

Vergaderjaar 2020–2021

21 501-28

Defensieraad

Nr. 212

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 november 2020

Inleiding

Hierbij ontvangt u, de geannoteerde agenda voor de videoteleconferentie (VTC) van de Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) met de Ministers van Defensie die op 20 november aanstaande zal plaatsvinden. Ik ben voornemens deel te nemen aan deze Raad.

Voorzien is dat tijdens de bijeenkomst ten eerste zal worden ingegaan op actualiteiten. Mogelijk zullen operatie Irini en de EU trainingsmissie (EUTM) in Mali aan bod komen. Daarnaast zal gesproken worden over de strategische evaluatie van de permanent gestructureerde samenwerking (PESCO), alsmede over het Strategisch Kompas.

En marge van deze VTC RBZ Defensie zal een virtuele ministeriële bestuursraad van het Europees Defensieagentschap (EDA) plaatsvinden, waarin onder andere over de *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD) gesproken zal worden.

Hieronder wordt nader ingegaan op deze onderwerpen en de Nederlandse inzet. De thema's die aan de orde komen sluiten goed aan bij de Nederlandse ambitie om toe te werken naar een sterker en zelfredzamer Europa, zoals verwoord in de kabinetsreacties op het AIV rapport over Europese veiligheid (Kamerstuk 21 501-28, nr. 211) en het IOB-rapport over de evaluatie van het Nederlands beleid in de periode 2016–2019 ten aanzien van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) en de Defensievisie 2035 (Kamerstuk 34 919, nr. 71). De Hoge Vertegenwoordiger (HV), dhr. Josep Borrell Fontelles, heeft middels een brief positief gereageerd op de Defensievisie 2035 en mij uitgenodigd de Defensievisie 2035 tijdens de VTC RBZ Defensie toe te lichten. Ik maak graag van deze gelegenheid gebruik.

Actualia

De Hoge Vertegenwoordiger zal onder de noemer «actualia» (*current affairs*) naar verwachting een stand van zaken geven met betrekking tot EU Operatie Irini en de EU trainingsmissie (EUTM) in Mali.

Operatie Irini is primair gericht op de handhaving van het VN-wapenembargo tegen Libië (VNVN-resolutie 2292). De operatie is sinds medio september jl. volledig operationeel en voert haar gemandateerde taken uit, waaronder het uitvoeren van inspecties aan boord van verdachte schepen. De Ministers zullen worden geïnformeerd over de meest recente ontwikkelingen betreffende de operatie.

De EU Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB)-missies in Mali zijn tijdelijk afgeschaald na de coup van augustus jl. Nu in Mali een interim-regering is aangetreden en de sancties zoals ingesteld door de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten (ECOWAS) zijn opgeheven, worden de GVDB-activiteiten gefaseerd hervat. Hierbij worden de geldende maatregelen die zijn ingesteld als gevolg van COVID-19 in acht genomen. Het *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC) zal de hervatting van de EUTM in Mali coördineren.

Nederlandse inzet

Nederland is voorzichtig positief over de politieke ontwikkelingen in Mali en steunt constructief-kritische samenwerking met de overgangsregering op veiligheidsterrein, evenals de gefaseerde hervatting van de EU trainingsmissie. Nederland heeft aangegeven dat de hervatting van de EU-missieactiviteiten gepaard moet gaan met daadwerkelijke voortgang op en *commitment* aan de opgestelde hervormingsagenda binnen de Malinese krijgsmacht. De Nederlandse stafofficieren zullen vanaf begin november geleidelijk terugkeren naar Mali om de werkzaamheden binnen de trainingsmissie te hervatten. Naar verwachting is de trainingsmissie in de week van 23 november a.s. weer volledig operationeel.

Nederland steunt EUNAVFOR MED Operatie Irini als onderdeel van een geïntegreerde EU-aanpak van de complexe conflictdynamiek in Libië. Momenteel is één van de drie stafofficieren die Nederland bijdraagt aan het missiehoofdkwartier van Operatie Irini in Rome actief. Naar verwachting zal een tweede stafofficier medio november op het missiehoofdkwartier arriveren en een derde in april 2021, zoals aan uw Kamer gemeld in de brief «Additionele ontwikkelingen in samenhang van Nederlandse inzet missies en operaties tot en met mei 2021» (Kamerstuk 29 521, nr. 414).

Strategische evaluatie PESCO

De Ministers van Defensie zullen de strategische evaluatie («*strategic review*») van PESCO bespreken. Hiertoe is door de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) een document opgesteld dat na de RBZ Defensie door middel van een schriftelijke procedure door de Raad zal worden vastgesteld.

