

Vergaderjaar 2016–2017

21 501-28

Defensieraad

Nr. 158

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN DEFENSIE EN VAN BUITEN- LANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juni 2017

Mede naar aanleiding van het verzoek van het lid Popken (Handelingen II 2016/17, nr. 84, Regeling van werkzaamheden) ontvangt uw Kamer hierbij een eerste kabinetsappreciatie van het reflectiepaper van de Europese Commissie over de toekomst van Europese defensiesamenwerking.

Als vervolg op het witboek over de toekomst van de EU dat de Europese Commissie in maart jl. publiceerde, presenteerde de Commissie op 7 juni jl. het reflectiepaper over de toekomst van Europese defensiesamenwerking in 2025. Dit document is het vierde in een reeks van vijf die de Commissie presenteert om het politieke en publieke debat over de toekomst van de EU aan te jagen. De uitkomsten van deze discussie liggen niet op voorhand vast. Commissievoorzitter Juncker zal in zijn Staat van de Unie in september a.s. ingaan op de voortgang van de discussie over het witboek. Vervolgens zal de Europese Raad van december 2017 conclusies aannemen over de gewenste koers voor de komende jaren. Het kabinet zal tegen die tijd zijn standpunt hierover nader bepalen.

Tegelijkertijd met het reflectiepaper over de toekomst van Europese defensiesamenwerking presenteerde de Commissie op 7 juni jl. het voorstel tot oprichting van een Europees Defensiefonds. Daarover ontvangt de Kamer afzonderlijk een Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC-)fiche.

Reflectiepaper

Het reflectiepaper over de toekomst van Europese defensiesamenwerking bouwt voort op het bredere pakket aan maatregelen op het gebied van Europese veiligheid en defensie dat de Europese Raad in december jl. goedkeurde.

Reflectie op dit thema is van belang omdat de EU, in het licht van de verslechterde veiligheidssituatie in de ring rond Europa, in toenemende mate verantwoordelijkheid moet dragen voor haar eigen veiligheid. Het kabinet is voorstander van het nemen van maatregelen die nodig zijn om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het Europese veiligheids- en defensiebeleid te vergroten. Een sterker Europees veiligheids- en defensiebeleid versterkt bovendien de Navo.

Toekomstscenario's

In het reflectiepaper over de toekomst van Europese defensiesamenwerking schetst de Commissie drie mogelijke scenario's voor de ontwikkelingen van Europese defensiesamenwerking tot 2025.

Scenario één, «veiligheid en defensiesamenwerking», beschrijft in feite de huidige stand van zaken en is gezien de recente afspraken over het nieuwe ambitieniveau achterhaald. Defensiesamenwerking wordt op sommige terreinen intensiever, maar de defensiemarkt blijft gefragmenteerd en er is geen gezamenlijke ontwikkeling van hoogwaardige capaciteiten, noch worden er gezamenlijk zwaardere militaire operaties uitgevoerd. De EU voert met name civiele missies, kleinschalige militaire trainingsmissies en crisismanagement operaties uit. Samenwerking is vooral op vrijwillige basis en onderlinge solidariteit wordt per geval bekeken. Defensiebudgetten stijgen marginaal en bestedingen worden niet gecoördineerd waardoor de beschikbaarheid over belangrijke defensiecapaciteiten beperkt blijft.

Het tweede scenario, «gedeelde veiligheid en defensie», gaat duidelijk een stap verder dan de huidige werkelijkheid, en getuigt van sterkere politieke wil. Het nieuwe ambitieniveau dat door de Europese Raad in december jl. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1176) is geagendeerd, vormt voor dit scenario het uitgangspunt. De EU wordt een aanbieder van veiligheid (*security provider*) en kan eigenstandig optreden. Defensiesamenwerking wordt de norm in plaats van de uitzondering. Er is sprake van grotere financiële en operationele solidariteit op basis van een gedeeld dreigingsbeeld. De EU is in staat om intensievere militaire operaties in het hogere geweldsspectrum uit te voeren, zowel zelfstandig als in samenwerking met partners. De EU is ook beter in staat om – in aanvulling op de lidstaten – bij te dragen aan de bescherming van Europa tegen dreigingen op de as van interne-externe veiligheid, zoals terrorisme, cyber en hybride dreiging. EU-Navo samenwerking wordt geïntensiveerd. De nationale defensieplanning van de lidstaten wordt meer met elkaar in lijn gebracht en er wordt intensiever samengewerkt bij het ontwikkelen en aanschaffen van defensiecapaciteiten, met behulp van een ambitieus Europees Defensiefonds.

In scenario drie, «gemeenschappelijke veiligheid en defensie», verdiepen lidstaten de onderlinge samenwerking nog verder en vindt specialisatie en integratie plaats wat leidt tot een gemeenschappelijke veiligheid en defensie. Geïntegreerde eenheden worden geoormerkt en permanent beschikbaar gesteld voor snelle inzet namens de Unie. Solidariteit en wederzijdse bijstand zijn de norm. Er is sprake van gezamenlijke financiering van de kosten van militaire inzet. De EU en Navo hebben een wederzijdse versterkende verantwoordelijkheid voor de bescherming van Europa. Defensieplanning is volledig op elkaar afgestemd en nationale prioriteiten voor capaciteitsontwikkeling zijn tevens Europese prioriteiten. De EU is in staat om operaties in een hoog geweldsspectrum uit te voeren, bijvoorbeeld tegen terroristen, op zee en op het gebied van cyber. Ook is de EU in staat offensieve (cyber)capaciteiten in te zetten. Er is één Europese defensiemarkt en er wordt een Europees defensie agentschap

voor innovatief onderzoek (*European Defence Research Agency*) opgericht.

