



Pragmatisme voorbij

Het Nederlandse beleid ten aanzien van de rol van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid in de Europese veiligheidsarchitectuur





Voorwoord

De Europese Unie (EU) en Nederland staan op een kruispunt van hun veiligheids- en defensiebeleid. Een verslechterd dreigingsbeeld en veranderende geopolitieke verhoudingen stellen beide voor nieuwe strategische keuzes. In deze context is het belang van de EU als veiligheidspolitieke speler sterk toegenomen. Het Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) van de EU staat sinds de publicatie van de EU Global Strategy in 2016 hoog op de Europese politieke agenda. Nieuwe initiatieven om Europese defensiesamenwerking te versterken, waar Nederland nauw bij betrokken is, volgen elkaar in de jaren daarna in hoog tempo op.

De directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) heeft een evaluatie uitgevoerd van het Nederlandse GVDB-beleid in de periode 2016-2019. Deze evaluatie bestaat uit twee rapporten. Het eerste rapport, ‘Pragmatisme voorbij’, gaat in op het Nederlandse GVDB-beleid binnen de Europese veiligheidsarchitectuur. Het tweede rapport, ‘De kloof gedicht?’, analyseert het Nederlandse beleid ten aanzien van militaire en civiele capaciteitenontwikkeling binnen de EU.

De hoofdonderzoekers die namens IOB aan deze evaluatie hebben gewerkt zijn Anne Bakker, Margriet Drent en Sam Streefkerk. Daarnaast waren Marieke van Egmond, Gijs van Loon, Paul de Nooijer en Aukje Postma betrokken bij de totstandkoming van de rapporten. IOB is hen erkentelijk voor hun bijdragen.

Een externe referentiegroep heeft het onderzoek begeleid. Deze bestond behalve uit vertegenwoordigers van relevante beleidsdirecties van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie uit twee wetenschappelijk deskundigen: prof. Sven Biscop van de Universiteit Gent en het Egmont Instituut en prof. Isabelle Duyvesteyn van de Universiteit Leiden. De interne peer review werd verzorgd door een klankbordgroep bestaande uit IOB-collega’s Bas Limonard, Josine Polak, Arjan Schuthof (voorzitter), Paul Westerhof en mijzelf. Namens IOB bedank ik alle leden van de externe referentiegroep en de klankbordgroep voor hun advies en ondersteuning.

Een speciaal woord van dank gaat uit naar alle geïnterviewden.

De eindverantwoordelijkheid voor de rapporten berust bij IOB.

Dr. Wendy Asbeek Brusse
Directeur directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie
Ministerie van Buitenlandse Zaken



Inhoudsopgave

Voorwoord

Lijst met afkortingen

1 Over dit rapport

- 1.1 Aanleiding
- 1.2 Evaluatie IOB
- 1.3 Onderzoeksdoelstelling en -vraagstelling
- 1.4 Onderzoeksaanpak
- 1.5 Opzet van dit rapport

2 Ontwikkelingen van het GVDB in het licht van nieuwe dreigingen en geopolitieke verhoudingen

- 2.1 Dreigingsbeeld en ontwikkeling van het GVDB 2013-2019
- 2.2 Taken en ambitieniveau
- 2.3 Europese strategische autonomie
- 2.4 Bescherming van de Unie en haar burgers
- 2.5 EU-NAVO-samenwerking
- 2.6 EU militair plannings- en uitvoeringsvermogen
- 2.7 Laatste ontwikkelingen: Europese Defensie Unie
- 2.8 Conclusies

2	3 Nationaal krachtenveld en debat	26
3.1	Actoren ten aanzien van het GVDB	27
3.2	Menskracht	28
3.3	Het Nederlandse debat	28
3.4	Fora voor het denken over de rol van het GVDB	32
3.5	Oriëntatie op de toekomst?	33
3.6	Conclusies	34
7	4 Europese strategische autonomie	35
9	9 Nederlandse doelen ten aanzien van strategische autonomie	36
9	4.2 Nederlandse inzet ten aanzien van strategische autonomie	37
9	4.3 Internationaal krachtenveld	38
9	4.4 Resultaten	40
9	4.5 Conclusies	41
10	5 ‘Een Europa dat beschermt’	42
11	5.1 Nederlandse doelen ten aanzien van ‘een Europa dat beschermt’	43
16	5.2 Nederlandse inzet ten aanzien van ‘een Europa dat beschermt’	44
21	5.3 Internationaal krachtenveld	45
21	5.4 Resultaten	46
23	5.5 Conclusies	46
24		
24		
25		



6 EU-NAVO-samenwerking	47	Annexen	72
6.1 Nederlandse doelen ten aanzien van EU-NAVO-samenwerking	48	Annex I: Methodologische verantwoording	
6.2 Nederlandse inzet ten aanzien van EU-NAVO samenwerking	50	Analytische aanpak	72
6.3 Internationaal krachtenveld	51	Interviews	72
6.4 Resultaten	53	Documentenanalyse	73
6.5 Conclusies	55		
		Annex II: GVDB-missies en operaties waaraan Nederland een bijdrage leverde tussen 2013-nu	74
7 Het militair plannings- en uitvoeringsvermogen (MPCC)	56	Eindnoten	75
7.1 Nederlandse doelen ten aanzien van het MPCC	57		
7.2 Nederlandse inzet ten aanzien van het MPCC	57		
7.3 Internationaal krachtenveld	58		
7.4 Resultaten	58		
7.5 Conclusies	60		
8 Conclusies en aanbevelingen	61		
8.1 Nederlandse doelen en inzet	62		
8.2 Nationaal krachtenveld en menskracht	68		
8.3 Internationaal krachtenveld	71		



Lijst met afkortingen

Afkorting

AO	Algemeen Overleg
AZ	Ministerie van Algemene Zaken
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CARD	Coordinated Annual Review on Defence
CCDP	Civilian Capability Development Plan
CDP	Capability Development Plan
CDS	Commandant der Strijdkrachten
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capability
CSDP	Common Security and Defence Policy
DGB	Directoraat-Generaal Beleid (ministerie van Defensie)
DVB	Directie Veiligheidsbeleid (ministerie van Buitenlandse Zaken)
DVB-CV	Afdeling Crisisbeheersing en Vredesoperaties
DVB-VD	Afdeling Veiligheid en Defensie
EC	Europese Commissie
EDA	Europees Defensie Agentschap
EDEO	Europese Dienst voor Extern Optreden

Afkorting

EDF	Europees Defensiefonds
EDI	European Deterrence Initiative
EDU	European Defence Union
EDIDP	European Defence Industrial Development Programme
EDTIB	European Defence Technological and Industrial Base
EEAS/EDEO	European External Action Service/Europese Dienst voor Extern Optreden
EI2	European Intervention Initiative
EMASOH	European-Led Mission Awareness Strait of Hormuz
ER	Europese Raad
ERI	European Reassurance Initiative
EU	Europese Unie
EUGS	EU Global Strategy
EUMS	European Union Military Staff
EVDB	Europees Veiligheids- en Defensiebeleid
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Frontex	Europees Grens- en kustwachtagentschap

**Afkorting**

GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid
GVDB	Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid
HV	Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid
ICG	Interdepartementale Coördinatiegroep Europese Defensie
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IOB	Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (ministerie van Buitenlandse Zaken)
INF	Intermediate-Range Nuclear Forces
IS	Islamitische Staat
IVS	Internationale Veiligheidsstrategie
J&V	Ministerie van Justitie en Veiligheid
JEF	Joint Expeditionary Force
KSA	Key Strategic Activities
MENA	Midden-Oosten en Noord-Afrika
MPCC	Military Planning and Conduct Capability / Militair plannings- en uitvoeringsvermogen
NAC-PSC	North Atlantic Council – Political and Security Committee

Afkorting

NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NDPP	NAVO Defensieplanningsproces
OAR	Operation Atlantic Resolve
PESCO	Permanent Gestructureerde Samenwerking
PMG	Politiek-Militaire werkgroep
PMV	Politiek-Militair Vertegenwoordiger
PV	Permanente Vertegenwoordiging
PSC/ PVC	Political and Security Committee / Politiek en Veiligheidscomité
RBZ	Raad Buitenlandse Zaken
SDIP	Security and Defence Implementation Plan
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SMO	Stuurgroep Missies en Operaties
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten



1 Over dit rapport

1.1 Aanleiding

De laatste jaren staat de defensiedimensie van de Europese Unie (EU) sterk in de belangstelling van de politiek en media in Nederland en andere EU-lidstaten. Geopolitieke ontwikkelingen volgen elkaar op, de veiligheidssituatie in en nabij Europa verslechtert en de interne en externe veiligheid van de EU raken sterk verweven. Hierdoor is het belang van de EU als speler op het gebied van veiligheid en defensie toegenomen. Vooral vanaf 2016 nemen de ontwikkelingen op het terrein van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) een hoge vlucht. Vanaf dat jaar is het beleid snel uitgebreid met nieuwe initiatieven om militaire en civiele capaciteiten te versterken en de financiering en aansturing van EU-missies en operaties te verbeteren.^a Nederland is als een van de oprichters van de EU nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van het GVDB en is medevormgever van – en deelnemer aan – alle gestarte initiatieven. In deze evaluatie wordt daarom aandacht besteedt aan de richting die het GVDB opgaat en de rol die het speelt in de Europese veiligheidsarchitectuur,^b in relatie tot de NAVO.

1.2 Evaluatie IOB

Dit rapport is onderdeel van de bredere evaluatie van het Nederlandse beleid ten aanzien van het GVDB van de EU, die in 2019 en 2020 is uitgevoerd door de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken.^c De focus ligt hierin op de periode 2016-2019.^c Dit eerste rapport behandelt de rol van het GVDB in de Europese veiligheidsarchitectuur.^d Het tweede rapport richt zich op civiele en militaire capaciteitenontwikkeling binnen de EU.^d

1.3 Onderzoeksdoelstelling en -vraagstelling

Het onderzoek heeft twee doelstellingen:

1. *Verantwoorden*: Bijdragen aan de verantwoording van het door Nederland gevoerde beleid ten aanzien van het GVDB;
2. *Leren*: Identificeren van aandachtspunten, aanbevelingen en handvatten voor toekomstige beleidsvorming en –uitvoering op het terrein van het Gemeenschappelijk Beleid.

^a Zoals CARD, PESCO, het Civiel Compact, het MPCC, de EPF en het EDIDP en het EDF van de Europese Commissie. Voor meer informatie over het Nederlandse beleid ten aanzien van deze initiatieven, zie het rapport ‘De kloof gedicht. Evaluatie van het Nederlandse beleid ten aanzien van EU civiele en militaire capaciteitenontwikkeling’, IOB evaluatie, 2020.

^b De Europese veiligheidsarchitectuur kan gezien worden als het samenspel van veiligheidsarrangementen in Europa. Daarvan maken het GVDB van de EU en het veiligheidsarrangement van de NAVO het belangrijkste deel uit.

^c Voor deze periode is gekozen omdat in 2016 sprake is van toegenomen Nederlandse aandacht voor het GVDB als gevolg van de publicatie van de EU Global Strategy en het Nederlandse EU-voorzitterschap. De onderzoeksfase van dit rapport is eind 2019 afgelopen. Ontwikkelingen tot en met december 2019 zijn meegenomen in de analyse.

^d Zoals in de Terms of Reference van deze evaluatie is vermeld, was het aanvankelijk de bedoeling om een derde rapport te schrijven over de geïntegreerde benadering in EU-missies en operaties. Door beperkingen als gevolg van de uitbraak van Covid-19 is het niet mogelijk om dit laatste onderzoek uit te voeren.



De vragen die in dit rapport centraal staan zijn:

Wat wil het Nederlandse kabinet bereiken als het gaat om de rol van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid in de Europese veiligheidsarchitectuur, in relatie tot de NAVO? Hoe probeert het kabinet deze doelstellingen te behalen en wat komt daarvan op EU-niveau terecht?

In het debat over de richting van het GVDB en de rol die het beleidskader speelt in de Europese veiligheidsarchitectuur staat een aantal kernthema's en concepten centraal. Dit zijn:

1. de interpretatie en mate van Europese strategische autonomie en de discussie over 'een Europees leger';
2. de betekenis van 'een Europa dat beschermt';
3. de verhouding en samenwerking tussen de EU/het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid en de NAVO;
4. het militair plannings- en uitvoeringsvermogen (MPCC) en de discussie over een militair hoofdkwartier van de EU.

Dit onderzoek analyseert het Nederlandse beleid ten aanzien van deze kernthema's en concepten en biedt daarmee inzicht in de belangrijkste debatten, keuzes en dilemma's over de rol van het GVDB in de Europese veiligheidsarchitectuur, in relatie tot de NAVO. Aan elk concept of thema wordt een hoofdstuk gewijd waarin de Nederlandse doelen, de inzet, het (internationale) krachtenveld en de uitkomsten worden geanalyseerd. Dat leidt tot de volgende deelvragen per thema:

Doelen

1. Wat wil het Nederlandse kabinet bereiken als het gaat om de rol van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid in de Europese veiligheidsarchitectuur, in relatie tot de NAVO?
2. Welke aannames liggen hieraan ten grondslag?

Inzet

3. Hoe probeert het kabinet deze doelstellingen te behalen?
 - a. Wat is de beleidsinzet van het kabinet?
 - b. Welke middelen en menskracht zet het kabinet hiervoor in?

Krachtenveld

4. Hoe wordt de kabinetsinzet beïnvloed door het nationale en internationale krachtenveld? Welke coalitievorming vindt plaats op dit terrein, en hoe verhoudt Nederland zich daartoe?
5. In hoeverre laat het kabinet zich leiden door de politieke- en veiligheidscontext?

Resultaten

6. In hoeverre bereikt het Nederlandse kabinet zijn doelstellingen?
7. Welke lessen kunnen hieruit worden geleerd voor toekomstig beleid?



1.4 Onderzoeksaanpak

Dit onderzoek baseert zich op een uitgebreide documentanalyse en meer dan vijftig interviews. De onderzoekers hebben interviews afgenumen met beleidsmedewerkers in binnen- en buitenland. De meerderheid werkte ten tijde van het onderzoek voor de ministeries van Defensie of Buitenlandse Zaken. Daarnaast zijn interviews met denktankmedewerkers, parlementariërs, wetenschappers en diplomaten afgenumen. Daarnaast zijn openbare en interne beleidsdocumenten van de EU en met name de Nederlandse ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken uitvoerig geanalyseerd. Openbaar bronnenmateriaal als Kamerstukken, rapporten, (wetenschappelijke) artikelen, boeken en mediaberichten zijn ook veelvuldig gebruikt. Vanwege de actualiteit van de discussies ligt de nadruk in dit deelrapport op de periode 2016-2019.

In dit rapport worden uitspraken gedaan over plausibiliteit en niet over causaliteit. Gezien het aantal actoren dat betrokken is bij het GVDB, is het niet direct mogelijk om causale verbanden te leggen tussen de Nederlandse beleidsinzet en de uitkomsten op Europees niveau. Een complicerende factor hierbij is dat het rapport voornamelijk inzoomt op (beleids-)debatten - die bovendien nog doorlopen waardoor de uitkomsten momentopnames zijn - en niet op aferonede programma's of projecten. Het is daarom vaak nog niet mogelijk om te spreken over harde resultaten. Complexe en soms minder grijpbare onderwerpen van sterk politieke aard staan hier centraal: hoe verhoudt Nederland^e zich tot de meer strategische, langetermijnvragen over de richting van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid en de invulling van de Europese veiligheidsarchitectuur? Door het proces dat tot bepaalde – tussentijdse – uitkomsten heeft geleid te analyseren kan causaliteit wel benaderd worden. Bovendien kan de constatering volgen of het aannemelijk is dat bepaalde doelen, mede dankzij de Nederlandse inzet, behaald zijn of niet. Voor meer informatie over de aanpak en methoden, zie de methodologische verantwoording in Annex 1.

1.5 Opzet van dit rapport

Dit eerste rapport bestaat uit acht hoofdstukken. Hoofdstuk 2 gaat in op de huidige stand van zaken van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid en de ontwikkelingen die het de laatste jaren heeft doorgemaakt. Deze ontwikkelingen worden beschouwd in de context van de verslechterende veiligheidssituatie in en rondom Europa en de veranderde internationale geopolitieke verhoudingen. Tevens wordt een korte inleiding in de kerndebatten ten aanzien van het GVDB gegeven, waardoor dit stuk dient als een scene-setter voor de volgende hoofdstukken.

Het Nederlands krachtenveld ten aanzien van de rol van het GVDB in de Europese veiligheidsarchitectuur is het onderwerp van hoofdstuk 3. Wat zijn de belangrijkste interne actoren en waar vinden de discussies plaats? Welke opvattingen over de ontwikkeling van het GVDB heersen er en hoe vinden die ingang in het beleidsproces door strategie- en beleidsvorming? De hier op volgende hoofdstukken zoomen in op de geïdentificeerde kernthema's en concepten: Europese strategische autonomie (hoofdstuk 4), 'een Europa dat beschermt' (hoofdstuk 5), EU-NAVO-samenwerking (hoofdstuk 6) en het militair plannings- en uitvoeringsvermogen (hoofdstuk 7). Het rapport sluit af met een concluderend hoofdstuk waarin aanbevelingen staan geformuleerd voor toekomstig beleid.

^e Onder 'Nederland' worden het kabinet en in het bijzonder de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken geschaard. In onderlinge afstemming wordt een gezamenlijke Nederlandse positie geformuleerd en uitgedragen in de relevante fora in Brussel. Wanneer in dit rapport over Nederland wordt gesproken, worden dus in feite deze drie actoren bedoeld die als 'EU lid Nederland' een gezamenlijke positie innemen en uitdragen. Waar mogelijk en relevant zullen het kabinet en de afzonderlijke ministeries afzonderlijk benoemd worden. In hoofdstuk 3 'Nationaal krachtenveld en debat' zal ingegaan worden op posities en belangen van de bij het GVDB betrokken interne actoren.



2 Ontwikkelingen van het GVDB in het licht van nieuwe dreigingen en geopolitieke verhoudingen →



Het GVDB is een beleidsterrein dat een zeer snelle ontwikkeling doormaakt. Dit maakt de vraag naar de rol ervan in de Europese veiligheidsarchitectuur extra prangend. Voordat wordt ingegaan op de Nederlandse positie in de meest urgente debatten over de richting van het GVDB, worden in dit hoofdstuk de belangrijkste ontwikkelingen binnen het GVDB in de periode 2013-2019^f besproken. Hoe heeft het beleid zich in het licht van een verslechterd dreigingsbeeld en veranderende geopolitische verhoudingen ontwikkeld? Welke veiligheids- en defensietaken neemt de EU op zich en kan ze aan? Welke belangen verdedigt de EU en in welk geografisch gebied? De debatten ten aanzien van Europese strategische autonomie, ‘een Europa dat beschermt’, EU-NAVO-verhoudingen en een Europees hoofdkwartier/het militair plannings- en uitvoeringsvermogen (MPCC) worden in dit hoofdstuk alvast geïntroduceerd.

2.1 Dreigingsbeeld en ontwikkeling van het GVDB 2013-2019

Geopolitieke ontwikkelingen en dreigingsbeeld

In de periode 2013-2019 heeft Europa te maken met een aantal ontwikkelingen die Europese veiligheid bedreigen. Deze zijn voor een groot deel, maar zeker niet uitsluitend, terug te voeren op de instabiliteit in de buurregio's van Europa. Het Midden-Oosten en Noord-Afrika, de MENA-regio, geldt als de minst vreedzame regio ter wereld,³ waarin met name de conflicten in Libië en Syrië voor ontwrichting zorgen. Daarnaast spelen in de Sahel en de Hoorn van Afrika conflicten waar de EU en EU-lidstaten bij betrokken zijn. De instabiliteit in deze zuidelijke regio's leidt in 2015 tot grote migratiestromen richting Europa. De hierop volgende migratiecrisis zorgt voor verdeeldheid tussen EU-lidstaten en stelt de samenhang binnen de EU en de politieke stabiliteit op de proef. Met name de opkomst van terreurorganisatie Islamitische Staat (IS) in Syrië en Irak draagt sinds de oprichting van het Kalifaat in 2014 bij aan een verslechterde veiligheidscontext en een toename van het aantal terroristische aanslagen in de EU. Hoewel IS militair inmiddels grotendeels verslagen is, woedt de burgeroorlog in Syrië voort en blijft de veiligheidssituatie in Irak zorgwekkend. Bovendien is de Sahel, ondanks de militaire inzet van onder andere de EU, de VN en met name EU-lidstaat Frankrijk, verre van stabiel: terreuroorganisaties hebben hier een stevige voet aan de grond.⁴ Terrorisme, transnationale criminaliteit zoals drugs- en mensensmokkel

maar ook klimaatverandering en slechte lokale sociaaleconomische omstandigheden zijn problemen die steeds meer met elkaar verweven zijn, wat de complexiteit van de problematiek vergroot. Aangezien er duidelijke negatieve spillover-effecten zijn voor Europa vraagt dit veel van de EU en het GVDB.

De spanningen in de oostelijke buurregio's van Europa nemen in 2014 ook sterk toe door de Russische annexatie van het Oekraïense schiereiland De Krim en het voortdurende conflict in Oost-Oekraïne. Dat dit conflict directe impact heeft op West-Europa, blijkt als in juli 2014 een lijnvlucht vanuit Amsterdam boven Oekraïne uit de lucht wordt gehaald waarbij een groot aantal passagiers om het leven komt. Tevens neemt de dreiging van met name Rusland op het gebied van hybride oorlogsvoering⁵ toe. Op dit vlak heeft Rusland een goed ontwikkelde toolbox. De Russische pogingen democratische verkiezingen in de Verenigde Staten, Duitsland en Frankrijk te beïnvloeden, en de spionage- en desinformatiecampagnes in bijvoorbeeld Nederland, zijn het bewijs dat het land een destabiliserende factor in Europa is geworden.⁶

^f Hoewel de focus van dit onderzoek ligt op de periode 2016-2019 worden de belangrijkste contextuele ontwikkelingen in de jaren voorafgaand aan deze periode meegenomen. Deze zijn van invloed geweest op de snelle ontwikkelingen binnen het GVDB sinds 2016. Vanaf 2013 verscheen het GVDB vanwege de verslechterde veiligheidssituatie voor het eerst op de agenda van de Europese Raad.

^g Hybride oorlogsvoering is vaak een combinatie van politieke inmenging, een laag niveau van geweldsuitoefening, spionage, cyberaanvallen, economische druk, criminaliteit en corruptie. Zie bijvoorbeeld Lord Joplin, Special Rapporteur NATO's Committee on the civil dimension of Security (CDS), “Countering Russia’s Hybrid Threats”, 2018, p. 1.



Ook verder buiten Europa lopen spanningen op. In Zuidoost-Azië breidt China – via onder andere het One Belt One Road initiatief – over land en zee zijn economische en politieke invloed uit en treedt het assertief op in de Zuid-Chinese Zee.⁷ De spanningen tussen Noord- en Zuid-Korea, China en Japan, evenals tussen China en de VS kunnen negatieve gevolgen hebben voor Europa. De VS zien China en niet Rusland als enige – min of meer gelijke – strategische concurrent.⁸ Ook in Europa is steeds meer oog voor het risico van de groeiende invloed van China voor de Europese belangen en wordt het land door de EU zelfs als systemische rivaal aangeduid.⁹ Zo is er meer aandacht voor de tactiek van China om EU-lidstaten waarmee het goede betrekkingen heeft, in te zetten om beleid dat in gaat tegen de Chinese belangen te beïnvloeden en/of af te zwakken.¹⁰ Toch wordt China in de EU niet op dezelfde manier als strategische concurrent beschouwd als in de VS.¹¹ Een groot aantal lidstaten ziet handel met China als kans en probeert handel en veiligheid als domeinen zoveel mogelijk uit elkaar te houden. Mede door die lens bekeken is het negatieve beeld over China in de EU minder sterk dan in de VS. Terwijl de VS niet schuwen de confrontatie aan te gaan – zie bijvoorbeeld de handelsconflicten – is de EU meer gericht op samenwerking om de internationale rechtsorde te beschermen.¹² De vraag is wat het verschil in inzicht of in dreigingsperceptie betekent voor de EU en het GVDB en de NAVO. Datzelfde geldt voor een eventuele nieuwe bipolare confrontatie tussen de VS en China. Duidelijk is dat door de toenemende geopolitieke competitie tussen beide grootmachten economie en veiligheid meer verweven raken. Dit resulteert in nieuwe complexe (veiligheids-)vraagstukken.¹³

De EU is gebaat bij een goed werkende multilaterale wereldorde. Maar ze moet steeds meer toezien hoe zich een systeemverandering van een bijna unipolaire wereld – waarin de Verenigde Staten veruit de meest dominante statelijke actor is – naar een multi- of misschien zelfs bipolare^h wereld voltrekt. Deze ontwikkeling heeft een negatieve invloed op het functioneren van de internationale rechtsorde.¹⁴ Er is steeds minder bereidheid om bij internationale kwesties gebruik te maken van multilaterale organisaties, regimes en

verdragen, zoals de Verenigde Naties (VN), het Internationaal Monetair Fonds (IMF), het Intermediate-Range Nuclear Forces (INF)-verdrag, de Klimaatakkoorden en het non-Proliferatieverdrag. Het zijn juist de Verenigde Staten die er weinig vertrouwen in hebben dat deze instituties en regels nog nuttig zijn in de huidige wereldorde met een machtiger China. Dit zorgt voor twijfel en onzekerheid aan Europese zijde aangezien onduidelijk is of en op welk vlak Europa nog op de Verenigde Staten kan rekenen. De unilaterale terugtrekking van de VS uit de Iran-deal is wat dat betreft een teken aan de wand. Kortom, de toegenomen globale competitie op militair, economisch en politiek terrein gaat hand in hand met de erosie van belangrijke onderdelen van de bestaande internationale rechtsorde.¹⁵

Ook de NAVO staat onder druk. Dit dateert al van vóór het presidentschap van Donald Trump. De huidige Amerikaanse regering richt zijn blik echter nog nadrukkelijker dan de regeringen onder Obama – die vanaf 2011 een diplomatische, economische en militaire draai wil maken naar Azië – op China. Dit gaat ten koste van de aandacht voor Europa. Daarnaast heeft de huidige Amerikaanse regering een transactionele kijk op allianties en partnerschappen, waarin een unilaterale benadering en de meerwaarde van multilaterale instituties voor het Amerikaanse eigen belang centraler staan. Het leiderschap in Washington legt dan ook grote nadruk op het bereiken van de 2-procentnormⁱ door NAVO-lidstaten in 2024, zoals herbevestigd in Wales in 2014. President Trump is erg kritisch over de NAVO en zaait twijfel over de Artikel 5-garantie.^j Mede door de politieke onzekerheid over de steun voor de NAVO in Washington staat de effectiviteit van het bondgenootschap onder steeds grotere druk. De onvoorspelbare buitenlandpolitiek van de VS, uiteenlopende trans-Atlantische belangen en de sterk verslechterde verhouding tussen Turkije en andere NAVO-leden leiden tot zorgen over het functioneren van de NAVO. Gecombineerd met de toenemende twijfel aan het commitment van de VS aan de Europese veiligheid, verhoogt dit de urgentie voor de EU en EU-lidstaten om zelfstandiger te kunnen optreden.

^h In kringen van politieke wetenschappers wordt vaker gesproken over de aftrekking van een bipolare wereldorde waarin China en de VS de twee dominante polen zijn. Zie bijvoorbeeld: Oystein Tunsjo, "The Return of Bipolarity in World Politics: China, the United States, and Geostructural Realism", Foreign Affairs, mei/juni 2018.

ⁱ De 2% norm van de NAVO houdt in dat lidstaten 2% van het bruto binnenlands product (BBP) aan Defensie dienen uit te geven.

^j In Artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag staat dat NAVO-lidstaten elkaar bijstaan als een of meerdere lidstaten worden aangevallen. Zie ook: Dick Zandee, "70 years of NATO: the Alliance in Troubled Waters", Instituut Clingendael, 7 januari 2019.



Tot slot heeft de EU te maken met allerlei interne uitdagingen zoals de nasleep van de economische crisis, de Brexit, de migratiecrisis, de opkomst van eurosceptische populistische partijen en onvrije democratieën (Polen en Hongarije). Ongewenste beïnvloeding van diaspora en geloofsgemeenschappen in een aantal lidstaten door bijvoorbeeld Turkije, Eritrea, Iran, de Golfstaten en Saoedi-Arabië is ook een toenemende bron van zorg.¹⁶ Hierdoor is de EU ondanks pogingen om aan een sterker Gemeenschappelijk Buitenland- en Veiligheidsbeleid (GBVB) en GVDB te bouwen de laatste jaren sterk gepriveerdeerd met interne EU-zaken. Er zijn wel degelijk successen geboekt, zoals de Iran-deal – tot de onmacht van de EU bleek toen de Amerikaanse regering de deal niet langer steunde. Ook het bijleggen van de Grieks-Macedonische controverse rond de naamgeving en de rol van de EU in de hervormingen van de VN kunnen als succes gelden.¹⁷

De EU kan op momenten wel degelijk eensgezind optreden, maar op veiligheidsvlak blijft dit – bijna per definitie – ontzettend lastig. De uiteenlopende veiligheidsbelangen en strategische cultuur van de EU-lidstaten verhinderen regelmatig een consensusbesluit over strategische kwesties en GVDB-missies en -operaties. Een groot aantal landen ziet Rusland als de belangrijkste uitdager, terwijl anderen juist de instabiliteit aan de zuidflank als de grootste uitdaging zien. Nog een groep landen ziet de bedreiging van beide kanten in, maar waant zich niet direct in de vuurlinie. Deze onderlinge verdeeldheid is gezien de fundamentele veiligheidsvraagstukken waarmee de EU wordt geconfronteerd uiteraard zeer onwenselijk.

Ontwikkeling van het GVDB

De ontwikkelingen in de veiligheidscontext doen de EU-lidstaten, waaronder Nederland, zich realiseren dat ze binnen de EU meer verantwoordelijkheid moeten nemen voor de eigen veiligheid. Het gaat immers om structurele ontwikkelingen die strategische vragen blootleggen. Deze urgentie klinkt door als in december 2013 het GVDB voor het eerst sinds 2008 weer op de agenda van een Europese Raad (ER) staat. De ER geeft opdracht aan de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid om

een analyse te maken van de impact van de veranderingen in de veiligheidssituatie op de EU. Dit mondert uiteindelijk uit in de EU Global Strategy (EUGS) van juni 2016, die – samen met de uitkomst van het Brexit-referendum – grote impulsen geeft aan het GVDB.

Uit het Implementatie Plan op het gebied van Veiligheid en Defensie (SDIP) van de EUGS van november 2016 ontstaan in de loop van 2017 allerlei nieuwe initiatieven: een nieuw orgaan voor strategische planning en aansturing van militaire operaties (het MPCC, militair plannings- en uitvoeringsvermogen),^k de activering van Permanent gestructureerde samenwerking (PESCO) en een instrument voor grotere transparantie over coördinatie van de defensie-inspanningen van lidstaten (CARD, Coordinated Annual Review on Defence). Om de werking van civiele GVDB-missies te verbeteren wordt het initiatief genomen tot een ‘Civiel Compact’. De Europese Commissie slecht in 2016 bovendien een taboe door zich nadrukkelijk met defensie bezig te gaan houden en stelt een Europees Defensiefonds voor ter bevordering van defensieonderzoek, gezamenlijke ontwikkeling en aanschaf van defensiematerieel en ter ondersteuning van een Europese defensiemarkt.^l De verdere uitwerking en implementatie van deze initiatieven – en de coherentie ertussen – is anno 2019 een prioriteit voor de EU en haar lidstaten (zie box 2.1 voor een korte toelichting over de nieuwe defensie-instrumenten en rapport 2 voor meer diepgaande informatie).

