

Vergaderjaar 2020–2021

21 501-28

Defensieraad

Nr. 219

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 mei 2021

Inleiding

Hierbij ontvangt u de geannoteerde agenda voor de informele Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) met de Ministers van Defensie die op 28 mei aanstaande in Lissabon zal plaatsvinden. Ik ben voornemens deel te nemen aan deze Raad.

Op de agenda van deze informele RBZ staat het EU Strategisch Kompas. Hierbij richten de Ministers zich op het deelonderwerp capaciteitsontwikkeling. Daarnaast wordt er gesproken over EU-Afrika samenwerking, waarbij vertegenwoordigers van regionale Afrikaanse organisaties zijn uitgenodigd.

Voorafgaand aan deze informele RBZ Defensie vindt op 27 mei a.s. een diner plaats met de Secretaris-Generaal van de NAVO, Jens Stoltenberg. Daarbij wordt gesproken over EU-NAVO samenwerking en over raakvlakken tussen het EU Strategisch Kompas en het NAVO2030 traject.

Strategisch Kompas

Zoals eerder aan uw Kamer gemeld¹ heeft de RBZ van 16 juni jl. opdracht gegeven tot het opstellen van een EU Strategisch Kompas. 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. In navolging op de bespreking tijdens de RBZ Defensie d.d. 6 mei, waar gesproken werd over het hoofdstuk crisismanagement, zal tijdens de informele RBZ op 28 mei worden gesproken over het hoofdstuk capaciteitsontwikkeling. Het hoofdstuk «weerbaarheid» komt aan bod tijdens de informele RBZ van 1-2 september a.s. In de bijlage bij deze brief

¹ Kamerstuk 21 501-28, nr. 217

is achtergrondinformatie opgenomen over de verschillende EU-instrumenten op het gebied van capaciteitsontwikkeling.

Nederlandse inzet

In de geannoteerde agenda van de RBZ Defensie d.d. 6 mei² is de Nederlandse inzet op het hoofdstuk capaciteitsontwikkeling op hoofdlijnen reeds uiteen gezet. Nederland is voorstander van een stapsgewijze benadering, waarbij wordt aangegeven welke tekortkomingen met voorrang moeten worden geadresseerd. Dat moet ervoor zorgen dat de tekortkomingen op een gefaseerde manier structureel worden weggevoerd. Wat Nederland betreft kan dit aan de hand van scenario's, zoals de EU dit momenteel al doet. De huidige vijf illustratieve scenario's uit het *Headline Goals Process*, die het militaire ambitieniveau van de EU illustreren en planbaar maken, moeten eventueel op grond van de uitkomst van het Strategisch Kompas worden aangepast en/of uitgebreid met nieuwe scenario's. De prioritering en eventuele nieuwe of gewijzigde scenario's kunnen ertoe leiden dat het *Capability Development Plan* (CDP) moet worden herzien, en moet het mogelijk maken dat andere instrumenten, zoals de permanent gestructureerde samenwerking (PESCO) en het Europees Defensiefonds (EDF), beter en gericht kunnen worden ingezet. Wat Nederland betreft kunnen deze instrumenten ook beter benut worden voor onderzoek en ontwikkeling in het kader van *emerging & disruptive technologies* (EDTs). Daarbij kan het gaan om zowel het tegengaan van de dreigingen als gevolg van EDTs, als het inzetten van deze nieuwe technologieën in de krijgsmacht. Als *lead nation* voor het PESCO-project «Militaire Mobiliteit» onderstreept Nederland dat er bij discussies over capaciteitsontwikkeling in het Strategisch Kompas aandacht gegeven moet worden aan capaciteiten die nodig zijn om militaire mobiliteit in Europa te bevorderen.

In lijn met het bovenstaande acht Nederland het van belang dat lidstaten zoveel mogelijk de kansen en mogelijkheden uit de verschillende instrumenten, zoals CDP, PESCO, EDF en *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD), gaan toepassen. In dat kader wordt gewerkt aan het institutionaliseren van de EU-instrumenten in het Nederlandse nationale planningsproces om deze nog beter te kunnen benutten.

Het uitgangspunt hierbij is dat Nederland zich zoveel mogelijk richt op de ontwikkeling van capaciteiten die zowel de EU als de NAVO ten goede komen. Dit is mogelijk 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 acht Nederland het van belang dat er in het Strategisch Kompas voldoende aandacht besteed wordt aan de coherentie tussen EU- en NAVO-capaciteitsplanningsprocessen, zodat gestelde prioriteiten in beide organisaties waar mogelijk coherent en complementair zijn.

