

Vergaderjaar 2021–2022

21 501-28

Defensieraad

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 229

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN DEFENSIE EN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 december 2021

Inleiding

Zoals overeengekomen tijdens het Commissiedebat in aanloop naar de Raad Algemene Zaken van 16 november jl. (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2429) en in lijn met bestaande afspraken over informatievoorziening, ontvangt uw Kamer hierbij een weergave en kabinetsappreciatie van het concept Strategisch Kompas.

Op 9 november jl. deelde de EU Hoge Vertegenwoordiger (hierna HV) een eerste vertrouwelijke conceptversie van het Strategisch Kompas met de lidstaten. Het kabinet heeft dit document op 11 november jl. (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2417), in lijn met Europese regelgeving vertrouwelijk met uw Kamer gedeeld. Het document is voor de Kamer tevens beschikbaar via EU *Delegates Portal*. Opdat er een volwaardig debat gevoerd kan worden over het document, verschaft het kabinet optimaal inzicht in de beleidsimplicaties in deze kabinetsappreciatie. Het openbare voorwoord bij het Strategisch Kompas van de HV is eveneens als bijlage toegevoegd¹.

Aanleiding, dialoofase en tijdpad

De Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) van 16 juni 2020 gaf opdracht tot het opstellen van een EU Strategisch Kompas (Kamerstuk 21 501-28, nr. 206). Het doel van het Strategisch Kompas is om duidelijk richting te geven aan het EU Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB), door te bepalen waartoe de EU op het gebied van veiligheid en defensie de komende vijf tot tien jaar in staat moet zijn, en hoe dat gerealiseerd moet worden.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

De afgelopen maanden is tijdens een «strategische dialoofase» door de lidstaten, EU-instellingen en denktanks over de verschillende onderdelen van het Kompas gebrainstormd. Nederland was één van de meest actieve lidstaten in deze fase. Zo stelde Nederland, vaak in samenwerking met andere lidstaten, zes non-papers op (over militaire mobiliteit, *early warning early action*, hybride dreigingen, de EU *Battle Groups*, EU-NAVO samenwerking en economische veiligheid) die met uw Kamer zijn gedeeld.²

In deze periode is tijdens diverse bijeenkomsten van de RBZ en RBZ Defensie over de vier centrale thema's van het Strategisch Kompas gesproken: crisismanagement³; weerbaarheid⁴; capaciteitsontwikkeling;⁵ en partnerschappen.⁶ Op 15 november jl. besprak de Raad de eerste conceptversie van het Strategisch Kompas in een gezamenlijke sessie met de Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie.⁷ Uw Kamer is in aanloop naar deze Raden steeds geïnformeerd over de Nederlandse inzet.⁸

Deze Kamerbrief geeft zowel een weergave van de beleidsimplicaties als kabinetsappreciatie van elk hoofdstuk van de conceptversie van het Kompas. De appreciatie bouwt voort op de Nederlandse inzet tijdens de genoemde dialoofase en dient tevens als inzet voor de onderhandelingen over de tekst van het Strategisch Kompas in de komende maanden. Het verdere tijdpad ziet er als volgt uit. In de periode tot aan maart 2022 zal door de lidstaten over de tekst van het Strategisch Kompas worden onderhandeld. Het Strategisch Kompas zal ook besproken worden tijdens de Europese Raad van 16–17 december a.s. en tijdens de informele RBZ en RBZ Defensie in januari a.s. Het Strategisch Kompas zal op 21 maart 2022, waarschijnlijk tijdens een gezamenlijke RBZ met de Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie worden aangenomen en vervolgens worden bekrachtigd tijdens de Europese Raad van 24–25 maart 2022.

Kern kabinetsappreciatie

In het licht van recente geopolitieke ontwikkelingen, de verslechterde veiligheidssituatie in de wereld en in regio's nabij Europa, alsook de snelle opkomst van nieuwe en hybride dreigingen, acht het kabinet verdere versterking van het GVDB wenselijk en noodzakelijk. De EU dient haar vermogen om op veiligheids- en defensiegebied op te treden te vergroten: bij voorkeur samen met partners, zoals de NAVO en de VS, maar zelfstandig waar en wanneer nodig. Dat is ook wat partners als de VS van de EU verwachten. Een sterkere EU en een groter Europees handelingsvermogen versterken immers de NAVO. Het kabinet heeft deze ambitie eerder in de Defensievisie 2035⁹, de kabinetsreacties op het AIV-advies inzake Europese Veiligheid¹⁰ en de IOB-evaluatie van het GVDB¹¹ gedefinieerd.

² Non-papers over militaire mobiliteit en de EU *Battle Group* (Kamerstuknummer 21 501-28, nr. 220), EU-NAVO samenwerking (Kamerstuk 28 676, nr. 368), *early warning/early action* (EWEA), hybride dreigingen (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2378) en economische veiligheid (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2414).

³ Raad Buitenlandse Zaken Defensie d.d. 6 mei 2021, Kamerstuk 21 501-28, nr. 220.

⁴ Raad Buitenlandse Zaken Defensie d.d. 1–2 september 2021, Kamerstuk 21 501-28, nr. 223.

⁵ Informele Raad Buitenlandse Zaken Defensie d.d. 28 mei 2021, Kamerstuk 21 501-28, nr. 222.

⁶ Raad Buitenlandse Zaken d.d. 12 juli 2021, Kamerstuk 21 501-02, nr. 2390.

⁷ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2420.

⁸ Zie hiervoor genoemde Kamerstukken.

⁹ Kamerstuk 34 919, nr. 71.

¹⁰ Kamerstuk 21 501-28, nr. 211.

¹¹ Kamerstuk 21 501-28, nr. 213.

Tijdens de eerder genoemde RBZ van 15 november jl., heeft het kabinet het concept Strategisch Kompas verwelkomd als een goede basis voor de komende onderhandelingen in Raadskader.¹² Het document bevat, conform de Nederlandse inzet, een goede balans tussen ambitie en realisme en is met de concrete voorgestelde maatregelen en tijdlijnen actiegericht. Het kabinet sprak steun uit voor het voorstel voor een snel inzetbare EU-capaciteit (*rapid deployment capacity*). Ook was het kabinet positief over het voorstel voor een hybride *toolbox* en het versterken van de samenwerking tussen de EU en de NAVO, waarbij complementariteit en het voorkomen van onnodige duplicatie de uitgangspunten zijn. Het kabinet ziet de NAVO als de primaire veiligheidsorganisatie voor collectieve verdediging. Het kabinet onderstreept daarnaast het belang van een goede inbedding van het Kompas in het bredere externe EU beleid en van een goede balans tussen de civiele en militaire componenten van het GVDB, in lijn met de geïntegreerde benadering.

Deze appreciatie gaat achtereenvolgens in op de verschillende hierboven geïntroduceerde hoofdstukken van het concept Kompas: (1) de dreigingsanalyse (*«the world we face»*); (2) crisismanagement (*«act»*); (3) weerbaarheid (*«secure»*); (4) capaciteitsontwikkeling (*«invest»*); (5) partnerschappen (*«partner»*) en gaat ook in op de financiële implicaties.

Dreigingsanalyse («The world we face»)

In 2020 bracht de *Single Intelligence Analysis Capacity* (SIAC) van de EU, op basis van inbreng van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de lidstaten, waaronder die van Nederland, voor het eerst een gezamenlijke dreigingsanalyse uit. Deze was behulpzaam bij het krijgen van een gezamenlijk dreigingsbeeld en gedeeld inzicht in de uitdagingen waarmee de EU de komende jaren naar verwachting zal worden geconfronteerd, en vormt een belangrijke bijdrage aan het Strategisch Kompas. De komende jaren zal deze gezamenlijke dreigingsanalyse verder worden ontwikkeld.

De inleiding van het concept Strategisch Kompas gaat in op de aanzienlijk verslechterende veiligheidsomgeving van de EU. De EU wordt niet alleen omringd door instabiele regio's aan zowel de oost- als zuidflank, maar ziet haar strategische belangen eveneens onder druk staan in regio's die op grotere afstand liggen.

Daarnaast is er aandacht voor de veranderende veiligheidscontext als gevolg van: (1) de snelle opkomst van hybride dreigingen, bijvoorbeeld in de vorm van desinformatie of het instrumentaliseren van irreguliere migratie; (2) de toenemende competitie om de toegang tot strategische domeinen als handelsroutes over zee, cyber en de ruimte; en (3) klimaatverandering en de COVID-19 pandemie.

Tot slot wordt een beknopte analyse gegeven van belangrijke geopolitieke verschuivingen, de opkomst van een multipolaire wereldorde die het mondiale normatieve kader onder druk zet en een schets van de ontwikkelingen in China en Rusland en de uitdagingen die dat aan de EU stelt.

Nederlandse positie

Het kabinet herkent het beeld dat uit het inleidende hoofdstuk van het concept Strategisch Kompas naar voren komt. Het diffuse dreigingsbeeld dat geschetst wordt van snel opkomende veiligheidsuitdagingen met betrokkenheid van statelijke- en niet statelijke actoren komt overeen met

¹² Kamerstuknummer 21 501-02, nr. 2420.

de Defensievisie 2035¹³, het Dreigingsbeeld Statelijke Actoren¹⁴, de Nationale Veiligheidsstrategie en de Nederlandse Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS).¹⁵

Crisismanagement («Act»)

Dit hoofdstuk gaat in op het versterken van het EU crisismanagement («Act»), met het oog op de huidige en toekomstige militaire en civiele EU-missies en -operaties.¹⁶ Een aspect hierbij is het versterken van de EU *Command & Control*-structuren om de crisismanagementinstrumenten ook aan te kunnen sturen. De verdere doorontwikkeling van de EU *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC), het operationele militaire hoofdkwartier van de EU, is in dit kader een belangrijke prioriteit. In eerste instantie gaat het om de aanleg van infrastructuur en beveiligde communicatiesystemen en om uitbreiding van de personele capaciteit.¹⁷ Dit moet het MPCC vanaf 2025 in staat stellen om minimaal twee kleinschalige executieve EU operaties of één middelgrote executieve EU operatie te plannen en aan te sturen. Op termijn moet het MPCC alle militaire EU missies en operaties kunnen aansturen.

Een tweede aandachtspunt ten aanzien van crisisbeheersing betreft de politieke besluitvorming over de EU-veiligheidsinzet. Voorgesteld wordt om vaker gebruik te maken van Artikel 44 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU). Op basis van dit artikel kan de Raad met een unaniem besluit een groep lidstaten mandateren om specifieke veiligheidstaken, zoals het opstarten en uitvoeren van een missie of operatie, binnen het raamwerk van de Unie uit te voeren.

