

Vergaderjaar 2020–2021

21 501-28

Defensieraad

Nr. 211

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2020

Hierbij biedt het kabinet zijn reactie aan op advies nr. 112 «Europese veiligheid: tijd voor nieuwe stappen» van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV).

Het kabinet wil allereerst graag zijn waardering uiten voor de analyse en aanbevelingen die de AIV binnen een kort tijdsbestek heeft gepresenteerd. Het advies is zeer behulpzaam voor de nadere Nederlandse positiebepaling en goed getimed met het oog op de verdere doorontwikkeling van het Europese veiligheids- en defensiebeleid in de komende periode. Het kabinet reageert hieronder op het algemene advies en gaat vervolgens specifiek in op de tien aanbevelingen.

Het kabinet verwijst ook naar de Defensievisie 2035 en de aankomende kabinetsreactie op de evaluatie van de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) in de periode 2016–2019 die deels dezelfde thema's behandelen, en op belangrijke punten gelijk lopen met deze kabinetsreactie.

Algemeen

Het centrale punt in het AIV-advies is dat Nederland in het licht van de toegenomen kwetsbaarheid van Europa, het vertrek van het Verenigd Koninkrijk (VK) uit de EU en de veranderende opstelling van de Verenigde Staten (VS), zijn eigen rol en positie zou moeten herzien. De noodzaak voor Europese landen om zelf verantwoordelijkheid te nemen en autonoom op te treden neemt toe. Het is tijd voor nieuwe stappen. De AIV spoort het kabinet dan ook aan om proactief bij te dragen aan de verdere invulling van het Europese veiligheids- en defensiebeleid.

Verder stelt de AIV onder meer dat Nederland vasthoudt aan een traditionele taakverdeling tussen de NAVO en de EU, en dat die achter-

haald is. De EU moet over een groter handelingsvermogen beschikken om voor de eigen belangen op te kunnen komen. Tegelijkertijd moet de NAVO worden versterkt. De AIV pleit voor een overlap tussen de NAVO en de EU, om te verzekeren dat in ieder geval een van beide organisaties in actie zal komen als de nood aan de man is en beschouwt een aanzienlijke groei van de defensie-uitgaven van de Europese landen als noodzakelijk.

Kabinetsreactie

De Nederlandse opstelling over de rol van de EU is in de afgelopen jaren geëvolueerd en ambitieuzer geworden. Het kabinet staat voor een éénduidige benadering, waarbij zowel het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) van de EU als de NAVO worden versterkt. Samen met onze bilaterale en multilaterale samenwerking, spelen deze organisaties een cruciale rol voor de veiligheid van Europa en dus die van Nederland.

Het EU GVDB heeft sinds het einde van de Koude Oorlog gradueel aan belang gewonnen, en is de laatste jaren, met name wat de samenwerking op het defensieterrain betreft, in een stroomversnelling terecht gekomen. De koers en opstelling van het kabinet ten aanzien van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) van de EU is niet alleen realistisch en pragmatisch, maar ook positief en proactief.

Aanleiding voor de positievere opstelling ten aanzien van het GVDB zijn de ontwikkelingen die de AIV beschrijft: een verslechtering van de veiligheid van Europa als gevolg van onder meer nieuwe dreigingen, ingrijpende geopolitieke verschuivingen, Brexit en veranderingen in de trans-Atlantische betrekkingen. Het kabinet onderschrijft deze vaststellingen.¹ Nederland en Europa worden, met name sinds 2014, met een snel veranderende en verslechterende veiligheidsomgeving geconfronteerd. De Verenigde Staten verschuiven hun aandacht naar Azië, een beleidswijziging ingezet door president Obama en, met een andere toon, doorgezet onder president Trump. De spanningen tussen de VS en China hebben ook gevolgen voor de Europese veiligheid. Europa wordt in deze context steeds kwetsbaarder. COVID-19 lijkt deze tendens nog te verscherpen. De toenemende vervlechting tussen de verschillende dreigingen vergt een adaptieve visie op veiligheid en het bijbehorende instrumentarium, het wereldwijd vinden van nieuwe partners en een geloofwaardig en gezamenlijk optreden van Europa, zonder daarbij het fundamentele belang van de trans-Atlantische betrekkingen uit het oog te verliezen. De huidige veiligheidscontext vraagt om een gezamenlijke respons waarbij de EU en de NAVO, maar ook onder meer de VN en de OVSE, elkaar vanuit hun unieke sterke punten kunnen versterken en aanvullen.

Mede als gevolg van deze veranderende context, zijn er sinds 2016 belangrijke nieuwe stappen gezet ter versterking van zowel het civiele als het militaire GVDB.

De basis voor de versterking van het GVDB werd gelegd met de EU *Global Strategy* van 2016. In de maanden en jaren daarna zijn diverse nieuwe initiatieven tot stand gekomen: de *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD), de Permanente gestructureerde samenwerking (PESCO), het Europees Defensiefonds (EDF), de Europese Vredesfaciliteit (EPF), de *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC), militaire mobiliteit en

¹ Zoals eerder onder meer in de Tussenrapportage Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS) (Kamerstuk 33 694, nr. 57), de Staat van de Unie 2020 (Kamerstuk 35 403, nr. 1), en de kabinetsreactie op de initiatiefnota Belhaj (Kamerstuk 35 189, nr. 5) aangegeven.

een Pact inzake het civiele GVDB². Nederland heeft hierin steeds een proactieve en constructieve rol gespeeld, en regelmatig ook zelf het initiatief genomen. Hiermee zijn belangrijke stappen gezet om de samenwerking tussen de lidstaten op het vlak van het GVDB te versterken. Het ontwerp en de bouwstenen voor een ambitieus GVDB zijn klaar. Het is nu zaak om hier uitvoering aan te geven.

Het kabinet legt daarom de komende periode de nadruk op een ambitieuze invulling van deze instrumenten, het versterken van de coherentie ertussen en het bereiken van concrete resultaten. Het kabinet acht de nadere doorontwikkeling van EU-structuren, -processen en -concepten ten behoeve van civiele en militaire missies en operaties, capaciteitsontwikkeling en commandovoering, waaronder een versterking van de MPCC, noodzakelijk. Zowel het Strategisch Kompas³, als de evaluatie van de MPCC (zie aanbeveling 6), als het debat over de invulling van artikel 42 lid 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU; zie aanbeveling 5) bieden daartoe handvatten, die het kabinet zal benutten. Het kabinet omarmt daarbij de aanbeveling van de AIV om hierin een positieve en proactieve rol te spelen, en daarbij ook nauwe aansluiting te zoeken bij Duitsland en Frankrijk.

Tegelijkertijd is het zaak om realistisch te blijven over het militaire handelingsvermogen van de Europese landen. Hoewel de EU verschillende typen missies uitvoert die bijdragen aan de Europese veiligheid, is de EU vooralsnog niet in staat om eigenstandig een grootschalige militaire operatie in het hoogste geweldsspectrum uit te voeren en vol te houden. Daartoe ontbreekt het de Europese landen, zelfs wanneer het VK wordt meegerekend, in de meeste inzetscenario's aan militaire capaciteiten, slagkracht en voortzettingsvermogen. In deze zin gaapt er, zoals de AIV ook aangeeft, een flinke kloof tussen de politiek-strategische ambities van de EU zoals vastgelegd in de EU *Global Strategy* en de EU *Military Headline Goal* (60.000 militairen binnen 60 dagen inzetbaar) en de huidige realiteit, onder andere inzake strategische transport capaciteit, maritieme assets en medische evacuatie. Langjarig politieke duidelijkheid waarbij beleid en budget met elkaar in balans zijn is wenselijk. Volgende kabinetten kunnen zich hierover buigen.

Nederland blijft grote waarde hechten aan een sterke NAVO en nauwe samenwerking met de VS. De NAVO en de veiligheidssamenwerking met de VS zijn sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog de hoeksteen van het Nederlandse veiligheidsbeleid. Het belang hiervan is alleen maar toegenomen in het licht van onder meer de toegenomen dreiging vanuit Rusland, alsmede dreigingen aan de zuidflank van het NAVO-verdragsgebied. Zoals de AIV stelt, is de veiligheidsgarantie van de VS onmisbaar voor de Europese veiligheid, met name waar het gaat om de collectieve territoriale verdediging. Het kabinet ziet de NAVO, ook in de toekomst, als de primaire veiligheidsorganisatie voor collectieve verdediging. De EU is realistisch gezien niet uitgerust en toegerust om een dergelijke taak in de nabije toekomst te vervullen. Dat is ook het uitgangspunt van het kabinet bij de verdere operationalisering van artikel 42 lid 7 van het VEU, de zogenaamde bijstandsclausule (zie aanbeveling 5).

² Een overzicht van de voornaamste nieuwe initiatieven en instrumenten die sinds 2016 tot stand kwamen is te vinden in bijlage I.

³ Het Strategisch Kompas, dat tussen het huidige Duitse voorzitterschap van de Raad van de EU en het Franse voorzitterschap in de eerste helft van 2022 wordt uitgewerkt, moet op basis van een gedeelde dreigingsanalyse, concrete en in de tijd weggezette prioriteiten inzake crisisbeheersing en capaciteitsontwikkeling gaan stellen. Zo kunnen onder meer binnen PESCO, het EDF en bij de evaluatie van de MPCC de juiste keuzes worden gemaakt op basis van gedeelde prioriteiten. Zie onder meer Kamerstuk 21 501-28, nrs. 203, 206 en 208.

Een geloofwaardige bijdrage van de Europese bondgenoten aan de NAVO, in termen van *cash, contributions and capabilities*, is noodzakelijk om de NAVO te versterken en om in de toekomst beter zelf garant te kunnen staan voor de Europese veiligheid. De VS levert in de praktijk verreweg de grootste bijdrage aan de NAVO. In bepaalde gevallen levert de VS zelfs meer dan de maximale 50% van een bepaalde benodigde capaciteit. Het zal een volgehouden inspanning vragen van de Europese bondgenoten en Canada om in de buurt te komen van een bijdrage van 50% aan het bondgenootschap. De EU-lidstaten die deelnemen aan PESCO hebben zich in dit verband ook gecommitteerd aan een regelmatige verhoging van de defensie uitgaven.

Het kabinet is het eens met de AIV dat Nederland niet in dogmatische zin voor de NAVO of voor de EU moet kiezen. Beide organisaties spelen voor Nederland een belangrijke rol op veiligheidsgebied. Een vergroot militair handelingsvermogen van de Europese landen komt zowel de NAVO als de EU ten goede. De recent opgerichte EU-initiatieven (zie bijlage I) dragen hier aan bij.

De EU kan een belangrijke rol spelen als integrale veiligheidsactor inzake conflict management en crisisbeheersing omdat het, zoals de AIV ook stelt, over een brede en geïntegreerde gereedschapskist beschikt: onder meer het voeren van politieke dialoog en het uitoefenen van politieke druk, het instellen van sancties, handelsbeleid, een uitgebreid civiel crisisbeheersingsinstrumentarium, ontwikkelingssamenwerking, conflictpreventie, et cetera. De civiele dimensie van het GVDB levert een significante en unieke bijdrage aan de geïntegreerde aanpak van veiligheidsproblemen op het raakvlak van interne en externe veiligheid. Daarnaast wordt, zoals beschreven, ook gewerkt aan het versterken van de *hard power* van de EU, zodat deze op termijn beter in staat is om – waar nodig eigenstandig – militaire operaties in het hoogste geweldspectrum uit te voeren. Daar staat Nederland volledig achter.

