

Nummer **Initiatiefnota van het lid Belhaj over een Europese krijgsmacht van en voor Europeanen**

Nr. 2 **INITIATIEFNOTA**

Inhoudsopgave

Samenvatting

1. Inleiding
2. Historisch context Europese defensiesamenwerking
3. Soevereiniteit en handelingsvermogen
4. Huidige Europese defensiesamenwerking
 - 4.1 Bi- en multilaterale defensiesamenwerking
 - 4.2 EU defensiesamenwerking
5. EU defensiesamenwerking: nu en verder
 - 5.1 Europese Krijgsmacht
6. Beslispunten
7. Financiële consequenties

Samenvatting

Complexe veiligheidsvraagstukken die de 21ste eeuw ons voorlegt vragen wat de initiatiefnemer betreft om een gezamenlijke aanpak. Europees waar het kan, trans-Atlantisch waar het moet. Maar de tijd dringt. Ontwikkelingen zoals de onrust die de Amerikaanse president Trump zaait over de Amerikaanse steun aan en lidmaatschap van de NAVO, de rol van Rusland, China en andere mogendheden op het wereldtoneel, de vervaging van binnen- en buitenlandse veiligheid en toenemende instabiliteit in landen en regio's aan de randen van Europa en het Koninkrijk maken het dat we moeten komen tot strategisch autonoom Europa. Europa moet kunnen beschikken over militair slagkracht om:

- 1) Europees grondgebied te verdedigen;
- 2) Militaire missies uit te voeren om de eigen veiligheidsbelangen te verdedigen.

Dit alles kan niet zonder een 'Europese Krijgsmacht'. Defensie is daarnaast een van de pijlers onder het buitenlandbeleid. Een effectief buitenlandbeleid kan niet zonder een flexibele en snel inzetbare krijgsmacht.

De huidige fragmentatie van defensie(markten) in de EU leidt bovendien tot een gebrek aan interoperabiliteit en gaat gepaard met ten minste € 30 miljard aan extra kosten. Een Europese Krijgsmacht leidt tot schaalvoordelen en komt de doeltreffendheid en doelmatigheid van Europese defensie-uitgaven ten goede.

Ontwikkelingen die de noodzaak van een Europese Krijgsmacht onvermijdelijk maken:

- De expliciete vraag van het NAVO-bondgenootschap om een sterke EU-inzet op defensie en veiligheid.
- Multipolaire wereld: Rusland, China en andere (opkomende) mogendheden op het wereldtoneel.
- Toenemende instabiliteit in landen en regio's aan de randen van en rond Europa en het Koninkrijk.
- Verwevenheid interne- en externe veiligheid.

Waarom een initiatiefnota?

- Transparantie over besluitvorming met betrekking tot veiligheid en defensie.
- Stimuleren van de politiek-maatschappelijke discussie voor draagvlak betreffende besluitvorming.

1. Inleiding

De Europese Unie (EU) ontleent haar bestaansrecht uit het verlangen om voor blijvende vrede in Europa te zorgen. Nooit eerder heeft het onstuimige verleden van Europa drie generaties op rij vrede gekend. Onze vrijheden en verworvenheden staan onder druk door nieuwe dreigingen en uitdagingen.

Complexe veiligheidsvraagstukken waarbij het steeds meer gaat om grensoverschrijdende (hybride) dreigingen van (niet-)statelijke actoren laten zien dat we dit niet als Nederland alleen het hoofd kunnen bieden. Ook de recente ontwikkelingen, zoals de onrust die de Amerikaanse president Trump zaait over de Amerikaanse steun aan en lidmaatschap van de NAVO, de rol van Rusland, China en andere mogendheden op het wereldtoneel, de vervaging van binnen- en buitenlandse veiligheid en de toenemende instabiliteit in landen en regio's aan de randen van en rond Europa en het Koninkrijk, maken dat we moeten nadenken over onze (militaire) capaciteiten in de EU. In hoeverre is de EU in staat haar eigen grondgebied te beschermen en verdedigen? In hoeverre heeft de EU het vermogen om veiligheid in haar nabije omgeving te bevorderen?

De geostrategische assertiviteit van Rusland, de annexatie van de Krim en de oorlog in het oosten van Oekraïne, laten zien dat het op de oostflank van de EU niet alleen bij dreigingen blijft. Rusland deinst er niet voor terug om een inbreuk te maken op de integriteit van soevereine staten. Rusland is bovendien in staat om in zeer korte tijd een grote troepenmacht langs de Baltische staten te mobiliseren.

Verder heeft de vervaging van binnen- en buitenlandse veiligheid tot gevolg dat de interne en externe veiligheid met elkaar verweven raakt. Dit vereist mogelijk het verslaan van een vijand in het buitenland, zoals de Islamitische Staat, om de veiligheid in de EU te waarborgen. Daarnaast kan ook het cyberdomein een arena van confrontatie zijn met zowel statelijke als niet-statelijke actoren. De hackpoging van de Russische geheime dienst bij de OPCW te Den Haag heeft wederom laten zien dat het niet alleen bij woorden blijft.

Met meer dan 500 miljoen inwoners heeft de EU, na China en India, de grootste bevolking ter wereld en heeft het de verantwoordelijkheid haar grondgebied te beschermen en verdedigen. Voor de initiatiefnemer is de invulling van die verantwoordelijkheid heel helder: we moeten toewerken naar een Europese Krijgsmacht, naast de Nederlandse krijgsmacht. Een Europese Krijgsmacht waarin alle EU-lidstaten intensief samenwerken om vrede en veiligheid op het Europese continent te handhaven. Maar ook een Europese Krijgsmacht wat mogelijk ingezet kan worden om vrede en veiligheid elders op de wereld te realiseren of waarborgen.

De Franse president Macron en de Duitse bondskanselier Merkel, in 2018 goed voor respectievelijk € 34,2 miljard en € 43,3 miljard aan Defensie-uitgaven, zien ook de noodzaak voor verregaande integratie van Defensie in de EU en hebben te kennen gegeven vóór een Europese Krijgsmacht te zijn. Zo heeft de Duitse minister van Defensie recent uitvoerig

uiteengezet dat de Europese Krijgsmacht al vorm krijgt¹. Ook hebben Frankrijk en Duitsland in het vernieuwde 'Élysée-verdrag' afgesproken het vermogen van Europa om autonoom te handelen te versterken (strategische autonomie), samen te investeren in Europese militaire capaciteiten ter versterking van de EU en NAVO, te komen tot een gemeenschappelijke cultuur voor militaire inzet en een gezamenlijke veiligheidsraad.² Bovendien heeft de Spaanse premier Sanchez afgelopen maand in het Europees Parlement uitgesproken vóór een Europees Krijgsmacht te zijn: "we need to move ahead openly towards the creation of a true European army".³

EU – NAVO verhouding

Toewerken naar een Europese Krijgsmacht is expliciet niet bedoeld als ondermijning of dublering van de NAVO. De EU kan het simpelweg zich niet permitteren langer de tijd te nemen om in de eigen veiligheid te voorzien. Dat lidstaten nu stappen zetten tot een Europese Krijgsmacht en investeren in EU-verband is complementair aan de inspanningen binnen, en commitment aan, de NAVO. Bovendien is dit in het voordeel van de NAVO. Immers, de NAVO blijft de hoeksteen van het Nederlandse veiligheidsbeleid.⁴ Een Europese Krijgsmacht zorgt tevens voor een sterke Europese pijler binnen de NAVO en de VN (-Veiligheidsraad). Defensie is immers een van de grondslagen van het buitenlandbeleid. Een effectief buitenlandbeleid kan niet zonder een flexibele en snel inzetbare Krijgsmacht ter verdediging van de eigen belangen.