Een derde aandachtspunt voor effectievere EU crisisbeheersing is de beschikbaarheid van strategische capaciteiten, zoals lucht- en zeetransport, logistieke faciliteiten, medische capaciteiten en inlichtingen, waarover de EU lidstaten op dit moment maar in beperkte mate beschikken.

Een concreet voorstel betreft het inrichten van een snel inzetbare EU-capaciteit (*EU Rapid Deployment Capacity*) die de EU in staat stelt om snel een eenheid van maximaal 5000 militairen in te zetten. Deze snel inzetbare capaciteit zal in de basis bestaan uit een verbeterde versie van de huidige EU *Battle Groups* die naar gelang de specifieke situatie worden aangevuld met modules van lidstaten (waaronder bijvoorbeeld voor het maritieme, lucht en cyber domein). Vanaf 2022 worden operationele inzetscenario's uitgewerkt om de taakstelling en eventuele inzet van de EU *Rapid Deployment Capacity* te concretiseren. Op basis van deze scenario's zullen vanaf 2023 regelmatig oefeningen plaatsvinden die de gereedstelling en interoperabiliteit van de snel inzetbare EU-capaciteit moeten bevorderen.

Ten aanzien van civiele EU missies, dient de EU vanaf 2023, conform het Civiele GVDB Compact dat sinds 19 november 2018 van kracht is, in staat

¹³ Kamerstuk 34 919, nr. 71.

¹⁴ Kamerstuk 30 821, nr. 124.

¹⁵ Kamerstuk 33 694, nrs. 12 en 57.

¹⁶ Momenteel zijn er zeven militaire missies en operaties waarvan vier non-executieve trainingsmissies (EUTMs) en drie executieve operaties. Het MPCC stuurt op dit moment enkel de niet-executieve EU-trainingsmissies aan, die lopen in Mali, de Centraal Afrikaanse Republiek, Somalië en Mozambique. De lopende operatie in Bosnië en Herzegovina (EUFOR Althea), en de lopende maritieme operaties voor de kust van Somalië (EUNAVFOR Atalanta) en voor de kust van Libië (EUNAVFOR Irini) worden respectievelijk aangestuurd vanuit het NAVO hoofdkwartier SHAPE, en nationale hoofdkwartieren van Spanje (Rota) en Italië (Rome).

¹⁷ Van de huidige 60 stafofficieren naar op termijn circa 100 stafofficieren.

te zijn om een civiele missie van 200 experts binnen 30 dagen uit te sturen naar een crisissituatie.

Daarnaast beoogt het concept Strategisch Kompas vanaf 2022 de gecoördineerde maritieme aanwezigheid¹⁸ van EU lidstaten verder uit te breiden. Daartoe zal de EU nieuwe maritieme aandachtsgebieden aanwijzen, waarschijnlijk in de Indo-Pacifische regio. Ten slotte noemt het concept Strategisch Kompas het belang van regelmatige oefeningen in het kader van de wederzijdse bijstandsclausule (Artikel 42, lid 7 VEU) die lidstaten kunnen invoeren in geval van (gewapende) aanvallen van conventionele, niet-conventionele of hybride aard. Oefeningen in het cyberdomein vormen hierbij een belangrijk aandachtspunt.

Nederlandse positie

Ten aanzien van het MPCC is het kabinet, zoals eerder aan uw Kamer gemeld¹⁹, voorstander van de voorziene doorontwikkeling van het *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC) zodat dit operationele militaire hoofdkwartier van de EU in staat wordt gesteld om op termijn meerdere EU missies én executieve operaties te plannen en uit te voeren. Het kabinet is daarbij, in het kader van geïntegreerde benadering, ook voorstander van een intensievere samenwerking tussen het MPCC en de civiele tegenhanger, het *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC), dat de civiele EU-missies aanstuurt.

Het kabinet ondersteunt eveneens het gebruik van Artikel 44 VEU om de politieke besluitvorming omtrent de inzet van EU-missies en -operaties te verbeteren. Ondanks het unanimitateitsvereiste is de verwachting dat gebruik van de bepaling, de flexibiliteit in de voorbereiding en implementatie van de EU inzet vergroot.

Het kabinet ziet het voorstel van de HV voor een snel inzetbare capaciteit als een nuttige, ambitieuze en realistische stap. Het kabinet is het met de HV eens dat de bestaande EU *Battlegroups* hiervoor de kern moeten vormen en ten behoeve daarvan verder verbeterd worden. Het is zaak om op deze reeds bestaande structuren voort te bouwen en geen nieuwe parallelle structuren in te richten. Concrete suggesties die Nederland met gelijkgezinde lidstaten inbracht tijdens de eerdere strategische dialoofase, zoals het ontwikkelen van operationele scenario's, het uitvoeren van oefeningen, en beschikbaar stellen van benodigde capaciteiten, zijn overgenomen in het concept Strategisch Kompas. Het kabinet is ook positief over het voorstel van de HV om te werken met een modulaire aanpak, zodat afhankelijk van het crisisscenario de juiste samengestelde eenheid kan worden ingezet.