Bij de strategische evaluatie van PESCO wordt de eerste fase van PESCO (2017–2020) geëvalueerd en wordt richting gegeven aan de tweede fase van PESCO (2021–2025). Bij de terugblik zijn de PESCO *commitments*, PESCO projecten en PESCO werkmethoden tegen het licht gehouden. Geconcludeerd werd dat huidige *commitments* voldoende houvast bieden voor de komende fase, maar de voortgang op met name de operationele *commitments* onvoldoende is. Daarnaast worden de cycli van de

verschillende instrumenten, zoals het CARD, het Nationaal Implementatie Plan en de aanneming van nieuwe PESCO projecten meer met elkaar in lijn gebracht. In het kader van de projecten is de noodzaak tot meer transparantie inzake de voortgang van de projecten onderstreept. Vooruitkijkend naar de volgende fase wordt een ambitieuze inzet vastgesteld waarbij de focus moet komen te liggen op de implementatie van de huidige *commitments*, met in het bijzonder aandacht voor het definiëren van en toewerken naar capaciteiten die benodigd zijn om invulling te geven aan het EU-ambitieniveau. Ook wordt het belang onderstreept van een adequaat defensiebudget, meer coherentie tussen de verschillende defensieorganisaties, voldoende *force generation*, en het mitigeren van de EU capaciteitstekorten. Om gericht invulling te geven aan de PESCO *commitments* wordt momenteel gesproken over eventuele *incentives*, zoals het concreter maken van doelen via *benchmarks* en het verder onderzoeken van de link tussen de financiële instrumenten van de Commissie, zoals de Europese Vredesfaciliteit en de operationele *commitments*.

Nederlandse inzet

Nederland steunt de ambitieuze inzet voor de volgende PESCO fase. Die fase moet wat Nederland betreft worden gebruikt om de PESCO *commitments* verder te implementeren en te komen tot tastbare resultaten. De definiëring en invulling van benodigde capaciteiten om het EU ambitieniveau te bereiken, is hierin een belangrijk element. Dit moet gezien worden in samenhang met het nog te vormen Strategisch Kompas. Nederland onderschrijft voorts het belang meer coherentie tussen de krijgsmachten te bereiken, door het meer benutten van de verschillende EU defensie-instrumenten in de defensieorganisaties. Een voorbeeld hiervan is het meer gebruik te maken van de resultaten uit CARD in het nationale planningsproces. Ook onderschrijft Nederland de noodzaak dat meer aandacht wordt besteed aan de operationele PESCO *commitments* en verwelkomt in dat kader meer systematische besprekingen op dit onderwerp in de Raad. Ook staat Nederland positief tegenover een nadere bespreking van het eventueel invoeren van *benchmarks*, om de opvolging van de gemaakte afspraken inzichtelijker te maken en te verbeteren.

Strategisch Kompas

De Raad heeft in zijn conclusies inzake veiligheid en defensie van 16 juni jl. het startschot gegeven voor de vormgeving van het Strategisch Kompas¹. Het doel van het Strategisch Kompas is om de drie algemeen geformuleerde prioriteiten² van de EU *Global Strategy* van 2016 te vertalen naar concrete, gedeelde ambities en prioriteiten.

Als eerste stap in dit proces presenteert de *Single Intelligence Analysis Capacity* (SIAC) van de EU in de eerste helft van november een gemeenschappelijke dreigingsanalyse. De inlichtingendiensten van de EU lidstaten, waaronder die van Nederland, hebben daartoe input geleverd. De dreigingsanalyse is een voltooid inlichtingenproduct van de SIAC en zal geen onderwerp zijn van onderhandelingen of aanpassingen door de Raad. Het is een belangrijk hulpmiddel om op politiek niveau in het Strategisch Kompas tot de juiste prioriteiten te komen. Tijdens de VTC RBZ Defensie zal worden besproken welke beleidsmatige doorvertaling de dreigingsanalyse moet hebben in het Strategisch Kompas en vindt de

¹ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/06/17/security-and-defence-council-adopts-conclusions/>

² Reageren op externe conflicten en crises, capaciteitsopbouw van partners en het beschermen van de EU en haar burgers.

eerste strategische bespreking plaats over de richting van het Strategisch Kompas.