Europese lidstaten investeren nu flink in hun krijgsmachten, maar veel gaat verloren aan duplicatie en fragmentatie. Dit leidt tot een gebrek aan interoperabiliteit en minimaal 30 miljard aan onnodige kosten. EU-lidstaten geven samen de helft van het budget van de Verenigde Staten (VS) uit, toch hebben de Amerikanen naar verhouding velen malen meer (operationele) slagkracht.

De initiatiefnemer is van mening dat we onze ogen niet moeten sluiten voor de recente ontwikkelingen die van ons vragen als EU, eensgezind, coherent en consistent te investeren in Europese defensiesamenwerking, toewerken naar een Europese Krijgsmacht en tegelijkertijd minder afhankelijkheid te zijn van de VS. De VS hebben herhaaldelijk te kennen gegeven dat Europa zijn eigen broek dient op te houden als het gaat om de veiligheid en de daarmee gemoeide investeringen. De initiatiefnemer is het hiermee eens. Het is in de eerste plaats aan Europa zelf om te voorzien in de eigen veiligheid. Bovendien laat het plotselinge, eigenstandige besluit van president Trump om zijn troepen uit Syrië terug te trekken ons zien dat het aan de andere kant van de Atlantische oceaan ook niet alleen bij woorden blijft. Ook het terugtrekken van de VS uit het INF-verdrag, cruciaal voor Europese veiligheid, is hier een voorbeeld van. De trans-Atlantische betrekkingen evolueren en Europa dient strategisch autonoom te kunnen optreden. In de eerste plaats ter bescherming van Europese waarden en belangen in landen en regio's aan de randen van en rond Europa en bovendien ter verdediging van het EU-grondgebied.

¹ <https://www.janes.com/article/84844/european-army-necessary-for-eu-german-defence-minister>

² <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/01/21/frans-duitse-eenheid-als-recept-tegen-morose-eu-a3651075>

³ <http://www.europarl.europa.eu/news/nl/press-room/20190109IPR23019/premier-sanchez-moeten-europa-beschermen-zodat-europa-burgers-kan-beschermen>

⁴ Kabinetsreactie op advies nr. 106 «De toekomst van de NAVO en de veiligheid van Europa» van de Adviesraad Internationale Vraagstukken.

Dat gezegd hebbende werkt Nederland voorts actief mee aan allerlei verschillende vormen van Europese defensiesamenwerking zoals de “Battlegroups”, het Europees Defensiefonds (EDF), de Permanent Gestructureerde Samenwerking (PESCO) en de Europese Vredesfaciliteit (EVF). De noodzaak om meer samen te werken brengt Nederland op een punt waarbij besluitvorming transparanter plaats moet vinden en de consequenties duidelijker in kaart gebracht en bediscussieerd moet worden, in plaats van beslissingen als een fait accompli naar ons toegeworpen krijgen. Zeker wanneer het gaat om het delegeren van taken en bevoegdheden inzake veiligheid en defensie naar een Europees niveau, is transparantie essentieel.

Uit een onderzoek van het Europese Defensieagentschap blijkt dat in 2016 een totaalbedrag van 205 miljard euro (incl. Verenigd Koninkrijk) aan defensie is uitgegeven door de lidstaten van de EU. In de nabije toekomst zal dit bedrag oplopen tot rond de 214 miljard euro, aldus het agentschap (EDA, 2018). Al deze miljarden euro's zouden volgens de initiatiefnemer efficiënter en effectiever besteed kunnen worden met behulp van intensievere defensiesamenwerking. Op deze manier wordt met hetzelfde bedrag meer slagkracht gerealiseerd. Zo is doelmatigheid te behalen in de ontwikkeling van wapensystemen: Europa heeft 178 verschillende wapensystemen, de VS hebben er 30. Europa heeft 20 verschillende type gevechtsvliegtuigen, de VS hebben er 6. We kunnen alleen al door gezamenlijke inkoop in Europa 25 tot 100 miljard euro per jaar besparen. Samenwerking vergroot slagkracht en bespaart publiek geld.⁵

Op dit moment zijn de Duitse en Nederlandse landmacht al goed geïntegreerd en kopen Nederland en België samen nieuwe marineschepen.

In het regeerakkoord van kabinet Rutte-III zijn afspraken gemaakt over Europese defensiesamenwerking. Er is onder meer afgesproken dat het kabinet zich inzet voor “verdere voortzetting van bilaterale en Europese samenwerking op het gebied van gezamenlijk(e) aankoop van materieel, opzetten van gezamenlijke opleidingen en trainingen en het poolen van bestaand militair materieel.”⁶

In deze initiatiefnota bepleit de initiatiefnemer de totstandkoming van een Europese Krijgsmacht. Hiertoe schetst de initiatiefnemer allereerst de historische context van Europese defensiesamenwerking, vervolgens de soevereiniteit en handelingsvermogen, de huidige EU defensiesamenwerking en de toekomstscenario's. Ook zal een aantal beslispunten inzake de Europese Krijgsmacht aan de orde komen.

2. Historisch context Europese defensiesamenwerking

Terwijl in Europa de rookwolken van de Tweede Wereldoorlog optrokken sprak Winston Churchill in 1946 te Zurich over de oprichting van een Verenigde Staten van Europa. Niet veel later, in 1950, riep de staatsman zelfs op tot de onmiddellijke vorming van een Europees Krijgsmacht.

Ook aan de andere kant van het kanaal stond de tijd wat betreft plannen voor Europese defensiesamenwerking niet stil. In 1950 kwam de toenmalige minister-president van Frankrijk, René Pleven, met het idee om tot de vorming van een Europese Krijgsmacht te komen. Het “Pleven-plan” pleitte voor de oprichting van de zogenaamde supranationale

⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_en.htm

⁶ Vertrouwen in de Toekomst, Regeerakkoord 2017-2012).

Europese Defensie Gemeenschap (EDG). In 1952 werd het EDG-verdrag getekend door de Benelux, Frankrijk, Bondsrepubliek Duitsland en Italië. Nog voor het verdrag in werking trad werd het verdrag in 1954 verworpen door het Franse parlement, wat het einde betekende voor de EDG.

Op initiatief van de Britten vormde een groep van vijf Europese landen (Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, België, Nederland en Luxemburg) in 1948 het pact van Brussel. Dit bleek later de eerste bouwsteen te zijn voor de vorming van de West-Europese Unie. Het mislukken van de EDG en de oplopende twijfel of de Verenigde Staten daadwerkelijk bereid zouden zijn om Europa te verdedigen zorgde er in 1954 voor dat de West-Europese Unie werd opgericht. Via deze Europese organisatie konden de West-Europese landen de herbewapening van West-Duitsland in de gaten houden. Deze organisatie heeft “De weg naar Duitse soevereiniteit in 1955 en een eigen troepenmacht snel daarna geplaveid”, aldus Ruane.⁷ Na de herbewapening van West-Duitsland bleef de West-Europese Unie een rol spelen in het Europese defensiebeleid, totdat de instantie in 2011 werd opgeheven en de Europese Unie al haar taken overnam.⁸

Naast de Europese stappen richting samenwerking op het gebied van defensie en veiligheid werd in 1949 ook door een groep van twaalf landen het Noord-Atlantisch verdrag ondertekend, wat resulteerde in de oprichting van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO). Met deze nieuwe samenwerking ontstond een nieuwe pijler waarop de veiligheid van Europa en de rest van de westerse wereld gestoeld kon worden. Deze organisatie zou in de decennia daarna uitgroeien tot de grootste collectieve veiligheidsorganisatie ter wereld. Een unieke organisatie waarbinnen een grote groep landen hun collectieve veiligheid als hun eigen veiligheid beschouwen.

