

Vergaderjaar 2020–2021

21 501-28

Defensieraad

Nr. 213

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 november 2020

Hierbij biedt het kabinet zijn reactie aan op de evaluatie van het Nederlandse beleid in de periode 2016–2019 ten aanzien van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) van de Europese Unie (EU) door de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.¹

Het kabinet wil allereerst graag zijn waardering uiten voor de grondige analyse en aanbevelingen die de IOB heeft gepresenteerd. De IOB-evaluatie biedt goede handvatten voor een inhoudelijke en praktische doorvertaling van het Nederlandse beleid ten aanzien van het GVDB.

Het kabinet verwijst ook naar de kabinetsreactie op het AIV-briefadvies nummer 112 «Europese veiligheid: tijd voor nieuwe stappen»² en de Defensievisie 2035³, die deels dezelfde thema's behandelen, en op belangrijke punten gelijk lopen met deze kabinetsreactie.

In deze kabinetsreactie wordt na een korte inleiding per deelthema ingegaan op de conclusies en aanbevelingen uit beide deelrapporten van de IOB.

Inleiding

Het GVDB is sinds 2016 in een stroomversnelling gekomen. Gelet op de groei van de werkzaamheden op dit terrein, stelt de IOB dat hier

¹ De evaluatie van de IOB bestaat uit twee deelrapporten:

- «Pragmatisme voorbij: Het Nederlandse beleid ten aanzien van de rol van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid in de Europese veiligheidsarchitectuur» (deelrapport 1). Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.
- «De kloof gedicht? Evaluatie van het Nederlandse beleid ten aanzien van EU civiele en militaire capaciteitsontwikkeling» (deelrapport 2). Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Kamerstuk 21 501-28, nr. 211.

³ Kamerstuk 34 919, nr. 71

voldoende capaciteit beschikbaar voor moet worden gesteld. Dat is het kabinet met de IOB eens.

De IOB stelt dat Nederland in de geëvalueerde periode (tussen 2016–2019) een consistent beleid heeft gevoerd ten aanzien van het GVDB, een herkenbaar profiel had en op een aantal onderdelen uitgesproken was. In Brussel werd Nederland gezien als een invloedrijke en constructieve speler, en wist op veel dossiers de beoogde resultaten te bereiken. De samenwerking tussen de meest betrokken ministeries – het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Defensie – en tussen Den Haag en de Permanente (Militaire) Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU (P(M)VEU) in Brussel was goed en intensief.

De IOB stelt evenwel dat Nederland geen langetermijnvisie heeft ten aanzien van het GVDB («een stip op de horizon») en een aantal strategische vraagstukken onbeantwoord laat. Begrippen zoals strategische autonomie of een «Europa dat beschermt» worden onvoldoende ingevuld. Er is meer sturing en politiek debat over de toekomst van het GVDB, inclusief de relatie met de NAVO, nodig, aldus de IOB. Nederland grijpt te veel terug op negatief geformuleerde uitgangspunten (geen Europees leger, geen groot Europees militair hoofdkwartier en geen overlap met de NAVO). Het ontbreekt aan menskracht en aan een geïnstitutionaliseerde plek voor strategische positiebepaling. De kennis en het draagvlak binnen de ministeries over de ontwikkelingen op GVDB-terrein moeten vergroot worden.

Het kabinet herkent zich in grote lijnen en op vele punten in de analyse, conclusies en aanbevelingen van de IOB. Daarbij geldt wel dat de Nederlandse opstelling over de rol van de EU op het gebied van veiligheid en defensie de afgelopen jaren geëvolueerd en ambitieuzer geworden is. In het licht van onder meer de verslechterde veiligheidssituatie en ingrijpende veranderingen in de geopolitieke verhoudingen, is een groter Europees handelingsvermogen vereist. De proactieve inzet van het kabinet in onder meer de EU GVDB-dossiers draagt daaraan bij.

Het kabinet staat voor een éen-én-benadering, waarbij zowel het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) van de EU als de NAVO worden versterkt. Beide organisaties spelen, samen met bilaterale en andere multilaterale militaire samenwerkingsverbanden, een cruciale rol voor de veiligheid van Europa en dus die van Nederland. De ambitie inzake het GVDB voor de komende periode, is om nog meer in te zetten op een EU die beter in staat is om op te treden als een geopolitiek speler en die, waar mogelijk met partners en zo nodig zelfstandig, de Europese (veiligheids)belangen kan beschermen en verdedigen. Het kabinet wil daarom de in EU- en NAVO-verband gemaakte afspraken na komen. Dat betreft financiële afspraken, afspraken over capaciteiten en afspraken over inzet en gereedheid.

Een versterking van het GVDB komt het handelingsvermogen van Europa ten goede en draagt daarmee bij aan een sterkere Europese veiligheidsarchitectuur.