De volgende stap is dat EDEO begin 2021 een *scoping paper* zal presenteren met een eerste schets op hoofdlijnen voor een Strategisch Kompas. EDEO zal hierbij waarschijnlijk specifiek ingaan op de elementen die het Strategisch Kompas zou moeten omvatten ten aanzien van crisismangement, weerbaarheid, capaciteitsontwikkeling en partnerschappen. In de eerste helft van 2021 hebben de lidstaten de mogelijkheid feedback te geven op dit *scoping paper* en zullen de lidstaten nauw betrokken worden bij de verdere vormgeving van het Strategisch Kompas. EDEO streeft ernaar het Strategisch Kompas in de eerste helft van 2022 onder het Franse EU voorzitterschap aan de Raad ter goedkeuring te kunnen voorleggen.

Nederlandse inzet

Nederland ziet het Strategisch Kompas als een belangrijk instrument dat richting kan geven aan de ontwikkeling en implementatie van verschillende EU GVDB-initiatieven die sinds 2016 gestart zijn. Het Strategisch Kompas zou moeten leiden tot een heldere, gezamenlijk geplaatste stip op de horizon en in de tijd weggezette prioriteiten. Waartoe moet de EU toe in staat zijn en welke middelen en capaciteiten zijn daarvoor nodig? Dit moet eraan bijdragen dat de kloof tussen het ambitieniveau en het vermogen om daaraan te voldoen op een systematische manier wordt verkleind. Het is voor Nederland van belang dat het GVDB hierbij als onderdeel van het bredere EU-instrumentarium wordt gezien (geïntegreerde benadering) en dat naast de militaire ook de civiele crisisbeheersingsinstrumenten worden meegenomen. Ook is het voor Nederland van belang dat tijdig militair advies meegenomen wordt in het Strategisch Kompas om de militaire uitvoerbaarheid te borgen.

Ministeriële Bestuursraad Europees Defensieagentschap

De Ministers van Defensie zullen tijdens de bestuursraad van het Europees Defensieagentschap (EDA) spreken over de eerste volledige cyclus van de *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD) en het daaruit volgende rapport. Daarnaast zal besluitvorming plaatsvinden over het EDA budget voor 2021, en het bijbehorende *Three Year Planning Framework* en het *Staff Establishment Plan*. Hiermee geeft het EDA inzicht in haar activiteiten voor de komende drie jaar en de bemensing daarvan.

De CARD-analyse biedt een overzicht van de belangrijkste trends in het EU Defensielandschap op het gebied van o.a. defensie-uitgaven, planning en samenwerking. Ook volgen uit de analyse een aantal concrete mogelijkheden voor samenwerking, zoals *Enhanced Military Mobility*.

Op basis van de analyse worden in het CARD-rapport een aantal conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. De belangrijkste politieke boodschap is dat deelnemende lidstaten niet voldoende *commitment* tonen voor huidige GVDB-missies en operaties. Lidstaten zouden zich in dat kader moeten richten op het mitigeren van tekortkomingen in capaciteiten in relatie tot het EU-ambitieniveau en meer moeten doen om troepen beschikbaar te stellen.

Voorts concludeert het rapport dat op het gebied van capaciteiten het defensielandschap nog gefragmenteerd is. Zo hebben lidstaten veel verschillende type capaciteiten, die tevens verschillen in moderniteit en maar in beperkte mate interoperabel zijn. Het rapport concludeert dat

lidstaten in dit kader beter gecoördineerd moeten optreden en hierin meer gebruik zouden moeten maken van de beschikbare EU-instrumenten.

Nederlandse inzet

Nederland hecht veel waarde aan de analyse die is gedaan door het EDA en zal het CARD-rapport verwelkomen. Nederland onderschrijft in dat kader veel van de aanbevelingen die worden gedaan in het CARD-rapport en onderkent dat nadere Europese defensiesamenwerking en implementatie van de verschillende EU-initiatieven zal leiden tot meer coherentie, interoperabiliteit en schaalvoordelen. Ook waardeert Nederland de aanbevelingen die worden gedaan inzake de samenwerkingsmogelijkheden tussen de verschillende lidstaten.

Nederland kan akkoord gaan met het budgetvoorstel voor EDA voor 2021 van € 37,5 mln. De bijdrage van lidstaten wordt bepaald op basis van het Bruto Nationaal Inkomen, het bijbehorende *Three Year Planning Framework* en het *Staff Establishment Plan*. Nederland steunt de inzet van het EDA en de toenemende rol die het EDA vervult in het ondersteunen van lidstaten bij Europese defensiesamenwerking.

