

Vergaderjaar 2010–2011

21 501-28

Defensieraad

Nr. 64

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 oktober 2010

De informele bijeenkomst voor de ministers van Defensie in Gent was geheel gewijd aan het thema capaciteitsontwikkeling. Centraal stond de vraag hoe moet worden omgegaan met de effecten van de economische en financiële crisis op de defensiebudgetten en welke mogelijkheden bestaan om Defensiesamenwerking te verbeteren, mede in het licht van het nieuwe Verdrag van Lissabon. Tijdens een informeel diner op 23 september bespraken de ministers van Defensie vormen van Defensiesamenwerking in tijden van bezuinigingen. De werksessies op 24 september stonden in het teken van de mogelijkheden voor verbreding en verdieping van defensiesamenwerking in Europa en de samenwerking tussen de EU en partnerorganisaties op het gebied van capaciteitsontwikkeling, zoals de Navo, VN en AU.

Capaciteitsontwikkeling en krimpende defensiebudgetten

De EU Hoge Vertegenwoordiger (HV) Ashton opende de informele bijeenkomst per videoverbinding en leidde de discussies in. HV Ashton vroeg zich af hoe in economische moeilijke tijden capaciteiten zo optimaal mogelijk kunnen worden ontwikkeld en hoe de EU tot betere strategieën kon komen voor EU-missies en operaties. Ze noemde het in Nederland gevestigde *European Air Transport Command* (EATC) als goed voorbeeld van gemeenschappelijk gebruik van bestaande capaciteiten. HV Ashton betoogde dat de EU, wanneer zij een bepaalde verplichting op zich nam, deze tot het einde toe moest nakomen. Zij wees in dit verband op de uitvoering van missies in Bosnië-Herzegovina, Georgië en Afghanistan. Voorts noemde ze het zoeken naar civiel-militaire synergie en de samenwerking met de Navo als belangrijke terreinen waarop vooruitgang moest worden boekt.

In het daarop volgende debat kwam een aantal kritische factoren voor «pooling and sharing» van capaciteiten naar voren. Alle ministers zagen aanvullende mogelijkheden. Geconstateerd werd dat het vaak beter was met een kleine groep partners te starten, omdat een groot aantal

deelnemers een project compliceert. Diverse ministers wezen op het belang van kosteneffectiviteit: samenwerking moest een kostenbesparing met zich brengen. Ook kwam het belang van harmonisatie van capaciteitsontwikkeling in EU- en in NAVO-verband aan de orde.

Enkele ministers spraken zich kritisch uit over het ontwikkelen van nieuwe concepten voor samenwerking en stelden dat het beter was om pragmatisch te beginnen. Er waren diverse pleidooien voor een transparantere en meer concurrerende defensiemarkt, om tot rationalisatie en kostenbesparingen te komen.

Hoewel niet formeel geagendeerd passeerden enkele EU-operaties toch de revue, waarbij vooral werd gesproken over de maritieme operatie Atalanta. De aanwezige ministers waren het eens dat de operatie succesvol is in het bestrijden en voorkomen van veel piraterijaanvallen. Ook was men eenduidig in het erkennen van de noodzaak dat meer gedaan moet worden om de straffeloosheid van piraterij tegen te gaan

Mogelijkheden voor verbreding en verdieping van defensiesamenwerking

Minister Van Middelkoop leidde op verzoek van het Belgische voorzitterschap de discussie over dit onderwerp in. Hij schonk daarbij aandacht aan de opvolging van de *Headline Goals 2010* (het EU-ambitieniveau voor civiele en militaire capaciteiten) en het belang van bi- en multinationale vormen van defensiesamenwerking. Hij stelde dat het huidige ambitieniveau behouden moet blijven en dat gewerkt moet worden aan het wegwerken van de bestaande tekorten. Ook zou de voortgang beter en regelmatig geëvalueerd moeten worden, bijvoorbeeld jaarlijks, om tijdig politiek bijsturen mogelijk te maken. De *Headline Goals* zouden daarmee een permanent systeem voor capaciteitontwikkeling moeten worden. Minister Van Middelkoop onderstreepte de noodzaak om dit proces af te stemmen op capaciteitsontwikkeling binnen de Navo en om synergie te bereiken tussen civiele en militaire capaciteitenontwikkeling. Minister Van Middelkoop pleitte voor het opnemen van politieke richtlijnen langs deze contouren in een document dat tijdens de eerstvolgende formele bijeenkomst van ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken kan worden bekrachtigd. Het Raadssecretariaat steunde dit voorstel. Minister Van Middelkoop noemde vervolgens drie voorbeelden van succesvolle defensiesamenwerking. Naast het EATC noemde hij de samenwerking op maritiem gebied met België en de landmachtsamenwerking met Duitsland (het Duits-Nederlandse hoofdkwartier). Ook onderstreepte hij een actieve rol voor het EDA bij het vaststellen van *lessons learned*, het ondersteunen van lidstaten bij het opzetten en uitvoeren van nieuwe projecten en het op elkaar afstemmen van nationale behoeftes en procedures.