Appreciatie

Het kabinet verwelkomt het reflectiepaper van de Commissie, dat met de verschillende scenario's een goede bijdrage levert aan een debat over de toekomst van Europese defensiesamenwerking. De lidstaten bepalen welke route wordt gekozen. Het EU veiligheids- en defensiebeleid is intergouvernementeel van aard en besluiten daarover worden met unanimititeit door de lidstaten genomen. Nederland waakt hier nadrukkelijk voor.

Het kabinet vindt het positief en verstandig dat de Commissie niet pleit voor een EU leger. Daar is zelfs in het meest ambitieuze derde scenario geen sprake van. Van soevereiniteitsoverdracht is dan ook geen sprake. Lidstaten beslissen zelf, in overeenstemming met hun parlementaire procedures, over de inzet van militairen. Dat blijft het geval.

Overigens is het niet zo dat de lidstaten nu voor scenario één, twee of drie moeten kiezen. De scenario's vormen geen blauwdruk. Gezien de veelheid aan ideeën en voorstellen en mogelijke *impact* daarvan, zal het kabinet deze nog nader bestuderen. Hieronder volgt een eerste appreciatie op hoofdlijnen. Bij scenario één, «voortzetting van de huidige samenwerking», blijven de benodigde stappen om veiligheids- en defensiesamenwerking te versterken – meer politiek commitment en minder vrijblijvendheid – uit. Daarmee is scenario één in feite achterhaald en niet in lijn met gemaakte afspraken. Sinds juni 2016 is in de EU afgesproken om meer verantwoordelijkheid te nemen voor de Europese veiligheid. Dat is ook in het belang van Nederland. Dit scenario is daarmee niet in lijn met de recent vastgestelde ambities op het terrein van Europese veiligheid en defensie en voldoet wat Nederland betreft niet om de uitdagingen op het gebied van veiligheid en defensie doeltreffend het hoofd te bieden.

Het tweede scenario, «gedeelde veiligheid en defensie», is in lijn met de recent ingezette koers om meer werk te maken van de Europese veiligheid en defensie. Het sluit goed aan bij de *EU Global Strategy* van juni 2016 en bij het door de Europese Raad van december jl. vastgestelde ambitieniveau op het gebied van veiligheid en defensie (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1176). Er zijn hiertoe de afgelopen maanden al belangrijke stappen gezet. Voorbeelden hiervan zijn de oprichting van een *Military Planning and Conduct Capability*, het vormgeven van permanent gestructureerde samenwerking (PESCO), het treffen van maatregelen die de inzetbaarheid van de *EU Battlegroups* vergroten en de lancering van een *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD) waarmee de nationale defensieplanningsprocessen beter op elkaar worden afgestemd. Scenario twee sluit, van de drie scenario's, daarmee het beste aan bij de Nederlandse activiteiten op het gebied van samenwerking en de reeds ingezette Europese koers om de vastgestelde ambitie, om als Europa meer verantwoordelijkheid te nemen voor onze eigen veiligheid, daadwerkelijk waar te maken.

Het derde scenario, «gemeenschappelijke veiligheid en defensie», gaat nog een stap verder. Ook dit scenario bevat interessante voorstellen, zoals maatregelen ter versterking van de Europese defensiemarkt, een meer gecoördineerde Europese bescherming tegen cyber aanvallen, maatregelen die ervoor zorgen dat defensiematerieel zich snel binnen het Europese continent kan verplaatsen en een verder versterkte EU-Navo samenwerking. Bepaalde onderdelen van scenario drie roepen echter nadere vragen op, zo is het voorstel om geïntegreerde legeronderdelen

permanent gereed te hebben staan voor snelle inzet in EU-verband. Dat wordt onder de huidige omstandigheden moeilijk haalbaar geacht. Daarnaast vindt Nederland het van belang flexibiliteit te behouden om troepen en materiaal in verschillende samenwerkingsverbanden te kunnen inzetten. Het pleidooi van de Commissie om integratie van legeronderdelen na te streven is iets wat Nederland al sinds enige tijd in de praktijk brengt. Er is sprake van een zeer nauwe defensiesamenwerking met bijvoorbeeld Duitsland en België. Het kabinet zou het toejuichen als andere lidstaten ook meer tot dergelijke samenwerkingsverbanden overgaan. Wat Nederland betreft zullen lidstaten wel altijd zelf beslissen met welke andere lidstaten zij dergelijke samenwerkingsverbanden aangaan.

Het kabinet gaat de discussie over de toekomst van Europese defensie met de andere lidstaten, de EU instellingen, de Kamer en de samenleving graag aan, opdat de EU lidstaten gezamenlijk, op basis van een breed draagvlak, de koers voor de nabije toekomst kunnen bepalen.

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders