

Vergaderjaar 2009–2010

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 973

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN DEFENSIE EN VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juni 2010

Hierbij bieden wij u een notitie aan over het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid van de EU tegen de achtergrond van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Deze notitie is een reactie op een verzoek van de Tweede Kamer, zoals gedaan tijdens de begrotingsbehandeling van het ministerie van Defensie op 2 december 2009.

De minister van Defensie,
E. van Middelkoop

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

Inleiding

Tijdens de begrotingsbehandeling van het ministerie van Defensie op 2 december 2009 heeft uw Kamer gevraagd om een notitie over de gevolgen van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (VvL) voor het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB). De appreciatie van de regering van het VvL, inclusief de bijbehorende artikelen die gevolgen hebben voor het GVDB, is u al toegegaan in de Memorie van Toelichting op het VvL¹. Hierbij treft u, tegen de achtergrond van de inwerkingtreding van het VvL, de visie van de regering aan op de wijze waarop verdere impulsen kunnen worden gegeven aan de versterking van het GVDB. Deze notitie moet in samenhang worden gezien met de notitie van de regering over de implementatie van de EU Veiligheidsstrategie en de notitie van de regering over de herziening van het NAVO Strategisch Concept². De ontwikkeling van het GVDB moet naar het oordeel van de regering worden gezien binnen het bredere Europese en Trans-Atlantische veiligheidsbeleid.

De kernboodschap van deze notitie is dat Nederland belang heeft bij een effectiever en efficiënter GVDB. Dit komt onze nationale veiligheid ten goede. Deze boodschap draagt Nederland al enige jaren uit. Om dat te bereiken moet de komende jaren worden ingezet op 1) geïntegreerd gebruik van GVDB-middelen als onderdeel van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB), 2) kwalitatieve versterking van en betere samenhang tussen civiele en militaire capaciteiten en 3) verbeterde samenwerking tussen de EU en bilaterale en multilaterale partners, vooral de NAVO en de VN. Het VvL biedt goede mogelijkheden om deze inzet in de toekomst kracht bij te zetten en zo verder bij te dragen aan de internationale vrede, veiligheid en rechtsorde.

In deze notitie wordt eerst het strategisch kader geschetst, waarin wij specifiek ingaan op de ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren hebben voltrokken bij de uitvoering van civiele missies en militaire operaties. Hierna zullen wij uiteenzetten welke stappen gezet zouden moeten worden om het GVDB te versterken en welke mogelijkheden het VvL hiertoe biedt.

Strategisch kader

Het uitgangspunt van deze notitie is tweeledig, namelijk 1) in tijden van veranderende machtsverhoudingen en toegenomen afhankelijkheid kan geen land of multilaterale instelling de huidige of toekomstige internationale problemen alleen oplossen; en 2) geen dreiging of conflict kan met uitsluitend één instrument het hoofd worden geboden.

In lijn met dit uitgangspunt levert de EU in toenemende mate een actieve bijdrage aan conflictbeheersing in de wereld. Sinds 1999, de start van het toenmalig EVDB, heeft de EU meer dan 70.000 mannen en vrouwen uitgezonden in 23 civiele missies en militaire operaties op drie continenten. Nederland heeft de afgelopen jaren aan vier militaire EU-geleide operaties deelgenomen en aan het merendeel van de civiele missies personeel bijgedragen. De tien civiele missies en drie militaire operaties die de EU momenteel uitvoert (zie annex), dragen bij aan de buitenlands-politieke doelstellingen en bredere veiligheidsbelangen van de EU. Met deze missies en operaties laat de EU zien snel te kunnen opereren (de waarnemingsmissie EUMM in Georgië was binnen enkele weken opgezet), omvangrijke missies te kunnen uitvoeren (EULEX Kosovo is de grootste civiele missie met 2000 functionarissen), actief te kunnen zijn in vijandelijke omgevingen (zoals EUPOL in Afghanistan) en niet enkel op

¹ Goedkeuring van het op 13 december 2007 te Lissabon totstandgekomen Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met Protocolen en Bijlagen (Trb. 2008, 11), Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 384 (R 1850), nr. 3.

² Notitie over het Europees Veiligheidsbeleid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 21 501-02, nr. 859 en Kamerbrief inzake Regeringsreactie op AIV-advies NAVO Strategisch Concept, d.d. 31 maart 2010.

land maar ook op zee (met de piraterijbestrijdingsoperatie Atalanta) dreigingen het hoofd te kunnen bieden.

Bij de uitvoering van de militaire operaties en civiele missies tot nu toe vallen drie ontwikkelingen op.

Van civiel of militair naar samenhang

Ervaringen in verschillende delen van de wereld hebben aangetoond dat conflicten niet het hoofd kan worden geboden met enkel militaire of civiele middelen. De noodzaak van een beter samenhangende civiel-militaire aanpak is in de loop der jaren steeds duidelijker geworden. Zo werken in Bosnië-Herzegovina de militaire operatie EUFOR Althea en de civiele missie EUPM steeds meer samen bij de bestrijding van de georganiseerde misdaad. In de Democratische Republiek Congo werken EUPOL en EUSEC aan hervorming van de veiligheidssector, gericht op structurele veranderingen binnen de politie en het leger.

Het volledige potentieel van de EU ten aanzien van een «*comprehensive approach*» wordt echter vaak nog niet benut. Niet alleen binnen het GVDB moet nog meer worden geïnvesteerd in een civiel-militair geïntegreerde benadering, maar ook in het kader van het bredere GBVB moet worden gestreefd naar meer synergie tussen de verschillende bestaande instrumenten, inclusief de instrumenten waarbij de Europese Commissie (EC) een grote rol speelt. Een voorbeeld is de EU-strategie voor Somalië die verschillende middelen combineert met de ambitie om de situatie in Somalië te stabiliseren en de oorzaken van piraterij aan te pakken. De maritieme missie voor de kust wordt gecompliceerd met inspanningen van de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid (HV) om overeenkomsten te sluiten met landen in de regio voor de overdracht van gevangenen genomen verdachten van piraterij. Mede ter ondersteuning van deze inspanningen en om de uitvoering daarvan mogelijk te maken ondersteunen de EC en een aantal Lidstaten capaciteitsprogramma's om de strafrechtketen in de regio te versterken. Een dergelijke samenhangende aanpak vergroot de effectiviteit van het optreden van de EU.

Van tekorten naar versterking van capaciteiten

De afgelopen jaren hebben wij u regelmatig bericht over de capaciteitstekorten op belangrijke terreinen waar de EU mee kampt. De behoefte aan militaire en civiele capaciteiten zijn vastgesteld in de Headline Goals, die beide 2010 als horizon hebben. Aan militaire zijde resteren nog belangrijke tekorten, waardoor vooral het optreden met een korte reactietermijn wordt bemoeilijkt. Het gaat hier overigens om dezelfde Europese militaire tekorten waar ook de NAVO mee wordt geconfronteerd. Versterking is vooral nodig op het gebied van strategisch en tactisch (lucht)transport, inlichtingenvergaring en bescherming van met lichte middelen uitgeruste troepen. Naast kwantitatieve tekorten gaat het ook om aanzienlijke kwaliteitsverschillen tussen het materieel dat Lidstaten ter beschikking staat. Ook dit moet worden opgelost.

Aan civiele zijde gaat het vooral om beperkte beschikbaarheid van deskundigen zoals rechters, officieren van justitie of politiefunctionarissen. Uitzending van civiele deskundigen gebeurt echter op individuele en vrijwillige basis, in tegenstelling tot militairen die voor uitzending kunnen worden aangewezen. Het wervingsproces is ingewikkelder en tijdrovender. Daarnaast zijn dergelijke deskundigen in eigen land ook hard nodig. Dit komt de flexibele inzet van civiele deskundigen niet ten goede. Tenslotte is de vraag naar civiele inzet niet alleen in EU-verband toege-

nomen. Ook de VN en in mindere mate de NAVO maken steeds meer gebruik van dergelijke deskundigheid.

