

Vergaderjaar 2019–2020

24 202

Europese Rekenkamer

Nr. 42

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2019

Ter inleiding

In uw brief van 26 september jl. heeft u mij verzocht om een reactie op evaluatie nr. 09/2019 van de Europese Rekenkamer inzake Europese defensie d.d. 12 september 2019. Hierbij doe ik u, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, een reactie toekomen.

Samenvatting evaluatie

Het rapport betreft een evaluatie die de Europese Rekenkamer, zoals zij zelf stelt, heeft opgesteld omdat de Europese Commissie het voorstel heeft gedaan om voor onderzoek en capaciteitsontwikkeling op het terrein van Defensie in het Europees Defensiefonds een bedrag van in totaal 13 miljard euro¹ voor de periode 2021–2027 vrij te maken, waar eerder een bedrag van 590 miljoen euro beschikbaar was.² Daarmee is de «Europese defensie» nadrukkelijk in beeld gekomen bij de Europese Rekenkamer.

Samengevat stelt de Rekenkamer dat de evaluatie tot doel heeft te wijzen op enkele van de risico's die het belangrijkste worden geacht in verband met het ambitieniveau van de Unie en de voorgestelde verhoging van het budget op het defensieterrein. Risico's die zij identificeert zijn het ontbreken van adequate doelstellingen en passende systemen voor een dergelijke verhoging van de EU-uitgaven.

In dit kader geeft de Europese Rekenkamer aan dat er tussen de EU-lidstaten geen sprake is van een gedeelde visie op de rol van de EU op het terrein van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid

¹ N.B. Dit bedrag is nog niet vastgesteld en maakt onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader voor de periode 2021–2027.

² 500 miljoen EUR voor EDIDP (European Defence Industrial Development Programme) en 90 miljoen EUR voor PADR (Preparatory Action on Defence Research).

(GVDB). Begrippen als strategische autonomie en een Europees leger worden daarbij specifiek benoemd en behandeld. In relatie tot deze termen stelt de Rekenkamer dat het essentieel is om EU-initiatieven en hun synergiën te bezien ten opzichte van andere internationale kaders, zoals de NAVO. De vraag wordt gesteld of de EU in staat is de NAVO aan te vullen en zodoende dubbele en overlappende functies met de NAVO te vermijden en ondoelmatig gebruik van middelen te voorkomen.

Niet alleen in het kader van de relatie met de NAVO, maar ook in de context van Brexit en de bezuinigingen die in de afgelopen jaren zijn doorgevoerd en de impact die dit heeft gehad op de militaire vermogens van de EU-lidstaten, stelt de Europese Rekenkamer dat de EU-lidstaten bij lange na niet over de nodige vermogens beschikken om meer verantwoordelijkheid voor de veiligheid van Europa te nemen. Zij geeft aan dat naar schatting meerdere honderden miljarden euro's nodig zijn om het huidige tekort aan vermogens op te vullen wanneer de EU-lidstaten van de NAVO zichzelf zouden moeten verdedigen tegen militaire agressie zonder te vertrouwen op de militaire bescherming van de VS.³

Voor wat betreft de risico's die zij ziet waar het «passende systemen» betreft, stelt de Europese Rekenkamer onder meer dat er nog sprake is van een onvoldoende doeltreffend EU-planningsproces en een onvoldoende ingericht bestuurs- en verantwoordingskader. De Rekenkamer merkt daarbij op dat voor het GVDB andere controle- en kwijtingsregelingen gelden dan de regelingen die straks voor het Europees Defensiefonds zullen worden ingericht.

Tot slot ziet de Europese Rekenkamer het risico dat de verhoging van de middelen inzake op defensie gerichte onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten geen echte impact op het concurrentievermogen van de Europese defensie-industrie zal gaan hebben.

Appreciatie

Het kabinet wenst een aantal kanttekeningen bij de evaluatie te plaatsen, maar deelt ook verschillende observaties van de Europese Rekenkamer.

Kanttekeningen

Allereerst geldt dat het in de EU-context nooit alleen om defensie en de inzet van militaire middelen gaat, maar altijd over de combinatie van veiligheid en defensie, waarbij civiele middelen waar nodig aangevuld kunnen worden met een militaire component. Het EU-beleid hieromtrent is om die reden ook betiteld als het GVDB. De eenzijdige focus in de evaluatie van de Europese Rekenkamer op het defensie deel binnen het GVDB zou de indruk kunnen wekken dat de EU-lidstaten bezig zijn van de EU een militaire alliantie te maken waarop een versterkte controle van de Europese Rekenkamer nodig zou zijn. De analyse over de haalbaarheid van en de randvoorwaarden voor de oprichting van een Europees leger versterkt die indruk mogelijk nog.