Hier moet volledigheidshalve worden vermeld dat Nederland in de afgelopen jaren slechts in beperkte mate heeft bijgedragen aan militaire EU-missies en -operaties. Nederland heeft wel een substantiële bijdrage geleverd aan de civiele EU-missies. Bij een ambitieuze invulling van het EU GVDB hoort ook een discussie over de Nederlandse *fair share* bijdrage aan EU-missies en -operaties.

Een ambitieuze inzet op Europese veiligheid gaat verder dan alleen de EU. Nederland kent, in vergelijking met veel andere Europese landen, een intensieve bilaterale militaire samenwerking met onder andere Duitsland en België. Ook neemt Nederland actief deel aan een reeks multilaterale Europese militaire samenwerkingsverbanden zoals het *European Intervention Initiative*, de *Joint Expeditionary Force* en de *Northern Group*. Deze samenwerking draagt bij aan de Europese samenwerking in EU- en NAVO-verband.

Kortom: het kabinet heeft een groter Europees handelingsvermogen, een meer evenwichtige bijdrage aan de NAVO van de EU-lidstaten die lid zijn van het bondgenootschap én een sterker operationeel optreden van de EU voor ogen, overal waar de belangen en veiligheid van de EU-lidstaten in het geding zijn.

Hierbij staat het kabinet een outputgerichte benadering voor waarbij het GVDB met concrete maatregelen wordt versterkt en resultaten oplevert, en draagt het tegelijk actief bij aan de strategische discussies over de toekomst van de Europese veiligheidsarchitectuur. De kabinetsinzet is

gebaseerd op visie en ambitie, gecombineerd met pragmatisme en realiteitszin.

Binnen de EU is de strategische discussie over de Europese veiligheidsarchitectuur in volle gang. Daar hoort bij dat gedeelde definities van de begrippen die in strategische vergezichten gebruikt worden, zoals strategische autonomie en een Europese defensie unie, in ontwikkeling en onderwerp van discussie zijn. Het kabinet doet actief mee in deze discussies.

Ook aan NAVO-zijde speelt momenteel een reflectieproces dat is gericht op de toekomst van het bondgenootschap op de middellange termijn en meer in het bijzonder de politieke aspecten. Samenwerking tussen de NAVO en de EU is daarbij een belangrijk aandachtspunt. Naar verwachting zullen in het voorjaar van 2021 zowel de aanbevelingen van de Reflectiegroep als de aanbevelingen hierover van de secretaris-generaal van de NAVO aan de staatshoofden en regeringsleiders duidelijk zijn.

Aanbevelingen

1. Nederland doet er goed aan zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de Frans-Duitse initiatieven voor Europese veiligheid.

Het kabinet is het geheel met de AIV eens dat Frankrijk en Duitsland belangrijke spelers zijn als het gaat om de Europese veiligheid, in zowel de EU als de NAVO, en handelt daar ook naar. De samenwerking van Nederland met deze twee landen is intensief, zowel bilateraal als multilateraal, en zowel op het terrein van militaire operationele samenwerking als op beleidsvorming. Door het vertrek van het VK uit de EU, en de gevolgen die dit zowel voor de beschikbare GVDB-capaciteiten, als voor de coalitie- en besluitvorming binnen de EU heeft, is de positie van Frankrijk en Duitsland binnen het GVDB verder versterkt.

Frans-Duitse initiatieven zijn vaak een drijvende kracht achter vooruitgang in EU-verband. Tegelijkertijd is het kabinet ervan overtuigd dat ook (coalities van) andere landen, waaronder bijvoorbeeld de Benelux-landen of de noordelijke EU-lidstaten, een significante rol kunnen en moeten spelen bij de vormgeving en doorontwikkeling van het EU GVDB. Nederland is een coalitieland. Zo trekt Nederland in EU-verband ook regelmatig op met andere groepen van lidstaten, zoals bij de vormgeving van de institutionele kant van PESCO, de totstandkoming van het EDF, het aanjagen van het thema klimaat en defensie in EU-verband, en initiatieven om te komen tot een verbeterde militaire mobiliteit in Europa.

Bij de beleidsmatige inzet binnen de EU, bijvoorbeeld ten aanzien van de oprichting van PESCO, het Strategisch Kompas en de Europese Vredesfaciliteit, maar ook in verschillende PESCO- en EDIDP/EDF-projecten, onderhoudt het kabinet op politiek en ambtelijk niveau intensieve contacten met Duitsland en Frankrijk en draagt het waar toepasselijk bij aan de vormgeving en totstandkoming van hun initiatieven. Hierbij geldt dat Nederland soms een constructieve rol kan spelen als het gaat om het samenbrengen van de Franse en Duitse standpunten. Het gaat daarbij om tweerichtingsverkeer. Frankrijk en Duitsland sluiten ook geregeld aan bij Nederlandse initiatieven, zoals bij het Nederlandse initiatief om de militaire mobiliteit in Europa te verbeteren in zowel EU- als NAVO-verband. Nederland levert bovendien in de tweede helft van 2020 een significante bijdrage aan de EU-Battlegroup onder leiding van Duitsland.