Van alleen naar samen

In de afgelopen jaren is de EU meer gaan samenwerken met multilaterale en bilaterale partners. De EU en de NAVO komen elkaar steeds vaker tegen in een operatiegebied. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in Afghanistan, in Bosnië-Herzegovina waar de EU met EUFOR Althea een operatie van de NAVO heeft overgenomen en in Kosovo waar beide organisaties gezamenlijk oefenen en optreden als achtervang van de Kosovaarse politie. EU-VN samenwerking op veiligheidsgebied heeft ook steeds meer vorm gekregen. Zo heeft de EU tijdelijk een missie uitgevoerd ter ondersteuning van de VN in de Democratische Republiek Congo (EUFOR RDC), een missie voorbereid voor de VN in Tsjad (EUFOR Tchad/RCA) en enkele taken van de VN overgenomen (EULEX Kosovo voor UNMIK). De samenwerking van de EU met de Afrikaanse Unie (AU) is in de laatste jaren ook uitgebreid, doordat de EU een grote donor is van AU-vredesmissies en vanuit het GVDB expertise levert.

Naast meer samenwerking met multilaterale instellingen valt op dat bilaterale partners in toenemende mate een bijdrage leveren aan de uitvoering van zowel militaire operaties als civiele missies in GVDB-kader. Zo nemen ondermeer de VS, Canada en Turkije deel aan EULEX Kosovo en is er in het kader van de EU Trainingsmissie voor Somalië zeer nauwe samenwerking met de VS. Tenslotte werkt de EU met partners als China en India in de strijd tegen piraterij. Het mes snijdt aan twee kanten: de samenwerking draagt bij aan capaciteitsversterking van de EU en verstevigt de politieke relaties met deze landen.

Aandachtspunten

Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen is het van belang dat op de volgende drie speerpunten aanzienlijke voortgang wordt geboekt om de beoogde kwaliteitsslag te behalen binnen het GVDB. Allereerst moeten GVDB-missies en operaties strategisch worden ingezet als onderdeel van een geïntegreerd GBVB. De EU heeft een scala aan buitenlandspolitieke instrumenten tot haar beschikking om dreigingen in de Europese regio en daarbuiten het hoofd te bieden. Dankzij een samenhangende inzet van deze instrumenten, in lijn met strategische prioriteiten, kan de EU meer zijn dan de som der delen. Ten tweede moet worden gewerkt aan een verdere versterking van civiele en militaire capaciteiten om de effectiviteit van het GVDB en haar geloofwaardigheid te bevorderen. De EU-Lidstaten, inclusief Nederland, moeten zich nog meer inzetten om de gestelde capaciteitsdoelstellingen te halen en zo de positie van de EU als wereldspeler te versterken. Tenslotte erkent de regering dat de EU veiligheidsdreigingen niet alleen het hoofd kan bieden. Complementaire samenwerking met bilaterale en multilaterale partners, in het bijzonder de NAVO en de VN, blijft dan ook noodzakelijk.

De weg voorwaarts onder het nieuwe Verdrag

Tegen de achtergrond van de inwerkingtreding van het VvL beschouwt de regering de volgende aspecten van groot belang om het GVDB verder te ontwikkelen en te versterken op bovenstaande drie punten.

Geïntegreerd beleid: samenhang beleid en structuren

De EU zet met het VvL een stap voorwaarts in het creëren van een geïntegreerd en consistent extern beleid. De HV kan met haar «dubbele

pet» van de Raad en de EC een duidelijkere verbinding leggen tussen de EU-activiteiten op het terrein van het GVDB enerzijds en zaken als handelsbeleid, humanitaire hulp, visabeleid, verkiezingsondersteuning en ontwikkelingssamenwerking anderzijds. De HV heeft coördinerende en initiërende bevoegdheden op het terrein van de buitenlandse en veiligheidspolitiek en is de vaste voorzitter van de Raad Buitenlandse Zaken. De HV kan ook namens de EU onderhandelen, bijvoorbeeld met Kenia en landen in de regio rond Somalië over overdrachtsovereenkomsten voor piraterijverdachten. Het steunen van HV Ashton is in de ogen van de regering belangrijk voor een sterk en geïntegreerd GVDB.