Daarmee wordt ook de NAVO versterkt, die nog steeds de hoeksteen is van ons veiligheidsbeleid. Het bondgenootschap, en in het bijzonder de veiligheidsgarantie van de VS, is onmisbaar voor de Europese veiligheid, met name waar het gaat om de collectieve territoriale verdediging. 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 een grotere verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor de Europese veiligheid, in samenwerking met de VS, met andere strategische partners, of eigenstandig. Hetzelfde principe geldt voor de EU, waarin de EU-lidstaten die deelnemen aan de

Permanent gestructureerde samenwerking (PESCO) zich gecommitteerd hebben aan een regelmatige verhoging van de defensie uitgaven, gezamenlijke capaciteitsontwikkeling en bijdragen aan EU-missies en -operaties⁴.

De komende periode zet het kabinet – mede aangespoord door de aanbevelingen van de AIV en de IOB – in op een doorvertaling van de ambitie en beleidsvoornemens ten aanzien van het GVDB en de Europese veiligheid. De uitdaging daarbij is de ambities, beschikbare middelen en personele inzet op elkaar af te stemmen.

Conclusies en aanbevelingen

Doelen en inzet van het beleid ten aanzien van het GVDB

Deelrapport 1 – Conclusie 1: Nederland voert een consistent beleid ten aanzien van het GVDB, heeft een herkenbaar profiel en was op een aantal onderdelen uitgesproken.

Deelrapport 1 – Conclusie 2: Nederland heeft nog geen antwoord gedefinieerd op enkele strategische vragen waardoor de rol van het GVDB in de Europese veiligheidsarchitectuur niet wordt geëxpliciteerd en geoperationaliseerd.

Deelrapport 2 – Conclusie 1: Doordat strategische vraagstukken op Europees niveau onbeantwoord blijven, is er geen logische vertaling van het politieke ambitieniveau voor het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid naar civiele en militaire capaciteiten. Ook het Nederlandse kabinet laat enkele strategische vragen onbeantwoord.

Het GVDB is – op basis van de *EU Global Strategy* van 2016 – in de periode die de evaluatie bestrijkt (2016–2019) in een stroomversnelling terechtgekomen. Initiatieven zoals CARD, de Permanente gestructureerde samenwerking (PESCO), het Europees Defensiefonds (EDF), de *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC), en het Pact inzake het Civiele GVDB (in de IOB-evaluatie «*Civil Compact*» genoemd) kwamen allemaal in deze periode tot stand met actieve Nederlandse betrokkenheid.⁵

Het kabinet deelt de inschatting van de IOB dat Nederland in deze periode over het algemeen een proactieve en constructieve rol heeft gespeeld, heldere kaders heeft gesteld en goede resultaten heeft geboekt. Ook is het de IOB erkentelijk dat de succesvolle resultaten op deelterreinen en tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Raad van de EU (onder meer inzake CARD, het EDF en het «*Civil Compact*») worden gewaardeerd.

De koers en opstelling van het kabinet ten aanzien van het GVDB is positief en proactief, maar ook realistisch. Deze koers is de afgelopen jaren, onder meer als gevolg van de veranderende veiligheidscontext, geëvolueerd en ambitieuzer geworden. Nederland wil zijn rol als betrouwbare gesprekspartner, en als voortrekker op een aantal thema's (onder meer inzake militaire mobiliteit, het Strategisch Kompas, de implementatie van het «*Civil Compact*»), vasthouden en versterken.

Er zijn de laatste jaren dus belangrijke stappen gezet om de samenwerking tussen de lidstaten op het vlak van het GVDB te versterken. De verwachting is dat de onderhandelingen over de Europese Vredesfaciliteit en het Europees Defensiefonds nog dit jaar worden afgerond. Het ontwerp en de bouwstenen voor een ambitieus GVDB zijn daarmee zo

⁴ Besluit (GBVB) 2017/2315 van de Raad van 11 december 2017 tot instelling van de Permanent gestructureerde samenwerking (PESCO) en tot opstelling van de lijst van deelnemende lidstaten.

⁵ Zie bijlage I.

goed als klaar. 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. Dat doet het via drie sporen: commitment aan de gemaakte afspraken, het proactief bijdragen aan de totstandkoming van het Strategisch Kompas⁶ van de EU, en een doorvertaling van de EU-ambities en prioriteiten naar de Nederlandse processen, bijdragen en capaciteiten. Hierbij blijft het kabinet oog houden voor het verder versterken van de coördinatie met de NAVO-processen, -bijdragen en -capaciteiten.

Ten eerste moeten we de afspraken die in EU- en NAVO verband gemaakt zijn, nakomen. Dat betreft financiële afspraken, afspraken over capaciteiten en afspraken over inzet en gereedheid. Langjarig politieke duidelijkheid waarbij beleid en budget met elkaar in balans zijn is wenselijk. Een volgend kabinet kan hierin, rekening houdend met de beschikbare ruimte, keuzes maken. De aanzienlijke kloof, die nu bestaat tussen het ambitieniveau van het GVDB en de daarvoor beschikbare militaire en civiele capaciteiten, moet stelselmatig worden verkleind.

Ten tweede moet het Strategisch Kompas, op basis van een gedeelde dreigingsanalyse, focus aanbrengen en in de tijd weggezette prioriteiten inzake crisisbeheersing, capaciteitsontwikkeling, weerbaarheid en partnerschappen gaan stellen. Het kabinet hecht dan ook groot belang aan, en is nauw betrokken bij, de totstandkoming van dit Strategisch Kompas, dat tijdens het Franse EU-voorzitterschap in 2022 in werking moet treden.

