

Vergaderjaar 2015–2016

21 501-28

Defensieraad

Nr. 143

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN DEFENSIE EN VAN BUITEN-
LANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 augustus 2016

Hierbij stuur ik u op uw verzoek de kabinetsappreciatie van het rapport van Instituut Clingendael over het derde defensie-seminar in het kader van het EU-voorzitterschap van 10 juni jl., getiteld: *A new Strategy – Implications for CSDP*. Het rapport treft u in de bijlage bij deze brief aan¹.

In de eerste helft van 2016 heeft Instituut Clingendael in opdracht van Defensie drie seminars georganiseerd die in het teken stonden van de Defensieprioriteiten voor het EU-voorzitterschap, te weten:

- 1) Het ondersteunen van Hoge Vertegenwoordiger (HV) Mogherini in het opstellen van een nieuwe Buitenland- en Veiligheidsstrategie (*EU Global Strategy (EUGS)*) en het uitwerken hiervan in een sectorale strategie over het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB);
- 2) Het versterken en minder vrijblijvend maken van defensiesamenwerking;
- 3) Het beter betrekken van nationale parlementen bij het GVDB om zo de besluitvorming over snel inzetbare eenheden, maar ook over Europese defensiesamenwerking in brede zin, te verbeteren.

Seminar: A new Strategy – Implications for CSDP van 10 juni 2016

Dit seminar stond in het teken van de consequenties voor het GVDB van de *EUGS* die door HV Mogherini tijdens de Europese Raad van 28 juni 2016 is gepresenteerd (Kamerstuk 21 501-20, nrs. 1128 en 1129). Tijdens dit seminar zijn tevens de contouren van een sectorale strategie over het GVDB, als specifieke uitwerking van de *EUGS*, verkend. Ruim 170 vertegenwoordigers waren aanwezig van EU-instituties zoals de Europese Commissie en de Europese Dienst voor Extern Optreden, evenals beleidsdirecteuren van de EU-lidstaten, vertegenwoordigers van de Navo,

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

militaire attachés, denktanks, ambassadeurs en vertegenwoordigers van de industrie. Tijdens het seminar werd geconstateerd dat de EU een verdergaande politieke discussie over de Europese ambitie op het terrein van Defensie moet voeren. Tegelijkertijd is het belangrijk dat de *EUGS* snel wordt uitgewerkt in een sectorale strategie over het GVDB, die idealiter het eerste kwartaal van 2017 gereed is. De aansluiting op het Defensie Actieplan van de Commissie moet hierbij nog nader worden verkend. Verder werd het belang van meer transparantie en vroegtijdige afstemming van nationale defensieplannen benadrukt.

Hoofdpunten uit het Clingendael rapport

Clingendael beoogt met het rapport geen volledig beeld te geven van de discussies tijdens het seminar. Het is geen gezamenlijk rapport van Defensie en Clingendael, maar onder regie van Clingendael opgesteld. Hieronder volgt een beknopte appreciatie van hoofdpunten uit het rapport.

The Future of CSDP

Clingendael pleit terecht voor meer verantwoordelijkheid voor de EU op veiligheidsgebied. Wat het kabinet betreft moet de EU wanneer dat nodig is autonoom kunnen optreden. Hiervoor dient de EU beter toegerust, getraind en georganiseerd zijn. Wel blijft de Navo de hoeksteen van het veiligheidsbeleid, waar het collectieve verdediging betreft. Clingendael beschrijft in dit kader ook de spagaat tussen artikel 42.7 van het Verdrag van Lissabon en de politieke ambitie om de interne en externe veiligheid te borgen. Inzet van GVDB middelen op het grondgebied van de EU is namelijk niet mogelijk volgens het Verdrag, maar wordt wel steeds relevanter.

Clingendael stelt dat de EU op basis van de nieuwe *EUGS* haar ambitieniveau op het gebied van veiligheid en Defensie moet herzien en dat de Petersbergtaken moeten worden geactualiseerd. De vijf nieuwe taken die Clingendael vervolgens beschrijft, lopen echter ver vooruit op de discussie over de sectorale strategie over het GVDB. Verder wordt een aantal van de taken die Clingendael voorstelt al binnen het mandaat van het GVDB uitgevoerd, zoals anti-piraterij missies, capaciteitsopbouw in partnerlanden en tegengaan van mensen- en wapensmokkel (EUNAVFOR MED Operatie Sophia). Ook is het voorstel voor een «*high-intensity*» brigade («*the EU must become capable of conducting a high intensity military operation at the brigade level autonomously*») prematuur, omdat een invulling van capaciteiten pas kan volgen na het vaststellen van het ambitieniveau. Bovendien leidt dit tot verwarring, omdat dit een verlaging lijkt van het huidige militaire ambitieniveau (*Head Line Goal*), dat uitgaat van 60.000 militairen (*Corps level*). De nadruk zou meer moeten liggen op het definiëren van de ambitie om autonoom te kunnen treden, zowel laag- als hoog in het geweldsspectrum, intern en extern. Daarbij lijkt in het rapport enige onduidelijkheid te bestaan over de definities van *High Intensity Conflict (HIC)* en *Low Intensity Conflict (LIC)*. *HIC* betekent niet automatisch een grootschalig conflict, maar kan ook plaatsvinden in kleinschalige operaties. Dit betekent dat alle capaciteiten in het gehele geweldsspectrum inzetbaar moeten zijn. De omvang van de capaciteiten moet dan afhangen van de definitie van het gewenste ambitieniveau, waarbij de EU in staat moet zijn tegelijkertijd diverse typen operaties uit te kunnen voeren.

Impact on Capabilities

In het rapport wordt de link tussen de *EUGS* en de sectorale strategie over het GVDB en het Defensie Actieplan van de Commissie (EDAP) goed beschreven. Clingendael beschrijft een manier om een politiek ambitieniveau te behalen, zoals bijvoorbeeld *EU border management* als eerste stap, inclusief het gebruik van andere machtsmiddelen tegen hybride dreigingen. Het inrichten van een verdedigingsgordel op basis van *anti-access (A2)/area-denial (AD)* door Europese landen in Navo verband noemt Clingendael als tweede stap tegen hybride en conventionele dreigingen. Pas als het politieke ambitieniveau is vastgesteld, kan de behoefte aan bepaalde capaciteiten en hoe deze kunnen worden verkregen, worden uitgewerkt. Hier speelt de sectorale strategie over het GVDB een cruciale rol. De in het rapport beschreven strategische capaciteiten en tekorten, zoals inlichtingencapaciteit en C4I systemen zijn juist gedefinieerd en ook de benodigde capaciteiten voor het tegengaan van een hybride dreiging zijn een goede weergave van de uitkomsten van de *Hybrid Table Top Exercise* van het Europees Defensie Agentschap (EDA) van 9 tot en met 11 maart 2016. Versterking van de samenwerking met Navo op het gebied van capaciteitsontwikkeling, operaties en het tegengaan van hybride en cyber-dreigingen verdienen nog verdere aandacht.

Impact on tools and instruments

Clingendael stelt terecht vast in haar rapport dat defensiesamenwerking binnen de EU nog een te vrijblijvend karakter heeft en dat politiek commitment nu geboden is. Dit is in lijn met de defensieprioriteit voor het EU-voorzitterschap, waarmee verdieping van de Europese defensiesamenwerking weer hoog op de agenda is gezet. Nederland heeft daarom voorgesteld om jaarlijks op ministerieel niveau te evalueren hoe het staat met het terugdringen van de tekorten in de capaciteiten die nodig zijn voor het realiseren van de *EUGS*. Dit zal het komend halfjaar moeten worden uitgewerkt.

Way ahead

Het rapport voorziet terecht een belangrijke rol voor de sectorale strategie over het GVDB. Hierin dienen het civiele en militaire ambitieniveau, alsmede de taken en capaciteiten te worden beschreven die nodig zijn om de strategie uit te voeren. HV Mogherini heeft tijdens de RBZ van 18 juli jl. toegezegd uiterlijk in september 2016 een voorstel te presenteren voor de uitwerking van de sectorale strategie voor het GVDB, inclusief een tijdspad (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1648). Tijdens de Informele vergadering van EU ministers van Defensie van 26 en 27 september aanstaande zal Nederland nogmaals benadrukken dat deze sectorale strategie voor het GVDB idealiter het eerste kwartaal van 2017 gereed is.

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders