

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3345

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 maart 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 3 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Defensiepakket

Fiche: Mededeling Routekaart kritieke technologieën (Kamerstuk 22 112, nr. 3346)

Fiche: Mededeling Europese Verklaring Digitale Rechten en Beginselen voor het Digitale Decennium (Kamerstuk 22 112, nr. 3347)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Mededeling Defensiepakket

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Bijdrage van de Commissie aan de Europese defensie
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
15 februari 2022
- c) *Nummer Commissiedocument*
COMM (2022) 60
- d) *EUR-Lex*
EUR-Lex – 52022DC0060 – EN – EUR-Lex (europa.eu)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-
toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Buitenlandse Zaken Defensie
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Defensie

2. Essentie voorstel

De mededeling wordt gepresenteerd als bijdrage van de Commissie aan de versterking van het EU-defensiebeleid in de context van het EU Strategisch Kompas.¹ Met deze mededeling geeft de Commissie weer welke instrumenten zij heeft op defensiegebied en met welke concrete voorstellen zij de komende periode zal komen. De mededeling is gepresenteerd voor de Russische inval in Oekraïne.

Het Europees Defensiefonds (EDF), dat door de Europese Commissie wordt beheerd, speelt een belangrijke rol bij het stimuleren van Europese samenwerking bij de ontwikkeling van nieuwe defensiecapaciteiten. Ten aanzien van de inhoud van het jaarlijkse werkprogramma van het EDF benadrukt de Commissie dat dit gebaseerd moet zijn op het vermogensontwikkelingsplan (CDP) en in lijn moet zijn met andere EU defensie-initiatieven zoals de gecoördineerde jaarlijkse evaluatie inzake defensie (CARD) en de Permanent Gestructureerde Samenwerking (PESCO). Het meerjarig perspectief van het EDF moet ook de gestelde prioriteiten in het EU Strategisch Kompas reflecteren.² Voorts wijst de Commissie op de PESCO verbintenissen ten aanzien van de periodieke verhoging van het nationale defensiebudget.³

Ook kondigt de Commissie aan met beloningen te komen om gezamenlijke investeringen in strategische capaciteiten aan te jagen. Daarnaast zal de Commissie in het jaarlijkse interne marktrapport een hoofdstuk wijden aan de ontwikkelingen omtrent internationale capaciteitsprojecten en daarin een aantal aanbevelingen opnemen. De Commissie wil gezamenlijke productie en aankoop van in EU-kader ontwikkelde defensiecapaciteiten verder stimuleren, met als doel het bereiken van grotere interoperabiliteit en schaalvoordelen. Om de gezamenlijke aankoop te stimuleren wil de Commissie begin 2023 met een voorstel komen voor een btw-vrijstelling op de gezamenlijke aanschaf en bezit van capaciteiten die

¹ Het EU Strategisch Kompas wordt naar verwachting op 21 maart aangenomen tijdens de Raad Buitenlandse Zaken. Zie ook Kamerstuk 21 501-28, nr. 231, d.d. 13 januari 2022.

² Het meerjarige perspectief van het EDF kijkt vier jaar vooruit en biedt het startpunt voor de onderhandelingen over het werkprogramma en creëert voorspelbaarheid voor lidstaten en industrie.

³ Deelnemende lidstaten aan PESCO committeren zich aan een twintigtal «verdergaande verbintenissen» inzake defensiesamenwerking en capaciteitsontwikkeling. Zie ook Binding Commitments | PESCO (europa.eu).

in EU-verband zijn ontwikkeld. Daarnaast gaat de Commissie onderzoeken of het EDF activiteiten van gezamenlijke inkooporganisaties, waaronder het Europees Defensieagentschap (EDA) en de *Organisation for Joint Armament Cooperation* (OCCAR), kan financieren. Ook onderzoekt de Commissie of een EDF bonus kan worden gegeven indien lidstaten zich committeren aan gezamenlijke aanschaf van capaciteiten die via het EDF zijn ontwikkeld.

De Commissie geeft tevens aan dat EU-beleid inzake duurzame financiering consistent moet zijn met de EU-doelstelling om de EU defensie-industrie te versterken. Daarnaast verwacht de Commissie van de defensie-industrie dat het zelf ook bijdraagt aan het mitigeren van klimaatverandering in lijn met EU-beleid en in het bijzonder de Europese Green Deal. Het verbeteren van de energie-efficiëntie, het waar mogelijk vergroten van het gebruik van hernieuwbare energie en het verminderen van emissies in deze sector moeten volgens de Commissie integraal onderdeel worden van de collectieve inspanningen voor klimaatneutraliteit in 2050.

De Commissie doet een oproep aan de lidstaten voor verdergaande stroomlijning en convergentie van exportvergunningen voor militaire goederen, als logische vervolgstap op de defensiecapaciteiten die de komende periode in EU verband worden ontwikkeld. De Commissie benoemt nadrukkelijk dat dit de verantwoordelijkheid en competenties van de lidstaten betreft.

Op het gebied van cybersecurity kondigt de Commissie voorstellen aan voor een handeling inzake cyberweerbaarheid en het opzetten van een grensoverschrijdend platform om cybersecurity dreigingsinformatie te delen.⁴ Ten aanzien van het ruimtedomein heeft de Commissie op 15 februari jl. een gezamenlijke mededeling gepresenteerd.⁵ Hiervoor wordt separaat een tweetal BNC fiches opgesteld. Ook inzake de Routekaart voor kritieke technologieën is separaat een BNC-fiche opgesteld.⁶

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet zet in op een leidende rol om de EU slagvaardiger, economisch sterker en veiliger te maken, zoals ook verwoord in het coalitieakkoord.⁷ Dit is gezien de actuele veiligheidssituatie in Europa, en zeker sinds de Russische inval in Oekraïne, nadrukkelijk van belang. De rol van de Commissie en de lidstaten gezamenlijk bij de ontwikkeling van defensiecapaciteiten is daarbij essentieel. Daarbij wordt de open strategische autonomie van de EU benadrukt evenals het stimuleren van innovatiekracht en slimme industriepolitiek. Daarbij zet het kabinet ten aanzien van het defensiedomein in op strategische onafhankelijkheid door, binnen de EU-regels, een meer gelijkwaardig Europees speelveld te creëren voor een vitale defensiesector door middel van concurrentie. Op het terrein van wapenexport, is Nederland gebonden aan het EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport 2008/944/GBVB en streeft het kabinet naar een gemeenschappelijke uitleg en toepassing van deze EU-regels zodat sprake is van een gelijk speelveld. Het kabinet zal gemeenschappelijk geproduceerde en ontwikkelde goederen in het kader

⁴ De handeling inzake cyberweerbaarheid wordt gericht op horizontale beveiligingsvereisten voor ICT producten en diensten.

⁵ JOIN (2022) 4 final.

⁶ EUR-Lex – 52022DC0061 – EN – EUR-Lex (Europa.eu).

⁷ Kamerstuk 35 788, nr. 77.

van het EDF faciliteren middels een algemene vergunning Het kabinet steunt het creëren van een sterke en veerkrachtige Europese Defensie Technologische Industriële Basis (EDTIB) en ziet graag dat de Commissie blijft streven naar een meer inclusieve defensiemarkt waar ook voldoende ruimte is voor het innovatieve MKB uit lidstaten met een grote toeleveringsbasis. De mededeling van de Commissie beschrijft verder in het algemeen lopende en al eerder aangekondigde initiatieven.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het is positief dat met deze mededeling wordt voorzien in het benutten van de bevoegdheden die de EU, complementair aan de bevoegdheden van de lidstaten, heeft op onder andere het terrein van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB). Een voor het kabinet belangrijk positief punt is dan ook de erkenning door de Commissie dat horizontaal beleid, zoals op het gebied van duurzame financiering, consistent moeten blijven met EU inspanningen om voldoende toegang van de defensie industrie tot financiering te bieden. Het kabinet steunt daarnaast de verwachting die wordt uitgesproken dat de defensie-industrie zelf ook bijdraagt aan het mitigeren van klimaatverandering in lijn met EU-beleid en in het bijzonder de Europese Green Deal.

Het kabinet steunt de ambitie om gezamenlijk meer te investeren in defensieonderzoek en in de in EU-verband te ontwikkelen defensiecapaciteiten, complementair aan hetgeen in NAVO-verband wordt ontwikkeld. Het kabinet verwelkomt ook de constatering van de Commissie dat het EDF werkprogramma gebaseerd moet zijn op capaciteitsprioriteiten van de EU, zoals geïdentificeerd in het CDP. De maatregelen kunnen bijdragen aan een beter geïntegreerde defensiemarkt, verbeterde interoperabiliteit tussen krijgsmachten en een competitievere EDTIB door het benutten van schaalvoordelen. In dat kader acht het kabinet het wel van belang dat de ontwikkeling van grootschalige defensiecapaciteiten via het EDF niet ten koste gaat van defensieonderzoek, noch van de kansen voor gebalanceerde deelname door het MKB.

Ten aanzien van gezamenlijke productie en aankoop van in EU-kader ontwikkelde defensiecapaciteiten verwelkomt het kabinet de inzet van de Commissie en verkent graag de voordelen die het Nederland kan bieden. Het kabinet zet zich in EDA-verband actief in voor het harmoniseren en versnellen van nationale aankoopprocessen.

Het kabinet verwelkomt ook de inzet op een nadere koppeling tussen het EU-beleid op civiel en militair gebied, met name op het gebied van onderzoek en innovatie. Hier valt veel winst en synergie te behalen en de Commissie noemt hierbij O&I programma's zoals het Horizon Europe programma. Bij de uitwerking van de defensie innovatieregeling acht het kabinet het van belang dat dit in samenhang wordt gezien met andere initiatieven op dit gebied, zoals de EDA innovatie hub en NAVO's DIANA.⁸ Voor een beoordeling van de beoogde btw-vrijstelling wacht het kabinet de concretere voorstellen af.

Een gelijk speelveld inzake wapenexport is voor het kabinet van belang. Het kabinet zal zich blijven inzetten om de gezamenlijke exportcontrole-lat hoog te houden, om misbruik van Europese wapens elders te voorkomen. Het EDF kan een belangrijke katalysator zijn voor verdere samenwerking en harmonisatie van het EU exportbeleid. Het kabinet is voornemens om samenwerkingsverbanden in het kader van het EDF te faciliteren via een

⁸ Het multinationale NAVO innovatiefonds Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic, kortweg DIANA wordt momenteel door 17 bondgenoten waaronder Nederland opgericht.

algemene vergunning, zodat uiteindelijk binnen het samenwerkingsverband wordt vertrouwd op de exportcontrole van het uitvoerende land. Binnen een algemene vergunning kan Nederland indien leidend is in EDF projecten maatwerk en samenwerking met andere lidstaten aan de voorkant worden gerealiseerd ten behoeve van de concurrentiepositie van de EDTIB. Nederland heeft eerder voor de F-35 samenwerking een dergelijke algemene vergunning in het leven geroepen. Daarnaast is Nederland covoorzitter van een focusgroep in het kader van de Raads-werkgroep voor conventionele wapens (COARM), die onderzoekt hoe het exportcontrolebeleid de industriële samenwerking op defensiegebied, bijvoorbeeld in het kader van het EDF, kan faciliteren. Het kabinet hanteert hierbij het uitgangspunt dat dergelijke facilitering in lijn moet zijn met het EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport en niet mag leiden tot een *race to the bottom*, waarbij het beleid van het minst restrictieve land leidend wordt.⁹

Ten aanzien van het ruimtedomein verwelkomt het kabinet het Commissievoorstel om een EU-ruimtestrategie voor veiligheid en defensie te ontwikkelen die het (militair mede-) gebruik van de ruimte op politiek, operationeel, diplomatiek en regulerend vlak verder vorm kan geven.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De Russische inval in Oekraïne leidt momenteel tot een geïntensiveerde discussie omtrent veiligheid in Europa, en daarbij ook direct het EU GVDB. Naast capaciteitsontwikkeling gaat het daarbij ook nadrukkelijk over de verantwoordelijkheid van EU lidstaten om zorg te kunnen dragen voor hun eigen veiligheid. Ook heeft een aantal landen in de afgelopen weken een verhoging van het defensiebudget aangekondigd.

Ten aanzien van het voorstel om te komen tot verdere stroomlijning en convergentie van de kaders en procedures omtrent exportvergunningen van militaire goederen zijn meerdere lidstaten naar verwachting terughoudend ten aanzien van het opgeven van nationale bevoegdheid. De Commissie benoemt daarom ook de nationale bevoegdheid van de lidstaten op dit terrein. Daarnaast is er onder bepaalde lidstaten enige terughoudendheid ten aanzien van een voorstel voor een btw-ontheffing op defensiecapaciteiten die in EU-verband worden ontwikkeld. Het standpunt van het Europees Parlement ten aanzien van het voorstel is nog niet bekend.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid voor de mededeling is positief. De mededeling heeft betrekking op 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 Commissie geeft in de mededeling een overzicht van haar bijdragen aan de versterking van het EU defensiebeleid in de context van het EU Strategisch Kompas. Hiermee raakt de mededeling ook aan de beleidsterreinen onderzoek, technologische ontwikkeling en de ruimte (artikel 4, 3 VWEU) dat een parallelle bevoegdheid met de lidstaten

⁹ 2008/944/GBVB.

betreft, de interne markt (artikel 4, lid 2, onder a VWEU) die een gedeelde bevoegdheid betreft, en industrie (artikel 6, onder b, VWEU) die een aanvullende bevoegdheid betreft. De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de mededeling. Een Europese aanpak ten behoeve van veiligheid en defensie is noodzakelijk om de ambities en verantwoordelijkheden van de EU en de lidstaten hiervoor te verwezenlijken. Het investeren in defensie en capaciteitsprogramma's is primair een verantwoordelijkheid van de lidstaten. Het kabinet is van oordeel dat de potentie en resultaten van defensieonderzoek, innovatie en technologische ontwikkeling beter worden benut door de samenwerking in verschillende lidstaten te bevorderen. Het bevorderen van deze grensoverschrijdende samenwerking kan niet volledig bevredigend door individuele lidstaten worden bewerkstelligd. Om deze redenen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft tot doel bij te dragen aan de versterking van het EU defensiebeleid in de context van het EU Strategisch Kompas. Het voorgestelde optreden is volgens het kabinet over het algemeen geschikt om de doelstelling van het optreden te verwezenlijken. Zo zet de Commissie in op het stimuleren van gezamenlijke productie en aankoop van in EU-kader ontwikkelde defensiecapaciteiten door onder meer het voorstel om te komen tot een btw-vrijstelling op de gezamenlijke aanschaf en bezit van capaciteiten die in EU-verband zijn ontwikkeld. Dit lijkt een geschikte manier om grotere interoperabiliteit te bereiken en daarmee bij te dragen aan de versterking van het EU-defensiebeleid, maar vergt nader onderzoek op basis van een concreter voorstel. De mededeling voorziet bovendien met name in het vanuit defensie perspectief (beter) gebruikmaken of het verder ontwikkelen van bestaande initiatieven. Hierdoor gaat het optreden ook niet verder dan noodzakelijk om de doelstelling van het optreden te verwezenlijken.

d) Financiële gevolgen

Er worden voor deze mededeling geen additionele middelen gevraagd. De EU-budgetten voor het EDF en de Europese Vredesfaciliteit zijn voor de periode 2021–2027 vastgelegd.

Daarnaast wordt door de Commissie benadrukt dat lidstaten zich houden aan de PESCO *commitments*, in het bijzonder t.a.v. de periodieke verhoging van het nationale defensiebudget. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Tot slot gaat de Commissie onderzoeken of binnen de regels van bestaande instrumenten zoals het EDF nieuwe financieringsoplossingen kunnen worden gevonden om gezamenlijke aankoop aan te jagen. Dit betreft bestaande middelen.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De mededeling van de Commissie heeft geen gevolgen voor de regeldruk, administratieve lasten of de concurrentiekracht. De huidige geopolitieke situatie volgende op de oorlog in Oekraïne benadrukt andermaal het belang van betere en effectieve defensiesamenwerking in de EU. Het Defensiepakket biedt hiervoor houvast en komt daarom op een gepast moment.