

Vergaderjaar 2021–2022

22 054

Wapenexportbeleid

36 045

Situatie in de Oekraïne

Nr. 369

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 11 juli 2022

De vaste commissie voor Defensie heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Defensie over de brief van 31 mei 2022 inzake de gevolgen van de levering van militaire goederen voor de krijgsmacht (Kamerstukken 22 054 en 36 045, nr. 365).

De vragen en opmerkingen zijn op 4 juli 2022 aan de Minister van Defensie voorgelegd. Bij brief van 4 juli 2022 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
De Roon

Adjunct-griffier van de commissie,
Mittendorff

Vragen en antwoorden

Vraag 1

De leden van de VVD-fractie hebben enkele vragen over de mededeling dat het huidige niveau van gereedstelling en de inzet voor hoofdtaken 1 en 2 op hoofdlijnen kan worden gehandhaafd. Zij vragen de Minister meer duiding te geven over wat er wordt bedoeld met «op hoofdlijnen». Voorts vragen deze leden of dit betekent dat er geen effecten zijn op de voorziene bijdragen in NAVO-verband voor de oostflank, zoals de Enhanced Forward Presence en reactiemachten van de NAVO.

Antwoord

Zoals vermeld in de Kamerbrief (Kamerstukken 22 054 en 36 045, nr. 365), verschillen de gevolgen van militaire steun aan Oekraïne voor de operationele gereedheid van de krijgsmacht per soort geleverd materieel. Er zijn verschillende categorieën te onderscheiden met verschillende mate van impact op de opleiding en training, gereedstelling en inzetbaarheid van de krijgsmacht: af te stoten en overtollig materieel (geen impact), materieel in gebruik bij Operationele Commando's (geringe tot significante impact), materieel uit eigen voorraden (geringe tot significante impact) en inkoop van materieel bij de industrie (geen impact). Bij levering uit de eigen (operationele) voorraden wordt door de Commandant der Strijdkrachten (CDS) meegewogen welke voorraden op welke termijn kunnen worden aangevuld. Hieruit is te concluderen dat sommige leveringen gevolgen hebben voor de gereedheid en inzetbaarheid van enkele specifieke capaciteiten, maar dat de krijgsmacht het huidige niveau van gereedstelling en de inzet voor de hoofdtaken op hoofdlijnen kan handhaven. De door Nederland aangeboden militaire capaciteiten ten behoeve van de NAVO blijven grotendeels voldoen aan de bijbehorende vereisten qua inzetbaarheid. Het effect van de extra levering Pantserhouwitsers op de operationele gereedheid is wel groter dan bij de vorige levering.

Vraag 2

De leden van de VVD-fractie onderschrijven de inzet van het kabinet dat «materieel waar nodig zo spoedig mogelijk moet worden aangevuld», maar vragen wat er vervolgens met deze constatering gebeurt. Zij vragen de Minister dit toe te lichten. In de brief (Kamerstukken 22 054 en 36 045, nr. 365) wordt ook aangegeven dat het aan Oekraïne geleverde materieel waar nodig zo spoedig mogelijk moet worden aangevuld zodat het voortzettingsvermogen van Defensie, de mogelijkheid om inzet in missies en operaties gedurende langere tijd vol te houden, niet verder wordt aangetast. De leden van de VVD-fractie vragen in welke mate er momenteel sprake is van aantasting op de betreffende inzetbaarheid. Zij vragen of bestaande verwervingstrajecten bijvoorbeeld versneld of uitgebreid worden, of dat de Minister gebruik maakt van methoden als *fast track procurement* om tekorten zo snel mogelijk aan te vullen. Kan de Minister aangeven welke concrete stappen hier al zijn gezet om de effecten van leveranties aan Oekraïne op te vangen, en welke gepland staan? Kan de Minister daarbij aangeven op welke wijze en welke termijn het geleverde materieel volledig is aangevuld? Zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister verwacht dat leveringen gevolgen hebben voor het tempo van herstel van de krijgsmacht zoals de Defensienota dat beoogt. Zij vragen hoe het aanvullen van het materieel vanwege de leveringen aan Oekraïne zich verhoudt tot het versnellen van het aanvullen van munitievoorraden, reserveonderdelen en andere inzetvoorraden, zoals genoemd in de Defensienota.