In de Defensievisie 2035³ is de beleidsinzet opgenomen om in de NAVO en EU te komen tot verdere specialisatie. Elk land heeft een focus op bepaalde capaciteiten en type inzet. Van die respectievelijke meerwaarde moeten we meer gebruik maken om gezamenlijk meer effecten te bereiken en de kwaliteit van ons optreden te verhogen. Zoals eerder aan uw Kamer gemeld⁴ is specialisatie iets om samen en gecoördineerd met onze internationale partners op te pakken. Het doel blijft tenslotte om gezamenlijk onze veiligheid te beschermen en alle dreigingen aan te kunnen. Het Strategisch Kompas biedt de gelegenheid om met onze partners hierover het gesprek aan te gaan. Ik heb dit thema dan ook in het kader van het Strategisch Kompas opgebracht tijdens de RBZ van 6 mei jl.

² Kamerstuk 21 501-28, nr. 217

³ Kamerstuk 34 919, nr. 71

⁴ Kamerstuk 21 501-28, nr. 217

Op korte termijn ontvangt uw Kamer een brief waarin wordt ingegaan op de motie Nieuwenhuijzen/Belhaj (35 570-X-39) en de motie Stoffer/Van den Bosch (35 570-X-54). In die brief zal worden ingegaan op de rationale van specialisatie, welke vormen er mogelijk zijn en waar kansen en risico's liggen.

EU-Afrika

De relatie tussen de EU en Afrika op het gebied van veiligheid en defensie is een van de prioriteiten van het Portugese EU-voorzitterschap. Om ervoor te zorgen dat er niet enkel over, maar ook met vertegenwoordigers van het Afrikaanse continent wordt gepraat, heeft het Portugese EU-voorzitterschap de Afrikaanse Unie en een aantal sub-regionale Afrikaanse organisaties uitgenodigd om deel te nemen aan dit agendapunt. Het betreft de *Economic Community of West African States* (ECOWAS), de *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) en de *Southern African Development Community* (SADC).

Met de Afrikaanse partnerorganisaties wordt gesproken over de EU-trainingsmisssies in Afrika, de nieuw opgerichte Europese Vredesfaciliteit en over het nieuwe concept *Coordinated Maritime Presences* (CMP), waarvan momenteel een pilot plaatsvindt in de Golf van Guinee.

Alle EU-trainingsmisssies vinden plaats in Afrika (in Mali, de Centraal Afrikaanse Republiek en Somalië). Operatie Atalanta opereert nabij de Hoorn van Afrika, en operatie Irini op de Middellandse Zee. Daarnaast zijn meerdere civiele missies van de EU in Afrikaanse landen actief, waaronder EU-capaciteitsopbouwmissies (in Mali, Niger en Somalië), een EU-adviesmissie (in de Centraal Afrikaanse Republiek) en een EU-grensassistentiemissie (in Libië). Hierbij wordt nauw samengewerkt met lokale en regionale partners. EUTM Mali ondersteunt bijvoorbeeld de G5-troepenmacht met training en advies. Samenwerking met SADC-partners is van belang met het oog op de situatie in Cabo Delgado in Mozambique. Er zal in gezamenlijkheid worden gesproken over de effectiviteit van de lopende missies en over de mogelijkheden om de samenwerking tussen de EU en de Afrikaanse organisaties te verdiepen.

Een tweede thema ter bespreking is de Europese Vredesfaciliteit (EPF). De EPF beoogt de rol van de EU als geloofwaardige en betrouwbare veiligheidsactor en partner te vergroten. De EPF is een nieuw financieel instrument van de Unie dat de financiering van de gemeenschappelijke kosten van EU-missies en operaties (eerder via het Athena-mechanisme) en de steun voor vredesoperaties van derde landen en organisaties zoals de Afrikaanse Unie (eerder via de Afrikaanse Vredesfaciliteit, APF) hervormt en uitbreidt.⁵ De EPF maakt daarnaast ook capaciteitsopbouw van statelijke actoren inzake veiligheid en defensie mogelijk. Anders dan de APF kent de EPF geen geografische beperking en wordt het in principe mogelijk om overal ter wereld steunmaatregelen te financieren. Toegelicht zal worden wat de gevolgen zijn van de overgang van de APF naar de EPF.

Een derde EU-Afrika veiligheidsthema is het nieuwe EU-concept *Coordinated Maritime Presences* (CMP), waarvoor nu een eerste pilot loopt in de Golf van Guinee. Het CMP-concept heeft tot doel de capaciteit van de EU als betrouwbare partner en handhaver van maritieme veiligheid te vergroten. Het moet zorgen voor meer Europese coördinatie van operationele inzet en daarmee meer EU aanwezigheid in specifieke maritieme aandachtsgebieden. De Golf van Guinee is nu aangemerkt als eerste maritiem aandachtsgebied (*Maritime Area of Interest*, MAI), onder

⁵ zie ook Kamerstuk 21 501-02, nr. 2262

meer vanwege het hoge aantal incidenten van piraterij en gewapende overvallen op zee. Het CMP-concept bestaat uit twee pijlers. De eerste pijler betreft Europese militaire samenwerking: binnen een aangewezen MAI zal een coördinatie-cel van de EU Militaire Staf (EUMS) de uitwisseling van informatie coördineren ter versterking van het gezamenlijk bewustzijn (*shared awareness*) en ter facilitering van samenwerking. De tweede pijler richt zich op samenwerking en capaciteitsopbouw met kuststaten en regionale partners. In de Golf van Guinee richt de samenwerking zich concreet op het versterken van de Yaoundé architectuur, een samenwerkingsverband tussen de ECOWAS, de Economische Gemeenschap van Centraal-Afrikaanse Staten (*Economic Community of Central African States, ECCAS*) en de Commissie van de Golf van Guinee (GGC). Aan het realiseren van deze tweede pijler wordt momenteel nog gewerkt; implementatie zal op een later moment plaatsvinden.

Nederlandse positie

De Sahel is een prioritaire regio voor Nederland. Het leveren van een bijdrage aan duurzame stabiliteit en veiligheid in Afrika is in het belang van Nederland en Europa en een gedeelde Europese verantwoordelijkheid. Het verbeteren van de effectiviteit van EU trainingsmissies en operaties in Afrika is daar onderdeel van. Ook in het kader van het Strategisch Kompas wordt momenteel gesproken over verbetering van zowel de militaire als civiele crisisbeheersingsinstrumenten.

Naar verwachting zal de EPF op 1 juli operationeel worden. Voor Nederland is het, met name in deze opstartfase, van belang dat bestaande steunmaatregelen die er op gericht zijn onze Afrikaanse partners beter in staat stellen de veiligheid van de eigen bevolking te verzekeren, te continueren. De reikwijdte van de EPF is weliswaar uitgebreid, maar ook het budget is aanzienlijk gegroeid. Het financieel plafond is vastgesteld op € 5 miljard voor de periode 2021–2027 (vaste prijzen 2018; € 5,7 miljard in lopende prijzen). Dit is een stijging in vergelijking met de middelen voor het Athena-mechanisme en de *African Peace Facility* onder het vorige MFK (samen ongeveer € 3,2 miljard). De EPF schept nieuwe mogelijkheden voor capaciteitsopbouw inzake veiligheid en defensie, en het versterken van bestaande en toekomstige EU-trainingsmissies. Mede op aandringen van Nederland zal de eventuele levering van militaire uitrusting gebaseerd moeten zijn op een coherente strategie en strikte waarborgen om potentiële risico's te identificeren, evalueren en mitigeren.

Nederland is positief over het nieuwe CMP-concept en de operationalisering van de pilot in de Golf van Guinee. Het CMP-concept heeft als doel de capaciteit van de EU als betrouwbare partner en handhaver van maritieme veiligheid te vergroten. Coördinatie van Europese inzet en het delen van informatie kan de lidstaten gezamenlijk beter in staat stellen grip te krijgen op de maritieme veiligheidssituatie, zonder dat daar een (nieuwe) maritieme operatie voor moet worden ingezet. Anders dan bij een maritieme operatie drijft het CMP-concept op de vrijwillige en tijdelijke aanwezigheid van maritieme capaciteiten van de lidstaten. Op basis van de resultaten van de pilot zal worden gezien of het CMP-concept kan worden ingezet binnen andere gebieden die voor de EU en de lidstaten van belang zijn.

