenlijke (Europese) capaciteiten en het versterken van open strategische autonomie. Bilaterale en multilaterale samenwerking in klein verband zijn in dit kader waardevol, zoals de initiatiefnota ook aanbeveelt. Gezamenlijke verwerving ligt in het verlengde van deze samenwerking. Voorbeelden hiervan zijn ten eerste de *Northern Naval Shipbuilding Cooperation* waarin Defensie met een aantal noordelijke landen onderzoekt of meer interoperabiliteit en uitwisselbaarheid mogelijk is, ten tweede de Duits- Nederlandse geïntegreerde samenwerking op het landdomein en ten derde de maritieme mijnenbestrijdingscapaciteit en de M-fregatten die Nederland samen met België vervangt.

Het is van belang dat Nederland een sterke defensie-industrie heeft die is ingebed in de Europese defensie-industrie. Dit weegt mee bij toekomstige aanbestedingstrajecten en samenwerkingsverbanden die we aangaan. We nemen aanbeveling 6 deels over in lijn met in de Kamerbrief «Defensie Industrie Strategie in een nieuwe geopolitiek context»⁵. Hierbij zetten we in op het versterken van de Nederlandse Defensie Technologische en Industriële Basis (NDTIB).

Aanbeveling 7, 8, 9 en 10: (7) Onderzoek de aanschaf van maritieme patrouillevliegtuigen zoals de P-8 Poseidon, en daarbij de mogelijkheden om rond aanschaf, opleiding, onderhoud, inzet en upgrades aan te sluiten bij lopende projecten in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Noorwegen. (8a) Schaf een aantal gevechtstanks aan voor een Nederlands tankbataljon naast het binationale tankbataljon, zodat de Landmacht permanent en zelfstandig beschikt over gevechtstanks, en daarmee voldaan wordt aan de NAVO-eisen. (8b) Integreer daarnaast de 13e Lichte Brigade in een vergelijkbare Duitse eenheid, en werk samen op het gebied van materieel-ontwikkeling zoals het zwaarder bewapenen van de Boxer-pantservoertuigen. (9) Onderzoek de mogelijkheid tot uitbreiding van capaciteiten en sterkere samenwerking in Europa op het gebied van helikopters, bijvoorbeeld door samenwerking met mede-gebruikers van de Chinook en Apache, en het vormen van een «centre of excellence» voor SOF-operaties met helikopters. (10) Bestendig de specialismes die Nederland biedt door tijdig onderhoud, upgrades en vervanging voor de onderzeebootboten, lucht- en raketverdediging, speciale operatie capaciteiten en langeafstandswapens.

Met de Defensienota 2022 hebben we focus aangebracht en zijn keuzes gemaakt. Allereerst wordt de basis van de krijgsmacht versterkt. Daarmee worden de gereedheid, inzetbaarheid en wendbaarheid zo snel mogelijk

⁴ Kamerstuk 31 125, nr. 122

⁵ Kamerstuk 31 125, nr. 122.

verhoogd. Zo investeert Defensie onder andere in personeel, ondersteuning (CS/CSS), onderzoek en kort cyclische innovatie en investeringen in de Nederlandse en Europese kennisbasis en industrie, bescherming van onze strategische aanvoerlijnen en het verbeteren van militaire mobiliteit en overige civiel-militaire samenwerking. Hierbij houdt Defensie rekening met de prioriteiten uit het EU *Capability Development Plan* (CDP) en prioritaire capaciteitsdoelstellingen van de NAVO⁶, te weten de versterking van de *heavy & medium infantry brigade*, Joint ISR⁷ inlichtingencapaciteit en de zogenaamde *Theatre-Level Enabling Capacities*.⁸

Het NAVO Defensieplanningsproces (NDPP) is het belangrijkste instrument om de voor de kerntaken van de NAVO benodigde capaciteiten te identificeren en de ontwikkeling en uitvoering ervan onder bondgenoten te verdelen. Het kabinet pleit, indachtig motie van het lid Boswijk c.s.⁹ over versterking van internationale samenwerking binnen de NAVO voor herziening van het NDPP systeem. Het is belangrijk dat ook NAVO verdergaande samenwerking tussen strijdkrachten stimuleert. In de komende cyclus zet Nederland in op meer Europese en multinationale samenwerking binnen de NAVO-defensieplanning. Zo onderzoeken Nederland en Duitsland hoe zij, in lijn met de motie van het lid Boswijk c.s.¹⁰, de capaciteitsdoelstellingen van beide landen in het landdomein gezamenlijk kunnen invullen.

Naast het versterken van het fundament van de krijgsmacht wordt de gevechtskracht versterkt. Dit doen we door de geïntegreerde lucht- en raketverdediging te versterken, met uitbreiding van de grondgebonden luchtverdediging en het aantal jachtvliegtuigen en met langeafstands- en precisiewapens, die ook vanaf fregatten en onderzeeboten kunnen worden ingezet. Om snel te kunnen reageren op crisissituaties, worden de *special operations forces* van de marine en landmacht versterkt met ondersteunende eenheden en middelen. We vervangen de Cougar helikopter (de A-brief volgt later dit jaar) en zoeken ter voorbereiding op de volgende generatie helikopters aansluiting bij de Europese mogelijkheden (Next Generation Rotorcraft) en het Amerikaanse programma (Future Vertical Lift). Hiermee geven we invulling aan aanbeveling 9. Daarnaast schaffen we gezamenlijk met Duitsland identieke luchtmobiele wielvoertuigen aan.

Op dit moment hebben we de genoemde capaciteiten niet allemaal in huis. Naar aanleiding van de extra investeringen uit de Defensienota 2022 worden, in plaats van acht, achttien Patriot lanceersystemen voorzien van een upgrade en op de standaarden van de Verenigde Staten gebracht waardoor ze PAC-3 raketten kunnen verschieten. Het aantal MQ-9 toestellen, een NATO (Joint ISR) Priority Target, verdubbelt van vier naar acht toestellen. De verwerving van precisiewapens voor de lange afstand is recentelijk opgestart. De Kamerbrief hierover heeft u inmiddels ontvangen «DMP A-brief projecten «*Deep Strike* capaciteit *Air*» en «Verwerving *Maritime Strike*»¹¹.

De aanbevelingen 7 en 8(a) gaan over nieuwe of aanvullende capaciteiten die niet staan opgenomen in de Defensienota 2022. Defensie heeft met de Defensienota 2022 gekozen voor andere capaciteiten of voor het anders

⁶ Kamerstuk 28 676, nr. 421.

⁷ *Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*.

⁸ Bijvoorbeeld (maritieme) helikoptercapaciteit, de geneeskundige keten en weg- en luchttransport.

⁹ Kamerstuk 36 200 X, nr. 37.

¹⁰ Kamerstuk 36 200 X, nr. 37.

¹¹ Kamerstuk 27 830, nr. 391.

invullen van deze capaciteiten. We zijn van mening dat we het aan Defensie toegekende budget op de juiste wijze hebben besteed en nemen aanbeveling 7 en 8(a) niet over. Aanbeveling 8(b) is ingevuld door de 13 Lichte Brigade te integreren in de Duitse 10^e Pantserdivisie. Hiervoor is op 30 maart jl. een overeenkomst met Duitsland ondertekend.

Aanbeveling 10 zien we als een aanmoediging voor de reeds ingeslagen weg.

De Minister van Defensie,
K.H. Ollongren

De Staatssecretaris van Defensie,
C.A. van der Maat