Ten derde ziet het kabinet de concrete doorvertaling van de EU- en NAVO-ambities en prioriteiten naar de Nederlandse processen, bijdragen en capaciteiten als een prioriteit. Dat proces is momenteel gaande. Hierbij wordt gekeken naar missies en operaties, capaciteitsontwikkeling en commandovoering, waaronder de *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC). De bijdrage die de EU van Nederland verwacht (*fair share*), in missies, operaties en in de vulling van commandostructuren wordt hierin meegenomen.

De IOB beveelt aan om ook inzetscenario's uit te werken voor gevallen waarin een eigenstandig EU-optreden noodzakelijk zou zijn. Het kabinet is actief betrokken bij de discussies die hierover op Europees vlak worden gevoerd. Zo zijn er binnen het EU Militair Comité (EUMC) vijf scenario's uitgewerkt, die vervolgens zijn doorvertaald naar een lijst met benodigde capaciteiten. Door de lijst af te zetten tegen de daadwerkelijk beschikbare capaciteiten kunnen de tekorten worden geïdentificeerd en gerelateerd aan capaciteitsdoelstellingen. Deze tekorten liggen onder andere op het gebied van strategische transportcapaciteit, maritieme *assets* en medische evacuatie. Ook voor de civiele capaciteiten bestaat hiervoor een afgesproken mechanisme (*Civilian Capability Development Plan*).

Het kabinet erkent het belang van strategische reflectie en beleidsbepaling inzake de toekomstige ontwikkeling van het GVDB en de Europese veiligheidsarchitectuur. Het stuurt en stimuleert deze reflectie op verschillende niveaus. Zowel binnen de Stuurgroep Missies en Operaties (SMO), de Commissie Defensie en Internationale Aangelegenheden (CDIA) als de Hoog ambtelijke Commissie EU (HCEU) vindt gestructureerd hoog ambtelijk overleg plaats over internationale veiligheid.

Daarnaast vinden regelmatig formele en informele strategiesessies plaats, waarbij zowel interne als externe denkracht wordt gemobiliseerd.

⁶ Zie onder meer Kamerstukken 21 501-28, nrs. 203, 206 en 208.

Ambtelijk staan Buitenlandse Zaken en Defensie permanent in overleg («one team»), en het zogenaamde «recesoverleg» biedt een informeel forum voor strategisch overleg tussen Buitenlandse Zaken, Defensie, de Permanente (Militaire) Vertegenwoordiging bij de EU, en de Permanente (Militaire) Vertegenwoordiging bij de NAVO.

Het kabinet stimuleert en financiert ook strategische reflectie via denktanks, kennisinstellingen en ad-hoc evenementen. Zo werken Instituut Clingendael en *The Hague Centre for Strategic Studies* (HCSS) in het kader van het onderzoeksprogramma *Progress* aan door de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie geformuleerde onderzoeksvragen, bijvoorbeeld ten aanzien van het onderwerp strategische autonomie. Eerder co-financierde het kabinet via de *European Council on Foreign Relations* (ECFR) een onderzoeksprogramma rond *European strategic sovereignty*.

Het kabinet verwelkomt de aanbeveling om de SMO meer structureel te benutten voor strategische discussies op hoog ambtelijk niveau over de Europese veiligheidsarchitectuur, waar de EU, de NAVO, maar ook de informele samenwerkingsverbanden zoals het Europees Interventie Initiatief (EI2), de *Joint Expeditionary Force* (JEF) en de *Northern Group*, toe behoren.

Het kabinet omarmt ook de IOB-aanbeveling om vaker op politiek niveau, in het kabinet en in de onderraad Raad Defensie en Internationale Aangelegenheden (RDIA), over internationale veiligheids- en defensievraagstukken te spreken.

De IOB stelt dat Nederland geen duidelijke positie of definitie heeft geformuleerd ten aanzien van begrippen zoals Europese strategische autonomie, een Europa dat beschermt of een Europese Defensie Unie. Hoewel er ook bij de EU en de meeste andere EU-lidstaten nog geen gedeelde definitie bestaat, wordt wel nagedacht over de vormgeving van deze begrippen. Voor het kabinet is strategische autonomie geen doel op zich, maar een wijze waarop een weerbare EU vorm gegeven kan worden, die in staat is zijn eigen publieke belangen te borgen. Hierbij geldt voorts dat het kabinet de invulling van deze termen in een ruimer kader ziet dan enkel het veiligheids- en defensiebeleid van de EU. Zo omvat strategische autonomie onder meer ook economische en industriële aspecten. Onevenwichtige, strategische economische afhankelijkheden kunnen ook de nationale respectievelijk de internationale veiligheid raken (democratie, rechtsorde, stabiliteit, militair), evenals de bredere politieke verhoudingen met EU- en derde landen. Dat heeft de COVID19-pandemie bevestigd.

In de visie van het kabinet gaat het in de context van het GVDB vooral over de ambitie om de EU een groter handelingsvermogen te geven op het gebied van veiligheid en defensie dan op dit moment het geval is. Het kabinet blijft daarbij het belang van samenwerking met niet-EU-partners zoals de VS, het VK en Noorwegen benadrukken.

De EU kan daarnaast een belangrijke rol spelen als integrale veiligheidsactor omdat deze over een brede en geïntegreerde gereedheidskist beschikt: variërend van het voeren van politieke dialoog en het uitoefenen van politieke druk, het instellen van sancties, handels- en investeringsbeleid, een uitgebreid civiel crisisbeheersingsinstrumentarium, ontwikkelingssamenwerking, conflictpreventie, alsook instrumenten om onder meer hybride en cyberdreigingen tegen te gaan. Naast de militaire dimensie, is daarom nadrukkelijk ook de civiele dimensie van het GVDB van belang. Het civiele GVDB levert een significante en unieke bijdrage

aan de geïntegreerde aanpak van veiligheidsproblemen op het raakvlak van interne en externe veiligheid. Het kabinet ziet de invulling van een «Europa dat beschermt» dan ook nadrukkelijk in deze bredere beleidsinzet. Hierbij zijn onder meer ook het Ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) nauw betrokken.

Nationaal krachtenveld en menskracht

Deelrapport 1 – 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.

Deelrapport 1 – 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.

Deelrapport 2 – Conclusie 4: Nederland is een invloedrijke en actieve speler binnen het GVDB, maar de implementatie van CARD, Pesco en het Civiel Compact staat nog onvoldoende op de nationale politieke radar. Het kabinet verwelkomt de aanbevelingen van de IOB over een versterking van de personele capaciteit ten behoeve van het GVDB. Het GVDB was de afgelopen jaren zowel qua politiek belang als qua nieuwe initiatieven en instrumenten in volle ontwikkeling. De personele capaciteit op de meest betrokken departementen dient dat ook te reflecteren. Zowel bij het Ministerie van Defensie als bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn de afgelopen jaren stappen gezet om de menskracht in dit beleidsdomein te versterken. Bij Defensie is met de Defensienota 2018 (Kamerstuk 34 919, nr. 1) één miljoen euro extra geïnvesteerd in personele capaciteit voor het GVDB. De organisatie beschikt hiermee sinds begin 2020 over een zogeheten «EU-netwerk» van tien medewerkers, waarvan zes bij de Directie Internationale Aangelegenheden en vier bij andere directies, die bijdragen aan de beleidsvorming en -uitvoering van het GVDB. Ook werkt er sinds kort een tweede beleidsmedewerker van Defensie bij de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU. Bij Buitenlandse Zaken werd een bijkomende medewerker op dit beleidsdomein aangetrokken. Daarnaast is er een aanzienlijk aantal medewerkers bij andere directies, posten en dienstonderdelen die de opvolging van (deelaspecten van) het EU GVDB als onderdeel van hun takenpakket hebben. Daarnaast is er ook bij andere departementen, waaronder Justitie en Veiligheid, en Economische Zaken en Klimaat, menskracht beschikbaar op dit beleidsdomein.

De werkzaamheden op het GVDB-terrein zullen de komende periode nog toenemen. De opvolging van het groeiende aantal PESCO-projecten, het Europees Defensiefonds (EDF), de Europese Vredesfaciliteit, en rapportageverplichtingen in het kader van onder meer CARD en PESCO zullen menskracht vragen. Om hier een volwaardige en invloedrijke rol in te kunnen blijven spelen, zal binnen de betrokken departementen menskracht moeten worden vrijgemaakt.

De IOB stelt dat de samenwerking tussen de beleidsdirecties van Buitenlandse Zaken en Defensie goed is, maar dat de afstemming tussen Den Haag en de Permanente (Militaire) Vertegenwoordigingen bij de EU en de NAVO beter kan. Er vindt binnen deze vierhoek dagelijkse afstemming plaats. Het periodieke «recesoverleg» brengt alle hoofdrolspelers geregeld samen. De komende periode zal daarnaast gezocht worden naar manieren om de samenwerking en aansturing verder te verbeteren. Een voorbeeld van een concrete recente verbetering is de aanstelling van twee beleidsmedewerkers met een dubbelfunctie voor zowel de PVEU als de PVNAVO. Overigens geldt dat Nederland, vergeleken met de meeste andere EU-lidstaten en NAVO-bondgenoten reeds heel geïntegreerd samenwerkt, zowel intra- als interdepartementaal.

Het kabinet erkent de behoefte om zowel binnen de eerst betrokken ministeries als interdepartementaal, en ook richting het bredere publiek, de kennis van, en het draagvlak voor het EU GVDB te vergroten. De terugkomdagen (bij Buitenlandse Zaken) en de EU-dagen (bij Defensie) zijn relevante evenementen voor de eerst betrokken ministeries om de kennis en kunde over het GVDB te vergroten. Interne en externe communicatie (onder meer via de Veiligheidsdiplomaat en de Defensiekrant) voor en over het GVDB is een prioriteit. Ook de informatievoorziening aan de Tweede Kamer draagt daaraan bij. De komende periode wordt gezien hoe de communicatie en kennisvergroting op deze punten nog verder kan worden verbeterd.