Antwoord

De Russische invasie in Oekraïne heeft brede impact op de krijgsmacht. Nederland stuurt eenheden voor versterking aan de oostflank en stuurt militaire goederen naar Oekraïne. Daarnaast is sprake van een sterk stijgende vraag richting de industrie en toeleveranciers met prijsstijgingen tot gevolg. De leveringen aan Oekraïne die Nederland en andere landen doen, zijn hier ook onderdeel van. Het voortzettingsvermogen bij daadwerkelijke inzet van de krijgsmacht wordt door sommige leveringen aangetast. Dit komt doordat bijvoorbeeld uit inzetvoorraden van enkele specifieke munitiesoorten wordt geput. Deze leveringen aan Oekraïne versterken de noodzaak om inzetvoorraden zo snel mogelijk aan te vullen. Zoals aangekondigd in de Defensienota, zal Defensie de komende jaren flink investeren in het aanvullen van alle inzetvoorraden, waaronder munitie, hetgeen bijdraagt aan een verhoging van de inzetbaarheid en het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht. De leveringen kunnen ook gevolgen hebben voor het tempo van herstel van de krijgsmacht zoals beoogt in de Defensienota. Het tempo van herstel is op dit moment onzeker en kan in sommige gevallen oplopen tot 5 jaar of langer, mede vanwege de toegenomen vraag naar militaire goederen. De Defensie Materieel Organisatie heeft opdracht gekregen tot vervanging van een deel van het geschonken materieel en plaatst momenteel de eerste bestellingen. In de Kamerbrief «voortgang uitvoering motie Valstar c.s.» (Kamerstuk 35 925 X, nr. 84) is een toelichting gegeven op verbeterprocessen in de verwerving van nieuw materieel. Teneinde de voorraden aan te vullen en de inzetbaarheid op peil te houden is samenwerking met andere landen en met de industrie cruciaal.

Vraag 3

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de inzetbaarheid van de Nederlandse krijgsmacht zo min mogelijk nadeel moet ondervinden door de levering van militaire goederen aan Oekraïne. Gelet op het gestelde in de brief (Kamerstukken 22 054 en 36 045, nr. 365) dat de mogelijkheid om aan Oekraïne militair materieel uit eigen voorraden te leveren na verloop van tijd afneemt en dat onderzocht wordt hoe het kabinet daarna in internationaal verband ondersteuning voort kan zetten, vragen de leden van de VVD-fractie op welke termijn het leveren van een substantiële hoeveelheid militaire goederen aan Oekraïne niet meer mogelijk zal zijn. Deze leden vragen de Minister daarbij aan te geven wanneer inzichtelijk wordt hoe Nederland op langere termijn Oekraïne kan ondersteunen.

Antwoord

De hoeveelheid militaire steun die Nederland kan leveren, ook op de langere termijn, is onder meer afhankelijk van de duur en het verloop van het conflict, het type steun dat Oekraïne op basis hiervan vraagt om zich effectief te verdedigen, samenwerkingsmogelijkheden met internationale partners en het productievermogen van de militaire industrie. De steun op de langere termijn vergt een zorgvuldige weging tussen enerzijds het belang van het blijven steunen van Oekraïne en anderzijds de impact op de eigen gereedstelling en inzet. Daarbij moeten keuzes worden gemaakt die ook de bredere veiligheid van het Europese continent zo goed mogelijk dienen. Het is voor Nederland op dit moment moeilijker om, afhankelijk van het soort materieel, zonder verdere consequenties voor gereedstelling en inzet uit (operationele) voorraden te leveren. Zo heeft de levering samen met Duitsland van allebei drie additionele Pantserhouthouwers een groter effect op de operationele gereedheid dan bij de vorige levering (Kamerstukken 22 054 en 36 045, nr. 367). We moeten er rekening mee houden dat meer leveringen uit eigen (operationele) voorraden ook meer impact hebben op de gereedheid van de krijgsmacht en voorgenomen versterkingen uit de Defensienota 2022. Vandaar dat Defensie ook materieel waarvoor door Oekraïne om is verzocht aankoopt bij de industrie.

Vraag 4

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennis genomen van de brief over de gevolgen voor de gereedheid en inzetbaarheid van de krijgsmacht als gevolg van de wapenexporten naar Oekraïne. Zij stellen dat veel van het beleid en het besprokene vertrouwelijk is en daarom slecht te bespreken dan wel te controleren. De leden van de SP-fractie delen de analyse dat Rusland een illegale aanvalsoorlog is begonnen tegen Oekraïne. Deze leden onderscheiden zeker vier instrumenten van buitenlands beleid ten aanzien van deze oorlog. Wapenleveranties is er daarvan één. Diplomatie, (slimme) sancties en de opvang van vluchtelingen zijn de drie andere terreinen, waaraan de leden van de SP-fractie graag meer prioriteit zouden willen geven. Deze leden zijn zeer terughoudend bij het leveren van wapens aan Oekraïne. Zij stellen dat de centrale kwestie de proportionaliteit is, niet alleen bij het geweldgebruik maar ook in de afweging met de andere instrumenten. Met name het gebruik van diplomatie verdient naar het oordeel van de leden van de SP-fractie meer inspanning. Deze leden stellen dat Nederland in de afgelopen drie maanden voor 130 miljoen euro aan wapens aan Oekraïne heeft geleverd. Declaraties van deze kosten worden ingeleverd bij de Europese Vredesfaciliteit in Brussel en daarmee zouden (afgezien van de Orwelliaanse naam van de faciliteit) Nederlandse begrotingsposten kunnen worden ontlast. De leden van de SP-fractie vragen wat de stand van zaken is met betrekking tot de declaraties. Welke kosten worden niet door de faciliteit vergoed en waarom is dat? Erkent het kabinet dat het budget van het Vredesfonds buiten de Europese begroting wordt gehouden omdat wapenleveringen naar derde landen niet zijn toegestaan volgens het Verdrag van Lissabon? Zo vragen de leden van de SP-fractie.

Antwoord

Een nadere toelichting over de financiering van de Europese Vredesfaciliteit is opgenomen in het verslag van de Raad Buitenlandse Zaken van 20 juni jl. (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2507). Nederland heeft tot 20 mei jl. voor ruim 72 miljoen euro een vergoedingsaanvraag ingediend bij de Europese Vredesfaciliteit. Meer vergoedingsaanvragen zullen volgen. Van een eerste «tranche» aanvragen ter waarde van 17,8 miljoen euro krijgt Nederland 12,8 miljoen euro uitgekeerd. De uitkomsten van de latere aanvragen zijn nog niet bekend. De *Clearing House Cell* van de EU prioriteert op basis van de vraag van Oekraïne de militaire steun die voor vergoeding in aanmerking komt. Het uitgangspunt is dat enkel de boekwaarde van het geleverde materieel wordt vergoed en dat bijkomende kosten, zoals voor transport, niet worden vergoed om zoveel mogelijk geld beschikbaar te houden voor de levering van aanvullende militaire middelen. Defensie wordt voor het verschil tussen de boekwaarde en (actuele) vervangingswaarde in principe gecompenseerd vanuit de Nederlandse generale middelen. De kosten voor militaire missies en operaties worden bekostigd uit de Europese Vredesfaciliteit omdat deze kosten op basis van artikel 41 lid 2 van het EU-verdrag niet uit de EU-begroting betaald kunnen worden.

Vraag 5

Met betrekking tot de Pantserhouwitsers merken de leden van de SP-fractie op dat de landmacht, of bepaalde personen in de landmacht, niet tevreden was (waren) met de levering daarvan. Diverse media werden ingelicht om de feiten zelf, die het kabinet vertrouwelijk wenste te houden, te openbaren. In de brief schrijven de bewindslieden dat er een procedure is om de effecten voor gereedheid en inzet te toetsen. Dat leidt de leden van de SP-fractie tot enkele vragen: Wat zijn de gereedheid en inzetbaarheidscriteria waaraan in concreto moet worden voldaan? Acht het kabinet de interne procedure om de Pantserhouwitsers te leveren geslaagd? Zo ja, wat is dan de verklaring van het kabinet dat de pers is

ingelicht over de leveranties? De leden van de SP-fractie merken op dat de brief meldt dat Oekraïne diverse soorten munitie heeft gegeven, maar ook stelt dat de voorraden voor de eigen taken onvoldoende zijn. Het kabinet meldt overigens dat «op hoofdlijnen» aan de taken kan worden voldaan. De leden van de SP-fractie vragen wat daarmee wordt bedoeld. Zij vragen op welke onderdelen dat dan niet het geval is en hoe lang dat is vol te houden door de krijgsmacht.

Antwoord

De Commandant der Strijdkrachten (CDS) hanteert normen voor voorraden van onder andere wapens en munitie om over materieel te kunnen beschikken voor inzet en opleiding & training. Aan de hand van deze normen kan in kaart worden gebracht wat de consequenties zijn van leveringen voor gereedstelling en inzetbaarheid van de krijgsmacht alsook de voorgenomen versterkingen uit de Defensienota 2022. Deze informatie weegt mee in de uiteindelijke besluitvorming waar ook andere zaken worden meegenomen, zoals het belang voor Oekraïne en voor de veiligheidssituatie in Europa. Voor de leveringen blijft het onverminderd van belang dat een integrale afweging wordt gemaakt waarbij effecten voor de krijgsmacht in kaart worden gebracht en worden meegenomen in de besluitvorming. Waar de vorige keer de Pantserhouwitsers uit de logistieke reserve (de systemen in de opslag) zijn geleverd, is dat ditmaal vanuit de operationele systemen. Deze Pantserhouwitsers worden gebruikt voor de gereedstelling: opleiden, trainen en testen. Het effect van deze leveringen op de operationele gereedheid is daarmee groter dan bij de vorige leveringen. Dit raakt de eenheden in de dagelijkse processen. Deze extra geleverde systemen worden daarom zo snel mogelijk vervangen. De levering is door Defensie als acceptabel beoordeeld, gegeven de urgentie van het geven van steun aan Oekraïne en de mogelijkheid om op termijn de ontstane tekorten aan te vullen. Dat betekent niet dat de organisatie de gevolgen niet voelt. Dit blijft onderdeel van de weging tussen enerzijds het belang van het blijven steunen van Oekraïne en anderzijds de impact op de eigen gereedstelling en inzet. Defensie zal de reserves ten behoeve van slagkracht en het voortzettingsvermogen op zo kort mogelijke termijn weer op peil brengen, zodat we aan de inzetbaarheidsnormen kunnen blijven voldoen en de voorgenomen versterkingen uit de Defensienota 2022 kunnen realiseren.

Zie ook het antwoord onder vragen 1 en 3.

Vraag 6

Ondanks het feit dat in de brief wordt gesteld dat het wapenexportbeleid secuur wordt beoordeeld, vragen de leden van de SP-fractie of het kabinet dit beleid geslaagd of toereikend acht. Is er een bestelling uit Oekraïne geweigerd. Welke was dat dan en waarom? Zijn er behalve de inzetbaarheid en gereedheid van de krijgsmacht nog criteria uit het wapenexportbeleid die zijn blijven gelden in de afgelopen maanden? Welke zijn dat? Zo vragen deze leden. De leden van de SP-fractie vragen welke juridische criteria het mogelijk maken om wapeninkopen voor Oekraïne op de markt te doen.

Antwoord

Oekraïne heeft op verschillende momenten verschillende behoeftstellingen kenbaar gemaakt aan Nederland. Deze behoeftstellingen zijn over het algemeen zeer uitgebreid. Defensie kijkt op basis van de behoeftstellingen welke mogelijkheden er zijn tot het leveren van materieel. In sommige gevallen heeft Nederland moeten aangeven dat niet kan worden voldaan aan een steunverzoek. Vanwege vertrouwelijkheid van deze informatie kan hier niet over in detail worden getreden. De vergunningsaanvragen voor uitvoer van militaire goederen naar Oekraïne zijn door het

Ministerie van Buitenlandse Zaken getoetst aan de acht criteria van het EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport. Deze zijn vanzelfsprekend onverkort blijven gelden in de afgelopen maanden. Nederland dient zich ook bij de verwerving van Defensiematerieel rekenschap te geven van de consequenties van toepassing van de EU wapenexportcriteria.

Vraag 7

Tot slot vragen de leden van de SP-fractie of het klopt dat de Minister-President op 19 mei 2022 zei dat er na de Pantserhouwitsers geen nieuwe wapens meer geleverd kunnen worden: «Ik zie het op dit moment niet gebeuren dat we nog meer gaan leveren», aldus de Minister-President, en «Duitsland en Nederland zijn allebei heel fors aan het investeren in onze krijgsmacht. Maar we hebben op dit moment ook een achterstand. Er zijn grenzen aan wat we nu kunnen doen. Dus ik denk dat het hier echt wel bij blijft.»¹. Indien dit juist is, dan vragen de leden van de SP-fractie hoe dit zich verhoudt tot de motie van het lid Sjoerdsma c.s. van 15 juni 2022 (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2499) om nog meer wapens te leveren en daarbij «geen taboes» te hanteren. Deze leden vragen hoe de Krijgsmacht zelf tegen deze motie aan kijkt.

Antwoord

Op voorhand wordt geen enkele steunmaatregel qua leveringen (militair noch non-militair) uitgesloten. Conform de motie van het lid Sjoerdsma c.s. over het opschroeven van de militaire steun aan Oekraïne beziet Nederland per steunverzoek wat haalbaar en wenselijk is gezien de omstandigheden. Tegelijkertijd moeten we ook realistisch zijn; de mogelijkheden om militair materieel uit eigen inventaris en voorraden te leveren zonder gevolgen voor de gereedheid van de krijgsmacht nemen na verloop van tijd af. Dat vergt telkens een zorgvuldige weging. De zware artillerie die Oekraïne ontvangt, is essentieel voor de Oekraïense strijd tegen Rusland. De leveringen hebben een belangrijk effect op het verloop van de strijd. Daarom heeft het kabinet, in het licht van het specifieke verzoek van Oekraïne en conform de motie Sjoerdsma c.s., besloten om samen met Duitsland allebei drie additionele Pantserhouwitsers aan Oekraïne te leveren, inclusief munitie.

Zie ook het antwoord onder vragen 3 en 5.

Vraag 8

De leden van de PvdA en GroenLinks fracties hebben kennisgenomen van de gevolgen van de levering van militaire goederen voor de gereedheid en inzetbaarheid van de krijgsmacht. Allereerst benadrukken deze leden, gezien de aanhoudende Russische agressie in Oekraïne, het belang van een onverminderd solidaire opstelling ten opzichte van de Oekraïners. Dit betekent volgens deze leden dat naast het instellen van zware sancties en het verlenen van humanitaire hulp, deze leden ook voorstander zijn van het leveren van wapens zodat de Oekraïners in staat zijn hun land te verdedigen. Aangezien de oorlog zich volgens de Amerikaanse Minister van Defensie Lloyd op een «doorslaggevend moment» bevindt en Rusland momenteel een enorme vuurkracht in met name de Donbas laat zien, is het wat de leden van de PvdA en GroenLinks fracties betreft ook van belang dat Nederland en de bondgenoten de militaire steun intensiveren door onder andere de levering van zwaarder materieel, inclusief groot materiaal en wapensystemen als de Pantserhouwitsers. Aangezien dit logischerwijs een impact heeft op de eigen gereedstelling van de krijgsmacht, hebben deze leden enkele vragen. Op welke manier wordt de