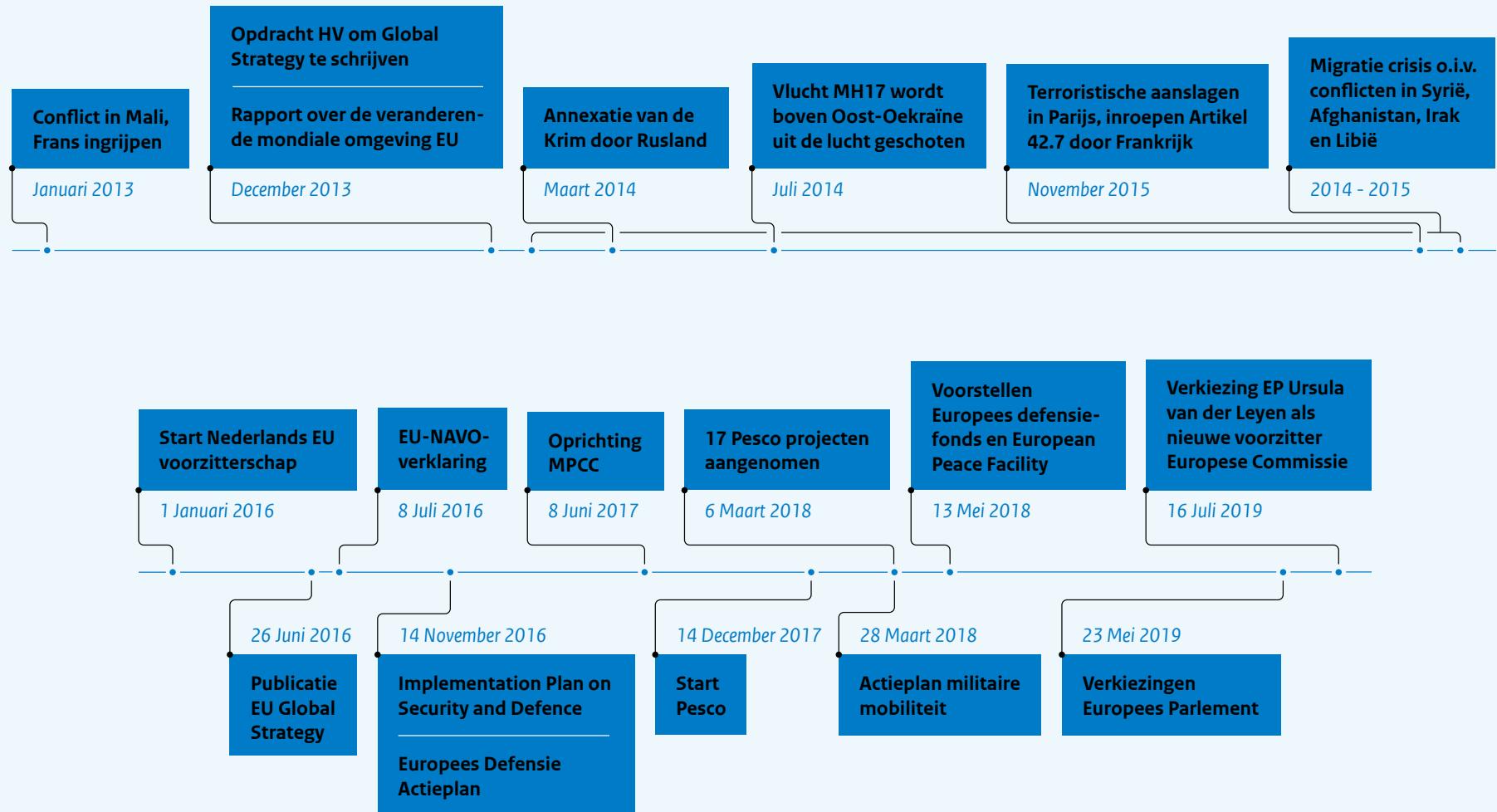
De Commissie roert zich sinds de aanstelling van Jean-Claude Juncker (2014-2019) als president stevig op het terrein van Europese defensie. Ze ziet defensiesamenwerking binnen de EU als een prioriteit vanwege de geopolitieke ontwikkelingen en de gefragmenteerde defensie-inspanningen van EU-lidstaten. Het geldt als een domein waarop de EU nog veel te winnen heeft en waar draagvlak voor is onder de regeringen van de lidstaten én de Europese bevolking.^m Onder Juncker, en met Federica Mogherini als Hoge Vertegenwoordiger en Donald Tusk als president van de Europese Raad, wordt werk gemaakt van verschillende onderzoeken, papers en initiatieven.¹⁸

^k Zie box 2.1 voor een korte toelichting en hoofdstuk 6 voor de besprekking van de discussie over het MPCC.

^l De Europese Commissie heeft geen mandaat van het EU-verdrag om zich bezig te houden met Defensie-vraagstukken. Dit is het terrein van de intergouvernementele instituties van de EU. De Commissie kan zich echter wel bezighouden met de defensie-industrie, technologieontwikkeling en onderzoek.

^m Zo blijkt in 2018 75% van de EU burgers voorstander te zijn van een gemeenschappelijk defensie- en veiligheidsbeleid. In Nederland was dit percentage nog hoger: 81% (EB 88.3), in: Sociaal en Cultureel Planbureau, “Wat Willen Nederlanders van de EU?”, november 2018.

Tijdlijn: Internationale context en het GVDB in de periode 2013-2019





Box 2.1: recente GVDB- en Commissie- instrumenten

CDP

Het capaciteitenontwikkelingsplan van de EU (CDP), waarin prioriteiten voor de ontwikkeling van militaire capaciteiten worden geïdentificeerd, wordt in 2018 herzien naar aanleiding van de EU Global Strategy.

CARD

De gecoördineerde jaarlijkse evaluatie inzake defensie (CARD) wordt in 2017 gelanceerd en heeft als doel de defensie-uitgaven, nationale investeringen en onderzoeksinspanningen van EU-lidstaten transparanter en (politiek) zichtbaarder te maken, waardoor peer pressure ontstaat. CARD draagt ook bij aan het identificeren van samenwerkingsmogelijkheden tussen lidstaten.

PESCO

Permanent gestructureerde samenwerking (PESCO) uit het EU-verdrag stelt EU-lidstaten in staat nauwer samen te werken op het vlak van veiligheid en defensie door gezamenlijk te investeren in defensiecapaciteiten, projecten en/of de operationele paraatheid en bijdrage van hun krijgsmacht op te voeren. Het samenwerkingskader is in 2017 door 25 landen geactiveerd. De afspraken die binnen PESCO worden gemaakt zijn bindend.

Europees Defensie Fonds

Het Europees Defensiefonds (EDF) van de Europese Commissie heeft als doel de samenwerking en kostenbesparing op het gebied van nieuwe defensietechnologie en -materieel te bevorderen. Het fonds bestaat uit twee delen: onderzoek en ontwikkeling. Voor deze twee delen zijn voorbereidende activiteiten gestart, de Preparatory Action for Defence Research (onderzoek) en het European Defence Industrial Development Programme (EDIDP). Het EDF bundelt beide activiteiten en loopt van 2021-2027.

Civiel Compact

Het doel van het Civiel Compact (2018) is om besluitvorming over civiele GVDB-missies te versnellen en bestaande middelen- en personeelsproblemen op te lossen. Het vormt het kader voor de ontwikkeling van het civiel GVDB voor de komende jaren.

MPCC

Het militair plannings- en uitvoeringsvermogen (MPCC) dat in 2017 wordt opgericht moet zorgen voor betere aansturing en coördinatie van militaire EU-trainingsmissies. In 2018 wordt het mandaat van het MPCC uitgebreid waardoor het ook een militaire missie kan aansturen.



2.2 Taken en ambitieniveau

In juni 2016 verwelkomt de Europese Raad de presentatie van de EU Global Strategy. Het contrast met de Europese Veiligheidsstrategie van Javier Solana uit 2003 is groot. “Europe has never been so prosperous, so secure nor so free”, zo stelt men in 2003, terwijl Federica Mogherini dertien jaar later spreekt over een wereld die “connected, contested and complex” is. De EU Global Strategy en het daaropvolgende implementatieplan zien drie taken voor het veiligheids- en defensiebeleid van de Europese Unie: 1) conflict- en crisismanagement; 2) opbouwen van capaciteiten van partners en 3) beschermen van de Unie en haar burgers.¹⁹ Vooral de laatste taak in deze expliciete vorm is nieuw, hoewel de EU als brede veiligheidsactor met aandacht voor interne veiligheidsvragen van haar burgers al sinds lange tijd in opbouw is.

Er bestaat slechts een papieren consensus over welke taken het Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid moet vervullen. Formeel bereiden de EU en de lidstaten zich voor op de volgende vijf scenario's: 1. Vredesafdwijnging (tot 4.000 km van Brussel); 2. Conflictpreventie (tot 6.000 km van Brussel); 3. Stabilisatie en ondersteuning capaciteitsopbouw (tot 8.000 km van Brussel); 4. Reddings- en evacuatie-operaties (tot 10.000 km van Brussel); en 5. Ondersteuning van humanitaire assistentie (tot 15.000 km van Brussel).²⁰ Met name het scenario van vredesafdwijnging- operaties, oftewel interventie door middel van geweldsgebruik, is in de praktijk lastig te realiseren en uit te voeren vanwege uiteenlopende inzichten en veiligheidsbelangen van EU-lidstaten. De benodigde capaciteiten voor deze scenario's worden bepaald door de EDEO (en daarbinnen door de EU Military Staff, EUMS). Dit vormt input voor het Capability Development Plan (CDP), waarin generiek wordt vermeld welk type capaciteiten de EU en de lidstaten nodig hebben. Het is derhalve geen planningsdocument waarin staat vermeld wat de EU specifiek vraagt van de lidstaten om aan de ambities te kunnen voldoen (zoals het NDPPⁿ wel doet). Wel moet het CDP de basis zijn voor het stellen van prioriteiten bij capaciteitsontwikkeling van de EU en de lidstaten. (Het tweede rapport van deze GVDB-evaluatie is geheel gewijd aan civiele en militaire capaciteitenontwikkeling).²¹

Met uitzondering van het EU-optreden in Tsjaad in 2008 waar EUFOR Tsjaad een stevig peacekeeping mandaat had²² zijn grotere missies, hoog in het geweldsspectrum, uitgevoerd in ad hoc-coalities^o of in NAVO-verband, en niet in het kader van het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid en latere GVDB. Dit tekent de kloof tussen de ambities die in de EU Global Strategy, de Raadsconclusies en het EU-verdrag zijn geformuleerd, en de daadwerkelijke praktijk. Teksten lijken vooral toekomstige aspiraties te zijn waar op korte termijn niet of onvoldoende naar gehandeld wordt. Zo wordt er nog steeds vastgehouden aan een militaire doelstelling, de zogenaamde ‘Military Headline Goal’, waarbij zestigduizend militairen binnen zestig dagen voor de duur van een jaar naar een crisisgebied kunnen worden uitgezonden. Dit doel hebben de lidstaten nog niet bereikt en dat zal ook op korte termijn niet haalbaar zijn. Om een meer realistische militaire gereedheid te bewerkstelligen, worden in 2007 de veel kleinere EU-Battlegroups gecreëerd. Dit zijn multinationale militaire eenheden, inclusief hoofdkwartier, van ongeveer 1.500 tot 2.500 militairen. De bedoeling is dat twee EU-Battlegroups per half jaar gereed staan om snel in te kunnen grijpen bij crises en conflicten in een straal van 6.000 kilometer rond Brussel. Tot op heden zijn deze battlegroups nog niet ingezet, vanwege het gebrek aan politieke wil of de ongeschiktheid – qua samenstelling of grootte – van een battlegroup om een specifieke crisis te bestrijden.²³

In de praktijk heeft de EU voornamelijk een trackrecord opgebouwd op het gebied van maritieme operaties, stabilisatieoperaties, capaciteitsopbouwoperaties en de inzet van civiele middelen (politie, justitie, monitoring, training en adviserend), al dan niet in combinatie met militaire aanwezigheid. Het is nog de vraag welke scenario's door welke lidstaten serieus worden opgepakt en op welke termijn ze meer moeten zijn dan een papieren werkelijkheid. Ter discussie staat welke verantwoordelijkheden de EU en Europa (breder dan de EU-lidstaten, in ad hoc-coalities bijvoorbeeld) bereid zijn op zich te nemen en in welk kader ze dat willen vormgeven.

ⁿ NDPP staat voor het NATO Defence Planning Process.

^o Zoals bijvoorbeeld de European-led Maritime Awareness in the Strait of Hormuz (EMASOH), waar ook Nederland aan bijdroeg.



Collectieve defensie

Sinds het verdrag van Lissabon is ook artikel 42.7 van het Verdrag van de EU onderdeel van de taken van de EU en de lidstaten. Deze verdragstekst lijkt te wijzen op een collectieve verdedigingstaak van de EU doordat er een juridische bijstandsverplichting voor EU-lidstaten, met alle middelen die in hun macht liggen, in op is genomen. Door de toevoeging dat deze verplichting niet ten koste kan gaan van andere verplichtingen onder het NAVO-verdrag, blijft er echter onduidelijkheid bestaan over de status van het artikel. De politieke interpretatie lijkt helder: traditionele collectieve verdediging ligt voor alle EU-lidstaten die lid zijn van de NAVO stevig in handen van de Alliantie. Dit wordt nog eens onderstreept in de Raadsconclusies over het implementatieplan van de Global Strategy:

"The importance of Mutual Assistance and/or Solidarity in line with Article 42.7 TEU and Article 222 TFEUP^p respectively is highlighted in this context as well. The Council recalls that NATO remains the foundation for the collective defence for those States which are members of it."²⁴

In november 2015 doet Frankrijk een beroep op artikel 42.7 na de terroristische aanslagen in Parijs en verzoekt EU-lidstaten de Franse troepen te ontlasten in de Sahel. Parijs blijft sinds deze eerste activering bij de EU en de lidstaten aftasten hoe zij invulling willen geven aan collectieve verdediging 'EU-stijl'. De angst voor een mogelijke ontkoppeling door de VS van de veiligheidsgarantie die de VS binnen de NAVO geven, is de reden dat de operationalisering en de (nog lopende) discussie over de verdragstekst door de meeste andere EU-landen nog geen voorrang hebben gekregen. Niet-NAVO-lidstaten Finland en - in mindere mate - Zweden vormen daarop de uitzondering. Omdat het al moeilijk genoeg is voldoende plannings- en aansturingscapaciteit te creëren voor kleine en middelgrote stabilisatieoperaties binnen de EU door een 'geëuropeaniseerd nationaal hoofdkwartier' of het MPCC, is een eventuele klassieke collectieve verdedigingstaak voor de EU ver weg. Ook de tekst in de EU Global Strategy wijst hierop:

"When it comes to collective defence, NATO remains the primary framework for most Member States. At the same time, EU-NATO relations shall not prejudice the security and defence policy of those Members which are not in NATO."^q

^p Artikel 222 van het 'Verdrag betreffende de werking van de EU' behelst een 'Solidarity Clause'. De clausule verschafft EU-lidstaten de optie om gezamenlijk op te treden bij terrorismedreiging in het territorium van een EU-lidstaat, of om assistentie te verlenen aan een EU-lidstaat wanneer deze slachtoffer is geworden van een 'natural or man-made disaster'.

^q Europese landen, die wel lid van de EU zijn en niet van de NAVO: Oostenrijk, Ierland, Finland, Zweden, Cyprus, Malta.

^r Ook is er een kleine bemiddelingsmissie geweest in Atjeh, Indonesië.



Geografische reikwijdte

De EU Global Strategy spreekt van een mondiale Europese verantwoordelijkheid. In de praktijk ligt de reikwijdte van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid tot op heden vooral binnen Europa (Kosovo, Bosnië, Moldavië, Georgië, Oekraïne) en in Afrika (Somalië, Tsjaad, CAR, Mali, Niger, Libië, de golf van Aden en de Middellandse Zee). GVDB-missies en -operaties zijn echter ook actief (geweest) in de Palestijnse gebieden, Afghanistan en Irak.^r Zie voor een overzicht van de missies en operaties in 2019 de kaart²⁵ op de volgende pagina.

De aandacht van het GVDB verschuift in de loop der jaren sterk van missies en operaties naar het opbouwen van vooral militaire, maar ook civiele capaciteiten, het versterken van instituties en het activeren van nauwere samenwerking tussen deze instituties en tussen de EU en derde landen. In tegenstelling tot de eerste jaren van het Europese veiligheids- en defensiebeleid (in de periode tussen 2003 en 2013 worden er dertig missies en operaties uitgevoerd), is het vanwege de toegenomen complexiteit van conflicten en de verschillende belangen en dreigingspercepties van EU-lidstaten sinds enkele jaren lastiger geworden om consensus te vinden over het starten van nieuwe missies. Mede hierdoor worden missies buiten EU-kaders opgezet en uitgevoerd, zoals bijvoorbeeld de missie in de Straat van Hormuz (EMASOH)^s die in januari 2020 van start gaat en waar Nederland in participeert. Verderop in dit rapport een overzicht van de missies waar Nederland in 2019 een bijdrage aan levert.

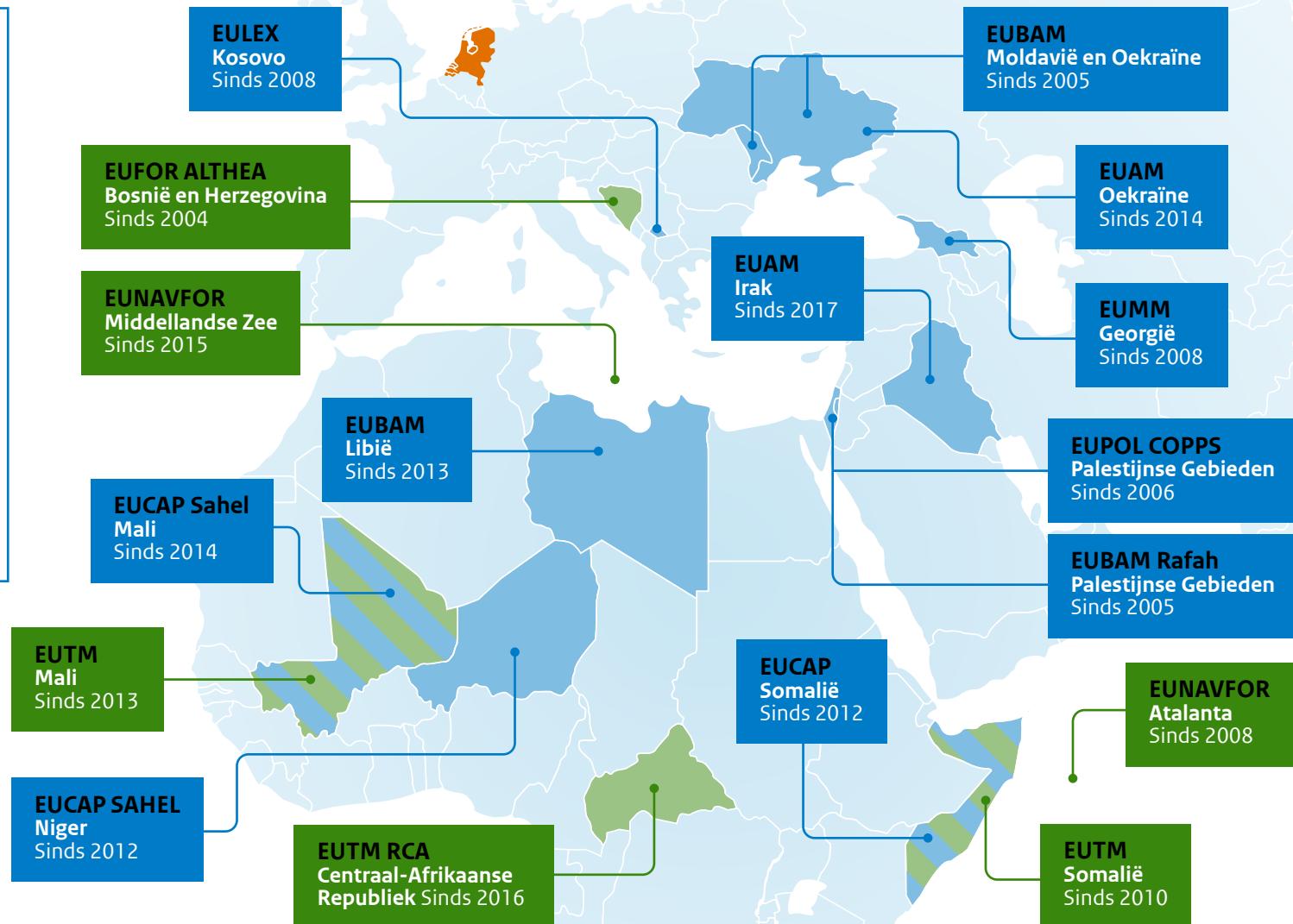
^r Ook is er een kleine bemiddelingsmissie geweest in Atjeh, in Indonesië.

^s Ter versterking van de maritieme veiligheid in de Golfregio leverde Nederland van eind januari 2020 tot eind juni 2020 een militaire bijdrage aan de door Frankrijk geïnitieerde European-Led mission Awareness Strait of Hormuz (EMASOH).

EU GVDB missies en operaties 2019



■ Militaire missies / operaties
■ Civiele missies



Bron: EDEO

Nederlandse bijdrage aan EU missies en operaties in 2019



Militair



Civiel/Politie

Sahel en Libië	
EUNAVFOR Med Sophia	1
EULPC Libië	1
EUBAM Libië	5
EUCAP Sahel Mali/Niger	+ 15
EUTM Mali	5



Bron: ministerie van Buitenlandse Zaken

Zie voor een gedetailleerder overzicht van de Nederlandse bijdrage
de tabel in Annex 2.



2.3 Europese strategische autonomie

Europese strategische autonomie is een van de kwesties die tot grote verdeeldheid leidt onder EU-lidstaten. Er is onduidelijkheid over de betekenis van dit concept en – voor zover men het eens kan zijn over de inhoud hiervan – de mate waarin de EU autonoom zou moeten zijn. Voor Frankrijk is strategische autonomie al decennialang een bekende term uit de eigen Defensienota's: in deze nationale context betekent het dat Frankrijk niet afhankelijk van anderen wil zijn op het gebied van besluitvorming, conventionele en nucleaire operaties en de defensie-industrie.²⁶ Ook op het vlak van de EU en defensie werd de term al in 1998 in de Frans-Britse verklaring van St-Malo genoemd. Hier spraken Tony Blair en Jacques Chirac, de toenmalige premiers van respectievelijk Groot-Brittannië en Frankrijk, de ambitie uit dat Europa expeditionaire operaties^t autonoom op zich zou moeten kunnen nemen.²⁷ Sinds de EU Global Strategy, waarin het begrip opnieuw wordt geïntroduceerd, komt de term regelmatig terug in Commissionedocumenten, in Raadsconclusies, in rapporten van het Europees Parlement.²⁸ Het probleem is dat veel lidstaten strategische autonomie verschillend opvatten, waardoor de mate van onafhankelijkheid van de EU, vooral ten opzichte van de VS, betwist wordt.²⁹

De term wordt in Washington bovendien begrepen als de wens van Europa om zich op veiligheids- en defensiegebied los te maken van de VS.³⁰ Die reactie moet worden gezien in het licht van de grote defensie-industriële belangen van de VS in Europa.³¹ Terwijl de VS hameren op meer lastendeling met de Europese landen, is het Europese antwoord hierop nog niet zo eenvoudig. De 2-procentnorm van het bbp die de NAVO-landen in 2014 in Wales afspraken, ligt in een aantal landen politiek gevoelig, ook al laten de meeste defensie-begrotingen wel een stijgende lijn zien. Naast het verhogen van de

defensie-uitgaven blijft een aantal vragen die te maken hebben met de invulling van Europese strategische autonomie onbeantwoord. In welk type scenario's moeten Europese landen het eventueel ook zonder hulp van de VS kunnen stellen? Wat betekent dit voor de instituties, besluitvorming en benodigde capaciteiten? En in welke mate vereist het waarborgen van de eigen veiligheid ook een eigen, onafhankelijke Europese defensie-industriële en technologische basis? Los van de controverse over terminologie en de invulling van definities wordt sinds een aantal jaren wel algemeen omarmd dat de EU haar defensiedimensie moet versterken zodat de EU meer verantwoordelijkheid kan nemen voor de eigen veiligheid. De precieze invulling hiervan, welke mate van Europese autonomie hierbij wenselijk is en of hierbij ook rekening gehouden moet worden met scenario's waarbij de VS geen bijstand willen of kunnen leveren, is onderwerp van debat.^u

2.4 Bescherming van de Unie en haar burgers

Verwant aan de discussie over strategische autonomie is het debat over 'een Europa dat beschermt'. Deze opgave, geformuleerd in de EU Global Strategy, is veelomvattend (zie box 2.2) en benadrukt vooral de EU als brede veiligheidsactor.³² In het kader van het GVDB springt met name de mogelijke operationalisering van de EU-bijstandsverplichting uit artikel 42.7 in het oog. Hoewel de clausule een beroep doet op de onderlinge solidariteit van de lidstaten, wordt er ook nagedacht over hoe de EU-instellingen en de Europese dienst voor extern optreden (EDEO) een rol kunnen spelen bij een toekomstig beroep op artikel 42.7.

^t Dit zijn missies of operaties die vaak ver buiten Europa worden uitgevoerd. Voorzieningen zoals elektriciteit, telefoon, water en voedsel zijn in deze gebieden nauwelijks aanwezig en moeten zelf meegenomen worden. Bron: Ministerie van Defensie.

^u De Europese Commissie benadrukt dat "Europe must be able to decide and to act without depending on the capabilities of third parties. Security of supply, access to critical technologies and operational sovereignty are therefore crucial". Zie: Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, "Towards a more competitive and efficient defence and security sector", 2013-0542 final.



Box 2.2: de bescherming van de Unie en haar burgers

De EU Global Strategy van 28 juni 2016 meldt over ‘The Security of our Union’ dat de EU meer verantwoordelijkheid moet nemen voor de veiligheid van de lidstaten. Hoewel de EUGS de NAVO noemt als voornaamste verdediger tegen externe aanvallen, dienen Europeanen beter gereed en geëquipeerd te zijn om zichzelf te weren tegen externe dreigingen. Hiervoor heeft de EU betere middelen, training, en organisatie nodig om zodoende adequaat, collectief en autonoom te kunnen optreden wanneer nodig. De EUGS vraagt om een passend ambitieniveau en een bepaalde mate van strategische autonomie om vrede en veiligheid binnen en buiten de territoriale grenzen te kunnen waarborgen.

Naar aanleiding van de EUGS heeft de Europese Raad op 14 november 2016 Raadsconclusies aangenomen. Terwijl GVDB-missies en -operaties buiten de Unie worden ingezet, kan de EU op het gebied van veiligheid en defensie bijdragen aan:

- het beschermen van netwerken en vitale infrastructuur;
- civiele bescherming en rampenbestrijding;
- het waarborgen van stabiele toegang tot en gebruik van de global commons (inclusief de volle zee en de ruimte);
- het tegengaan van hybride dreigingen;
- cybersicuriteit;
- het voorkomen en bestrijden van terrorisme en radicalisering;
- het bestrijden van mensensmokkel en mensenhandel.

In de Raadsconclusies wordt in de context van de bescherming van de Unie en haar burgers gewezen op het belang van wederzijdse bijstand en solidariteit zoals vastgelegd in artikel 42.7 en artikel 222. De Raad benadrukt hierbij dat de NAVO het fundament blijft voor de collectieve defensie van de landen die lid zijn.³³

Gezien de geopolitieke ontwikkelingen en het dreigingsbeeld is het waarschijnlijker dat de EU te maken krijgt met nieuwe, door de staat gesponsorde hybride dreigingen, cyberaanvallen, desinformatie, sabotage en beïnvloeding van democratische processen dan met klassieke militaire dreigingen. Daarnaast staan grensoverschrijdende dreigingen zoals terrorisme, ongecontroleerde migratiebewegingen, cybercriminaliteit, ondermijnende transnationale criminaliteit, de gevolgen van klimaatverandering en economische veiligheidskwesties steeds hoger op de veiligheidsagenda. Het GVDB wordt tot op heden vooral geassocieerd met missies en operaties in conflictgebieden nabij Europa, en deze blijven onderdeel van de opgave om ‘Europa te beschermen’. Tegelijkertijd krijgt de EU een steeds bredere veiligheidsagenda, waarbij de GVDB-instrumenten ingezet worden in afstemming met de Commissie en andere EU-organisaties, zoals Frontex, Europol en Eurojust. Het GVDB is niet het enige kader waarin veiligheid en defensiezaken aan de orde komen en er is duidelijk sprake van een toenemende vervlechting van voorheen gescheiden beleidsterreinen. Dit uit zich ook in de herstructureren van de EDEO waarbij terrorisme, cyber- en hybride dreigingen en de gecoördineerde inzet van instrumenten voor crisisbeheersing een prominentere plaats en bezetting krijgen.



2.5 EU-NAVO-samenwerking

Hoewel EU-lidstaten geregeld van mening verschillen over de invulling en diepgang van EU-NAVO-samenwerking is er wel consensus over de noodzaak die te verbeteren ten behoeve van de veiligheid van Europa.³⁴ Hiertoe zijn sinds 2016 maar liefst 74 actiepunten geformuleerd. Hoewel ook daadwerkelijk intensiever en beter samengewerkt wordt tussen de EU en NAVO-instituties³⁵ blijven de voornaamste bottlenecks dezelfde: de Cyprus-Turkije blokkade en de daarmee samenhangende juridische en politieke gevoeligheden rond het uitwisselen van informatie en betekenisvolle samenwerking. Tot zover is er vooral vooruitgang geboekt bij de dossiers militaire mobiliteit en hybride dreigingen.

Ondanks de toename van ontmoetingen tussen de stafleden van beide organisaties en de EU-NAVO-verklaringen waarin het belang van betere samenwerking wordt onderstreept, blijven de richting en de mate van de EU-NAVO-samenwerking een discussiepunt. Cyprus en Griekenland willen niet het risico lopen dat Turkije via de achterdeur van EU-NAVO-samenwerking aan invloed in de EU wint of zelfs maar enige zeggenschap krijgt.

Box 2.4: blokkades EU-NAVO-samenwerking

De EU en de NAVO zoeken al lang naar mogelijkheden om samen te werken, zeker sinds de veiligheidssituatie is verslechterd en er zich veel nieuwe bedreigingen aandienen. Deze samenwerking is in het verleden niet of nauwelijks van de grond gekomen, vooral door het zogenaamde ‘lidmaatschapsprobleem’, waarbij de onenigheid tussen Cyprus (lid van de EU, niet van de NAVO) en Turkije (lid van de NAVO, niet van de EU) de samenwerking bijna onmogelijk maakt. Praktische obstakels voor de samenwerking zijn er ook omdat moeilijk geheime en geklassificeerde informatie kan worden uitgewisseld.³⁶

Daarbij is sprake van enige rivaliteit tussen beide organisaties. Nu de EU de samenwerking op het gebied van veiligheid en defensie verder intensificeert en daarbij taken op zich neemt die lijken op wat de NAVO al doet, ontstaat er frictie. Binnen (Europese) NAVO-lidstaten rijst de vraag of de ingeslagen weg van Europese integratie op het gebied van veiligheid en defensie nog wel degelijk anders dan, of complementair is aan wat de NAVO doet. Hoewel de meeste EU-lidstaten ervan doordrongen zijn dat ze voor de eigen veiligheid grotendeels afhankelijk blijven van de NAVO, vinden ze het lastig te werken aan een sterkere EU op veiligheids- en defensiegebied zonder rivaliteit te creëren tussen de EU en de NAVO.



2.6 EU militair plannings- en uitvoeringsvermogen

Met het instellen van het militair plannings- en uitvoeringsvermogen (MPCC) op 8 juni 2017³⁷ komt een voorlopig einde aan een langdurig en hardnekkig geschil. De discussie over het MPCC is nauw verbonden met de vraag of de EU en de NAVO complementair zijn of elkaar deels overlappen.³⁸ Bij de start van deze discussie beklemtonen de voorstanders van een zogenaamd ‘EU-hoofdkwartier’ – naast SHAPE^v van de NAVO – dat de EU in staat zou moeten zijn militaire operaties te plannen en aan te sturen. Tegenstanders wijzen echter op de capaciteit die de NAVO hiervoor al heeft.

In de beginjaren van het EVDB/GVDB wordt een compromis gezocht door het europeaniseren en activeren van vijf nationale militaire hoofdkwartieren voor EU-operaties en door gebruik te maken van faciliteiten van de NAVO via de Berlijn-Plus-overeenkomst uit 2002. Ondanks dit compromis blijft de behoefte aan een EU-aansturingscapaciteit bestaan om EU-missies beter te coördineren en uit te voeren, mede doordat de Berlijn-Plus-regeling in de praktijk niet wordt gebruikt.^w In eerste instantie wordt een klein ‘EU Operations Centre’ binnen de EU Military Staff (EUMS) gecreëerd en later lanceert men in 2017 het MPCC.^x Dit gaat echter niet zonder slag of stoot. Hoewel de meeste lidstaten zich realiseren dat een operationeel GVDB gebruik zou moeten kunnen maken van een aansturingsvermogen in Brussel, was en is er vooral onenigheid over het mandaat en de omvang van het MPCC. Een voorlopig compromis bestaat eruit dat het MPCC aanvankelijk alleen ‘non-executieve’ militaire missies^y kan plannen en aansturen en slechts langzaam mag uitbreiden.

In november 2018 wordt door de Europese Raad besloten dat het MPCC ook het mandaat krijgt om één executieve militaire missie te plannen en aan te sturen ter grootte van een

EU-Battlegroup.³⁹ Het aantal extra fte dat hiervoor nodig is, wordt aan de MPCC-staf toegevoegd. De discussie over de rol van het MPCC en wat een operationeel GVDB nodig heeft, zal in 2020 weer worden gevoerd. Er ligt nog een aantal vragen op tafel, zoals het dubbel gebruik van een groot deel van het personeel van de EU Military Staff. Dat personeel moet de MPCC-taken uitvoeren naast de reguliere EUMS-werkzaamheden, wat de effectiviteit van de EUMS en het MPCC niet ten goede komt.

2.7 Laatste ontwikkelingen: Europese Defensie Unie

De nieuwe voorzitter van de Europese Commissie, Ursula von der Leyen, vraagt in haar aanstellingsbrief aan de nieuwe Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, Josep Borrell, om in de komende vijf jaar stappen te zetten in de richting van een “genuine European Defence Union” (EDU).⁴⁰ Wat dit betekent, is nog niet gedefinieerd. Von der Leyen vraagt Borrell ook om ervoor te zorgen dat de Unie in staat is autonoom op te treden in het bevorderen van haar waarden en belangen in de wereld. Ze verklaart dat haar Commissie een ‘Geopolitieke Commissie’ wordt. De Commissaris op het gebied van de Interne Markt krijgt het Europees Defensiefonds, de ontwikkeling van een competitieve en innovatieve defensie-industrie en de verbinding tussen veiligheid en de ruimte onder zich. Er is een nieuw Directoraat-Generaal gecreëerd onder de Commissaris Interne Markt: een ‘DG Defensie-industrie en Ruimte’. Op het gebied van het GVDB heeft Duitsland, de voorzitter van de Raad van de EU in de tweede helft van 2020, aangekondigd te willen streven naar een zogenaamd ‘strategisch kompas’. Hierin moet een duidelijker vertaling van het ambitieniveau uit de EU Global Strategy naar concrete veiligheids- en defensietaken worden bewerkstelligd.

^v Supreme Headquarters Allied Powers Europe, het NAVO hoofdkwartier in Mons, België.

^w De Berlijn Plus overeenkomst uit 2002 zorgt ervoor dat de EU gebruik kan maken van capaciteiten van de NAVO, zoals het NAVO-hoofdkwartier. Er is slechts een lopende missie: de EUFOR-missie in Bosnië, die in 2004 startte. In het jaar daarvoor vond Operatie Concordia, op basis van de Berlijn plus overeenkomst plaats in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië. Sinds 2004 is de overeenkomst door het Turks-Cypriotisch conflict niet meer gebruikt waardoor deze overeenkomst de facto een dode letter is.

^x Uiteindelijk werd de EU Operations Centre geïntegreerd in het MPCC.

^y Non-executieve missies zijn missies die in het teken staan van advies, training en/of capaciteitsopbouw in niet-EU-lidstaten.



2.8 Conclusies

In de periode 2013-2019 wordt de EU met een aantal ontwikkelingen geconfronteerd die de dynamiek binnen de eigen defensie- en veiligheidsdimensie veranderen. Vanaf 2013 verslechtert de veiligheidssituatie van de EU sterk. Het aantal conflicten aan de rand van Europa neemt toe, met alle consequenties van dien voor de EU. Daarnaast laat een hernieuwd assertief Rusland zien dat het niet terugschrikt voor annexatie en hybride tactieken. De negatieve trends waar de EU mee te maken heeft, hebben niet alleen betrekking op Europa en de nabije regio's, maar zijn ook mondiaal van aard. De internationale rechtsorde – en daarmee het multilaterale systeem waar de EU zich voor inzet – staat onder druk. Tegelijkertijd zet de trend door dat de VS zich meer op Azië en China richten en bij de Europese partners aandringen meer te investeren in de bekostiging van hun eigen veiligheid. Deze factoren hebben geleid tot de EU Global Strategy van Hoge Vertegenwoordiger Federica Mogherini en de implementatie hiervan door de Europese Raad evenals een sterkere rol voor de Europese Commissie op defensiegebied.

Het nieuwe momentum rond het GVDB roept vragen op over de mate waarin het versterkt moet worden. Welke taken dient het GVDB uit te kunnen voeren, wat betekent in dit verband de opgave 'een Europa dat beschermt'? Welk operationeel hoofdkwartier past hierbij en hoeveel strategische autonomie is wenselijk? En wat betekent dit voor de trans-Atlantische relatie? Ondertussen nemen zorgen over het uiteendrijven van de belangen van de VS en de EU, de Brexit en de interne cohesie van de NAVO alleen maar toe. Zekerheden rond de Europese veiligheid lijken te wankelen en een aantal grote EU-lidstaten stuurt aan op stappen naar een strategisch autonome EU en een Europese Defensie Unie. Het blijkt dat deze termen wel enige richting aangeven over ambities, maar tekortschieten in duidelijkheid over wat dit betekent voor het Europese ambitieniveau, de relaties met de NAVO en de VS en hoeveel de EU eigenstandig moet kunnen.



3 Nationaal krachtenveld en debat →



Voordat ingegaan zal worden op de posities die de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie namens het kabinet innemen in de Brusselse debatten wordt in dit hoofdstuk eerst ingezoomd op het Nederlandse krachtenveld en het nationale debat. Hoe en waar wordt in Nederland door de belangrijkste spelers nagedacht over de rol van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid in de Europese veiligheidsarchitectuur, in relatie tot de NAVO? Wat zijn de heersende opvattingen, hoe ziet de beleidsvorming eruit, hoeveel menskracht is er beschikbaar en in wat voor toekomstgerichte strategie resulteert dit?

3.1 Actoren ten aanzien van het GVDB

Buitenlandse Zaken (BZ) en Defensie zijn de twee leidende ministeries voor de Nederlandse inzet ten aanzien van het GVDB. Zij delen de verantwoordelijkheid en trekken samen op. De coördinatie van het beleid ligt in de eerste plaats bij Buitenlandse Zaken. Hier zijn verscheidene directies bij betrokken zijn maar de directie Veiligheidsbeleid (DVB) neemt het voortouw.² De coördinatie en samenwerking tussen Defensie en Buitenlandse Zaken wordt door de betrokken beleidsmedewerkers als intensief en veelal goed gezien.

Beleidsmedewerkers slagen er over het algemeen goed in om tot een gezamenlijke positie te komen ten aanzien van de thema's die spelen in de verschillende dossiers. Ook internationaal wordt de Nederlandse inzet tussen de verschillende ministeries als coherent ervaren.⁴¹

Bij de uitvoering van het beleid in Brussel speelt de Permanente Vertegenwoordiging (PV) bij de EU een belangrijke rol. De ambassadeur in het Politiek en Veiligheidscomité (PVC) is verantwoordelijk voor de Nederlandse inzet, samen met de gedelegeerde voor de Politiek-Militaire werkgroep (PMG). Steeds vaker, inmiddels wekelijks, wordt onder andere via video-verbinding overlegd tussen PV EU, de politiek militair vertegenwoordiger bij de EU (PMV EU), de directie Veiligheidsbeleid (DVB) van Buitenlandse Zaken en de Directoraat-Generaal Beleid (DGB) van Defensie. Hier worden de actuele dossiers besproken. Buitenlandse Zaken en Defensie zijn niet de enige ministeries die betrokken zijn bij de Nederlandse inzet in het GVDB. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) haakt aan wanneer de

defensie-industrie ter sprake komt. Daarnaast schuift een vertegenwoordiger van het ministerie van Algemene Zaken (AZ) af en toe aan bij afstemmingsvergaderingen over de GVDB-inzet en wordt het ministerie van Financiën betrokken wanneer het beleid financiële gevolgen kan hebben, zoals bijvoorbeeld bij het Europees Defensiefonds. In de besluitvorming rondom GVDB-missies en operaties neemt het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) deel, aangezien dit departement verantwoordelijkheid draagt voor de detacheringen en uitzendingen van Nederlands civiel personeel.

Ondanks de betrokkenheid van verschillende departementen en directies is de kennis van en belangstelling voor het GVDB niet wijdverbreid binnen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en daarbuiten. Slechts een kleine groep is goed op de hoogte. Een van de redenen hiervoor is dat het GVDB zich – anders dan de NAVO – bevindt in de relatief complexe juridische en institutionele context van de EU. Bij het ministerie van Defensie blijft de Generale Staf sterk geworteld in de militaire ervaring die ze heeft opgedaan in NAVO-missies, bij NAVO-oefeningen en -opleidingen, of in de NAVO-commandostructuur. Er zijn steeds meer militairen die ook ervaring opdoen met het GVDB, maar de EU heeft nog nauwelijks een militaire traditie en opereert op veel kleinere schaal dan de NAVO, waardoor over het algemeen de waardering voor, en zichtbaarheid van het GVDB bij militairen veel lager ligt.⁴² Om de kennis over het GVDB en de snelle ontwikkelingen binnen het terrein bredere bekendheid te geven, zijn in 2019 twee zogenaamde ‘Europa-dagen’ georganiseerd: een voor de top en een voor het middenmanagement van het ministerie van Defensie.

² De coördinatie van het Nederlandse beleid ten aanzien van het GVDB ligt in de eerste plaats bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, bij de Directie Veiligheidsbeleid, afdeling Veiligheid en Defensie (DVB-VD). Bij Bureau Politieke Zaken (BPZ) vindt de afweging binnen BZ plaats met betrekking tot de coherentie van EU-beleid. Bij de Directie Veiligheidsbeleid, de afdeling Crisisbeheersing en Vredesoperaties (DVB-CV) houdt men zich bezig met GVDB-missies en operaties. Andere betrokken directies zijn de Directie Stabiliteit en Humanitaire hulp (DSH) (bij missies en operaties) en de Directie Integratie Europa Extern (DIE-EX) (voor de advisering op de institutionele en juridische implicaties van de Nederlandse inzet). Het Directoraat-Generaal Beleid (DGB) van het ministerie van Defensie (tot 2019 de Hoofddirectie Beleid (HDB)) is samen met DVB verantwoordelijk voor de inzet ten aanzien van het GVDB. In de praktijk trekken DVB en DGB veelal samen op. De Directie Internationale Aangelegenheden en Operaties (DIAO) binnen DGB is bij Defensie de coördinerende directie.



3.2 Menskracht

Er is een substantieel verschil in personele capaciteit tussen Buitenlandse Zaken en Defensie. Duidelijk is dat er qua personele bezetting binnen Buitenlandse Zaken geen prioriteit wordt gegeven aan het GVDB, terwijl de hoeveelheid werk toeneemt. De beschikbare menskracht voor het GVDB zijn tweeënhalve fte bij de directie Veiligheidsbeleid: twee fte bij de afdeling Veiligheid en Defensie (DVB-VD), en een halve fte bij de afdeling Crisis-beheersing en Vredesoperaties (DVB-CV).^{aa} Defensie heeft bij het Directoraat-Generaal Beleid (DGB) de capaciteit op dit terrein juist versterkt: vijf personen houden zich bezig met de defensiedimensie van de EU en nog vier fte zijn in de organisatie geplaatst bij verschillende organisatieonderdelen met een specifieke taak ten aanzien van het GVDB. Zij worden onderdeel van een nieuw ‘EU-netwerk’ binnen Defensie. Bovendien is de defensieraad bij de PV EU uitgebreid van één naar twee personen en wordt over verdere uitbreiding van de militaire aanwezigheid op de PV EU in Brussel gesproken.

Het GVDB-dossier bevindt zich in de implementatiefase en er is grote behoefte aan expertise om initiatieven zoals het Europees Defensiefonds, de Europese Vredesfaciliteit,^{bb} CARD of PESCO goed in de vingers te krijgen. De tendens is dat de verdere ontwikkeling en implementatie van deze initiatieven, met uitzondering van de Vredesfaciliteit, daardoor grotendeels bij het ministerie van Defensie terechtkomt. Dit is begrijpelijk gezien het hoog-technische ‘defensiegehalte’ maar er ligt tevens een duidelijke opgave op het gebied van beleidsontwikkeling over strategische autonomie, de Europese Defensie Unie, de Europese Vredesfaciliteit en de EU-NAVO-relatie. Defensie houdt zich ook steeds actiever bezig met deze kwesties. Hoewel de strategische vraagstukken gezamenlijk worden aangepakt zet Buitenlandse Zaken hier, zeker gezien de coördinerende rol die het heeft, te weinig middelen voor in.⁴³ De overwegingen die aan de verschuiving van de GVDB -ontwikkeling en -uitvoering ten grondslag liggen zijn dus deels van inhoudelijke aard, maar ze wortelen ook in het gebrek aan capaciteit bij Buitenlandse Zaken.

3.3 Het Nederlandse debat

Voor het Nederlandse kabinet is en blijft de NAVO de hoeksteen van het veiligheids- en defensiebeleid. Dit is een consistent uitgangspunt. Het kabinet beschouwt de veiligheidsgarantie van de Verenigde Staten als onmisbaar voor Europa. Deze opvatting doordesemt de beleidsdocumenten van het ministerie van Buitenlandse Zaken en vooral Defensie. In hoeverre het GVDB naast de NAVO door de jaren heen ook prioriteit heeft binnen Buitenlandse Zaken en Defensie is afhankelijk van een aantal factoren: de oriëntatie van de bewindspersonen en van individuele beleidsmedewerkers bij Defensie en Buitenlandse Zaken en de aantallen medewerkers die op het dossier werken. Binnen Buitenlandse Zaken is de persoon van de minister en de politieke kleur van belang. In de onderzochte periode zijn dit achtereenvolgens Frans Timmermans, Bert Koenders, Halbe Zijlstra en – na een korte periode Sigrid Kaag – Stef Blok.

Het ministerschap van Bert Koenders (2014-2017) valt samen met het Nederlandse voorzitterschap van de EU in de eerste helft van 2016. In de periode van minister Koenders is Jeanine Hennis-Plasschaert minister van Defensie (2012-2017). Mede door haar ervaring in de EU zorgt zij, onder andere door een Taskforce voor het GVDB in het leven te roepen, voor een duidelijke opleving van aandacht voor het GVDB bij dit ministerie. Rond de voorzitterschapsperiode in de eerste helft van 2016 is Nederland bijzonder actief. Zo is het in staat invloed uit te oefenen op de vorming en inhoud van de EU Global Strategy. Voorbeelden hiervan zijn verwijzingen in de tekst naar een implementatiefase van de EU Global Strategy op het gebied van defensie, uitmondend in het implementatieplan voor veiligheid en defensie. Ook brengt het kabinet een debat op gang over verantwoording afleggen over de defensie-inspanningen, uiteindelijk leidend tot een Coordinated Annual Review on Defence (CARD).⁴⁴ In de hierop volgende hoofdstukken zal aan de hand van enkele voorbeelden dieper op de rol van het voorzitterschap ingegaan worden.

^{aa} Stand september 2019: 0,5 FTE schaal 13; 1 FTE schaal 12; 1 FTE schaal 11 (waaronder een vanuit het Belgisch ministerie van Buitenlandse Zaken gedetacheerde beleidsmedewerker).

^{bb} Vanuit deze nieuwe faciliteit dienen missies en operaties gefinancierd te worden.



Box 3.1:

Europese defensie tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap

In geen enkele periode is de politieke aandacht in Nederland voor het EU Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid zo groot als tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap in de eerste helft van 2016. Het voorzitterschap van Nederland valt samen met de ontwikkeling van een nieuwe Europese buitenland- en veiligheidsstrategie, de EU Global Strategy (EUGS). Als gevolg van het door de EUGS gecreëerde momentum voor Europees veiligheids- en defensiebeleid, de politieke aandacht die het EU-voorzitterschap met zich meebrengt en de positieve houding van zowel minister Koenders als minister Hennis-Plasschaert ten aanzien van Europese defensie staat het GVDB tijdens het EU-voorzitterschap prominent op de Nederlandse agenda.

De inzet van het kabinet is ambitieus en concreet. De ‘integrale aanpak van migratie en internationale veiligheid’ is een van de vier beleidsprioriteiten voor het EU-voorzitterschap. Op het gebied van Europees veiligheids- en defensiebeleid zijn daarnaast een aantal sub-prioriteiten geformuleerd: 1) het opstellen van een gemeenschappelijke buitenland- en veiligheidsstrategie, en het vertalen van deze strategie in concrete ambities en bijbehorende militaire capaciteiten; 2) minder vrijblijvend maken van Europese defensiesamenwerking en 3) versterken van de parlementaire dimensie van het GVDB.

Het voorzitterschap wordt door Nederland handig gebruikt om veiligheids- en defensie-onderwerpen te agenderen. Dit gebeurt op ambtelijk niveau tijdens Raadsvergaderingen, maar ook door de organisatie van internationale conferenties. De versterkte Nederlandse ambitie op dit terrein vertaalt zich daarnaast in een verhoogde personele inzet, met name bij het ministerie van Defensie. Daar wordt een EU-taskforce opgericht van zeven personen. Als gevolg van deze intensivering heeft het ministerie van Defensie in aanloop naar en tijdens het EU-voorzitterschap een voortrekkersrol op het GVDB-dossier.

Door de heldere prioritering en de intensivering van de aandacht en capaciteit voor het GVDB kan Nederland een duidelijk stempel drukken op het proces rond de EU Global Strategy. Mede als gevolg van de Nederlandse inzet wordt in de Global Strategy verwezen naar een vertaling van de strategie in een ambitieniveau met bijbehorende militaire capaciteiten. Dit resulteert in het Implementatieplan voor Veiligheid en Defensie van november 2016. Het Nederlandse initiatief voor een jaarlijkse ministeriële bijeenkomst om verantwoording af te leggen over de gedane inspanningen op het gebied van defensie mondt uiteindelijk uit in de Coordinated Annual Review on Defence (CARD). Minder voortgang is gemaakt op het vlak van de versterking van de parlementaire dimensie van het GVDB. De Nederlandse inzet ten aanzien van deze prioriteit is ook het minst concreet. De voorgestelde deelname van parlementen aan een politieke oefening (POLEX) komt niet van de grond.



Complementariteit met de NAVO

Complementariteit tussen de NAVO en de EU, en in het bijzonder het GVDB, is een kernpunt in het debat in Nederland. Minister van Defensie Ank Bijleveld (CDA) stelt in een Algemeen Overleg (AO) in 2019 dat Nederland niet alleen met een “single set of forces” werkt, maar ook met een “enkele strategische visie ten aanzien van de bescherming van de veiligheid in Europa en wie daarin wat doet”.⁴⁵ Zij pleit voor een taakverdeling tussen de NAVO en de EU waarin de NAVO verantwoordelijk is voor afschrikking en collectieve defensie en de EU voor veiligheid binnen de grenzen van de EU, capaciteitsopbouw bij partnerlanden en crisis-management in de omgeving van de EU. Bovendien wordt er binnen de EU gewerkt aan de opbouw van nationale defensiecapaciteiten, zegt de minister, die ook de NAVO-capaciteitsbehoeften ten goede moeten komen.⁴⁶

Tussen de brede invulling van EU-NAVO-complementariteit door Defensie en Buitenlandse Zaken zit een klein accentverschil. In het positiepaper van het ministerie van Buitenlandse Zaken⁴⁷ voor de nieuwe Strategische Agenda van de EU staat:

“When it comes to defence, Europe must be able to respond to external threats and anticipate or respond to situations that affect European security, together with non-European partners if possible, but alone if needed.”⁴⁷

Aangezien hier wordt gesproken over Europa en niet over de EU is een strikte scheiding in taken tussen de EU en de NAVO wellicht minder goed te maken: niet-EU-landen die wel lid zijn van de NAVO worden namelijk ook onder ‘Europa’ geschaard. Het gaat om een accentverschil tussen Buitenlandse Zaken en Defensie, maar dit kan van belang zijn in de debatten over de richting die het GVDB volgens Nederland op moet gaan.

De Tweede Kamer

In de Tweede Kamer verschillen de opvattingen over de koers van het GVDB en de inrichting van de veiligheidsarchitectuur uiteraard sterk per partij. Het debat vindt met name plaats in de vaste Kamercommissies voor Defensie en Buitenlandse Zaken en de voorbereidende AO’s voor NAVO-ministeriële toppen of voor Raden voor ministers van Buitenlandse Zaken en/of ministers van Defensie. Bovendien draaien Kamerleden mee in de NAVO Parlementaire Assemblée of de EU Interparlementaire Conferentie over het GBVB/GVDB.⁴⁸

Het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid is voorbehouden aan een klein aantal specialisten.⁴⁹ Door de versplintering van het politieke landschap moeten woordvoerders voor Defensie hun aandacht tussen meerdere woordvoerderschappen verdelen. Een initiatiefnota van een Kamerlid, zoals die van D66-Kamerlid Belhaj over een Europees leger, is in de onderzochte periode mede daardoor uitzonderlijk.⁵⁰ In deze nota pleit Belhaj voor een krijgsmacht van en voor Europeanen. In de kabinetsreactie, opgesteld door de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie, stelt de regering dat het bezwaren heeft tegen een dergelijke krijgsmacht. Een Europees leger is evenals een Europees militair hoofdkwartier en overlap met de NAVO onwenselijk. In dit kader wordt ook verwezen naar de aangenomen motie-Stoffer/ Bruins Slot waarin het kabinet wordt verzocht ‘de Franse en Duitse regering formeel op de hoogte te brengen van de Nederlandse bezwaren tegen een Europees leger, en actief samenwerking te zoeken met de regeringen van andere EU-lidstaten voor een effectief gezamenlijk tegenwicht’.⁵¹

⁴⁵ Het paper is uitgegeven door het ministerie van Buitenlandse Zaken, maar er is uitgebreid gecoördineerd over de inhoud met andere ministeries.

⁴⁶ De Parlementaire Assemblee van de NAVO is een overlegorgaan waarin zowel parlementariërs uit de lidstaten als de zogenoemde buitengewone lidstaten zetelen. De interparlementaire conferentie GBVB, waaronder het GVDB, is ingesteld door de voorzitters van de nationale parlementen van de EU en de voorzitter van het Europees Parlement. De nationale parlementen kunnen zo hun controlerende bevoegdheden op buitenlands- en veiligheidsbeleid uitoefenen.

⁴⁷ Het GVDB-dossier wordt voornamelijk geadresseerd in de Vaste Kamercommissie Defensie (VCD).



In de periodes dat er een Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) wordt voorbereid, worden steeds vaker Kamervragen gesteld over GVDB-initiatieven en het beoogde doel ervan.⁵⁰ Na de lancering van de verschillende defensie-initiatieven binnen de EU, het Frans-Duitse Verdrag van Aken^{ff} en uitspraken van bondskanselier Merkel en president Macron over een Europees leger,⁵¹ vraagt de Kamer niet alleen via de zojuist aangehaalde motie om een aangescherpte positionering van Nederland binnen de EU over de toekomst van Europese defensiesamenwerking. Een aangenomen motie van D66 en PvdA (september 2019) verzoekt de regering ook onderzoek te laten doen naar de optimale vormgeving van de Europese veiligheidsarchitectuur en de optimale taakverdeling tussen de NAVO en de EU.⁵² Terwijl er voorheen weinig aandacht was in de Tweede Kamer voor de ontwikkeling van het GVDB in de veiligheidsarchitectuur, wakkert met name D66 het debat vaker aan.

De rol van de premier

Ondanks de beperkte betrokkenheid van Algemene Zaken bij het GVDB en de EU-NAVO-verhoudingen zijn er gelegenheden waar de premier zijn positie hierover toelicht. In zijn Churchill-speech van februari 2019 in Zürich pleit Mark Rutte voor een meer geopolitieke rol van de EU. Dit is uiteraard breder dan het GVDB maar heeft weldegelijk implicaties voor het GVDB. Zo blijft de NAVO volgens de premier de eerste lijn van defensie en veiligheid van de EU waarborgen, maar moet de EU ook de middelen hebben om civiele en militaire missies buiten de EU uit te voeren.⁵³ In een veranderende multipolaire wereld, waarin veel landen een zero-sum opvatting hebben over internationale politiek, moet Europa volgens de premier minder naïef en meer realistisch zijn.⁵⁴

Rutte stelt dat de EU economisch, strategisch en in termen van defensie verre van tandeloos is. De premier breekt een lans voor de bereidheid om de instrumenten die de EU ter beschikking heeft te gebruiken en ze veel strategischer en coherenter in te zetten. Effectievere EU-sancties door ze, net als de VS doen, een extraterritoriale werking^{gg} te geven kunnen hier een belangrijke rol in spelen.⁵⁵ EU-invloed lijkt voor de premier vooral bepaald door de economische macht van de EU. Zo bestendigt en bevestigt Algemene Zaken, bij monde van de premier, de reeds bestaande kaders van het kabinet beleid. Het feit dat de premier zich voor het eerst zo uitspreekt over een grotere rol van de EU op veiligheidsgebied zegt wel iets over de urgentie van het onderwerp en de noodzaak hier verder over door te denken.

^{ff} Het verdrag van Aken is het vriendschapspact van Frankrijk en Duitsland dat in 2019 in de Duitse stad Aken werd getekend. Zie: "Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französische Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration", Aken, 22 januari 2019.

^{gg} Dit zijn sancties die niet alleen gelden voor EU burgers en bedrijven maar ook voor niet-EU individuen en entiteiten. Bovendien kunnen extraterritoriale sancties betrekking hebben op activiteiten van EU burgers en bedrijven buiten de EU.



3.4 Fora voor het denken over de rol van het GVDB

Door verschillende partijen wordt gedebatteerd over de inhoud van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid, maar is er ook een specifiek forum waar in Nederland wordt nagedacht over de rol van het GVDB in de Europese veiligheidsarchitectuur? Uit gesprekken met beleidsmedewerkers valt op te maken van niet. Bovendien is er te weinig tijd - en wordt die ook te weinig vrijgemaakt - om zowel op politiek als op beleidsniveau te discussiëren over de rol van het GVDB in de Europese veiligheidsarchitectuur.

Er is wel een aantal gelegenheden waar interdepartementaal en met collega's van de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel (PV EU) over vooral de lopende zaken rond het GVDB wordt gesproken maar waar soms ook langetermijnzaken worden geagendeerd. Dit zijn de reces-overleggen die twee keer per jaar plaatsvinden tussen betrokken directies van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en de PV EU. In 2019 is het aparte recessoverleg tussen de departementen en de PV NAVO zodanig georganiseerd dat medewerkers van de beide PV's bij elkaar bespreking aan kunnen schuiven. Daarbij weten de beide PV's elkaar in Brussel steeds frequenter te vinden voor (informeel) overleg.⁵⁶ Gezien het belang dat Nederland hecht aan een versterkte EU-NAVO-samenwerking is dit een logische en goede ontwikkeling, die verder gestimuleerd kan worden. Ook de Kamerbrieven over de Staat van de Unie, die in januari van elk jaar uitkomen, geven aanleiding met betrokken beleidsmedewerkers te overleggen over het GVDB, en verwachtingen voor het komende jaar.⁵⁷

Naast de reguliere overlegstructuren en -momenten wordt in de aanloop naar het uitbrengen van een veiligheidsstrategie (de IVS in 2013 en de GBVS in 2018) gedebatteerd over de ontwikkeling van het GVDB en hoe dit kader zich tot de NAVO verhoudt. Deze strategieën worden echter niet met regelmaat geschreven, beslaan een breed scala aan onderwerpen en bieden dus weinig gelegenheid voor diepgang. Nieuw is de Interdepartamentale Coördinatiegroep Europese defensie (ICG), waarin – naast de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie – het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en de Nederlandse defensie-industrie vertegenwoordigd zijn. Met het oog op het toekomstige Europees Defensiefonds vergadert de ICG sinds het voorjaar

van 2019 ongeveer eens in de twee maanden.⁵⁸ De focus van de vergaderingen ligt vooral op het Europees Defensie Fonds en de manier waarop het Nederlandse bedrijfsleven kan worden gepositioneerd. Voormalig Commandant der Strijdkrachten (CDS) Gen. (b.d.) Tom Middendorp is aangewezen als de gezant van Nederland richting Brussel en de Europese defensie-industrie. De bedoeling is om de coherentie van het Nederlandse beleid richting Brussel te bevorderen en om de kansen voor het Nederlands bedrijfsleven te benutten.

Een ander moment waarop de ontwikkeling van het GVDB uitgebreider aan bod komt is het aantreden van een nieuwe Commissie. Zo publiceert het kabinet in de aanloop naar de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2018 zes papers om de Nederlandse prioriteiten voor de zittingsperiode 2019-2024 naar voren te brengen.⁵⁹ Hier gaat het kabinet ook in op het GVDB, al ziet het externe veiligheid als een breed thema dat niet exclusief onder het GVDB of GBVB valt. In het stuk wordt gepleit voor meer coherentie van de EU/GVDB-instrumenten, complementariteit met de NAVO, meer focus als het gaat om ambities, een sterke rol voor de Europese Raad en een op output georiënteerde aanpak waarin concrete resultaten centraal staan.⁶⁰ Het proces voorafgaand aan het paper over buitenlands-, veiligheids- en defensiebeleid wordt door betrokken beleidsmedewerkers omschreven als een nuttige exercitie om na te denken over waar Nederland met het GVDB naartoe wil.⁶¹ Deze papers worden echter maar eens in de vijf jaar geschreven. Hoewel het nadenken over de richting van het GVDB uiteraard niet beperkt is tot deze exercitie, is een diepgaandere politieke en beleidsdiscussie over de toekomst van het beleidskader en hoe dit zich verhoudt tot de NAVO zeldzaam.