Conform het VvL zal de HV ondersteund worden door een geïntegreerde Europese Dienst voor het Externe Optreden (EDEO). Uw Kamer is geïnformeerd over de inzet van de regering ten aanzien van de EDEO¹. De GVDB-structuren zullen hiervan deel uitmaken en rechtstreeks vallen onder de HV. De civiel-militaire planningseenheid CMPD, die sinds december 2009 operationeel is, zal zich bezighouden met politiek-strategische planning, beleidsvorming en horizontale onderwerpen zoals mensenrechten en gender. Nederland is een krachtig pleitbezorger geweest van deze vernieuwing. De EU Militaire Staf (EUMS), sinds 27 mei 2010 onder leiding van de Nederlandse luitenant-generaal Van Osch, is onder het VvL verantwoordelijk voor militair-strategische planning en beleidsvorming en ondersteunt tevens het EU Militair Comité (EUMC). De operationele planning en aansturing van civiele GVDB-missies is de verantwoordelijkheid van de Civiele Operatie Commandant, de Nederlander Kees Klompenhouwer, die tevens directeur is van de *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC). De strategische planning en aansturing van militaire operaties vindt vooralsnog plaats in de zeven strategische hoofdkwartieren (*Operations Headquarters*) waar de EU nu uit kan kiezen (NAVO's SHAPE, nationale hoofdkwartieren in het VK, Frankrijk, Duitsland, Italië en Griekenland en een nog niet geactiveerd EU-operatiecentrum).

Het samenbrengen van alle crisismanagementstructuren ten behoeve van conflictbeheersing in de EDEO biedt mogelijkheden om de planning en aansturing van civiele missies en militaire operaties nauwer op elkaar te laten aansluiten. Het CMPD is een stap in de goede richting om geïntegreerde civiel-militaire planning op politiek-strategisch niveau mogelijk te maken. In lijn met die structuur is de regering van mening dat op alle niveaus binnen de gehele bevelsketen meer samenhang moet komen in de planning en aansturing van civiele missies en militaire operaties. Dit sluit namelijk beter aan bij civiel-militaire ontwikkelingen op de grond en bevordert een vloeiend verloop van het operationele planningsproces. In dit kader zullen de mogelijkheden voor een civiel-militair hoofdkwartier moeten worden gezien.

Capaciteiten: meer en beter

Om de bestaande capaciteitstekorten op te lossen streeft de regering naar verbetering op militair en civiel vlak. Daarnaast zet de regering ook in op grotere synergie tussen beide capaciteitsontwikkelingsprocessen en op gedegen financiering.

Militaire capaciteiten

De versterking van Europese militaire capaciteiten vergt een doelmatige besteding van de schaarse middelen, zeker in tijden van financiële krapte. Samenwerking tussen Europese landen, zoals gezamenlijke verwerving en *pooling*, kan daartoe een oplossing bieden. Het Europees Defensie Agentschap (EDA) is daarvoor een goed middel. Met het VvL krijgt het EDA een specifieke rechtsbasis (artikel 45 VEU). Het VvL biedt ook nieuwe

¹ Kamerbrief inzake Europese Dienst voor het Externe Optreden, d.d. 19 april 2010.

mogelijkheden voor een verbeterde samenwerking tussen het EDA en de EC, bijvoorbeeld op het gebied van *dual-use* technologie. Ook wordt het nu mogelijk om defensieonderzoek te financieren met middelen van de Commissie. Daarbij is voor de regering van belang dat dit onderzoek leidt tot oplossingen van de bestaande capaciteitstekorten en niet wordt gedreven door de belangen van de defensie-industrie.

Het VvL biedt ook een nieuwe mogelijkheid om militaire capaciteitsversterking te bevorderen, namelijk via de Permanente Gestructureerde Samenwerking (PGS, artikel 42, lid 6, artikel 46 VEU). In een protocol dat is gehecht aan het Verdrag is een ruwe schets opgenomen van de aard en opzet van deze PGS, die is gericht op die landen die verder willen gaan op het gebied van militaire samenwerking. Ook staat vermeld dat het EDA een toezichthoudende rol zou moeten vervullen. PGS staat open voor alle lidstaten die een bijdrage leveren aan de snelle reactiecapaciteit van de EU. Bij het opstellen van deze passage in het Verdrag werd destijds nog gedacht aan een «Europa van twee snelheden op defensiegebied». Deze gedachte is niet langer gangbaar. De regering is van mening dat alle Lidstaten, onder nog te bepalen voorwaarden, toegang moeten hebben tot PGS om zo de nationale inzetbaarheid te bevorderen, de Europese defensievermogens te versterken en, vooral, multinationale defensiesamenwerking en -integratie te stimuleren. Ook kan worden gekeken naar de mogelijkheden die PGS kan bieden voor samenwerking met multinationale eenheden die een specifieke rol bij crisisbeheersingsoperaties kunnen spelen. PGS zal moeten voortbouwen op initiatieven die al door het EDA zijn genomen, vooral op de prioriteiten binnen het *Capability Development Plan*. Idealiter zorgt PGS voor meer betrokkenheid bij EDA-projecten en biedt het een sterk kader voor initiatieven als *pooling* en *sharing*. De komende tijd zal moeten worden benut om te komen tot een eensluidende definitie onder de lidstaten en het overeenkomen van de deelnemingscriteria. Voor de regering is het van belang dat de capaciteitsinitiatieven in de EU in lijn zijn met het capaciteitenproces van de NAVO. Het uitgangspunt blijft immers dat de landen die lid zijn van de EU en de NAVO beschikken over één krijgsmacht («*a single set of forces*») voor beide organisaties. PGS moet dan ook niet leiden tot een volledig op zichzelf staand EU-capaciteitenproces.

Civiele capaciteiten

Voor het aanpakken van de tekorten aan civiele capaciteiten zet de regering in op verbeteringen aan Brusselse zijde en op verbeteringen «in eigen huis». In Brussel, waar voorgedragen civiele deskundigen worden geselecteerd, werkt het CPCC met Lidstaten aan een betere aansluiting tussen vraag en aanbod. Wanneer teveel kandidaten worden voorgedragen voor de ene missie, moet het mogelijk zijn de Lidstaten voor te stellen deze in een andere missie met tekorten in te zetten. Lidstaten moeten daarnaast voldoende tijd krijgen om civiele deskundigen aan te dragen. Ook het «eigen huis» van Lidstaten moet op orde zijn. Momenteel wordt in Nederland de mogelijkheid onderzocht een rijksbrede pool van civiele deskundigen op te zetten waaruit geput kan worden voor internationale civiele missies. Daarnaast is het belangrijk dat de verschillende onderdelen van de overheid die zich bezighouden met veiligheid, zoals de departementen, maar ook bijvoorbeeld de politie en het OM, voldoende op elkaar ingespeeld zijn, met elkaar samenwerken en zorgdragen voor een kwantitatieve en kwalitatieve bijdrage van Nederland aan het GVDB. De interdepartementale Stuurgroep Civiele Missies die wordt opgezet zal hieraan deels invulling geven. Een nationale strategie voor civiele crisisbeheersing kan daarnaast ook een belangrijke bijdrage leveren. Nederland bekijkt de mogelijkheden voor een dergelijke strategie, waartoe de ministers van Buitenlandse Zaken hebben opgeroepen tijdens de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van november 2008. In de

strategie zou een verbinding moeten worden gelegd tussen organisatie, beschikbare capaciteit en buitelandse beleid. Hoe kunnen capaciteiten nog beter en sneller worden ingezet in lijn met Nederlandse prioriteiten? De strategie zou ook moeten inspelen op de toenemende integratie van interne en externe veiligheid, waarbij criminaliteit in de landen waar de EU actief is met missies en operaties steeds gemakkelijker de binnenlandse veiligheid van de Lidstaten kan beïnvloeden. De relatie met derde landen en de uitwisseling van kennis en informatie is daarbij een punt van aandacht, evenals samenwerking met spelers in de EU ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

Civiel-militair

Er moet ook meer worden geïnvesteerd in het stroomlijnen van de civiele en militaire capaciteitsontwikkelingsprocessen en waar nodig de inzet van civiel-militaire capaciteiten in missies en operaties. Verschillende materiële capaciteiten, zoals logistieke transport, communicatie en informatiesystemen en medische ondersteuning, kunnen voor zowel civiele missies als militaire operaties worden gebruikt. Bij de ontwikkeling van dergelijke capaciteiten moet ook aandacht zijn voor de mogelijkheid van zowel militair als civiel gebruik. Dit vergroot de efficiënte inzet van onze middelen en kan kostenbesparend werken. Daarnaast kunnen gezamenlijke trainingen georganiseerd door het *European Security and Defense College* en gezamenlijke oefeningen van militairen en civiele deskundigen bijdragen aan een gedeelde cultuur en effectievere crisisbeheersing.