¹ Telegraaf, 19 mei 2022

synergie bewaakt tussen de samenwerkingsverbanden «Ukraine Contact Group» en «Clearing House Cell»?

Antwoord

Er zijn inmiddels verschillende initiatieven om de steunmaatregelen beter te coördineren tussen landen en multilaterale organisaties. Als Minister van Defensie dring ik daar ook op aan in verschillende internationale fora en heb daartoe ook voorstellen gedaan (Kamerstuk 28 676, nr. 412). De internationale partners van Oekraïne benadrukken, net als Nederland, dat goede afstemming tussen de verschillende coördinatie mechanismen essentieel is. Hiertoe worden bijvoorbeeld op verschillende niveaus vertegenwoordigers van de EU *Clearing House Cell* uitgenodigd bij vergaderingen van de *Ukraine Defense Contact Group* en vice versa.

Vraag 9

In welke mate is het gelukt om de munitievoorwaarden, die al voor de Russische invasie achterliepen, aan te vullen? Deelt de Minister de mening dat bij de afweging voor het leveren van wapens aan Oekraïne ook nadrukkelijk de Nederlandse inzetbaarheid voor de missies in Roemenië en Litouwen in ogenschouw moet worden genomen? Zo ja, op welke manier wordt dit gedaan?

Antwoord

Ja, dat moet in ogenschouw worden genomen. Zie het antwoord onder vragen 1, 2 en 5.

Vraag 10

In hoeverre kan door Westerse landen worden voldaan aan de wensenlijst van president Zelenski voor het leveren van zwaardere wapens? Kan de Minister in algemene zin een inschatting geven over de termijn waarop de zwaardere wapens die nu worden geleverd kunnen worden ingezet door het Oekraïense leger? Wat wordt er gedaan om de logistieke toevoer te versnellen? Op welke manier draagt Nederland bij aan het trainen van Oekraïense militairen in Duitsland op het gebruiken van het nieuwe wapentuig? Kan de Minister tot slot een inschatting geven op welke termijn de mogelijkheid om uit eigen voorraden te leveren afneemt? Zo vragen de leden van de PvdA en GroenLinks fracties.

Antwoord

Het is duidelijk dat internationale partners niet in alle verzoeken van president Zelenski hebben kunnen of willen voorzien. Ieder land heeft hierin zijn eigen juridische of praktische beperkingen en maakt een eigenstandige afweging. Tegelijkertijd zien veel landen, waaronder Nederland, de noodzaak om gezien het verloop van het conflict (meer) zwaardere wapens te leveren. Ook hier geldt dat Nederland ieder steunverzoek van Oekraïne in behandeling neemt en samen met partners inventariseert hoe hierin zo goed mogelijk kan worden voorzien. Het recente besluit om samen met Duitsland allebei drie additionele Pantserhouwitsers, te leveren is hier een goed voorbeeld van. Uw Kamer wordt via de periodieke, vertrouwelijke rapportages op de hoogte gehouden over nieuwe leveringen. Over de termijn van inzetbaarheid van de zware wapens kan geen uitspraak worden gedaan vanwege operationele veiligheid, maar ook omdat Oekraïne uiteindelijk bepaalt wanneer en waar het deze wapens inzet. Het trainen van Oekraïense militairen in Duitsland is door Nederlandse militairen ondersteund omdat dit een Duits-Nederlandse opleidingseenheid betreft.

Zie ook het antwoord onder vraag 3.