Internationaal krachtenveld en positionering Nederland

Deelrapport 1 – Conclusie 5: Nederland heeft een goede uitgangspositie in het door Frankrijk gedomineerde krachtenveld maar gaat de Britten missen.

Deelrapport 2 – Conclusie 5: [...] Ook zijn Nederlanders ondervertegenwoordigd bij de Commissie.

Het kabinet herkent de vaststelling dat Nederland als een kritische maar betrouwbare en actieve partner wordt gezien. Het wil deze positie verder vasthouden en versterken, en is zich daarbij bewust van het nieuwe krachtenveld post-Brexit, en het belang van coalitievorming binnen de EU⁷. Het kabinet is het eens met de IOB-aanbeveling om in dat licht de banden met Frankrijk, dat op GVDB een zeer belangrijke rol speelt, verder te intensiveren, alsook met Duitsland, en doet dat al geruime tijd.

Nederland zal daarnaast in EU-verband ook regelmatig met andere groepen van lidstaten blijven optrekken, zoals de Benelux-landen of de noordelijke EU-lidstaten.

Het kabinet onderhoudt goede contacten op alle niveaus met de EU-instellingen en de EU-lidstaten op GVDB-terrein. Het werk van de Ambassades en Permanente Vertegenwoordigingen, alsook het netwerk van Defensie Attachés zijn, aangevuld met directe contacten met andere Europese hoofdsteden, belangrijk voor een succesvol opereren van Nederland bij de onderhandelingen in Brussel over GVDB- dossiers. Het kabinet zet zich ervoor in om dit – ook in deze COVID-19 periode – structureel te onderhouden, door optimaal gebruik te maken van onder andere videoconferenties.

Het kabinet deelt de overtuiging dat strategische plaatsingen en detacheringen ten behoeve van het GVDB van groot belang zijn, onder meer om de informatiepositie van Nederland ten aanzien van het GVDB, en in bredere zin de Europese veiligheid, te versterken. Enkele recente detacheringen (onder meer op de post van *Security Policy Director*) bij de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) illustreren dit. Het kabinet wil de komende periode ook inzetten op detacheringen en plaatsingen bij het nieuwe Directoraat-Generaal *Defence Industry and Space* (DG DEFIS) van de Europese Commissie, het Europees Defensie Agentschap (EDA) en bij strategische partners zoals bijvoorbeeld Frankrijk en Duitsland. In de praktijk blijft snel inspelen op kansen die zich in dit verband voordoen nog te vaak stuiten op financiële en personele knelpunten en praktische bezwaren. Zo zijn zowel bij Buitenlandse Zaken als bij Defensie de middelen beperkt voor (tijdelijke) plaatsingen en detacheringen (van beleidsmedewerkers), en is de focus breder dan het GVDB. Beide ministeries zouden baat hebben bij een duidelijke visie en een goede interne afstemmingsstructuur hieromtrent.

⁷ Zie Kamerstuk 23 987, nr. 277.

Het kabinet onderschrijft de analyse van het IOB inzake het relatief lage aantal onafhankelijke experts dat Nederland op dit moment levert voor de beoordeling van EDIDP/EDF-projectvoorstellen. Vanuit de Interdepartementale Coördinatiegroep Europese Defensiesamenwerking wordt de oproep voor experts vanuit de Commissie dan ook zo breed mogelijk gedeeld in de relevante fora. Of experts zich vervolgens aanmelden, ligt deels buiten de invloedssfeer van rijksoverheid.

Zowel voor PESCO, CARD als het Pact inzake het Civiele GVDB, geldt dat beleidsmedewerkers van onder meer Buitenlandse Zaken en Defensie hier proactief aan werken en de coherentie tussen de relevante instrumenten bewaken. Waar Nederland tijdens zijn voorzitterschap van de Raad van de EU in 2016 een aanjager was van wat inmiddels CARD is geworden, is CARD nu – als EU-instrument – centraal belegd bij het EDA. CARD is daarmee in een uitvoeringsfase beland waarin veelal technische sturing en informatiedeling vereist is. Zowel voor CARD, PESCO als het Pact inzake het Civiele GVDB geldt dat een blijvende nationale politieke en beleids-betrokkenheid wenselijk is om de uitvoering strategisch op te blijven volgen en bij te sturen waar nodig. Daarnaast zou de Raad van de EU een grotere rol kunnen spelen om blijvende betrokkenheid en coherentie op Europees niveau, ook in relatie tot de NAVO, te waarborgen. Hier heeft Nederland in relatie tot PESCO, samen met enkele andere lidstaten, reeds voor gepleit.