De voortgang van GVDB-missies en -operaties wordt door de Stuurgroep Missies en Operaties (SMO) gemonitord. Dit is een forum op hoog ambtelijk niveau dat wekelijks bijeenkomt. De ministeries van Defensie (inclusief de Commandant der Strijdkrachten), Buitenlandse Zaken, Algemene Zaken en het ministerie van Justitie en Veiligheid sparren over alle missies en operaties waar Nederland aan bijdraagt maar voeren geen overleg over de koers van het GVDB en de NAVO en de invulling en operationalisering van concepten als Europees strategische autonomie.

⁵⁶ In het rapport ‘De kloof gedicht. Evaluatie van het Nederlandse beleid ten aanzien van EU civiele en militaire capaciteitenontwikkeling’, IOB evaluatie, 2020, wordt hier nader op ingegaan.



3.5 Oriëntatie op de toekomst?

Zoals uit voorgaande paragrafen blijkt wordt op verschillende plekken, momenten en niveaus nagedacht over het GVDB en toekomstige beleidsontwikkelingen. De aandacht gaat hierbij met name uit naar de kortetermijnvragen en weinig naar de strategische vraag hoe de rol van het GVDB er in de Europese veiligheidsarchitectuur uit moet zien en ingevuld dient te worden. De Nederlandse doelen en belangen worden zodoende niet geleid door een ‘stip aan de horizon’ of langetermijnvisie. Het Nederlandse kabinet volgt een ‘tweesporenbeleid’: zowel de NAVO als de EU – met het GVDB – dient versterkt te worden. De veiligheidsgarantie van de VS behouden en niet schaden is topprioriteit: overlap met de NAVO dient voorkomen te worden. Kortom, de NAVO blijft de hoeksteen van het veiligheidsbeleid maar de EU dient wel meer verantwoordelijkheid te nemen op veiligheids- en defensiegebied.

Dit is het brede uitgangspunt van de Nederlandse inzet bij de EU Global Strategy (EUGS) en het daaropvolgende SDIP, de routekaart voor het GVDB.⁶¹ Bij de realisatie van de EUGS en andere EU-documenten stoppen de debatten over de toekomst van het GVDB uiteraard niet. Juist nieuwe initiatieven die het GVDB versterken en uitbreiden roepen de vraag op waar ze toe leiden. Andere landen, zoals Frankrijk, Spanje, Italië en Duitsland, zien ontwikkelingen zoals een MPCC als opmaat naar een Europese Defensie Unie. Ook al verschillen zij onderling van mening over de invulling hiervan, hun ambitieniveau is hoger dan het Nederlandse. Een ander voorbeeld is de discussie over strategische autonomie. Die raakt de kern van het GVDB en dwingt Nederland verder na te denken over de manier waarop de EU zich dient te verhouden tot de NAVO. Dit is een continu proces waarin het zich doorlopend moet positioneren terwijl een aantal grote landen probeert de ambities op te schroeven. Tot nog toe leidt dit ertoe dat Nederland in een aantal discussies in de verdediging wordt gedrukt en moet teruggrijpen op de oorspronkelijke uitgangspunten: geen Europees leger, geen (groot) Europees militair hoofdkwartier en geen overlap met de NAVO.

Dit roept de vraag op waar het kabinet naartoe wil met Europese veiligheid en defensie, los van een praktische aanpak ten aanzien van bestaande en nieuwe initiatieven. Het ontbreken van een expliciete ‘stip aan de horizon’ zien sommige beleidsmedewerkers juist als een voordeel: dit maakt Nederland flexibel en wendbaar in onderhandelingen en discussies over het GVDB.⁶² Strategische ambiguïteit maakt het mogelijk pragmatisch te zijn en te reageren op nieuwe ontwikkelingen. Hiernaast stellen sommigen dat Nederland als middelgrote

lidstaat niet in de positie is om een stip aan de horizon te plaatsen: Duitsland, Frankrijk en voorheen het Verenigd Koninkrijk bepalen de koers en Nederland heeft noch de traditie en noch de capaciteiten om zo’n visie te formuleren.⁶³ Bovendien staan het politieke landschap en de consensuscultuur dit in de weg.

De vraag die hier echter opkomt is of Nederland helder voor ogen heeft waar het bestaande beleid toe leidt en of die uitkomst gewenst is. Is het in dat kader niet wenselijk of zelfs noodzakelijk een sterker toekomstbeeld te formuleren? Dit is een vraag die het kabinet aanvankelijk ter zijde schuift: een ‘vergezicht’⁶⁴ is niet opportuun aangezien eerst uitgevoerd moet worden wat is afgesproken. In een Kamerdebat in 2018 – waarin ook de toekomst van het GVDB aan bod komt – constateert de minister van Defensie dat sommigen in de Kamer kritiek hebben op het ontbreken van een gewenste *end state* en dat zij duidelijkheid missen over de manier waarop de verschillende EU defensie-initiatieven zich tot elkaar verhouden.⁶⁵ De kritische vragen pareert de minister met de erkenning dat een aanscherping van de Nederlandse positie over de toekomst nodig is, maar ze zet hier geen gedefinieerde visie of *end state* tegenover.⁶⁶ Blijkens de motie-Bruins Slot, is deze aanscherping bovendien vooral gericht op het in toom houden van de Franse en Duitse ambities. De minister herhaalt dat een verwijdering tussen Europa en de VS en tussen de EU en de NAVO – evenals een Europees leger – absoluut ongewenst is. Dat neemt volgens haar niet weg dat het gezien de veranderende veiligheidscontext van belang is dat Europese landen meer verantwoordelijkheid nemen voor de eigen veiligheid.⁶⁷ De insteek blijft dat praktische, concrete oplossingen volgens het kabinet nodig zijn om defensiesamenwerking te stimuleren. Kortom, het kabinet ziet het belang van nadenken over de toekomst van het GVDB in, maar dit leidt vooralsnog niet tot een invulling van de Europese veiligheidsarchitectuur.

Volgens sommige beleidsmedewerkers beperkt het ontbreken van een visie of toekomstbeeld – en het open laten van enkele strategische concepten en vragen – het handelingsperspectief en de mogelijkheid te anticiperen op ontwikkelingen. Meer houvast op dit vlak is volgens hen van belang.⁶⁸ Als de rol van het GVDB en de complementariteit van de EU en de NAVO niet geëxpliciteerd worden, waar dient Nederland dan op in te zetten? Wat is de inzet voor de capaciteitenontwikkeling als niet duidelijk is welk type missies en operaties (zelfstandig) uitgevoerd moet worden? Een sterkere toekomstgerichte



beleidsbasis maakt het eenvoudiger in te gaan op kansen die in lijn zijn met de ambities van het kabinet in plaats van reactief te opereren.⁶⁹ Dat geldt zeker voor fasen waarin de beleidsvorming en -implementatie in een stroomversnelling raakt, zoals voor het GVDB sinds 2016 geldt.

De Nederlandse uitgangspunten dat het GVDB kan worden versterkt, mits het de NAVO niet schaadt en bij voorkeur ook versterkt, zijn helder en consistent in de praktijk gebracht. Gezien de veranderende en almaar complexere context is het echter de vraag of het kabinet niet te lang vasthoudt aan sommige uitgangspunten en de daarmee samenhangende aannames. De aanname dat de VS in alle scenario's de Europese landen snel en adequaat te hulp schieten, is minder onomstreden dan een aantal jaren geleden en moet kritisch onderzocht worden. Dat geldt ook voor de stelling dat meer Europese autonomie ten koste gaat van de veiligheidsrelatie met de VS. De realiteit is dat de Nederlandse en Europese veiligheidssituatie verslechteren, en dat er serieuze twijfels rijzen over de politieke cohesie van de NAVO.⁷⁰ Nederland moet zeker geen ‘oude schoenen weggooien, voordat het nieuwe heeft’, zoals meerdere respondenten betogen,⁷¹ maar moet wel nadenken waar het op moet lopen als de oude schoenen niet meer voldoende.

3.6 Conclusies

Er is een beperkt aantal actoren betrokken bij de Nederlandse inzet voor het GVDB. Hoewel er in het politieke domein verschillende ideeën heersen over de toekomst van het GVDB is het kabinetsbeleid door de jaren heen consistent. Het kabinet pleit voor meer verantwoordelijkheid voor de EU op het gebied van veiligheid en defensie als dit maar niet leidt tot duplicatie met de NAVO, een Europees leger of een (groot) militair hoofdkwartier. Dit kader is duidelijk. Voor Nederland is het belangrijk het GVDB te versterken zonder dat dit de veiligheids- en defensierelatie met de Verenigde Staten schaadt en ten koste gaat van de NAVO. Een aantal uitgangspunten in het Nederlandse denken over het GVDB staat echter ter discussie door de toenemende onzekerheid over het functioneren van de NAVO en het commitment van de VS aan deze organisatie en de Europese veiligheid, de verslechterende Europese veiligheidssituatie en de opvattingen van de grote EU-lidstaten. Hoe kan Europa de eigen veiligheid waarborgen in scenario's waarin de VS niet kunnen of willen

bijspringen? Hoeveel Europese strategische autonomie is hiervoor nodig en welke rol vervult het GVDB ten opzichte van de NAVO? Deze vragen komen tot nog toe beperkt aan bod in het Nederlandse debat, maar verdienen de komende jaren prioriteit. Ook de Kamer dringt aan op een onderzoek naar de vormgeving van de Europese veiligheidsarchitectuur en hoe daarin de taken zijn verdeeld tussen de NAVO en de EU. Behalve dat in Nederland een traditie in strategievorming ontbreekt, is er ook gebrek aan tijd en capaciteit bij de departementen om dit goed op te pakken.

De periode van het Nederlands EU-voorzitterschap heeft laten zien dat een combinatie van intensivering van menskracht (voornamelijk bij Defensie), meer ambitie en politieke wil tot resultaten kan leiden. Duidelijk is ook dat het volgen van de snelle (institutionele) ontwikkelingen, het vervullen van een coördinatierol én het nadenken over de strategische richting van het GVDB, met de huidige inzet van 2,5 fte teveel gevraagd is voor Buitenlandse Zaken. Hierdoor neemt Defensie sommige coördinatietaak over. Als Buitenlandse Zaken zijn reguliere coördinatierol sterker wil kunnen oppakken en het bredere (buitenland)perspectief op coherente wijze wil kunnen blijven inbrengen, heeft het meer capaciteitsinzet nodig. Er gaapt een kloof tussen het belang dat het kabinet en Buitenlandse Zaken en Defensie hechten aan het versterken van de Europese defensie en veiligheid en de beschikbare kennis over wat de EU, via het GVDB maar ook breder, hiervoor kan betekenen. Om deze kloof te kunnen dichten is meer kennis nodig op de betrokken ministeries maar ook in de Tweede Kamer over de rol van de EU als veiligheidsactor, het GVDB en de relatie tot de NAVO voor het waarborgen van de veiligheid. De EU-dagen die hiervoor door Defensie zijn georganiseerd, bieden een goed begin, maar er is meer nodig.

Binnen de departementen is geen geïnstitutionaliseerde plek voor strategische positiebepaling over de rol van de EU – en specifiek het GVDB – en de NAVO in de Europese veiligheidsarchitectuur. Echter, meer menskracht alleen is niet voldoende om invulling te geven aan de Europese veiligheidsarchitectuur, sturing vanuit het kabinet en politiek debat over de toekomst van het GVDB zijn nodig. Om het strategische denken te bevorderen zou er een forum moeten komen waar de relevante partijen op reguliere basis aan tafel zitten, zodat ook een langerermijnkoers uitgezet kan worden.



4 Europese strategische autonomie →



In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de Nederlandse doelen, inzet en resultaten ten aanzien van Europese strategische autonomie. De discussie over dit concept is langlopend, maar met name de afgelopen twee jaar is ze steeds urgenter geworden. Het thema raakt de kern van het GVDB en de rol die de EU dient te spelen op veiligheids- en defensievlak. De discussie over het concept is daardoor geopolitiseerd geraakt. Hoe autonoom moet en kan de EU zijn, met name ten opzichte van de VS? Wat waren de doelen van het Nederlandse kabinet op dit vlak, hoe stellen Buitenlandse Zaken en Defensie zich op in de discussies hierover en met welk resultaat? Het is een politiek thema dat leidt tot verschillende discussies in de relevante ambtelijke Brusselse fora maar dat ook daar buiten stof doet opwaaien. Het internationale krachtenveld wordt hier uitgebreid beschreven en daarnaast wordt kort ingegaan op het aanverwante debat over een Europees leger.

4.1 Nederlandse doelen ten aanzien van strategische autonomie

Nederland heeft geen expliciete doelen ten aanzien van strategische autonomie geformuleerd maar stelt wel dat Europa meer verantwoordelijkheid moet nemen voor zijn eigen veiligheid.⁷² De verslechterde veiligheidssituatie rond Europa is hier debet aan, terwijl ook de druk toeneemt om bij de lastenverdeling met de VS in de NAVO meer inspanningen te leveren.⁷³ De capaciteiten van EU-lidstaten dienen volgens het kabinet dan ook versterkt te worden, evenals het vermogen van de EU om een bijdrage te leveren aan de stabiliteit in met name de ring om Europa. Versterkte capaciteiten zouden de EU tevens beter in staat moeten stellen om meer autonoom beslissingen te nemen.⁷⁴ Nederland stelt dat autonomie niet alleen opgaat voor (civiel-)militaire terreinen en de beslissing om daadwerkelijk in te grijpen, maar ook geldt voor terreinen als economische veiligheid, energieafhankelijkheid, criminaliteit en terrorismebestrijding. Belangrijk voor Nederland is dat strategische autonomie zo ingevuld wordt dat ze de betrokkenheid van de VS niet ondermijnt: Europese strategische autonomie moet ook de NAVO versterken of in ieder geval niet verzwakken.⁷⁵

Dit is waar de schoen wringt. Want wat betekent meer Europese autonomie volgens het kabinet voor de NAVO en de veiligheidsrelatie met de VS? Die vragen zijn lastig te beantwoorden als niet duidelijk is wat men verstaat onder strategische autonomie. Buitenlandse Zaken en Defensie definieren het concept niet. Bovendien is het voor veel Nederlandse beleidsmedewerkers en diplomaten onduidelijk wat de Fransen – de voortrekkers van het concept – er precies mee bedoelen.⁷⁶ In Frankrijk is het een term die is ingebed in het strategische denken en die in het verlengde ligt van wat het onder nationale

strategische autonomie schaart: de mogelijkheid om vrij te handelen en te beslissen in een onderling afhankelijke wereld.⁷⁷ Dit kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd, bijvoorbeeld als de wens van de EU om zich af te wenden van de Verenigde Staten en veiligheidsproblemen onafhankelijk op te lossen. Het is duidelijk dat Nederland dit in ieder geval niet onder strategische autonomie wil verstaan. Meer verantwoordelijkheid nemen voor de eigen veiligheid en zelfstandig kunnen ingrijpen in de buurregio's is een doel waar het achterstaat, maar autonoom opereren ten opzichte van spelers als de VS niet.⁷⁸ Hoewel sommige Franse onderzoekers en beleidsmakers stellen dat strategische autonomie niet zo absoluut moet worden opgevat⁷⁹, dient de EU volgens hen niet alleen autonoom operaties uit te kunnen voeren maar ook onafhankelijk te zijn van andere machten.⁸⁰ Frankrijk is wat strategische autonomie betreft, kortom, duidelijk ambitieuzer dan Nederland.⁸¹ Buitenlandse Zaken en Defensie willen daarom voorkomen dat in raadsbesluiten of documenten zoals het implementatieplan van de EU Global Strategy (SDIP) een Franse interpretatie van het concept wordt gebruikt.⁸²

Hoewel strategische autonomie niet nieuw is – zie de St. Malo-verklaring uit 1998, de conclusies van de Europese Raad in 2013 en recentere EU Global Strategy – voelt Nederland zich ongemakkelijk in het huidige debat. Het is volgens vele betrokkenen – niet alleen Nederlandse beleidsmedewerkers – niet productief en onrealistisch om over strategische autonomie te spreken, zeker gezien de huidige afhankelijkheid van de VS.⁸³ De veiligheidsrelatie met de VS mag volgens hen onder geen beding geschaad worden. Dit belang is helder, maar hoe Nederland Europese strategische autonomie zelf ziet, maakt het niet expliciet.



4.2 Nederlandse inzet ten aanzien van strategische autonomie

Aangezien het Nederlandse kabinet het concept niet definieert en geen expliciete doelen stelt ten aanzien van strategische autonomie, is de inzet lastig te vatten. De Nederlandse inzet bij strategische autonomie is pragmatisch, vooral gericht op de kortere termijn en niet gekoppeld aan – of gericht op – een toekomstvisie. Hoe stelt Nederland zich op in de discussies, zonder te expliciteren hoe strategische autonomie er in de praktijk uit moet zien?

Hoewel het debat over strategische autonomie pas de laatste twee à drie jaar echt van de grond is gekomen, zet Nederland al in 2015 vraagtekens bij het begrip. Tijdens de besprekking van de Key Strategic Activities (KSA's) – de door het Europees Defensie Agentschap geïdentificeerde prioriteiten in het onderzoek naar capaciteitenontwikkeling – stelt Nederland dat de EU verre van autonoom is en dat de trans-Atlantische band niet vergeten moet worden.⁸⁴ Strategische autonomie komt pas in 2016 tijdens de voorbereidingen op de EUGS prominenter aan bod. Veel lidstaten hopen dat met de komst van de EU Global Strategy duidelijk wordt wat met strategische autonomie wordt bedoeld.⁸⁵ Nederland zet in deze periode, ook als voorzitter, niet in op explicitering ervan in de strategie, maar het kabinet is niet tegen het noemen van het concept in het stuk. Wel stelt Nederland dat naar aanleiding van de Global Strategy scenario's opgesteld dienen te worden en dat er duidelijkheid moet komen over wat de EU en EU-lidstaten zelfstandig in elk scenario kunnen uitvoeren.

Dit betekent de facto een uitwerking van strategische autonomie.

De vraag is of Nederland in deze periode had moeten inzetten op een verdere invulling van de notie van Europese strategische autonomie. De mix van een verslechterde veiligheidssituatie, geopolitieke veranderingen met de Brexit, een assertieve Franse president en een andere opstelling van het Witte Huis doet de discussie na vaststelling van de Global Strategy namelijk snel ontvlammen. Het voorzitterschap was een goed moment geweest om strategische autonomie sterker te definiëren, vooral omdat het concept prominent terugkomt in de

Global Strategy. Dit botst echter met de door Nederland gepraktiseerde en op EU-niveau vaak noodzakelijke ‘strategische ambiguïteit’: om alle partijen tevreden te stellen moet ieder in een tekst kunnen lezen wat hij of zij wil.⁸⁶ Deze bewuste vaagheid lijkt zich nu enigszins te wreken. De noodzaak om op EU-niveau tot een verdere invulling van strategische autonomie te komen staat buiten kijf, maar de discussie over wat het dan is kan inmiddels op weinig enthousiasme rekenen. Dit leidt tot irritatie en onzekerheid bij zowel de EU-lidstaten als de VS.⁸⁷ De invulling van het concept ligt zodoende nagenoeg stil.

De inzet van Nederland is zelf ook ambigu: enerzijds wordt strategische autonomie niet gedefinieerd en dient het concept multi-interpretabel te zijn, anderzijds wordt na implementatie van de Global Strategy door Nederland op momenten wel ingezet op het voeren van een uitgebreider debat over het concept in EU verband. Zo stelt Nederland na vaststelling van de EUGS dat in het SDIP het ambitieniveau moet worden vastgelegd⁸⁸ en strategische autonomie om specifieke invulling vraagt.⁸⁹ De Nederlandse inzet voor het SDIP borduurt voort op wat in de raadsconclusies van 2013 is afgesproken. Hierin wordt strategische autonomie voornamelijk gekoppeld aan het versterken van capaciteiten. De EU moet over een concurrerende industriële en technologische defensiebasis (EDTIB) beschikken: daarmee zou de Unie automatisch autonoom of autonemer worden.⁹⁰ Hierin kan Nederland zich vinden. In de discussies over het SDIP van HV Mogherini uit 2016 wil Nederland strategische autonomie dan ook voornamelijk in dit licht plaatsen: autonomie dient bovenal gekoppeld te worden aan capaciteitenontwikkeling. Nederland is tegen ambitieuze teksten over autonoom opereren of grootschalige missies.⁹¹ Hiermee zou de EU zich overambitieus tonen: ze zou nooit kunnen leveren. Ook zou er een groot risico zijn op duplicatie met de NAVO.⁹² De Nederlandse inzet richt zich dan ook op het voorkomen van dergelijke ambitieuze teksten.



Over de vraag of de EU of de Europeanen ooit zelfstandig grootschalige missies op zich zouden moeten kunnen nemen, wordt in Nederland nauwelijks gediscussieerd. Dat is opmerkelijk omdat er ook EU-scenario's voor vredesafdwijnging (peace enforcement) overeengekomen zijn waar de ambitie van de EU, zoals gedefinieerd in de Global Strategy, mede op gebaseerd is. Hoewel Nederland strategische autonomie niet definiert zijn er wel enkele elementen die af en toe terugkomen in de Nederlandse inzet, zoals autonoom kleinschalige operaties kunnen uitvoeren of het al genoemde belang van capaciteitenontwikkeling. Dit schept echter nog geen helderheid over de nadere invulling van strategische autonomie en wat dat betekent voor bijvoorbeeld EU-NAVO-verhoudingen. Tegelijkertijd onderstreept het kabinet wel het belang om op Europees niveau tot overeenstemming te komen over de inhoud van de term. Eind 2018 wijst het ministerie van Defensie bijvoorbeeld op de risico's van verschillende interpretaties van het concept en signaleert het de noodzaak om op Europees niveau tot overeenstemming te komen over de toekomst van Europese defensiesamenwerking.⁹³ Hiermee zwengelt het een discussie aan waarin Nederland zelf nog geen duidelijke positie heeft ingenomen.

4.3 Internationaal krachtenveld

In het krachtenveld rondom van strategische autonomie is Frankrijk met afstand de meest dominante partij. De Fransen pleiten al jaren consistent voor het gebruik en de operationalisering van het concept terwijl veel andere EU-lidstaten – zoals Nederland – hier hun bedenkingen bij hebben.⁹⁴ Dit leidt tot enige irritatie aan Franse zijde.⁹⁵ In de Franse beleving is al verschillende malen uitgelegd wat onder het concept wordt verstaan en wordt het al geruime tijd gebruikt in belangrijke EU-documenten. De angst van EU-lidstaten dat dit op Amerikaans onbegrip stuit dat de relatie met de VS kan schaden, kan stevast rekenen op Franse verontwaardiging. Zijn het niet de Verenigde Staten die pleiten voor een sterkere EU op veiligheids- en defensievlak?⁹⁶ Ondanks deze ergernis realiseren steeds meer Fransen zich dat strategische autonomie buiten Frankrijk geen gevleugeld begrip is. Misschien, zo stellen sommigen in Parijs, is Frankrijk vanwege het autonome kernwapenarsenaal ook wel het enige land in de EU dat werkelijk uit kan gaan van strategische autonomie.⁹⁷

De uitleg van de Fransen is dat zij geen ‘Alleingang’ van de EU voorstaan. Een sterkere EU maakt van de Unie juist een betere partner; ook in NAVO verband. Strategische autonomie houdt in dat de EU onafhankelijker kan handelen, zelfstandig tot besluiten komt en een

eigen inlichtingenpositie en defensie-industrie heeft.⁹⁸ De NAVO is ook voor de Fransen de hoeksteen van de collectieve verdediging. Van een Europees leger is, ondanks de politieke retoriek van onder andere president Macron, volgens beleidsmakers geen sprake.⁹⁹ Wel is het volgens de Fransen een gezamenlijke strategische cultuur noodzakelijk. Mede op basis hiervan zou de EU ook vaker zelfstandig militair moeten kunnen opereren. Hierin speelt het Europees Interventie Initiatief (EI2) een belangrijke rol (zie box 4.1), al is dit initiatief bewust buiten de structuren van de EU (en de NAVO) geplaatst met als doel gelijkgezinde Europese landen – inclusief het Verenigd Koninkrijk – te verbinden.¹⁰⁰ Voor Frankrijk is meer autonomie van de EU maar ook van Europa volstrekt logisch en noodzakelijk.

Op het oog verschilt de Franse positie misschien niet veel van de Nederlandse. Ook Frankrijk ziet collectieve verdediging als taak van de NAVO. Toch zijn er enkele essentiële verschillen te ontwaren. Ten eerste ziet Frankrijk Europese strategische autonomie als belangrijk voor zijn eigen veiligheids- en defensiebelangen terwijl Nederland daar vraagtekens bij zet.¹⁰¹ Ten tweede heeft Nederland oog voor de zorgen van de VS, terwijl Frankrijk niet begrijpt waarom er in de VS bedenkingen zijn aangezien meer autonomie bijdraagt aan de roep om eerlijke lastenverdeling.¹⁰² Ten derde, en misschien wel het belangrijkste punt, is er verschil van inzicht over de inhoud en operationalisering van het concept. Net als een klein aantal andere landen beschouwt Nederland strategische autonomie hoogstens als de mogelijkheid om specifieke (beperkte) operaties autonoom of autonemer uit te kunnen voeren, terwijl Frankrijk en met een aantal (grottere) lidstaten zoals Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Spanje en Italië autonomie ook opvatten als autonoom opereren ten opzichte van andere grootmachten.¹⁰³

Wat Frankrijk niet helpt in de discussie is dat andere lidstaten, waaronder Nederland,¹⁰⁴ het land ervan verdenken de Franse nationale industriële belangen te willen beschermen. Bovendien ziet Frankrijk de EU en het GVDB als mogelijk vehikel om extern op te treden in met name de ring rondom Europa en francofoon Afrika. Daarmee zijn voor veel lidstaten ook de Franse intenties verdacht. In het Franse strategische denken neemt expeditionair optreden een belangrijke plaats in en dat botst met de insteek van andere lidstaten. Met name Duitsland, dat wel voorstander is van meer autonomie in de brede zin dat de EU meer verantwoordelijkheid moet nemen voor de Europese veiligheid, heeft moeite met de intentie (autonoom) op te kunnen treden buiten Europa. Zeker wanneer dit zich hoog in het geweldspectrum is. Het is daarom van belang dat Frankrijk en Duitsland op een lijn komen te staan, want zonder de Duitse steun en bijdrage is er geen Europese strategische autonomie.¹⁰⁵



Duitsland zet in op een inclusief, goed geïntegreerd Europa, niet per se ‘meer’ defensie. Frankrijk denkt vooral vanuit ambitie en strategie, en ziet zich grotendeels gesteund door Italië en Spanje.¹⁰⁶

Het Verenigd Koninkrijk, een aantal Oost-Europese staten, de Baltische staten, Zweden en Denemarken zijn een stuk kritischer over strategische autonomie.¹⁰⁷ Het Verenigd Koninkrijk stelt dat strategische autonomie opgaat voor individuele lidstaten en niet voor de EU als zodanig.¹⁰⁸ De Europese pijler in de NAVO moet volgens de Britten versterkt worden en daar zijn capaciteiten voor nodig. Het Verenigd Koninkrijk lijkt net als Nederland terughoudend vanwege de angst dat meer autonomie een isolationistische houding van de VS kan voeden.¹⁰⁹ Met name de Baltische staten en Polen vrezen dat de Franse plannen ten koste gaan van de eenheid en coherentie binnen de voor hen zo essentiële veiligheidsparaplu van de NAVO.¹¹⁰ In totaal elf lidstaten beschouwen strategische autonomie als een niet belangrijk of betwist doel,¹¹¹ terwijl zeventien lidstaten het wel als een belangrijk of redelijk belangrijk doel beoordelen.¹¹²

De meeste kritiek op strategische autonomie komt echter uit Washington, wat de Nederlandse positie in sterke mate beïnvloedt. Want wat betekent dit voor de NAVO en voor de Amerikaanse (industriële) belangen? De VS zenden hierover gemengde signalen uit: Europa moet meer aan defensie gaan besteden en de eigen veiligheidsproblemen gaan aanpakken, maar dit doen op een wijze die de NAVO, maar ook de Amerikaanse defensie-industriële belangen ten goede komt. Dit levert een lastige positie op voor Nederland. Aangezien de NAVO de hoeksteen is van het veiligheidsbeleid en de Amerikaanse steun onontbeerlijk is, wil Nederland de trans-Atlantische partners juist beter betrekken bij de NAVO en de Europese veiligheidsinspanningen. Investeren in strategische autonomie en een collectieve verdedigingstaak voor de EU kan volgens sommige Nederlandse beleidsmakers echter leiden tot een self fulfilling prophecy van afnemende betrokkenheid van de VS bij de veiligheid van Europa.¹¹³

Box 4.1:

European Intervention Initiative (EI2)

President Macron van Frankrijk lanceert in september 2017 het European Intervention Initiative (EI2). Het initiatief beoogt deelnemende Europese landen beter voor te bereiden op toekomstige crises en Europese veiligheidsbelangen te waarborgen door het bevorderen van een gedeelde strategische cultuur. Het initiatief werkt buiten de EU-bureaucratie om en is flexibel, pragmatisch en niet-bindend.

Het EI2 mondert uit in een coalitie van minister van Defensie van negen gelijkgezinde landen die in juni 2018 een intentieverklaring tekenen: België, Denemarken, Duitsland, Estland, Frankrijk, Nederland, Portugal, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Later sluiten ook Finland, Italië, Noorwegen en Zweden zich aan, waardoor de EI2-coalitie nu bestaat uit dertien Europese landen.

Minister Bijleveld van Defensie schrijft in november 2018 aan de Kamer dat het EI2 kan bijdragen aan een efficiëntere en effectievere militaire inzet in de NAVO, de EU, de VN, of in coalitieverband. Bovendien biedt het ook na de Brexit een overlegstructuur met het VK over veiligheids- en defensieaangelegenheden. Nederland stuurt binnen het EI2 aan op concrete samenwerkingsmogelijkheden, waarbij het zelf als voortrekker van het Caribisch initiatief fungeert. Het streeft nadrukkelijk naar complementariteit tussen het EI2, de EU en de NAVO.



4.4 Resultaten

De Nederlandse inzet richt zich enerzijds op het beperken van het ambitieniveau van strategische autonomie en anderzijds op het aanzwengelen van een discussie over wat het concept moet inhouden. In het eerste slaagt het redelijk. In de raadsconclusies over het SDIP wordt in afgezwakte vorm, en voornamelijk gerelateerd aan capaciteitenontwikkeling, over strategische autonomie gesproken.¹¹⁴ Punten als een Defensie Unie worden geschrapt,¹¹⁵ al komt juist dit idee later weer prominent terug wanneer de nieuwe Commissie haar plannen presenteert. In de begeleidende brief van de Hoge Vertegenwoordiger waarmee het SDIP wordt gepresenteerd is het operationele ambitieniveau hoger. Strategische autonomie wordt hier gedefinieerd als:

*"The ability to act and cooperate with international and regional partners wherever possible, while being able to operate autonomously when and where necessary. This adds to the EU's credibility vis-à-vis partners. There is no contradiction between the two. Member States have a 'single set of forces' which they can use nationally or in multilateral frameworks. The development of Member States' capabilities through CSDP and using EU instruments will thus also help to strengthen capabilities potentially available to the United Nations and NATO."*¹¹⁶

In het aanzwengelen van de discussie en de operationele duiding van het concept slaagt Nederland minder goed. Initiatieven hiertoe vlak na de vaststelling van de EU Global Strategy en in de aanloop naar het SDIP leveren weinig resultaat op. Later wil Nederland wel discussiëren over een gezamenlijk beeld over de toekomst van defensiesamenwerking, maar wil het de term strategische autonomie, juist vanwege de impasse hierover liever vermijden. Tevens is hiervoor weinig enthousiasme in bijvoorbeeld het Politiek en Veiligheidscomité.¹¹⁷ Dit heeft ook invloed op discussies over de vraag welke capaciteiten passen bij welk strategisch doel, die eveneens onbeantwoord blijft. De nieuwe Europese Commissie onder leiding van voorzitter Von der Leyen maakt echter werk van de Defensie Unie, waardoor de discussie over strategische autonomie allerminst van tafel is.