In de jaren '80 groeide de behoefte naar een eigen Europees veiligheids- en defensiebeleid. In het Verdrag van Maastricht uit 1993, het verdrag waarmee de Europese Unie formeel werd opgericht, werd geanticipeerd op deze behoefte. Het verdrag van Maastricht vormde een nieuwe stap in de richting van meer samenwerking. In het verdrag werden meerdere bepalingen opgenomen die te maken hadden met een gemeenschappelijk Europees defensiebeleid. Zo werd in het verdrag al gesproken over een eventuele oprichting van een Europese “gemeenschappelijke verdediging”.⁹ Het Verdrag van Maastricht was een eerste aanzet om samen te werken op defensiegebied binnen de EU. In de loop van de jaren die volgden ontwikkelde het Europees defensiebeleid verder, waarin de West-Europese Unie en de NAVO een rol bleven spelen. Geleidelijk nam de Europese Unie meer militaire verantwoordelijkheden over die eerst bij de West-Europese Unie lagen.

Tijdens de Europese Raad van 1999 in Helsinki werd de volgende stap richting meer Europese defensiesamenwerking duidelijk. De Europese leiders spraken hun genoegen uit over het idee om tot de vorming van een snel inzetbare groep soldaten te komen: “Battlegroups”. De Battlegroups zouden moeten bestaan uit 1500 tot 2500 man die inzetbaar zouden zijn om binnen 10 dagen bijvoorbeeld te reageren op internationale conflicten of hulp te verlenen tijdens rampen. De werkelijkheid bleek echter weerbarstiger dan de wil van de

7 Ruane, K. (2000). *The Rise and Fall of the European Defence Community: Anglo-American Relations and the Crisis of European Defence, 1950-5.*

⁸ https://www.europa-nu.nl/id/vg9xnycy1hy2/west_europese_unie_weu?ksel=n3

⁹ Verdrag van Maastricht, 1992.

Europese Raad. Het duurde tot 2007 tot de Battlegroups inzetbaar waren¹⁰. Tot op de dag van vandaag zijn de Battlegroups nog niet ingezet.

Na voorzichtige stappen vooruit op het gebied van Europese defensiesamenwerking werd in 2009 een grote stap gezet. Met het Verdrag van Lissabon werd het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid van de Europese Unie geïntroduceerd (in het Engels afgekort CSDP). Dit beleid verving het minder vergaande Europees Veiligheids- en Defensiebeleid dat uit eerdere verdragen voortvloeide.¹¹ Met het ratificeren van het Verdrag van Lissabon committeerden de EU-lidstaten zich aan het streven naar de oprichting van één gemeenschappelijke defensiecapaciteit. Ook werd in dit verdrag een clausule van wederzijdse verdediging tussen EU-lidstaten opgenomen. Het verdrag zorgde er eveneens voor dat er een Europese instantie kwam voor de coördinatie van Europees defensiebeleid en buitenlandse zaken. Deze organisatie zou aangestuurd worden door de hoge vertegenwoordiger van de Europese Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, die tevens onderdeel uit ging maken van de Europese Commissie (EC).

In 2016 werd voorts de CSDP verder uitgewerkt, toen de EU Global Strategy (EUGS) werd aangenomen door de Raad van Ministers. Een aantal stappen die de Europese Unie later zou nemen, zoals de oprichting van het Europees Defensiefonds en de Europese Vredesfaciliteit, vloeien voort uit deze EUGS.¹²

Deze voortdurende vooruitgang op het gebied van Europese defensiesamenwerking en de veiligheidsgaranties van de NAVO zijn mede verantwoordelijk voor het gegeven dat Europa na twee wereldoorlogen het tij wist te keren en een stabiele situatie wist te creëren voor de afgelopen drie generaties.

3. Soevereiniteit en handelingsvermogen

In 2012 verscheen het AIV-rapport *Europese Defensiesamenwerking: soevereiniteit en handelingsvermogen*. Dit AIV-rapport kwam tot stand door het verzoek van het eerste kabinet Rutte. De regering destijds was met name geïnteresseerd in de vraag hoe verschillende vormen van defensiesamenwerking zich verhouden tot de nationale soevereiniteit van betrokken landen.

De AIV constateert dat in de hedendaagse opvattingen over het begrip soevereiniteit veel minder nadruk ligt op een strikt juridische benadering van het behoud van de exclusieve beslissingsbevoegdheid van de staat: de vrijheid om te handelen. Veel meer nadruk ligt op het vermogen van de staat handelend op te treden door effectief samen te werken in internationale fora en met gezag te participeren in internationale verbanden. Voor Nederland betekent dit dat alleen door participatie in bi- en multilaterale formaties en door gestructureerde Europese samenwerking internationale invloed en militaire effectiviteit behouden kunnen blijven. Dit betekent dat het in het belang van Nederland is om samen met gelijkgestemde landen in EU-verband invloed uit te oefenen op ontwikkelingen waar het als individueel land geen grip op heeft. Het belang van gedeelde Europese soevereiniteit is in werkelijkheid groter dan dat van de (ongedeelde) nationale soevereiniteit.

¹⁰ https://www.europa-nu.nl/id/vg9phwrz4dzh/defensiebeleid_gemeenschappelijk

¹¹ https://www.europa-nu.nl/id/vg9phwrz4dzh/defensiebeleid_gemeenschappelijk

¹² https://www.europa-nu.nl/id/vk8zj3rx19b8/integrale_eu_strategie_eugs

De AIV concludeert vervolgens dat de vrijheid om te handelen, ofwel de soevereiniteit in de traditionele zin, alleen beperkt wordt bij bepaalde vormen van operationele samenwerking en bij rol- en taakspecialisatie. Een zorgvuldige afweging bij de keuze van landen waarmee en de condities waaronder een nauwe operationele samenwerking of een vorm van specialisatie wordt aangegaan, is in die gevallen vereist.

De heer Drs. J.S.J. Hillen (CDA, voormalig minister van Defensie) en Drs. U. Rosenthal, (VVD, voormalig minister van Buitenlandse zaken) legden in 2012 de basis voor Nederland om verder te gaan met de verregaande Europese Defensiesamenwerking zoals we die vandaag de dag kennen. Met name het adresseren van het mogelijke probleem van soevereiniteit en Europese defensiesamenwerking werd opgelost. De ministers stelden namelijk in hun kabinetsreactie het volgende:

“Soevereiniteit in engere zin behelst de onafhankelijkheid van een staat in de internationale rechtsorde. In de moderne lezing heeft soevereiniteit evenzeer betrekking op effectief statelijk gezag binnen de landsgrenzen en de internationale bevordering van veiligheid en nationale belangen. Dat nationale veiligheid en internationale samenwerking juist in elkaars verlengde liggen, blijkt ook uit de taken van de Nederlandse krijgsmacht volgens de Grondwet. Onze krijgsmacht beschermt niet alleen ons grondgebied, maar komt tevens op voor onze belangen en bevordert de internationale rechtsorde. Onze vrijheid van handelen kan voorts niet los gezien worden van de vraag of we in staat zijn te handelen. Vormen van samenwerking die het handelingsvermogen vergroten, en waarbij de nationale besluitvorming over inzet van militairen is gegarandeerd, maken dus geen inbreuk op onze soevereiniteit maar dragen daar zo gezien toe bij. Het kabinet kan zich hiermee vinden in het advies van de AIV om handelingsvermogen als wezenlijk onderdeel van ons soevereiniteitsbegrip te beschouwen.”

Hiermee gaf het kabinet aan dat het begrip handelingsvermogen een belangrijk element is in het soevereiniteitsvraagstuk. Samenwerking vergroot het handelingsvermogen en daarmee draagt het bij aan onze soevereiniteit.

4. Huidige Europese defensiesamenwerking

4.1 Bi- en multilaterale defensiesamenwerking

Nederland heeft enorme stappen gezet in bi- en multilaterale defensiesamenwerking en wordt gezien als een koploper in Europa. Dit kwam voort vanuit de gedachte dat een bottom-up Europese defensiesamenwerking een werkbare situatie voor Nederland zou zijn en dit pragmatische stappen zijn om in Europees verband op te trekken. Deze benadering kwam mede voort uit het AIV-advies *Europese Defensiesamenwerking: soevereiniteit en handelingsvermogen*.

In de nota *Houvast in een onzekere wereld* (2017) zette voormalig Minister van Defensie Jeanine Hennis-Plasschaert (VVD) namens de regering-Rutte II de lange lijnen uit voor de ontwikkeling van de Nederlandse krijgsmacht met daarin de Europese defensiesamenwerking opgenomen. Daarin komt duidelijk naar voren dat Nederland al jaren zeer intensief samenwerkt met België, Duitsland, Frankrijk en in Benelux-verband. Zo zijn de Belgische en Nederlandse marines vergaand geïntegreerd. Met Duitsland heeft Nederland voorts twee brigades van de landmacht geïntegreerd in Duitse divisies. De 43ste Gemechaniseerde Brigade is onderdeel van de 1e Duitse Pantserdivisie. En een Duits tankbataljon maakt weer deel uit van de 43ste Gemechaniseerde Brigade. De luchtmobiele brigade is onderdeel van de Duitse Division Schnelle Kräfte. Verder worden Nederlandse en Duitse lucht- en raketverdedigingseenheden vergaand geïntegreerd. België en Nederland Bewaken ten slotte

vanaf 1 januari 2017 bij toerbeurt het luchtruim van de Benelux met de Quick Reaction Alert (QRA) jachtvliegtuigen.

Deze voorbeelden tonen aan dat gezamenlijke trainingen en missies bijdragen aan interoperabiliteit.

4.2 EU defensiesamenwerking

2017: Permanente gestructureerde samenwerking (PESCO)

Het Verdrag van Lissabon introduceerde eveneens de permanente gestructureerde samenwerking, in het Engels afgekort als PESCO (Europees Parlement, 2016). PESCO geeft EU-lidstaten de mogelijkheid om permanent gestructureerd samen te werken op militair gebied. Het doel van PESCO is om troepen van EU-lidstaten samen te laten optrekken in Europese militaire missies. Het voornaamste verschil tussen PESCO en andere EU samenwerkingsvormen op het terrein van Defensie is dat PESCO-samenwerking juridisch bindend is. Minister van Defensie A. Bijleveld-Schouten, voormalig Minister van Buitenlandse Zaken H. Zijlstra en collega's uit andere Europese lidstaten tekenden in november 2017 voor PESCO. Daarmee werd voor 25 EU-lidstaten samenwerking op het gebied van defensie de norm en niet langer een vrijblijvendheid. De komst van PESCO moet er uiteindelijk toe leiden dat Europa meer eigen verantwoordelijkheid kan en zal nemen op het gebied van defensie en veiligheid. Dit resulteert in betere gereedheid en bereidheid van de lidstaten om aan missies en operaties deel te nemen. Ook de gezamenlijke ontwikkeling van defensiecapaciteiten krijgt een impuls. Defensieaankopen van EU-landen worden met elkaar in lijn gebracht en voorts komt men tot een efficiëntere manier van werken en inkopen. Minister Bijleveld sprak van een heugelijke en historische dag: "Europa zet een ongekend grote stap voorwaarts op militair vlak. Nederland kent al langer vormen van defensiesamenwerking met bijvoorbeeld Duitsland en België. We kunnen met trots zeggen dat Europa dit goede voorbeeld nu volgt."

Een van de voorbeelden binnen PESCO is het Nederlandse initiatief om het grensoverschrijdend militair transport te vereenvoudigen. Daarnaast neemt Nederland samen met België het initiatief voor een brede Europese samenwerking op het gebied van mijnenbestrijding.

Sinds 2017 wordt PESCO daadwerkelijk ontwikkeld en opgezet, bij besluit van de Europese Raad. EU-lidstaten kunnen zich vrijwillig aansluiten bij PESCO en tot nu toe hebben 25 lidstaten dat gedaan.¹³ Kortom, het Verdrag van Lissabon leidde tot veranderingen die een sterker Europees buitenland- en defensiebeleid tot doel hadden.

Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid

GVDB omvat de geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid van de Unie. Dit moet leiden tot een gemeenschappelijke verdediging. Dit betekent dat EU-lidstaten, in overeenstemming met de clausule inzake wederzijdse verdediging in het Verdrag van Lissabon, een verplichting jegens elkaar hebben om met alle middelen van hun macht hulp en bijstand te verlenen als een lidstaat het slachtoffer is van gewapende agressie op zijn grondgebied. Artikel 42, lid 7, VEU werd door Frankrijk voor het eerst in de geschiedenis van de EU ingeroepen na de terroristische aanslagen in november 2015 in Parijs.

¹³ https://cdn5-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/wM5QZfoVgVbC4zSzD-u--4o8E9TqYoThT3aNfAC6TQA/mtime:1542983709/sites/eeas/files/pesco_factsheet_november_2018_en_0.pdf

2017: Gecoördineerd Jaaroverzicht van Defensie (CARD)

In mei 2017 werd het initiatief om tot een gecoördineerde jaarlijkse evaluatie van de defensie (CARD) te komen, met als doel de bevordering van een geleidelijke synchronisatie en wederzijdse aanpassing van de nationale cycli voor defensieplanning en praktijken. Dit om de gezamenlijke defensiecapaciteiten verder te ontwikkelen. Een eerste aanzet werd afgerond in het najaar van 2018. Het doel is de lidstaten in staat te stellen methodologie te testen en aan te passen voor de eerste volledige CARD-uitvoering die voor het najaar van 2019 is gepland. Samen met de Europese Militaire Staf (EUMS) fungeert het Europese Defensie Agentschap (EDA) als het CARD-secretariaat.

2017: Capability Development Plan (CDP).

Het CDP biedt een volledig beeld van de capaciteiten van EU-lidstaten. Hiermee wordt besluitvorming op EU- en nationaal niveau ondersteunt als het gaat om de ontwikkeling van defensiecapaciteiten. In het CDP wordt gekeken naar toekomstige veiligheidsbedreigingen, worden de capaciteitsbehoeften geïdentificeerd en worden prioriteiten gedefinieerd voor EU-capaciteitsontwikkeling die door de lidstaten gezamenlijk zijn goedgekeurd. Voor de analyse wordt tevens gebruik gemaakt van de database die een lidstaat standaard voor het NATO Defence Planning Process (NDPP) opstelt. Op basis van de gegevens uit deze database wordt een lijst van geprioriteerde samenwerkingsgebieden vastgesteld, die zich enerzijds richt op het oplossen van onderkende kritische capaciteitstekorten, en anderzijds op kansen voor samenwerking. Periodieke CDP-herzieningen worden door het EDA geproduceerd in nauwe samenwerking met de lidstaten en met de actieve bijdragen van het Militair Comité van de Europese Unie (EUMC) en de EUMS. De laatste herziening werd goedgekeurd in juni 2018.

2017: Europees Defensiefonds (EDF)

Het Europees Defensiefonds is een fonds beheerd door de Europese Unie (EU) voor het coördineren en vergroten van nationale investeringen in defensieonderzoek en het verbeteren van de interoperabiliteit tussen nationale troepen. Het werd in 2016 voorgesteld door de huidige voorzitter van de Europese Commissie Jean-Claude Juncker en opgericht in 2017. Het fonds heeft twee taken; onderzoek (€90 miljoen tot het einde van 2019 en €500 miljoen per jaar na 2020) en ontwikkeling & acquisitie (€500 miljoen in totaal voor 2019-2020, vervolgens jaarlijks €1 miljard na 2020). In juli 2018 kondigde de Europese Commissie aan dat de begroting voor 2021-2027 €13 miljard zal bedragen.

2018: Europese Vredes Faciliteit (EPF)

In 2018 deed de Hoge Vertegenwoordiger Mogherini een voorstel om het 'Europese Vredesfaciliteit' in te voeren. Dit is een budget, naast de EU-meerjarenbegroting, dat besteed kan worden om "conflicten te voorkomen, vrede op te bouwen en de internationale veiligheid te versterken. De Europese Vredesfaciliteit betreft een nieuw, buiten de begroting gefinancierd fonds, oftewel een fonds buiten het meerjarig budget van de Europese Unie, ter waarde van €10,5 miljard. Het Fonds maakt de financiering mogelijk van operationele acties in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB) die gevolgen hebben op militair- of defensiegebied. Het zal bestaande off-budget mechanismen, te weten het Athena-mechanisme of de Afrikaanse vredesfaciliteit, tevens bedoeld voor veiligheid en defensie, samenbrengen om hun hiaten en beperkingen te overwinnen. Met het voorstel voor een nieuwe Europese Vredesfaciliteit versterkt de Europese Unie haar rol als wereldspeler", aldus de Hoge Vertegenwoordiger. De Europese Vredesfaciliteit moet operationele acties in Europees verband, die voortvloeien uit de CSDP, financieren.

2018: European Intervention Initiative (EI2)

In juni 2018 werd de Letter of Intent inzake het ‘European Intervention Initiative’ (EI2) ondertekend door de Raad Buitenlandse Zaken (RBZ), de ministers van Defensie van België, Denemarken, Duitsland, Estland, Frankrijk, Nederland, Portugal, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Dit initiatief werd voor het eerst voorgesteld door de Franse president Emmanuel Macron in zijn Sorbonne-speech in september 2017. In november 2018 spraken de betrokken ministers af dat de landen zich in EI2-verband onder andere zullen richten op het Caribisch gebied, de Baltische Zee-regio en de Sahel. De landen zullen informatie, inlichtingen en lessons learned delen over deze regio’s en kijken naar mogelijkheden voor concrete samenwerking. Daarnaast zal door middel van horizonscanning gekeken worden naar de internationale veiligheidssituatie en mogelijkheden voor samenwerking waar belangen elkaar raken.

5. Europese defensiesamenwerking: Nu en verder

Publiek debat

Zoals hierboven beschreven kennen we in de EU een gemeenschappelijk veiligheidsbeleid, een gemeenschappelijk buitenlandbeleid en een gemeenschappelijk defensiebeleid. Om dit beleid ook daadwerkelijk vorm te geven zou daar ook de nodige ‘hardware’ en ‘boots’ geleverd moeten worden. Een effectief buitenlandbeleid kan immers niet zonder een inzetbare krijgsmacht. Bovendien staan de landen in de Europese Unie voor de uitdaging zich aan te passen aan de veranderende veiligheidssituatie in de wereld en in het bijzonder de ring van instabiliteit rondom Europa.

Waar de VS aangekondigd heeft zich internationaal – en ook in NAVO-verband – minder te laten gelden, heeft de EU geen andere keus nog actiever voor zijn eigen veiligheid te gaan zorgen. De initiatiefnemer is van mening dat de EU zijn verantwoordelijkheid moet nemen. Dit kan de Europese Unie bereiken door meer consequent en consistent samen te werken op het gebied van veiligheidsanalyses, het vaststellen van gezamenlijke behoeften, de gezamenlijke inkoop en het onderhoud van materieel, training van personeel en het gezamenlijk uitvoeren van missies. Veel hiervan is in de afgelopen jaren in gang gezet met behulp van Europese initiatieven of bilaterale samenwerkingsverbanden. Dit alles tezamen vormt de basis van het op termijn toewerken naar een Europese Krijgsmacht.

Daarnaast is het zo dat de veiligheidsvraagstukken van nu, waarbij het steeds meer gaat om grensoverschrijdende (hybride) dreigingen van (niet-)statelijke actoren, ons laten zien dat we dit als Nederland alleen niet het hoofd kunnen bieden. Ontwikkelingen, zoals:

- De onrust die de Amerikaanse president Trump zaait over de Amerikaanse steun aan en lidmaatschap van de NAVO;
- Een multipolaire wereld: de rol van Rusland, China en andere mogendheden op het wereldtoneel;
- De vervaging van binnen- en buitenlandse veiligheid;
- De toenemende instabiliteit in landen en regio’s aan de randen van en rond Europa en het Koninkrijk;

maken het dat we als EU moeten komen tot een strategisch autonome EU met militaire slagkracht en op middellange termijn de oprichting van een inzetbaar “Europese Krijgsmacht”.

Bij velen roept de term “Europese Krijgsmacht” vragen op. Er bestaat onduidelijkheid over wat dit precies inhoudt en wat de stip op de horizon precies is. Er zijn vragen gesteld, zoals:

op welke gronden kan een Europees Krijgsmacht worden ingezet?, hoe kan de besluitvormingsprocedure eruit zien? en hoe werkt de democratische controle? De initiatiefnemer licht dit graag toe in de volgende paragraaf.

5.1 Europese Krijgsmacht

Conditie

Allereerst is het noodzakelijk om op korte termijn een Directoraat-Generaal Defensie (DG Defensie) op te richten binnen de EU. Het benoemen van een EU-Commissaris voor Defensie ligt in het verlengde hiervan. EU-Commissaris Defensie zal de verantwoordelijkheid dragen voor het DG Defensie en daarmee de planning, coördinatie en uitvoering van het defensiebeleid van de EU. Logischerwijs heeft dit ook consequenties voor de portefeuille van de Hoge Vertegenwoordiger van de Europese Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid.

Mogelijk kunnen in dit verband de bestaande aan defensie gerelateerde agentschappen van de EU eveneens onder het DG Defensie gebracht worden. Verder is het van belang om op korte termijn een Europees militair hoofdkwartier op te richten. Het European Political Strategy Centre stelt in de notitie 'In Defence of Europe' een aantal zaken voor, waaronder de oprichting van een gemeenschappelijk operationeel hoofdkwartier in Brussel en frequente bijeenkomsten van de desbetreffende ministers van Defensie. Een fysiek hoofdkwartier is onmisbaar voor de aansturing van militaire operaties. Het Militair Comité van de Europese Unie kan bijvoorbeeld hierin huisvesten. Het is immers het EUMC dat alle militaire activiteiten in EU-verband aanstuurt. Het hebben van een fysiek hoofdkwartier geldt dan ook als een randvoorwaarde voor de totstandkoming van een Europees Krijgsmacht.

Bijdrage lidstaten

Om een Europese Krijgsmacht te bewerkstelligen is het van belang dat lidstaten nader vast te stellen militaire capaciteiten beschikbaar stellen ten behoeve van de bescherming en verdediging van de Europese Unie. De beschikbaar gestelde militaire capaciteiten (mensen en middelen), al dan niet op basis van roulatie, vormen gezamenlijk de 'Europese Krijgsmacht'. De (juridische) basis voor de inzet van de Europese Krijgsmacht is artikel 42.7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU): *"Indien een lidstaat op zijn grondgebied gewapenderhand wordt aangevallen, rust op de overige lidstaten de plicht deze lidstaat met alle middelen waarover zij beschikken hulp en bijstand te verlenen overeenkomstig artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties."*

Middelen

Logischerwijs zal de exacte invulling van militaire capaciteiten volgen uit de Coordinated Annual Review on Defence (CARD) en Capability Development Plan (CDP). Een gecoördineerde beschouwing van defensieplanningscycli en de Europese prioriteiten op het gebied van capaciteitsontwikkeling vormen hiervoor de basis, evenals de huidige Europese tekortkomingen, de defensieplannen van de lidstaten en de mogelijke toekomstige dreigingen waar de EU het hoofd aan moet bieden.

Mensen

In de EU is sprake van vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal. In het kader van dit initiatief acht de initiatiefnemer het openstellen van de Nederlandse krijgsmacht voor EU-burgers instrumenteel en gezien de oplopende personeelstekorten noodzakelijk. Het kunnen rekruteren van EU-burgers voor de eigen krijgsmacht is al de praktijk in o.a. België,

Denemarken, Ierland, Luxemburg en Frankrijk. Duitsland zinspeelt hierop. EU-burgers in onze krijgsmacht zou de gezamenlijke Europese militaire cultuur en een Europese krijgsmacht ten goede komen en de drempel voor interoperabiliteit verlagen. Door het openstellen van de Nederlandse krijgsmacht voor EU-burgers vergroot Defensie de vijver waaruit de Nederlandse krijgsmacht kan rekruteren. Recent heeft de Commandant der Strijdkrachten (CDS) nog eens benadrukt dat Defensie een groeiende organisatie is en sprake is van een demografische uitdaging: de arbeidsmarkt voor werkgevers wordt schraler. 'Het werven van buitenlanders is ook een optie', als dus de CDS ¹⁴. De initiatiefnemer bekrachtigt de oproep van de CDS.

Collectieve verdediging

Als wij, Europeanen, worden aangevallen dan moeten we onszelf kunnen verdedigen. Het EUGS zegt hierover: *“Europeans, working with partners, must have the necessary capabilities to defend themselves and live up to their commitments to mutual assistance and solidarity enshrined in the Treaties”*.

Oftewel: Europeanen moet kunnen beschikken over de nodige capaciteiten om zichzelf en haar bondgenoten te beschermen. Grondslag hiervoor is art. 42.7 van het Verdrag van de Europese Unie.

In Nederland is dit tevens een van de grondwettelijke taken van de Nederlandse Krijgsmacht: verdedigen van het eigen grondgebied en dat van bondgenoten (Grondwet artikel 97: Krijgsmacht). De bondgenootschappelijke verplichting geldt zowel voor al onze NAVO-bondgenoten als alle EU-bondgenoten.

Zoals eerder gezegd vormt de NAVO de hoeksteen voor ons veiligheidsbeleid,. Er is echter (opnieuw) sprake van een multipolaire wereld. Dit betekent rivaliteit tussen grootmachten. Voor de VS geldt China nu als prioriteit. Ook wanneer we uitgaan van de NAVO, dienen we voorbereid te zijn op een scenario waarin de VS betrokken is bij een onmiddellijke crisissituatie in Azië. De vraag die voorts rijst is wat de afschrikkende en defensieve waarde is van de Europese pijler van de NAVO. Zijn de Europese mogendheden militair instaat om voldoende geloofwaardig weerstand te bieden tegen potentiële agressoren of deze af te schrikken? En hoelang kan Europa standhouden totdat Amerikaanse versterking arriveert wanneer de VS zelf verstrikt is geraakt in een conflict in Azië? Deze strategische context legt een overweging op wat de strategische autonomie voor de EU kan betekenen als het gaat om collectieve verdediging.

Juridisch grondslag

Iedere lidstaat kan een beroep doen op artikel 42.7 van het verdrag van de Europese Unie. Andere lidstaten zullen tegemoet moeten komen om in de veiligheidsbehoefte van de lidstaat in kwestie te voldoen. Een beroep doen op collectieve verdediging gaat uit van het concept van een snelle reactiemacht. De besluitvormingsprocedure ten behoeve van de collectieve verdediging werd in 2015 door de AIV tegen het licht gehouden.¹⁵ De AIV stelt dat *“in geval van inzet ten behoeve van de collectieve verdediging is niet artikel 100 GW maar artikel 97 GW aan de orde. In beginsel is de regering volgens dit artikel niet verplicht het parlement vooraf te informeren. Aan het parlement is toegezegd dat de regering altijd zal trachten dit wel te doen.”* Militair optreden in EU- en NAVO-verband ten behoeve van de collectieve verdediging kent dus een verdragsrechtelijk

¹⁴ www.telegraaf.nl/nieuws/3060144/commandant-der-strijdkrachten-nadenken-over-dienstplicht

¹⁵ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Inzet van snelle reactiemachten* (<https://aiv-advies.nl/88b/nieuws/inzet-van-snelle-reactiemachten>)

gebonden karakter en vereist in Nederland, in principe, niet vooraf een artikel 100-procedure.

Overige EU-lidstaten kennen aanzienlijke verschillen als het gaat om de inzet van een snelle reactiemacht. Het hierboven aangehaalde AIV-rapport spreekt van “*lidstaten waar nauwelijks een rol voor het parlement is*” en “*andere lidstaten zoals Duitsland heeft het parlement een zware en beslissende stem en is bovendien een VN-mandaat een voorwaarde voor de inzet*”. De AIV is van mening dat landen met zeer uiteenlopende parlementaire procedures en bevoegdheden uitstekend blijken te kunnen samenwerken op defensiegebied. Onderling vertrouwen speelt een doorslaggevende rol.

Besluitvormingsprocedure

Om de gemeenschappelijkheid van de besluitvorming in de betrokken landen te vergroten verdient het, ook volgens de AIV, de aanbeveling om een interparlementair netwerk van Standing Committees voor Defensie en Veiligheid op te richten. In deze Standing Committees voor Defensie en Veiligheid zouden ook periodiek de voortgang van de internationale defensiesamenwerking en mogelijke inzetscenario's aan de orde kunnen komen. Ook kan een dergelijk interparlementair netwerk, wanneer nodig, op korte termijn bijeen worden geroepen. Bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een specifieke dreiging of mogelijke inzet.

Wanneer een lidstaat beroep doet op artikel 42.7 zal de desbetreffende lidstaat ook een coördinerende rol hebben bij de uitvoering van een collectieve zelfverdedigingsmissie. De desbetreffende lidstaat heeft immers zicht op welke capaciteiten zij behoeft om te voorzien in haar veiligheid ten behoeve van haar territoriale integriteit. Wanneer de desbetreffende lidstaat daartoe niet instaat is, zal de Europese Krijgsmacht, afhankelijk van welk lidstaat de commando voert in de roulatie, voorzien in de coördinerende rol.

Militaire EU-missies

Vervaging van binnen- en buitenlandse veiligheid heeft tot gevolg dat de interne en externe veiligheid met elkaar verweven zijn. Al in 2017 concludeerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid dat de verslechterde veiligheidsomgeving van Nederland een strategische heroriëntatie vereist.¹⁶ Binnenlandse en buitenlandse veiligheidspolitiek moeten hierin meer samenhang krijgen. Ook gaat het rapport uit van een handelingsperspectief waarin de Nederlandse krijgsmacht versterkt dient te worden in het kader van de Noord-Atlantische en Europese allianties. De WRR stelt: ‘*nationale taken uitgezonderd, is alleen optreden immers uitgesloten. Alleen gezamenlijk kunnen de lidstaten de toegenomen instabiliteit rondom Europa het hoofd bieden.*’ Om hierin te voorzien moet de EU op basis van het GVDB kunnen besluiten tot de inzet van de Europese Krijgsmacht. De strategische autonomie die hiermee gestalte krijgt is cruciaal voor de versterking van de bondgenootschappelijke verdediging van de EU en noodzakelijk om het hoofd te kunnen bieden aan de verslechterde veiligheidssituatie rondom Europa en de toegenomen kwetsbaarheid van Nederland en zijn inwoners.

Initiatiefnemer stelt voor om op korte termijn de inzet van de Europese Krijgsmacht in het kader van civiele en militaire waarnemingsmissies, vredeshandhavende missies en vredesafdwingende missies mogelijk te maken. De veiligheid die de Europese Krijgsmacht in Europese nabuurschap projecteert heeft tot doel de (intern en externe) veiligheid en belangen van de EU te handhaven dan wel te waarborgen.

¹⁶ WRR-rapport nr.98: *Veiligheid in een wereld van verbindingen: een strategische visie op het defensiebeleid* (<https://www.wrr.nl/publicaties/persberichten/2017/05/10/wrr-rapport-nr.-98-veiligheid-in-een-wereld-van-verbindingen-een-strategische-visie-op-het-defensiebeleid>)

Een bijkomend voordeel is dat door samenhang en het aansluiten van lidstaten versnippering tegen wordt gegaan. Ook als het gaat om bijvoorbeeld VN-missies in EU-verband.

Juridische grondslag

Het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) biedt nu al de nodige juridische basis om missies uit te voeren. Zo kunnen ten minste twee lidstaten op basis van artikel 44 VEU en een unaniem besluit een missie uitvoeren. Men zou kunnen spreken van een '*coalition of the willing*'. Lidstaten zijn verantwoordelijk voor de gehele operatie, inclusief planning, coördinatie en uitvoering. Voor een artikel 44 VEU-missie is instemming van de Raad vereist.

Een andere grondslag voor het uitvoeren van militaire missies op basis van VEU is een missie conform artikel 42 en artikel 46 VEU en het bijbehorende Protocol 10. Deze artikelen zijn bedoeld voor de permanent gestructureerde samenwerking voor de versterking van defensiecapaciteiten, echter zouden ze ook gebruikt kunnen worden voor het uitvoeren van missies. Bij een missie hoeven lidstaten geen instemming aan de overige lidstaten te vragen, een mededeling aan de Raad en De Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid volstaat. Er is dan ook geen sprake van de consensusregel.

In dit kader stelt de initiatiefnemer voor om de juridische basis voor permanent gestructureerd samenwerking ruimer te hanteren voor de inzet van de Europese krijgsmacht. Niet alleen de lidstaten kunnen een oproep doen tot het uitvoeren van een militaire missie, ook de HV zou op basis van de GVDB de mogelijkheid moeten hebben om een beroep te doen op de Europese Krijgsmacht en het uitvoeren van een missie. Voor de financiering van dergelijke missies kan men een beroep doen op de Europese Vredesfaciliteit, het fonds ter waarde van €10,5 miljard en geheel ten behoeve van operationele inzet. Europa is dan verantwoordelijk voor de planning, coördinatie en het uitvoeren van dergelijke missie. Het Europese militaire hoofdkwartier is de uitvalsbasis voor een dergelijke missie.

Besluitvormingsprocedure

Wanneer de HV een voorstel tot militaire inzet doet zullen de defensie-ministers van de Europese Unie, inclusief de politiek- en militaire staven, bijeenkomen (RBZ Defensie) om per 'qualified majority vote' in te stemmen met het voorstel. Ook het interparlementaire netwerk van Standing Committees voor Defensie en Veiligheid zou dan bijeen moeten worden geroepen om geïnformeerd te worden over een mogelijke inzet. Zij kunnen op hun beurt hun nationale parlementen inlichten. Instemming van nationale parlementen geschiedt per parlement. Zoals eerder gesteld hebben lidstaten uiteenlopende procedures die bewandeld dienen te worden.

De voortgang en controle van militaire EU-missies dienen te worden besproken in een volwaardig Commissie veiligheid en defensie (nu nog een subcommissie) van het Europees Parlement, aangevuld met het interparlementaire netwerk van Standing Committees voor Defensie en Veiligheid. De initiatiefnemer bekrachtigt hiermee tevens het voorstel van het Europees Parlement om het democratisch toezicht van het EP te versterken door middel van een volwaardige Commissie veiligheid en defensie. Dit wordt voorgesteld in het laatste aangenomen verslag van het EP inzake de parlementaire dimensie van de implementatie van het GVDB.

Dit betekent dat EU-lidstaten parlementaire controle kunnen uitoefenen middels het interparlementaire netwerk van Standing Committees voor defensie en veiligheid en door het belopen van de gebruikelijke parlementaire procedures voor militaire missies (VN- en

NAVO-missies). In Nederland is dat de artikel 100-procedure. Bovendien kunnen parlementen van lidstaten hun minister van Defensie oproepen om een bepaald standpunt in te nemen in de RBZ Defensie. Verder houdt de bevolking van een EU-lidstaat invloed op de Europese besluitvorming middels de gekozen Europarlementariërs van dat land.

6. Beslispunten

1. Initiatiefnemer vraagt de Kamer in te stemmen de regering te verzoeken om het voorstel voor een Europees Krijgsmacht, na advies van een onafhankelijk adviesorgaan, uit te werken en steun te verwerven bij andere lidstaten om het vervolgens voor te leggen in de Europese Raad.
2. Initiatiefnemer vraagt de Kamer in te stemmen de regering te verzoeken om tot een gedegen analyse te komen over wat de Europese Unie nodig heeft aan militaire capaciteiten (mensen en middelen) om het eigen grondgebied te beschermen.
3. Initiatiefnemer vraagt de Kamer in te stemmen de regering te verzoeken op korte termijn de Nederlandse Krijgsmacht open te stellen voor EU-burgers.

Voor de uitwerking van beslispunt 1. vraagt de initiatiefnemer de Kamer in te stemmen de regering te verzoeken om de volgende voorstellen uit te werken, hiervoor steun te verwerven bij andere lidstaten en het vervolgens voor te leggen in de Europese Raad:

4. De oprichting van een gemeenschappelijk Europees militair hoofdkwartier, het DG Defensie en het tot stand brengen van de portefeuille EU-Commissaris voor Defensie
5. Op korte termijn de oprichting van een interparlementair netwerk van Standing Committees voor Defensie en Veiligheid
6. De bevoegdheden van de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid zodanig aan te passen zodat zij een verzoek tot inzet van de Europese Krijgsmacht kan doen.
5. De lidstaten te verzoeken om EU-burgers toe te staan deel te nemen aan de eigen Krijgsmacht, naar voorbeeld van o.a. België.
6. In de Raad steun uit te spreken voor het voorstel om het democratisch toezicht van het Europees Parlement te versterken met een volwaardige Commissie Veiligheid en Defensie in het Europees Parlement.

7. Financiële consequenties

Vanuit het MFK kunnen middelen ingezet worden die belegd zijn in het Europees Defensiefonds ter waarde van €13 miljard. Van deze €13 miljard is €4,1 miljard voorzien voor de financiering van gezamenlijke defensie-onderzoeksprojecten, voornamelijk via subsidies. De overige €8,9 miljard is voorzien voor de cofinanciering van de gezamenlijke ontwikkeling van defensiecapaciteiten. Deze middelen kunnen ook gebruikt worden voor gezamenlijke aankoop van materieel ten behoeve van de Europese Krijgsmacht. Ook zijn er middelen buiten het MFK vrijgemaakt voor het Europees Vredesfaciliteit. Deze middelen

kunnen gebruikt worden voor optreden op militair- en defensiegebied ter ondersteuning van de doelstellingen van het gemeenschappelijk Buitenland- en Veiligheidsbeleid.

Verder moet worden opgemerkt dat de fragmentatie van defensiemarkten leiden tot een gebrek aan interoperabiliteit en gepaard gaat met ten minste 30 miljard aan kosten. Door verdere intensiveringen van de samenwerkingsverbanden en schaalvoordelen kunnen de kosten die voortkomen uit fragmentatie worden gedrukt. Dit komt de doeltreffendheid en doelmatigheid van defensie-uitgaven ten goede.