Het kabinet wil de Nederlandse voortrekkersrol in het verbeteren van de militaire mobiliteit in EU- en NAVO-verband behouden. Om de rol van aanjager internationaal op een geloofwaardige manier te kunnen blijven oppakken, dient Nederland nationaal de gemaakte afspraken niet enkel uit te voeren, maar een voorbeeldfunctie te vervullen. Dit vergt een overheid brede aanpak, en nauwe civiel-militaire samenwerking. Er zijn nationaal reeds concrete resultaten geboekt, waaronder een centraal contactpunt, een innovatief systeem voor grensoverschrijdend militair vervoer (IHNS), permanente diplomatieke *clearances* voor alle EU-lidstaten en NAVO-bondgenoten en het versnellen van het spoorvervoer van en naar de door de Verenigde Staten gebruikte basis te Eygelshoven. Het kabinet werkt momenteel aan een nationaal plan voor militaire mobiliteit. Deze wordt, evenals de nationale knelpuntenanalyse van de Nederlands infrastructuur (het verschil tussen de civiele en militaire vereisten), met uw Kamer gedeeld.

Rol van de Militaire Plannings- en uitvoeringscapaciteit (MPCC)

Deelrapport 1 – Conclusie 1 – Aanbeveling MPCC: Bepaal wat het MPCC in de toekomst moet kunnen in het licht van de debatten over strategische autonomie en «een Europa dat beschermt». Grijp hiervoor 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.

De IOB stelt terecht dat Nederland in 2016 duidelijk stelling nam tegen ideeën van sommige lidstaten voor een groot militair EU-hoofdkwartier. In de daaropvolgende periode stemde Nederland in met een kleinschalige *Military Planning and Conduct Capability*, die in 2017 werd opgericht. De MPCC was in eerste instantie verantwoordelijk voor de planning en aansturing van non-executieve EU-trainingsmissies; dat wil zeggen militaire trainingsmissies. In 2018 werd besloten de MPCC uit te breiden⁸, onder meer zodat deze beter op een civiel-militaire, geïntegreerde manier kan samenwerken met de *Civil Planning and Conduct Capability* (CPCC), dat de civiele EU-missies aanstuurt. De MPCC zou met de nieuwe taakstelling naast een beperkt aantal non-executieve trainingsmissies ook

⁸ Zie Kamerstuk 21 501-28, nrs. 178 en 180.

één kleine executieve missie van de grootte van een EU-*Battlegroup* (maximaal 2500 man) moeten kunnen plannen en aansturen⁹. De MPCC bestaat op dit moment uit een maximum van 60 permanente stafleden en 94 oproepbare krachten. Op dit moment wordt ongeveer twee derde van het aantal staffuncties ingevuld door de lidstaten.

De evaluatie van de MPCC zal naar verwachting vanaf eind 2020 en in 2021 plaatsvinden. Op basis daarvan zal over de verdere ontwikkeling van de MPCC gesproken worden. Het kabinet is voorstander van een versterkte MPCC, dat nauw samenwerkt met de *Civil Planning and Conduct Capability* (CPCC) en op militair-strategisch niveau (als *operationeel hoofdkwartier*) missies en operaties kan plannen en aansturen, als alternatief, op termijn, voor de vijf nationale operationele hoofdkwartieren die lidstaten beschikbaar stellen voor het aansturen van EU- missies en -operaties. Het zou de EU beter in staat stellen zelfstandig op te kunnen treden, 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.

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, rekening houdend met verschillen in omvang en takenpakket. 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.

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 bekijken of en hoe dit vorm zou kunnen krijgen.

Coherentie militaire instrumenten (PESCO, CARD, EDF) en rol van het EDA

Deelrapport 2 – Conclusie 2: Door de gelijktijdige (door)ontwikkeling van het CDP, CARD, PESCO en het Europees Defensiefonds sluiten de instrumenten op dit moment niet altijd goed op elkaar aan.

Deelrapport 2 – Conclusie 3: De snelle ontwikkeling van de militaire instrumenten ging in Nederland soms ten koste van de interdepartementale afstemming en de aandacht voor de coherentie tussen de initiatieven.

Deelrapport 2 – Conclusie 5: Het Nederlandse kabinet heeft nog geen positie ingenomen over de gewenste rolverdeling tussen de Europese Commissie en het Europees Defensieagentschap op het gebied van militaire capaciteitsontwikkeling. [...]

Zoals eerder vermeld, zal het te ontwikkelen Strategisch Kompas, op basis van een gedeelde dreigingsanalyse, focus aanbrengen en in de tijd weggezette prioriteiten inzake crisisbeheersing, capaciteitsontwikkeling, weerbaarheid en EU-partnerschappen gaan stellen. Het Strategisch

⁹ Zie Kamerstuk 21 501-28, nr. 181.

Kompas moet op die manier ook de coherentie tussen de verschillende instrumenten – onder meer het CDP, CARD, PESCO en het EDF – verbeteren. Het kabinet hecht dan ook groot belang aan, en is nauw betrokken bij, de totstandkoming van dit Strategisch Kompas.

Het kabinet steunt de aanbeveling om kritisch te kijken naar de 47 opgestarte PESCO-projecten. Nederland is voorstander van het samenvoegen van gelijksoortige projecten als hierdoor schaalvoordelen worden bereikt of duplicatie wordt tegengegaan. Ook moet de mogelijkheid bestaan een PESCO-project te beëindigen indien het beoogde resultaat niet wordt behaald, met respect voor de bevoegdheden van de betrokken lidstaten¹⁰. Parallel aan de strategische herziening van PESCO die momenteel plaatsvindt in EU-context houdt Nederland de komende periode de PESCO-projecten waar het aan mee doet opnieuw tegen het licht.

Nederland vindt het in dit kader vooral van belang dat de PESCO-projecten bijdragen aan het wegnemen van de Europese capaciteitstekorten (idealiter van zowel de EU als de NAVO), dat zij bijdragen aan de nationale Defensiebehoefte en dat zij coherent zijn en blijven met de prioriteiten van het GVDB. Ook hieraan moet het Strategisch Kompas gaan bijdragen.

De samenwerking binnen het EDF kan niet los gezien worden van de andere instrumenten inzake capaciteitsontwikkeling en -planning. In de Interdepartementale Coördinatiegroep voor Europese Defensiesamenwerking komt daarom ook PESCO aan de orde. Het kabinet staat positief tegenover de IOB-aanbeveling om de ICG ook te benutten voor advisering met betrekking tot de PESCO-projectselectie, waarbij de aansluiting van PESCO-projectvoorstellen bij de Defensiebehoefte een randvoorwaarde is voor Nederlandse deelname. De resultaten van CARD, dat inzicht geeft in het Europese capaciteitenlandschap en mogelijkheden voor samenwerking identificeert, worden daarin meegenomen.

De programmering van het EDF komt onder meer in de *expert group* EDF aan bod, waarin het overkoepelende en het jaarlijkse werkprogramma wordt besproken en opgesteld. Nederland neemt deel aan deze groep en vervult er een actieve rol. De militaire capaciteitenbehoefte en het wegnemen van EU- capaciteitstekorten is daarbij leidend. Daarbij geldt wel dat militaire capaciteitenbehoeftes en industriële belangen wat Nederland betreft zo veel mogelijk met elkaar in lijn dienen te zijn, waardoor een win-win situatie ontstaat. Het kabinet hecht groot belang aan het behoud van een eigen technologische en industriële basis, zoals in de Defensie Industriestrategie 2018 is vastgesteld.

Nederland acht de rol van het EDA in relatie tot het EDF van belang. Het EDA beschikt over de nodige militaire expertise, onder meer vanuit zijn rol in CARD, in het CDP, en als PESCO-secretariaat, die onontbeerlijk is voor een goed onderbouwd EDF-werkprogramma. Op basis hiervan kan het EDF-budget optimaal worden ingezet.

De rollen van het EDA en de Commissie zijn vastgelegd in het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU). Nederland hecht in algemene zin veel waarde aan het EDA vanwege de bovengenoemde expertise, en omdat het een lidstaat-gedreven samenwerkingsplatform is. Tegelijkertijd heeft de Europese Commissie een centrale rol bij de programmering en uitvoering van het EDF. De Commissie is momenteel veel personeel aan het werven om haar expertise op defensie-industrieel terrein te vergroten om zo het EDF-werkprogramma en budget zo effectief mogelijk in te

¹⁰ Zie Kamerstuk 21 501-02, nr. 2174.

kunnen vullen. In het licht van deze verschuiving zet Nederland in op nauwe samenwerking met zowel EDA als de Commissie.

Uitvoering van het Pact inzake het Civiele GVDB («Civiel GVDB Compact»)

Deelrapport 2 – Conclusie 4: Nederland is een invloedrijke en actieve speler binnen het GVDB, maar de implementatie van CARD, Pesco en het Civiel Compact staat nog onvoldoende op de nationale politieke radar.

Aanbeveling: Houd de Nederlandse voortrekkersrol vast bij de implementatie van CARD, militaire mobiliteit en het Civiel Compact. Breng in kaart hoe en op welke termijn Nederland kan voldoen aan de gemaakte afspraken.

Het Pact inzake het civiele GVDB, vertaalt de ambities van de EU *Global Strategy* naar concrete politieke toezeggingen om civiele GVDB-missies krachtiger en doeltreffender te laten optreden. Het civiele GVDB is een uniek crisismanagement instrument waarmee de EU zich onderscheidt van andere veiligheidsactoren. Van de zeventien lopende GVDB-missies en -operaties zijn er elf civiel van aard met als mandaat monitoring van vredesprocessen, conflictresolutie en stabilisatie of capaciteitsopbouw. Deze missies – allen ontplooid in het directe nabuurschap van de EU – dragen bij aan het aanpakken van veiligheidsproblemen op het snijvlak van interne en externe veiligheid¹¹.

De civiele missies zijn een belangrijk *soft power* instrument, vaak gericht op capaciteitsopbouw en preventie. Hiervoor zet het civiele GVDB-capaciteiten in op het terrein van onder andere grensmanagement, politie, rechtsstaat, contraterrorisme en hervormingen van de veiligheidssector. Deze expertise is schaars en wordt ook ingezet voor nationale taken of andere internationale opdrachten (onder meer voor het Europese grens- en kustwachtagentschap FRONTEX). Er bestaat op Europees niveau geen financiële stimulans of ondersteuningsinstrument voor het civiele GVDB. De lidstaten zelf zijn (financieel) verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de capaciteiten die in civiele missies worden ingezet.

