

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 X

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2019

B

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 december 2018

Nederland en Europa worden geconfronteerd met een snel veranderende en verslechterende veiligheidsomgeving. Niet alleen nemen de dreigingen toe, maar ze veranderen ook van aard. De huidige instabiliteit en onvoorspelbaarheid zijn uitingen van veranderende machtsverhoudingen in de wereld. Het initiatief en de macht verschuiven deels naar landen die met een andere blik naar de wereld kijken. Als gevolg hiervan, zijn de democratische rechtsorde, ons huidige economisch vermogen, de vitale infrastructuur en internationale organisaties onder druk komen te staan.

In deze veiligheidscontext wordt Europa steeds kwetsbaarder. We hebben te maken met potentiële tegenstanders die beschikken over technologisch hoogwaardig materieel, kennis, informatie en communicatiemiddelen. We kunnen daarbij niet zonder meer uitgaan van een militair overwicht, zeker niet in sommige regio's. Tegelijkertijd kunnen we niet blindelings meer rekenen op de veiligheidsgarantie van de VS. Nederland moet zich rekenschap geven van deze veranderingen, na een periode van relatieve stabiliteit en voorspelbaarheid in Europa.

De veranderende veiligheidsomgeving was tijdens de NAVO-Top in 2014 (Wales) al de aanleiding voor staatshoofden en regeringsleiders van de NAVO om af te spreken de defensie-uitgaven te verhogen. Deze afspraken zijn in Warschau in 2016 herbevestigd. Sinds het maken van deze afspraken is de veiligheidssituatie verder verslechterd. Tijdens de NAVO-Top in Brussel (juli 2018) benadrukten de staatshoofden en regeringsleiders de urgentie die is ontstaan door de geopolitieke veranderingen, en werd afgesproken een geloofwaardig nationaal plan op te stellen over hoe zij invulling geven aan de afspraken die tijdens de NAVO-Top van 2014 in Wales zijn gemaakt. Dit betekent dat de bondgenoten laten zien hoe ze de komende jaren tot 2024 de defensie-uitgaven in

de richting van de NAVO-norm van 2% van het bruto binnenlands product (bbp) gaan bewegen.

Hierbij bieden wij u het Nederlandse nationale plan¹ aan. De Minister-President biedt dit plan aan bij de NAVO. In het nationaal plan bevestigt de regering haar politieke intentie om structureel te investeren in een aantal prioritaire capaciteiten, die aansluiten bij de capaciteitendoelstellingen van de NAVO. Nederland moet sneller, krachtiger en langer kunnen optreden. Door invulling te geven aan de capaciteitendoelstellingen van de NAVO, dragen we daaraan bij. We hebben de intentie om als onderdeel van de afweging bij de voorjaarsnota 2019 een stap te zetten en extra middelen die in de rijksbegroting beschikbaar komen toe te voegen aan de begroting van Defensie om in deze capaciteitendoelstellingen te investeren.

Een veranderende veiligheidscontext

Er is sprake van een veranderende geopolitieke situatie, waarbij niet-Westerse machten opkomen, het initiatief nemen en vaker de agenda bepalen. De veiligheidsgarantie van de VS is onzekerder geworden. De VS hebben duidelijk gemaakt dat indien de Europese NAVO-partners niet de politieke wil hebben om hun deel van de last ten behoeve van de eigen Europese veiligheid te dragen, het niet realistisch is dat de VS die last wel blijven dragen. In de veranderende veiligheidscontext krijgen ook voor de VS belangen elders in de wereld meer gewicht – zoals in Oost-Azië en rondom de Indische Oceaan.

Met de inzet van (des)informatie, cyber, speciale eenheden en operaties in het elektromagnetisch spectrum (zoals recent het storen van GPS-signalen tijdens de NAVO oefening *Trident Juncture*) zijn de dreigingen meer hybride geworden. Ook nieuwe technologieën zoals drones, autonome wapensystemen en hypersonische raketten vergroten mogelijk de wereldwijde dreigingen tegen de NAVO. Hier komt het kabinet later op terug.

De grootste dreiging gaat momenteel uit van Rusland. Er is nu vaak sprake van dreigingen onder het niveau waarbij bijvoorbeeld artikel 5 van de NAVO kan worden ingeroepen. Deze dreigingen strekken zich ook uit tot landen waarmee de NAVO een nauwe samenwerkingsrelatie heeft, zoals Zweden en Finland. Maar zoals ook te zien was in Georgië, de Krim en oost-Oekraïne kan Rusland op een zeker moment kiezen voor een (tijdelijke) escalatie. De NAVO heeft in een potentieel conflict met Rusland niet automatisch de overhand. Daarom is het nodig dat de NAVO-leden met een dergelijk scenario rekening houden en in staat zijn om, in NAVO-verband, effectief te reageren.