Ook in andere fora, waaronder het Europees Interventie Initiatief (EI2), en bij operationele inzet, zoals in de missie *European Maritime Awareness in the Strait of Hormuz*, geldt dat het kabinet zich bewust is van het belang van nauwe samenwerking met zowel Frankrijk als Duitsland. In dat kader verwijst de AIV ook naar de toenemende rol van de ad-hoc coalities die niet onder auspiciën van de NAVO, de EU of VN staan, bijvoorbeeld in Syrië/Irak, de Sahel en in de Straat van Hormuz. Het ad-hoc karakter van dergelijke coalities, het ontbreken van bestaande structuren en mechanismen voor operationele afstemming en politiek toezicht maken besluitvorming hierover tijdrovend. Het kabinet deelt dan ook het advies van de AIV dat dergelijke coalities waar mogelijk het beste in bestaande structuren kunnen worden ingebed.

De AIV haalt voorts het aanbod aan dat president Macron op 7 februari 2020 deed voor een strategische dialoog met Europese partners over de rol van de Franse kernwapencapaciteit voor de veiligheid van Europa. Het kabinet staat open voor het Franse voorstel tot een dergelijke dialoog. Als kernmacht, lid van de NAVO en onderdeel van de P5⁴-discussies binnen het Non-Proliferatieverdrag is Frankrijk een belangrijke speler op nucleair gebied. In deze dialoog met Frankrijk, gericht op veiligheidspolitieke samenwerking, zou ook kunnen worden gesproken over stappen op wapenbeheersing en non-proliferatie. Tegelijkertijd dient deze gezien te worden in combinatie met de bestaande nucleaire afschrikking van de NAVO. Het kabinet is van mening dat geloofwaardige afschrikking en dialoog elkaar versterken. Voor de nucleaire afschrikking blijft het kabinet volledig gecommitteerd aan de NAVO. De nucleaire taak die Nederland vervult in NAVO-verband draagt hier ook aan bij. Nederland is geen voorstander van een versterkte rol voor de EU op nucleair gebied.⁵

2. Blijvende betrokkenheid van het VK is onontbeerlijk voor een adequate behartiging van de Europese veiligheidsbelangen.

Het kabinet deelt de mening van de AIV dat het VK ook na Brexit blijvend betrokken moet zijn bij de Europese veiligheidsarchitectuur en het waarborgen van de Europese veiligheidsbelangen, en handelt daar ook naar.

Hoewel het VK geen EU-lidstaat meer is, blijven de EU en het VK veel veiligheidsbelangen delen en hebben beiden baat bij blijvende samenwerking op dit gebied. Het kabinet is er daarom voorstander van om met het VK, in het kader van de onderhandelingen over het toekomstige partnerschap tussen de EU en het VK afspraken te maken over de samenwerking ten aanzien van buitenlands beleid, externe veiligheid en defensie. Daarin zouden onderwerpen zoals deelname van het VK aan EU GVDB-missies en -operaties, alsook bredere externe veiligheidsthema's als informatiedeling en samenwerking op sanctiegebied aan bod kunnen komen. De politieke verklaring over de toekomstige relatie biedt goede aanknopingspunten daartoe.⁶ Vooralsnog heeft het VK in het kader van de onderhandelingen over de toekomstige relatie tussen de EU en het VK besloten hier niet op in te gaan.

Het VK is en blijft op militair gebied een strategische partner voor Nederland. Het VK en Nederland blijven op defensiegebied nauw samenwerken, zowel op bilaterale basis, als in multilateraal verband. Zo

⁴ Dit zijn de vijf permanente leden van de VN Veiligheidsraad die beschikken over nucleaire wapens, te weten China, Frankrijk, Rusland, het VK en de VS.

⁵ Zie o.a. de kabinetsreactie op het AIV-advies «Kernwapens in een nieuwe geopolitieke werkelijkheid», Kamerstuk 33 783, nr. 32.

⁶ Zie onder meer Kamerstuk 23 987, nr. 378 en Kamerstuk 35 393, nr. 1.

blijven beide landen kijken naar mogelijkheden om de bilaterale samenwerking te verdiepen. Hiertoe is reeds in 2017 een *Joint Vision Statement* opgesteld. De *UK/NL Amphibious Force* is een goed voorbeeld van de nauwe samenwerking die wordt voortgezet.

Het VK en Nederland zitten samen in meerdere informele multilaterale fora – zoals het Europees Interventie Initiatief (EI2), de *Joint Expeditionary Force* (JEF) en de *Northern Group*. Volgens het kabinet moet de samenwerking in informele bilaterale en multilaterale verbanden niet onderschat worden. Deze verbanden laten het toe om de samenwerking met niet EU-lidstaten, zoals het VK, of niet-NAVO bondgenoten te stimuleren. Dit ondersteunt de samenwerking tussen Europese landen en tussen de EU en de NAVO. Het draagt bij aan het creëren van meer kennis, begrip, gedeelde dreigingsbeelden, prioriteiten en strategische culturen, en stimuleert nadere samenwerking en interoperabiliteit. Deze samenwerking kan daarmee een voorloper en/of wegbereider zijn van (nadere) samenwerking in EU- of NAVO-verband.

3. Nederland dient een meerjarenplan, met daarin vooraf bepaalde stappen voor het behalen in 2024 van de 2%-norm van de NAVO voor het defensiebudget, op te stellen.

De afspraak om te streven naar de 2%-norm van de NAVO voor wat betreft de defensie-uitgaven blijft onverminderd van belang. Ook in EU-verband, in het kader van PESCO, heeft Nederland zich gecommitteerd aan een regelmatige verhoging van zijn defensie-uitgaven. Nederland is en blijft aan beide afspraken gecommitteerd. De hierboven vermelde snel veranderende en verslechterende veiligheidsomgeving vraagt daarom.