In aanloop naar een volgende versie van het Strategisch Kompas zet het kabinet de komende maanden in op een aantal verbeterpunten. Zo dient het Strategisch Kompas duidelijker aan te geven welk type (kleinschalige en middelgrote) operaties de EU in de komende 10 jaar moet kunnen uitvoeren. Op basis daarvan kan de inzetvoorbereiding en capaciteitsontwikkeling beter gericht worden. Het kabinet stelt voor om hierbij voort te bouwen op de verschillende type EU-missies en -operaties zoals benoemd in de Raadsconclusies over de implementatie van de EU *Global Strategy*²⁰ en de herziene illustratieve scenario's die vanaf 2022 worden opgesteld.

Ten tweede is het voor het kabinet van belang dat de militaire inzet als onderdeel van het bredere EU-instrumentarium wordt gezien (geïntegreerde benadering) en nadrukkelijk wordt gekeken naar de samenhang

¹⁸ Kamerstuk 21 501-28, nr. 190.

¹⁹ Kamerstuk 21 501-28, nr. 220.

²⁰ Raadsconclusies 14149/16.

tussen militaire en civiele crisisbeheersingsinstrumenten. Deze brede gereedheidskist is immers één van de comparatieve voordelen van de EU in vergelijking met de NAVO.

Ten derde zet het kabinet in op meer aandacht voor militaire mobiliteit. Voor het kabinet is het van belang dat het Strategisch Kompas onderkent dat moet worden toegewerkt naar een goed functionerend netwerk van transport corridors in Europa, hetgeen zowel de EU als NAVO ten goede komt.

Ten slotte onderschrijft het kabinet in het kader van de wederzijdse bijstandsclausule (Artikel 42 lid 7 VEU) het belang van regelmatige discussies en oefeningen in EU verband om tot een beter gedeeld begrip te komen van de omstandigheden waarin dit artikel kan worden ingeroepen en hoe de wederzijdse bijstand vorm kan krijgen. Het kabinet verwelkomt de extra aandacht voor het cyberdomein en ziet ook graag dat hybride dreigingen onderdeel uitmaken van de discussies en gezamenlijke oefeningen.²¹ Dit laat overigens onverlet dat voor Nederland en de andere NAVO-bondgenoten artikel 5 van de NAVO de grondslag voor de collectieve territoriale verdediging blijft.

Weerbaarheid («Secure»)

Ten aanzien van weerbaarheid gaat het enerzijds om de bescherming van de Unie en haar burgers tegen dreigingen van buitenaf, waaronder cyber, hybride en desinformatie. Anderzijds gaat het om samenwerking tussen krijgsmachten en civiele autoriteiten in complexe crises, zoals bij de bestrijding van pandemieën, de beveiliging van kritieke infrastructuur en de vrije en veilige toegang van de EU en de lidstaten tot de strategische domeinen (ruimte, maritiem, luchtruim).

Om de steeds complexere dreigingen nauwkeurig in beeld te krijgen voorziet het Strategisch Kompas in een pro-actiever en sterker anticiperend veiligheids- en defensiebeleid waarbij *early warning*-signalen door EU-instellingen en -lidstaten vroegtijdig en effectief worden omgezet in *early action* en conflictpreventie. De *Single Intelligence Analysis Capacity* (SIAC) van de EU zal bovendien in nauwe samenwerking met de lidstaten periodiek een update presenteren van de gemeenschappelijke dreigingsanalyse.

Voorts wordt voorgesteld een overkoepelende *hybride toolbox* te ontwikkelen om de weerbaarheid van de EU tegen hybride dreigingen te versterken. Deze gereedheidskist moet ervoor zorgen dat bestaande en nieuwe interne en externe EU-instrumenten die kunnen bijdragen aan het tegengaan van hybride dreigingen samen worden gebracht zodat ze integraal ingezet kunnen worden. Hierbij kan gedacht worden aan de reeds ontwikkelde initiatieven op het gebied van desinformatie en economische veiligheid (*Foreign Direct Investment screening*).

Om onze weerbaarheid tegen cyberaanvallen te vergroten, voorziet het Strategisch Kompas in de verdere ontwikkeling van de EU *Cyber Defense policy*. Ook wordt ingegaan op weerbaarheid in het informatiedomein om de impact van desinformatie tegen te gaan. Hierbij kan gedacht worden aan de ontwikkeling van een EU-desinformatie *toolbox* (de zgn. EU *Foreign Information Manipulation and Interference toolbox*), zoals aangekondigd in het *European Democracy Action Plan* (EDAP)²² van december 2020.

²¹ Conform motie van het lid Piri c.s. (Kamerstuk 35 925 V, nr. 32) die aansluit bij de Nederlandse visie en inzet bij discussies over artikel 42.7 VEU.

²² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A790%3AFIN&qid=1607079662423>.

Verder wordt voorgesteld om de weerbaarheid van de EU in strategische domeinen als zee en de ruimte te versterken. Daartoe wordt voorgesteld om het gecoördineerde maritieme aanwezigheid concept (*Coordinated Maritime Presences*) verder uit te rollen en een EU-ruimtestrategie voor veiligheid te ontwikkelen. Ten slotte wordt ingegaan op de weerbaarheid tegen de gevolgen van klimaatverandering en natuurlijke rampen. Hierbij staan verbeterde civiel-militaire samenwerking, via gezamenlijke rampenoefeningen en scenario-exercities, en een versterking van militaire capaciteiten ten behoeve van steunlevering, centraal. Ook streeft de EU ernaar de ecologische voetafdruk van EU-operaties en missies te verminderen.

Nederlandse positie

Het kabinet acht het versterken van de weerbaarheid van de EU tegen cyberaanvallen en hybride dreigingen waaronder in het economische domein (economische veiligheid) en bij kennisinstellingen (kennisveiligheid) van groot belang en zal bepleiten dat dit wordt opgenomen in het Strategisch Kompas. Ook hier is een geïntegreerde benadering van belang. Nederland pleit consequent voor meer samenwerking met partners waaronder de NAVO op het gebied van weerbaarheid, om elkaar te versterken in het adresseren van onze kwetsbaarheden en elkaar aan te vullen waar dat kan. Hierbij wordt gedacht aan gecoördineerde reacties op cyber- en hybride aanvallen, complementaire uitwerking van weerbaarheidsdoelen en betere informatiedeling tussen de EU en de NAVO.

Het kabinet is tevreden met de opname van de hybride *toolbox* in het concept Strategisch Kompas, in navolging van het door Nederland geïnitieerde non-paper hierover. Het kabinet ziet dit als een belangrijk middel voor het beter verbinden van EU intern en extern beleid voor een krachtige geïntegreerde respons tegen hybride dreigingen. Het kabinet ziet graag verdere uitwerking van externe responsopties, waaronder *EU Rapid Hybrid Response Teams* en een EU-strategie voor het tegengaan van hybride dreigingen tegen GVDB-missies en -operaties. De doelstellingen en het overkoepelende karakter van de hybride *toolbox* kunnen nadrukkelijker naar voren komen in het Strategisch Kompas, waarbij instrumenten als de *Foreign Information Manipulation and Interference Toolbox*, de *Cyber Diplomacy Toolbox* en andere EU-instrumenten ingezet kunnen worden binnen een bredere respons op een hybride dreiging. Gereedschapskisten moeten soms per domein uitgewerkt worden, maar hebben ook veel overlap in algemene responsopties en dienen daarom in onderlinge samenhang ontwikkeld te worden.

Het kabinet verwelkomt het voornemen de *Cyber Diplomacy Toolbox* ten volle te benutten en te versterken. Nederland heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de totstandkoming van deze gereedschapskist en zal de komende jaren prioriteit geven aan de verdere ontwikkeling ervan.

Het kabinet verwelkomt de in het concept Strategisch Kompas beschreven intensivering op *early warning/early action*. Deze is mede tot stand gekomen door het non-paper dat is geïnitieerd door Nederland en Duitsland. Het kabinet is voorstander van een sterker anticiperend veiligheidsbeleid om proactief de veiligheidsdreigingen en uitdagingen het hoofd te kunnen bieden. De coördinerende rol van de EU op *early warning* en conflictpreventie is hierbij cruciaal. Het kabinet bepleit in dit kader om de huidige *ad hoc* EU-crisisstructuur meer permanent op te zetten. Dit maakt het mogelijk om landen waarvan het aannemelijk is dat deze destabiliseren, vroegtijdig en nauwlettend te volgen (*early warning*) en als EU sneller te anticiperen (*early action*).

Het kabinet onderschrijft het belang van toegang tot de ruimte, die essentieel is voor het waarborgen van onze hoogwaardige kennis-economie en nationale veiligheid. De recente Russische test met een antisatellietraket en het daardoor ontstane ruimtepuin is een voorbeeld van de toegenomen uitdagingen rondom het voller raken van de ruimte en het betwisten van de toegang daarvan.²³ De voorgestelde inzet, waaronder het ontwikkelen van een EU-ruimtestrategie voor veiligheid en defensie, sluit aan bij de kabinetsinzet om de kwetsbaarheid in de ruimte te verminderen en de weerbaarheid van de samenleving te versterken. Het kabinet zet hierbij in op samenhang tussen het Strategisch Kompas en andere EU-trajecten op het ruimtedossier.

Het kabinet staat positief tegenover het gecoördineerde maritieme aanwezigheid concept (*Coordinated Maritime Presences*), dat als doel heeft de capaciteit van de EU als betrouwbare partner en handhaver van maritieme veiligheid te vergroten. De uitrol van het concept naar de Indo-Pacifische regio, in het bijzonder de Noordwestelijke Indische Oceaan, acht het kabinet logisch gezien het belang voor Nederland in deze regio om koopvaardij te beschermen en zeeroutes open te houden.

Het kabinet verwelkomt dat het belang van economische veiligheid in het Strategisch Kompas is opgenomen. Het kabinet heeft ook hierover tijdens de strategische dialoofase een non-paper²⁴ gepresenteerd. Het kabinet ziet ten behoeve van onze weerbaarheid graag een brede blik in het Strategisch Kompas op de invloed van geo-economie op onze veiligheid. Het kabinet zal bepleiten dat er ook aandacht is voor het delen van informatie tussen lidstaten op het gebied van economische dreigingen en aandacht voor economische veiligheid tijdens veiligheidsoefeningen in EU-verband.