Graag benadrukt het kabinet in dit kader dat er op EU-niveau geenszins sprake is van de vorming van een militaire alliantie of een Europees leger. Het Kabinet verwijst in dit verband naar de kabinetsreactie op de

³ Zie pagina 42/43 van het ERK rapport: «Wanneer wordt uitgegaan van een hypothetisch scenario van een beperkte regionale oorlog in Europa tegen een derde land, zouden de Europese NAVO-leden volgens een andere IISS-studie inderdaad tussen de 288 en 357 miljard USD moeten investeren om de tekorten aan vermogens aan te vullen die in dit scenario ontstaan.»

initiatiefnota Belhaj (D66) over een Europese krijgsmacht van en voor Europeanen van 24 mei jl.⁴ De nieuw aangetreden voorzitter van de Europese Commissie heeft hierover reeds duidelijke uitspraken gedaan.⁵ En voor wat betreft de controlerende rol van de Europese Rekenkamer geldt dat deze is vastgelegd in de EU verdragen. De Europese Rekenkamer is bevoegd om de instrumenten die onder de EU-begroting vallen, zoals het nieuw voorgestelde Europese Defensiefonds, te controleren. Voor het controleren van uitgaven buiten de EU-begroting, zoals uitgaven met militaire of defensie-implicaties die op basis van art 41(2) van het Verdrag van de Europese Unie niet uit de EU-begroting mogen worden gefinancierd, is dat niet het geval. Voor dergelijke uitgaven is voorzien in equivalente externe audit-bepalingen, die het kabinet adequaat acht.

Voor wat betreft de EU-planningsprocessen geldt voorts het volgende: deze zijn ontworpen om tot een cyclische en systematische prioritering, planning en projectuitvoering te komen, gerelateerd aan het EU-ambitieniveau zoals dat onder meer in de *EU Global Strategy* werd vastgelegd. Via het zogenaamde *Headline Goal Process*, in tijd en taxonomie afgestemd met het *NATO Defence Planning Process*, worden militaire capaciteitstekorten geïdentificeerd en worden geprioriteerde capaciteitsontwikkelingsdoelen geformuleerd. Middels het *Capability Development Plan* (CDP), de *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD), de *Permanent Structured Cooperation* (PESCO) en het Europees Defensiefonds wordt daaraan gerelateerd ingezet op gezamenlijke en coherente capaciteitsontwikkeling. De genoemde processen verhouden zich qua tijdspaden en output in toenemende mate positief tot de NAVO-planningsprocessen. Het kabinet blijft op voortzetting van deze lijn aansturen.

De Europese Rekenkamer ziet negatieve ontwikkelingen inzake het concurrentievermogen en de innovatiecapaciteit van de *European Defence Technological and Industrial Base*. Het kabinet herkent de door de Europese Rekenkamer geschetste aandachtspunten en blijft eveneens beducht voor het risico van ongewenste consolidatie. Tegelijkertijd is het kabinet positief over de stappen die de afgelopen jaren zijn gezet. De instrumenten die zijn ontwikkeld, hebben wat het kabinet betreft de potentie om de Europese defensiesamenwerking en de versterking van de *European Defence Technological and Industrial Base* verder te stimuleren. Het kabinet zal de vinger aan de pols houden voor wat betreft de verwezenlijking van deze doelstellingen bij de daadwerkelijke implementatie van het Europees Defensiefonds.

Gedeelde observaties

Het kabinet deelt de observatie van de Europese Rekenkamer dat een nadere gezamenlijke specificatie en invulling van het EU-ambitieniveau meer focus kan helpen aanbrengen in het operationaliseren van dat ambitieniveau en de doorvertaling ervan in de verschillende plannings- en capaciteitsontwikkelingsprocessen.

Het kabinet deelt ook de gedachte van de Rekenkamer dat de EU en de NAVO daarbij nadrukkelijk in verhouding tot elkaar bezien dienen te worden. De huidige veiligheidscontext vraagt om een gezamenlijke

⁴ Kamerstuk 35 189, nr. 5.

⁵ Asked by reporters about the rationale behind the newly created DG, von der Leyen said that although «NATO will always be collective defence, without any question», it is time for Europeans to step up their own efforts as well.» «The European Union, however, will never be a military alliance,» she added. <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/von-der-leyen-assigns-defence-challenge-to-france/>.

respons waarbij geldt dat organisaties zoals de EU, de NAVO, maar ook de VN hun eigen unieke sterke punten hebben die maximaal moeten worden ingezet. Hierbij geldt dat de EU een unieke brede *toolbox* tot haar beschikking heeft, variërend van politieke en economische instrumenten tot ontwikkelingsamenwerking, civiele crisisbeheersingsinstrumenten en defensiecapaciteiten. En juist in relatie tot vele van de complexe dreigingen die zich vandaag de dag voordoen, acht het kabinet een geïntegreerde benadering van belang.

Daarnaast ziet het kabinet de EU als een belangrijk platform voor het faciliteren en financieren van de verdere intensivering van de Europese defensiesamenwerking, gericht op het genereren van capaciteiten die essentieel zijn voor een Europa dat meer verantwoordelijkheid neemt voor de eigen veiligheid. Hierbij gaat het om capaciteiten die door de EU-lidstaten zowel nationaal als internationaal en in ieder kader kunnen worden ingezet, zij het in EU-, NAVO- of VN-verband of in *coalitions of the willing*.

Ten slotte

Het kabinet heeft meerdere malen aangegeven dat het onderschrijft dat Europa meer verantwoordelijkheid moet nemen voor de eigen veiligheid. Het beseft dat dit investeringen vergt is aanwezig binnen het kabinet. De besluitvorming over het opvullen van het huidige tekort aan vermogens ligt op het nationaal niveau. Waar het de doorontwikkeling van defensiesamenwerking in EU-kader betreft, zal de nadruk de komende jaren liggen op consolidatie en implementatie van de initiatieven die in de afgelopen jaren zijn genomen. Het kabinet zet nadrukkelijk in op een verdere versterking van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid en zal daarbij aandacht hebben voor de risico's zoals die door de Europese Rekenkamer zijn geschetst.

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