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

Achtergrond EU-instrumenten

De EU zet sinds 2016 steviger in op een grotere verantwoordelijkheid voor de eigen veiligheid. Hiertoe heeft de EU ook stappen gezet in het versterken en uitbreiden van de instrumenten die zich richten op het stimuleren van gezamenlijke ontwikkeling van defensiecapaciteiten. Het doel is het coherenter, efficiënter en meer interoperabel maken van het Europese defensielandschap en de totstandkoming van een sterke, concurrerende en innovatieve Europese industriële en technologische defensiebasis (EDTIB). Een aantal bestaande instrumenten is herzien en er zijn sinds 2016 nieuwe EU instrumenten geïnitieerd. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste instrumenten.

Om de benodigde capaciteiten vast te stellen voor het militaire ambitie-niveau maakt de EU gebruik van het *Headline Goal Process* (HLG). Hiermee wordt op basis van vijf illustratieve scenario's voor militaire inzet in kaart gebracht wat de belangrijkste (militaire) benodigdheden en tekortkomingen zijn die met prioriteit ingevuld moeten worden om te kunnen voldoen aan de gestelde ambities. Dit zijn de zogeheten *High Impact Capability Goals* (HICG), deze zien op bijvoorbeeld strategisch lucht- en zeetransport, en grondgebonden lucht- en raketverdediging.

Het *Capability Development Plan* (CDP) is een strategisch instrument dat een overzicht geeft van (toekomstige) capaciteitsbehoeften van alle lidstaten en deze prioriteert. Het CDP put hiervoor uit de tekortkomingen zoals geïdentificeerd in het HLG (specifiek de HICG), de lessen uit lopende missies en operaties, capaciteitsplanningen en investeringsplannen van lidstaten en uit een analyse van toekomstige trends op het gebied van capaciteitsontwikkeling (2035+). Het doel van het CDP is om zowel op nationaal als op Europees niveau besluitvorming te ondersteunen ten aanzien van de te ontwikkelen capaciteiten en draagt direct bij aan een sterkere samenhang tussen de verschillende defensieplanningen van de lidstaten. Het CDP is dus meer toekomstgericht en blik 15 jaar vooruit.

De *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD) is een tweejarig cyclische analyse van de belangrijkste trends in het EU defensielandschap op het gebied van defensie-uitgaven, -planning en -samenwerking. Elke CARD cyclus eindigt met een rapport met aanbevelingen aan de lidstaten. Voorts identificeert CARD kansen voor de lidstaten voor nieuwe defensie-samenwerking en gezamenlijke capaciteitsontwikkeling. CARD heeft in 2020 55 samenwerkingsmogelijkheden op het gebied van capaciteitsontwikkeling en 56 op het gebied van *research & technology* (R&T) geïdentificeerd. Een deel van deze samenwerkingsmogelijkheden is geclusterd in zes focus gebieden⁶ die als paraplu functioneren voor de verdere ontwikkeling van capaciteiten. Deze ontwikkelingsgebieden hebben de potentie om een aanzienlijke impact te genereren op het Europese capaciteitslandschap.

De permanent gestructureerde samenwerking (PESCO) is een samenwerkingsverband waarin de 25 deelnemende EU-lidstaten⁷ twintig bindende afspraken met elkaar zijn aangegaan op het gebied van veiligheid en defensie. Deze zogenoemde *PESCO-commitments* gaan o.a. over defensie-uitgaven, Europese defensiesamenwerking op het gebied van capaciteitsontwikkeling en onderzoek, en de bijdrages aan GVDB missies en operaties en gereedstellingsinitiatieven. Verder biedt het PESCO-raamwerk mogelijkheden om PESCO-projecten te starten om op deze

⁶ *Main battle tank; soldier systems; European Patrol Class Surface Ship; Anti-Access/Area-Denial; Defence in Space; en Enhanced Military Mobility.*

⁷ Alle EU-lidstaten met uitzondering van Denemarken en Malta.

wijze capaciteitstekorten uit het CDP te mitigeren en/of samenwerkingsmogelijkheden uit CARD te concretiseren.

Het Europees Defensiefonds (EDF) stimuleert lidstaten en de defensie industrie in de EU om meer samen te werken op gebied van onderzoek en ontwikkeling van defensiecapaciteiten, door projecten van internationale consortia van kennisinstituten en bedrijven (gedeeltelijk) vanuit de EU te financieren. Op deze manier kunnen kosten worden bespaard (schaalvoordeel) en wordt de basis gelegd voor capaciteiten en systemen die door de lidstaten op elkaar zijn afgestemd (interoperabiliteit). Ook kan dit leiden tot minder fragmentatie van de Europese industrie. Voor de periode 2021–2027 is een budget van € 7,953 miljard beschikbaar, waarvan € 2,651 mld. voor defensie-gerelateerd onderzoek en € 5,302 miljard voor de financiering van de ontwikkeling van defensie-capaciteiten.