Nederland wil een eerlijke bijdrage (*fair share*) leveren aan het bondgenootschap, en een betrouwbare bondgenoot zijn. Daarvoor heeft dit kabinet belangrijke stappen gezet. De defensiebegroting is structureel met 1,5 miljard euro verhoogd. In 2019 werd een bijkomende investering gedaan in het kader van het Nationaal Plan voor de NAVO.

Bij de NAVO-top in Wales is afgesproken de defensie-uitgaven in de richting van de NAVO-norm van 2% te bewegen. De verwachting is dat Nederland in 2021 een bbp-percentage van 1,48% haalt. Deze stijging houdt verband met de verwachte ontwikkeling van de economie door de coronacrisis en de intensiveringen op de Defensiebegroting van dit kabinet. Het gemiddelde van de Europese NAVO-landen zal ook verder stijgen, de inschatting is naar 1,8%. Nederland behoort in 2021 nog altijd tot de landen met de laagste relatieve bijdrage. Dit blijft zo richting 2024 bij de huidige koers: de meeste landen hebben intensiveringen aangekondigd, dus het gat zal groter worden. Met de nog te verschijnen Defensievisie 2035 krijgen volgende kabinetten een bruikbaar handvat voor de inrichting van de defensieorganisatie van de toekomst. Volgende kabinetten kunnen zich hierover buigen. Daarbij geldt wat dit kabinet betreft dat investeringen maximaal ten goede van zowel de NAVO als de EU dienen te komen.

4. Het voorstel voor de oprichting van een Europese Veiligheidsraad verdient Nederlandse steun in het belang van de benodigde slagvaardigheid van Europa.

De AIV spoort het kabinet aan de oprichting van een Europese Veiligheidsraad te steunen. Die zou naar voorbeeld van de VN-Veiligheidsraad bestaan uit een beperkt aantal permanente leden (Duitsland, Frankrijk en het VK), aangevuld met de secretaris-generaal van de NAVO en de voorzitter van de Europese Raad. Op die manier zou sneller tot besluiten

kunnen worden gekomen, en zou het VK blijvend betrokken worden bij de Europese veiligheid.

Het kabinet deelt de vaststelling dat de Europese besluitvorming op veiligheids- en defensiegebied soms moeizaam verloopt. Het is evenwel de vraag of een Europese Veiligheidsraad de besluitvorming inzake Europese veiligheidskwesties daadwerkelijk zou verbeteren. Het is de verwachting dat zowel het Strategisch Kompas in EU-verband als het *Forward Looking Reflection Process* in NAVO-verband hier ideeën voor zullen genereren. Tevens wordt binnen de EU al langer gesproken over het versterken van de slagvaardigheid van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB), bijvoorbeeld door meer te werken met constructieve onthouding. Nederland zet zich hiervoor in.

Verder zijn er andere fora waarmee het VK wordt betrokken bij de Europese veiligheidsarchitectuur. Een Europese strategische dialoog waarbij het VK betrokken is, wordt op dit moment in ieder geval reeds gevoerd in E12- en *Northern Group*-verband en uiteraard binnen de NAVO. Daarnaast vinden er op ad-hoc basis informele vergaderingen tussen NAVO- en EU-landen plaats waar het VK bij betrokken is. Ook zouden in het kader van de toekomstige relatie tussen de EU en het VK hierover afspraken kunnen worden gemaakt.

Belangrijk om te vermelden is dat Duitsland en Frankrijk het idee van een Europese Veiligheidsraad wel hebben geopperd, maar dat zij vooralsnog geen uitgewerkte en concrete voorstellen daartoe hebben gedaan. Het is ook niet een onderwerp dat zij op dit moment hoog op de agenda zetten. Het idee van een Europese Veiligheidsraad die, in de woorden van de AIV, als politieke spelverdeler zou optreden en waarin het VK naast Frankrijk en Duitsland permanent zouden zetelen maar andere landen niet, roept fundamentele vragen op over de inclusiviteit, transparantie en democratische legitimering ervan. Een dergelijk forum zou in ieder geval geen beslissingen over militaire inzet kunnen nemen. Dat is en blijft voorbehouden aan de individuele lidstaten. De door de AIV voorgestelde formule lijkt *a priori* geen toegevoegde waarde te hebben voor de Nederlandse rol bij en invloed op de besluitvorming over de Europese veiligheid.

5. In het EU-overleg over de operationalisering van art. 42.7 VEU dient Nederland erop aan te dringen dat het artikel ook van toepassing is op hybride dreigingen en dat de EU verduidelijkt welke middelen beschikbaar zijn in geval van agressie.

Het kabinet onderschrijft het belang van de verdere gedachtevorming over de operationalisering van artikel 42 lid 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU). De reikwijdte van de wederzijdse bijstandsclausule is vastgelegd in artikel 42.7 VEU. Uit dit artikel volgt dat indien een lidstaat het slachtoffer is van gewapende agressie op zijn grondgebied de andere lidstaten verplicht zijn om bijstand te verlenen. Het artikel stelt bovendien dat de NAVO de grondslag blijft van de collectieve verdediging van lidstaten die ook NAVO-bondgenoot zijn. Om misverstanden te voorkomen is het van belang om met NAVO-bondgenoten die geen lid zijn van de EU, de gedachtewisseling over collectieve verdediging in al haar facetten voort te zetten, rekening houdend met de verschillende competenties en instrumenten van de EU en de NAVO.

De discussie over artikel 42.7 VEU dient, wat het kabinet betreft, ook in samenhang te worden gezien met artikel 222 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU), de zogenaamde solidariteitsclausule. De solidariteitsclausule is specifiek gericht op terroristische aanslagen, natuurrampen en door mensen veroorzaakte rampen.