Box 4.2: Europees leger

Verbonden met de discussie over Europese strategische autonomie, vinden in de nationale politieke theaters van Frankrijk en Duitsland debatten plaats over een 'Europees leger'. Voor beide landen is discussiëren over een Europees leger veel minder controversieel dan bijvoorbeeld voor Nederland. Vandaar dat het onderwerp af en toe op de Europese agenda verschijnt, hoewel de plannen tot nog toe niet uitgewerkt of concreet worden.

Uitspraken van president Macron en bondskanselier Merkel, tijdens de herdenking van de Eerste Wereldoorlog, leiden eind 2018 tot een nieuw hoofdstuk in de discussie. Macron en Merkel stellen dat het tijd is om aan een Europees leger te werken – al werd dit later door Merkel en Von der Leyen genuanceerd. Ze menen dat het om een leger der Europeanen moet gaan, wat afwijkt van een Europees leger. Politiek commentatoren en ingewijden menen bovendien dat Macron met zijn uitspraken voornamelijk aanstuurt op een autonome Europa op veiligheids- en defensievak. Het zou gaan om betere samenwerking tussen de Europese krijgsmachten, en dus niet om een staand Europees leger onder bevel van de EU. De NAVO blijft ook voor Frankrijk en Duitsland de hoeksteen van collectieve verdediging. Desondanks lokken de uitspraken in 2018 een reactie van president Trump uit, die stelt dat het spreken over een Europees leger 'erg beledigend' is.



4.5 Conclusies

De sinds 2016 weer oplaaiende discussie over Europese strategische autonomie is kenmerkend voor de mate waarin het Nederlands kabinet – net als regeringen elders – zoekt naar de juiste richting van het GVDB. De term komt met regelmaat terug in allerlei documenten van EU-instituties en belangrijke lidstaten zoals Frankrijk en Duitsland, en is hiermee een eigen leven gaan leiden. Hoewel Nederland bij tijd en wijle probeert het onderwerp te bespreken in Brussel, definieert het zelf niet wat het onder strategische autonomie verstaat. Later vermijdt het de term liever vanwege het onderlinge onbegrip. In Washington wordt de term – terecht of ontrecht – geïnterpreteerd als een wens tot ontkoppeling van de trans-Atlantische veiligheid, wat botst met de voor Nederlandse cruciale borging van Amerikaanse veiligheidsgaranties voor Europa.

Tegelijkertijd stelt het kabinet zich ook pragmatisch op in de discussie, omdat Europa op de korte en zelfs middellange termijn toch niet in staat wordt geacht de eigen veiligheid te waarborgen zonder Amerikaanse garanties. De geopolitieke trends en veiligheidspolitieke ontwikkelingen op de langere termijn zullen Nederland echter toch nopen ook andere scenario's te verkennen voor als de trans-Atlantische band verzwakt en de NAVO minder effectief wordt. Het is daarom ook zaak nu te reflecteren op wat een zelfstandig optredend Europa nodig heeft aan materieel, technologie en menskracht, omdat het realiseren van die capaciteiten nog vele jaren zal vergen.



5 ‘Een Europa dat beschermt’





De discussie over de opgave in de EU Global Strategy over ‘een Europa dat beschermt’ vertoont gelijkenissen en ook enige overlap met die over strategische autonomie. De notie heeft niet alleen betrekking op het GVDB of het bredere veiligheidsbeleid maar ook op domeinen als handel, sociale zekerheid en klimaatverandering (zie box 2.2 uit Hoofdstuk 2). De EU dient de burger in elk opzicht te beschermen. Dit is naast crisisbeheersing en capaciteitsopbouw een nieuwe taak, zoals onder andere in de EU Global Strategy staat beschreven.¹²⁷ In dit hoofdstuk wordt ‘een Europa dat beschermt’ in het kader van het GVDB besproken, waardoor de focus ligt op de niet-traditionele veiligheidsdreigingen. De meeste aandacht gaat uit naar het gebruik van de wederzijdse bijstandsclausule van artikel 42.7 uit het Verdrag van Lissabon. Wat betekent deze taak voor de EU als veiligheidsactor, welke invulling wil Nederland hier aan geven en hoe verhoudt zich dat tot de traditionele NAVO-taak van collectieve verdediging?

5.1 Nederlandse doelen ten aanzien van ‘een Europa dat beschermt’

Zoals eerder beschreven, zijn opeenvolgende Nederlandse kabinetten voor versterking van het GVDB en stellen zij dat de EU meer verantwoordelijkheid dient te nemen voor de eigen veiligheid. Dat sluit aan bij de EU ambities van ‘een Europa dat beschermt’. Vanwege veranderingen in de veiligheidscontext hechten de kabinetten onder premier Rutte in toenemende mate belang aan het idee van een Unie die zijn burgers in brede zin beschermt. Ook de premier zelf lijkt steeds minder moeite te hebben om in deze termen over de EU te spreken.¹¹⁸ De kernvraag is hier hoe de complementariteit tussen de EU en de NAVO er uit dient te zien.

Wat de traditionele collectieve verdediging betreft – het grootste veiligheidsbelang van Nederland – is het kabinet heel helder: de EU speelt hierin geen rol.¹¹⁹ Die rol voor de NAVO behouden is het hoofddoel. De wederzijdse bijstandsclausule van de EU zal artikel 5 van de NAVO niet moeten vervangen en hier evenmin mee moeten overlappen.¹²⁰ Dit betekent overigens niet dat de EU volgens het kabinet niet in afschrikking moet investeren. De EU beschikt immers over een breed inzetbaar instrumentarium,¹²¹ waaronder ook diplomatieke en economische instrumenten, zoals sancties.¹²²

Daarnaast kan de EU volgens het kabinet lidstaten helpen met het weerbaarder maken van netwerken en kritische infrastructuur (telecommunicatie, transport, energie).¹²³

Nederland is bovendien een groot voorstander van het werk dat de EU al deed op het gebied van grenscontroles en grensbeheer.¹²⁴ Ook wil het de verbinding tussen externe en interne veiligheid (de zogenoemde ‘nexus’) versterken omdat veiligheidsproblemen steeds meer met elkaar verweven raken, transnationaler worden en om Europese samenwerking vragen. Migratie, terrorisme, maar ook cybersecurity en omgaan met hybride dreigingen vergen betere coördinatie tussen zowel Europese lidstaten, instituties en agentschappen als veiligheidsactoren buiten de Unie zoals de NAVO en andere instellingen. Wanneer een lidstaat artikel 222ⁱⁱ van het EU Verdrag inroeft na een terroristische aanslag of een al dan niet natuurlijke ramp, moet de EU een sterkere coördinerende rol op zich kunnen nemen. Ook de al genoemde bijstandsclausule bepaalt dat EU-lidstaten elkaar moeten bijstaan.¹²⁵

Het kabinet onderschrijft dus het belang van deze Europese beschermingstaken en pleit ook voor meer samenhappend beleid in de aanpak van nieuwe dreigingen.¹²⁶ Hoe dit er precies uit moet zien en hoe complementariteit tussen de EU en de NAVO kan worden verzekerd, is echter nog niet geëxpliciteerd.

ⁱⁱ De solidariteitsclausule.



5.2 Nederlandse inzet ten aanzien van 'een Europa dat beschermt'

De Nederlandse positie ten aanzien van de Europese bijstandsclausule is dat primair de NAVO en niet de EU verantwoordelijk is voor de collectieve verdediging. Dit wil het kabinet in EU-documenten en statements terugzien. Toch is er tijdens het voorzitterschap in 2016 een opmerkelijke moment waarop het kabinet – met enkele relatief Europegezinde ministers aan het roer – een rol voor de EU in collectieve verdediging ziet weggelegd. In het inputpaper voor de EU Global Strategy opperen het ministerie van Buitenlandse Zaken en Defensie dat de EU alle dreigingen waarmee Europa te maken krijgt met een uiteenlopende instrumenten moet kunnen aanpakken, inclusief de clausule van artikel 42.7 voor wederzijdse bijstand, die volgens hen verder ontwikkeld moet worden.¹²⁸ Als afschrikking mislukt, dient de EU zich in samenwerking met de NAVO te kunnen verdedigen. Volgens de ministeries moet de rol van de EU in een collectief verdedigingsscenario daarom in de EU Global Strategy gespecificeerd worden.¹²⁹ Achteraf blijkt dit het enige moment waarop wordt nagedacht over een bredere rol van de EU in de collectieve verdediging. Later in 2016 zal de inzet van Nederland voor het SDIP weer luiden dat de NAVO hoofdverantwoordelijk blijft voor de collectieve verdediging, die is ingebed in de trans-Atlantische relatie. Dit is ook nu nog de officiële Nederlandse lijn.

Conform de prioriteiten en doelen van 'een Europa dat beschermt' zet het kabinet in op een aanvullende rol van de EU, al dan niet in samenwerking met de NAVO, voor cybersecurity, het beschermen van infrastructuur, grensbewaking, mensensmokkel, migratie, grensoverschrijdende criminaliteit, hybride dreigingen en contraterrorisme.¹³⁰ Hiertoe moeten volgens het kabinet aanvullende defensiecapaciteiten ontwikkeld worden, moeten de defensie-uitgaven van de lidstaten omhoog en de onderlinge samenwerking versterkt worden.¹³¹

Hoe de taakverdeling en samenwerking er uit moeten zien – onder andere om duplicatie te voorkomen – is onderdeel van de EU Global Strategy en het SDIP.¹³² Dit wordt echter alleen in algemene termen uitgewerkt. In de input papers voor de EUGS en het SDIP staat voor Nederland het geïntegreerde werken op institutioneel en thematisch niveau voorop. EU-instellingen en -lidstaten moeten over de grenzen tussen beleidsterreinen heen kijken. Zo kunnen GVDB-missies – hoewel het geen langetermijninstrumenten zijn – ook onderdeel

zijn van de geïntegreerde benadering van migratie-issues.¹³³ Nederland heeft moeite met de term 'EU Defensie Unie' – die in het kader van 'een Europa dat beschermt' geregeld genoemd wordt – omdat deze te federaal klinkt¹³⁴ en verwachtingen kan scheppen bij onder andere Duitsland, dat deze Unie als einddoel ziet.¹³⁵ Ook vreest Nederland dat de Defensie Unie associaties oproept met een Europees leger. Het wil dat een Directoraat Generaal Defensie bij de Europese Commissie het werk van de Europese Raad op veiligheids- en defensiegebied uitsluitend faciliteert¹³⁶, ook om te laten zien dat de soevereiniteit van lidstaten niet ter discussie staat.¹³⁷

Debatten over 'een Europa dat beschermt' leiden onvermijdelijk tot de ingewikkelde vragen over hoe de EU en de NAVO elkaar aanvullen. Hoewel op veel terreinen nog onduidelijk is hoe er meer synergie kan worden bereikt, ligt samenwerking tussen beide volgens het kabinet voor de hand, met name bij cyber- en hybride dreigingen, waarvoor de EU toegevoegde waarde kan bieden ten opzichte van de NAVO. Bij hybride dreigingen moeten de EU en de NAVO, ook op het gebied van strategische communicatie, met een gecoördineerde reactie komen.¹³⁸ Nederland pleit ook voor het opnemen hiervan de EU Global Strategy.¹³⁹

Nederland specificeert de inzet op dit terrein in 2016 in een non-paper – geschreven met het VK en enkele andere EU-lidstaten – met 'actionable proposals'. De prioriteiten zijn: weerbaarheid van lidstaten, EU-NAVO-instituties en partners versterken, hybride aanvallen beter leren herkennen, reactieprocedures ontwikkelen en betere coördinatie.¹⁴⁰ In dit paper wordt ook geopperd de mogelijkheden te onderzoeken die het Verdrag van Lissabon – inclusief de Europese bijstandsclausule – biedt om te reageren op hybride dreigingen. Nederland komt hier met duidelijke en goed gekozen voorstellen, afgestemd met een aantal gelijkgestemde lidstaten, die kunnen rekenen op draagvlak. Het Nederlandse EU-voorzitterschap maakt het in 2016 mogelijk deze verder te brengen. Op Nederlands initiatief vindt een gezamenlijke informele Raad Buitenlandse Zaken en een Raad Buitenlandse Zaken over defensie plaats, waar de inzet van GBVB-instrumenten in een hybride dreigingsscenario prominent aan bod komen.¹⁴¹



5.3 Internationaal krachtenveld

Frankrijk is de meest actieve speler op het gebied van ‘een Europa dat beschermt’. Binnen dit brede thema is de discussie over de Europese bijstandsclausule van artikel 42.7 het meest essentieel. De Fransen hebben naar aanleiding van de terroristische aanslagen in 2015 heel bewust gekozen voor het activeren van dit artikel en niet artikel 5 van de NAVO.¹⁴² Dit is bovenal een politieke daad die appelleert aan Europese solidariteit.¹⁴³ Frankrijk stelt dat de NAVO voor traditionele collectieve verdediging moet worden ingezet maar onderzoekt ook hoe en wanneer de Europese bijstandsclausule gebruikt kan worden, zodat de EU de Franse veiligheidsbelangen - net als die van andere lidstaten - kan verdedigen als de VS en de NAVO niet kunnen of willen helpen.¹⁴⁴ Daartoe zoekt het ook actief de Baltische staten, Scandinavië en andere landen op die traditioneel zeer Atlantisch georiënteerd zijn.¹⁴⁵ Met name de EU-leden die geen lid zijn van de NAVO, zoals Finland, zijn geïnteresseerd in de invulling van artikel 42.7. Frankrijk is ambitieuzer dan de meeste andere landen en blijft aandringen op een uitwerking van de Europese bijstandsclausule. Zolang dit niet in het vaarwater van de NAVO komt, kan Nederland hier in meegaan.¹⁴⁶

Duitsland kan zich vinden in de Nederlandse interpretatie dat de NAVO de hoeksteen is van de collectieve verdediging en de EU die rol niet moet duplizeren.¹⁴⁷ Het ziet net als Nederland een aanvullende rol voor de EU weggelegd voor de weerbaarheid van netwerken, kritieke infrastructuur en cyber- en hybride dreigingen. Hierin is het versterken van de capaciteiten van de EU-lidstaten belangrijk, wat ook de NAVO ten goede komt.¹⁴⁸ Hoewel Nederland en Duitsland elkaar op dit dossier dus redelijk goed kunnen vinden, is het Duitse ambitieniveau in algemene zin hoger. Zo is Duitsland net als Frankrijk, Italië en Spanje voorstander van het einddoel van een Defensie Unie. Aangezien Duitsland voor Nederland een belangrijke partner is, houden de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie de Duitse ambities in de gaten. Korttermijninitiatieven waarmee wordt ingestemd moeten volgens Nederland niet leiden tot nieuwe of grotere EU-structuren.¹⁴⁹

De oostelijke lidstaten en het VK zitten vrijwel allemaal op de lijn van Nederland: collectieve verdediging blijft bij de NAVO belegd.¹⁵⁰ Zij zijn het eens met een verbreding van de ambities waarin hybride dreigingen, cyberdreigingen en migratie een prominentere rol spelen, zolang dit complementair blijft aan wat de NAVO doet. Daarnaast moet volgens het VK de informatiedeling tussen de EU en de NAVO verbeterd worden en moeten de

Hoge Vertegenwoordiger en de Secretaris-Generaal samen met de NAVO eensgezind naar buitentreden. Vrijwel alle lidstaten vinden dat de EU meer kan doen om hybride dreigingen aan te pakken en zien het nut van samenwerking met de NAVO. Hierdoor valt de Nederlandse inzet op dit thema in vruchtbare aarde en kan het kabinet als voorzitter van de EU in 2016 het onderwerp op de agenda zetten. Dit past ook bij de verwachtingen die leven binnen de EU en de NAVO.¹⁵¹ De NAVO-ambassadeurs zien namelijk ruimte om de banden tussen beide organisaties op dit vlak aan te halen, en er is bovendien overeenstemming dat hybride oorlogvoering de meeste openingen tot samenwerking biedt.¹⁵² Met name de Verenigde Staten volgen de initiatieven met interesse, en zijn pleitbezorger van structurele EU-NAVO-samenwerking op het gebied van cyber- en hybride dreigingen.¹⁵³

De Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) en met name de Europese Commissie roeren zich de laatste jaren steeds meer op veiligheids- en defensiegebied. Zo stelt Hoge Vertegenwoordiger Mogherini dat EU-burgers meer resultaten verwachten.¹⁵⁴ In 2014 benoemt de Commissie Juncker van veiligheid dat een van de tien prioriteiten en in 2015 wordt een Europese veiligheidsagenda aangenomen.¹⁵⁵ Met het aannemen van verschillende implementatiepakketten ten aanzien van vuurwapens, terrorismebestrijding, de veiligheids- en defensie-industrie, informatiesystemen, externe grenzen en operationele samenwerking,¹⁵⁶ is de Commissie een steeds belangrijkere speler geworden. Dit zorgt soms voor spanningen met de EDEO en de lidstaten, aangezien veiligheid en defensie beleids terreinen zijn waarbij de beslissingsbevoegdheid bij de lidstaten ligt. Dat geldt zeker ook voor het Nederlandse kabinet, dat soevereiniteit hoog in het vaandel draagt en pleit voor een sterker rol van de Raad in het GVDB om het beleid effectiever te maken.¹⁵⁷ De Hoge Vertegenwoordiger en de Commissie dienen de Raad hierbij te ondersteunen.¹⁵⁸ Het kabinet is voorstander van besluitvorming op basis van unanimiteit en ziet vooralsnog bijvoorbeeld geen heil in het voorstel van de Commissie om de besluitvorming omtrent civiele missies via stemming met gekwalificeerde meerderheid te versnellen.¹⁵⁹ Hoe de rol van de Raad wel versterkt kan worden en de besluitvorming versneld moet worden, heeft het kabinet niet nader uitgewerkt. Door de wisseling van de wacht in de Commissie in 2019 en door het ontbreken van consensus ligt de EU-discussie hierover stil.



5.4 Resultaten

Nederland kan zich over het algemeen goed vinden in de teksten over ‘een Europa dat beschermt’. Zo wordt in het implementatieplan van de EU Global Strategy onder ‘Protecting the Union and its Member States’ gesproken over een EU die complementair is aan de NAVO. Het primaat van collectieve verdediging blijft bij de NAVO.¹⁶⁰ Nederland heeft zich daar niet bijzonder voor ingespannen aangezien alle lidstaten het hier over eens zijn. Ook ligt de focus in het SDIP, zoals Nederland dat graag ziet, op de rol van het GVDB in het externe optreden. Bovendien wordt er in dit stuk, mede door de diplomatische inzet van Nederland in de relevante Brusselse fora, niet gesproken over een Europese Defensie Unie.

In zowel de EUGS als het SDIP worden cyber- en hybride dreigingen, grensbewaking en terrorisme genoemd als thema’s waarop de EU een aanvullende rol kan spelen. Mede door de Nederlandse inzet zijn er afspraken gemaakt over een strategie waarin de rol van de NAVO in het tegengaan van hybride dreigingen nader wordt toegelicht en die uiteindelijk geïmplementeerd moet worden met de EU.¹⁶¹ De NAVO wil op dit terrein de samenwerking met de EU verdiepen, onder andere via de doorlopende implementatie van de technische regelingⁱⁱ die moet bijdragen aan een betere preventie van, en reactie op cyberaanvallen. Bovendien worden, zoals Nederland dat graag ziet, tijdens de NAVO-top in Warschau afspraken gemaakt over de versterkte samenwerking tussen de EU en de NAVO op het vlak van hybride oorlogsvoering. Dit is precies wat Nederland tijdens het voorzitterschap ambeert en waar het dankzij de inzet van Defensie en Buitenlandse Zaken resultaat op boekt.

Nederland houdt de Defensie Unie lange tijd uit EU-documenten – zoals het SDIP – maar met de aanstelling van de nieuwe Commissie is deze ambitie weer op de agenda verschenen. Hierdoor wordt Nederland waarschijnlijk gedwongen verder na te denken over de invulling hiervan en de consequenties voor de rol van de Raad. Hoe de Raad versterkt kan worden en hoe effectievere besluitvorming er uit moet zien, is een vraag die nog moet worden beantwoord. Gezien de grote verdeeldheid hierover zal dit echter naar verwachting op korte termijn nog uitblijven.

5.5 Conclusies

Het kabinet heeft ingezet op een verdieping en verbreding van de taken van de EU op veiligheids- en defensievlak. Op het gebied van traditionele collectieve verdediging ziet het geen rol voor de EU weggelegd. In het krachtenveld heeft Nederland veel landen mee: de Europese bijstandsclausule wordt niet gezien als vervanging van artikel 5 van de NAVO. Wel wordt, onder aanvoering van Frankrijk, steeds meer nagedacht over de invulling van de Europese bijstandsclausule en een mogelijke aanvullende rol voor de EU op het terrein van collectieve verdediging. Het zou verstandig zijn als Nederland dit blijft volgen en waar nodig zelf het initiatief neemt in de discussie, ook omdat er een risico bestaat anders achter de initiatieven van het ambitieuze Frankrijk aan te lopen. Er is immers een reële mogelijkheid dat contextuele factoren, zoals een verdere verslechtering van de trans-Atlantische veiligheidsrelatie, het debat over collectieve verdediging een nieuwe impuls geven.

Nederland moet ook rekening houden met de sterkere rol van de Commissie en de gevolgen hiervan voor de rol van de Raad. Het richt zich met succes op heldere afspraken over EU-NAVO-samenwerking ten aanzien van hybride dreigingen. Uiteraard staat of valt het succes hiervan met de daadwerkelijke uitvoering. De manier waarop het dit thema heeft geagendeerd strekt tot voorbeeld voor andere beleidsterreinen van ‘een Europa dat beschermt’ waarvoor EU-NAVO-samenwerking centraal staat. De vele ontwikkelingen op Europees veiligheids- en defensiegebied, en de ambities van andere lidstaten voor een Defensie Unie maken het urgenter om de rol van de EU als brede veiligheidsactor ten opzichte van de NAVO nader te bepalen met behoud van flexibiliteit, want enige duplicatie is vermoedelijk onvermijdelijk. Op het moment liggen er nog allerlei vragen open. Hoe kan de EU de NAVO bijvoorbeeld aanvullen op het gebied van moderne afschrikking? Door hierop te reflecteren kan Nederland anticiperen op debatten die onvermijdelijk gevoerd gaan worden.

ⁱⁱ Een akkoord tussen de NATO Computer Incident Response Capability (NCIRC) en de Computer Emergency Response Team of the European Union (CERT-EU), dat in 2016 overeen werd gekomen om de informatie-uitwisseling te verbeteren.



6 EU-NAVO-samenwerking →



In de voorgaande hoofdstukken is de verhouding tussen de EU en de NAVO op veiligheids- en defensiegebied aan bod gekomen. In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de verwachtingen en doelen die Nederlandse kabinetten hebben ten aanzien van EU-NAVO-samenwerking. Vanaf het ontstaan van het GVDB en zijn voorloper EVDB wordt gedebatteerd over de vraag hoe beide instituties zich tot elkaar dienen te verhouden. Door de verslechterde veiligheidscontext, de gerezen twijfels over de solidariteit van lidstaten binnen de NAVO en de steeds groter wordende rol van de EU op veiligheids- en defensiegebied, is deze vraag steeds meer op de voorgrond komen te staan. Welke organisatie dient wat te doen en op welke terreinen dient men samen te werken? Pas vanaf 2016 zijn er concrete initiatieven voor verbeterde samenwerking genomen. Dit hoofdstuk legt daarom de focus bij de periode 2016-2019.

6.1 Nederlandse doelen ten aanzien van EU-NAVO-samenwerking

Nederland pleit consistent voor een betere en complementaire EU-NAVO-samenwerking, omdat dit de slagkracht, effectiviteit en (kosten)efficiëntie van beide organisaties zou versterken.¹⁶² De NAVO en de EU opereren nu al vaak in dezelfde gebieden en werken ter plekke geregeld samen. Bovendien zijn ze gezamenlijk actief op terreinen als cyber- en hybride dreigingen en kunnen EU-missies worden aangestuurd vanuit NAVO-hoofdkwartieren dankzij de eerder aangehaalde ‘Berlijn plus-regeling’ – al wordt van deze mogelijkheid in de praktijk geen gebruik meer gemaakt. Desalniettemin wil het kabinet dat deze regeling gereactiveerd wordt.¹⁶³

De EU-NAVO-samenwerking wordt met name beperkt door het Turks-Cypriotisch conflict. Beide landen willen niet samenwerken en kunnen elkaars participatie in EU-NAVO-inspanningen vetoën. Mede hierdoor is ook informatie-uitwisseling tussen de EU en de NAVO slechts zeer beperkt mogelijk. Bovendien staat de interne cohesie van de NAVO onder druk door een verharde Amerikaanse opstelling over het niet nakomen door Europese landen van de afspraken om 2 procent van het bbp uit te geven aan defensie. Europese lidstaten vragen zich op hun beurt af hoe betrokken de VS willen zijn bij de Europese veiligheid. Hoewel EU-NAVO-samenwerking sinds 2016 een impuls krijgt, valt er nog veel terrein te winnen.

Dat de beide organisaties elkaar op zowel praktisch als politiek-strategisch niveau nog steeds niet goed weten te vinden, is het kabinet een doorn in het oog. Het wil binnen de EU-NAVO-samenwerking vooral zorgen voor sterkere capaciteitsopbouw derde landen, capaciteitenontwikkeling van lidstaten, het verbeteren van de coördinatie van militaire operaties en oefeningen en het tegengaan van hybride- en cyberdreigingen.¹⁶⁴ Ook streeft het naar complementaire inspanningen op het gebied van afschrikking om gezamenlijke dreigingen beter het hoofd te kunnen bieden.¹⁶⁵ De EU dient zich geloofwaardiger en betrouwbaarder op te stellen als het gaat om burden sharing en kan winst boeken door de Europese defensiesamenwerking op te schroeven.¹⁶⁶ Dit moet ook de NAVO ten goede komen. Nederland probeert zich zo veel mogelijk op concrete initiatieven te richten en wil als ‘trekker’ van het project voor ‘militaire mobiliteit’ stappen maken voor snellere verplaatsing van troepen en defensiematerieel binnen Europa. In rapport 2 wordt hier uitgebreid op ingegaan.^{kk}

^{kk} Zie voor meer informatie over PESCO en militaire mobiliteit het rapport “De kloof gedicht? Evaluatie van het Nederlands beleid voor EU civiele en militaire capaciteitenontwikkeling”, IOB, 2020.



Behoudens het uitgangspunt dat collectieve verdediging een taak van de NAVO moet blijven, hanteert Nederland bewust geen specifieke uitgangspunten over de taakverdeling tussen de EU en de NAVO. Volgens het kabinet ligt de kracht van de EU in het brede beleidsinstrumentarium waarmee ze kan optreden.¹⁶⁷ Hierdoor kan ze een rol spelen bij capaciteitsopbouw, civiele missies en het bestrijden van onder andere hybride en cyberdreigingen. De NAVO is beter toegerust om in te grijpen wanneer er in een hoger geweldsspectrum en op grotere schaal wordt geopereerd. Bovendien heeft de NAVO geloofwaardigere middelen om grote en strategische tegenstanders af te schrikken. Dit neemt niet weg dat de EU volgens Nederland zelf meer militaire missies moet kunnen uitvoeren. Ook als het gaat om de geografische focus van de inzet maakt Nederland bewust geen duidelijke keuze, omdat veel afhangt van de context en dan geldende politieke overwegingen. In de huidige praktijk richt de EU zich meer op het Zuiden (MENA/Sahel) en de NAVO op het Oosten. Dit heeft te maken met de aard van de missies: aan de zuidelijke kant van de ring om Europa worden kleinere missies uitgevoerd met zowel een militaire als een civiele component, waar de EU met haar bredere instrumentarium een bijdrage aan kan leveren.

Box 6.1:

De Nederlandse positie ten aanzien van defensie-samenwerking: de bottom-up benadering

Voor Nederland is het belangrijk dat er niet alleen top down sturing en coördinatie is om EU-NAVO-samenwerking en samenwerking tussen Europese landen te garanderen. In eerste instantie zou defensiesamenwerking tot stand moeten komen tussen landen in bi- en multinationale verbanden.¹⁶⁸ Deze bottom-up-benadering vinden Nederlandse kabinetten zeer belangrijk. Initiatieven van twee of meer gelijkgezinde landen, zijn de snelste en beste manier van werken.¹⁶⁹ De bestaande samenwerkingsverbanden tussen Nederland en Duitsland en tussen de Benelux-landen zijn hiervan volgens het kabinet goede voorbeelden. Hetzelfde geldt voor andere regionale of bilaterale samenwerkingsverbanden zoals de Visegradigroep, de Baltic Defence Cooperation en de Lancaster House Treaties.¹⁷⁰ In dit kader noemt het kabinet ook het European Intervention Initiative. Nederland heeft een voorbeeldfunctie door lessen te trekken ‘uit bilaterale samenwerking voor een versterkte Europese defensiesamenwerking’.¹⁷⁰ Dit geldt ook voor andere samenwerkingsverbanden waarin Nederland buiten het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid in participeert, zoals de Northern Group en de Joint Expeditionary Force (JEF).¹⁷¹ Deze zijn heel verschillend van aard, pas recentelijk gelanceerd en hun verhouding tot het GVDB en de NAVO is nog niet duidelijk. Nederland vindt het belangrijk hierbij aangesloten te zijn en hier aan bij te dragen. Als het gaat om missies en operaties kan de inzet, afhankelijk van de situatie, via het GVDB en/of de NAVO of een gelegenheidscoalitie lopen.

¹⁶⁷ De Visegradigroep is een samenwerkingsverband tussen vier centraal-Europese landen: Hongarije, Polen, Slowakije en Tsjechië. De Baltic Defence Cooperation is een samenwerkingsverband op het gebied van defensie tussen Estland, Letland en Litouwen. De Lancaster House Treaties zijn twee verdragen die het VK en Frankrijk hebben gesloten op het gebied van veiligheids- en defensie samenwerking.

¹⁷⁰ The Northern Group is een platform dat als doel heeft de veiligheids- en defensiesamenwerking tussen Noord-Europese landen te bevorderen. De groep bestaat uit twaalf landen: Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, IJsland, Letland, Litouwen, Nederland, Noorwegen en Polen. De Joint Expeditionary Force is een snelle reactiemacht bestaande uit Denemarken, Estland, Finland, Letland, Litouwen, Nederland, Noorwegen en Zweden. Het is een expeditioire eenheid die de NAVO in zijn inspanningen kan aanvullen.