Belhaj

Bijlage: grondslag voor Europese defensiesamenwerking

In het Verdrag betreffende de Europese Unie staan in artikel 42 tot en met 46 de bepalingen inzake het gemeenschappelijk veiligheid- en defensiebeleid. Deze bepalingen vormen de basis van de huidige beleidsmaatregelen van de Europese Defensiesamenwerking.

Artikel 42

1. Het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid is een integrerend deel van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Het voorziet de Unie van een operationeel vermogen dat op civiele en militaire middelen steunt. De Unie kan daarvan gebruik maken voor missies buiten het grondgebied van de Unie met het oog op vredeshandhaving, conflictpreventie en versterking van de internationale veiligheid overeenkomstig de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties. De uitvoering van deze taken berust op de door de lidstaten beschikbaar gestelde vermogens.
2. Het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid omvat de geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid van de Unie. Dit zal tot een gemeenschappelijke defensie leiden zodra de Europese Raad met eenparigheid van stemmen daartoe besluit. In dat geval beveelt hij de lidstaten aan een daartoe strekkend besluit aan te nemen overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen. Het beleid van de Unie overeenkomstig deze afdeling laat het specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten onverlet, eerbiedigt de uit het Noord-Atlantisch Verdrag voortvloeiende verplichtingen van bepaalde lidstaten waarvan de gemeenschappelijke defensie gestalte krijgt in de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), en is verenigbaar met het in dat kader vastgestelde gemeenschappelijke veiligheids- en defensiebeleid.
3. De lidstaten stellen civiele en militaire vermogens ter beschikking van de Unie voor de uitvoering van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid, om zodoende bij te dragen aan het bereiken van de door de Raad bepaalde doelstellingen. Lidstaten die onderling multinationale troepenmachten vormen, kunnen deze troepenmachten tevens ter beschikking van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid stellen.
4. Besluiten betreffende het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid, waaronder begrepen het opzetten van een missie als bedoeld in dit artikel, worden op voorstel van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid of op initiatief van een lidstaat door de Raad met eenparigheid van stemmen vastgesteld. De hoge vertegenwoordiger kan, in voorkomend geval samen met de Commissie, voorstellen om gebruik te maken van nationale middelen en van instrumenten van de Unie.
5. De Raad kan de uitvoering van een missie in het kader van de Unie toevertrouwen aan een groep lidstaten, teneinde de waarden van de Unie te beschermen en haar belangen te dienen.

De uitvoering van een dergelijke missie wordt beheerst door artikel 44.

6. De lidstaten waarvan de militaire vermogens voldoen aan strengere criteria en die terzake verdergaande verbintenissen zijn aangegaan met het oog op de uitvoering van de meest veeleisende taken, stellen in het kader van de Unie een permanente gestructureerde samenwerking in. Deze samenwerking wordt beheerst door artikel 46. Zij laat de bepalingen van artikel 43 onverlet.

7. Indien een lidstaat op zijn grondgebied gewapenderhand wordt aangevallen, rust op de overige lidstaten de plicht deze lidstaat met alle middelen waarover zij beschikken hulp en bijstand te verlenen overeenkomstig artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties. Dit laat het specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten onverlet. De verbintenissen en de samenwerking op dit gebied blijven in overeenstemming met de in het kader van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie aangegane verbintenissen, die voor de lidstaten die er lid van zijn, de grondslag en het instrument van hun collectieve defensie blijft.

Artikel 43

1. De in artikel 42, lid 1, bedoelde missies, waarbij de Unie civiele en militaire middelen kan inzetten, omvatten gezamenlijke ontwapeningsacties, humanitaire en reddingsmissies, advies en bijstand op militair gebied, conflictpreventie en vredeshandhaving, missies van strijdkrachten met het oog op crisisbeheersing, daaronder begrepen vredestichting, alsmede stabiliseringsoperaties na afloop van conflicten. Al deze taken kunnen bijdragen aan de strijd tegen het terrorisme, ook door middel van steun aan derde landen om het terrorisme op hun grondgebied te bestrijden.

2. De Raad regelt bij besluit de in lid 1 bedoelde missies en stelt doel en reikwijdte ervan vast, alsmede de algemene voorschriften voor de uitvoering ervan. De hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid draagt onder gezag van de Raad en in nauw en voortdurend contact met het politiek en veiligheidscomité zorg voor de coördinatie van de civiele en militaire aspecten van deze missies.

Artikel 44

1. In het kader van de overeenkomstig artikel 43 vastgestelde besluiten kan de Raad de uitvoering van een missie toevertrouwen aan een groep lidstaten die dat willen en die over de nodige vermogens voor een dergelijke missie beschikken. Deze lidstaten regelen in samenspraak met de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid onderling het beheer van de missie.

2. De lidstaten die aan de missie deelnemen, brengen de Raad regelmatig op eigen initiatief of op verzoek van een andere lidstaat op de hoogte van het verloop van de missie. De deelnemende lidstaten wenden zich onverwijld tot de Raad indien de uitvoering van de missie zwaarwegende gevolgen met zich meebrengt of een wijziging vereist van de doelstelling, de reikwijdte of de uitvoeringsbepalingen van de missie, zoals vastgesteld bij de in lid 1 bedoelde besluiten. In dat geval stelt de Raad de nodige besluiten vast.

Artikel 46

1. De lidstaten die wensen deel te nemen aan de in artikel 42, lid 6, bedoelde permanente gestructureerde samenwerking, die voldoen aan de criteria en die de verbintenissen inzake militaire vermogens als vermeld in het Protocol betreffende permanente gestructureerde

samenwerking onderschrijven, stellen de Raad en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid in kennis van hun voornemen.

2. Binnen drie maanden na de in lid 1 bedoelde kennisgeving stelt de Raad een besluit tot instelling van de permanente gestructureerde samenwerking en tot opstelling van de lijst van deelnemende lidstaten vast. De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, na raadpleging van de hoge vertegenwoordiger.

3. Iedere lidstaat die in een later stadium aan de permanente gestructureerde samenwerking wenst deel te nemen, stelt de Raad en de hoge vertegenwoordiger van zijn voornemen in kennis. De Raad stelt een besluit vast houdende bevestiging van de deelneming van de betrokken lidstaat die aan de criteria voldoet en de verbintenissen onderschrijft als bedoeld in de artikelen 1 en 2 van het protocol betreffende permanente gestructureerde samenwerking. De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, na raadpleging van de hoge vertegenwoordiger. Aan de stemming wordt alleen deelgenomen door de leden van de Raad die de deelnemende lidstaten vertegenwoordigen.

De gekwalificeerde meerderheid wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 238, lid 3, onder a), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

4. Indien een deelnemende lidstaat niet langer aan de criteria voldoet of zich niet langer kan houden aan de verbintenissen als bedoeld in de artikelen 1 en 2 van het protocol betreffende permanente gestructureerde samenwerking, kan de Raad een besluit tot schorsing van de deelneming van deze lidstaat vaststellen. De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Aan de stemming wordt alleen deelgenomen door de leden van de Raad die de deelnemende lidstaten vertegenwoordigen, met uitzondering van de betrokken lidstaat. De gekwalificeerde meerderheid wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 238, lid 3, onder a), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

5. Indien een lidstaat zijn deelneming aan de permanente gestructureerde samenwerking wenst te beëindigen, geeft hij daarvan kennis aan de Raad, die er akte van neemt dat de deelneming van de betrokken lidstaat afloopt.

6. Andere dan de in de leden 2 tot en met 5 bedoelde besluiten en aanbevelingen van de Raad in het kader van de permanente gestructureerde samenwerking worden met eenparigheid van stemmen vastgesteld. Voor de toepassing van dit lid wordt eenparigheid van stemmen alleen door de stemmen van de vertegenwoordigers van de deelnemende lidstaten gevormd.