Over de toepassing en implicaties van artikel 42.7 VEU vinden regelmatig discussies plaats tussen de lidstaten. Nederland neemt actief deel aan deze gesprekken. In de aanloop naar het Franse EU-voorzitterschap in 2022 zal de verdere invulling van de operationalisering van dit artikel verder aan bod komen.

Reeds is afgesproken om op basis van oefeningen en simulaties tot een beter gedeeld begrip te komen van de omstandigheden waarin dit artikel kan worden ingeroepen en hoe de wederzijdse bijstand vorm kan krijgen. In die oefeningen worden ook hybride en cyberdreigingen meegenomen.

Zowel binnen de NAVO als binnen de EU worden overigens instrumenten uitgewerkt om op hybride en cyberdreigingen te kunnen reageren. Ook dit onderstreept het belang van samenwerking tussen beide organisaties, en hun respectievelijke leden.

6. De Military Planning and Conduct Capability (MPCC) van de EU moet worden omgevormd tot een hoofdkwartier voor de strategische en contingency planning van militaire missies en het leiden van de door de EU zo nodig zelfstandig uit te voeren militaire taken.

De MPCC werd in 2017 opgericht en was in eerste instantie verantwoordelijk voor de planning en aansturing van non-executieve EU-trainingsmissies; dat wil zeggen militaire trainingsmissies. In 2018 werd de MPCC doorontwikkeld⁷, onder meer zodat deze beter op een civiel-militaire, geïntegreerde manier kan samenwerken met de *Civil Planning and Conduct Capability* (CPCC). De MPCC zou nu naast een beperkt aantal non-executieve trainingsmissies ook één kleine executieve missie van de grootte van een EU *Battlegroup* (maximaal 2500 man) moeten kunnen plannen en aansturen (Kamerstuk 21 501-28, nr. 181). De MPCC bestaat op dit moment uit een maximum van 60 permanente stafleden en 94 oproepbare krachten. Op dit moment vullen de lidstaten ongeveer de helft van het aantal staffuncties.

De evaluatie van de MPCC zal naar verwachting in 2020 en 2021 plaatsvinden. Op basis daarvan zal over de verdere ontwikkeling van de MPCC gesproken worden.

Het kabinet is voorstander van een versterkt MPCC, dat nauw samenwerkt met de *Civil Planning and Conduct Capability* (CPCC) en op militair-strategisch niveau missies kan plannen en aansturen. Het zou de EU beter in staat stellen zelfstandig EU-missies en -operaties aan te sturen, en daarmee het handelingsvermogen van de EU verder versterken.

Het kabinet wil daarom, met inachtneming van de resultaten van de evaluatie, bezien op welke wijze een versterkte MPCC het vermogen van de EU kan vergroten om, in het kader van een geïntegreerde benadering, effectief en slagvaardig te reageren op de verschillende stadia van conflicten en crises door de inzet van GVDB-missies en -operaties.

Daarbij dient wat het kabinet betreft ook aandacht te zijn voor de vormgeving van de samenwerking van de MPCC met de NAVO en strategische niet-EU partners zoals het VK. Onnodige duplicatie met NAVO-structuren dient te worden vermeden. Het kabinet is voorstander van het benutten van de Berlijn+ afspraken, die inhouden dat de EU gebruik kan maken van NAVO-commandostructuren, maar is zich ook bewust van de beperkingen daartoe.

⁷ Zie Kamerstuk 21 501-28, nrs. 178 en 180.

De MPCC zou in de toekomst eventueel ook, in navolging van het AIV-advies, en naar analogie met de Berlijn+ afspraken binnen de NAVO, ten bate van missies of operaties van een kleinere groep lidstaten (*coalitions of the willing*) kunnen worden ingezet. Het kabinet is bereid, in de context van de doorontwikkeling van de MPCC, te onderzoeken hoe dit vorm zou kunnen krijgen.

7. De vorming van een Europees interparlementair netwerk voor overleg over defensieplannen en parlementaire besluitvormingsprocedures voor de uitzending van militaire eenheden, zal bijdragen aan het Europese handelingsvermogen.

Het kabinet is het eens met deze aanbeveling van de AIV en is voorstander van sterke interparlementaire samenwerking binnen de EU vanuit het belang van democratische legitimiteit en een versterking van de rol van nationale parlementen. Het is aan de nationale parlementen om hier, bijvoorbeeld in samenwerking met het Europees parlement, invulling aan te geven. Zo werd in het kader van de NAVO een parlementaire assemblee opgericht.

8. Een bindend gemeenschappelijk Europees defensieplanningsproces, versterking van de permanent gestructureerde samenwerking op materieelgebied en voldoende middelen voor het Europees Defensiefonds zijn noodzakelijk voor samenhangende Europese defensieplanning en materieelontwikkeling.

Sinds 2016 zijn reeds stappen gezet om het Europees defensieplanningsproces te verbeteren en meer coherent te maken. De *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD) en het *Capability Development Plan* (CDP) vormen een goede basis voor Europese defensieplanning. CARD kwam mede dankzij inspanningen van het Nederlandse EU-voorzitterschap in 2016 tot stand.

Het Strategisch Kompas zal op termijn tot meer gedeelde prioriteiten leiden en dus ook een meer gedeeld en concreet Europees defensieplanningsproces mogelijk maken. Hierbij is het van belang dat het EU-proces het *NATO Defence Planning Process* (NDPP) versterkt en omgekeerd. De Nederlandse inzet hierbij is een verregaande coherentie en samenhang tussen beide planningsprocessen. Hierbij geeft Nederland prioriteit aan het invullen van behoeften die zowel de NAVO als de EU versterken.