6.2 Nederlandse inzet ten aanzien van EU – NAVO samenwerking

De Nederlandse inzet ten aanzien van EU-NAVO-samenwerking is in lijn met het gestelde doel om de banden tussen beide organisaties te versterken. In 2016 stelt het kabinet tevreden te zijn met de gemeenschappelijke verklaring van de EU en de NAVO, die kort voor het begin van de NAVO-top in Warschau wordt getekend door de voorzitter van de Europese Raad, de president van de Commissie en de Secretaris-Generaal van de NAVO.¹⁷¹ Het is van mening dat de samenwerking in de periode vlak voor de top al was versterkt, onder andere gedurende de migratiecrisis, maar verwelkomt de (brede) thema's die aan de orde komen.¹⁷² In de verklaring worden zeven gebieden genoemd waarop de EU en de NAVO beter moeten samenwerken:

1. hybride dreigingen tegengaan;
2. operationele samenwerking op het gebied van migratie;
3. cyberveiligheid en defensie;
4. defensiecapaciteiten;
5. defensie-industrie en onderzoek;
6. oefeningen;
7. capaciteitsversterking van de Oostelijke en Zuidelijke partners.¹⁷³

Aan deze zeven terreinen worden in totaal 74 concrete acties verbonden. Sindsdien zijn vier voortgangsrapporten gepubliceerd.¹⁷⁴ In het meest recente rapport worden onder andere de geïntensiveerde politieke dialoog en militaire mobiliteit uitgelicht, die als ‘flagship initiatieven’ worden aangemerkt. De conclusie luidt dat samenwerking op het vlak van hybride dreigingen gestaag doorgaat.¹⁷⁵

In de aanloop naar de NAVO-top in Warschau stellen de Nederlandse diplomaten met hun collega's van andere lidstaten een gezamenlijke verklaring op waar het kabinet later content mee is¹⁷⁶ en die is gekoppeld aan het Nederlandse voorzitterschap in de eerste helft

van 2016: de inzet voor deze top moet overeenkomen met die voor de EU Global Strategy. In de aanloop naar beide toppen stelt Nederland in samenwerking met een aantal lidstaten een Food for Thought paper op waarin sterker EU-NAVO-samenwerking wordt bepleit.¹⁷⁷ Ook in de eigen input voor de EU Global Strategy zet Nederland hier op in en vraagt het om betere informatiedeling tussen beide organisaties. Bovendien organiseert het als voorzitter samen met de Verenigde Staten een informele bijeenkomst om te bespreken hoe de samenwerking een impuls kan krijgen.¹⁷⁸

De Nederlandse inzet concentreert zich op enkele deelthema's die aansluiten op de zeven geïdentificeerde samenwerkingsgebieden en de 74 actiepunten. Maar het kabinet wil meer diepgang en minder projecten. De ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken maken daarom een eigen prioritering, bestaande uit: 1) cyber security; 2) hybride dreigingen; 3) militaire mobiliteit; 4) oefeningen en 5) operaties & capaciteitsopbouw.¹⁷⁹ Daarnaast brengt Nederland de onderwerpen ‘China’, ‘cybersecurity’ en ‘hybride dreigingen’ in op de agenda voor de gezamenlijke North Atlantic Council – Political and Security Committee (NAC-PSC).¹⁸⁰ Nederland kan met een focus op militaire mobiliteit voldoen aan zijn ambitie om de EU-NAVO-samenwerking vanuit een bottom-up benadering te versterken.



6.3 Internationaal krachtenveld

De EU-NAVO-samenwerking betreft een heel aantal instituten en lidstaten. Om te beginnen maken 23 EU-lidstaten ook deel uit van de in totaal 29 NAVO-lidstaten. Alleen Cyprus, Oostenrijk, Finland, Ierland, Malta en Zweden maken geen deel uit van de NAVO. De positie van Denemarken is bijzonder: het land heeft een opt-out voor het GVDB maar is wel lid van de NAVO. De NAVO-leden die geen lid zijn van de EU zijn Albanië, Canada, IJsland, Montenegro, Noorwegen, Turkije en de Verenigde Staten. Dit numerieke overwicht maakt de samenwerking tussen de twee organisaties echter niet eenvoudiger. EU-lidstaten hebben verschillende belangen ten aanzien van de twee organisaties en daarnaast hebben de niet-EU-leden grote invloed op de besluitvormingsprocessen en de koers van de NAVO. De Verenigde Staten zijn gezien hun politieke, militaire en economische overwicht, verreweg de belangrijkste speler in dit forum.

De discussies in het krachtenveld over EU-NAVO-samenwerking zijn niet los te zien van de strategische debatten over ‘een Europa dat beschermt’ en strategische autonomie. Als het gaat om het belang van collectieve verdediging, dan is er weinig discussie. Alle lidstaten zijn het erover eens dat dit een taak is van de NAVO. Wel rijzen er vragen over de kracht, cohesie en solidariteit binnen de NAVO.¹⁸¹ De openlijke twijfel van de Amerikaanse president Trump over het nut van het bondgenootschap schept immers onduidelijkheid over de toekomstige inzet van de VS voor de veiligheid van Europa en andere NAVO-partners.¹⁸² In november 2019 voedt de Franse president Macron de zorgen met zijn uitspraak dat de NAVO ‘hersendood’ is en hij niet zeker weet of Artikel 5 nog betekenis heeft.¹⁸³ Volgens Macron keren de Verenigde Staten Europa de rug toe.¹⁸⁴ Deze forse uitspraken passen bij de manier waarop de Franse president bij tijd en wijle problemen adresseert en Europese landen lijkt te willen wakker schudden.¹⁸⁵ Naar eigen zeggen zag hij de VS zich al onder president Obama richten op China en de regio rond de Stille Oceaan, ten koste van de aandacht voor het Midden-Oosten en Europa.¹⁸⁶

De manier waarop Macron zijn boodschap naar voren brengt wordt niet door alle lidstaten gewaardeerd en levert soms spanningen op. Zo neemt bondskanselier Merkel openlijk afstand van de conclusie dat de NAVO hersendood zou zijn.¹⁸⁷ Duitsland is trans-Atlantisch georiënteerd maar heeft ook oog voor de Europese verhoudingen en streeft naar een inclusieve EU: het wil alle EU-lidstaten betrekken bij Europese initiatieven en vindt coherentie van beleid, ook met de NAVO, van groot belang.¹⁸⁸ Net als Nederland wil Duitsland de VS niet van de EU vervreemden. Bij de NAVO-briefing van het Verdrag van Aken benadrukken Frankrijk en Duitsland dat intensivering van hun bilaterale samenwerking de NAVO en de EU ten goede komt. Toch lijkt het er volgens verschillende waarnemers op dat de Duits-Franse relatie op veiligheids- en defensievlak moeizaam verloopt¹⁸⁹ en dat dit ook zijn uitwerking kan hebben op de EU-NAVO-samenwerking.

Het belang hiervan neemt toe nu het Verenigd Koninkrijk de EU gaat verlaten en het land zich nu al minder mengt in de discussies over Europese defensiesamenwerking.¹⁹⁰ Dit is nadelig voor Nederland omdat het een medestander in vrijwel alle veiligheidsdossiers verliest. Daar staat tegenover dat het vertrek niet per definitie ongunstig is voor de opstelling van de EU binnen de samenwerking met de NAVO, want het Verenigd Koninkrijk probeerde de verdere ontwikkeling van Europese defensiesamenwerking vaak af te remmen. Voor de toekomst is de vraag belangrijk hoe het Verenigd Koninkrijk betrokken blijft bij de Europese defensie- en veiligheidsinitiatieven. Het lijkt waarschijnlijk dat verbanden als het El2, de door de Britten opgerichte Joint Expeditionary Force of een Europese Veiligheidsraad – een idee van Frankrijk – hier een rol gaan spelen, want volgens waarnemers verloopt de Frans-Britse samenwerking goed.¹⁹¹

De Verenigde Staten zijn voorstander van verbeterde EU-NAVO-samenwerking en zien daarin een belangrijke opgave voor het nakomen van de 2 procentnorm. Het niet naleven hiervan komt de NAVO en haar Europese lidstaten op veel kritiek van de Verenigde Staten te staan. Ze stellen dat wanneer Europese NAVO-landen aan hun capaciteiten werken dit ook de NAVO ten goede komt.



Box 6.2:

De trans-Atlantische veiligheidsrelatie en het European Deterrence Initiative (EDI)

Er rijst steeds meer twijfel over de betrokkenheid van de VS bij de veiligheid van Europa. Toch reageren de Amerikanen snel wanneer Rusland in 2014 de Krim annexeert. De gebeurtenis is een ‘wake-up call’ en blijkt een cruciaal moment in de trans-Atlantische veiligheidsrelatie. Als reactie op de gebeurtenissen kondigt president Obama het European Reassurance Initiative (ERI) aan.¹⁹² Met dit militaire programma wil de VS de veiligheid van (Oost-)Europa garanderen. ERI wordt in 2017 omgedoopt tot European Deterrence Initiative (EDI) en het budget gaat dan scherp omhoog (van 985 miljoen dollar in 2015 naar een budget van 6,5 miljard dollar in 2019, in 2020 wordt dit budget bijgesteld naar 5,91 miljard dollar).¹⁹³ Afschrikking krijgt zo (hernieuwde) prioriteit. Onder EDI worden onder andere troepen getraind, zijn er multinationale militaire oefeningen en worden militair materieel en militaire capaciteiten ontwikkeld. Alle activiteiten worden uitgevoerd onder Operation Atlantic Resolve (OAR). Dit is geen NAVO-missie maar een bilateraal commitment van de VS ten aanzien van NAVO-bondgenoten.

Door met roulerende brigades te werken krijgen de Amerikaanse troepen ervaring met het snel activeren van zware brigades en worden de banden met de oostelijke NAVO-partners versterkt. Ondanks de Amerikaanse kritiek blijkt Washington met het toewijzen van middelen in de praktijk dus wel degelijk oog te hebben voor de Europese veiligheid. De druk op Europese landen om voor de eigen veiligheid te zorgen blijft echter wel toenemen, en dit kan ook gevolgen hebben voor toekomstige Amerikaanse bereidheid om middelen in te zetten in (Oost-)Europa.

Tussen Oostelijke en Zuidelijke landen bestaat een verschil van opvatting over de taken van de EU en de NAVO evenals over de aard van de dreigingen waarmee de Europese landen worden geconfronteerd. De Baltische staten en Polen zien Rusland als de grootste bedreiging van hun veiligheid.¹⁹⁴ Ze zien de NAVO als de enige organisatie die hen dankzij artikel 5 en de veiligheidsinzet van de VS daadwerkelijk kan beschermen. Om die reden zijn het met name de Oost-Europese landen die de 2 procentnorm halen of op termijn realiseren,¹⁹⁵ en die vinden dat NAVO- en EU-lidstaten moeten investeren in capaciteiten voor de territoriale veiligheid van Europa. De Zuid-Europese lidstaten daarentegen houden zich vooral bezig met de verschillende veiligheidsdreigingen vanuit Noord-Afrika en het Midden-Oosten. Terrorisme, migratie en grensoverschrijdende criminaliteit vergen in hun optiek investeringen in de kustwacht en capaciteiten om de grenzen te beschermen.

Zoals de dreiging van Rusland ervoor zorgt dat de activiteiten in het Oosten zijn opgevoerd, leidt de migratiecrisis in 2015 voor meer samenwerking tussen de EU en de NAVO in het Zuiden.¹⁹⁶ Zo besluit de NAVO, ter assistentie van Frontex, Griekenland en Turkije te ondersteunen. Operatie Sea Guardian wordt in 2016 in het leven geroepen om de maritieme veiligheid op de Middellandse Zee te waarborgen. Deze missie sluit aan op Operatie ‘Sophia’, die in 2015 wordt gelanceerd door de EU en als doel heeft illegale migratiestromen in goede banen te leiden. Alle partijen zetten zich hier voor in, ook de politieke leiders van de NAVO en de EDEO, respectievelijk Jens Stoltenberg en Federica Mogherini.

De VS investeren de afgelopen jaren in de veiligheid van Oost-Europa maar eisen een minder prominente rol op in de Zuidelijke regio. De VS stellen zich onder Obama bijvoorbeeld terughoudender op in de conflicten in Libië en Syrië, terwijl vrijwel alle troepen vanaf 2010-2011 uit Irak zijn gehaald. Het is even opmerkelijk als veelbetekend dat president Trump voor een sterkere rol van met name de Europese NAVO-landen in het Midden-Oosten pleit,¹⁹⁷ al blijft onduidelijk hoe die rol er uit moet zien. Het ligt dan ook in de lijn der verwachting dat de EU meer moet doen op het gebied van crisismanagement in deze nabuurregio. Ook de terugtrekking van Amerikaanse troepen uit Syrië en het opzeggen van de nucleaire deal met Iran versterkt dit beeld. NAVO-bondgenoot Turkije wordt assertiever in de regio, terwijl de interne spanningen tussen de Turkse regering en andere NAVO-bondgenoten oploopt. In 2017 besluit Turkije om het Russische S-400 luchtverdedigingssysteem aan te schaffen waardoor de verhoudingen op scherp komen te staan. Dit maakt EU-NAVO-samenwerking, zeker in de Zuidelijke regio, zo mogelijk nog complexer.



6.4 Resultaten

De verschillende inputpapers die Buitenlandse Zaken en Defensie opstellen waarin EU-NAVO-samenwerking ter sprake komt, hebben effect gesorteerd. In welke mate de inbreng invloed heeft gehad op de ontwikkeling van EU-NAVO-samenwerking is niet precies te herleiden, aangezien Nederland op dat moment deel uitmaakt van een club van 28 lidstaten en steun nodig heeft van andere invloedrijke EU-lidstaten als Duitsland, Frankrijk of het Verenigd Koninkrijk. Dit neemt niet weg dat vrijwel alle punten¹⁹⁷ uit het gezamenlijke Food for Thought paper en het eigen input paper voor de EU Global Strategy terugkomen in de uiteindelijke EU-NAVO-verklaring. Op deze manier levert Nederland ten tijde van het EU-voorzitterschap een actieve bijdrage aan EU-NAVO-samenwerking. Samen met de georganiseerde informele bijeenkomst met de VS zijn dit mooie stappen. Nederland vindt het echter belangrijk snel tot de praktische uitvoering hiervan over te gaan en belooft zich hiervoor in zowel EU- als NAVO-verband actief in te zetten.¹⁹⁸ In de praktijk blijkt dit lastig.

Het Cypriotisch-Turks conflict leidt tot het structureel te hoog rubriceren van documenten aan NAVO-zijde waardoor het onmogelijk blijkt om (hoog) gerubriceerde informatie uit te wisselen.¹⁹⁹ Dit heeft invloed op vrijwel alle concrete samenwerkingsprojecten, waaronder het Nederlandse project voor militaire mobiliteit.²⁰⁰ Dit probleem wordt ook groter vanwege de toegenomen gevoeligheid van bepaalde onderwerpen, waardoor sommige documenten een nog hogere rubricering dan voorheen krijgen.²⁰¹ Dit maakt dat verspreiding binnen hoofdsteden maar ook tussen en naar ministeries lastig is. Ook bestaat er nog weinig onderling vertrouwen tussen de EU en de NAVO, ook al is dit onder Stoltenberg en Mogherini wel verbeterd.²⁰² Hiernaast speelt nog altijd mee dat de EU in NAVO-kringen weinig serieus wordt genomen als militaire actor, en ondanks de goede intenties oude, soms onzichtbare struikelblokken in de EU-NAVO-samenwerking niet worden opgeruimd.²⁰³

Naast dergelijke externe factoren bemoeilijken ook interne factoren Nederland om concrete resultaten te boeken en samenwerking tussen de EU en de NAVO te bevorderen. De factoren zijn van zowel praktische als conceptuele aard. Ten eerste stuurt Den Haag de EU en de NAVO op een verschillende manier aan.²⁰⁴ Er zijn veel meer EU- dan NAVO-bijeenkomsten en die worden vanuit Den Haag met instructies steviger aangestuurd. De NAVO kent een vijftal

ministeriële bijeenkomsten per jaar die worden voorbereid met kaderinstructies. De Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de NAVO (PV NAVO) krijgt relatief veel ruimte bij het invullen van de instructies en het maken van NAVO-beleid in het algemeen.²⁰⁵ Mede vanwege de ruimere personele bezetting is de PV NAVO vaak leidend in de beleidsontwikkeling; Den Haag is hier minder sturend. Hoewel gestreefd wordt naar beleidsconsistentie verloopt de samenwerking op het gebied van de Nederlandse inzet bij de NAVO en EU niet altijd optimaal: de fysieke en mentale afstand tussen de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU (PV EU) en de PV NAVO blijkt een struikelblok. Dit is een breder probleem: in de dagelijkse praktijk zijn de NAVO en de EU nog steeds gescheiden werelden. Contact tussen de PV EU en de PV NAVO is voor veel lidstaten bepaald nog niet vanzelfsprekend; vaak werken ze langs elkaar heen. Een verbindende factor is dat Nederland net als andere lidstaten een militair vertegenwoordiger heeft die zowel bij de EU als de NAVO de hoogst gedelegeerde militair is. Deze militaire vertegenwoordiger krijgt instructies van de Commandant der Strijdkrachten en brengt daarmee militaire expertise in. Hoewel de Nederlandse ambassadeurs op informeel niveau vaker met elkaar spreken en er ook tussen de medewerkers van beide PV's op andere niveaus goed contact is, is de structurele, strategische afstemming nog voor verbetering vatbaar. Het belangrijkste interne overleg is het halfjaarlijkse recessoverleg in Den Haag waar met de hoofdrolspelers over de meer strategische vragen wordt gesproken. Recentelijk is een recessoverleg tussen de PV EU en PV NAVO geïntroduceerd, dat elk kwartaal moet worden herhaald.²⁰⁶

Ten tweede is het gereeld onduidelijk hoe de grotere beleidsdoelen van Nederland vertaald moeten worden naar de praktijk. Voor veel beleidsmedewerkers en diplomaten is ook in het kader van de verhouding tussen de EU en de NAVO niet helder wat Nederland nu precies wil met strategische autonomie en de Europese bijstandsclausule.²⁰⁷ Abstracte doelen als versterkte EU-NAVO-samenwerking, de geïntegreerde benadering en meer complementariteit, laten zich moeilijk naar de beleidspraktijk vertalen en geven te weinig handelingsperspectief. Volgens sommige beleidsmedewerkers is er geen helder beleidskader, waardoor veel doelen op een conceptueel niveau blijven hangen.²⁰⁸ De Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie kent bovendien allerlei prioriteiten die nog verder uitgewerkt moeten worden.²⁰⁹

¹⁹⁷ Dit zijn: aandacht voor hybride- en cyberdreigingen, de situatie in de Middellandse Zee en militaire oefeningen.



Richt de EU zich op het gebied van veiligheid alleen op de zachte, preventieve kant, en zorgt de NAVO dan voor de harde, kinetische kant? Waar ligt de grens? Nederland is hierover (strategisch) ambigu. Er is geen heldere werkverdeling op basis waarvan het keuzes maakt over welke taken waar worden belegd.²¹⁰ Daarmee is het ook lastig de samenwerking verder te concretiseren, want wat betekenen die ontwikkelingen in de EU precies voor de NAVO? Meer duidelijkheid hierover is van belang omdat Nederland in EU en NAVO verband consequent inzet op coherentie en complementariteit tussen beide organisaties.

Ten derde bemoeilijken de afspraken *zelf* betere samenwerking. De zeven geïdentificeerde thema's waarop samengewerkt moet worden zijn vrij logisch. Hieronder hangen echter 74 voorstellen. Mede door deze hoeveelheid en een onduidelijke prioritering, dreigt EU-NAVOsamenwerking vast te lopen.²¹¹ De kwaliteit van de voorstellen is ook wisselend. Sommige zijn goed doordacht en uitgewerkt, andere onderontwikkeld en soms is er overlap tussen actiepunten.²¹² Nederland heeft een eigen prioritering gemaakt, maar die is nog steeds vrij breed. Desalniettemin wordt op deelthema's zoals hybride dreigingen en militaire mobiliteit vooruitgang geboekt en spelen de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken een constructieve of zelfs voortrekkersrol om deze initiatieven verder te brengen. Het is nog te vroeg om over concrete resultaten op het gebied van militaire mobiliteit te spreken. Wel is in mei 2019 door het Europees Defensie Agentschap een overeenkomst getekend over het vereenvoudigen van de regelgeving rondom militair vervoer binnen de EU.²¹³ Dit is een eerste stap in de implementatie van het militaire mobiliteitsactieplan dat eerder door de Hoge Vertegenwoordiger en de Commissie in 2018 werd gepresenteerd aan de Raad.²¹⁴ Beide ministeries zijn in Brussel erg zichtbaar op dit nuttige en belangrijke onderwerp en alle geïnterviewden waarderen de inspanningen van het Nederlandse kabinet.²¹⁵ Om resultaten te kunnen blijven boeken is het wel raadzaam enkele knelpunten – zoals de soms moeizame coördinatie²¹⁶ – in de gaten te houden.



6.5 Conclusies

Het kabinet heeft zich duidelijk ingespannen om EU-NAVO-samenwerking te bevorderen. Zo stemmen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie de inzet voor de NAVO-top in Warschau goed af op de inzet voor de EU Global Strategy. Dat komt de onderlinge coherentie ten goede. Op terreinen als hybride dreigingen worden gezamenlijke afspraken gemaakt en op het vlak van militaire mobiliteit oogsten de inspanningen van Nederland geregeld lof. Beleidsmedewerkers van beide ministeries hebben bovendien een aantal prioriteiten gesteld bij de zeven geïdentificeerde samenwerkingsgebieden tussen de EU en de NAVO. Met de 74 actiepunten is dit hard nodig; een kritische blik blijft gewenst om meer diepgang in de samenwerking aan te brengen. Het grote aantal terreinen van samenwerking maakt dat echte verdieping achterblijft. Verder is het de vraag of inzetten op revitalisering van de Berlijn Plus-regeling, zoals het kabinet wenst, nuttig en wenselijk is: op de korte termijn is het niet realistisch dat van deze regeling gebruik wordt gemaakt.

In de praktijk is het erg lastig om EU-NAVO-samenwerking naar een hoger plan te tillen. Structurele belemmeringen zoals het Turks-Cypriotisch conflict en slechte informatiedeling zijn hier debet aan. Bovendien zorgen de verhoudingen in het krachtenveld en de politieke onzekerheid over het commitment van de VS aan de NAVO ervoor dat EU-NAVO-samenwerking verder afgemerkt dreigt te worden. De opstelling van de VS is cruciaal voor de Europese veiligheid en EU-NAVO-samenwerking. De VS zijn voor meer samenwerking – bijvoorbeeld op het vlak van hybride dreigingen – maar richten zich er vooral op de Europese landen aan hun financiële beloften in NAVO-verband te houden. Financieel en operationeel hebben de VS zich in de afgelopen jaren vooralsnog verbonden getoond aan de veiligheid van (Oost-)Europa, waaronder ook het indammen van Rusland als strategische concurrent. Op politiek niveau is er bij verschillende Europese landen toenemende twijfel over de toekomstige betrokkenheid van de VS, niet alleen door de uitspraken van president Trump maar ook door de focus op China en Azië die onder de vorige president Obama is ingezet. Bovendien is de bereidheid om Amerikaanse troepen in te zetten afgangen. De cohesie binnen de NAVO staat dus onder druk, wat ook consequenties heeft voor de samenwerking tussen beide instituties.

Het is voor Nederland belangrijk dat de doelen en concepten rond de taakverdeling tussen de EU en de NAVO expliciter worden. Zo kunnen beleidsmedewerkers in beide organisaties optimaal inzetten op de Nederlandse prioriteiten. Het kabinet ziet dat de NAVO geschikter is voor het uitvoeren van grootschalige militaire missies en de EU beter is toegerust om kleinere civiele missies uit te voeren, maar wat dat betekent voor scenario's waarin de EU bijvoorbeeld in een hoger geweldsspectrum moet optreden in de zuidelijke nabuurregio is niet duidelijk. Ook op andere vlakken is de taakverdeling niet explicet gemaakt. Om de vertaalslag van abstractere Nederlandse speerpunten als meer EU-NAVO-complementariteit naar praktische EU-NAVO-samenwerking te maken is ook de beleidsafstemming tussen de PV NAVO, PV EU en Den Haag cruciaal. Daarin valt nog meer winst te boeken. Een sterke analyse van de meerwaarde van elke organisatie op specifieke beleidsterreinen ontbreekt. Zonder zo'n analyse en de hieruit voortvloeiende ideeën over taakverdeling en strategische autonomie zal het verdiepen van EU-NAVO-samenwerking lastig blijven.



7 Het militair plannings- en uitvoeringsvermogen (MPCC) →



Dit hoofdstuk behandelt de Nederlandse doelen, inzet en resultaten ten aanzien van het militair plannings- en uitvoeringsvermogen (MPCC). Deze wordt in 2017 opgericht en in 2018 uitgebreid. Voor de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie zijn de debatten over het MPCC belangrijk aangezien ze voortvloeien uit de discussies over een Europees militair hoofdkwartier. Op dit terrein zijn Nederlandse kabinetten traditioneel zeer terughoudend: ze willen de komst hiervan voorkomen vanwege het risico op overlap met NAVO-structuren. Dit neemt niet weg dat het kabinet inzet dat de planning en aansturing van GVDB-missies beter kan. De militaire planningscapaciteit en een (groot) Europees militair hoofdkwartier kerent telkens terug in discussies over strategische autonomie en EU-NAVO-samenwerking: wat kan of moet de EU zelfstandig kunnen en wat betekent dat voor het MPCC?

7.1 Nederlandse doelen ten aanzien van het MPCC

Nederland steunt in 2016 en 2017 de lancering van een beperkt MPCC. Het steunt meer synergie tussen civiele en militaire missies maar is tegen een (groot) EU militair hoofdkwartier. Zo wil het in 2018 de totstandkoming van een EU-hoofdkwartier van 150 fte aan menskracht of meer voorkomen.²¹⁷ Volgens de opeenvolgende kabinetten dubbelt een nieuw en uitgebreid EU-hoofdkwartier met het NAVO-hoofdkwartier SHAPE. De Berlijn Plus-regeling geeft de EU bovenbieden in theorie de mogelijkheid de extensieve NAVO-commandostructuur te benutten. Zoals geconstateerd in het hoofdstuk over EU-NAVO-samenwerking is het kabinet voornemens van deze theorie praktijk te maken, al lijken beleidsmedewerkers bij de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie te beseffen dat de kans klein is dat dit lukt.²¹⁸ Daarnaast zijn er volgens het kabinet al veel Brusselse structuren²¹⁹ en is het voor middelgrote en kleine landen vooralsnog niet mogelijk om genoeg gekwalificeerd personeel te leveren aan een uitgebreid Europees militair hoofdkwartier. De kosten worden ook in de gaten gehouden: zo'n structuur zou veel geld kunnen gaan kosten.²²⁰

Nederland is veel tijd en energie kwijt aan het binnen de perken houden van de ambities van de voorstanders van een (groot) Europees militair hoofdkwartier. Het kabinet wil voorkomen dat een organisatie ontstaat die operationele taken van de vijf bestaande (nationale) hoofdkwartieren in de EU over zou nemen en/of zeer omvangrijke militaire organisaties moet kunnen aansturen.²²¹ Wel is het voor een militair plannings- en uitvoeringsvermogen met een beperkt mandaat en een beperkte omvang, op basis van al bestaande elementen.

7.2 Nederlandse inzet ten aanzien van het MPCC

Behalve voor versterking van de coördinatie en aansturing van missies en operaties pleit Nederland in Brussel voor een betere samenwerking tussen civiele en militaire missies. In het inputpaper voor de EU Global Strategy stelt het voor naast de Civilian Planning and Conduct Capacity (CPCC) een Military Planning and Conduct Capacity (MPCC) op te richten.²²² De term hoofdkwartier wordt vermeden vanwege de connotatie met het NAVO-hoofdkwartier en een Europees leger. Belangrijk is dat het initiatief niet resulteert in een nieuw gebouw met "bakstenen en vlaggen", zoals minister Hennis het tijdens een Algemeen Overleg in de Kamer noemt.²²³ In de uiteindelijke EU Global Strategy, gepubliceerd in juni 2016, wordt nog niet gerept over het MPCC als zodanig maar wel over een betere civiel-militaire capaciteit voor het plannen, coördineren en aansturen van EU-missies. De uitwerking daarvan moet na vaststelling van de EU Global Strategy geschieden. Dit laat ruimte voor nadere discussie. In de aanloop naar de informele EU-top in Bratislava later in 2016 doen verschillende lidstaten²²⁴ voorstellen voor de oprichting van een Europees militair hoofdkwartier op de middellange termijn.²²⁵ Nederland houdt vast aan een beperkt militair plannings- en uitvoeringsvermogen, en wil geen hoofdkwartier. Tijdens de top in Bratislava blijkt het niet de enige lidstaat²²⁶ die moeite heeft met de ambities van met name de Spanjaarden, Fransen, Italianen en de Duitsers, zodat het voorstel wordt afgewezen.²²⁷ Belangrijk voor Nederland is dat het MPCC ingebeteld wordt bij de EU Military Staff (EUMS), iets wat in eerste instantie niet zo bedacht is door de EDEO. Dit moet voorkomen dat het MPCC kan uitgroeien tot een volwaardig hoofdkwartier. Als in 2018 de discussie over het uitbreiden van het MPCC de kop op steekt, moeten de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie behoorlijke diplomatische inspanningen leveren om tegenwicht te bieden aan de ambities van andere lidstaten voor een militair hoofdkwartier; 40 extra fte bovenop de bestaande 25 fte geldt als afdoende.

²¹⁷ Minister Hennis refereerde hier aan meerdere initiatieven zoals Pesco en het MPCC, zie: Verslag van een algemeen Overleg van de vaste Commissie voor Defensie en de vaste commissie voor Europese Zaken, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2016-2017, 21501-28 nr. 156, 24 mei 2017.



7.3 Internationaal krachtenveld

Met name Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje, ‘de grote vier’, zijn voorstander van een uitgebreid Europees militair hoofdkwartier voor een sterker en daadkrachtiger GVDB. In de discussies in 2016, 2017 en 2018 botst Nederland vooral met de Duitsers en de Fransen.²²⁷ De Hoge Vertegenwoordiger en de EDEO zitten min of meer op de lijn van deze twee lidstaten maar hebben ook oog voor de bezwaren van andere lidstaten. Die EDEO ziet het risico van duplicatie met de NAVO niet: het MPCC is van een andere omvang en stuurt andere missies aan.²²⁸ Ook vanuit NAVO-perspectief wordt uitbreiding niet als onlogisch gezien.²²⁹ Dat is interessant omdat het kabinet juist ook vanuit de NAVO-context naar het MPCC kijkt en duplicatie een groot risico vindt. Het kan erop duiden dat Nederland de weerstand van de VS en de NAVO overschat en/of dat het Nederlandse bezwaar misschien meer ideologisch dan praktisch van aard is.

Naast een groep voorstanders is er ook een substantiële groep lidstaten die geen Europees hoofdkwartier wil en sceptisch staat tegenover de groei van het MPCC. De belangrijkste tegenstanders zijn Zweden, Polen, Estland en het Verenigd Koninkrijk. De groep zet bij tijd en wijle fundamentele, kritische kanttekeningen bij de werking en uitbreiding van het MPCC, ook met andere argumenten dan de vrees voor overlap met NAVO-structuren. Zo willen ze eerst de besluitvormingsprocessen rondom missies verbeteren alvorens het MPCC op te schalen. Bovendien willen ze de werking van het MPCC eerst goed laten evalueren en het structurele personeeltekort aanpakken.