Financiering

Een belangrijk element bij capaciteitsversterking betreft tot slot de financiering. De regels voor de financiering van het GVDB blijven onder het VvL grotendeels onveranderd. Civiele missies dienen uit het budget voor het GBVB te worden betaald, terwijl militaire operaties grotendeels door de deelnemende Lidstaten zelf worden gefinancierd. Voor het GBVB is in 2010 ruim 280 miljoen Euro beschikbaar. Een groot deel daarvan is bestemd voor civiele missies. Krachtens het VvL blijft de EC verantwoordelijk voor het financiële management van de middelen op de Europese begroting, waaronder het budget voor het GBVB. Nederland is voorstander van praktische regelingen waarbij de HV zelf kan beschikken over het budget voor het GBVB, zodat zij voor de uitvoering van beleid waarvoor zij verantwoordelijk is niet afhankelijk wordt van derden. Dit dient eenduidig in het nieuwe Financieel Reglement te worden vastgelegd, zoals de regering ook heeft gesteld in de Raad Buitenlandse Zaken van 26 april 2010.

Nieuw is dat het VvL voorziet in de oprichting van een startfonds voor militaire uitgaven (artikel 41 VEU). Dit startfonds moet het mogelijk maken dat Lidstaten al vooraf een bepaald budget apart zetten voor het opstarten van een militaire missie, zodat de EU sneller kan reageren in het geval van een crisis. De regering steunt mogelijkheden om het GVDB flexibeler te maken en snel ingrijpen te vergemakkelijken. Het startfonds kan hieraan een bijdrage leveren.

Naast de oprichting van het startfonds wordt op dit moment ook gewerkt aan een herziening van het zogenaamde Athena-mechanisme voor het beheer van de gemeenschappelijke kosten van militaire operaties. De regering is van mening dat Nederland in deze herzieningsdiscussie moet pleiten voor opname van de kosten voor transport van snelle reactieoperaties onder de gemeenschappelijke kosten. Deze kosten kunnen, zeker als het gaat om de uitzending van een *Battlegroup* die binnen vijftien dagen na het besluit van de Raad ter plekke moet zijn, hoog oplopen en mogen geen belemmering vormen om troepen daadwerkelijk

snel te kunnen inzetten. Bovendien getuigt het van solidariteit en een billijke lastenverdeling wanneer de Lidstaten die de troepen en middelen leveren niet ook nog eens opdraaien voor alle bijkomende kosten.

Samenwerking: meer met partners

In de algemene bepalingen van het VvL wordt gemeld dat de Unie streeft naar het ontwikkelen van betrekkingen en het aangaan van partnerschappen met multilaterale en bilaterale partners. Dit is in lijn met het pleidooi van de regering, aangezien mondiale problemen alleen samen opgelost kunnen worden. Samenwerken is ook de manier om anderen te betrekken en te laten delen in de verantwoordelijkheid voor deze problemen en te kunnen anticiperen op toekomstige uitdagingen.

Bij de samenwerking met multilaterale partners dienen vooral de relaties tussen de EU en de NAVO en de VN te worden geïntensiveerd, naast blijvende aandacht voor samenwerking met de AU. Van belang hierbij is uiteraard dat multilaterale organisaties elkaar niet als concurrenten maar als partners zien en elkaars activiteiten completeren en niet dupliceren. Zoals wij u eerder schreven in de brief over het NAVO Strategisch Concept zijn de EU en de NAVO natuurlijke partners. Het lidmaatschap van beide organisaties overlapt voor een groot deel, en de leden van beide organisaties staan grotendeels voor dezelfde dreigingen en streven dezelfde belangen na. Een voorbeeld hiervan is piraterijbestrijding voor de kust van Somalië, waar de EU en de NAVO naast en met elkaar optreden. De regering erkent dan ook de noodzaak van intensievere samenwerking tussen beide organisaties en zet zich daarvoor al geruime tijd in, vooral op het terrein van operaties (Afghanistan, Kosovo), capaciteiten (helikopters, maritieme *surveillance*) en (politiek) overleg. Nederland steunt het streven van de HV en de Secretaris-generaal van de NAVO om de onderlinge samenwerking te verbeteren en een oplossing te zoeken voor de voortdurende politieke problemen tussen Turkije, Griekenland en Cyprus die verdere formele EU-NAVO toenadering blokkeren en frustreren. Ook de samenwerking met de VN dient verder geïntensiveerd te worden. Zo kan de EU bijvoorbeeld bijdragen aan de implementatie van het VN-hervormingsplan voor de aansturing van VN-vredesmissies (*Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*). Ook kunnen de EU en de VN meer gebruik maken van geleerde lessen in het veld en van samenwerking tot nu toe.