Overige zaken

Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om uw Kamer ook in te lichten over een paar andere ontwikkelingen die niet op de agenda van de RBZ Defensie staan, maar die wel van belang zijn, te weten de Europese vredesfaciliteit en PESCO derde landen.

Europese Vredesfaciliteit

De Europese Vredesfaciliteit (EPF) staat niet op de agenda van de RBZ Defensie, maar omdat de onderhandelingen over het EPF naar verwachting voor het eind van dit jaar worden afgerond, acht ik het van belang om uw Kamer te informeren over de huidige stand van zaken. De Europese Vredesfaciliteit is een nieuw financieringsinstrument voor de gedeelde kosten van EU-missies en operaties (pijler 1) enerzijds, en capaciteitsopbouw van partnerlanden (pijler 2) anderzijds. Onder de pijler capaciteitsopbouw biedt de EPF nieuwe kansen om geïntegreerde steun aan partnerlanden te bieden. Met de EPF kunnen partners naast strategisch advies, operationele training en onderwijs ook worden voorzien van uitrusting en materiële middelen, inclusief letale middelen. Uw Kamer is over dit voorstel eerder geïnformeerd in onder meer het BNC-fiche (Kamerstuk 22 112, nr. 2681) en door middel van de geannoteerde agenda's en verslagen van de Raad Buitenlandse Zaken-Defensie en de Raad Algemene Zaken.

Het is voorzien dat de EPF, dat formeel buiten het EU-budget is geplaatst, bij de aanvang van het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK, 2021–2027) van start gaat. De hoogte van het budget is, als onderdeel van de bredere MFK-onderhandelingen, vastgesteld op 5 miljard euro (constante prijzen 2018) voor de gehele periode van 2021 tot 2027. De onderhandelingen over het EPF-Raadsbesluit en de bespreking van de aanverwante documenten van EDEO (strategische richtsnoeren die de inzet van de EPF omkaderen en waarborgen voor het leveren van materiële steun, als deel van een ruimere methodologie voor steunmaatregelen) zijn inmiddels ver gevorderd. Het Duitse voorzitterschap beoogt om nog voor het eind van dit jaar een politiek compromis te bereiken.

Nederland steunt de ambitie van het Duitse EU-voorzitterschap om de onderhandelingen over de EPF voor het eind van dit jaar af te ronden. Nederland steunt de doelstelling om de EU beter in staat te stellen effectief bij te dragen aan conflictpreventie, vredeshandhaving en de versterking van internationale veiligheid. Het creëren van één instrument biedt kansen voor meer coherentie, synergie en flexibiliteit tussen de verschillende activiteiten van de EU op het gebied van veiligheid en defensie conform de geïntegreerde benadering van conflicten en crises die de EU voorstaat. Het kabinet staat dan ook positief tegenover capaciteitsopbouw op het terrein van defensie en veiligheid van partners in derde landen. De faciliteit kan een rol spelen bij het vervullen van behoeftes aan training, expertise, materieel en toerusting die in militaire missies naar voren zijn gekomen. Dit komt de effectiviteit van de EU trainingsmissies ten goede.

Nederland is zich ook bewust van de risico's van het leveren van materiële steun aan partnerlanden. Om die reden heeft Nederland consequent ingezet op een geïntegreerd methodologisch raamwerk voor de EPF, gebaseerd op een coherente strategie, conflictanalyses en met flankeringsmaatregelen, rapporteringsverplichtingen, en waarborgen voor het verlenen van materiële steun. Ook is het van belang dat de EPF op een coherente manier wordt ingepast in de verschillende andere beleidsdomeinen van de EU (de geïntegreerde benadering).

PESCO derde landen

Graag maak ik van deze mogelijkheid gebruik u te informeren over het feit dat de Raad begin november overeenstemming heeft bereikt over het Raadsbesluit met betrekking tot de voorwaarden waaronder derde landen kunnen deelnemen aan PESCO projecten.

Nederland heeft zich de afgelopen jaren actief ingezet om deelname van derde landen aan PESCO projecten mogelijk te maken, uit de overtuiging dat de expertise en bijdragen van strategische partnerlanden van buiten de EU van grote toegevoegde waarde zijn voor PESCO-projecten. Dit geldt in het bijzonder voor het door Nederland gecoördineerde PESCO-project Militaire Mobiliteit.

EU Battlegroups

Zoals u bekend draagt Nederland bij aan een van de *EU Battlegroups* (EUBG) die momenteel gereed staan. In samenwerking met *framework nation* Duitsland wordt een verlenging van *de stand-by* periode onderzocht. Ik zal uw Kamer informeren over besluiten hieromtrent.

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