De deelname aan CARD is op dit moment vrijwillig. Het kabinet deelt de mening van de AIV dat deelname verplicht gesteld zou moeten worden. Overigens geldt dat CARD vooral kansen voor nadere defensiesamenwerking identificeert, en dus een andere insteek heeft dan het NDPP. Het opleggen van specifieke capaciteitsdoelstellingen aan EU-lidstaten zou een nieuwe stap zijn. Het is dan wel de vraag welk EU-instrument zich hier het beste voor zou lenen. Dat zou naast CARD, ook het CDP of PESCO kunnen zijn. Wat Nederland in algemene zin van belang acht is dat CARD zoveel mogelijk aansluit op het NDPP, zodat de landen die zowel lid zijn van de EU als de NAVO zich kunnen richten op gedeelde prioriteiten en capaciteitstekorten van beide organisaties. Dit is van belang vanuit het oogpunt van doelmatigheid en doeltreffendheid, maar ook gelet op de schaarste aan reeds beschikbare capaciteiten en aan financiële middelen voor de ontwikkeling van nieuwe capaciteiten.

Het kabinet ziet evenals de AIV graag een versterking van de Permanente gestructureerde samenwerking (PESCO) op materieelgebied. Zowel de bindende PESCO-*commitments* als de PESCO-projecten richten zich onder meer op het creëren van meer interoperabiliteit en standaardisatie. Zoals

de AIV terecht opmerkt, kan de strategische herziening van PESCO worden benut om de twintig PESCO-*commitments* concreter en meer uitvoerbaar te maken. Mogelijk zal dit proces (op termijn) leiden tot PESCO-benchmarks. Nederland staat in beginsel niet onwelwillend tegenover benchmarks, die de *commitments* concreter en meer uitvoerbaar maken.

Het Europees Defensiefonds (EDF) acht het kabinet van grote waarde om de Europese defensiesamenwerking inzake onderzoek en ontwikkeling te stimuleren en concurrentievermogen en innovatiekracht van de Europese Defensie Technologische en Industriële Basis te bevorderen. In het akkoord dat de Europese Raad op 21 juli jongstleden⁸ rond het Meerjarig Financieel Kader (MFK) voor 2021–2027 sloot, is een bedrag van 7,014 miljard euro voorzien voor het EDF. Onder het huidige MFK was voor gelijkwaardige acties in totaal 590 miljoen euro voorzien (500 miljoen euro voor EDIDP – *European Defence Industrial Development Programme*, en 90 miljoen euro voor PADR – *Preparatory Action on Defence Research*). Om de mogelijkheden voor de Nederlandse defensie industrie en kennisinstellingen in het EDF optimaal te benutten is cofinanciering nodig vanuit de beleidsverantwoordelijke departementen. Dat draagt ook bij aan de ambitie van de herziene Defensie Industrie Strategie (DIS) uit 2018.⁹ Het kabinet heeft in de Rijksbegroting 2021 Economische Zaken en Klimaat een bedrag van 20 miljoen euro vrijgemaakt voor EDF-cofinanciering. De coördinatie en aansturing van het EDF vindt plaats vanuit de Interdepartementale Coördinatiegroep Europese Defensie Samenwerking.

9. Verbetering van interoperabiliteit en standaardisatie van militaire eenheden is essentieel voor meer efficiënte Europese defensiesamenwerking. Nederland moet op materieel gebied en op het gebied van wapenexportcontrole nauw samenwerken met Duitsland en Frankrijk, met in achtneming van de gedragscode van de EU betreffende wapenuitvoer.

Het kabinet is het met de AIV eens dat een verbetering van de onderlinge interoperabiliteit en standaardisatie van militaire eenheden essentieel is voor een meer efficiënte Europese defensiesamenwerking. Naast reeds bestaande intensieve bilaterale samenwerking dragen PESCO en het EDF hier EU-breed aan bij, evenals de samenwerking in het kader van de EU-*Battlegroup* en de NAVO-oefeningen en activiteiten waarin Europese landen samenwerken. Hierbij geldt voor Nederland dat het niet enkel moet gaan om interoperabiliteit en standaardisatie tussen EU-lidstaten, maar ook met NAVO-bondgenoten die geen lid zijn van de EU, en tussen Nederland en zijn zeven strategische partners (Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk, Noorwegen, België en Luxemburg). Dit is ook de reden dat Nederland zich vanaf het begin van de betreffende onderhandelingen stevig heeft ingezet voor de betrokkenheid van derde landen en entiteiten uit derde landen bij PESCO en het EDF.

Wat het Franse-Duitse akkoord inzake wapenexportcontrole betreft: Nederland kent al een mogelijkheid om het achterliggende probleem van dubbele exportcontrole bij gemeenschappelijk ontwikkelde of geproduceerde producten te voorkomen, namelijk de algemene exportvergunning. Deze wordt ingezet voor de F-35, en zou ook voor de goederen die gezamenlijk zijn ontwikkeld onder het Europees Defensiefonds en/of PESCO kunnen worden gebruikt. Dit systeem biedt nagenoeg dezelfde mate van facilitering voor het bedrijfsleven en geeft meer mogelijkheden voor maatwerk. Het kabinet geeft er dan ook de voorkeur aan om de

⁸ Zie Kamerstuk 21 501-20, nr. 1575.

⁹ Zie Kamerstuk 31 125, nr. 92.

samenwerking tussen Nederlandse en andere Europese bedrijven te faciliteren via een algemene vergunning, en niet door aan te sluiten bij het Frans-Duitse akkoord inzake wapenexportcontrole. In algemene zin blijft het kabinet overigens voorstander van een harmonisering op Europees vlak van de implementatie van wapenexportcontrole.

10. De Europese landen dienen onverwijld werk te maken van taakspecialisatie ter vergroting van de doelmatigheid van de besteding van de defensiebudgetten van de Europese landen, uitbreiding van cruciale militaire capaciteiten en ter versterking van de onderlinge samenhang en afhankelijkheid.

Het kabinet is het met de AIV eens dat verdere samenwerking en een vorm van specialisatie Europa kansen kan bieden op het gebied van doelmatigheid, kwaliteit, capaciteiten en versterking van de samenwerking. Door in te zetten op specialisatie worden gezamenlijk meer effecten bereikt en wordt de kwaliteit van ons optreden verhoogd. Daarom zet Nederland in NAVO- en EU-verband in op verdere specialisatie met een grotere gezamenlijke effectiviteit als doel.

In EU-verband worden met de PESCO-projecten en de EDIDP/EDF-projecten stappen in deze richting gezet. Dat kan op deelterreinen verdere specialisatie tussen groepen van lidstaten in de hand werken, ten bate van alle lidstaten. Daarnaast laat deze samenwerking toe schaalvoordelen te benutten en kostbare dupliceringen te vermijden. Het kabinet ziet in dat verband ook mogelijkheden in de gezamenlijke en/of gecoördineerde aankoop van materieel.

De Europese landen doen overigens nu al niet meer alles zelfstandig. Er is al veel samenwerking en wederzijdse afhankelijkheid. Dat geldt ook voor Nederland. Specialisatie begint vaak bij het intensiveren van samenwerkingen en met *pooling and sharing* van capaciteiten. Dit doet Nederland volop. Voorbeelden hiervan zijn de geïntegreerde Belgisch-Nederlandse marine samenwerking en de gezamenlijke bewaking met België van het luchtruim van de Benelux-landen.

Het kabinet acht het in dit kader wel van belang onderscheid te maken tussen toenemende samenwerking en het behoud van autonome nationale capaciteiten en kennis om de Nederlandse belangen te beschermen. Daar hoort ook een eigen technologische en industriële basis bij, zoals in de Defensie Industriestrategie 2018 is vastgesteld.

Zoals de AIV aangeeft, gaan versterking van de onderlinge samenhang en van de onderlinge afhankelijkheid samen. Die balans is cruciaal, want afhankelijkheid zonder samenhang kan kwetsbaar maken. Daarom moet over specialisatie in gezamenlijkheid en onderling gecoördineerd worden besloten. Daarbij is ook een eerlijke verdeling van de risico's en de (financiële) lasten van groot belang (*risk sharing* en *burden sharing*). Op die manier wordt betrouwbare samenwerking met betrouwbare partners gerealiseerd.

Afsluiting

Binnen deze kaders zal Nederland zich voor een verdere versterking van de samenwerking tussen de Europese landen, ten bate van zowel de EU als de NAVO, blijven inspannen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

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

Een overzicht van de voornaamste nieuwe initiatieven en instrumenten die sinds 2016 tot stand kwamen binnen het GVDB:

- Met de *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD) werd in 2017 gestart. Via CARD wordt, met het Europese Defensie Agentschap, in kaart gebracht welke militaire capaciteiten ontbreken en ontwikkeld moeten worden.
- Permanente gestructureerde samenwerking (PESCO): 25 van de 27 lidstaten hebben zich eind 2017 binnen PESCO gecommitteerd aan nauwere defensiesamenwerking (zowel operationeel als op capaciteitsontwikkeling). Omvat zowel bindende engagement als projecten. Er zijn inmiddels 47 PESCO-projecten opgestart waarin groepen van PESCO-leden samenwerken. Nederland doet mee aan tien PESCO-projecten en is trekker van het PESCO-project over militaire mobiliteit. Voor dit laatste kwam een EU *Action Plan* tot stand, en is 1,5 miljard euro bestemd in het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021–2027.
- Het Europees Defensiefonds (EDF): Als onderdeel van het door de Europese Raad overeengekomen Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021–2027 is een bedrag van 7 miljard euro bestemd voor grensoverschrijdende samenwerking inzake onderzoek en ontwikkeling van nieuwe militaire technologie en capaciteiten. Het EDF wordt door de Europese Commissie beheerd.
- In 2017 werd de *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC) voor de planning en aansturing van militaire (trainings)missies opgericht. In 2018 werd het mandaat van de MPCC uitgebreid.
- In het Pact inzake het civiele GVDB van 2018 committeren de Raad en de EU-lidstaten zich eraan het civiele GVDB doeltreffender te maken en hun capaciteiten voor de inzet in civiele GVDB-missies te verbeteren en versterken. Tevens committeren de Raad en de lidstaten zich aan het bevorderen van synergie en complementariteit van de militaire en civiele dimensie van het GVDB, evenals aan de versterkte samenwerking tussen de civiele GVDB-missies, Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ-)actoren en de betrokken Commissiediensten.
- Een Europese Vredesfaciliteit (EPF): Als onderdeel van het door de Europese Raad overeengekomen Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021–2027 wordt voor de EPF 5 miljard euro beschikbaar gesteld in de komende zeven jaar. Het betreft een nieuw intergouvernementeel financieel instrument, buiten de EU-begroting, dat zowel de financiering van de gemeenschappelijke kosten van EU-missies en operaties (het huidige Athena-mechanisme) als het ondersteunen van vredesondersteuningsoperaties van derden (de huidige *African Peace Facility*) samenbrengt en hervormt. Het Raadsbesluit voor de oprichting van de EPF wordt naar verwachting in de komende maanden afgerond.