Nederland is een sterke voorstander van de geïntegreerde benadering van de EU ten aanzien van conflict- en crisisbeheersing. Daarom spant het kabinet zich in voor de versterking van het civiele GVDB. Zo speelde Nederland een actieve rol bij de totstandkoming van het Civiel GVDB Compact. Hierbij hechtte Nederland veel waarde aan een inclusief proces met draagvlak bij alle lidstaten, instellingen en agentschappen. Dit heeft geresulteerd in een hoog ambitieniveau.

Lidstaten, instellingen en agentschappen hebben een gedeelde verantwoordelijkheid bij de implementatie van het Civiel GVDB Compact. Om de in het Compact gemaakte afspraken in 2023 te realiseren dienen beleids- en besluitvormingsprocessen en de financiering van het civiele GVDB in een aantal EU-lidstaten te worden aangepast. Om de collectieve inspanningen voor de implementatie van het Civiel GVDB Compact te versterken worden door de EDEO in samenwerking met de lidstaten concepten voor aanpak van een aantal nieuwe dreigingen (o.a. hybride dreigingen, terrorisme, cyber) uitgewerkt. Ook worden de wervings- en selectieprocedures voor de uitzending van experts aangepast. Tenslotte nemen EDEO en de EU-lidstaten concrete stappen om de uit te zenden experts op adequate wijze te trainen.

¹¹ Een overzicht van de EU GVDB-missies en operaties, en de Nederlandse bijdrage daaraan, is opgenomen op pagina's 19–20 in deelrapport 1 van de IOB-evaluatie.

Om de implementatie van het Civiel GVDB Compact te versterken kunnen EU-lidstaten een Nationaal Implementatieplan (NIP) opstellen. Hoewel het opstellen van een NIP niet verplicht is, hebben alle EU-lidstaten aangegeven een NIP voor het einde van 2020 te presenteren. Op dit moment hebben negentien lidstaten hun NIP gepresenteerd. De individuele NIP's zijn opgesteld in lijn met de ambities en mogelijkheden van de individuele lidstaten. In aanloop naar de jaarlijkse herzieningsconferentie zorgt EDEO voor de stroomlijning van de informatie over de inspanningen en resultaten van de EU-lidstaten om het Civiel GVDB Compact te implementeren. Deze informatie wordt door EDEO gepresenteerd in *Civilian Annual Report on Capabilities*. Daarnaast werd, ter ondersteuning van de implementatie van het Civiel GVDB Compact, op initiatief van Duitsland een *European Centre of Excellence (CoE) for Civilian Crisis Management* opgericht in Berlijn.

Bij de implementatie van het Civiel GVDB Compact spelen onder meer ook het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de Koninklijke Marechaussee een belangrijke rol. In het Nederlandse NIP (december 2019) heeft het kabinet concrete doelstellingen geformuleerd teneinde het aantal nationale experts ingezet in de civiele GVDB-missies te verhogen. Met 39 uitgezonden civiele experts bevindt Nederland zich momenteel op de achtste plek op de lijst van EU-lidstaten die met gedetacheerd personeel bijdragen aan de civiele GVDB-missies. Nederland draagt ook met twee experts bij aan het CoE in Berlijn.

Nederland beoogt om het aantal experts in strategische en senior functies te verhogen. Daarvoor zullen wervings- en selectieprocedures aangepast worden. De kandidaten zullen relevante trainingen en opleidingen volgen. Nederland zal de mogelijkheden verkennen voor gezamenlijke trainingen en verdere samenwerking met andere EU-lidstaten op dit terrein, naar voorbeeld van de samenwerking tussen de Nederlandse en Duitse politie op het gebied van trainingen. Het kabinet zal zich bovendien actief blijven inzetten voor het verhogen van het aantal vrouwen in diverse missies, waaronder ook de civiele GVDB-missies¹². Mede door de Nederlandse inzet werd aandacht voor de verhoging van het aantal vrouwen in civiele GVDB-missies nadrukkelijk opgenomen in het Civiel GVDB Compact. Nederland stelt het goede voorbeeld door verhoudingswijs relatief veel vrouwen uit te zenden. Tenslotte zal Nederland – net zoals bij de totstandkoming van het Civiel GVDB Compact – een aanjagende rol blijven spelen in de verdere borging van de geïntegreerde benadering van de EU, onder meer bij het vaststellen van mandaten van civiele GVDB-missies. Zo pleit Nederland voor een gecoördineerde en coherente EU-inzet in de Sahel, waarbij de militaire en civiele GVDB-missies in de regio goed ingebed zijn in het bredere EU-Sahelbeleid.

Afsluiting

De evaluatie van de IOB bevat vele waardevolle inzichten en nuttige aanbevelingen, die het kabinet bij de verdere invulling, totstandkoming en opvolging van het nagestreefde Nederlandse doel ten aanzien van het EU GVDB ter harte zal nemen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

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

¹² Zie onder meer het derde Nationale Actie Plan betreffende de implementatie van Resolutie 1325 van de VN-Veiligheidsraad, alsook Kamerstuk 26 150, nr. 186.

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

- De *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD) ging in 2017 van start. 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, 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 (vaste prijzen 2018) 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.