Van deze groep lidstaten is Nederland een van de meest vocale. Het kan rekenen op de steun van het Verenigd Koninkrijk en de Benelux-partners, maar moet wel als voortrekker tegenwicht bieden aan met name de Fransen en de Duitsers.²³⁰ Van de voorstanders lijkt Duitsland het meest gevoelig voor de Nederlandse argumenten in de discussies over de uitbreiding van het MPCC.²³¹ Het is daarom begrijpelijk en af en toe ook effectief – zie bijvoorbeeld de eerdere Duitse terughoudendheid ten aanzien van de term EU militair hoofdkwartier – dat Nederland ondanks de meningsverschillen zijn inspanningen met name op Berlijn richt.

7.4 Resultaten

Na de discussies die op de Bratislava-top van 2016 volgen, doet de HV een voorstel dat grotendeels overeen komt met hetgeen dat Nederland voorstaat: een pragmatisch militair plannings- en uitvoeringsvermogen, bescheiden van omvang en binnen de bestaande structuren. Nederland staat in het compromis uiteindelijk toe dat er op basis van de geleerde lessen gekeken wordt naar opties voor verdere ontwikkeling en mogelijke integratie van de gezamenlijke structuren.²³² Ook de voorstellen van de Hoge Vertegenwoordiger voor een sterkere civiel-militaire samenwerking kunnen op enthousiasme van Nederland rekenen.²³³ Op basis hiervan wordt een Joint Support Cell opgericht waar de leden van de CPCC en het MPCC samenkommen.²³⁴

Met de uiteindelijke structuur kan Nederland tevreden zijn: het MPCC wordt ondergebracht bij de EU Military Staff. In de praktijk betekent dat echter een suboptimaal MPCC, aangezien de dubbele pet van staf betekent dat personeel zich niet uitsluitend op MPCC-taken kan richten. Door plaatsing onder de EU Military Staff is het MPCC in feite verzwakt in zijn doen en laten. Gedurende het hele proces is Nederland alert op de uitwerking van de plannen en wanneer in documenten termen worden gebruikt die niet juist of inconsistent zijn, intervenieert het in de relevante Brusselse fora. Dit tekent de Nederlandse inzet: scherp, consciëntieus, kritisch, waardoor het diplomatieke resultaten behaalt.

Hiermee is de discussie over een Europees hoofdkwartier echter allerminst afgesloten. Hoewel de minister van Defensie in 2017 stelt dat het MPCC ‘nadrukkelijk geen nieuw hoofdkwartier is’²³⁵, kan men het MPCC – ondanks de beperkingen – wel zo beschouwen of zien als voorloper van een groter Europees hoofdkwartier. Deze zienswijze gaat in ieder geval op voor een aantal grotere EU-lidstaten. Nog in het jaar van de oprichting van het MPCC schrijven de defensieministers van Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje dat ze een “true EU strategic headquarters” willen dat de meest veeleisende missies moet kunnen aansturen.²³⁶ Het tekent niet alleen het ambitieniveau van de andere lidstaten maar ook de snelheid waarmee deze discussie wordt gevoerd. Nederland kan adequaat schakelen door bijvoorbeeld een non-paper met de Nederlandse ideeën over de aansturing van militaire missies en operaties te laten circuleren, terwijl de ontwikkelingen voor sommige kleinere lidstaten te snel lijken te gaan.²³⁷ Hiermee leidt Nederland de groep landen die vindt dat de initiatieven te ver gaan.



Uiteindelijk stemt Nederland in 2018 toch in met de doorontwikkeling van het MPCC naar 60 permanente stafleden en 94 oproepkrachten.²³⁸ Hierdoor kan het MPCC een klein aantal trainingsmissies en een kleine executieve missie plannen en aansturen, ter grootte van een EU-Battlegroup.²³⁹ Hoewel het kabinet de uitbreiding ondersteunt en het er ook voor heeft gezorgd dat het MPCC tussentijds wordt geëvalueerd, blijft het ongemak. Elke uitbreiding van het MPCC wordt door sommige lidstaten impliciet beschouwd als een volgende stap naar een groot Europees militair hoofdkwartier.²⁴⁰ Zo stelt Duitsland, na eerder terughoudender te zijn geweest, dat de Duitse visie op de lange termijn helder is: een Europees hoofdkwartier dat de hele Europese gereedschapskist ter beschikking heeft.²⁴¹ Daarnaast komt uitbreiding voor het kabinet eigenlijk te vroeg: het lukt namelijk niet de al bestaande posities bij het MPCC te vullen. Daarom wil het eerst laten kijken naar verbetering van de huidige besluitvormingsprocessen en bevordering van de geïntegreerde benadering.²⁴²

Het ministerie van Buitenlandse Zaken (evenals Defensie) lijkt zich in de tijd van de uitbreiding van het MPCC te realiseren dat de zaken niet helemaal de kant opgaan die het voor ogen had en roept nadat de uitbreiding is beklonken in een Brussels ambtelijk forum op tot een debat over de eindstaat van het MPCC.²⁴³ Waar gaat het naartoe met het MPCC? Tot dusver is er nog niet gewerkt aan een antwoord. De oproep is opmerkelijk, aangezien het kabinet zich over het algemeen niet wil vastpinnen op wat voor eindstaat dan ook, dus ook niet van het MPCC. In 2020 zal het MPCC opnieuw geëvalueerd worden, waardoor deze vraag mogelijk weer op tafel komt.



7.5 Conclusies

Het Nederlandse kabinet is voor een beperkte aansturingscapaciteit maar tegen een groot EU militair hoofdkwartier. Het probeert de term ‘hoofdkwartier’ te vermijden en uit officiële EU-documenten te houden, om mogelijke overlap met de NAVO en associaties met het NAVO-hoofdkwartier te voorkomen. In de ogen van het kabinet dient alleen de NAVO grootschalige missies te kunnen uitvoeren en daarvoor bestaat al een uitgebreide commandostructuur. Desondanks steunt het kabinet de oprichting van het MPCC om twee redenen. Ten eerste vraagt meer EU-verantwoordelijkheid om verbeterde aansturing en coördinatie van missies en operaties. Ten tweede is de druk van met name de andere grote lidstaten dermate groot dat Nederland wel moet meebewegen.

In het streven naar meer synergie tussen militaire en civiele samenwerking, het vermijden van de term hoofdkwartier en het beperken van de omvang van het MPCC, zijn de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie geslaagd. Hetzelfde geldt voor het invoeren van tussentijdse evaluaties van het MPCC, waardoor de ontwikkeling van deze capaciteit in de gaten wordt gehouden. Daarbij zoekt het kabinet steeds naar de steun van gelijkgezinde lidstaten en biedt het tegenwicht aan de initiatieven van met name ‘de grote vier’. Het risico hiervan is dat Nederland af en toe de kolen voor andere lidstaten uit het vuur moet halen. De ministeries voor Buitenlandse Zaken en Defensie nemen in de discussies namelijk vaak het voortouw, waardoor Nederland soms geïsoleerd lijkt te staan terwijl het wel degelijk de steun heeft van enkele andere (kleinere) lidstaten.

De Nederlandse zorgen over de groei van het MPCC zijn begrijpelijk: de EU kan bepaalde posities nu al niet vullen en ook op de huidige werking valt een en ander aan te merken. Maar door in te zetten op een beperkt MPCC, ondergebracht bij de EU Military Staff, wordt een suboptimaal MPCC gecreëerd. In de huidige opzet heeft het MPCC daarom ook een beperkte kans van slagen. Bovendien is het MPCC, qua omvang en mandaat, met geen mogelijkheid te vergelijken met SHAPE van de NAVO en is het risico op duplicatie klein. De zorg van het kabinet dat het Europese hoofdkwartier dubbelt met het NAVO-hoofdkwartier is op dit moment, maar ook voor de langere termijn, onterecht. Toch zal door onder andere de onoverkomelijke problemen rondom de Berlijn Plus-regeling het MPCC in belang kunnen toenemen. Dit roept de vraag op of de Nederlandse positie dan niet (noodgedwongen) aangepast moet worden. Als de EU meer verantwoordelijkheid moet nemen voor de eigen veiligheid, meer moet opereren in de nabuurregio’s, en het draagvlak binnen de NAVO en bij de VS afneemt om in conflicten te interveniëren, is een MPCC in de huidige vorm dan voldoende? Zo niet, welke capaciteiten dient de EU voor de aansturing van missies en operaties dan wel te hebben als vaker en op grotere schaal ingegrepen moet worden?



8 Conclusies en aanbevelingen →



Europa's belangrijkste veiligheidsorganisaties staan onder druk. EU- en NAVO-landen worden geconfronteerd met terroristische aanvallen, grote migratiebewegingen, conflicten in de MENA-regio, een assertieve houding van Rusland aan de oostgrens van Europa, de Brexit en een president in de VS die twijfels zaait over de Amerikaanse veiligheidsgaranties. Als gevolg hiervan is binnen het GVDB sprake van een duidelijk momentum, gemarkeerd door de publicatie van de EU Global Strategy in 2016, waarmee de defensiedimensie van de EU een impuls krijgt. De agendering van een 'Europees Defensie Unie' door de nieuwe voorzitter van de Europese Commissie zet de debatten over de toekomst en versterking van het GVDB verder in de schijnwerpers. De discussies over strategische autonomie, 'een Europa dat beschermt', de EU-NAVO-verhoudingen en een Europees militair hoofdkwartier stellen Nederland voor nieuwe strategische keuzes. Wat wil het Nederlandse kabinet bereiken als het gaat om de rol van het GVDB in de Europese veiligheidsarchitectuur, in relatie tot de NAVO? Hoe probeert het deze doelstellingen te behalen en wat komt daarvan op Europees niveau terecht? In dit concluderende hoofdstuk wordt aan de hand van de hoofdbevindingen antwoord gegeven op de vragen waarmee deze studie startte. Hieruit vloeien enkele aanbevelingen voort die kunnen helpen bij het optimaliseren van de positie en het beleid van Nederland. Hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat veel van de behandelde discussies over abstractere concepten gaan en nog niet zijn afgesloten, waardoor het vaak nog te vroeg is om te kunnen spreken van (harde) resultaten.

8.1 Nederlandse doelen en inzet

Conclusie 1

Nederland voert een consistent beleid ten aanzien van het GVDB, heeft een herkenbaar profiel en is op een aantal onderdelen uitgesproken

Toelichting

De positie die het kabinet in de Brusselse debatten inneemt wordt ingegeven en beïnvloed door het kabinetsbeleid en de wensen van de Tweede Kamer. De ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie geven vorm aan de uitvoering van het beleid. Door de heldere kaders van het kabinet en de goede samenwerking tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie wordt een samenhangende positie ingenomen en kan consistent beleid gevoerd worden. Hierdoor is er in grote lijnen overeenstemming over het belang van het versterken van zowel de NAVO als het GVDB, zonder dat dit laatste de veiligheids- en defensierelatie met de Verenigde Staten schaadt. De NAVO blijft de hoeksteen van het Nederlandse veiligheidsbeleid, zeker op het vlak van collectieve verdediging, en de EU heeft een aanvullende rol. Nederland staat bekend als een kritische maar constructieve lidstaat. In een veelal door Frankrijk gedomineerd krachtenveld wordt er in Brussel naar Nederland geluisterd en in verschillende dossiers, zoals het MPCC-dossier, is het een van de meest vocale lidstaten.



Conclusie 2

Nederland heeft nog geen antwoorden geformuleerd op enkele strategische vragen waardoor de rol van het GVDB in de Europese veiligheidsarchitectuur niet wordt geëxpliciteerd en geoperationaliseerd

Toelichting

Het Nederlandse denken over de rol van het GVDB wordt omgeven door de onzekerheid rond het functioneren van de NAVO, de verslechterende Europese veiligheidssituatie en de opvattingen van de grote EU-lidstaten. Het kabinet ziet duidelijk het nut en de noodzaak in van het versterken van het GVDB maar heeft nog niet geëxpliciteerd hoe het hier invulling aan wil geven. Historisch gezien weet Nederland vooral goed welke richting het niet op wil en balanceert het tussen de verschillende omringende mogelijkheden. De kaders van het huidige Nederlandse beleid zijn: geen Europees militair hoofdkwartier, geen duplicatie met de NAVO en geen Europees leger. Deze uitgangspunten zijn op zich helder, maar hierdoor wordt Nederland op verschillende momenten in een reactieve positie gedrukt. Bovendien zijn de kaders kwetsbaar voor veranderende randvoorwaarden. Dit is onder andere te zien bij het militair plannings- en uitvoeringsvermogen-dossier. Met moeite wordt de doorontwikkeling van het MPCC ondersteund: mede door de druk van andere lidstaten en het feit dat Nederland geen GVDB-toekomstbeeld heeft gedefinieerd is onduidelijk wat het kabinet – los van het vermijden van duplicatie met de NAVO – in de toekomst precies verlangt van het MPCC. Strategische vragen over ‘strategische autonomie’ en ‘een Europa dat beschermt’, laat het kabinet voor een groot deel onbeantwoord. Hoe kan Europa zijn veiligheid waarborgen in scenario’s waarin de Verenigde Staten niet kan of wil bijdragen? Hoeveel Europese strategische autonomie is hiervoor nodig en welke rol speelt de EU met het GVDB in relatie tot de NAVO? Dat de positie van veel andere landen ook niet duidelijk is, betekent dat Nederland zijn invloed juist kan vergroten. Bovendien krijgen beleidsmedewerkers meer houvast wanneer de antwoorden wel geformuleerd worden.

Aanbeveling voor het kabinet

- Geef prioriteit aan de politieke discussies over de toekomst en de rol van het GVDB ten opzichte van de NAVO in de Europese veiligheidsarchitectuur. Onderzoek en beoordeel de aannames die ten grondslag liggen aan het huidige beleid. Zijn deze nog geldig en houdbaar in het internationale krachtenveld en de veranderende en verslechterde veiligheidscontext?

Aanbeveling voor het kabinet en de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie

- Geef invulling aan de rol van het GVDB binnen de Europese veiligheidsarchitectuur, in relatie tot de NAVO. Een langere termijnstrategie en operationalisering hiervan zijn noodzakelijk voor interne sturing, externe positiebepaling en het vergroten van de Nederlandse invloed in Brussel en tegenover bondgenoten. Dit betekent ook dat de Nederlandse positie voldoende flexibel moet zijn om op veranderende omstandigheden in te kunnen spelen. Door te specificeren hoe het GVDB zich in de toekomst tot de NAVO verhoudt binnen de Europese veiligheidsarchitectuur, wordt tegelijkertijd voldaan aan een wens van de Tweede Kamer.



Strategische autonomie

Het Nederlandse kabinet definieert het concept ‘strategische autonomie’ en de betekenis hiervan voor de rol van de VS en de NAVO in de Europese veiligheidsarchitectuur niet. Het kabinet hecht eraan dat geen overambitieuze uitspraken worden gedaan die uitgelegd kunnen worden als de wens van de EU zich te ontkoppelen van de VS. Het richt zich daarom op het binnen de perken houden van de Franse ambities, en slaagt hier met steun van enkele andere lidstaten redelijk goed in. Er lijkt in Nederland een taboe te rusten op het doordenken van scenario’s waarin de VS de Europese partners niet steunen. Dit komt voort uit de vrees dat dit de VS van de EU zou vervreemden. De vraag is hoe reëel en terecht deze angst is. De geopolitieke trends en veiligheidsontwikkelingen nopen tot meer handelingsbekwaamheid voor de EU op buitenlands en veiligheidspolitiek terrein. Hoe onwenselijk ook, het is mogelijk dat de trans-Atlantische band op termijn verzwakt en de NAVO minder effectief wordt. De tekenen hiervan zijn al zichtbaar. Om te kunnen anticiperen op toekomstige (onwenselijke) ontwikkelingen, is het nadenken over scenario’s, alternatieven en handelingsperspectieven noodzakelijk. Dit sluit de mogelijkheid om in te zetten op een versterking van de band met de VS geenszins uit.

Aanbeveling voor het kabinet en de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie

- Geef aan wat Nederland onder ‘strategische autonomie’ wenst te verstaan. Naast een sterker handelingsperspectief voor beleidsmedewerkers stelt dit het kabinet in staat de door Frankrijk gedomineerde discussie beter te beïnvloeden en komt Nederland minder snel in een reactieve positie terecht.

Aanbeveling voor de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie

- Formuleer scenario’s waarin de EU zelfstandig dient op te treden en koppel dit aan de hiervoor benodigde capaciteiten (materieel, technologie, menskracht). Hoe kan de EU bijvoorbeeld zijn veiligheidsbelangen waarborgen in scenario’s waarin de VS niet kunnen of willen bijspringen? Wat zijn de gevolgen van een zwakkere NAVO?



'Een Europa dat beschermt'

Nederland zet zich in voor een verbreding en verdieping van de veiligheids- en defensietaken van de EU. Hoewel 'een Europa dat beschermt' breder is, lag in dit onderzoek de focus op de veiligheidsdimensie. In dat kader springt het debat over de rol van de Europese bijstandsclausule, artikel 42.7, het meest in het oog. Hoe verhoudt deze clausule zich tot artikel 5 van het NAVO-verdrag? Het doel van Nederland om collectieve verdediging bij de NAVO te houden, staat niet onder druk: alle lidstaten steunen dit. Dit neemt niet weg dat met name de Fransen nadelen over de invulling van de Europese bijstandsclausule. Dit is ook voor Nederland van belang, want hoe kan de EU de NAVO precies aanvullen op het gebied van collectieve verdediging en moderne afschrikking? Het kabinet heeft hier ideeën over maar die kunnen verder worden uitgewerkt. Op deelterreinen en met name tijdens het EU-voorzitterschap heeft Nederland zich ingezet voor een sterkere rol van de EU, in samenwerking met de NAVO. De manier waarop het bijvoorbeeld de samenwerking op het gebied van hybride dreigingen heeft gestimuleerd was constructief en verdient opvolging. Inmiddels zijn de Commissie en de EDEO sterkere spelers geworden, wat met de eventuele oprichting van de Defensie Unie nog kan toenemen. Aangezien Nederland traditioneel een sterke rol van de Raad in veiligheids- en defensiezaken bepleit, is dit een ontwikkeling waar het kabinet rekening mee dient te houden.

Aanbeveling voor het kabinet en de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie

- Specificeer de (aanvullende) rol van de EU op het vlak van afschrikking en collectieve verdediging, in het licht van de invulling van de Europese bijstandsclausule en in relatie tot de inspanningen via de NAVO.



EU-NAVO-samenwerking

Nederland is een consistent pleitbezorger van EU-NAVO-samenwerking. Het kabinet heeft zich hier op verschillende momenten voor ingezet, bijvoorbeeld ten tijde van het EU-voorzitterschap, en richt zich op een aantal zelfgekozen prioriteiten, waarvan militaire mobiliteit de meest prominente is. Het kabinet is voorstander van revitalisering van de Berlijn Plus-regeling maar dat is vanwege de Turks-Cypriotische positie vooralsnog een onrealistisch doel. Hoewel EU-NAVO-samenwerking de afgelopen jaren verbeterd is, valt er nog veel winst te boeken. Factoren die verdere samenwerking bemoeilijken zijn het grote aantal actiepunten van de EU en de NAVO, het Turks-Cypriotisch conflict en de onmogelijkheid om gerubriceerde informatie uit te wisselen tussen beide instituties. Bovendien staat de interne cohesie van de NAVO onder andere onder druk vanwege de hardere opstelling van de VS en de onzekerheid van EU-lidstaten over de betrokkenheid van de VS bij de Europese veiligheid. Deze omstandigheden maken dat vragen over Europese strategische autonomie en EU-NAVO-taakverdeling steeds sterker aan de oppervlakte komen. Het gebrek aan consensus hierover maakt ook de verdieping van de samenwerking lastig.

Het Nederlandse kabinet maakt geen expliciete taakverdeling tussen de EU en de NAVO. Hoewel Nederland over het algemeen duidelijk geformuleerde belangen heeft, is het niet altijd helder bij welke organisatie welk belang belegd is. Alleen over het meest essentiële belang van collectieve verdediging bestaat geen misverstand: dat ligt bij de NAVO. Daarnaast is er in grote lijnen consensus over een verdeling naar type missie of operatie. De NAVO is de aangewezen organisatie voor grote, complexe operaties met een hoge geweldsintensiteit. De EU wordt vanwege het brede instrumentarium geschikter geacht missies en operaties met een lage geweldsintensiteit en een sterk civiel bestanddeel uit te voeren. Hoe precies de verdere verdeling eruitziet is nog onderwerp van debat. Hetzelfde geldt voor de geografische focus. Een sterke analyse van de meerwaarde van elke organisatie op specifieke beleidsterreinen ontbreekt. Mede hierdoor is soms onvoldoende duidelijk hoe de EU en de NAVO elkaar kunnen aanvullen, wat het lastig maakt om de samenwerking te concretiseren.

Aanbeveling voor het kabinet en de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie

- Stel een analyse op over de meerwaarde van de EU en de NAVO op specifieke beleidsterreinen en competenties. Dat is nodig om de rol van het GVDB en de NAVO in de Europese veiligheidsarchitectuur te bepalen. Het levert inzicht in waar beide elkaar kunnen aanvullen, waardoor er beter samengewerkt kan worden.



MPCC

Het kabinet steunt de ontwikkeling van een MPCC om missies beter aan te sturen, maar is tegen een (groot) EU militair hoofdkwartier vanwege de mogelijke dubbeling met de NAVO. Hierdoor is het ook tegen het gebruik van de term ‘hoofdkwartier’. Nederland neemt een voorstrekkersrol in de discussies over het MPCC. Mede dankzij scherpe interventies kan het tevreden zijn met de uitkomst: er ontstaat een MPCC die bescheiden is in omvang en opgezet is binnen de bestaande structuren. Bovendien wordt het functioneren van het MPCC dankzij de Nederlandse inspanningen geëvalueerd. Door de druk van de voorstanders (de grotere EU-lidstaten Duitsland, Frankrijk, Spanje en Italië) van de oprichting van een volwaardig EU militair hoofdkwartier kost het Nederland heel wat diplomatieke inspanningen om deze plannen binnen de door Nederland gewenste perken te houden. Het MPCC is echter een zwakke organisatie mede doordat het personeel – conform Nederlandse wensen – twee petten op heeft, waardoor dit zich niet uitsluitend op MPCC-taken kan richten. Is dit wel wenselijk en zijn er alternatieven als er grotere missies moeten worden aangestuurd, bijvoorbeeld in een nieuw Berlijn-Plus? Die kans lijkt klein. Bovendien is de angst voor dubbeling met het NAVO-hoofdkwartier vooralsnog ongegrond. Het MPCC is veel kleiner en stuurt andere missies aan dan de NAVO. De discussie over het MPCC is nog niet afgerond, zeker nu een evaluatie is aangekondigd. Het Nederlandse kabinet zal zich naar alle waarschijnlijkheid geconfronteerd zien met plannen van andere lidstaten die soms recht tegen de Nederlandse positie in gaan.

Aanbeveling voor het kabinet en de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie

- Bepaal wat het MPCC in de toekomst moet kunnen in het licht van de debatten over strategische autonomie en ‘een Europa dat beschermt’. Grijp hier voor eventueel de evaluatie van het MPCC in 2020 aan. Houd echter ook de kritische blik vast als het gaat om het huidige presteren van het MPCC, mede aan de hand van de geplande evaluatie.



8.2 Nationaal krachtenveld en menskracht

Conclusie 3

Er is weinig tijd en menskracht om invulling te geven aan strategische vraagstukken. Bovendien is er geen geïnstitutionaliseerd forum om deze vraagstukken te bespreken.

Toelichting

Nederland heeft als middelgrote lidstaat met een politiek stelsel dat gericht is op consensus geen sterke traditie op het terrein van strategievorming. Bovendien is het aantal mensen dat zich bezighoudt met de versterking van het GVDB en de strategische vragen over de rol van dit beleidskader in de Europese veiligheidsarchitectuur beperkt. Gezien de snelheid waarmee een groot aantal initiatieven wordt gelanceerd is het aantal medewerkers bij het ministerie van Buitenlandse Zaken dat zich met het GVDB bezighoudt aan de lage kant. Opvallend is dat het ministerie van Defensie de afgelopen jaren heeft geïnvesteerd in het aantal fte's en dat dit ministerie steeds vaker een voortrekkersrol neemt. Voor de uitvoering van GVDB-beleid is dat niet vreemd. In de ontwikkelfase van het GVDB komen echter juist ook strategische vragen aan de orde en is coördinatie vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken van groot belang. Dit huidige bezetting op Buitenlandse Zaken bemoeilijkt dit.

Nederland speelt desondanks een prominente rol in verschillende Europese debatten. Het staat te boek als een betrouwbare, sterke maar ook kritische partner waarmee het goed samenwerken is. Zo kan het landen meekrijgen in het krachtenveld, maar stuit het ook regelmatig op tegenstand van de Fransen. De begrenste middelen helpen ook niet mee. Dat Nederland met genoeg menskracht en middelen veel kan bereiken blijkt tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de EU, wanneer het op een positieve en proactieve manier de agenda weet te beïnvloeden. Uiteraard is de tijd van het voorzitterschap een bijzondere periode maar het maakt wel duidelijk dat een investering in menskracht een belangrijke impuls geeft aan het ontwikkelen en uitvoeren van het beleid en resultaten oplevert.

Aangezien het de komende jaren niet alleen een kwestie van implementatie en uitwerking zal zijn, en grote lidstaten grotere en snellere stappen willen zetten dan Nederland, zal het zijn positie moeten bepalen en moeten inspringen op nieuwe ontwikkelingen en mogelijkheden voor coalitievorming. Hiervoor is ook menskracht, tijd en gelegenheid nodig. De kennis en belangstelling voor het GVDB buiten de direct betrokken beleidsmedewerkers is echter dun gezaaid. Om hier verandering in te brengen zijn er in 2019 twee 'Europa-dagen' geweest. Dat kan een mooi begin zijn van verdere kennisontwikkeling. Behalve aan bredere kennis ontbreekt het ook aan een duidelijke plaats waar wordt nagedacht over de koers en ontwikkeling van het GVDB op de middellange termijn. De gebruikelijke recessoverleggen en het contact tussen Den Haag en de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel zijn een goede stap in de richting, maar die scheppen nog niet de juiste condities om strategische vragen uit te diepen.



Aanbeveling voor het kabinet en de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie

- Ken een hogere prioritering toe aan het GVDB en het bredere EU-veiligheidsdossier en maak menskracht beschikbaar om het belang daarvan te behartigen. De discussies die in Brussel over het GVDB gevoerd worden raken direct aan de Nederlandse veiligheidsbelangen, waardoor het noodzakelijk is om kennis te stimuleren en inzet en tijd vrij te maken.
- Agendeer structureel een strategische discussie op hoog ambtelijk niveau over veiligheids- en defensievraagstukken. Benut hiervoor de Stuurgroep Missies en Operaties of creëer een nieuw forum.

Aanbeveling voor de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie

- Als het ministerie van Buitenlandse Zaken de eigen invloed op het GVDB wil vergroten, dan dient DVB meer fte toegewezen te krijgen. Haal daarnaast het contact met Nederlanders in de EU-instellingen aan. Strategische detacheringen om de informatiepositie van Nederland te versterken zijn hiervoor van belang.
- Organiseer frequenter activiteiten zoals ‘EU-dagen’ om de kennis over de defensie-dimensie van de EU binnen de departementen te vergroten. Dit is in eerste instantie belangrijk bij de ministeries van Defensie én Buitenlandse Zaken, maar andere betrokken departementen zoals Economische Zaken en Klimaat, Justitie en Veiligheid, Financiën en Algemene Zaken zouden ook aan moeten kunnen sluiten. Leer bovendien van de positieve effecten van het voorzitterschap en organiseer seminars of evenementen over voor Nederland belangrijke thema’s. Dit versterkt de Nederlandse positie en inzet.



Conclusie 4

De samenwerking tussen de ministeries van Defensie en Buitenlandse zaken is goed, de afstemming tussen de driehoek Den Haag en de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU en de Permanente Vertegenwoordiging bij de NAVO kan beter.

Toelichting

De samenwerking en afstemming tussen vooral de beleidsdirecties – DVB van Buitenlandse Zaken en DGB van Defensie – is goed. De laatste jaren wordt de coördinatie tussen de PV's in Brussel en de ministeries ook beter. Er is duidelijk een groeiend besef dat het uitwisselen van informatie en het afstemmen van het beleid belangrijker wordt. Desalniettemin kan de afstemming geoptimaliseerd worden. Op militair terrein zijn de EU en de NAVO twee gescheiden werelden, waardoor ook de PV's niet altijd automatisch van elkaars werk op de hoogte zijn. Dit wordt versterkt door de fysieke afstand en de onmogelijkheid om bepaalde informatie uit te wisselen. Bovendien werkt de PV bij de NAVO autonoom als het gaat om beleidsontwikkeling dan de PV bij de EU. Mede vanwege deze beperkingen en het soms erg abstracte niveau van het beleid is er een risico dat langs elkaar heen gewerkt wordt en een (gezamenlijk) handelingsperspectief ontbreekt. Dit geldt met name voor de gevallen waarin bredere en abstractere Nederlandse beleidsdoelen, zoals het ontwikkelen van meer complementariteit tussen de EU en de NAVO, vertaald moeten worden naar de concrete beleidspraktijk. De EU en de NAVO hebben de ambitie meer en dieper samen te werken. Een sterk gecoördineerde Nederlandse inzet en investeringen in drempelverlagende maatregelen worden dan lonender.

Aanbeveling voor de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie

- Continueer het onlangs geïntroduceerde recessoverleg tussen de Nederlandse Permanente Vertegenwoordigingen bij de EU en NAVO en investeer in regulier, structureel contact tussen de PV's – en de driehoek Den Haag -PV-EU-PV-NAVO om tot betere afstemming en een sterker handelingsperspectief voor de betrokken beleidsmedewerkers te komen. Onderzoek bovendien de (technische) mogelijkheden om de Permanente Vertegenwoordiging bij de NAVO via video-verbinding aan te laten sluiten bij overleggen met en tussen Den Haag en de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU.



8.3 Internationaal krachtenveld

Conclusie 5

Nederland heeft een goede uitgangspositie in het door Frankrijk gedomineerde krachtenveld maar gaat de Britten missen.

Toelichting

In de afgelopen jaren was het Verenigd Koninkrijk een van de belangrijkste partners van Nederland op tal van onderwerpen. Vanwege hun trans-Atlantische blik en het grote belang dat beide landen hechten aan de NAVO, konden ze elkaar goed vinden en tegenwicht bieden aan Frankrijk en Duitsland. Door het wegvalLEN van de Britten wordt deze balans voor Nederland negatief verstoorD. Het belang van de Scandinavische landen, de Baltische staten en Polen, waar Nederland goed mee kan samenwerken, is daarmee toegenomen. Maar het betekent ook dat er meer naar Nederland wordt gekeken en het vaker alleen kan komen te staan of in nieuwe of zwakkere coalities moet werken. Tegelijkertijd was en is Nederland meer gericht op Europese defensiesamenwerking dan de Britten, wat kansen voor samenwerking met de grotere lidstaten biedt. Duitsland is een natuurlijke partner, maar is op verschillende vlakken ambitieuzer. Zo pleit het voor een uitgebreid en volwaardig Europees militair hoofdkwartier en wil het ook op het vlak van een Defensie Unie grote stappen zetten. Frankrijk is vrijwel alle dossiers de meest dominante actor en is een van de weinige lidstaten die uitgesproken toekomstvisies niet schuwt. Dit leidt soms tot onbegrip en misverstanden – zeker ook tussen Duitsland en Frankrijk. Maar als Nederland iets wil bereiken, kan het niet om Frankrijk heen.