Ten slotte verwelkomt het kabinet de aandacht voor de gevolgen van klimaatverandering op de mondiale en regionale veiligheid. Dit geldt in het bijzonder voor het structureel meenemen van klimaat- en milieu gerelateerde overwegingen en het verminderen van de ecologische voetafdruk ten aanzien van EU civiele en militaire missies. Daarbij is het voor het kabinet van belang dat afspraken²⁵ omtrent klimaat en defensie geen afbreuk mogen doen aan de veiligheid van het personeel en de effectiviteit van de krijgsmacht.

Capaciteitsontwikkeling («Invest»)

Om het handelingsvermogen van de EU op gebied van zowel crisisbeheersing als weerbaarheid te vergroten zijn investeringen in defensie-capaciteiten nodig. Om de huidige capaciteitstekorten te mitigeren, interoperabiliteit te vergroten en de Europese Defensie Technologische en Industriële Basis (EDTIB) te versterken zijn extra investeringen op nationaal en EU-niveau noodzakelijk. Het belang van nadere Europese samenwerking op capaciteitsontwikkeling wordt in dit kader onderstreept. Het concept Strategisch Kompas formuleert hier een algemene ambitie en koppelt hier geen concrete bedragen aan.

²³ Nederlandse diplomatieke verklaring: www.rijksoverheid.nl/documenten/diplomatieke-verklaringen/2021/11/17/nationaal-statement-in-reactie-op-vernietiging-van-cosmos-1408; EU-verklaring: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/11/19/statement-by-the-high-representative-of-the-union-for-foreign-affairs-and-security-policy-on-behalf-of-the-eu-on-the-russian-anti-satellite-test-on-15-november-2021/.

NAVO verklaring: www.nato.int/cps/en/natohq/news_188780.htm.

²⁴ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2414.

²⁵ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12741-2020-INIT/en/pdf>.

Om de operationele realiteit en de hierboven genoemde taken op het gebied van crisisbeheersing en weerbaarheid beter te reflecteren wordt voorgesteld om het *Headline Goal Process* en het *Capability Development Plan* te herzien. Ook wordt voorgesteld om in 2024 een proces voor de ontwikkeling van civiele capaciteiten op te starten, dat zal bijdragen aan de effectiviteit van het civiele GVDB. Tijdens een jaarlijkse ministeriële bijeenkomst zal worden toegezien op de voortgang hierop.

Er wordt specifiek aandacht gevraagd voor nadere Europese samenwerking op capaciteitsontwikkeling voor vier domeinen, te weten land, zee, lucht en ruimte. Het gaat daarbij om onbemande maritieme systemen ter bevordering van het gezamenlijke situationeel bewustzijn op maritiem gebied; volgende generatie luchtcapaciteiten; volgende generatie *main battle tank*; en aardobservatiecapaciteit vanuit de ruimte. Ook onderstreept het concept Strategisch Kompas de noodzaak om te investeren in strategische *enablers* en voortgang te boeken op de zes focusgebieden uit het CARD-rapport (2020).²⁶ Bij de ontwikkeling van de benodigde capaciteiten zal zo goed mogelijk gebruik worden gemaakt van het Europese Defensiefonds en van PESCO.

Ten slotte wordt voorgesteld een impuls te geven aan het verkleinen van strategische afhankelijkheden in kritieke technologieën en waardeketens voor de Europese veiligheid- en defensiesector, alsook op het gebied van de bredere vitale en gevoelige technologie. Dit draagt bij aan onze economische veiligheid. In 2022 is bovendien de oprichting van een innovatie hub binnen het Europese Defensie Agentschap (EDA) voorzien om een verdere impuls te geven aan samenwerking op het gebied van Defensie-innovatie. Daarnaast wordt voorgesteld om bij de ontwikkeling van toekomstige capaciteiten meer te kijken naar mogelijkheden voor taakspecialisatie.

Nederlandse positie

Het kabinet is het eens dat meer prioriteit moet worden gegeven aan het oplossen van de belangrijkste tekortkomingen op capaciteitengebied op zowel de militaire- als de civiele kant van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid. Het is van belang dat de kloof tussen ambities en de benodigde capaciteiten zo snel mogelijk wordt gedicht. In lijn hiermee dienen EU-lidstaten zich wat het kabinet betreft op korte termijn vooral te richten op strategische *enablers*, waaronder strategisch transport, medische voorzieningen en communicatiecapaciteiten en in het kader van militair crisismanagement relevante operationeel-tactische inlichtingencapaciteiten (waaronder in de ruimte), die noodzakelijk zijn voor GVDB missies en operaties en voor een effectieve ontplooiing van de snelle interventie capaciteit.

Het is dan ook positief dat het Strategisch Kompas voorziet in de herziening van het *Headline Goal Process*, zodat de benodigde capaciteiten ten behoeve van de hierboven beschreven taken worden gereflecteerd in de prioriteiten van de EU. De uitkomst van het *Headline Goal Process* dient ook als input voor het *Capability Development Plan*, waarin de korte en lange termijn capaciteitsprioriteiten van de EU worden samengebracht.

Voor het kabinet zijn ook de plannen m.b.t. onbemande maritieme systemen ter bevordering van het gezamenlijke situationeel bewustzijn op maritiem gebied en aardobservatiesystemen vanuit de ruimte interessant. Eerstgenoemde sluit goed aan bij het permanent gestructureerde

²⁶ *Main battle tank; soldier systems; European Patrol Class Surface Ship; Anti-Access/Area-Denial; Defence in Space; en Enhanced Military Mobility.* Zie ook Kamerstuk 21 501-28, nr. 222.

samenwerking (PESCO)-project *Maritime (semi-) Autonomous Systems for Mine Countermeasures*, waar Nederland aan deelneemt. Laatstgenoemde sluit goed aan bij het PESCO-project *Timely Warning and Interception with Space-based Theater surveillance* (TWISTER), waar Nederland ook deelnemer is.