Nederland acht de hierboven genoemde instrumenten van grote waarde om de capaciteitstekorten in de EU succesvol te kunnen mitigeren en is van mening dat nadere Europese defensiesamenwerking en implementatie van de verschillende EU-instrumenten zal leiden tot meer coherentie, interoperabiliteit en schaalvoordelen. De versterking van de capaciteiten van de lidstaten draagt ook bij aan de versterking van de NAVO. Lidstaten hebben immers een «*single set of forces*» die voor beide organisaties kan worden ingezet.

In lijn met de aanbevelingen uit het CARD-rapport 2020 wordt gewerkt aan het institutionaliseren van de EU-instrumenten in het Nederlandse nationale planningsproces om deze nog beter te kunnen benutten. Zo kunnen o.a. Europese tekortkomingen uit het *Capability Development Plan* beter worden meegewogen bij het maken van investeringskeuzes, en kunnen de geïdentificeerde samenwerkingsmogelijkheden uit het CARD-rapport helpen om Nederlandse behoeftes vaker in Europees verband te ontwikkelen.

Nederland neemt deel aan tien PESCO-projecten. Zo neemt Nederland deel aan een project dat bijdraagt aan maritieme veiligheid door (semi-) autonome systemen te ontwikkelen die ingezet kunnen worden tegen zeemijnen, en aan een project dat beoogt capaciteiten te ontwikkelen voor het detecteren van en reageren op dreigingen vanuit de ruimte. Daarnaast zit Nederland in een project dat ambieert een *Cyber and Information Domain Coordination Center* op te zetten en participeren we in een netwerk ten behoeve van Europese samenwerking op het gebied van *space-situational awareness*. Nederland is «*lead nation*» bij het PESCO-project «*Militaire Mobiliteit*»

Op het gebied van het Europees Defensiefonds (EDF) vindt interdepartementale afstemming en afstemming met Kennisinstituten en Industrie plaats via de Interdepartementale Coördinatiegroep Europese Defensiesamenwerking (ICG EDS). Mede door het inrichten van de ICG EDS heeft Nederland vanaf 2019 actief bijgedragen aan het effectief gebruik maken van de voorlopers van het EDF, het *European Defence Industrial Development Programma* (EDIDP) en *Preparatory Action on Defence Research* (PADR). Dit heeft onder andere geresulteerd in een *lead nation* rol van Nederland in het EDIDP 2019 project SEA DEFENCE. Door de samenwerking via de ICG EDS heeft Nederland tevens een nationale inzet op het EDF werkprogramma 2021 bepaald. Deze inzet is gebaseerd op de combinatie van Defensiebehoeften, industriebelangen en cofinancieringsmogelijkheden. Zoals eerder aan uw kamer gemeld in de stand van zaken brief EDIDP/EDF⁸ omvat de huidige Nederlandse inzet onder andere onderwerpen als passieve en actieve sensoren, autonome systemen, energievoorziening, en de ontwikkeling van applicaties voor toekomstige schepen.

⁸ Kamerstuk 21 501-28, nr. 215

EU-NAVO planningsprocessen

De EU en de NAVO zijn organisaties met deels verschillende ambities en doelstellingen. Waar de EU zich richt op taken op het gebied van crisismanagement en vredeshandhaving buiten de grenzen van de EU, richt de NAVO zich primair op collectieve verdediging van het bondgenootschappelijk grondgebied, maar voert eveneens missies en operaties uit. Op gebied van weerbaarheid zijn beide organisaties actief. De aard en doelstellingen van deze organisaties maakt dat er op het gebied van capaciteitsplanning en -samenwerking zowel overeenkomsten als verschillen zijn.

De NAVO en de EU kennen met respectievelijk het *NATO Defence Planning Process* (NDPP) en het *Headline Goal Process* (HLGP) beide een planningsproces die qua terminologie, methodiek en tijdslijnen nagenoeg gelijk zijn. Het verschil is dat de EU, in tegenstelling tot de NAVO, geen capaciteitsdoelstellingen of specifieke taken aan individuele lidstaten toebedeeld. De EU-instrumenten dienen, in tegenstelling tot de NAVO-instrumenten, veelal nog hun weg te vinden in de nationale planningsprocessen, alvorens ze tot resultaten kunnen komen.