Aanbeveling voor de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie

- Blijf het contact met Frankrijk en Duitsland intensiveren om een beter begrip te krijgen van hun positie in strategische debatten. Dit is zeker na de Brexit van belang. In Benelux-verband bestaat geregeld draagvlak voor de Nederlandse standpunten terwijl ook oostelijke lidstaten als Estland vaak dezelfde lijn kiezen. Het loont in deze contacten te blijven investeren.



Annex I: Methodologische verantwoording

Analytische aanpak

De resultaten van dit onderzoek zijn gebaseerd op interviews met experts en beleidsmedewerkers en een analyse van openbare en interne beleidsdocumenten, wetenschappelijke literatuur en andere publicaties. Het EU Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid is een beleidsterrein waarbij veel verschillende actoren – van EU-lidstaten tot EU-instituties – zijn betrokken. Hierdoor is het niet mogelijk om directe causale verbanden te identificeren tussen de Nederlandse inzet en de uitkomsten op Europees niveau (attributie). Deze causale verbanden kunnen echter wel worden benaderd door het proces dat heeft geleid tot de uitkomsten te analyseren. Daardoor kunnen uitspraken worden gedaan over de bijdrage van Nederland aan EU-beleid (contributie).

Interviews

Selectie geïnterviewden

De namen en contactgegevens van geïnterviewden zijn op verschillende manieren geïdentificeerd. Een eerste lijst van respondenten is opgesteld op basis van een stakeholderanalyse en een analyse van overheidsdocumenten en interne stukken. Vervolgens zijn geïnterviewden gevraagd naar suggesties voor personen met aanvullende expertise over het betreffende onderwerp (snowball-sampling). Het onderzoeksteam heeft er zorg voor gedragen dat niet enkel Nederlandse betrokkenen geïnterviewd zijn, maar ook personen uit andere landen die een externe visie konden geven op de door Nederland ingenomen positie in onderhandelingen. Nagenoeg alle mensen die werden gevraagd voor een interview stemden hiermee in. In totaal zijn ongeveer vijftig interviews gevoerd.

Procedure

De interviews zijn uitsluitend gehouden door leden van het onderzoeksteam. Deelname aan een interview geschiedde geheel op vrijwillige basis. Alle geïnterviewden zijn voorafgaand geïnformeerd over het onderwerp van het interview en de overkoepelende studie, zodat zij (mondeling) konden instemmen met deelname. Er is geen gebruik gemaakt van opnameapparatuur, gezien de gevoelige aard van het onderwerp. De interviewverslagen zijn gemaakt op basis van door de onderzoekers tijdens het interview gemaakte notities. Deze informatie is vertrouwelijk behandeld; enkel leden van het onderzoeksteam hadden toegang tot deze verslagen.

Alle interviews zijn persoonlijk afgenoemd. Interviews met ambtenaren hebben grotendeels plaatsgevonden op het departement van de geïnterviewde, waaronder het ministerie van Buitenlandse Zaken, het ministerie van de Defensie en de Permanente Vertegenwoordiging van de EU in Brussel. Daarnaast zijn er interviews met externen gevoerd, waaronder wetenschappers en beleidsmedewerkers van Europese instellingen en andere EU-lidstaten.

Methode

De interviews waren semigestructureerd: er werd voorafgaand aan elk interview een lijst met onderwerpen en vragen opgesteld, maar de precieze onderwerpen die werden besproken hingen af van de rol en ervaring van de respondent. Interviewers stelden veelal open vragen naar de ervaringen en perspectieven van de geïnterviewden, zoals op welke wijze de Nederlandse positie ten aanzien van een bepaald onderwerp tot stand was gekomen.



Documentenanalyse

Voor de documentenanalyse is gebruik gemaakt van interne berichten, Kamerbrieven en achtergrondliteratuur. Deze documenten zijn gevonden door middel van systematische zoekopdrachten die uitgevoerd zijn in het interne berichtenverkeer, Kamerstukken op tweedekamer.nl/kamerstukken, het archiveringssysteem van het ministerie van Buitenlandse Zaken (Sophia) en Google Scholar.

Interne berichten

De interne berichten zijn gebruikt om een beeld te krijgen van de interne besluitvorming en communicatie over de positiebepaling van Nederland. Dit betrof zowel communicatie tussen de verschillende ministeries, als communicatie tussen Den Haag en de permanente vertegenwoordigingen van Nederland bij de EU en de NAVO en ambassades. Het betreft (concept)nota's, berichtenverkeer, e-mailverkeer en interne verslagleggingen van nationale en internationale overleggen. De onderzoekers hadden enkel toegang tot de interne berichten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ).

Kamerstukken/officiële beleidsstukken

De openbare stukken geven onder andere informatie over de doelen en het besluitvormingsproces ten aanzien van de instrumenten, de voorwaarden waaraan de instrumenten volgens het kabinet moesten voldoen, en de informatievoorziening van het parlement door de ministeries.

Internationale wetenschappelijke en grijze literatuur

De IOB-onderzoekers hebben internationale wetenschappelijke en grijze literatuur geraadpleegd om een beeld te schetsen van het internationale krachtenveld waarin de ontwikkeling van de instrumenten en de Nederlandse positiebepaling hebben plaatsgevonden.



Annex II:GVDB-missies en operaties waaraan Nederland een bijdrage leverde tussen 2013-nu

Missie/operatie	Land/regio	Looptijd missie	Indicatie van jaarlijkse Nederlandse personele bijdragen (2013-2018)
EUFOR Althea	Bosnië-Herzegovina	2004-nu	≤5 Nederlanders tot 2017
EUBAM Rafah	Palestijnse gebieden	2005-nu	≤5 Nederlanders stand-by
EUPOL COPPS	Palestijnse gebieden	2006-nu	≤5 Nederlanders vanaf 2014
EUPOL Afghanistan	Afghanistan	2007-2016	N/A
EULEX Kosovo	Kosovo	2008-nu	≤45 Nederlanders
EUNAVFOR Atalanta	Somalië	2008-nu	Ca. 300 Nederlanders t/m 2017
EUTM Somalia	Somalië	2010-nu	≤10 Nederlanders
EUCAP Nestor/Somalia	Somalië	2012-nu	≤10 Nederlanders vanaf 2014
EUCAP Sahel Niger	Niger	2012-nu	≤10 Nederlanders vanaf 2017
EUVSEC	Zuid-Sudan	2012-2014	2 Nederlanders in 2013
EUBAM Libya	Libië	2013-nu	1 Nederlander in 2016 en 2017
EUTM Mali	Mali	2013-nu	≤5 Nederlanders
EUCAP Sahel Mali	Mali	2014-nu	≤10 Nederlanders vanaf 2015
EUAM Ukraine	Oekraïne	2014-nu	≤8 Nederlanders
EUFOR CAR	Centraal-Afrikaanse Republiek	2014-2015	3 Nederlanders in 2014
EUMAM CAR	Centraal-Afrikaanse Republiek	2015-2016	2 Nederlanders
EUNAVFORMED Sophia	Middellandse Zeegebied/Libië	2015-nu	1 Nederlander in 2017
EULPC Libya	Libië	2015-nu	1 Nederlander
EUAM Iraq	Irak	2017-nu	≤ 3 Nederlanders



Eindnoten

- 1 Evaluatie van het Nederlandse beleid ten aanzien van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid van de Europese Unie, Terms of Reference, 18 april 2019, beschikbaar via:
<https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/terms-of-references-lopend/2019/04/18/evaluatie-van-het-nederlandse-beleid-ten-aanzien-van-het-gemeenschappelijk-veiligheids- en-defensiebeleid-van-de-europese-unie>.
- 2 Verwijzing rapport 1.
- 3 Institute for Economics & Peace, "Global Peace Index 2019", juni 2019 p.5.
- 4 Coleman & Demuynck, "The shifting sands of Sahel's shifting terrorism landscape", International Centre for Counter-Terrorism (ICCT) maart 2020.
- 5 Lord Joplin, Special Rapporteur NATO's Committee on the civil dimension of Security (CDS), "Countering Russia's Hybrid Threats", 2018, p. 1.
- 6 Ministerie van Defensie, "Houvast in een onzekere wereld", 2017, p. 7; Brief van de minister van Justitie en Veiligheid - aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, "Tegengaan statelijke dreigingen", 18 april 2019.
- 7 Jonathan Stromseth, "Global China: The testing ground: China's rising influence in Southeast Asia and regional responses", 2019, p. 1.
- 8 Sven Biscop, "The EU or NATO: That is Not the Question" in: Corentin Brustlein (ed.), "Mutual reinforcement. CSDP and NATO in the Face of Rising Challenges", Institut Français des relations internationales (Ifri) 2019, p. 14
- 9 Europese Commissie en de Hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad, "EU – China – A strategic outlook", 12 maart 2019, p. 1
- 10 Sven Biscop, "The EU or NATO: That is Not the Question", p.16.
- 11 Sven Biscop, "The EU or NATO: That is Not the Question", p.16.
- 12 Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger van de Europese Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid, gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad. "EU – China – A strategic outlook", 12 March 2019, p. 2
- 13 The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS) en Instituut Clingendael, Strategische Monitor 2019-2020. "Between Order and Chaos? The Writing on the Wall", 2020, Introductie. Nederland ervaart de gevolgen van deze verwevenheid als resultaat van de competitie tussen de VS en China gezien de 5G discussie en de ervaren druk van de VS op Nederland en het bedrijf ASML om geen technologische producten naar China te exporteren.
- 14 HCSS en Clingendael, Strategische Monitor 2019-2020, "Between Order and Chaos? The Writing on the Wall", 2020, p. 2.
- 15 HCSS en Clingendael, Strategische Monitor 2019-2020, "Between Order and Chaos? The Writing on the Wall", 2020, p. 2.
- 16 Rijksoverheid, nieuwsbericht, "Kabinet: Brede aanpak tegen ongewenste buitenlandse inmenging", website Rijksoverheid, 16 maart 2018.
- 17 Europese Dienst voor Extern Optreden, "The European Union's Global Strategy, Three years on, looking forward", 14 april 2019.
- 18 European Political Strategy, "Centre, In Defence of Europe. Defence integration as a response to Europe's strategic moment", EPSC Strategic Note, 15 juni 2015; Europese Commissie, "Discussie-nota over de toekomst van Europese defensie", 7 juni 2017.
- 19 Hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, vicevoorzitter van de Europese Commissie en het hoofd van het Europees Defensie Agentschap, "Implementation Plan on Security and Defence", 14 november 2016.
- 20 Douglas Barrie et al., "Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit", IISS/DGAP, November 2018, p.6
- 21 Ministerie van Buitenlandse Zaken "De kloof gedicht? Evaluatie van het Nederlands beleid voor EU civiele en militaire capaciteitenontwikkeling", IOB evaluatie, 2020.
- 22 Emmy Hermans en Sico van der Meer, "EUFOR in Tsjaad. Lakmoesproef voor het Europese defensiebeleid?", Militaire Spectator, 2008, 177, nr. 7/8. Nederland droeg een verkenningseenheid van zestig militairen bij.
- 23 Europese Dienst voor Extern Optreden, "EU-Battlegroups, Factsheet", 9 oktober 2017. Nederland leidde in 2018 een EU-Battlegroup, bestaande uit militairen uit Nederland, België, Luxemburg, Duitsland en Oostenrijk.
- 24 Raad van de Europese Unie, 'Council Conclusions on Implementing the EU Global Strategy in the Area of Security and Defence', Brussel, 14 November 2016, 14149/16.
- 25 Bron: Europese Dienst voor Extern Optreden.
- 26 Franse Ministerie van Defensie, "Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017", 22 december 2017.
- 27 Gezamenlijke verklaring, Brits-Franse top, St. Malo, 3-4 december 1998. In: Maartje Rutten, "From St-Malo to Nice. European Defence: Core Documents", Chaillot Papers, EUISS, nr. 47, 2001.



- 28 Raad van de Europese Unie, Raadsconclusies, 19 en 20 December 2013 EUCO217/13 § 16: “Europe needs a more integrated, sustainable, innovative and competitive defence technological and industrial base (EDTIB) to develop and sustain defence capabilities. This can also enhance its strategic autonomy and its ability to act with partners.” ; Raad van de Europese Unie, Raadsconclusies, 18 mei 2015, 8971/15, § 8; Europese Raad, “A New Strategic Agenda 2019-2014”, 20 juni 2019, De EDIDP verordening noemt strategische autonomie een doel.
- 29 Ronja Kempin en Barbara Kunz, “France, Germany and the Quest for European Strategic Autonomy” Notes du Cerfa 141, december 2017, p. 10.
- 30 Hans Kudnani en Jana Puglierin, ‘Atlanticists and Post-Atlanticists’ wishful thinking’, German Marshall Fund, 3 januari 2018.
- 31 Interviews met Nederlandse, Britse, Franse, Duitse en EU beleidsmedewerkers.
- 32 Raad van de Europese Unie, Conclusies van de Raad over de uitvoering van de integrale EU-strategie op het gebied van veiligheid en defensie, 14 November 2016.
- 33 Raadsconclusies, 14 november 2016.
- 34 Ibid.
- 35 Interviews EU-beleidsmedewerkers.
- 36 Interviews Nederlandse en EU beleidsmedewerkers; Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), “De toekomst van de NAVO en de veiligheid van Europa”, 6 oktober 2017.
- 37 Europese dienst voor extern optreden, “The Military Planning Conduct Capability, Factsheet”, 2017.
- 38 Thierry Tardy, “MPCC: Towards an EU military command?”, EUISS, 7 juni 2019.
- 39 Europese dienst voor extern optreden , “The Military Planning Conduct Capability, Factsheet”, november 2018; Brief van de Minister van Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstuk, Geannoteerde agenda Raad Buitenlandse Zaken, Kamerstuk 21501-02 nr. 1922
- 40 Ursula von der Leyen, “Mission Letter to Josep Borrell, High Representative of the Union for Foreign and Security Policy/Vice-president-designate of the European Commission”, 10 september 2019.
- 41 Interviews met Europese beleidsmedewerkers.
- 42 Interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 43 Interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers
- 44 Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer, Nederlands voorzitterschap EU 2016, 7 juli 2016, 34 139, nr. 18. Zie voor meer informatie over CARD box 2.1 en voor een diepgaandere analyse van het Nederlandse beleid ten aanzien van CARD het rapport ‘De kloof gedicht. Evaluatie van het Nederlandse beleid ten aanzien van EU civiele en militaire capaciteitenontwikkeling’, IOB evaluatie, 2020.
- 45 Verslag vaste Kamercommissie Defensie, Algemeen Overleg 2018-2019, 21 501-28, nr. 158, 14 februari 2019, p. 11.
- 46 Ibid.
- 47 Ministerie van Buitenlandse Zaken, “An EU that safeguards and promotes its interests and values in the wider world”, beleidspaper, maart 2019.
- 48 Initiatiefnota van het lid Belhaj overeen krijgsmacht van en voor Europeanen, 11 april 2019; Brief van de Minister van Defensie, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, Kabinetsreactie op initiatiefnota Belhaj (D66) over een Europese krijgsmacht van en voor Europeanen, 24 mei 2019
- 49 Motie van de leden Stoffer en Bruins Slot, Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2018-2019, 35 000 X, nr. 63, 21 november 2018.
- 50 Verslag vaste Kamercommissie Defensie, Algemeen Overleg, 2018-2019, 21 501-28, nr. 158, 14 februari 2019.
- 51 Ibid.
- 52 Motie van het lid Sjoerdsma c.s., Tweede Kamer, 2019-2020, 35 189, nr. 7, 23 september 2019. De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) voert dit onderzoek uit.
- 53 Churchill lezing door premier Mark Rutte, “The EU: From the power of principles towards the principles of power”, Europa Instituut van de Universiteit van Zurich, Zurich, 13 februari 2019.
- 54 Ibid.
- 55 Churchill lezing door premier Mark Rutte, “The EU: From the power of principles towards the principles of power”, Europa Instituut van de Universiteit van Zurich, Zurich, 13 februari 2019.
- 56 Interviews Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 57 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, “Staat van de EU 2017”, 23 december 2016; Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-, “Kamerbrief inzake de Staat van de Unie2018”, 27 november 2017.
- 58 Ministerie van Buitenlandse Zaken, “An EU that safeguards and promotes its interests and values in the wider world”, beleidspaper, maart 2019.
- 59 Ibid.
- 60 Ibid.
- 61 Intern stuk.
- 62 Interviews denktanker en Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 63 Interviews denktanker en Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 64 Verslag van een algemeen overleg, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2016-2017, 21501-28 nr. 156, 24 mei 2017



- 65 Verslag van een algemeen overleg, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2018-2019, 21501-28 nr. 182, 4 januari 2019.
- 66 Ibid.
- 67 Ibid.
- 68 Interviews Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 69 Interviews Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 70 Zie bijvoorbeeld: The Economist, “Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead”, november 2019, zie <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>. Zie ook: Adviesraad Internationale betrekkingen (AIV), “De toekomst van de NAVO en de veiligheid van Europa”, 2017, p. 6; Dick Zandee, “The Future of NATO. Fog over the Atlantic”, HCSS en Instituut Clingendael, Strategische monitor 2018-2019.
- 71 Interviews met denktanker en Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 72 Zie bijvoorbeeld Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022 van het ministerie van Buitenlandse Zaken, p.33.
- 73 Interne stukken.
- 74 Interne stukken.
- 75 Ulrike Franke en Tara Varma, “Independence play: Europe’s pursuit of strategic autonomy”, European Council on Foreign relations (ECFR), juli 2019; interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 76 Ibid.
- 77 Ulrike Franke en Tara Varma, “Independence play: Europe’s pursuit of strategic autonomy”, European Council on Foreign relations (ECFR), juli 2019; Franse Ministerie van Defensie, “Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017”, 22 december 2017.
- 78 Ulrike Franke en Tara Varma, “Independence play: Europe’s pursuit of strategic autonomy”, European Council on Foreign relations (ECFR), juli 2019.
- 79 Ulrike Franke en Tara Varma, “Independence play: Europe’s pursuit of strategic autonomy”, European Council on Foreign relations (ECFR), juli 2019.
- 80 Ibid.
- 81 Interne stukken.
- 82 Interne stukken.
- 83 Interviews met Nederlandse en Europese beleidsmedewerkers.
- 84 Interne stukken.
- 85 Interne stukken.
- 86 Interview met Nederlandse beleidsmedewerker.
- 87 Interviews met Nederlandse en Europese beleidsmedewerkers.
- 88 Interne stukken.
- 89 Interne stukken.
- 90 De Europese Raad, “De Europese Raad in 2013”, Februari 2014, p. 72.
- 91 Interne stukken.
- 92 Interne stukken.
- 93 Interne stukken.
- 94 Interviews met Nederlandse en Europese beleidsmedewerkers; Ulrike Franke en Tara Varma, “Independence play: Europe’s pursuit of strategic autonomy”, European Council on Foreign relations (ECFR), juli 2019.
- 95 Interviews met Nederlandse, Franse en andere Europese denktankers en beleidsmedewerkers.
- 96 Interviews met Franse en Europese denktankers en beleidsmedewerkers.
- 97 Interviews met Franse denktankers en beleidsmedewerkers. Zie ook de speech van Macron over het Franse kernwapenaarsenaal dat ingezet kan worden om ook meer strategische autonomie voor de EU te creëren: Michael Rose, “Amid arms race, Macron offers Europe French nuclear wargames insight”, Reuters, 7 februari 2020.
- 98 Interne stukken.
- 99 Interviews met Franse denktankers en beleidsmedewerkers.
- 100 Interviews met Franse en Europese beleidsmedewerkers en denktankers.
- 101 Ulrike Franke en Tara Varma, “Independence play: Europe’s pursuit of strategic autonomy”, European Council on Foreign relations (ECFR), juli 2019.
- 102 Ibid.
- 103 Ibid.
- 104 Interviews Nederlandse en Europese beleidmakers en denktankers; Interne stukken.
- 105 Barbara Lippert, Nicolai von Ondarza and Volker Perthes (eds.), “European Strategic Autonomy, Actors, Issues, Conflicts of Interests”, Stiftung Wissenschaft un Politik, SWP Research Paper, maart 2019, p. 7.
- 106 Interne stukken.
- 107 Interne stukken.
- 108 Interne stukken.
- 109 Jolyon Howorth, “EU-NATO Cooperation and Strategic Autonomy”, Freie Universität Berlin, KFG Working Paper No. 90, Augustus 2018, p.5.
- 110 Interne stukken
- 111 Ulrike Franke en Tara Varma, “Independence play: Europe’s pursuit of strategic autonomy”, European Council on Foreign relations (ECFR), juli 2019.
- 112 Ibid.



- 113 Intern stuk; interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 114 Raad van de Europese Unie, Conclusies van de Raad over de uitvoering van de integrale EU-strategie op het gebied van veiligheid en defensie, 14 November 2016.
- 115 Interne stukken.
- 116 Raad van de Europese Unie, Implementatieplan van de EU Global Strategy op het gebied van veiligheid en defensie, 14 november 2016.
- 117 Interviews Europese beleidsmedewerkers.
Raadsconclusies 14 november 2016; EU Global Strategy.
- 118 Interne stukken; zie ook de Zurich speech van premier Rutte.
- 119 Brief van de Minister van Defensie, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, Kabinetreactie op initiatiefnota Belhaj (D66) over een Europese krijgsmacht van en voor Europeanen, 24 mei 2019.
- 120 Interne stukken.
- 121 Interne stukken.
- 122 Interne stukken; Zurich speech van premier Rutte.
- 123 Brief van de Minister van Defensie, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, Kabinetreactie op initiatiefnota Belhaj (D66) over een Europese krijgsmacht van en voor Europeanen, 24 mei 2019.
- 124 Interne stukken.
- 125 Interne stukken.
- 126
- 127 Brief van de Minister van Defensie, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, Kabinetreactie op initiatiefnota Belhaj (D66) over een Europese krijgsmacht van en voor Europeanen, 24 mei 2019.
- 128 Interne stukken.
- 129 Interne stukken.
- 130 Brief van de Minister van Defensie, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, Kabinetreactie op initiatiefnota Belhaj (D66) over een Europese krijgsmacht van en voor Europeanen, 24 mei 2019.
- 131 Ibid; Interne stukken.
- 132 Interne stukken.
- 133 Interne stukken.
- 134 Interne stukken.
- 135 Interne stukken.
- 136 Brief van de Minister van Defensie, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, Kabinetreactie op initiatiefnota Belhaj (D66) over een Europese krijgsmacht van en voor Europeanen, 24 mei 2019.
- 137 Ibid.
- 138 Interne stukken.
- 139 Interne stukken.
- 140 Interne stukken.
- 141 Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Resultaten en uitvoering van het NL EU voorzitterschap, 7 juli 2016, p.12.
- 142 European Council on Foreign Relations (ECFR), "Article 42.7: An explainer", website ECFR, 19 november 2015.
- 143 Ibid.; Interview Europese denktanker.
- 144 Ulrike Franke en Tara Varma, "Independence play: Europe's pursuit of strategic autonomy", European Council on Foreign relations (ECFR), juli 2019.
- 145 France24, "Macron proposes EU collective defence plan", website, France24, 30 augustus 2018 ; Interview Europese denktanker.
- 146 Interview Nederlandse beleidsmedewerker.
- 147 Interne stukken; Interview Duitse beleidemaker.
- 148 Interne stukken.
- 149 Interne stukken.
- 150 Interne stukken.
- 151 Interne stukken.
- 152 Interne stukken.
- 153 Interne stukken.
- 154 Interne stukken.
- 155 Europese Commissie, "A European Agenda on Security, State of play: June 2017", juni 2017.
- 156 Ibid.
- 157 Brief van de Minister van Defensie, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, Kabinetreactie op initiatiefnota Belhaj (D66) over een Europese krijgsmacht van en voor Europeanen, 24 mei 2019.
- 158 Ibid.
- 159 Europees Parlement, "Legislative train schedule – Europe as a stronger global actor", via: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-europe-as-a-stronger-global-actor/file-more-efficient-decision-making-in-cfsp>.



- 160 Interne stukken ; Raad van de Europese Unie, Implementatie van de EU Global Strategy op het gebied van veiligheid en defensie, 14 november 2016, p. 3.
- 161 Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), Communiqué van de Warschau top 8-9 juli 2016.
- 162 Zie bijvoorbeeld Brief van de minister van Defensie aan de Eerste Kamer, "Stand van zaken EU-NAVO samenwerking", 13 mei 2019.
- 163 Brief van de Minister van Defensie, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, Kabinetreactie op initiatiefnota Belhaj (D66) over een Europese krijgsmacht van en voor Europeanen, 24 mei 2019.
- 164 Interne stukken.
- 165 Ibid.
- 166 Ibid.
- 167 Verslag van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken over de Internationale Veiligheidsstrategie, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2013-2014, 33694-2, 8 oktober 2013.
- 168 Verslag van een Algemeen Overleg over de Internationale Veiligheidsstrategie, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2013-2014, 33694-3, 2013.
- 169 Brief van de Minister van Defensie, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, Kabinetreactie op initiatiefnota Belhaj (D66) over een Europese krijgsmacht van en voor Europeanen, 24 mei 2019.
- 170 Brief van de Minister van Defensie, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, Kabinetreactie op initiatiefnota Belhaj (D66) over een Europese krijgsmacht van en voor Europeanen, 24 mei 2019.
- 171 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, met verslag van de NAVO top op 8 en 9 juli 2016 te Warschau, 28672- nr.252, 25 juli 2016.
- 172 Ibid.
- 173 Europese Dienst voor Extern Optreden, "EU-NATO cooperation – Factsheet". Zie: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/28286/eu-nato-cooperation-factsheet_en.
- 174 Zie bijvoorbeeld het laatste progressie rapport: "Fourth progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by NATO and EU Councils on 6 December 2016 and 5 december 2017", NAVO, 17 juni 2019.
- 175 Ibid.
- 176 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, met verslag van de NAVO top op 8 en 9 juli 2016 te Warschau, 28672- nr.252, 25 juli 2016.
- 177 Intern stuk.
- 178 Intern stuk.
- 179 Interviews Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 180 Interviews Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 181 Dick Zandee, "70 years of NATO: the alliance in troubled waters", Internationale Spectator, Instituut Clingendael, 8 januari 2019.
- 182 Ibid; Zie ook bijvoorbeeld de uitspraken van Trump over het verdedigen van het laatst toegetreden NAVO lid, Montenegro in de New York Times, "Trump Questions the Core of NATO: Mutual Defense, Including Montenegro", website The New York Times, 18 juli 2018, zie: <https://www.nytimes.com/2018/07/18/world/europe/trump-nato-self-defense-montenegro.html>.
- 183 The Economist, "Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead", november 2019, zie: <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>.
- 184 Ibid.
- 185 Ibid.
- 186 Ibid.
- 187 Ralph Sina, "Macron und Merkel, Verhältnis am Tiefpunkt", 18 november 2019, ARD Tagesschau, zie: <https://www.tagesschau.de/ausland/merkel-macron-tiefpunkt-101.html>.
- 188 Interne stukken.
- 189 Interviews Europese denktankers en beleidsmedewerkers.
- 190 Interviews Nederlandse en Europese beleidsmedewerkers en denktankers.
- 191 Ibid.
- 192 Denktank van het Europees Parlement, "European Deterrence Initiative: the transatlantic security guarantee, 9 juli 2018". Zie: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPKS_BRI\(2018\)625117](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPKS_BRI(2018)625117).
- 193 Congressional Research Service, "The European Deterrence Initiative: A Budgetary Overview", 16 juni 2020. Zie: <https://fas.org/snp/crs/natsec/IF10946.pdf>.
- 194 Dick Zandee, "70 years of NATO: the alliance in troubled waters", Internationale Spectator, Instituut Clingendael, 8 januari 2019.
- 195 Dick Zandee, "The Future of NATO. Fog over the Atlantic", HCSS en Instituut Clingendael, Strategische monitor 2018-2019.
- 196 Interne stukken.
- 197 Reuters, "Trump floats expanding NATO to add Middle East", website Reuters, 9 januari 2020, zie: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-nato/trump-flots-expanding-nato-to-add-middle-east-idUSKBN1Z8zD4>.
- 198 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, met verslag van de NAVO top op 8 en 9 juli 2016 te Warschau, 28672- nr.252, 25 juli 2016.
- 199 Interne stukken.



- 200 Interne stukken.
- 201 Interne stukken.
- 202 Interviews met Nederlandse en Europese beleidsmedewerkers.
- 203 Nicole Koenig, "The EU and NATO: A Partnership with a Glass Ceiling", Insituto Affari Internazionali & the Foundation for European Progressive Studies, November 2018.
- 204 Interviews Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 205 Interviews Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 206 Interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 207 Interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 208 Interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 209 Ibid.
- 210 Ibid.
- 211 Interviews met Nederlandse en Europese beleidsmedewerkers
- 212 Interviews met Nederlandse en Europese beleidsmedewerkers.
- 213 Europees Defensie Agentschap (EDA), "23 Member States sign new military mobility programme", EDA website, 14 mei 2019. Zie: <https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2019/05/14/22-member-states-sign-new-military-mobility-programme>.
- 214 Ibid.
- 215 Interviews met Nederlandse en Europese beleidsmakers.
- 216 Magriet Drent, Kimberley Kruijver, Dick Zandee, "Military Mobility and the EU-NATO Conundrum", Insituut Clingendael, juli 2019, p. 2. p. 10.
- 217 Interne stukken.
- 218 Interne stukken.
- 219 Brief van de Minister van Defensie, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, Kabinetreactie op initiatiefnota Belhaj (D66) over een Europese krijgsmacht van en voor Europeanen, 24 mei 2019.
- 220 Verslag van het beleidsdebat over de Internationale Veiligheidsstrategie, Eerste Kamer der Staten-Generaal, 31 mei 2016.
- 221 Ibid.
- 222 Interne stukken.
- 223 Intern stuk.
- 224 Intern stuk.
- 225 Ibid.
- 226 Ibid.
- 227 Ibid.
- 228 Ibid.
- 229 Ibid.
- 230 Ibid.
- 231 Intern stuk.
- 232 Ibid.
- 233 Interviews met Nederlandse en Europese beleidsmakers.
- 234 Interne stukken.
- 235 Interne stukken.
- 236 Interne stukken.
- 236 Interne stukken.
- 237 Interne stukken.
- 238 Brief van de minister van Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2016-2017, 21501-28 nr. 151, 28 februari 2017.
- 239 Interne stukken.
- 240 Interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers; Interne stukken.
- 241 Interne stukken.
- 242 Raad van de Europese Unie, "Security and Defence: Council welcomes the substantive progress made during the last two years", persbericht, 19 november 2018. Zie: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/11/19/security-and-defence-council-welcomes-the-substantive-progress-made-during-the-last-two-years/>.
- 243 Interne stukken.
- 244 Interne stukken.
- 245 Interne stukken.
- 246 Interne stukken.



Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

www.iob-evaluatie.nl
www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties
www.twitter.com/IOBevaluatie

ISBN: 978-90-5146-062-9
Opmaak: Today | Utrecht

- Foto voorpagina: Europees Parlement
- Foto hoofdstuk 2: EUNAVFOR Somalië Operatie Atalanta
- Foto hoofdstuk 3: Rijksvastgoedbedrijf/Bart van Hoek
- Foto hoofdstuk 4: Ministerie van Defensie van Spanje
- Foto hoofdstuk 5: Europese Dienst voor Extern Optreden
- Foto hoofdstuk 6: NAVO
- Foto hoofdstuk 7: EUFOR RCA
- Foto hoofdstuk 8: EUNAVFOR Somalië Operatie Atalanta