De herziening van het *Capability Development Plan* (CDP) moet het ook mogelijk maken dat andere EU instrumenten, zoals de permanent gestructureerde samenwerking (PESCO) en het Europees Defensiefonds (EDF), in lijn met het Strategisch Kompas kunnen worden ingezet. Het is daarbij van belang dat deze instrumenten in de komende jaren volledig worden geïmplementeerd en benut door lidstaten. Langs deze weg kunnen de investeringsplannen van de lidstaten meer worden gesynchroniseerd, wat concrete kansen biedt voor nadere samenwerking. Deze samenwerking draagt ook bij aan het behouden en versterken van de kennispositie van de EDTIB. In dit kader wordt al gewerkt aan het nog beter benutten en integreren van de EU-instrumenten in het Nederlandse nationale defensieplanningsproces.

Het kabinet acht het van groot belang dat de in EU-verband ontwikkelde capaciteiten eveneens ten goede komen aan de NAVO. Dit is haalbaar omdat er op dit moment al veel overeenkomsten zijn tussen de doelstellingen van de EU en de NAVO op het gebied van capaciteiten. In dat kader verwelkomt het kabinet de verwijzingen in het Strategisch Kompas naar de coherentie tussen EU- en NAVO-capaciteitsplanningsprocessen, zodat gestelde prioriteiten in beide organisaties waar mogelijk coherent en complementair zijn. Ook met betrekking tot de voorgestelde Innovatie Hub binnen het Europese Defensie Agentschap (EDA) zal Nederland wijzen op het belang van complementariteit met vergelijkbare initiatieven in NAVO-verband.

Het kabinet steunt daarnaast het geven van een impuls aan het mitigeren van de risico's van strategische afhankelijkheden in kritieke technologieën en waardeketens voor de Europese veiligheid- en defensiesector, alsook op het gebied van vitale processen en diensten. Dergelijke technologieën kennen doorgaans een *dual use* karakter, zijn veelal inzetbaar in zowel het civiele als militaire domein en zijn sterk verweven in het maatschappelijk functioneren. Het is van belang competitief te blijven en noodzakelijk om, waar mogelijk in samenwerking met Europese en trans-Atlantische partners, toegang tot dergelijke technologieën te behouden.

Gelet op de steeds complexer wordende veiligheidsomgeving en de toename van het aantal en de diversiteit aan dreigingen, is in de Defensievisie 2035 de beleidsinzet opgenomen om in de NAVO en de EU te komen tot verdere specialisatie. Dit heeft als doel om gezamenlijk meer effect te bereiken, de kwaliteit van het optreden te verhogen en tegelijk de benodigde veelzijdigheid aan vereiste militaire middelen te borgen. We maken met specialisatie meer gebruik van de meerwaarde van landen. De reeds vergaande bilaterale defensiesamenwerking van Nederland met o.a. Duitsland (landmacht) en België (marine) is een goed voorbeeld van bottom-up samenwerking op specifieke gebieden. Het kabinet is tevreden dat het onderwerp specialisatie een plek heeft gekregen in het Strategisch Kompas. Dit biedt een goede basis om de discussie hierover met de lidstaten de komende periode verder te voeren.

Tot slot is het kabinet van mening dat civiel-militaire synergiën op het gebied van capaciteitsontwikkeling verder versterkt kunnen worden. Dit zou explicieter in het Kompas kunnen worden opgenomen. Dit geldt onder meer voor de verbinding van initiatieven tussen het GVDB en het Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) domein van de EU omdat ook

praktisch een verbinding moet worden gelegd tussen het EU externe en het EU interne veiligheidsbeleid. In beide domeinen worden vergelijkbare vraagstukken aangepakt op het terrein van hybride, cyberdreigingen, dreigingen met impact op de nationale veiligheid inclusief terrorisme en georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Zo is het onder meer wenselijk dat het nieuwe Compact Civiel GVDB (Compact 2.0) een breder mandaat voor missies mogelijk maakt.

Partnerschappen («Partner»)

Bij partnerschappen wordt het belang van het verder versterken en verdiepen van EU-NAVO samenwerking onderstreept, met name op opkomende terreinen als disruptieve technologieën, klimaat en veiligheid, en weerbaarheid tegen hybride dreigingen. Ook de samenwerking tussen de EU en de VN komt expliciet naar voren. De EU zal, waar mogelijk en opportuun, de samenwerking tussen haar (civiele en militaire) missies en VN-missies verder versterken.

In 2022 is de HV voornemens om het eerste *Security and Defence Partnerships Forum* in Brussel te organiseren, waarvoor zowel strategische multilaterale, regionale als bilaterale partners van de EU op het gebied van veiligheid worden uitgenodigd.