Rusland heeft in militaire oefeningen laten zien dat het in staat is om in een kort tijdsbestek een breed scala aan capaciteiten in te kunnen zetten. Daarbij gaat het niet alleen om conventionele dreigingen van marine, landmacht en luchtmacht. Recente Russische operaties laten zien dat er ook een grote rol is voor de inzet van (des)informatie, cyber en speciale eenheden en operaties in het elektromagnetisch spectrum. Ook de Russische retoriek over de mogelijke inzet van kernwapens in een crisissituatie is zorgelijk.

Er zijn dus nieuwe dreigingen bij gekomen, terwijl de conventionele dreigingen niet zijn afgenomen. In de huidige situatie kunnen er zich situaties voordoen waarin bijvoorbeeld Rusland tijdelijk het regionaal militair overwicht kan verkrijgen. De diversiteit en complexiteit van

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 164313.

dreigingen waarmee Europa wordt geconfronteerd, maakt dat het nodig is dat Europa de bakens verzet, om ook in de toekomst onze veiligheid te kunnen blijven beschermen. We kunnen het ons niet veroorloven om naïef te zijn.

Internationale samenwerking voor het veilig blijven in Europa

Mede dankzij de inbedding van Nederland in de Europese Unie, de NAVO, de OVSE en de Verenigde Naties beschermen we onze manier van leven. Actief internationaal beleid is een nationaal belang en heeft een directe relatie met kansen en bedreigingen in ons eigen land. Dat is ook zo in het regeerakkoord afgesproken. We willen daarom een actieve en betrouwbare internationale partner blijven en een voortrekker zijn in een slagvaardigere EU die de grote thema's van deze tijd aanpakt om burgers te beschermen.

Internationale en Europese defensiesamenwerking is ook noodzakelijk. Nederland kan dreigingen alleen tegengaan door effectieve samenwerkingen, met bondgenoten in de NAVO en partners in de EU. De politieke wil om meer verantwoordelijkheid te nemen voor de verdediging van Europa en de internationale rechtsorde klinkt door in het communiqué van de recente NAVO-Top in Brussel, maar ook in Europese initiatieven zoals PESCO, het Europees Defensie Fonds en het verbeteren van de militaire mobiliteit in Europa. We werken actief mee aan het EU-planningsproces om kansen op samenwerking en gezamenlijke capaciteitenontwikkeling eerder te identificeren en daarop in te spelen.

Via deze wegen willen we bij de Europese kopgroep blijven horen om de militaire samenwerking in de EU te versterken. Nederland is groot voorstander van betere defensiesamenwerking in Europa, aangezien een sterker Europa ook de NAVO ten goede komt. Daarbij is en blijft de NAVO de hoeksteen van het Nederlandse veiligheidsbeleid.

Al decennia spoort de VS de Europese NAVO-bondgenoten aan tot een eerlijkere verdeling van de lasten voor de bescherming van ons bondgenootschap (*cash, capabilities* en *contributions*). Het Europese gemiddelde ligt op dit moment ongeveer op 1,5% van het bbp. De verwachting is dat dit gaat stijgen door nieuwe investeringen van onze bondgenoten. Het bbp-percentage van Nederland ligt in 2024, tien jaar na de Wales-afspraken, op 1,21% als er geen vervolgstappen worden gezet. Volgens de NAVO, die uitgaat van de groeicijfers van de OESO en IMF, komt Nederland op 1,17% uit.

Europese landen moeten meer verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen veiligheid en parallel daaraan blijven investeren in een sterke trans-Atlantische band. We moeten, ook als Nederland, de bakens verzetten en actie ondernemen. De nieuwe veiligheidscontext vereist een herijking waarbij Europa en het Westen in bredere zin zichzelf beter uitrusten om de internationale rechtsorde te kunnen beschermen met (politieke, financiële, militaire en economische) machts- en drukmiddelen.

Dit vraagt om aanpassingen op verschillende plekken in de Nederlandse overheid. De complexiteit en diversiteit van de huidige dreigingen kunnen we namelijk alleen op een geïntegreerde manier het hoofd bieden. Dit vergt aanpassingen op diverse beleidsterreinen, waaronder diplomatie, maar bijvoorbeeld ook handel, ontwikkelingssamenwerking, energie en infrastructuur. Defensie zal op haar beurt extra moeten investeren in militaire capaciteiten die agressie kunnen afschrikken en zo nodig beantwoorden.