De discussie spitste zich toe op voorbeelden van defensiesamenwerking, kansrijke gebieden voor capaciteitsversterking, de defensiemarkt en de rol van het EDA. Het EATC, maar ook de voorstellen die de EU momenteel in samenwerking met de Navo uitwerkt (op gebied van *Counter IED* en medische ondersteuning) werden meermaals genoemd als veelbelovende initiatieven. Twee landen noemden de EU *Battlegroups* als voorbeeld van succesvolle Europese defensiesamenwerking. Daarnaast werden aandachtspunten genoemd met het oog op de toekomst. Enkele landen wezen erop dat samenwerking door middel van *sharing, pooling* en rollen taakspecialisatie onderdeel moet uitmaken van een lange termijn strategie. Anderen waren voorstander van een pragmatische benadering van defensiesamenwerking en zagen vooruitgang vooral *bottom up* tot stand komen op basis van bilaterale initiatieven tussen landen. Ook hielden sommige landen een pleidooi voor verbreding en verdieping van defensiesamenwerking, waarbij een taak was weggelegd voor de HV om

als aanjager te fungeren. De belangen van de Europese defensie-industrie moesten daarnaast worden gewaarborgd.

Over het nieuwe instrument voor defensiesamenwerking uit het Verdrag van Lissabon, de Permanent Gestructureerde Samenwerking (PGS), bleken de visies te verschillen. De *Chief Executive* van het EDA beschouwde PGS als kader voor alle structurele vormen van bi- en multinationale Europese defensiesamenwerking. Enkele landen betoogden dat regionale samenwerkingsverbanden goed onder de noemer PGS passen. Tegelijkertijd werd door anderen geconcludeerd dat er vooralsnog een gebrek aan politieke consensus is voor de invulling van het instrument.

Veel landen zagen, in lijn met het Nederlandse standpunt, een belangrijke rol weggelegd voor het EDA op het terrein van capaciteitsversterking en het stimuleren van nieuwe initiatieven. De *Chief Executive* van het EDA hield een pleidooi voor het stimuleren van meer concurrentie op de defensiemarkt en het creëren van een *level playing field*. Het EDA zou hiervoor een ruimer mandaat moeten krijgen. Ook zouden verschillende vormen van defensiesamenwerking geëvalueerd moeten worden en zouden mogelijke gebieden geïdentificeerd moeten worden waarop nauwer kan worden samengewerkt.

Samenwerking met partnerorganisaties

Van EU-zijde werd de rol onderstreept die de EU kan spelen ter voorbereiding van VN-interventies. Afrika is van groot belang voor de internationale veiligheid en daarom moeten de Europese inspanningen gericht zijn op het opbouwen van eigen Afrikaanse capaciteiten, via de AU of direct in relatie met partnerlanden. Dit betoog vond bijval vanuit enkele lidstaten.

Er bestond verder brede steun onder de lidstaten voor de contacten tussen de HV en SG Navo over de mogelijkheden voor verbetering van de samenwerking tussen de EU en de Navo. Als aansprekende voorbeelden werden de samenwerking tussen het EDA en het *Allied Command Transformation* (ACT) en de EU-Navo Capaciteiten Groep genoemd. Enkele ministers wezen er op dat de EU een eenduidige visie moest ontwikkelen op het naderende nieuwe strategische concept van de Navo. Van Navo-zijde werd de naderende Top in Lissabon als uitgelezen kans beschouwd om de samenwerking met de EU te versterken. Ook het regionale samenwerkingsverband *South-Eastern Brigade* werd genoemd als mogelijke stimulans voor betere samenwerking tussen de EU en de Navo. Enkele landen opperden het aankomende half jaar te benutten om inzicht te verkrijgen in de aard en omvang van defensiebezuinigingen in Europa.

Evaluatie Headline Goals en startfonds

In het AO over de agenda voor de informele bijeenkomst werd door uw Kamer de aandacht gevestigd op de evaluatie van de *Headline Goals 2010* en het in het Verdrag van Lissabon genoemde startfonds. Het ligt voor de hand de evaluatie van de *Headline Goals 2010* vorm te geven binnen het bestaande EU-proces voor capaciteitsontwikkeling. Het gaat immers om het verkrijgen van een totaaloverzicht van de vooruitgang op het terrein van Europese capaciteitsontwikkeling, het gezamenlijk vaststellen van de tekorten ten opzichte van de behoeftstelling die voortvloeit uit het ambitieniveau, en daarmee het gezamenlijk stellen van de juiste (politieke) prioriteiten met het oog op de toekomst. Dit betekent dat de *Progress Catalogue* uit 2007 zou moeten worden geactualiseerd op basis van nieuwe aanbiedingen van eenheden aan de EU door de lidstaten.

Vervolgens wordt de totale vooruitgang beoordeeld door de *Headline Goals Task Force* en het EU Militair Comité, waarin ook Nederland zitting heeft en op basis van eigen inzichten en ervaringen zijn inbreng kan leveren. Gezamenlijk worden vervolgens de juiste prioriteiten bepaald en voorgelegd aan de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken. Deze toetsing van de vooruitgang kan regelmatig worden herhaald.

Het startfonds, waarnaar is verwezen in de notitie «GVDB onder het Verdrag van Lissabon» die uw Kamer op 16 juni jl. is toegezonden, moet het mogelijk maken om een budget apart te zetten voor het opstarten van een militaire operatie, zodat de EU sneller kan reageren in het geval van een crisis. Er is nog geen voorstel gedaan voor de uitwerking van dit fonds. Hierbij zij opgemerkt dat sinds 2004 het Athena-mechanisme voor de financiering van militaire operaties wijzigingen heeft ondergaan op basis van ervaringen met de voorbereiding en uitvoering van EU-operaties. Eén van de wijzigingen betreft de financiering van voorbereidende activiteiten voorafgaand aan een besluit tot uitvoering van een EU-operatie. Hierbij dient gedacht te worden aan kosten voor onderzoek en verkenning ter plaatse, communicatie en transport. Binnen het jaarlijkse Athena-budget is door de landen al een deel gereserveerd om in dergelijke behoeften te kunnen voorzien.

De minister van Defensie,
E. van Middelkoop