Dat jaar wil de EU eveneens de veiligheidsdialoog en samenwerking met strategische partners als de Afrikaanse Unie, Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) verder verdiepen. Ook de bestaande bilaterale samenwerking met de VS, Canada en Noorwegen wordt verder uitgebouwd. Ook wordt genoemd dat de EU ervoor open blijft staan om met het VK samen te werken op het gebied van veiligheid en defensie. Een intensivering van de veiligheidssamenwerking met partners in de Westelijke Balkan, oostelijke en zuidelijke nabuurschap, de Indo-Pacifische regio en Latijns Amerika is eveneens voorzien. Ook wordt het wederzijds belang van een constructieve relatie tussen de EU en Turkije genoemd. Via de Europese Vredesfaciliteit (EPF) zal de EU de capaciteitsopbouw van partnerlanden concreet ondersteunen.

Nederlandse positie

Ten aanzien van partnerschappen heeft het kabinet zich tijdens de strategische dialoof fase ingezet voor een verdere versterking van de EU-NAVO samenwerking. Een *food for thought paper*²⁷ dat Nederland samen met Duitsland presenteerde en dat breed werd gesteund door zowel EU lidstaten als niet-EU NAVO bondgenoten, bevatte concrete handvatten, zowel op politiek niveau als ten aanzien van meer praktische samenwerking tussen beide organisaties, die grotendeels zijn overgenomen in het concept Strategisch Kompas. Hierbij kan gedacht worden aan verbeterde politieke dialoog tussen beide organisaties en gezamenlijke oefeningen. Het kabinet verwelkomt de aandacht voor verdere samenwerking met de NAVO ten aanzien van nieuwe veiligheidsuitdagingen op het gebied hybride dreigingen, cyberweerbaarheid, klimaat en defensie alsook disruptieve technologieën. Daarnaast blijft Nederland de komende maanden pleiten voor een meer expliciete verwijzing in het Kompas naar het belang van onderlinge afstemming tussen beide organisaties op het gebied van interoperabiliteit en standaardisatie, aangezien dit zowel de samenwerking binnen de EU als met de NAVO zal verbeteren. Het kabinet is tevreden met de referentie aan overige strategische partners, met name ten aanzien van de VS die worden bestempeld als de meest standvastige EU partner.

²⁷ Kamerstuk 34 919, nr.71.

Financiële implicaties, bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

Het concept Strategisch Kompas stelt dat voor het realiseren van de genoemde EU-ambities op gebied van defensie meer investeringen nodig zullen zijn, zowel op EU als op nationaal niveau. Het Strategisch Kompas bevat geen concrete bedragen.

In algemene zin wordt voorgesteld om in het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (2028–2034) meer geld uit te trekken voor het Europees Defensie Fonds (EDF). De EU-budgetten voor het EDF en de Europese Vredesfaciliteit zijn voor de periode 2021–2027 vastgelegd. Een mogelijke stijging van deze budgetten is pas aan de orde bij de onderhandelingen over een nieuw MFK.

Het kabinet deelt de analyse dat, in het licht van de genoemde verslechterende veiligheidsomgeving en geopolitieke veranderingen, aanvullende stappen door Europa in defensie wenselijk en nodig zijn.

De precieze budgettaire gevolgen van de specifieke beleidsvoorstellen in het Strategisch Kompas zijn in deze fase nog niet bekend, en afhankelijk van verdere Europese besluitvorming en nationale politieke keuzes bij de uitwerking. Het Kompas zelf leidt niet tot harde nationale verplichtingen en lidstaten hebben beleidsruimte om hier bij de uitvoering op nationaal niveau invulling aan te geven waarbij aandacht moet zijn voor de benodigde nationale co-financiering. De gevolgen zullen, als zij duidelijk in beeld zijn, door een volgend kabinet moeten worden gezien, en conform de regels van budgetdiscipline ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen.

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het concept Strategisch Kompas betreft het terrein van het GVDB. Het GVDB valt onder het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). Op het terrein van het GBVB zijn de lidstaten bevoegd om extern naast de Unie op te treden (artikel 2, lid 4, VWEU). Voor zover de EU een positie heeft ingenomen, dienen de lidstaten deze te respecteren. De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het Strategisch Kompas heeft als doel een gezamenlijke strategische visie te ontwikkelen die ook EU doelen voor de komende vijf tot tien jaar op het terrein van het GVDB vastlegt om het EU handelingsvermogen te vergroten. Gezien de internationale en grensoverschrijdende aard van de uitdagingen en dreigingen op het gebied van veiligheid en defensie, is een EU-aanpak noodzakelijk. Dit met inachtneming van de bestaande EU-competenties zoals vastgelegd in het Verdrag, waarbij met name de nationale veiligheid de uitsluitende verantwoordelijkheid van elke lidstaat blijft (artikel 4, lid 2, VEU).

Ook ten aanzien van de proportionaliteit is de grondhouding van het kabinet positief. Het concept Strategisch Kompas bevat voorstellen die geschikt zijn om de beoogde doelen te behalen, zoals hierboven in de appreciatie weergegeven. Bovendien gaat het voorstel niet verder dan noodzakelijk, omdat de voorstellen naar het oordeel van het kabinet voldoende ruimte laten voor een sterke betrokkenheid van de lidstaten.

Concluderend stelt het kabinet dat het concept Strategisch Kompas zoals dat door de Hoge Vertegenwoordiger aan de lidstaten is voorgelegd, goed past binnen het streven naar een meer zelfredzaam Europa op het gebied van veiligheid en defensie.

De Minister van Defensie,
H.G.J. Kamp

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.P.M. Knapen