De EU moet daarnaast open blijven staan voor samenwerking met «vanzelfsprekende» partners zoals de VS en Turkije. Tegelijkertijd moet de EU zich ook richten op samenwerking met partners zoals Rusland, waarmee de EU constructief samen heeft gewerkt in Tsjaad toen Rusland helikopters leverde voor de EU-operatie daar, en China en India, waarmee de EU contact onderhoudt in het kader van piraterijbestrijding voor de kust van Somalië. Het is juist de samenwerking met nieuwe partners waarmee de EU haar politiek gewicht in de wereld kan vergroten. De regering steunt het beleid van de EU om politieke dialogen met partners aan te vullen met consistente raamovereenkomsten voor samenwerking.

Solidariteit en wederzijdse bijstand

De bovenstaande inzet vraagt om verdergaande solidariteit tussen lidstaten. Om uiting te geven aan deze solidariteit en om gezamenlijk het hoofd te kunnen bieden aan dreigingen die ook de EU raken, zijn twee clausules opgenomen in het VvL. De solidariteitsclausule (artikel 222 VWEU) is er vooral op gericht dat Lidstaten een beroep op elkaars solidariteit kunnen doen in het geval zij worden getroffen door terrorisme, een natuurramp of een door de mens veroorzaakte ramp op het grond-

gebied van de Unie. De inhoud van deze clause is niet nieuw, want na de aanslagen in Madrid gaf de Europese Raad op 25 maart 2004 al een verklaring af met dezelfde strekking. De clause voorziet in een mogelijke rol voor defensiecapaciteiten en beoogt een effectieve verbinding te leggen tussen interne en externe veiligheid.

Naast de solidariteitsclause is in het VvL een wederzijdse bijstandsclause (artikel 42, lid 7 VEU) opgenomen die stipuleert dat Lidstaten elkaar bijstand verlenen met alle hulp en middelen (dus niet exclusief militair) bij een gewapende aanval. Er wordt hierbij rekening gehouden met de neutrale lidstaten Ierland, Finland, Oostenrijk en Zweden. De clause is vergelijkbaar met artikel V van het WEU-verdrag (dat mede vanwege de inwerkingtreding van het VvL per 30 juni door de regering wordt opgezegd¹) en komt overeen met artikel 5 van het NAVO-verdrag. In de praktijk zal het zo zijn dat bij een gewapende aanval op een Europees land dat ook lid is van de NAVO in eerste instantie een beroep wordt gedaan op artikel 5 van het NAVO-verdrag voor militaire bijstand. Daarnaast kan in geval van een dergelijke catastrofe ook de EU worden ingeschakeld, waarbij de bijstandsclause nadrukkelijk de verantwoordelijkheid bij de lidstaten legt en niet zozeer bij de Raad. De regering heeft dit bij de totstandkoming van het VvL ook actief bepleit en is dan ook van mening dat de wederzijdse bijstandsclause in overeenstemming is met de aangegane verbintenissen in NAVO-kader. Deze verbintenissen blijven de grondslag voor de collectieve defensie in Europa. De clause zal dus vooral een politiek-juridische betekenis hebben, zonder concrete gevolgen voor bestaande structuren en instrumenten.

Conclusie: naar een invloedrijke EU

De ervaringen uit de afgelopen tien jaar hebben aangetoond dat de EU in staat is om militaire operaties en civiele missies op korte termijn te ontplooiën, in verschillende delen van de wereld waar de EU belangen heeft en in complexe omgevingen. De EU is daardoor een steeds belangrijkere speler op het wereldtoneel geworden. Dat is ook in het belang van Nederland. Met het VvL wordt een nieuwe fase in het GBVB, inclusief het GVDB, ingeluid. Het VvL moet uiteindelijk leiden tot een sterker en assertiever GBVB. De nieuwe structuur die voortvloeit uit het VvL, zoals de HV en de EDEO, moet hieraan een belangrijke bijdrage leveren. De komende tijd zal echter moeten blijken hoe dit vorm gaat krijgen. De regering acht het van belang dat de verdere implementatie van het VvL nu snel wordt aangepakt. Het is van belang dat de EU haar positie naast andere wereldspelers en vooral naast de VS en China versterkt. De EU moet een geloofwaardige derde speler worden naast deze G2 om de Nederlandse veiligheidsbelangen te kunnen blijven behartigen. Resultaten op de buitenlandspolitieke prioriteiten van de HV, te weten stabiliteit en veiligheid in de omgeving van de Unie, het adresseren van de wereldwijde veiligheidsdreigingen en het bouwen van een netwerk van strategische relaties met kernlanden- en organisaties, zijn daarvoor essentieel. Een effectief en efficiënt GVDB binnen het GBVB draagt bij aan het verwezenlijken van deze resultaten. Om geloofwaardig op te kunnen treden naar buiten, moeten de Lidstaten binnen de EU zich echter nog beter verenigen, zeker in deze tijd van financiële krapte. De teruglopende budgetten in Europa en de huidige financieel-economische situatie vragen om meer, niet minder veiligheidssamenwerking binnen Europa. Europese samenwerking biedt mogelijkheden om bestaande capaciteitstekorten op een zo efficiënt mogelijke wijze op te lossen, zonder dat dit meteen leidt tot hoge nationale investeringen. Ook de Verkenningen naar het niveau van de defensiebestedingen op langere termijn die de regering onlangs heeft uitgevoerd, hebben geleid tot het inzicht dat er een groeiend belang is om te investeren in Europese defensiesamenwerking. Dit vraagt om een

¹ Kamerbrief inzake voornemen tot opzegging WEU-verdrag, d.d. 31 maart 2010.

bewuste politieke keuze voor collectieve veiligheid in Europa. Want alleen met politieke wil van de Lidstaten, inclusief Nederland, kan het GBVB en daarbinnen het GVDB naar een hoger plan worden getild en kan Europa zich ècht ontwikkelen tot een politiek invloedrijke speler op het wereldtoneel.

Annex Overzicht GVDB-missie en operaties

	Nederlandse bijdrage	Totaal intern. staf ontplooid (maart 2010)	Beoogd aantal internationale staf	Mandaat missie	Looptijd Nederlandse bijdrage
CIVIELE MISSIES					
EUPOL RD Congo	0	41	42	September 2010	n.v.t.
SSR Guinee-Bissau	0	16	16	September 2010	n.v.t.
EUPM (Bosnië-Herzegovina)	11	126	130	November 2010	1 maart 2011
EULEX Kosovo					Parallel mandaat missie
EUPOL Afghanistan	35	1707	1951	14 juni 2010	Parallel mandaat missie
EUBAM Rafah (Palestijnse Gebieden)	25	283	400	1 juni 2013	Parallel mandaat missie
EUPOL Copps (Palestijnse Gebieden)	(2 op afroep)	14	17 (100)	24 mei 2011	Parallel mandaat missie
EUJUST Lex (Irak)	4	53	58	December 2010	Parallel mandaat missie
EUMM Georgië	2	38	44	Juni 2011	Parallel mandaat missie
EUMM Georgië	8	320	328	19 september 2010	Parallel mandaat missie
EUSEC Congo (civiele missie aangevuld met militairen)	3	42	60	September 2010	Parallel mandaat missie
Totaal	90				
Totaal politiefunctionarissen	33				
Totaal KMAR	26				
Totaal justitiesector (OM, rechterlijke macht, gevangeniswezen en MinJus)	6				
Overig	25				
MILITAIRE OPERATIES					
EUFOR Althea (Bosnië-Herzegovina)	85	1950	2100	November 2010	1 maart 2011
Atalanta (Somalische kust)	1 fregat, 175 personen (t/m juni 2010)	7 fregatten	7 fregatten	December 2010	1 fregat van sept. t/m nov 2010
EUTM Somalië	0	100	102	Maart 2011	n.v.t.
Totaal	263				