Het nationale plan: investeren in NAVO capaciteitsdoelstellingen

Een evenwichtigere lastenverdeling in de NAVO is van belang voor de toekomst van het bondgenootschap en de Europese veiligheid. Hiervoor zijn vervolgstappen nodig. De capaciteitendoelstellingen van de NAVO vormen het uitgangspunt voor deze vervolgstappen. Het kabinet heeft de intentie om te investeren in vijf capaciteitsdoelstellingen zoals vastgelegd in het NAVO Defensie Planningsproces. Door middel van deze investeringen versterken we de slagkracht van onze krijgsmacht (robuustere eenheden die binnen de NAVO zelfstandiger kunnen optreden hoog in het geweldsspectrum) en het voortzettingsvermogen (hoe lang we een bepaalde inzet kunnen volhouden). Ook verbeteren we de inzetbaarheid, zodat we indien nodig sneller aanwezig kunnen zijn bij (potentiele) conflicten.

De investeringen sluiten ook aan op de tekorten die in de EU zijn geconstateerd. Het uitgangspunt bij de prioritering is dus dat iedere euro die Nederland aan investeringen in defensie besteedt, zowel ten goede komt aan de NAVO als van de EU.

Het betreft de volgende prioriteiten:

- F-35 jachtvliegtuigen;
- vuurkracht op land;
- vuurkracht op zee;
- special operations forces;
- cyber- en informatiedomein.

In de context van het verbeteren van de militaire mobiliteit, waarbij Nederland een aanjagende rol vervult, zouden de VS graag meer gebruik willen maken van *Army Prepositioned Stocks* Eygelshoven (APS-E), waar Amerikaans materieel is opgeslagen. Dat vraagt om investeringen in faciliteiten en infrastructuur. Het kabinet is voornemens ook hier invulling aan te geven.

De investeringen en de instandhouding daarvan, worden opgenomen in het nieuwe defensiematerieelbegrotingsfonds. Het kabinet geeft met dit fonds invulling aan het regeerakkoord om de voorspelbaarheid en schokbestendigheid van de Defensiematerieelbegroting te vergroten.

Parallel hieraan heeft het kabinet onderzocht of er nog uitgaven zijn die op dit moment niet worden toegerekend aan het Nederlandse bbp-percentages in het kader van de NAVO-norm. Op basis van dit onderzoek zullen in het vervolg de brutouitgaven van de defensiebegroting aan de NAVO worden gerapporteerd. Voorheen werden de netto-uitgaven – uitgaven minus ontvangsten – gerapporteerd. Bovendien zullen relevante uitgaven van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken worden gerapporteerd, zoals uitgaven aan de NAVO (trustfunds), uitgaven voor de vernietiging van wapens, materieel en munitie en de inspectie en controle op vernietiging van materieel en uitgaven voor vredesoperaties. Het kabinet blijft ook in het vervolg zorgen dat alle uitgaven die aan de NAVO-definitie voldoen, worden gerapporteerd. Hierbij kijken we bijvoorbeeld naar het Nederlandse aandeel in het groeiende *European Defence Fund*, waarin we aan verschillende projecten willen gaan deelnemen.

Met het Nederlandse nationale plan laten we zien dat we de huidige dreigingen serieus nemen. Ondanks deze belangrijke investeringen geven we nog geen invulling aan alle door Nederland geaccepteerde NAVO-capaciteitendoelstellingen. Daarvoor zijn vervolgstappen nodig. We laten met dit plan zien dat we ons blijven inspannen om de capaciteiten

die nodig zijn om de dreigingen het hoofd te bieden te leveren en dat we een betrouwbare NAVO-bondgenoot zijn en blijven.

Het geven van invulling aan een deel van de NAVO-capaciteitendoelstellingen, is een investering in de middelen van Defensie. Verdere investeringen in mensen en in manieren zijn onderdeel van de lange lijnen die nodig zijn voor een stabiele financiering en versterking van de krijgsmacht. Het vertrouwen in de organisatie moet worden hersteld. Niet alleen om zittend personeel te kunnen behouden, maar ook om voldoende personeel te kunnen werven. Hierbij hoort bijvoorbeeld het invullen van de randvoorwaarden die deel uit maken van het werken bij Defensie, zoals het creëren van een veilige en duurzame werkomgeving. Hoe er invulling wordt gegeven aan deze lange lijnen, volgt in de herijking van de Defensienota in 2020.

De Minister van Defensie,
A.Th.B. Bijleveld-Schouten

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok